

Rapporto

della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali a destinazione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori di costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 2004

del 27 aprile 2005

Onorevoli colleghi,

abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2004, conformemente all'articolo 20 capoverso 5 del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS 742.104) invitandovi a prenderne conoscenza.

Il rapporto informa sulle più importanti indagini, constatazioni e conclusioni della Delegazione nonché sulle sue raccomandazioni alle proprie commissioni.

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

27 aprile 2005

Per la Delegazione di sorveglianza della NFTA
delle Camere federali:

Il presidente, Thomas Pfisterer, consigliere agli Stati
Il vice-presidente, Otto Laubacher, consigliere nazionale

Compendio

Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)

Nel quadro dell'alta vigilanza che le compete, la Delegazione di vigilanza della NFTA valuta se il Consiglio federale adempie correttamente la sua funzione di vigilanza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza svolta dalla Delegazione di vigilanza della NFTA è selettiva e fissa priorità, mentre la vigilanza da parte del Consiglio federale è globale ed esaustiva. La Delegazione non ha facoltà decisionale né la competenza di emanare istruzioni. Può indirizzare reclami e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale o esprimerli per il tramite delle Commissioni delle finanze (CdF), delle Commissioni della gestione (CdG), delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) o della Delegazione delle finanze (DF). Le raccomandazioni e i reclami non comportano per la Delegazione alcuna responsabilità per decisioni e per la vigilanza diretta del Consiglio federale sull'Amministrazione e su terzi. La vigilanza diretta e la competenza di emanare istruzioni spettano esclusivamente al Consiglio federale.

Rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA

Qualora ritenga che le commissioni di vigilanza (CdF e CdG), la CTT o la DF nei loro rispettivi settori di competenza debbano intervenire, la Delegazione di vigilanza della NFTA presenta, immediatamente se necessario, o al più tardi nel suo rapporto d'attività, proposte e raccomandazioni destinate a loro.

Spetta alle commissioni di vigilanza rendere conto al Parlamento sull'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA. Il rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA è trattato dalle due Camere, dopo l'esame nelle CdG o nelle CdF a turno un anno ciascuna. Il rapporto sarà esaminato per la prima volta nella sessione estiva 2005 dopo essere passato, quest'anno, dalla CdG.

L'UFT redige, pubblica e commenta i rapporti sullo stato dei lavori. La Delegazione di vigilanza della NFTA li esamina e li valuta per conto delle commissioni permanenti e del Parlamento. Il rapporto d'attività 2004 contiene essenzialmente le constatazioni, le valutazioni, i reclami e le raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA relativi al 2004. Allo scopo di renderlo il più attuale possibile, nel rapporto sono stati considerati anche gli sviluppi più importanti fino al mese di aprile del 2005.

Il rapporto si basa su singoli dati e informazioni dei servizi e delle persone coinvolti nonché principalmente su cifre e fatti contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori n. 17 (stato: 30 giugno 2004) e n. 18 (31 dicembre 2004) dell'UFT. Essi contengono in particolare dati relativi alla situazione e agli sviluppi (previsioni) nei settori delle prestazioni, dei costi, delle finanze e delle scadenze nonché della valutazione dei rischi. L'UFT ha il compito di analizzare e verificare la plausibilità di questi dati. In settori essenziali – costi, scadenze, finanze – il presente rapporto ripropone in forma riassuntiva le constatazioni e le valutazioni dell'UFT, dei costruttori e dei gestori contenute nei rapporti sullo stato dei lavori. Per il rimanente, si rimanda alla ver-

sione breve dei rapporti sullo stato dei lavori, che vengono pubblicati, e alle spiegazioni del Consiglio federale nei messaggi che si occupano della NFTA.

Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA

Se in un settore particolare ritiene che le CdF, le CdG, le CTT o la DF debbano intervenire nei rispettivi settori di competenza, la Delegazione di vigilanza della NFTA formula raccomandazioni concrete nei suoi rapporti dell'attività. Il presente rapporto non contiene alcuna raccomandazione alle commissioni o alla DF.

Nei suoi rapporti dell'attività 1999–2003 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha presentato i risultati del suo lavoro sotto forma di constatazioni, ha fornito il suo giudizio su determinati punti essenziali e ha formulato raccomandazioni a destinazione delle istanze sottoposte alla sua vigilanza (Consiglio federale, autorità federali, costruttori e gestori) o delle commissioni (CdF, CdG, CTT) e della DF. Queste constatazioni, valutazioni e raccomandazioni sono riassunte nella tabella sinottica nell'allegato 12. La Delegazione di vigilanza della NFTA verificherà il seguito dato loro.

Basi giuridiche e politiche: esecuzione da parte del Consiglio federale e del Dipartimento

Durante il periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto del Consiglio federale relativo ai costi supplementari concernenti il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei crediti della seconda fase della NFTA 1. Essa ha potuto parimenti constatare che determinati punti importanti dell'istruzione concernente il controlling della NFTA erano stati aggiornati alla fine del mese di maggio 2004, segnatamente quelli relativi al miglioramento del flusso delle informazioni e a una più precisa definizione dei criteri per la gestione della comunicazione in caso di eventi eccezionali.

Costi: basi

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso a lungo con l'UFT e i costruttori sulla problematica della presentazione dei costi e ha incaricato l'UFT di fare in modo che detta presentazione sia trasparente e comprensibile per il pubblico e le istanze politiche. I risultati di questa riflessione sono stati inseriti nei capitoli sui costi.

Costi: cause e fattori dell'aumento dei costi

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che l'UFT presenta l'evoluzione dei costi in modo trasparente, strutturato e comprensibile.

Dal 1998 i costi complessivi della NFTA sono aumentati del 28 per cento. Le principali cause di questo aumento sono le seguenti:

- 1. Maggiori esigenze di sicurezza, segnatamente il sistema adottato per la galleria di base del Monte Ceneri (due tubi, cunicoli di collegamento) e l'aumento del numero di cunicoli di collegamento nella galleria di base del San Gottardo e del Lötschberg.*

-
2. *Il progresso nella tecnica ferroviaria, in particolare l'ETCS (compresi i segnali di rimpiazzo dell'ETCS Level 2 mediante segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg) e la tecnica ferroviaria al San Gottardo.*
 3. *Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente a Frutigen (abbassamento, tecnica ferroviaria) e a Uri (San Gottardo Nord/biforcazione sotterranea).*

L'aumento dei costi è dovuto quindi anzitutto a modifiche nell'ordinazione motivate da fattori politici e giuridici. A questi fattori vanno addebitati in effetti più della metà dei costi supplementari (circa il 49 % al Lötschberg e circa il 62 % al San Gottardo). Vi si aggiungono altri costi supplementari dettati da fattori politici e giuridici (circa il 5 % al Lötschberg e circa il 20 % al San Gottardo).

I costi supplementari sono imputabili meno di quanto si pensi alla tecnica e all'amministrazione. Contrariamente a quanto si suppone spesso, la geologia riveste un ruolo secondario (circa il 5–13 %). Un ruolo sicuramente più importante è da attribuire alle aggiudicazioni svantaggiose e al risultato negativo del conteggio finale dei costruttori (in considerazione dello stato dei lavori, circa il 5 % al San Gottardo e fino al 42 % al Lötschberg).

Costi: quota delle modifiche nell'ordinazione della Confederazione

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che una parte importante delle modifiche del progetto è da imputare alle modifiche nell'ordinazione della Confederazione. Dei 3,589 miliardi di franchi di costi supplementari previsti, finora soltanto 1,8 miliardi circa sono stati approvati dall'UFT.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che l'evoluzione dei costi sia critica per quanto concerne il tracciato della linea del Cantone di Uri e la tecnica ferroviaria.

Benché la parte di progetto concernente Uri (San Gottardo Nord e Erstfeld) sia ancora nella fase pianificatoria, i costi finali presumibili sono in costante aumento. Sono già previsti costi supplementari per modifiche al progetto pari a 500 milioni di franchi circa, ossia circa il 68 per cento dei costi iniziali previsti, fissati a 740 milioni di franchi, per il settore San Gottardo Nord e il comparto Erstfeld.

Presentando il progetto relativo alla tecnica ferroviaria, l'ATG ha annunciato costi supplementari per circa 290 milioni di franchi, di cui 45 milioni già considerati nelle previsioni del costo finale elaborate a metà del 2004.

Costi secondo il margine di precisione di +/- 15 per cento

Lo scarto fra i costi finali presumibili, pari a 16,346 miliardi di franchi, e l'ordinazione aggiornata della Confederazione, pari a 14,6 miliardi, è di 1,8 miliardi di franchi. La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i costi finali presumibili si situano entro il margine di precisione dei costi di +/- 15 per cento (ordinazione iniziale e ordinazioni successive).

Costi: approccio alle modifiche di progetto

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto delle numerose modifiche già annunciate dall'ATG sia nella progettazione sia nella realizzazione. Le modifiche con le implicazioni finanziarie più importanti sono quelle concernenti le procedure di approvazione dei piani attualmente in corso. Soltanto alla conclusione di queste procedure vi saranno le premesse per elaborare i dossier delle modifiche. Affinché sia possibile prevedere e garantire il finanziamento occorre che i dossier delle modifiche, corredati di un preventivo di spesa, siano presentati il più rapidamente possibile. Nel suo rapporto sullo stato dei lavori, l'ATG suddivide tutte le proposte di modifica in due settori di rischi: quello della Confederazione e quello del costruttore.

La Delegazione di vigilanza della NFTA invita l'UFT a chiarire nel corso dei prossimi mesi le questioni seguenti:

- definizione della nozione di modifica dell'ordinazione,*
- disciplinamento delle competenze,*
- ampiezza e riflessione sul rapporto costi-benefici,*
- grado d'adeguamento necessario allo stato della tecnica e alle norme*

Costi: precisione e attendibilità delle previsioni

La valutazione dell'attendibilità delle previsioni utilizzando il margine di variazione dei costi indica che i costi finali presumibili possono variare di circa 1,3 miliardi di franchi. Dalla valutazione dell'attendibilità delle previsioni, eseguita con l'ausilio di un'analisi dei rischi, risultano possibili costi supplementari per 1,1 miliardi di franchi e risparmi potenziali per circa 100 milioni. Durante lo scorso anno, i costi supplementari e i risparmi potenziali sono diminuiti rispettivamente di 300 e di 250 milioni di franchi. In queste analisi dei rischi non sono state considerate la galleria di base dello Zimmerberg e la galleria dell'Hirzel.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la tendenza all'incremento dei costi resta più probabile rispetto alla riduzione dei costi necessari al rispetto degli obiettivi finanziari. Essa si attende quindi nuovi aumenti. I costi finali presumibili non comprendono le riserve che coprono gli eventuali rischi di costi supplementari. Ciò significa che, in condizioni quadro legali e finanziarie immutate, i costi finali presumibili potrebbero oscillare fra i 16,2 miliardi di franchi nella migliore delle ipotesi a più di 17,4 miliardi di franchi in quella peggiore.

Oneri causati dal rincaro, dall'IVA e dagli interessi intercalari

Il valore aggiornato dell'indice del rincaro della NFTA, fissato provvisoriamente a 119,2 punti, necessita di un aumento del credito di circa 637,7 milioni di franchi a causa del rincaro dell'indice. Se vi si aggiungono gli oneri causati dal rincaro dei contratti (293,16 mio.), gli interessi intercalari (circa 172,6 mio.) e l'IVA (circa 151,7 mio.) il maggior fabbisogno attuale arriva a 1,3 miliardi di franchi, ossia l'8,4 per cento del credito complessivo per la NFTA (situazione alla fine del 2004).

Costi: gestione mediante riserve esigue e centralizzata nelle mani del Consiglio federale

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che il sistema attuale di gestione delle riserve da parte del Consiglio federale abbia dato buoni risultati. La pressione finanziaria esercitata costantemente su tutti gli operatori coinvolti nel progetto permette un uso parsimonioso dei mezzi proteggendoli nel contempo da ulteriori sollecitazioni da parte dei Cantoni, dei privati e delle imprese. Risulta così chiara la piena responsabilità del Consiglio federale di decidere costantemente nuove misure di ottimizzazione dei costi. La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che il sistema attuale non debba essere modificato.

Ottimizzare il progetto e i costi: misure di compensazione dei costruttori

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito costantemente gli sforzi di compensazione profusi dai costruttori anche durante il periodo in rassegna, constatando che una serie di misure di compensazione è stata attuata sul piano operativo o si trova in fase di progetto o d'esecuzione. Complessivamente, fino alla fine del 2004, le compensazioni hanno prodotto risparmi per circa 247 milioni di franchi (fine 2003: circa 159 mio. di fr.). La Delegazione ha quindi preso atto dell'opinione dei costruttori secondo cui, nel loro settore di competenza, le possibilità di ulteriori compensazioni sono ampiamente esaurite.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ne ha concluso che gli importi risparmiati grazie alle misure esaminate e messe in atto non potranno compensare, neanche lontanamente, l'aumento dei costi. Essa ritiene peraltro molto esigua la possibilità di compensazioni supplementari. In considerazione della dinamica dei costi e al fine di risparmiare, i costruttori sono comunque invitati a esaminare attentamente altre opportunità di compensazione e possibilmente a metterle in atto. Ancora più determinanti sono quindi eventuali abbandoni di opere che il Consiglio federale decide o propone al Parlamento. A tale proposito, il Consiglio federale e l'UFT sono invitati ad informarne tempestivamente la Delegazione di vigilanza della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del fatto che c'erano ancora soltanto poche possibilità di compensazione per l'asse del Lötschberg, segnatamente la realizzazione di un guscio interno più sottile nelle gallerie d'accesso e di un rivestimento semplificato dei cambiamenti di binario, nonché una revisione verso il basso dei parametri di sicurezza. L'UFT esaminerà le proposte e presenterà le proprie decisioni alla Delegazione di vigilanza della NFTA verso la fine del primo semestre 2005.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto dell'ATG concernente la pianificazione delle misure di compensazione sull'asse del San Gottardo, consegnato all'UFT nel corso del primo trimestre del 2005. In generale, questo rapporto sottolinea che il potenziale di risparmio sostanziale è esiguo a causa dello stato attuale di progettazione e di realizzazione dei lavori. L'UFT esamina le proposte e presenterà le sue decisioni alla Delegazione di vigilanza della NFTA verso la fine del primo semestre 2005.

Ottimizzare il progetto e i costi: adeguamento delle norme da parte delle autorità federali

In merito ad altre possibilità di risparmio sull'asse del San Gottardo, nell'aprile 2005 non erano ancora pervenuti i risultati di tre studi concernenti l'adeguamento delle norme e dei parametri federali:

- *perizia esterna concernente l'entità delle misure d'impermeabilizzazione nelle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri;*
- *perizia concernente una realizzazione a tappe della galleria di base del Monte Ceneri;*
- *perizia dell'UFT concernente la tecnica ferroviaria nella galleria del San Gottardo.*

Secondo l'UFT, i risultati saranno disponibili al più tardi alla fine del primo semestre 2005.

Ottimizzare il progetto e i costi: realizzazione a tappe dei progetti e abbandono di elementi distinti del progetto da parte del Parlamento

Il Consiglio federale ha dichiarato che i soldi a disposizione basterebbero fin oltre il 2007 per le opere FTP in corso d'attuazione, segnatamente la NFTA compresa la galleria di base del Monte Ceneri, e per le opere della prima fase di raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità. Se necessario, sarebbe inoltre possibile tagliare 632 milioni di franchi circa destinati alla galleria di base dello Zimmerberg e 216 milioni di franchi per il collegamento con la riva sinistra del lago di Zurigo (stato dei prezzi 1998). Queste due opere sono state congelate fino alla messa in consultazione del progetto sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB), nel 2007.

Credito complessivo per la NFTA: copertura insufficiente e fabbisogno finanziario

I costi finali presumibili alla fine del 2004 superano il credito complessivo per la NFTA (comprese le riserve) aumentato a 15 604 milioni di franchi il 10 giugno 2004 (stato dei prezzi 1998). In rapporto al credito complessivo, la copertura insufficiente, ossia il fabbisogno supplementare per finanziare la NFTA alla fine del 2004, ammonta a circa 742 milioni di franchi. Dal profilo dei crediti, per garantire una copertura sufficiente dei costi finali presumibili e del rischio di costi supplementari mancano attualmente 1,8 miliardi di franchi circa.

La delegazione di vigilanza della NFTA rende attenti che, se le misure di gestione dei costi (p. es. volte a ottimizzare il progetto, a realizzarlo a tappe o a ridimensionarne alcune parti) dovessero risultare insufficienti, dovrà essere presentato a tempo debito al Parlamento un messaggio concernente un nuovo credito aggiuntivo. Questo aspetto riveste un'importanza particolare dal momento che le basi legali non prevedono alcuna scadenza formale per la realizzazione della NFTA.

Credito complessivo per la NFTA: cambiamento di paradigma nel trattare il credito d'impegno

Rivolgendosi alle CdF, la Delegazione di vigilanza della NFTA constata che gli impegni contratti dal Consiglio federale fino ad aprile 2005 non superano i crediti d'impegno votati dal Parlamento. A breve termine non vi è quindi motivo di intervenire. È sufficiente informare le CdF su queste discussioni interne, in particolare poiché il Parlamento sta esaminando una nuova legge sulle finanze della Confederazione.

Fondo FTP: modifica del finanziamento – priorità alla NFTA

Il progetto di modifica del finanziamento dei progetti FTP mantiene il volume degli investimenti a 30,5 milioni di franchi (stato dei prezzi 1995), conformemente al voto sul Fondo FTP del 1998. Per contro, modifica la disponibilità delle risorse nel tempo. A seconda del volume dei costi supplementari futuri, potrebbe diventare importante poter destinare le risorse del fondo FTP prioritariamente alla NFTA. Questo aspetto riveste un'importanza particolare dal momento che le basi legali non prevedono alcuna scadenza formale per la realizzazione della NFTA. La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a seguire da vicino questa tematica nel 2005.

Scadenze

Galleria di base del San Gottardo: l'opera sarà pronta per la messa in servizio con due anni di ritardo circa, a causa del rallentamento dei lavori di costruzione a Bodio e Faido, degli adeguamenti del programma di costruzione a Erstfeld e Faido nonché dell'allungamento dei tempi d'installazione della tecnica ferroviaria. L'UFT pronostica la messa in servizio commerciale nel 2015/2016, mentre l'ATG continua a perseguirla per la fine del 2015.

Galleria di base del Monte Ceneri: a causa dei diversi ritardi subiti dal progetto, la fase di messa in servizio dell'opera sarà rimandata al 2016. La messa in servizio commerciale integrale dell'asse del San Gottardo, compresa la galleria di base del Monte Ceneri, è quindi prevista nel 2017.

Un confronto con la gestione dei rischi mostra, per l'asse del San Gottardo, che a causa dei rischi già individuati in materia di scadenze non è da escludere un rinvio della data di entrata in servizio.

Galleria di base del Lötschberg: la tempestiva disponibilità e interoperabilità del sistema d'arresto dei treni ETCS Level 2 sulla linea di base del Lötschberg e l'equipaggiamento del materiale rotabile con ETCS Level 2 non è ancora garantito. Sarà quindi realizzata una segnalazione di sostituzione all' ETCS Level 2 mediante segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg. L'inizio esatto dell'entrata in servizio commerciale con ETCS Level 2 dovrà essere comunicato al più tardi nel corso dell'estate 2006 affinché possa essere definito l'orario delle corse valido a partire dal dicembre 2007.

All'inizio del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata del fatto che le scadenze di praticamente tutti i lavori erano da considerare incerte. Le scadenze fissate dalla Confederazione per l'entrata in servizio (esercizio commerciale ridotto a partire dal maggio 2007 ed esercizio integrale a partire dal dicembre 2007) potranno essere rispettate soltanto se tutte le attività si concateneranno in modo ottimale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che la TTPCP potrà essere prelevata integralmente al più presto dal giorno dell'entrata in servizio della prima galleria di base e al più tardi dal 2008. Il rispetto della scadenza 2007 è pertanto di prioritaria importanza.

Dal momento che non c'è alcuna riserva di tempo per preparare la messa in servizio della linea di base del Lötschberg, la Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di esaminare entro metà maggio 2005:

- se debbano essere adottate misure di accelerazione e, se del caso, quali;*
- se siano necessarie risorse finanziarie supplementari – e, se del caso, di quale entità – per garantire la messa in servizio alla scadenza prevista;*
- quali siano le conseguenze che ne deriverebbero.*

In occasione di questo esame, il Consiglio federale presterà particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- l'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e la CE;*
- il principio di non discriminazione per quanto riguarda l'accesso alla rete;*
- il rapporto costi-benefici delle misure di accelerazione;*
- la delimitazione fra oneri di infrastruttura e oneri per materiale rotabile;*
- la legalità delle misure.*

Galleria di base del Monte Ceneri

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che, nelle attuali previsioni, la galleria di base del Monte Ceneri è pianificata per il traffico veloce dei passeggeri e per circa i due terzi del traffico merci destinato all'Italia.

Essa rileva che il Parlamento può influire sulle risorse assegnate alla galleria di base del Monte Ceneri fissando il limite superiore degli anticipi. Durante la sessione primaverile 2005, il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore di un innalzamento del limite superiore degli anticipi nel fondo FTP a 8,6 miliardi di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che:

- con il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, il Parlamento ha deciso la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri con un sistema a due tubi a binario unico;*

-
- la possibilità di aumentare la distanza fra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri sarà riesaminata nel quadro del mandato permanente che prevede la valutazione e l'attuazione di ogni possibilità di risparmio;
 - il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di esaminare le possibilità di realizzare a tappe la galleria di base del Monte Ceneri.

Dalle discussioni approfondite della Delegazione di vigilanza della NFTA in merito agli standard di sicurezza richiesti è risultato che vi è un certo margine di apprezzamento. La questione ha suscitato pareri discordanti in seno alla Delegazione.

Geologia

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che, a causa delle zone di disturbo geologico non prevedibili, che hanno reso necessari, fra l'altro, lo spostamento e l'allungamento della stazione multifunzionale di Faido, sono stati accumulati ritardi a Bodio e Faido nonostante le misure di gestione adottate. Le condizioni geologiche molto difficili e la conseguente modifica del progetto nel 2003 hanno provocato un ritardo valutato attualmente a circa due anni. Secondo l'ATG, le possibilità di ottimizzazione sono praticamente esaurite. Il costruttore ritiene quindi che i ritardi accumulati non potranno più essere recuperati. Una notizia positiva è giunta dal comparto di Amsteg, dove la zona d'Intschi ha potuto essere perforata più rapidamente del previsto e senza particolari problemi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che, secondo le indicazioni della BLS AT e dell'UFT, il costo delle modifiche del progetto, compresa la zona di Mitholz (strato sedimentario contenente carbone), ammonta a circa 28 milioni di franchi.

Tecnica ferroviaria

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dell'aumento dei costi preventivati della tecnica ferroviaria al San Gottardo nonché dell'analisi dei rischi connessi a questo settore per i due assi della NFTA. Durante l'anno in rassegna, si è in particolare interessata alle misure volte a ridurre i rischi per la Confederazione, alla preparazione delle gare d'appalto per la tecnica ferroviaria sull'asse del San Gottardo e ai lavori di approntamento della tecnica ferroviaria nella galleria di base del Lötschberg, in particolare per quanto riguarda la messa in servizio e i costi finali.

ETCS Level 2

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, allo stato attuale, le scadenze per lo sviluppo e la messa in servizio della segnalazione in cabina ETCS Level 2 nel quadro di FERROVIA 2000 restano precarie. Secondo le FFS, la situazione è ancor più delicata da quando è entrato in vigore il nuovo orario nel dicembre 2004, poiché i test ETCS sulla nuova tratta possono essere effettuati soltanto di notte.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che attualmente la disponibilità e l'interoperabilità dell'ETCS Level 2 sull'asse del Lötschberg non siano garantite alla scadenza prevista. Invita pertanto il Consiglio federale a dedicare un'attenzione particolare a questo aspetto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, nonostante i grossi sforzi forniti sul piano dell'infrastruttura, l'entrata in servizio delle linee di base del Lötschberg alla scadenza prevista potrà essere garantita soltanto se, contemporaneamente, tutti i veicoli saranno equipaggiati con l'ETCS Level 2.

L'UFT sottolinea che la data esatta d'inizio del pieno esercizio commerciale della linea di base del Lötschberg con l'ETCS Level 2 dovrebbe essere resa nota al più tardi nel corso dell'estate 2006 così da rendere possibile l'elaborazione dell'orario delle corse valido a partire dal dicembre 2007.

Preparazione della messa in servizio dell'asse del Lötschberg

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che ogni ritardo nei lavori può tradursi in uno spostamento della data di messa in servizio qualora non venga adottata alcuna misura supplementare di gestione. Inoltre, l'accelerazione dei lavori e la moltiplicazione delle attività svolte contemporaneamente nella galleria fanno lievitare il numero degli operatori accrescendo le esigenze di ordine logistico e ampliando il rischio in materia di scadenze. La Delegazione ha preso atto di questi rischi importanti e seguirà la loro evoluzione nel 2005. A questo proposito ha formulato una raccomandazione a destinazione del Consiglio federale (vedi capitolo sulle scadenze).

Esercizio della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che i piani di esercizio consentono di rappresentare modelli e possibilità validi su un arco temporale di 10 anni al massimo. Il piano d'offerta e d'esercizio sarà costantemente adeguato nel quadro di una pianificazione continua, come nei casi di differimento o abbandono della costruzione della galleria di base dello Zimmerberg per motivi politici, di una riduzione del numero di binari di sorpasso ai portali delle gallerie o di nuove o diverse esigenze di mercato nel traffico passeggeri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata in modo particolare alle conseguenze di un eventuale rinuncia alla galleria di base dello Zimmerberg sulle capacità definite nel messaggio FTP. Ha chiesto alle FFS di approfondire questa tematica entro la metà del 2005. Essa dà per scontato che si definiscano in tempo utile le basi decisionali per un eventuale disciplinamento delle priorità fra traffico passeggeri e traffico merci.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che, in relazione al progetto «dorsale lunga chiusa», l'UFT ha già intrapreso lavori preliminari con la collaborazione del Cantone di Uri. Sono stati attribuiti alcuni mandati alle FFS e all'ATG, in particolare per quanto riguarda il piano d'esercizio. Secondo l'UFT, la gara d'appalto per gli studi sarà indetta soltanto quando il Parlamento avrà autorizzato i crediti necessari nel quadro del progetto sull'analisi delle capacità degli assi nord-

sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA.

Approvvigionamento in elettricità

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che l'approvvigionamento in elettricità sia attualmente garantito per i due assi della NFTA.

Aggiudicazioni e richieste di pagamento supplementari

In base alle informazioni in suo possesso, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ha alcun motivo per sospettare violazioni del diritto federale sugli appalti pubblici in occasione delle aggiudicazioni né l'indebita sottrazione di centinaia di milioni di franchi dal fondo FTP. Non vede alcun motivo per opporsi alla ripartizione dei lotti prevista dall'ATG.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto di un'istruzione del capo del DATEC indirizzata ai costruttori nella quale chiede di controllare minuziosamente ogni richiesta supplementare assumendo una posizione ferma nei confronti degli imprenditori. L'UFT ha consigliato ai costruttori di andare, se necessario, fino alla Tribunale federale qualora non fosse possibile trovare un accordo con gli imprenditori. La Delegazione di vigilanza della NFTA non ha alcun motivo per criticare il modo di trattare le richieste di pagamento supplementari. Condivide le istruzioni di fermezza date dalle autorità competenti ai costruttori. Nella sua corrispondenza con le CdF, le CdG, le CTT e la DF, ha ricordato che i dettagli delle richieste di pagamento supplementari sono confidenziali e non devono uscire dalla cerchia della Delegazione di vigilanza della NFTA. La sua politica è quella di non comunicare le cifre in merito alle procedure pendenti. Una comunicazione più aperta indebolirebbe inoltre la posizione dei costruttori nei negoziati con i consorzi, inducendo questi ultimi a richieste più elevate con conseguenti costi supplementari più importanti a carico della Confederazione.

Prezzo dei materiali

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto di un'inchiesta della Comco sui prezzi del cemento e del calcestruzzo nelle aggiudicazioni NFTA, concludendo per il momento che il principale problema risiede nella differenza globale del livello dei prezzi del cemento fra la Svizzera e l'estero. Per questo ritiene che un'inchiesta limitata al mercato del cemento per la NFTA non possa essere efficace e che soltanto un'inchiesta allargata al mercato svizzero del cemento possa produrre risultati tangibili. Una tale indagine appare particolarmente urgente dal momento che a medio termine si prevedono le gare d'appalto per le forniture di cemento per la galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a seguire l'evoluzione del prezzo dei materiali, in particolare dell'acciaio, tenendo conto dell'evoluzione del mercato e delle conseguenze finanziarie sulla tecnica ferroviaria al San Gottardo.

Sicurezza e condizioni di lavoro sui cantieri della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la frequenza degli incidenti sui cantieri della NFTA è inferiore a quella su altri cantieri sotterranei. Ha preso atto delle misure adottate e attuate in questo settore.

Raccordi alla NFTA: tracciato della linea nel Cantone di Uri

Benché la parte di progetto nel settore Uri (Gottardo Nord e Erstfeld) sia ancora nella fase di pianificazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA constata che i costi finali presumibili sono in costante aumento. Complessivamente sono già annunciate modifiche di progetto per circa 500 milioni di franchi di costi supplementari. Questa cifra equivale a circa il 68 per cento dei costi iniziali previsti, valutati a 740 milioni di franchi, delle tratte San Gottardo Nord e Erstfeld.

Secondo il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, il Consiglio federale può liberare una quota di 100 milioni di franchi circa del credito di 900 milioni allo scopo di realizzare una biforcazione sotterranea del progetto «dorsale lunga chiusa», ma unicamente se la costruzione fra la base di Amsteg e il km 98,2 del tracciato (punto di intersezione) può essere avviata prima del 31 marzo 2005. In seguito all'emanazione della decisione d'approvazione dei piani del 5 marzo 2004 concernente il progetto Uri 2003, i lavori di costruzione delle tratte San Gottardo Nord e Erstfeld sono iniziati il 19 luglio 2004. È stata quindi adempiuta la condizione posta dal Parlamento.

Alla fine del 2004, il capo del DATEC e l'UFT hanno riferito che il clima in seno alla delegazione delle autorità «Uri» era costruttivo e che, in queste condizioni, la procedura d'approvazione formale dei piani concernente la parte del progetto situata a nord del punto di intersezione sarebbe potuta ripartire nella primavera del 2005. Queste dichiarazioni hanno permesso alla Delegazione di vigilanza della NFTA di constatare che il clima si era rasserenato al punto da poter essere definito costruttivo. Essa sostiene qualsiasi misura volta a migliorare la fiducia reciproca, evitando così nuovi costosi ritardi.

Con il progetto Uri 2003, il DATEC ha fra l'altro approvato la biforcazione sotterranea del tracciato «dorsale lunga chiusa». Il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi approvato dal Parlamento durante l'estate 2004 comprendeva circa 100 milioni per questa opera. Su mandato dell'UFT, l'ATG ha esaminato i risparmi che potevano essere ottenuti nell'elaborazione della biforcazione sotterranea. Nella versione ridimensionata, i tubi di derivazione sono più corti mentre la caverna di smontaggio delle frese meccaniche è stata abolita. Questa modifica di progetto permette di risparmiare 39 milioni di franchi circa.

Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del coordinamento fra le linee d'accesso alla NFTA in Svizzera previsto nel quadro del progetto sullo sviluppo futuro dei grandi progetti ferroviari che sarà posto in consultazione nel 2007.

Linee d'accesso alla NFTA all'estero

Alla fine di aprile del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che le capacità delle linee d'accesso settentrionali alla NFTA (Germania) potranno essere pronte a tempo debito. Il finanziamento complessivo non è tuttavia ancora garantito.

Il giudizio della Delegazione di vigilanza della NFTA sulle linee d'accesso meridionali alla NFTA (Italia) non è cambiato rispetto al precedente periodo esaminato. La Delegazione non ritiene necessario intervenire a livello di alta vigilanza parlamentare. Nel quadro dell'esame del messaggio concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria Svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, il Parlamento deve pronunciarsi su un credito di pianificazione per la valutazione delle linee d'accesso meridionali.

Indagini del Controllo federale delle finanze e dell'UFT

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei risultati complessivamente buoni scaturiti dalle indagini effettuate dal Controllo federale delle finanze. Essa constata anche che il coordinamento dei controlli funziona, permettendo di evitare lacune e doppioni. Per il momento, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ravvisa alcun bisogno di intervenire a livello di alta vigilanza parlamentare.

Il programma dei controlli che saranno effettuati nel 2005 ha convinto la Delegazione di vigilanza della NFTA che esso è stato elaborato in funzione dei risultati dell'analisi dei rischi dell'UFT. Dai controlli dell'UFT la Delegazione si attende raccomandazioni e misure a destinazione dei costruttori, in particolare in vista di ridurre i rischi potenziali nei settori della geologia, della tecnica ferroviaria, dell'organizzazione per la messa in servizio e dell'evoluzione dei costi (programma di misure di compensazione).

Indice

Compendio	2768
Abbreviazioni	2786
I. Introduzione	2788
1 Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)	2788
1.1 Rapporto fra la vigilanza parlamentare (alta vigilanza) e la vigilanza del Consiglio federale	2788
1.2 Principi operativi concernenti le modalità di lavoro e il coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)	2789
1.3 Delegazione di vigilanza della NFTA	2789
1.3.1 Composizione	2789
1.3.2 Sedute della Delegazione	2790
1.3.3 Interventi di privati e di organizzazioni la Delegazione di vigilanza della NFTA	2791
1.3.4 Rapporti relativi alla vigilanza sulla NFTA	2792
1.3.5 Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA	2794
II. Temi prioritari	2796
2 Gestione del progetto NFTA	2796
2.1 Basi legali e politiche	2796
2.1.1 Decisioni del Parlamento	2796
2.1.2 Ruolo dell'alta vigilanza sulla NFTA	2797
2.1.3 Esecuzione da parte del Consiglio federale e del Dipartimento	2797
2.2 Fattori di gestione: prestazioni, costi, finanze e scadenze	2798
3 Costi	2800
3.1 Basi	2800
3.2 Evoluzione dei costi finali presumibili	2802
3.3 Aumento dei costi dal 1998 e dalla fine del 2003	2803
3.3.1 Aumento del costo complessivo della NFTA	2803
3.3.2 Cause e fattori alla base dell'aumento del costo complessivo della NFTA	2804
3.3.3 Cause e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg	2805
3.3.4 Cause e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del San Gottardo	2808
3.3.5 Cause e fattori dell'aumento dei costi degli ampliamenti delle linee della rimanente rete (preparativi per l'entrata in servizio, Lötschberg)	2811
3.3.6 Cause e fattori dell'aumento dei costi: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	2812
3.4 Modifiche dell'ordinazione della Confederazione: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	2813
3.4.1 Proporzioni delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione	2813

3.4.2	Costi nell'ambito del margine di precisione dei costi di ± 15 per cento	2815
3.4.3	Competenze nel processo di modifiche	2816
3.4.4	Approccio del processo di modifiche	2816
3.5	Precisione e attendibilità delle previsioni dei costi	2817
3.5.1	Accertamento della precisione e dell'attendibilità delle previsioni dei costi	2817
3.5.2	Margine di variazione dei costi	2817
3.5.3	Rischio concernente i costi	2818
3.5.4	Rischio concernente i costi: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	2818
3.6	Oneri dovuti a rincaro, interessi intercalari e IVA	2819
3.6.1	Nozioni relative al rincaro	2819
3.6.2	Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991	2820
3.6.3	Oneri dovuti a rincaro, interessi intercalari e IVA: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	2821
3.7	Stima del costo effettivo della NFTA sino alla conclusione del progetto	2821
4	Sistema del controllo dei costi	2823
4.1	Impegno dei costruttori per un uso parsimonioso dei mezzi	2823
4.2	Gestione mediante riserve esigue e centralizzata presso il Consiglio federale	2824
5	Ottimizzazione del progetto e dei costi	2826
5.1	Misure di compensazione dei costruttori	2826
5.1.1	Misure di compensazione sull'asse del Lötschberg	2827
5.1.2	Misure di compensazione sull'asse del San Gottardo	2828
5.1.3	Adeguamento delle norme e dei parametri da parte delle autorità federali	2829
5.2	Realizzazione a tappe e abbandono di elementi distinti del progetto	2829
6	Credito complessivo per la NFTA e Fondo FTP	2831
6.1	Costi scoperti e fabbisogno di finanziamento	2831
6.2	Cambiamento di paradigma nell'approccio con il credito d'impegno	2833
6.3	Crediti d'impegno: credito complessivo per la NFTA	2836
6.3.1	Credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA e liberazione parziale del credito d'opera da parte del Parlamento	2836
6.3.2	Credito d'opera «Riserve» e liberazione parziale del credito d'opera «Riserve» da parte del Consiglio federale	2837
6.3.3	Trasferimenti fra i crediti d'opera decisi dal Consiglio federale	2838
6.4	Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)	2839
6.4.1	Modifica del finanziamento – priorità per la NFTA	2839
6.4.2	Risultati della simulazione del Fondo alla fine di 2005	2839
6.4.3	Ripercussioni dei programmi di sgravio 2003 e 2004	2840
6.5	Crediti di pagamento	2840
6.5.1	Conto 2004 in relazione ai crediti di pagamento NFTA	2840

6.5.2 Preventivo e supplementi 2005 rispetto ai crediti di pagamento NFTA	2842
6.5.3 Pianificazione della liquidità dei crediti di pagamento NFTA	2842
7 Scadenze	2843
7.1 Scadenze sull'asse del San Gottardo	2843
7.2 Scadenze sull'asse del Lötschberg	2844
7.3 Scadenze relative ad altre opere	2846
7.4 Grado di precisione delle scadenze	2846
7.5 Conflitto d'interessi tra costi e scadenze	2846
8 Galleria di base del Monte Ceneri	2847
8.1 Impiego della galleria, progetto e tracciato	2847
8.2 Aspetti finanziari	2848
8.3 Possibilità di scaglionamento	2848
8.4 Sistema di galleria	2849
8.5 Sistema di drenaggio	2850
8.6 Appalti	2850
9 Geologia	2851
9.1 Problemi geologici sull'asse del San Gottardo	2851
9.1.1 Faido	2851
9.1.2 Problemi geologici nel comparto di Bodio	2852
9.2 Problemi geologici sull'asse del Lötschberg	2853
10 Tecnica ferroviaria	2854
10.1 Costi dell'attrezzatura tecnico ferroviaria, maggiorazione dei costi	2854
10.2 ETCS Level 2 (European Train Control System) ed equipaggiamento del materiale rotabile	2856
11 Preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del Lötschberg	2859
12 Esercizio della NFTA	2861
12.1 Piattaforme operazionali e modelli di orario	2861
12.2 Piano d'offerta e piano d'esercizio sull'asse del Lötschberg	2862
12.3 Piano d'offerta e piano d'esercizio sull'asse del San Gottardo	2862
12.4 Alimentazione elettrica della ferrovia	2863
13 Aggiudicazioni e pagamenti complementari	2864
13.1 Aggiudicazioni	2864
13.1.1 Considerazione del miglior offerente per i grandi lotti di costruzione sul San Gottardo e sul Lötschberg	2864
13.1.2 Ripartizione dei lotti e rischio aggregato	2865
13.2 Pagamenti supplementari	2866
13.2.1 Procedura e atteggiamento di autorità federali e imprese	2866
13.2.2 Prassi della Delegazione di vigilanza della NFTA nel campo dell'informazione	2867
13.2.3 Rischio di insolvenza e verifica della solvibilità	2867

14 Prezzi dei materiali: cemento e acciaio	2868
14.1 Indagini sui prezzi del cemento per la NFTA	2868
14.2 Evoluzione dei prezzi dell'acciaio	2870
15 Sicurezza e condizioni del lavoro nei cantieri della NFTA	2871
15.1 Sicurezza del lavoro	2871
15.2 Condizioni di lavoro	2872
16 Raccordi alla NFTA	2874
16.1 Raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri	2874
16.2 Visiun Porta Alpina	2877
16.3 Linee d'accesso svizzere alla NFTA	2877
16.4 Linee d'accesso estere alla NFTA	2878
16.4.1 Linee d'accesso settentrionali e orientali dalla Germania	2878
16.4.2 Linee d'accesso meridionali dall'Italia	2880
III. Affari correnti	2882
17 Decisioni del Consiglio federale, rapporti dell'UFT e del Controllo federale delle finanze	2882
17.1 Decisioni del Consiglio federale	2882
17.2 Rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT	2883
17.3 Comunicazioni di eventi eccezionali dei costruttori e esercenti	2883
17.4 Rapporti del CDF	2884
17.4.1 Esame del contratto d'appalto della BLS AT con la ARGE Ferden per la costruzione grezza della galleria di base sud	2884
17.4.2 Esame dell'organizzazione dell'ATG e progetto della galleria di base del Monte Ceneri	2884
17.4.3 Analisi dei rapporti degli organi di revisione per il 2004 e seduta di coordinazione con gli organi di controllo	2884
17.5 Controlli speciali e complementari dell'UFT	2885
Allegati	
1 Compendio delle raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione del Consiglio federale 2004	2886
2 Basi legali	2887
3 Messaggi e rapporti del Consiglio federale	2889
4 Elenco delle decisioni relative alla NFTA prese dal Consiglio federale nel 2004	2890
5 Elenco delle comunicazioni in caso di eventi eccezionali o di imprevisti durante il periodo in esame e fino ad aprile 2005	2891
6 Principi operativi sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)	2893
7 Evoluzione dai preventivi originari ai costi finali presumibili al 31 dicembre 2004 (tabella)	2900

8	Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP): simulazione dell'UFT (stato 24 marzo 2005)	2902
9	Evoluzione dei crediti d'opera compreso il credito d'opera «riserve» dal 1998 alla fine del 2004: tabella	2903
10	Analisi dei rischi dell'UFT a fine 2004	2905
11	Compendio delle constatazioni, valutazioni e raccomandazioni della DVN contenute nei rapporti d'attività 1999–2003	2908
12	Nuova ferrovia transalpina (NFTA): principali competenze in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione	2939

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AG-IBN-G	Arbeitsgruppe Inbetriebnahme Gotthard
AG-IBN-L	Arbeitsgruppe Inbetriebnahme Lötschberg
ATG	AlpTransit San Gottardo SA
BLS	Ferrovia del Lötschberg SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
CDF	Controllo delle finanze federali
CIA	Costo iniziale attualizzato
Comco	Commissione federale della concorrenza
CPPLS	Commissione professionale paritetica per i lavori sotterranei
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
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
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
ETCS	European Train Control System (Sistema di controllo treni europei)
FFS	Ferrovie federali svizzere SA
FPF	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FTP	Finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici
GBC	Galleria di base del Monte Ceneri
GBG	Galleria di base del San Gottardo
GBL	Galleria di base del Lötschberg
GBZ	Galleria di base dello Zimmerberg
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways
IVA	Imposta sul valore aggiunto
COCIC	Coordinamento degli organi delle costruzioni e degli immobili della Confederazione
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LL	Legge sul lavoro
MFS	Stazione multifunzionale
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
NBS	Nuova tratta
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NIR	Nuovo indice di rincaro della NFTA
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici

OFC	Ordinanza sulle finanze della Confederazione
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
PSg	Programma di sgravio
PO SiB-AT	Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit»
RAV	Raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità
RhB	Ferrovie retiche SA
SA	Società anonima
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SOB	Ferrovie del Sud-Est SA
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
TBT-AT	Commissione tecnica di accompagnamento AlpTransit
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
IT	Impresario totale
UFAEG	Ufficio federale delle acque e della geologia
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFT	Ufficio federale dei trasporti
CIP	Costi iniziali previsti
UST	Ufficio federale della statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
UTP	Unione dei trasporti pubblici
ZIW	Indice zurighese dei costi della costruzione degli alloggi

Rapporto

I. Introduzione

1 **Vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)**

1.1 **Rapporto fra la vigilanza parlamentare (alta vigilanza) e la vigilanza del Consiglio federale**

Secondo l'articolo 20 capoverso 3 del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione della ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS 742.104), l'alta vigilanza dell'Assemblea federale è esercitata dalla Delegazione di vigilanza della NFTA, la quale ha il compito di controllare, nel quadro della vigilanza parlamentare concomitante e a posteriori (alta vigilanza finanziaria e controllo dell'Amministrazione) la realizzazione della NFTA in relazione con l'osservanza dei costi, delle scadenze, dei crediti e delle prestazioni ordinate dalla Confederazione nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Rientra nei compiti della Delegazione anche il controllo della struttura organizzativa del progetto e della vigilanza nonché l'esercizio, da parte degli organi competenti, delle funzioni di vigilanza e di gestione.

Nel quadro della sua alta vigilanza, la Delegazione di vigilanza della NFTA valuta se il Consiglio federale adempie correttamente la sua funzione di vigilanza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza della Delegazione di vigilanza della NFTA è selettiva e tematica; la vigilanza del Consiglio federale è invece globale ed esaustiva.

La Delegazione di vigilanza della NFTA non ha alcun potere decisionale né la competenza di emanare istruzioni. Può indirizzare reclami o raccomandazioni direttamente al Consiglio federale o provvedere alla loro adozione per il tramite delle Commissioni delle finanze (CdF), delle Commissioni della gestione (CdG), delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) o della Delegazione delle finanze (DF). Nell'esercizio di questa sua funzione essa non assume alcuna responsabilità sia in merito alle decisioni prese dalle istanze menzionate, sia in merito alla vigilanza immediata del Consiglio federale sull'Amministrazione e su terzi. La vigilanza immediata e l'adozione di istruzioni permangono di competenza esclusiva del Consiglio federale.

Nei suoi due ultimi rapporti d'attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato approfonditamente le caratteristiche del sistema di vigilanza sulla NFTA nonché le possibilità di ottimizzarlo. Nel presente rapporto essa rinuncia a soffermarsi nuovamente sull'argomento e rinvia all'allegato 13 per una visione d'insieme delle istanze di vigilanza e di controllo impegnate nella realizzazione della NFTA nonché dei principali responsabili dell'esecuzione. L'allegato descrive anche la portata dei compiti di siffatte istanze.

1.2

Principi operativi concernenti le modalità di lavoro e il coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)

Su richiesta dei nuovi presidenti delle CdF, la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) ha esaminato il sistema di alta vigilanza parlamentare sulla NFTA, interrogandosi in merito alla sua efficacia e agli eventuali conflitti di competenze. La CPV si compone dei presidenti delle due CdG, della Delegazione delle commissioni della gestione (DelCG), delle due CdF, della DF e della Delegazione di vigilanza della NFTA. Si riunisce almeno due volte all'anno, assume il coordinamento materiale dei programmi di controllo e decide in merito ai conflitti di competenze. Ai fini di una chiara delimitazione delle competenze e delle responsabilità delle diverse commissioni e delegazioni attive nell'ambito della NFTA, la DF ha definito, in collaborazione con i presidenti delle CTT, i principi operativi dell'alta vigilanza sulla NFTA. Detti principi sono stati dibattuti nelle commissioni e delegazioni interessate e adottati dalla CPV il 6 dicembre 2004 (cfr. allegato 7).

I principi operativi del 6 dicembre 2004 alla base del coordinamento e dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA) hanno sostituito le direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA del 1999. Essi disciplinano e concretizzano:

- i compiti della Delegazione di vigilanza della NFTA,
- i diritti della stessa e la riservatezza del suo lavoro,
- le modalità d'informazione del pubblico,
- il rendiconto in seno alle commissioni di vigilanza (CdF e CdG), delle CTT, della DF e del Parlamento,
- le competenze e la responsabilità politica della Delegazione di vigilanza della NFTA, delle commissioni di vigilanza, delle CTT nonché della DF,
- il coordinamento fra la Delegazione di vigilanza della NFTA, le commissioni di vigilanza, le CTT e la DF,
- la relazione fra l'alta vigilanza parlamentare e la vigilanza del Consiglio federale sulla NFTA.

Il Rapporto annuale 2004 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 21 gennaio 2005 illustra esaurientemente le attività e le decisioni della CPV in relazione con i nuovi principi operativi (FF 2005 1707).

1.3

Delegazione di vigilanza della NFTA

1.3.1

Composizione

In virtù dell'articolo 20 capoverso 4 del decreto sul transito alpino, le CdG e le CTT delle due Camere nominano ciascuna due loro membri nella Delegazione di vigilanza della NFTA. La presidenza è esercitata per un anno a turno da un deputato del Consiglio nazionale e da un deputato del Consiglio degli Stati. Per il resto la Delegazione si costituisce autonomamente.

Nel 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA era composta nel seguente modo (cfr. tabella 1):

Tabella 1

Composizione della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2004

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

* presidente nel 2004
 ** vicepresidente nel 2004

Nel 2005 la composizione della Delegazione è rimasta invariata e il collegio presidenziale si compone dei consiglieri agli Stati Thomas Pfisterer, presidente, e del consigliere nazionale Otto Laubacher, vicepresidente. La Delegazione di vigilanza della NFTA è assistita dalla Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA) mediante l'equivalente di un posto a tempo pieno.

1.3.2 Sedute della Delegazione

Nel 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è riunita a sei riprese in occasione di sedute ordinarie della durata media di due giorni ciascuna. Nella primavera 2004 ha dedicato una sessione straordinaria ai costi supplementari annunciati a brevissimo termine. Ha inoltre tenuto una seduta durante la sessione parlamentare autunnale nel 2004, al fine di esaminare il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA, relativo al primo semestre 2004.

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

Nelle sue sedute la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato sette decisioni del Consiglio federale, una mezza dozzina di rapporti di revisione e di note del CDF, due rapporti sullo stato dei lavori della NFTA dell'UFT inerenti ai periodi dal 1° luglio al 31 dicembre 2003 e dal 1° gennaio al 30 giugno 2004 nonché il rapporto di gestione 2003 delle società di costruttori ATG e BLS AT. Inoltre è stata orientata

in merito a una dozzina di controlli speciali e complementari, effettuati dalla sezione AlpTransit dell'UFT.

Accanto alle sue riunioni a Berna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha effettuato ispezioni in loco durante il periodo esaminato nel rapporto.

- Nel maggio 2004 ha visitato la nuova tratta Mattstetten–Rothrist per esaminare lo stato dei lavori concernente l'installazione dell'ETCS Level 2.
- Si è riunita nei Cantoni di Uri e dei Grigioni nel settembre 2004. In tale occasione ha percorso il futuro tracciato della NFTA nella pianura della Reuss, ha incontrato delegazioni degli esecutivi cantonali locali e si è intrattenuta con rappresentanti dell'associazione «Visiun Porta Alpina». Durante due visite ai cantieri sotterranei di Amsteg e Sedrun l'ATG ha esposto lo stato dei lavori e le prospettive dei lavori di avanzamento.
- Nel novembre 2004 si è recata nei capannoni di montaggio della BLS AT a Berna, sede dei lavori di preparazione per la realizzazione della tecnica ferroviaria della galleria di base del Lötschberg. I responsabili della BLS AT hanno illustrato alla Delegazione lo svolgimento di questa logistica complessa.

In febbraio e in novembre 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso con il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC) sulle seguenti problematiche concernenti la vigilanza strategica del dipartimento:

- costi supplementari e piano di ridimensionamento (cfr. n. 5.2),
- ottimizzazione della vigilanza del Consiglio federale e del DATEC, circolazione delle informazioni (cfr. n. 2.1.3 e rapporto di attività 2003, n. 18),
- modifica del finanziamento del Fondo FTP (cfr. n. 2.1.1 e n. 6.4.1),
- misure di compensazione e possibilità di ridimensionamento (cfr. n. 5),
- linee d'accesso in Germania e in Italia (cfr. n. 16.4),
- situazione della NFTA nel Cantone di Uri (cfr. n. 16.1).

Durante il periodo in esame, il collegio presidenziale e la Segreteria della Delegazione di vigilanza della NFTA hanno partecipato attivamente ai lavori della CPV sulle modalità di lavoro e sul coordinamento nell'ambito dei nuovi principi operativi dell'alta vigilanza sulla NFTA (cfr. n. 1.2).

1.3.3 Interventi di privati e di organizzazioni la Delegazione di vigilanza della NFTA

Durante il periodo in esame il presidente, i membri e la Segreteria della Delegazione di vigilanza della NFTA hanno ricevuto oltre trenta lettere e telefonate di *privati* che chiedevano, direttamente o indirettamente, chiarimenti sulla NFTA. Il vasto progetto suscita grande interesse nella popolazione. I commenti e gli interrogativi emersi concernevano per lo più dettagli dei costi supplementari, delle indagini della Commissione della concorrenza (Comco) in relazione con i prezzi del cemento e dei sistemi di calcestruzzo per la NFTA, delle linee di accesso a nord e a sud in Germania, in Italia e in Svizzera nonché del lavoro dell'UFT e dei costruttori. Il tono molto diretto di talune lettere testimonia la forte componente emotiva presente nella popo-

lazione nei confronti di questo progetto. Durante le sue sedute con l'UFT e i costruttori, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è soffermata sulle osservazioni e i suggerimenti del pubblico che presentassero nesso con l'alta vigilanza sulla NFTA. Le questioni più specifiche sono invece state trasmesse all'UFT o ai costruttori interessati.

Alcune *organizzazioni* che non erano state considerate in occasione dei bandi di concorso si sono rivolte alla Delegazione di vigilanza della NFTA con domande specifiche sullo svolgimento delle aggiudicazioni. Per quanto concerne i dettagli delle offerte, la Delegazione ha chiesto all'UFT di verificare la conformità delle stesse alla legislazione federale sugli acquisti pubblici, senza intervenire nelle eventuali procedure di ricorso avviate.

In merito alle domande su progetti del Consiglio federale concernenti la NFTA, la Delegazione ha coordinato le sue informazioni con la segreteria delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. I risultati dell'analisi delle domande che interessano direttamente la Delegazione di vigilanza della NFTA sono stati integrati nei capitoli del presente rapporto concernenti le priorità tematiche della Delegazione.

1.3.4 Rapporti relativi alla vigilanza sulla NFTA

In virtù dell'articolo 20 capoverso 5 del decreto sul transito alpino la Delegazione di vigilanza della NFTA presenta annualmente rapporto sulla sua attività di vigilanza alle CdF, alle CdG e alle CTT d'ambo le Camere.

Conformemente al numero 5 dei principi operativi del 6 dicembre 2004, i rendiconti della Delegazione di vigilanza della NFTA alle CdF, alle CdG, alle CTT e alla DF e i rendiconti delle commissioni di vigilanza (CdF e CdG) al Parlamento hanno lo scopo di attirare con sufficiente tempestività l'attenzione delle istanze competenti sugli sviluppi che presentano rischi considerevoli nel quadro della realizzazione della NFTA. Lo strumento principale utilizzato dalla Delegazione di vigilanza della NFTA per la stesura dei suoi rendiconti è costituito dal rapporto annuale sulle sue attività di vigilanza. L'esame e l'adozione del rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA sull'anno precedente e l'esame del rapporto sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT alla fine dell'anno precedente hanno luogo contemporaneamente. Il rapporto di attività della Delegazione di vigilanza della NFTA è trasmesso per conoscenza all'inizio di maggio di ogni anno alle commissioni di vigilanza, alle CTT e alla DF.

Se ritiene che le commissioni di controllo (CdF e CdG), le CTT o la DF debbano intervenire nelle loro rispettive sfere di competenza, la Delegazione di vigilanza della NFTA formula – all'occorrenza subito ma al più tardi nel suo rapporto d'attività – proposte e raccomandazioni all'attenzione di tali commissioni.

Spetta alle commissioni di controllo rendere conto dell'attività della Delegazione al Parlamento. Il rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA sarà messo all'ordine del giorno delle due Camere dalle CdG e dalle CdF alternativamente, la prima volta in occasione della sessione estiva 2005. Nel 2005 sarà il turno delle CdG.

In virtù dell'articolo 4 del decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (decreto sul finanziamento del transito alpino; FF 2000 136), il DATEC rende conto ogni semestre sull'avanzamento dei lavori di costruzione e sull'evoluzione dei costi alla Delegazione di vigilanza della NFTA. Esso adempie tale obbligo mediante un rapporto standardizzato sullo stato dei lavori della NFTA, il quale è ultimato dall'UFT a fine di marzo e a fine di settembre di ogni anno. Il rapporto sullo stato dei lavori consta di un rapporto principale corredato di allegati e di un riassunto.

- Il rapporto principale è indirizzato alla Delegazione di vigilanza della NFTA, la quale lo esamina nei dettagli e ne prende atto formalmente.
- Il riassunto è pubblicato dall'UFT. Inoltre è reso disponibile alle CdF, alle CdG, alle CTT e alla DF, in complemento ai rendiconti orali dei rispettivi membri che le rappresentano in seno alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

Qualora si verifichi un evento eccezionale o un imprevisto fra le scadenze dei rapporti semestrali sullo stato dei lavori, il costruttore o il futuro gestore interessato deve informarne l'UFT mediante comunicazione scritta [art. 5 cpv. 2 ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino OTrAl; RS 742.104.1)].

La nozione di evento eccezionale include, oltre agli eventi geologici imprevisti e agli incidenti gravi sui cantieri della NFTA, anche le divergenze importanti in materia di costi e di scadenze in relazione con gli obiettivi iniziali. Conformemente all'allegato 6 della direttiva concernente il controlling della NFTA (DCN), l'UFT comunica senza indugio l'evento eccezionale o l'imprevisto alla Segreteria generale del DATEC e alla Delegazione di vigilanza della NFTA. Le comunicazioni di tali eventi sono analizzate dall'UFT. Oltre agli interventi avviati dal costruttore o dal gestore sono prese all'occorrenza le misure a livello della Confederazione. Le notifiche di eventi sono considerate nei rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT.

L'UFT redige, pubblica, e commenta i suoi rapporti sullo stato dei lavori; la Delegazione di vigilanza della NFTA esamina gli stessi e li valuta per conto delle commissioni madri e del Parlamento.

Il presente rapporto d'attività contiene essenzialmente i reclami, le valutazioni, le contestazioni e le raccomandazioni formulate dalla Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2004. Affinché rifletta nella misura del possibile la situazione attuale, esso tiene conto anche degli sviluppi importanti intervenuti da gennaio ad aprile 2005.

Il rapporto poggia sui dati e sulle informazioni forniti dai servizi e dalle persone impegnate nel progetto nonché, in modo essenziale, sui fatti e sui dati forniti nei rapporti sullo stato dei lavori della NFTA n. 17 (il 30 giugno 2004) e n. 18 (il 31 dicembre 2004). Tali informazioni concernono essenzialmente la descrizione attualizzata del progetto (situazione), l'evoluzione attesa (proiezioni) nei settori delle prestazioni, dei costi, dei crediti e delle scadenze nonché le corrispondenti valutazioni dei rischi. L'esame, il controllo di plausibilità e la verifica dei dati incombono in prima linea all'UFT. Gli elementi principali del rapporto – costi, scadenze e crediti – contengono anche i commenti e le valutazioni dell'UFT, dei costruttori e dei gestori formulati nei rapporti sullo stato dei lavori. Per il resto si rinvia ai riassunti dei rapporti sullo stato dei lavori pubblicati nonché alle spiegazioni apportate nei diversi messaggi del Consiglio federale sulla NFTA.

1.3.5 Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA

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

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

Tabella 2

Priorità tematiche della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2004

	Numero
OFT – Vigilanza e gestione del progetto	
– Gestione dei costi: compensazioni, adeguamento delle norme e possibilità di ridimensionamento	5.2
– Modifiche ed estensioni del progetto, segnatamente modifiche dell'ordinazione della Confederazione	3.4
– Pianificazione delle scadenze: galleria di base del San Gottardo e asse del San Gottardo	7.1
– Cantone di Uri: procedura di approvazione dei piani e prestazioni preliminari inerenti al progetto «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri	16.1
– Galleria di base del Ceneri	8
Autorità federali – Controlli e indagini	
– Condizioni di lavoro e di sicurezza sui cantieri della NFTA, incidenti gravi	15
– Indagine sui prezzi del cemento nel quadro della NFTA	14.1

	Numero
UFT/AFF – Finanziamento e Fondo FTP	
– Fondo FTP: modifica delle modalità di finanziamento e simulazioni attualizzate del Fondo	6.4
– Fondo FTP: programmi di sgravio 2003 e 2004; conseguenze per la NFTA	6.4.3
Costruttori – Esecuzione del progetto	
– Geologia: situazione, evoluzione e conseguenze	9
– Aggiudicazioni e pagamenti complementari: situazione, evoluzione e conseguenze	13
– Prezzo del cemento e dell'acciaio: situazione, evoluzione e conseguenze	14
Gestori – Preparativi per la messa in esercizio/Preparativi per l'entrata in servizio	
– Preparativi per l'entrata in servizio della galleria di base del Lötschberg	11
– ETCS Level 2 e sicurezza del materiale rotabile nella galleria di base del Lötschberg	10.2
– Principio dell'offerta e principio dell'esercizio per gli assi del Lötschberg e del San Gottardo	12
Contesto generale – Modifica delle condizioni quadro del progetto	
– Analisi della capacità degli assi nord-sud	16
– Linee d'apporto della NFTA all'estero: Germania/nodo di Basilea e Italia	16.4
– Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera: assi del San Gottardo e del Lötschberg	16.3
– Progetti FTP: progetto di consultazione sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB)	5.2

Fonte: Temi prioritari 2004 e pianificazione delle priorità tematiche 2005 della Delegazione di vigilanza della NFTA.

Se ritiene che un determinato settore tematico necessiti l'intervento delle CdF, delle CdG, delle CTT o della DF, la Delegazione di vigilanza della NFTA formula raccomandazioni concrete all'attenzione delle stesse nel suo rapporto di attività. Il presente rapporto non contiene raccomandazioni destinate alle commissioni madri né alla DF.

Nei suoi rapporti d'attività sugli anni 1999–2003, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha presentato i risultati del suo operato in forma di osservazioni, ha espresso la sua valutazione su taluni aspetti essenziali e ha formulato raccomandazioni a destinazione delle istanze sottoposte alla sua vigilanza (Consiglio federale, autorità federali, costruttori e gestori), delle sue commissioni madri (CdF, CdG, CTT) e della DF. Tali osservazioni, valutazioni e raccomandazioni sono riassunte nella tavola sinottica dell'allegato 12. La Delegazione di vigilanza della NFTA intende esaminare anche in futuro gli sviluppi di siffatti oggetti.

II. Temi prioritari

2 Gestione del progetto NFTA

2.1 Basi legali e politiche

2.1.1 Decisioni del Parlamento

Il Parlamento ha posto i principi relativi all'attuazione e al finanziamento delle due trasversali ferroviarie alpine fra il 1991 e il 1999 nei seguenti decreti federali:

- *decreto sul transito alpino*: decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (RS 742.104);
- *decreto FTP*: decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (art. 196 n. 3 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale; RS 101);
- *regolamento del Fondo*: decreto federale¹ del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140);
- *decreto sul finanziamento del transito alpino*: decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136).

Dal 1999 il Parlamento, con la discussione e l'adozione di ulteriori importanti oggetti riguardanti la NFTA, ha posto nuove condizioni quadro in materia di politica finanziaria e dei trasporti. Nel 2004 e all'inizio del 2005 ha adottato i seguenti atti:

- *credito aggiuntivo NFTA*: il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I (FF 2004 3267) ha modificato il decreto sul finanziamento del transito alpino e aumentato il credito d'opera «Riserve» di 900 milioni di franchi;
- *PSg 03*: legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003 (FF 2003 7021);
- *RAV*: legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Legge sul raccordo RAV, LRAV; FF 2005 2113).

A fine aprile 2005 il Parlamento doveva ancora pronunciarsi sui seguenti oggetti con implicazioni o conseguenze sulla NFTA:

- *PSg 04*: messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione (PSg 04; FF 2005 659);
- *FINIS*: messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4695). Il Consiglio degli Stati quale Camera prioritaria ha esaminato questo progetto nella sessione primaverile 2005 e ha preso due decisioni preliminari. In un nuovo articolo 2 capoverso 1 numero 1 del disegno di legge federale che modifica il decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000 ha stabilito che, nell'ambito della fase che inizia nel 2005, le risorse del Fondo FTP saranno utilizzate per la

¹ Attualmente: ordinanza dell'Assemblea federale (art. 163 cpv. 1 Cost.; RS 101).

NFTA con la galleria di base del San Gottardo, la galleria di base del Lötschberg e la galleria di base del Monte Ceneri. Inoltre, quale conseguenza delle decisioni relative alla legge sul raccordo RAV, ha stabilito nell'articolo 6 capoverso 2 del regolamento del Fondo che il valore cumulato degli anticipi non può superare 8,6 miliardi di franchi (prezzi 1995);

- *KANSAS*: messaggio dell'8 settembre 2004 concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA (FF 2004 4529).

Il Consiglio federale ha poi annunciato il seguente oggetto concernente la NFTA:

- *ZEB*: progetto per la consultazione sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari. Conformemente all'articolo 3 capoverso 3 della legge sul raccordo RAV, il Consiglio federale nel 2007 sottoporrà all'Assemblea federale un progetto che presenterà una panoramica sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari.

2.1.2 Ruolo dell'alta vigilanza sulla NFTA

Negli anni 1991 e 1998 il popolo svizzero e il Parlamento hanno adottato un quadro legale per la realizzazione della NFTA. Fra il 1999 e il 2003 il Parlamento si è interessato alla NFTA attraverso l'alta vigilanza da parte della Delegazione di vigilanza della NFTA. Dal 2003 la priorità si è spostata nuovamente sui lavori delle Commissioni e delle Camere federali con l'esame di vari progetti importanti per la NFTA.

2.1.3 Esecuzione da parte del Consiglio federale e del Dipartimento

Il Consiglio federale emanato la seguente ordinanza in applicazione delle decisioni del Parlamento:

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

Fondandosi sull'ordinanza sul transito alpino, il DATEC ha concluso diverse convenzioni con le ferrovie in qualità di costruttori o gestori degli assi della NFTA e ha emanato le corrispondenti direttive:

- *direttiva sul controlling della NFTA* (DCN) del DATEC;
- *convenzioni AlpTransit* fra la Confederazione e
 - le Ferrovie federali svizzere SA (FFS) sulla realizzazione della linea di base del San Gottardo e della galleria di base dello Zimmerberg,
 - AlpTransit San Gottardo SA (ATG) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento della linea di base del San Gottardo e della galleria di base dello Zimmerberg,
 - la BLS Ferrovia del Lötschberg SA (BLS) sulla realizzazione della linea di base del Lötschberg,

- BLS AlpTransit SA (BLS AT) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento della linea di base del Lötschberg,
- la Schweizerische Südostbahn (SOB) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento degli ampliamenti della linea fra San Gallo e Arth-Goldau;
- le Ferrovie federali svizzere SA (FFS) sulla progettazione, la costruzione e il finanziamento degli ampliamenti della linea fra San Gallo e Arth-Goldau:
 - la Furka-Oberalpbahn (FO) e le Ferrovie retiche (RhB) sulle opere di sistemazione della Surselva,
 - la BLS SA e le FFS sugli ampliamenti delle linee della rimanente rete, asse del Lötschberg,
 - la BLS SA sui preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del Lötschberg.

L'OTRAI, le convenzioni e la DCN sono aggiornate o rivedute ogni qualvolta le condizioni quadro vengono modificate da una nuova decisione del Parlamento.

Nel maggio 2004 l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sullo stato di attuazione delle misure per ottimizzare la vigilanza e la gestione dei progetti che il Consiglio federale gli aveva chiesto di concretizzare nel suo rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347) e che la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva chiesto nel suo ultimo rapporto (cfr. rapporto d'attività 2003, n. 18).

Nel periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto del Consiglio federale concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1. Essa è stata anche informata del fatto che a fine maggio 2004 diversi punti importanti della direttiva sul controlling della NFTA erano stati riveduti, in particolare quelli riguardanti il miglioramento del flusso delle informazioni e la precisazione dei criteri per le comunicazioni in caso di eventi eccezionali.

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA nei suoi controlli si appoggia in particolare sui fattori principali dello sviluppo dei progetti: prestazioni, scadenze, costi e finanze. Verifica inoltre l'osservanza delle condizioni quadro giuridiche e organizzative, facendosi guidare da riflessioni legate ai rischi. Nell'ottica dell'alta vigilanza della NFTA, si pongono alcune questioni fondamentali:

- *prestazioni*: gli investimenti relativi alla NFTA ordinati e finanziati dalla Confederazione – e solo questi – vengono realizzati (art. 5^{bis} del decreto sul transito alpino)? Come viene integrato correntemente il progresso tecnologico nella realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (art. 3^{bis} cpv. 1 secondo periodo)? La competenza dell'Assemblea federale concernente la costruzio-

ne e il finanziamento dei progetti NFTA che *non* sono finanziati viene rispettata (art. 8^{bis} cpv. 2)? Gli adeguamenti e le modifiche dei progetti sono giustificati?

- *costi*: quanto costerà alla Confederazione la realizzazione della NFTA? I costi stabiliti nei preventivi sono mantenuti? Di quanto sono aumentati i costi rispetto alle indicazioni al momento dell'adozione del decreto FTP? Quali sono le componenti dell'aumento dei costi? Quali fattori hanno provocato un aumento dei costi? Quali misure di risparmio sono state o devono essere prese?
- *finanze*: il finanziamento e la gestione finanziaria del progetto mediante crediti d'impegno (crediti d'opera del credito complessivo per la NFTA) e crediti di pagamento (Fondo per i grandi progetti ferroviari; Fondo FTP) sono garantiti? I crediti accordati e autorizzati sono sufficienti per il finanziamento del progetto? L'importo dei crediti d'impegno e di pagamento stanziati dal Parlamento e liberati dal Consiglio federale viene rispettato? I mezzi sono impiegati in modo parsimonioso?
- *scadenze*: gli obiettivi relativi alle scadenze convenuti fra la Confederazione e i costruttori sono osservati? Dal profilo giuridico, nel decreto sul transito alpino non sono previste scadenze. Le prestazioni ordinate e le scadenze sono specificate negli allegati alle convenzioni concluse fra la Confederazione e i costruttori;
- *condizioni quadro giuridiche*: accanto alle basi legali menzionate sopra, sui cantieri della NFTA sono applicate e rispettate tutte le disposizioni legali in materia di gestione finanziaria della Confederazione, diritto federale degli acquisiti pubblici, diritto del lavoro, degli stranieri e delle assicurazioni sociali? Le decisioni del Consiglio federale e delle autorità federali garantiscono le competenze e il margine di manovra del Parlamento?
- *condizioni quadro organizzative*: la vigilanza (controllo), la gestione (controlling) e l'attuazione del progetto sono fondati su strutture e processi adeguati e ben funzionanti? Essi sono conformi al diritto, regolari, adeguati, efficaci ed economici?

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

Se invece si vuole stabilizzare la dinamica dei costi, occorre che i costruttori sfruttino tutte le possibilità di compensazione, che le autorità federali valutino l'opportunità di ogni adeguamento del progetto e delle norme al progresso della tecnica ed eventualmente proroghino le scadenze per la realizzazione e che il Parlamento consideri la possibilità di scaglionare determinate opere o di rinunciare all'esecuzione di alcune di esse.

3 Costi

3.1 Basi

Al Parlamento interessa principalmente sapere quanto costerà alla Confederazione la realizzazione della NFTA, qual è stato l'aumento dei costi rispetto alle indicazioni fornite all'epoca dell'adozione del decreto FTP (1998) e a quanto ammontava l'aumento dei prezzi rispetto all'ultimo periodo esaminato (fine 2003). Vuole anche sapere come si compongono gli aumenti dei costi, in quali settori questi ultimi sono più elevati e quali ne sono i motivi. Si chiede inoltre quali misure per ottimizzare i costi, e in particolare per ottenere risparmi, sono state prese o sarebbero necessarie. Vuole infine essere informato se i crediti accordati per il finanziamento sono sufficienti e se le sue competenze e il suo margine di manovra in materia sono tutelati.

Per poter garantire il confronto dei costi di tutte le opere del progetto complessivo AlpTransit, il DATEC e l'UFT hanno definito nozioni specifiche nella direttiva sul controlling della NFTA (DCN):

- *costi iniziali previsti (CIP)*: la base legale per la realizzazione della NFTA è il decreto FTP, approvato dal popolo nel 1998. Gli investimenti approvati nell'ambito di questo oggetto hanno permesso di porre le basi per il successivo svolgimento del progetto. Le previsioni dei costi calcolate all'epoca sono state definite come i costi iniziali previsti del progetto, che si basano sui prezzi dell'aprile 1998;
- *costi finali presumibili*: i costruttori comunicano almeno ogni sei mesi i costi finali presumibili. Questa proiezione comprende tutti i costi che, secondo le previsioni più recenti, probabilmente si accumuleranno sino al conteggio finale per l'intero progetto. I costi finali presumibili corrispondono pertanto alla migliore previsione e comprendono fra l'altro quote dei preventivi, importi stabiliti nei contratti nonché una stima dei costi residui. I costruttori dispongono di strumenti appropriati per riconoscere tempestivamente e registrare i cambiamenti delle basi contrattuali. In tal modo, possono includere le richieste di pagamento supplementari probabili ed effettive, a condizione che siano considerate giustificate, nei costi finali presumibili.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che i costi finali presumibili comprendono unicamente i costi condizionabili, ossia escludono

- ogni supplemento per gli imprevisti a livello dei costruttori (cfr. n. 4.2),
- ogni supplemento per il margine di variazione dei costi (cfr. n. 3.5.2) o per eventuali rischi futuri (cfr. n. 3.5.3),
- qualsiasi onere per il rincaro, gli interessi intercalari e l'IVA (cfr. n. 3.6).

Il *confronto* fra i costi finali presumibili e i costi iniziali previsti indica di quanto sono aumentati i costi presumibili rispetto all'investimento approvato dal popolo nel 1998. Per permettere il confronto delle cifre, i costi sono sempre corretti del rincaro e convertiti in prezzi del 1998 mediante l'indice di rincaro della NFTA (NIR). Il NIR è stato definito congiuntamente dall'Ufficio federale di statistica, dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), dall'Ufficio federale delle strade (USTRA), dai costruttori e dall'UFT per indicizzare i prezzi nella costruzione sotterranea (cfr. n. 3.6.1):

- *marginale di variazione dei costi e rischio di costi supplementari*: nel caso dei cosiddetti costi finali presumibili si tratta di un valore di previsione, dato che oggi non è possibile dire con certezza il costo effettivo del progetto al momento del conteggio finale. Vari fattori rendono difficile una valutazione, quali la situazione del mercato (solvibilità delle ditte, livello dei prezzi, numero degli offerenti), la geologia, gli influssi politici e i tempi di costruzione particolarmente lunghi. La precisione ovvero l'attendibilità delle previsioni è stimata con due metodi indipendenti ma complementari: l'accertamento del margine di variazione dei costi e l'analisi del rischio concernente i costi (pericoli e opportunità, cfr. n. 3.5.1);
- *oneri per il rincaro, gli interessi intercalari e l'IVA*: indipendentemente dai costi finali presumibili, man mano che la realizzazione delle opere progredisce si accumulano oneri dovuti al rincaro, agli interessi intercalari e all'IVA (cfr. n. 3.6). I responsabili del progetto non hanno praticamente alcuna possibilità di condizionare questi oneri. Per tale motivo il Parlamento li ha esclusi dal credito complessivo per la NFTA come avviene generalmente per i progetti di costruzione di questa natura. Per gli stessi motivi essi non sono inclusi nella previsione dei costi finali presumibili;
- *ottimizzazione del progetto e misure di gestione*: i costi finali presumibili, compreso il rischio di costi supplementari, non rappresentano un limite dei costi, bensì uno strumento di decisione che permette di prevedere e quindi di realizzare misure di gestione e di ottimizzazione del progetto che possono assumere la forma di compensazioni (costruttori), di un riesame delle norme e prescrizioni applicabili (autorità federali), di uno scaglionamento dei progetti (Parlamento) e di un ridimensionamento di parti del progetto (Parlamento) (cfr. n. 5);
- *confronto dei costi*: i costi finali presumibili permettono di conoscere l'evoluzione della situazione dall'approvazione del decreto FTP, nel 1998, e durante l'anno trascorso (ossia dalla fine del 2003), in particolare per poter suddividere l'aumento dei costi fra le opere e in funzione della loro origine. Nella fattispecie, è importante poter stabilire quale parte occupano le modifiche di progetto e le modifiche dell'ordinazione della Confederazione nell'aumento generale dei costi. Per rispondere a queste domande occorre sempre confrontare costi con costi (cfr. n. 3);
- *confronto fra costi e crediti*: occorre distinguere il confronto fra costi e costi dal confronto fra costi e crediti. Quest'ultimo deve mostrare se i costi sono coperti dai crediti stanziati (credito complessivo per la NFTA) e in quale proporzione. All'occorrenza, permette di quantificare il deficit di finanziamento e serve pertanto per determinare l'importo da finanziare e se è necessario chiedere un credito aggiuntivo (cfr. n. 6.1). Ricordiamo che il Parlamento non ha incluso gli oneri dovuti a rincaro, interessi intercalari e IVA nel credito complessivo per la NFTA;
- *crediti*: il livello attuale e l'evoluzione dei *crediti d'impegno* (credito complessivo della NFTA, compreso il credito d'opera «Riserve») e dei *crediti di pagamento* (Fondo FTP) nonché la pianificazione della liquidità per l'insieme dei progetti FTP (piano finanziario e simulazioni del Fondo FTP) sono i temi affrontati nei n. 6.3–6.5.

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha lungamente discusso con l'UFT e i costruttori la problematica della presentazione dei costi. Ha incaricato l'UFT di tener conto dell'esigenza di una presentazione trasparente e comprensibile per rispondere ai bisogni d'informazione del pubblico e delle istanze politiche. I risultati di questa riflessione sono integrati nei capitoli seguenti.

3.2 Evoluzione dei costi finali presumibili

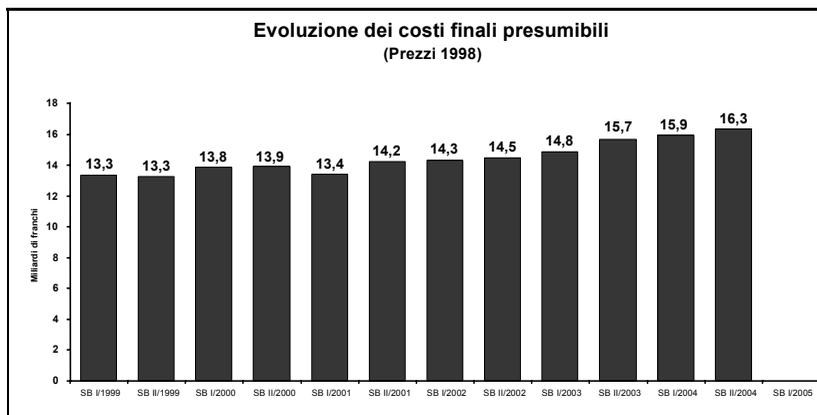
Il 1° aprile 2005, nel corso di una conferenza stampa l'UFT ha presentato il rapporto sullo stato dei lavori n. 18, situazione il 31 dicembre 2004. Questo rapporto prevede costi finali presumibili per 16 346 milioni di franchi circa (prezzi 1998). Questa previsione non comprende

- alcun supplemento per gli imprevisti a livello dei costruttori (cfr. n. 4.2),
- alcun supplemento per il margine di variazione dei costi (cfr. n. 3.5.2) o per eventuali rischi futuri (cfr. n. 3.5.3), né
- alcun onere per il rincaro, gli interessi intercalari e l'IVA (cfr. n. 3.6).

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

Figura 1

Evolutione dei costi finali presumibili sino alla fine del 2004



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

3.3 Aumento dei costi dal 1998 e dalla fine del 2003

3.3.1 Aumento del costo complessivo della NFTA

Rispetto ai costi iniziali previsti nel 1998 (12 757 mio. di fr.), i costi finali presumibili (stato 31 dicembre 2004) sono aumentati complessivamente di 3589 milioni di franchi, ossia del 28 per cento.

Dall'ultimo rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA (fine 2003: 15 811 milioni di franchi, prezzi 1998), i costi sono aumentati di circa 535 milioni di franchi. L'incremento ammonta a 95 milioni per il primo semestre e a 440 milioni per il secondo semestre 2004. La suddivisione delle spese fra le diverse opere della NFTA (struttura secondo il Fondo FTP) si rileva dalla tabella 3:

Tabella 3

Aumento del costo complessivo della NFTA dal 1998 e da fine 2003

Opera	Costi iniziali previsti (1998)	Costi finali presumibili al 31.12.2003	Costi finali presumibili al 31.12.2004	Aumento dei costi 1998-2004	Aumento dei costi nel 2004
Vigilanza del progetto	76,00	98,00	98,00	22,00	0,00
Asse del Lötschberg	3 214,00	4 155,92	4 254,61	1 040,61	98,69
Asse del San Gottardo – di cui Monte Ceneri	7 716,00 1 392,54	9 610,79 2 034,76	10 046,36 2 035,43	2 330,36 642,89	435,57 0,67
Sistemazione della Surselva	123,00	111,86	111,80	- 11,20	- 0,06
Raccordo della Svizzera orientale – di cui Zimmerberg – di cui Hirzel	992,00 776,00 216,00	953,57 750,88 202,69	934,36 731,67 202,69	- 57,64 - 44,33 - 13,31	- 19,20 - 19,20 0,00
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	86,00	101,66	100,95	14,95	- 0,71
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	550,00	779,62	800,19	250,19	20,56
Costo totale	12 757,00	15 811,43	16 346,28	3 589,27	534,85

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio-31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

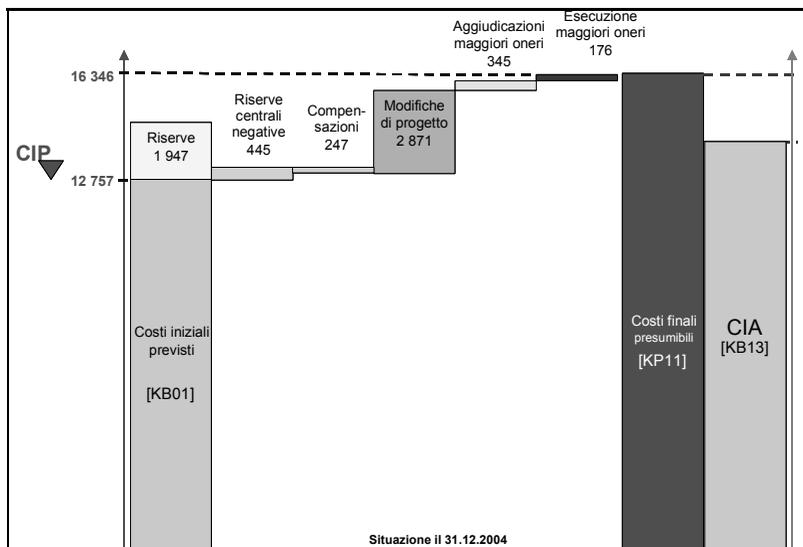
3.3.2

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

La struttura dell'aumento del costo complessivo della NFTA secondo l'origine dei costi è rappresentata graficamente nella figura 2.

Figura 2

Struttura dell'aumento del costo complessivo della NFTA dal 1998



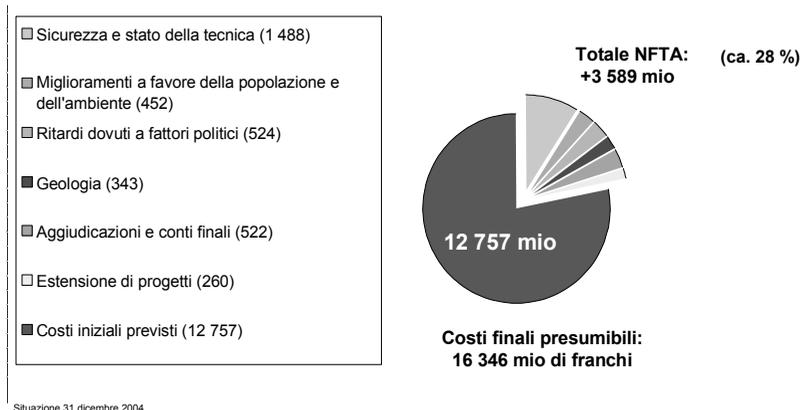
Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

L'aumento dei costi del 28 per cento circa rispetto ai costi iniziali previsti del 1998 è imputabile essenzialmente a modifiche di progetto, dopo aver conteggiato le compensazioni (~ 85 %). Altri costi supplementari (~ 15 %) sono sorti al momento delle aggiudicazioni e dell'esecuzione dei contratti.

La nozione tecnica di «riserve centrali negative» comprende costi supplementari che erano stati menzionati nelle convenzioni concluse dalla Confederazione con i costruttori (ATG e BLS AT) ma che, contrariamente alle attese, non hanno potuto essere compensati. Nelle convenzioni concluse fra la Confederazione e i costruttori, questi ultimi hanno pronosticato i costi finali presumibili a un livello più alto dei costi di riferimento della Confederazione. Nel rispetto del principio di uno stretto controllo dei costi, la Confederazione non ha compensato la differenza. Anzi, i costruttori sono stati obbligati a impegnarsi a raggiungere il livello dei costi di riferimento mediante misure di compensazione, imponendo così una pressione supplementare sui costi. In seguito questa differenza fra costi iniziali previsti e costi finali presumibili è stata definita «riserve centrali negative».

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

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



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

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

Le sezioni seguenti sono dedicate all'esame dettagliato dell'aumento dei costi rispetto ai costi iniziali previsti nel 1998 e ai costi alla fine del 2003, come pure alle principali cause e ai fattori di incremento per l'asse del San Gottardo, l'asse del Lötschberg e gli ampliamenti di tratte sulla rimanente rete (preparativi per l'entrata in servizio, Lötschberg). La dinamica dei costi è contenuta per le altre opere.

3.3.3 Cause e fattori dell'aumento dei costi dell'asse del Lötschberg

Alla fine del 2004, i costi finali presumibili dell'asse del Lötschberg ammontavano a 4255 milioni di franchi circa (prezzi 1998). L'UFT segnala una progressione della previsione dei costi finali di 99 milioni di franchi rispetto all'importo attestato per la fine del 2003. Tenendo conto del trasferimento di prestazioni verso l'opera «Ampliamenti delle tratte della rete rimanente» (cfr. n. 11), l'incremento dei costi finali presumibili corretta delle prestazioni raggiunge circa 117 milioni di franchi per il periodo in rassegna. I maggiori oneri ammontano a 1041 milioni di franchi rispetto ai costi iniziali previsti, ossia una differenza del 32,4 per cento.

L'evoluzione dei costi dell'asse del Lötschberg, con le cause e gli importi corrispondenti è riassunta nella tabella 4.

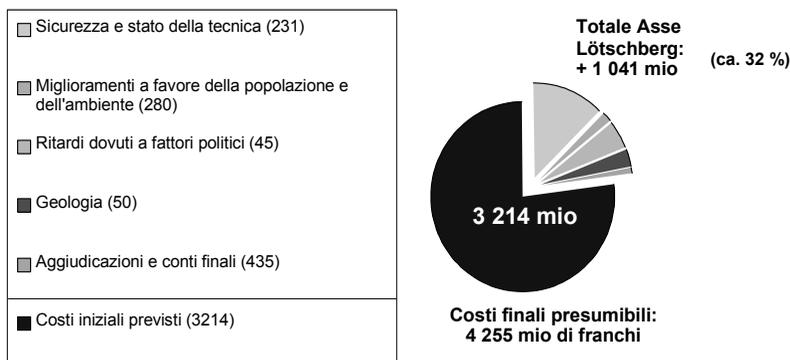
Struttura dell'aumento dei costi dell'asse del Löttschberg

Cause dell'evoluzione dei costi Asse del Löttschberg	Situazione fine 2003	Variazione nel 2004	Situazione fine 2004
Aggiudicazioni: costi supplementari/risparmi	+265	- 7	+ 258
Conti finali: costi supplementari/risparmi	+ 41	+ 136	+ 177
Riserve centrali negative	+ 81		+ 81
Modifiche di progetti, compresa zona di sedimenti carboniferi Mitholz	+ 555	- 12	+ 543
Trasferimento di credito d'opera a favore degli ampliamenti di tratte della rimanente rete		- 18	- 18
Totale costi suppl./risparmi rispetto ai CIP CRI	+ 942	+ 99	+ 1041

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 12 aprile 2005 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 18; in milioni di franchi, arrotondati.

L'attribuzione delle prestazioni supplementari e dei costi supplementari dell'asse del Löttschberg secondo la loro origine, dal 1998, è riassunta nella figura 4.

Figura 4

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

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

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

L'aumento complessivo dei costi dell'asse del Löttschberg è imputabile in particolare ai fattori menzionati nella tabella 5.

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

Fattori	Quota
Sicurezza e stato della tecnica	22 %
– Aumento del numero dei cunicoli di collegamento	
– Miglioramento della ventilazione e del raffreddamento	
– Segnali di rimpiazzo per l'ETCS Level 2 con segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg	
– Filtri per particolato	
– Sistema separato per l'evacuazione delle acque	
– Revisione delle prestazioni Preventivo Ferden-Berna	
– Parti di opere esterne del portale di Raron	
– Tratta sperimentale di Mitholz	
Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	27 %
– Abbassamento/galleria a cielo aperto di Frutigen	
– Tecnica ferroviaria per il raccordo di Frutigen	
Altri costi supplementari dovuti a fattori giuridici e politici, scaglionamento FTP	4 %
– Costi irrecuperabili (<i>sunk costs</i>) in seguito al decreto FTP	
Geologia	5 %
– Sedimenti carboniferi a Mitholz	
– Reazione alcali-aggregato e amianto	
– Problemi geologici durante l'avanzamento meccanico tramite fresatrice	
– Stratificazioni sedimentali	
Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori	42 %
Totale	100 %

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 12 aprile 2005 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 18; in per cento.

Le principali giustificazioni addotte dal costruttore BLS AT per spiegare i costi supplementari registrati nel 2004 sono, in primo luogo, gli oneri per poter rispettare il calendario ossia per recuperare i cinque mesi persi a causa della zona di sedimenti carboniferi di Mitholz, in secondo luogo le condizioni geologiche peggiori del previsto sulla tratta di Frutigen e in terzo luogo la contabilizzazione di richieste di pagamento supplementari riguardanti le tratte di Ferden e di Steg/Raron.

3.3.4

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

Alla fine del 2004, i costi finali presumibili dell'asse del San Gottardo ammontavano a circa 10 046 milioni di franchi (prezzi 1998). L'UFT segnala un incremento dei costi finali presumibili di 436 milioni di franchi rispetto all'importo attestato alla fine del 2003. I costi supplementari ammontano pertanto a 2330 milioni di franchi rispetto ai costi iniziali previsti, con una differenza del 30,2 per cento.

L'evoluzione dei costi dell'asse del San Gottardo, con le cause e gli importi corrispondenti, è riassunta nella tabella 6.

Tabella 6

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

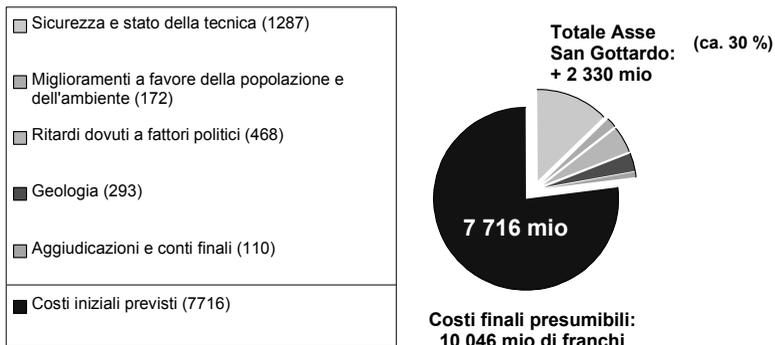
Cause dell'evoluzione dei costi Asse del San Gottardo	Situazione fine 2003	Variazione nel 2004	Situazione fine 2004
Aggiudicazioni: costi supplementari/risparmi	+ 104	+ 6	+ 110
Conti finali: costi supplementari/risparmi	+ 3	- 3	0
Riserve centrali negative	+ 353		+ 353
Modifiche di progetto	+ 1435	+ 433	+ 1867
Totale costi suppl./risparmi rispetto ai CIP	+ 1895	+ 436	+ 2330

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 12 aprile 2005 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, in milioni di franchi, arrotondati.

Nella tabella sovrastante si vede che le modifiche di progetto sono la causa principale dell'aumento dei costi sull'asse del San Gottardo. La voce più importante riguarda il cambiamento di sistema per la galleria di base del Monte Ceneri dove, per motivi di sicurezza, il progetto iniziale di galleria a doppio binario è stato sostituito da quello con due tubi a binario unico. Vi sono ancora altre modifiche che sono aggiunte di volta in volta al dossier dal costruttore ATG.

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

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



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

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

L'incremento complessivo dei costi dell'asse del San Gottardo è imputabile in particolare ai fattori menzionati nella tabella 7.

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

Fattori	Quota
Sicurezza e stato della tecnica	55 %
– Cambiamento di sistema per la galleria di base del Monte Ceneri	
– Aumento del numero di cunicoli di collegamento	
– Miglioramento della ventilazione e del raffreddamento	
– Filtri per particolato	
– Sistema separato per l'evacuazione delle acque	
– Costi supplementari per la tecnica ferroviaria	
– Norme antincendio più severe	
– Smaltimento dei fanghi	
– Modifica del progetti di Erstfeld	
Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	7 %
– Modifica del progetto San Gottardo Nord (Uri)	
– Investimento preliminare per la biforcazione sotterranea di Uri	
Altri costi supplementari dovuti a fattori giuridici e politici, scaglionamento FTP	20 %
– Utilizzazione del materiale a Erstfeld	
– Messa a disposizione prolungata della direzione di cantiere	
– Logistica per l'installazione della tecnica ferroviaria	
– Pianificazioni multiple	
Geologia	13 %
– Stazione multifunzionale di Faido	
– Zona di disturbo cachiritica a Bodio	
Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori	5 %
– Aggiudicazione del lotto di Sedrun	
Totale	100 %

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 12 aprile 2005 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 18; in per cento.

Le motivazioni fornite da ATG per giustificare i nuovi costi supplementari annunciati nel 2004 sono riassunte nella tabella 8.

Motivazione dei costi supplementari annunciati nel 2004 sull'asse del San Gottardo

	Importo	Importo
Decisione d'approvazione dei piani nel Cantone di Uri		22
Progetto per la tecnica ferroviaria		245
Smaltimento dei fanghi		20
Ridimensionamento della biforcazione sotterranea di Erstfeld		- 39
Utilizzazione del materiale a Amsteg		14
Comparti di Bodio e Faido		155
– Opzione spostamento dei limiti del lotto	(10)	
– Complemento relativo allo spostamento della stazione multifunzionale	(76)	
– Utilizzazione del materiale	(6)	
– Smaltimento di residui di calcestruzzo di rimbalzo	(7)	
– Sicurezza dell'approvvigionamento di inerti per calcestruzzo	(12)	
– Altre caratteristiche tecniche delle rocce	(20)	
– Zona di disturbo orizzontale cachiritica	(10)	
– Diverse prestazioni non ancora descritte	(14)	
San Gottardo Sud: spazio supplementare per la tecnica ferroviaria		8
Diversi		11
Totale costi supplementari annunciati nel 2004		436

Fonte: rapporto sullo stato dei lavori n. 18 dell'UFT, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

3.3.5 Cause e fattori dell'aumento dei costi degli ampliamenti delle linee della rimanente rete (preparativi per l'entrata in servizio, Lötschberg)

I costi finali presumibili degli ampliamenti delle linee della rimanente rete hanno subito un incremento di 21 milioni raggiungendo così 800 milioni di franchi. Per la parte di questo credito d'opera destinata all'asse del Lötschberg–Rete BLS, la previsione del costo finale rimane stimata a 41 milioni di franchi, mentre per la parte Rete FFS, le FFS stimano i costi finali presumibili a 196 milioni di franchi. La BLS ha aumentato la proiezione dei costi finali di 13 milioni portandola a 123 milioni di franchi. Conformemente al messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I (FF 2003 5695), le prestazioni relative ai preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del San Gottardo, preventivati in 140 milioni di franchi, sono già inclusi nei costi finali presumibili.

L'evoluzione de costi degli ampliamenti delle linee della rimanente rete, con le cause e gli importi corrispondenti, è riassunta nella tabella 9.

Tabella 9

Struttura dell'aumento dei costi degli ampliamenti delle linee della rimanente rete

Cause dell'evoluzione dei costi Ampliamenti delle linee della rimanente rete	Situazione fine 2003	Variazione nel 2004	Situazione fine 2004
Modifiche di progetto			
– Preparativi entrata in servizio, Lötschberg	+ 110	+ 13	+ 123
– Asse del Lötschberg–Rete FFS		+ 7	+ 7
– Preparativi entrata in servizio, San Gottardo	+ 140	0	+ 140
Totale costi suppl./risparmi rispetto ai CIP	+ 250	+ 20	+ 270

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 12 aprile 2005 relative al rapporto sullo stato dei lavori n. 18; in milioni di franchi, arrotondati.

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che l'UFT presenta l'evoluzione dei costi in modo trasparente, strutturato e comprensibile.

Il costo complessivo della NFTA è aumentato del 28 per cento circa dal 1998. Le principali cause degli aumenti sono le seguenti:

1. *esigenze di sicurezza più elevate, in particolare il sistema adottato per la galleria di base del Monte Ceneri (due tubi, cunicoli di collegamento) e l'aumento del numero dei cunicoli di collegamento nelle gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg;*
2. *progresso della tecnica ferroviaria, soprattutto l'ETCS (compresi segnali di rimpiazzo per l'ETCS Level 2 con segnali convenzionali ai portali della galleria di base del Lötschberg), e tecnica ferroviaria al San Gottardo;*
3. *miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente a Frutigen (abbassamento, tecnica ferroviaria) e Uri (San Gottardo Nord/biforcazione sotterranea).*

L'aumento dei costi è dunque dovuto innanzitutto a modifiche dell'ordinazione motivate da fattori politici e giuridici. Questa categoria rappresenta in effetti oltre la metà dei maggiori oneri (ca. 49 % al Lötschberg e 62 % al San Gottardo), cui si aggiungono altri costi supplementari imputabili a fattori politici e giuridici (ca. 5 % al Lötschberg e 20 % al San Gottardo).

I costi supplementari sono pertanto imputabili in misura minore alla tecnica e all'amministrazione. Contrariamente a quanto spesso si crede, la geologia occupa uno spazio di secondo piano (ca. 5–13 %). Le aggiudicazioni svantaggiose e il risultato negativo del conteggio finale dei costruttori svolgono un ruolo più importante (tenendo conto dell'avanzamento dei lavori, circa il 5 % al San Gottardo e sino al 42 % al Lötschberg).

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

Vista la parte considerevole occupata dalle modifiche dell'ordinazione della Confederazione nell'aumento dei costi dal 1998 e in seguito all'annuncio di nuovi costi supplementari per la tecnica ferroviaria per l'asse del San Gottardo, all'inizio del 2005 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato questo problema nel dettaglio. In particolare, si è posta queste domande:

- Che cosa comprende l'espressione «modifiche dell'ordinazione della Confederazione» nella previsione dei costi per la fine del 2004? Che cosa rappresentano questi costi rispetto ai costi iniziali previsti del 1998?
- Chi decide le modifiche delle ordinazioni della Confederazione? Chi è competente? Chi è responsabile? Chi decide concretamente fra gli interessi della Confederazione come finanziatrice, della Confederazione quale mandante, dei costruttori come committenti e delle ferrovie come futuri gestori dell'infrastruttura?
- In che misura la Confederazione deve e può permettersi di modificare l'ordinazione in seguito agli adeguamenti delle norme e delle prescrizioni, ad esempio in materia di progresso della tecnica ferroviaria o di aumento delle esigenze di sicurezza?
- Quali sono le riflessioni in merito al rapporto costi-benefici che sostengono le decisioni di modificare l'ordinazione della Confederazione?
- Sulla base di quali criteri è stabilita l'estensione delle modifiche di progetto, in particolare per quanto riguarda i progressi della tecnica ferroviaria?

3.4.1 Proporzione delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione

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

dei costi. Le modifiche dell'ordinazione della Confederazione sono riassunte nella tabella 10.

Tabella 10

Riassunto delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione dal 1998

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

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che una parte considerevole delle modifiche di progetto è imputabile a modifiche dell'ordinazione della Confederazione. Su 3,589 miliardi di franchi di costi supplementari attestati, soltanto 1,8 miliardi circa sono stati finora approvati dall'UFT.

Essa considera critica l'evoluzione dei costi a Uri (cfr. n. 16.1) e nel settore della tecnica ferroviaria (cfr. n. 10).

Mentre le parti di progetto riguardanti il Cantone di Uri (San Gottardo Nord e Erstfeld) sono ancora in fase di pianificazione, i costi finali presumibili sono in costante aumento. Complessivamente sono già state attestate modifiche di progetto comportanti maggiori oneri per circa 500 milioni di franchi. Ciò corrisponde a quasi il 68 per cento dei costi iniziali previsti, fissati a 740 milioni di franchi, per le tratte San Gottardo Nord e Erstfeld.

Presentando il progetto concernente la tecnica ferroviaria, ATG ha annunciato costi supplementari per circa 290 milioni di franchi, di cui 45 milioni erano già compresi nella previsione del costo finale formulata alla metà del 2004.

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

I costruttori non dispongono di riserve proprie per coprire gli imprevisti. In effetti, la gestione delle riserve è centralizzata nelle mani del Consiglio federale. Le riserve previste corrispondono a un margine di precisione dei costi di 15 per cento.

All'inizio del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto ai costruttori di presentarle una panoramica dell'evoluzione dei costi delle opere loro affidate, integrando per le prestazioni ordinate inizialmente e per le prestazioni supplementari chieste dalla Confederazione un margine di precisione dei costi di ± 15 per cento (ossia la quota delle riserve centrali nel credito complessivo per la NFTA). L'obiettivo era di verificare se i costi dei costruttori si situano nel margine di tolleranza dei costi finali presumibili delle loro opere.

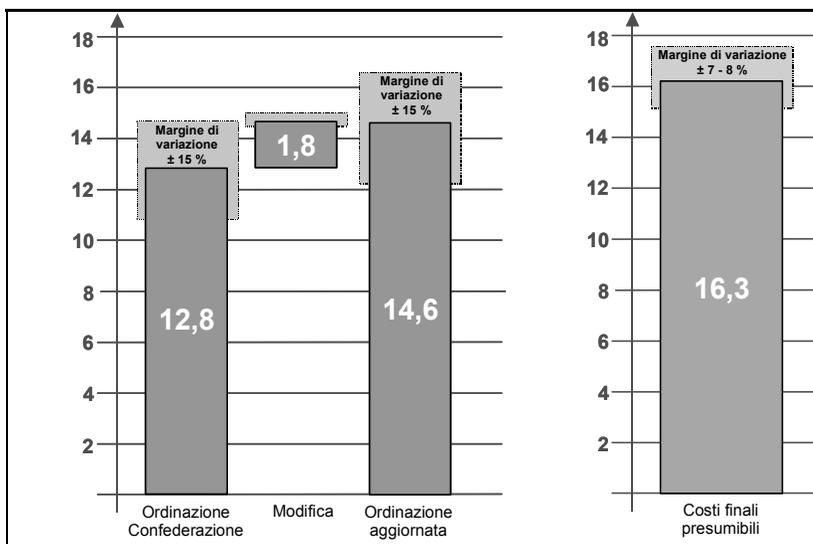
Contemporaneamente, l'UFT ha dovuto preparare una panoramica che presentasse un confronto fra l'ordinazione attualizzata della Confederazione e i costi finali presumibili dell'insieme del progetto, con un margine di precisione dei costi di ± 15 per cento.

La figura 6 confronta graficamente i costi finali presumibili ai costi iniziali previsti e ai costi iniziali previsti maggiorati delle modifiche dell'ordinazione della Confederazione.

Tutti i costi imputabili a modifiche di progetto contengono un margine di variazione (tolleranza espressa in percentuale).

Figura 6

Ordinazione iniziale e modifiche dell'ordinazione della Confederazione dal 1998



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Lo scarto fra i costi finali presumibili, che ammontano a 16,346 miliardi di franchi, e l'ordinazione aggiornata della Confederazione, che ammonta a 14,6 miliardi, è di 1,8 miliardi di franchi (ca. 1,75 miliardi non arrotondati).

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

3.4.3 Competenze nel processo di modifiche

Secondo le informazioni fornite dall'UFT, i progetti di modifiche sono elaborati dai costruttori e poi sottoposti all'UFT per esame e per approvazione.

In generale, le modifiche di progetto si riferiscono all'ordinazione della Confederazione descritta nelle convenzioni concluse fra la Confederazione e i costruttori e concretate nei documenti di riferimento. Il processo di modifiche deve garantire la trasparenza e comprensibilità di tutte le modifiche apportate al progetto. Le procedure e le competenze sono disciplinate nella DCN.

I costruttori devono motivare le modifiche sollecitate e l'UFT le controlla. Tutte le proposte sono registrate e documentate in un registro delle modifiche che è allegato a tutti i rapporti sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT.

3.4.4 Approccio del processo di modifiche

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che ATG ha già preannunciato numerose modifiche, sia per gli studi di progetto che per la realizzazione. Quelle con le implicazioni finanziarie più serie sono le modifiche che concernono le procedure di approvazione dei piani in corso. Soltanto dopo la conclusione di questo processo sarà possibile avere le condizioni per costituire dei dossier delle modifiche. Per poter prevedere e garantire il finanziamento, è indispensabile che i dossier delle modifiche comprendenti un preventivo siano presentati il più presto possibile. Nel suo rapporto sullo stato dei lavori, ATG suddivide tutte le proposte di modifiche secondo due sfere di rischi, quella della Confederazione e quella del costruttore.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha invitato l'UFT a fornirle chiarimenti in merito alle seguenti questioni nei prossimi mesi:

- *definizione della nozione di modifica dell'ordinazione;*
- *disciplinamento delle competenze;*
- *ampiezza e riflessione sul rapporto costi-benefici;*
- *grado di adeguamento necessario allo stato della tecnica e alle norme.*

3.5 Precisione e attendibilità delle previsioni dei costi

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

I costi finali presumibili sono una proiezione la cui precisione e attendibilità sono stimate con due metodi *alternativi*, autonomi ma complementari: il margine di variazione dei costi e il rischio concernente i costi. Il metodo del rischio concernente i costi consiste nel determinare la sensibilità a taluni eventi e ad analizzarne le conseguenze. Nel controlling, il margine di variazione dei costi è stimato con l'ausilio di valore empirici per ogni fase del progetto.

3.5.2 Margine di variazione dei costi

I costi finali presumibili si fondano su proiezioni calcolate con un *margine d'errore* variabile poiché le varie parti del progetto non sono pianificate e realizzate contemporaneamente. La qualità dei dati che servono per la stima dei costi finali varia dunque molto, ma questa diversità si riduce man mano che il progetto avanza. Al Lötschberg, ad esempio, la previsione del costo finale si fonda sempre più sui costi effettivi dato che aumenta costantemente la proporzione dei contratti di cui è già stato fornito il conteggio finale.

Il *margine di variazione* copre gli imprevisti (incertezze relative al volume delle prestazioni e ai prezzi), ma non le ordinazioni supplementari né i risparmi derivanti da un piano di ridimensionamento.

Secondo l'UFT, il margine d'errore del costo complessivo della NFTA è sempre di $\pm 7-8$ per cento. La tabella 11 riassume il margine di precisione dei costi a ogni stadio del progetto e la quota approssimativa nei costi finali presumibili.

Tabella 11

Margine di precisione e margine di variazione dei costi alla fine del 2004

Stadio del progetto	Quota dei costi finali in %	Quota dei costi finali in mia di fr.	Margine di precisione dei costi in %	Margine di variazione dei costi in mia di fr.
Avamprogetto	6 %	1,0	± 25 %	$\pm 0,25$
Progetto pubblicato	15 %	2,4	± 15 %	$\pm 0,35$
Progetto di costruzione	24 %	3,9	± 10 %	$\pm 0,40$
Aggiudicazioni	21 %	3,4	± 5 à 7 %	$\pm 0,20$
Costi effettivi	26 %	4,2	± 0 à 2 %	$\pm 0,10$
Conteggio finale	8 %	1,4	0 %	0
Costi iniziali previsti nel 1998		16,3		$\pm 1,3$

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale.

La valutazione dell'attendibilità delle previsioni con l'aiuto del margine di variazione dei costi mostra che i costi finali presumibili possono fluttuare di circa 1,3 miliardi di franchi.

3.5.3 Rischio concernente i costi

L'UFT ha aggiornato la sua analisi dei rischi alla fine del 2004 (cfr. allegato 11a) e non ha identificato nuovi fattori di rischi. Dal suo punto di vista e per l'insieme del progetto, i settori più esposti al rischio concernente i costi erano allora i seguenti:

- condizioni geologiche peggiori di quanto previsto (cfr. n. 9);
- mancato rispetto dei contratti (cfr. n. 13);
- nuove ordinazioni della Confederazione e altre modifiche di progetto (cfr. n. 3.4);
- aumento dei costi finali presumibili imputabile alle misure prese per rispettare le scadenze (cfr. n. 7.5).

Per l'asse del *Lötschberg*, l'UFT stima il rischio potenziale a 200 milioni di franchi. Visto lo stato avanzato del progetto, le possibilità di ridurre i costi sono considerate molto esigue.

Sull'asse del *San Gottardo*, il rischio potenziale di maggiori oneri rispetto ai costi finali presumibili ammonta attualmente a circa 850 milioni di franchi, mentre le possibilità di riduzione dei costi sarebbero soltanto di circa 100 milioni. Questa previsione prudente accorda maggiore importanza ai rischi identificati nella tecnica ferroviaria e nella geologia che ai potenziali risparmi di costi.

La valutazione dell'attendibilità delle previsioni mediante un'analisi dei rischi evidenzia eventuali costi supplementari per 1,1 miliardi di franchi e un potenziale di risparmio di circa 100 milioni.

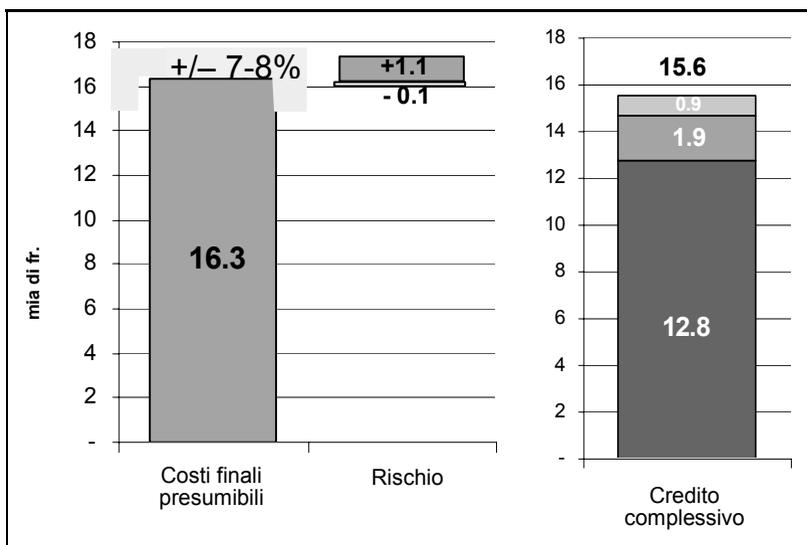
Durante l'anno trascorso, i maggiori oneri si sono ridotti di 300 milioni e il potenziale di risparmio di 250 milioni di franchi.

La galleria di base dello Zimmerberg e la galleria dell'Hirzel non sono state prese in considerazione in questa analisi dei rischi.

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

Confrontando i risultati dei due metodi, si osserva che i potenziali costi supplementari desumibili dall'analisi dei rischi corrispondono approssimativamente al margine di variazione dei costi di + 8 per cento, mentre i potenziali risparmi sono nettamente inferiori al margine di - 7-8 per cento (cfr. figura 7).

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



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in miliardi di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che la tendenza al rialzo dei costi rimane molto più probabile delle riduzioni che sarebbero necessarie per rispettare gli obiettivi finanziari. Essa si aspetta pertanto nuovi aumenti dei costi.

Le riserve che coprono gli eventuali rischi concernenti i costi supplementari non sono comprese nei costi finali presumibili. Ciò significa che, allo stato attuale delle conoscenze e con le medesime condizioni quadro legali e finanziarie, i costi finali presumibili potrebbero oscillare fra 16,2 miliardi di franchi nel migliore dei casi e un po' più di 17,4 miliardi nel peggiore.

3.6 Oneri dovuti a rincarare, interessi intercalari e IVA

3.6.1 Nozioni relative al rincarare

I responsabili di progetto non hanno praticamente alcuna possibilità di condizionare gli oneri imputabili al rincarare, gli interessi intercalari e l'IVA. Per questo motivo il Parlamento li ha esclusi dal credito complessivo per la NFTA, come avviene generalmente anche per altri progetti di costruzione.

Nell'articolo 3 del decreto federale sul finanziamento del transito alpino, l'Assemblea federale delega al Consiglio federale la competenza di aumentare il credito complessivo per la NFTA di un importo che permetta di coprire gli oneri supplementari derivanti da rincaro, interessi intercalari e IVA. Contrariamente agli altri aumenti del credito complessivo, che sono crediti aggiuntivi decisi dal Parlamento per coprire maggiori oneri legati al progetto, questo tipo di adeguamento è chiamato *prolungamento del credito*.

Il Fondo FTP comporta una «riserva» implicita di oltre 2 miliardi di franchi per finanziare o coprire gli *oneri presumibili imputabili al rincaro*. Questa riserva si basa sull'ipotesi di un rincaro annuo medio del 2 per cento per tutta la durata del Fondo.

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

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

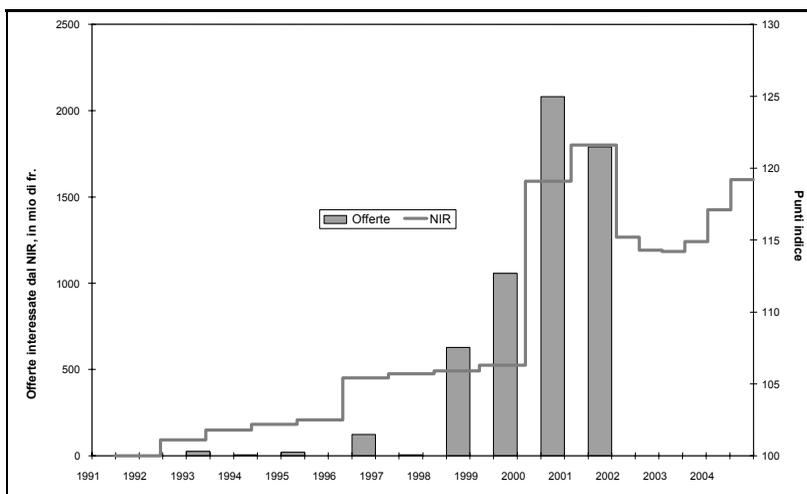
La Delegazione di vigilanza della NFTA si è già occupata del problema del NIR nel 2002, in particolare della sua composizione, il suo metodo di calcolo e la sua determinazione da parte dell'amministrazione (cfr. rapporto d'attività 2001, n. 5.1.1).

3.6.2 Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991

Come sottolineato dall'UFT nel suo rapporto sullo stato dei lavori, la revisione dell'indice di controllo secondo il metodo Schips/Röthlisberger sarà possibile soltanto nella seconda metà del 2005, dopo l'aggiudicazione del lotto di Erstfeld. In tal modo la determinazione definitiva del NIR è rinviata all'ottobre 2005. Per questo motivo il valore dell'indice per il periodo compreso fra il 1° ottobre 2004 e il 31 marzo 2005 è stato fissato provvisoriamente a 119,2 punti (base 1991 = 100,0).

L'evoluzione del NIR dal 1991 è illustrata nella figura 8.

Evoluzione dell'indice di rincaro della NFTA dal 1991



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

3.6.3 Oneri dovuti a rincaro, interessi intercalari e IVA: valutazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

Il valore aggiornato del NIR, fissato provvisoriamente a 119,2 punti, richiede un aumento del credito di circa 687,7 milioni di franchi in seguito al rincaro dell'indice.

Aggiungendo gli oneri dovuti al rincaro dei contratti (293,16 milioni), gli interessi intercalari (ca. 172,6 milioni) e l'IVA (ca. 151,7 milioni), il prolungamento necessario attualmente è di circa 1,3 miliardi di franchi, ossia l'8,4 per cento del credito complessivo per la NFTA (situazione fine 2004).

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

Sul piano politico, il problema principale è di stabilire oggi quanti soldi saranno realmente prelevati dalle casse della Confederazione entro la conclusione del progetto per coprire i costi complessivi della NFTA. La DCN non contiene dati in proposito, tuttavia una cifra può essere stimata approssimativamente per la pianificazione della liquidità del Fondo FTP.

La progressione dei costi dal progetto iniziale sino a oggi è suddivisa in sei categorie principali: Sicurezza e stato della tecnica, Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente, Ritardi dovuti a fattori politici (scaglionamento FTP), Geologia, Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori, Estensioni di progetti. Le principali modifiche di prestazioni che hanno un influsso sui costi sono riassunte nella lista di seguito. Il costo delle modifiche di prestazioni raggiunge attualmente 3,5 miliardi di franchi, portando così i costi finali presumibili a 16,3 miliardi (prezzi 1998) (cfr. tabella 12).

Tabella 12

Costi del progetto NFTA (situazione fine 2004)

Evolutione dei costi della NFTA Prezzi 1998	Maggiori oneri (mia di fr.)	Totale (mia di fr.)
Costi iniziali previsti (crediti d'opera senza le riserve)		12,8
+ Sicurezza e stato della tecnica	1,5	
– Aumento del numero dei cunicoli di collegamento		
– Galleria di base del Monte Ceneri: due gallerie a binario unico invece di un tubo a doppio binario		
– Miglioramento della ventilazione e del raffreddamento		
– Sistema separato per l'evacuazione delle acque		
– Galleria di base del San Gottardo: impermeabilizzazione del rivestimento della galleria a binario unico		
– Passaggio all'ETCS Level 2		
– Aggiornamento tecnica ferroviaria al San Gottardo		
+ Miglioramenti a favore della popolazione e dell'ambiente	0,5	
– Abbassamento e galleria a cielo aperto di Frutigen		
– Uri: investimento preliminare per una biforcazione sotterranea		
– Misure supplementari contro l'inquinamento fonico		
+ Costi supplementari dovuti a fattori giuridici e politici (scaglionamento FTP)	0,5	
– Attesa decreto FTP		
– Ripetizione della procedura di pubblicazione del progetto a Uri		
+ Geologia	0,3	
– Spostamento della stazione multifunzionale di Faido		
– Tunnel di Bodio		
– Zona di sedimenti carboniferi a Mitholz		
+ Aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conteggio finale dei costruttori	0,5	
– Mandati che non hanno potuto essere aggiudicati al prezzo previsto		

Evoluzione dei costi della NFTA Prezzi 1998	Maggiori oneri (mia di fr.)	Totale (mia di fr.)
+ Estensioni di progetti	0,2	
– Preparativi per l'entrata in servizio, Lötschberg (compreso treno di spegnimento)		
– Preparativi per l'entrata in servizio, San Gottardo		
– Marketing della NFTA		
Costo del progetto NFTA al 31 dicembre 2004 Prezzi 1998	3,5	16,3

Fonte: informazioni complementari dell'UFT del 14 aprile 2005 relative al rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, in miliardi di franchi, arrotondati.

Un stima approssimativa del costo reale della NFTA sino alla fine del progetto comprende, oltre alla previsione aggiornata dei costi finali condizionabili, il risultato attuale dell'analisi dei rischi concernenti i costi nonché gli oneri sinora accumulati e futuri imputabili a rincarato, interessi intercalari e IVA. Essa è pertanto fondata su un *insieme di variabili* di cui talune sono già note o possono essere condizionate, mentre altre sono ancora sconosciute o si trovano semplicemente al di fuori della sfera d'influenza dei responsabili del progetto. Tutti questi fattori evolvono nel corso della realizzazione del progetto. Il credito complessivo per la NFTA copre unicamente i costi condizionabili. Gli oneri sui quali i responsabili non hanno alcun influsso, stimati attualmente a 4 miliardi di franchi circa, non fanno parte del credito complessivo per la NFTA votato dal Parlamento. Anch'essi sono tuttavia finanziati mediante il Fondo FTP. Questo meccanismo è conforme alla volontà del Parlamento.

4 Sistema del controllo dei costi

4.1 Impegno dei costruttori per un uso parsimonioso dei mezzi

Conformemente all'articolo 2 dell'ordinanza sul transito alpino (OTrAl), nella pianificazione e nell'esecuzione dei progetti della NFTA i costruttori sono tenuti a impiegare con parsimonia i mezzi finanziari stanziati dalla Confederazione. Devono controllare costantemente i provvedimenti volti a rispettare i vari crediti d'opera conformemente al decreto sul finanziamento del transito alpino e applicarli fatta salva una modifica di progetto subordinata ad autorizzazione. I lavori corrispondenti devono essere documentati. Se si prevede che i crediti d'opera in questione non potranno essere rispettati, i costruttori sono tenuti a proporre misure di compensazione all'UFT. In particolare, illustrano le conseguenze sull'ordinazione della Confederazione. La normativa contenuta nella OTrAl è ulteriormente concretizzata nelle convenzioni concluse con i costruttori.

4.2

Gestione mediante riserve esigue e centralizzata presso il Consiglio federale

La pianificazione e la realizzazione del progetto NFTA si estendono su un arco di tempo di venticinque anni. Dal profilo delle prestazioni e dei costi, questo comporta diverse conseguenze:

- i costi che sorgeranno in futuro e il loro importo a conclusione dei lavori non possono essere determinati con certezza;
- durante un siffatto lasso di tempo, cambiano le esigenze poste all'opera di costruzione. Lo stato della tecnica e della sicurezza evolve al pari delle prestazioni da fornire e dei costi risultanti.

Di conseguenza, il Dipartimento e il Consiglio federale hanno proposto al Parlamento un sistema di gestione dei costi basato su criteri più restrittivi. Considerate le esperienze fatte in materia di notevoli superamenti dei costi nell'ambito di precedenti progetti della Confederazione, nonché degli investimenti miliardari per i progetti FTP, nel 1998 il Parlamento ha approvato il sistema descritto qui di seguito.

Il progetto si prefiggeva di continuare ad esercitare sui costruttori una forte pressione sui costi, da un lato, e di garantire la trasparenza del sistema per il Consiglio federale e il Parlamento, dall'altro. Al fine di raggiungere tale obiettivo, in occasione della determinazione del credito complessivo per la NFTA, nel 1999, sono state prese le seguenti *decisioni di fondo* sul piano politico:

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

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

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

Tale sistema del controllo dei costi si ripercuote in particolare sui seguenti settori:

- ogni attualizzazione o modifica di progetto che comporta prestazioni supplementari – sia in ragione di modifiche nelle ordinazioni della Confederazione o di progressi nel settore della tecnologia ferroviaria e della sicurezza, sia a causa di difficoltà geologiche o di appalti svantaggiosi – dev'essere certificata e motivata, adducendo le corrispondenti conseguenze finanziarie, dinanzi al Consiglio federale e al Parlamento.

Questa procedura implica una stretta vigilanza sul progetto e garantisce un elevato – rispetto ad altri grandi progetti – grado di trasparenza nei confronti del Parlamento. Essa comporta tuttavia anche un adeguamento sistematico semestrale della previsione dei costi. Considerato che i costruttori non dispongono di riserve per assorbire le prestazioni supplementari, queste ultime si ripercuotono – al netto di eventuali compensazioni – direttamente sulla previsione dei costi.

- in caso di riserve insufficienti, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento un messaggio relativo a un credito aggiuntivo.

Mediante il messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695), il Consiglio federale proponeva un aumento delle riserve di 900 milioni di franchi per finanziare i costi supplementari noti fino a quel momento.

Nel suo rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347), il Consiglio federale illustrava perché, nonostante il pronosticato aumento dei costi supplementari, non soltanto intendeva mantenere il rigido sistema esistente bensì adottare un nuovo paradigma che tenesse conto di un deficit di finanziamento. In prospettiva di un eventuale piano di ridimensionamento, spiegava che i progetti FTP in fase di costruzione (prima tappa di FERROVIA 2000, gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, risanamento fonico), come pure la galleria di base del Monte Ceneri e i progetti approvati della prima fase del raccordo alla RAV devono essere realizzati come progetti prioritari nell'ottica della politica dei trasporti conformemente al programma di costruzione corrente. Tutti gli altri progetti devono essere riesaminati e sottoposti alla discussione nell'ambito del progetto per la consultazione sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB). Il progetto dovrà stabilire quali progetti devono essere realizzati nel periodo dal 2011 al 2028 e quali rinviati, nonché istituire le basi legali per la realizzazione degli stessi. Nella sua seduta del 1° marzo 2005, il Consiglio degli Stati ha deciso che il progetto sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari dovrà essere presentato al Parlamento già nel 2007.

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che l'attuale sistema di gestione delle riserve da parte del Consiglio federale sia efficace. La pressione permanente sui costi esercitata su tutti gli operatori coinvolti nel progetto consente un impiego parsimonioso dei mezzi, proteggendoli nel contempo da ulteriori sollecitazioni provenienti dai Cantoni, da privati e da imprese.

Risulta tuttavia evidente anche la piena responsabilità del Consiglio federale per quanto concerne la continua realizzazione di misure di ottimizzazione dei costi.

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

5 Ottimizzazione del progetto e dei costi

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

I costruttori sono tenuti ad individuare e a realizzare misure di compensazione a livello di esecuzione dei contratti; le autorità federali, dal canto loro, devono riesaminare i parametri e le norme, adattandoli all'occorrenza. Al Parlamento compete decidere una realizzazione per tappe o l'abbandono di elementi distinti del progetto.

5.1 Misure di compensazione dei costruttori

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

L'UFT chiede inoltre ai costruttori di ricercare attivamente possibilità di compensazione volte a ridurre i costi e possibilmente di realizzarle. I costruttori hanno fornito il proprio rapporto a questo proposito nel primo trimestre del 2005.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è confrontata all'inizio di febbraio 2005 con le cause della previsione dei costi supplementari, in quel momento ancora provvisori, per la fine del 2004.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito costantemente gli sforzi dei costruttori in materia di compensazione anche nel periodo in rassegna constatando che, sul piano operativo, una serie di misure sono già state realizzate, si trovano in fase di progetto o sono in esecuzione. Alla fine del 2004, i risparmi ottenuti per mezzo di misure di compensazione ammontavano a circa 247 milioni di franchi (alla fine del 2003: circa 159 milioni).

Ha preso atto della circostanza che, secondo i costruttori, le possibilità di realizzare ulteriori compensazioni nel loro ambito di competenze sono ampiamente esaurite.

La Delegazione di vigilanza della NFTA giunge alla conclusione che la somma delle misure esaminate e realizzate non basta ad assorbire interamente l'aumento dei costi. In considerazione della dinamica dei costi e al fine di effettuare risparmi, i costruttori sono tuttora tenuti a valutare e possibilmente a realizzare misure di compensazione. Ancora più determinanti sono le decisioni del Consiglio federale – o che quest'ultimo propone al Parlamento – di abbandonare intere opere. Il Consiglio federale e l'UFT sono invitati ad informare tempestivamente la Delegazione di vigilanza della NFTA.

5.1.1 Misure di compensazione sull'asse del Lötschberg

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA prende atto che le possibilità di compensazione sull'asse del Lötschberg sono limitate, ossia la realizzazione di un guscio interno più sottile nelle gallerie d'accesso, un rivestimento semplificato degli scartamenti e una revisione verso il basso delle norme di sicurezza. L'UFT esamina le proposte e renderà conto delle sue decisioni alla Delegazione di vigilanza della NFTA alla fine del primo semestre 2005.

5.1.2 Misure di compensazione sull'asse del San Gottardo

Secondo l'UFT, dalla conclusione delle convenzioni con la Confederazione, l'ATG ha individuato nella sua sfera di competenze un potenziale di misure di compensazione pari a 258 milioni di franchi di cui, secondo le verifiche dell'UFT, soltanto 183 milioni sono realizzabili. Le misure verificate hanno consentito di realizzare finora risparmi per 105 milioni di franchi.

Il 1° luglio 2004, l'UFT ha incaricato l'ATG di illustrare tutte le misure di compensazione indicando il corrispondente stato di realizzazione. L'ATG ha fornito all'UFT il suo rapporto sulla pianificazione di compensazione a metà febbraio 2005. Quest'ultima è suddivisa in quattro categorie:

- misure di risparmio reali: il potenziale di misure di risparmio che l'ATG può decidere autonomamente è valutato in circa 50 milioni di franchi;
- misure di risparmio che necessitano di una decisione di principio dell'UFT quale autorità cui compete l'approvazione: il potenziale di risparmio è stimato in circa 90 milioni di franchi. Vi rientrano risparmi realizzabili nella galleria di base del Monte Ceneri aumentando le distanze tra i cunicoli di collegamento (cfr. n. 5.1.3), realizzando un sistema di drenaggio misto e rinunciando a un'aerazione d'emergenza conformemente alle raccomandazioni dell'organizzazione del progetto Rapporto di sicurezza AlpTransit. Per quanto concerne la galleria di base del San Gottardo, l'ATG individua possibilità di risparmiare adeguando il sistema di drenaggio, come pure a livello di tecnica ferroviaria;
- misure di risparmio per le quali l'ultimo termine utile per una decisione è già scaduto: in questo ambito l'ATG non vede potenziali di risparmio. In questa categoria rientrano l'aumento delle distanze tra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del San Gottardo, una realizzazione a tappe della galleria di base del Monte Ceneri nonché la relativa impermeabilizzazione, e la realizzazione a tappe delle misure di tecnica ferroviaria;
- misure di riduzione dei costi supplementari: il potenziale di risparmio è stimato in circa 30 milioni di franchi, i quali potrebbero essere ottenuti nell'ambito dell'utilizzazione del materiale nel Cantone di Uri a condizione che la decisione d'approvazione dei piani per il tratto a nord del punto d'intersezione sia presa per tempo (cfr. n. 16.1).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del rapporto sottoposto dall'ATG all'UFT nel primo trimestre del 2005 concernente le misure di compensazione sull'asse del San Gottardo. Sostanzialmente, il rapporto giunge alla conclusione che, allo stato attuale di progettazione e di realizzazione, il potenziale di risparmio è esiguo. L'UFT sta esaminando le proposte e informerà la Delegazione di vigilanza della NFTA verso la fine del primo semestre 2005.

5.1.3 **Adeguamento delle norme e dei parametri da parte delle autorità federali**

Nel suo ultimo rapporto, la Delegazione di vigilanza della NFTA invitava il Consiglio federale a esaminare quali norme e parametri potessero essere modificati al fine di ottenere risparmi (cfr. rapporto di attività 2003). Chiedeva che le fosse presentato un rapporto sui risultati di tali accertamenti. L'UFT ha in seguito incaricato i costruttori di valutare proposte di modifica delle norme e dei parametri della Confederazione nell'ambito della loro pianificazione di compensazione.

Nel 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha analizzato in dettaglio la questione delle norme di sicurezza. Ha tenuto un colloquio con due periti esterni incentrato in particolare sulla distanza ammissibile, dal profilo della sicurezza, dei cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri (cfr. n. 8).

Per motivi di sicurezza, l'UFT ha ritenuto che il progetto pubblicato per la galleria di base del Monte Ceneri doveva attenersi alle stesse norme di sicurezza della galleria di base del San Gottardo.

Fondandosi su un'analisi dei rischi effettuata nel 2000 e contrariamente alle raccomandazioni delle FFS e dell'UFT, l'ATG è giunta alla conclusione che una distanza di 500 m tra i cunicoli di collegamento è sufficiente. Il costruttore ha comunicato alla Delegazione di vigilanza della NFTA che nell'ambito della pianificazione di compensazione avrebbe valutato se un aumento della distanza tra i cunicoli di collegamento (fissata a +/- 325 m nel progetto pubblicato) era giustificata. Una siffatta misura avrebbe permesso di ridurre sia i costi d'investimento sia i costi di gestione e di manutenzione.

In relazione a ulteriori possibilità di risparmio sull'asse del San Gottardo, nell'aprile 2005 non erano ancora pervenuti i risultati dei tre studi seguenti concernenti adeguamenti delle norme e dei parametri delle autorità federali:

- *perizia esterna concernente l'entità delle misure d'impermeabilizzazione nelle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri;*
- *perizia concernente una realizzazione a tappe della galleria di base del Monte Ceneri;*
- *perizia dell'UFT concernente la tecnica ferroviaria nella galleria del San Gottardo.*

Secondo l'UFT, i risultati corrispondenti saranno disponibili al più tardi entro la fine del primo semestre del 2005.

5.2 **Realizzazione a tappe e abbandono di elementi distinti del progetto**

La decisione relativa a una realizzazione a tappe e a un abbandono di elementi distinti del progetto è di competenza del Parlamento. Nel 2004, in occasione dell'esame del messaggio concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha raccomandato alle CTT di considerare il finanziamento della NFTA in un contesto globale (cfr. n. 6.4.1).

Nell'autunno 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è rivolta al Consiglio federale invitandolo a sottoporre quanto prima al Parlamento proposte in merito alle modalità con cui intendeva coprire gli oneri supplementari scoperti (circa 302 mio. di fr. a metà 2004). In occasione di un incontro svoltosi nel novembre 2004, il capo del DATEC ha sostenuto che risparmi di tale entità potevano essere realizzati soltanto rinunciando a determinati elementi del progetto. Precisava tuttavia che i progetti FTP in fase di costruzione (prima tappa di FERROVIA 2000, gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, risanamento fonico), come pure la galleria di base del Monte Ceneri e i progetti approvati della prima fase del raccordo alla RAV sono prioritari dal punto di vista della politica dei trasporti. La loro realizzazione deve avvenire secondo il programma stabilito. Tutti gli altri progetti (nell'ambito della NFTA le gallerie di base dello Zimmerberg e dell'Hirzel, come pure il progetto «Uri, variante dorsale lunga chiusa») devono essere riesaminati in una prospettiva globale e sottoposti alla discussione nell'ambito del progetto per la consultazione sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB). Quest'ultimo stabilirà quali sono i progetti che devono essere realizzati nel periodo tra il 2011 e il 2028 e quali rinviati, e istituisce le basi legali per la loro realizzazione.

Il capo del DATEC ha spiegato che sostanzialmente tutti i progetti non ancora avviati possono essere oggetto di un piano di ridimensionamento. Nell'ambito dei progetti NFTA già finanziati, questo concerne la galleria di base dello Zimmerberg per un volume di crediti pari a circa 632 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998), il collegamento con la riva sinistra del lago di Zurigo (galleria dell'Hirzel) con un volume di 216 milioni di franchi e la galleria di base del Monte Ceneri con un volume di 1390 milioni di franchi. Queste opere sono inserite nella previsione dei costi finali.

Allorché il Consiglio federale ha proposto alle Camere il messaggio concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP, il messaggio concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, nonché il messaggio sulle RAV, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è confrontata con la questione del margine di manovra politico di cui dispone il Parlamento per decidere eventuali piani di ridimensionamento. Durante la sessione primaverile 2005, il Consiglio degli Stati ha esaminato il progetto di modifica del finanziamento dei progetti FTP e il Consiglio nazionale quello sull'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, prendendo decisioni che si ripercuoteranno sulle possibilità di ridimensionamento:

- il Consiglio degli Stati si è pronunciato per un aumento del limite degli anticipi per il fondo FTP a 8,6 miliardi di franchi. Esso ha dunque approvato anche un aumento degli anticipi per la galleria di base del *Monte Ceneri* con due gallerie a binario unico;
- allo stesso tempo, ha deciso di accordare la priorità al fabbisogno di risorse per la NFTA rispetto ai raccordi alla *RAV*;
- il Consiglio nazionale ha approvato un credito per la pianificazione destinato all'allestimento di un progetto preliminare per il tracciato «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di *Uri*, compresi i sondaggi geologici necessari per circa 11 milioni di franchi.

Il Consiglio federale dichiara che i fondi disponibili per i progetti FTP in costruzione della NFTA, compresa la galleria di base del Monte Ceneri, e per la prima fase del raccordo alla RAV bastano oltre il 2007. All'occorrenza, sarebbe inoltre possibile cancellare circa 632 milioni di franchi destinati alla galleria di base dello Zimmerberg e 216 milioni per il collegamento con la riva sinistra del lago di Zurigo (prezzi 1998). Entrambi i progetti sono stati congelati fino alla messa in consultazione del progetto sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari.

6 Credito complessivo per la NFTA e Fondo FTP

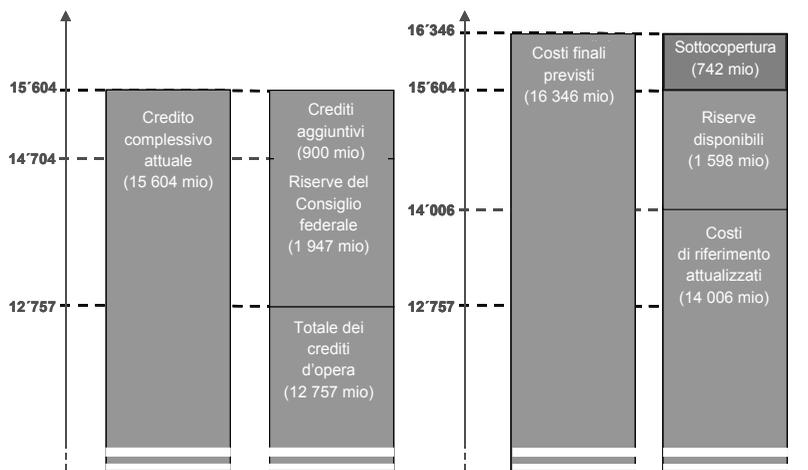
6.1 Costi scoperti e fabbisogno di finanziamento

Nel capitolo 3 viene operato un raffronto tra diversi generi di *costi*. Confrontando l'attuale previsione dei costi (costi finali previsti per la fine del 2004) con le proiezioni effettuate per l'elaborazione del messaggio sui progetti FTP riferite agli investimenti NFTA già approvati (costi di riferimento iniziali nel 1998) si possono osservare l'evoluzione e la dinamica delle previsioni dei costi, come pure le cause e i fattori dell'aumento.

Nel presente capitolo vengono invece messi a confronto *costi* e *crediti*. L'accostamento tra l'attuale previsione dei costi (costi finali previsti per la fine del 2004) e il credito complessivo attualizzato per la NFTA (crediti d'opera e riserve, credito aggiuntivo compreso) fornisce informazioni in merito al grado di copertura dei costi finali previsti mediante i crediti approvati, nonché all'entità del fabbisogno di finanziamento in caso di costi scoperti.

Secondo l'UFT, alla fine del 2004 vi era, dal profilo dei costi, un importo scoperto e, dal profilo dei crediti, un fabbisogno di finanziamento pari a circa 742 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998). La figura 9 fornisce una rappresentazione grafica, mentre la tabella 13 indica gli importi scoperti e in eccedenza per ogni opera:

Confronto dei costi finali previsti con il credito complessivo per la NFTA a fine 2004



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Tabella 13

Eccedenze/deficit di finanziamento e fabbisogno di finanziamento alla fine del 2004

Opera	Credito d'opera attualizzato al 31.12.2004	Costi finali previsti al 31.12.2004	Eccedenze/ deficit di finanziamento al 31.12.2004
Vigilanza del progetto	76,00	98,00	- 22,00
Asse del Lötschberg	4 138,12	4 254,61	- 116,49
Asse del San Gottardo	7 928,60	10 046,36	- 2 117,76
Sistemazione della Surselva	123,00	111,80	11,20
Raccordo della Svizzera orientale	992,00	934,36	57,64
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	91,07	100,95	- 9,88
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	657,41	800,19	- 142,78
= AlpTransit, riserve escluse	14 006,20	16 346,28	- 2 340,08
+ riserve	1 597,80		1 597,80
= Totale AlpTransit	15 604,00	16 346,28	- 742,28

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

I costi finali previsti alla fine del 2004 superano il credito complessivo per la NFTA (riserve comprese), aumentato il 10 giugno 2004 a 15,604 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1998). L'importo scoperto, ossia il fabbisogno supplementare di finanziamento della NFTA rispetto al credito complessivo, ammonta a circa 742 milioni di franchi alla fine del 2004.

Dal punto di vista dei crediti, al fine di garantire una copertura sufficiente dei costi finali previsti e del rischio di maggiori oneri vi è un fabbisogno di circa 1,8 miliardi di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA fa rilevare la necessità di sottoporre al Parlamento in tempo utile un messaggio concernente un ulteriore credito aggiuntivo qualora le misure di gestione dei costi quali l'ottimizzazione del progetto, la realizzazione a tappe o l'abbandono di elementi distinti del progetto risultassero insufficienti.

Questo aspetto riveste particolare importanza, considerato che le basi legali non prevedono una scadenza formale per la realizzazione della NFTA (cfr. n. 2.2).

6.2 Cambiamento di paradigma nell'approccio con il credito d'impegno

Nei suoi due ultimi rapporti d'attività (cfr. i rapporti d'attività 2002 n. 7.2 e 2003 n. 2.3.1) la Delegazione di vigilanza della NFTA ha riferito dettagliatamente sui lavori preliminari e sulle sue considerazioni concernenti un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi sollecitato dal Consiglio federale. Nell'ambito di un colloquio con il capo del DATEC e con un esperto in ambito giuridico del Dipartimento federale delle finanze (DFF), alla fine del 2002 aveva raccomandato al Consiglio federale di prendere in considerazione gli elementi sottoelencati nelle sue riflessioni in merito a un'eventuale domanda di credito aggiuntivo:

- Se lo sfruttamento di tutte le possibilità di compensazione, il rafforzamento e la realizzazione di un piano di ridimensionamento e il riesame di progetti della seconda fase della NFTA 1, non ancora sbloccata, non consentiranno di ampliare il margine di manovra finanziario, il Consiglio federale dovrà presentare al Parlamento un messaggio con la richiesta di un credito aggiuntivo.
- Il margine di manovra di cui dispone il Parlamento nell'esercizio della sua sovranità finanziaria dev'essere garantito il più possibile. Non bisogna perciò attendere, salvo per gravi motivi, che l'unico mezzo per impedire un arresto dei cantieri sia una procedura urgente, con un credito provvisorio ordinario o urgente.
- Le soluzioni antieconomiche, come un arresto dei cantieri dovuto a crediti insufficienti, devono essere evitate. In nessun caso si deve giungere a situazioni estreme quali la sospensione, foss'anche provvisoria, di un progetto a causa di un credito aggiuntivo richiesto troppo tardi.
- Una domanda di credito aggiuntivo, tuttavia, sarebbe prematura se venisse presentata ai primi segnali di un bisogno soltanto eventuale e senza disporre

di seri calcoli dei costi e degli accertamenti necessari. Il Parlamento può esercitare le proprie competenze finanziarie correttamente soltanto se dispone di sufficienti basi decisionali. In un caso simile gli accertamenti necessari devono essere effettuati senza indugio e rapidamente.

- Una domanda di credito aggiuntivo sarebbe prematura anche nel caso in cui esistessero ancora possibilità di risparmio e di compensazione non del tutto esaurite. Il Parlamento, infatti, si aspetta dai suoi organi di esecuzione che facciano tutto il possibile per rispettare i limiti di credito, anche in un contesto difficile.

Nel suo messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695), il Consiglio federale chiedeva di aumentare le riserve di 900 milioni di franchi per finanziare i costi supplementari noti fino a quel momento.

Nel suo ultimo rapporto la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che il Consiglio federale aveva seguito le sue raccomandazioni e che la sua decisione teneva conto dei criteri summenzionati.

Nel suo rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale di fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347), il Consiglio federale ha spiegato che il credito aggiuntivo necessario per la copertura dei costi complessivi presumibili non sarebbe di 900 milioni, bensì di 2157 milioni di franchi. Ha precisato inoltre che, in conformità alle prescrizioni budgetarie e ai decreti sul transito alpino, rinunciava a richiedere l'aumento del credito aggiuntivo per l'importo corrispondente al preventivo noto fino a quel momento. Ha motivato come esposto qui di seguito perché, nonostante i maggiori oneri pronosticati, non si limiti soltanto a mantenere il rigido sistema in vigore, ma voglia cambiare di paradigma e prendere in considerazione anche un deficit di finanziamento.

«Conformemente all'articolo 16 del decreto del 4 ottobre 1991 sul transito alpino (RS 742.104), l'Assemblea federale stanziava i crediti necessari per la realizzazione dei progetti NFTA *a tappe*. Inoltre, giusta l'articolo 10bis capoverso 3 del decreto citato, il programma di esercizio va ottimizzato tenendo conto dei progressi tecnologici in campo ferroviario. Infine, conformemente all'articolo 3 lettera c del decreto sul finanziamento del transito alpino (FF 2000 137), il nostro Collegio deve esaurire gli altri mezzi di compensazione prima di liberare riserve. Considerati i rischi e le opportunità dal profilo tecnico, economico e concettuale, nonché le possibilità correnti di ottimizzazione e di compensazione, attualmente un calcolo tecnico dei costi finali presumibili della NFTA non è né opportuno né necessario. Una simile copertura dei costi finali sarebbe inopportuna perché potrebbero andare persi eventuali incentivi all'ottimizzazione tecnica ed economica, nonché alla compensazione dei costi. Inoltre, il calcolo del credito sul fondamento di stime dei costi condotte diligentemente e secondo le regole tecniche, conformemente all'articolo 26 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), sarebbe compromesso da fattori di incertezza troppo importanti e difficilmente comprensibili. La copertura dei costi finali mediante credito è per di più *inutile*, perché il decreto sul transito alpino prevede espressamente un procedimento a tappe anche in caso di autorizzazione del credito. Sulla base di queste riflessioni, per ora, preferiamo *attenerci* al credito aggiuntivo già richiesto di 900 milioni di franchi. Se non subentrano eventi imprevedibili, questo credito dovrebbe essere

sufficiente per superare i prossimi quattro anni. Ciò implica, tuttavia, che una nuova domanda di credito aggiuntivo sarà verosimilmente presentata prima della fine di questo periodo. Tale domanda si baserà su stime dei costi certe e soddisferà le rigorose prescrizioni dell'articolo 26 LFC.»

In merito all'eventualità di un ridimensionamento, ha spiegato che i progetti FTP in corso (prima tappa di FERROVIA 2000, galleria di base del Lötschberg e del San Gottardo, risanamento fonico), la galleria di base del Monte Ceneri e i progetti della prima fase del raccordo RAV già decisi saranno considerati prioritari dal profilo della politica dei trasporti e che la loro costruzione seguirà secondo il programma previsto. Tutti gli altri progetti saranno riesaminati e ridiscussi nell'ambito della consultazione sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB). Il progetto posto in consultazione stabilirà quali progetti saranno realizzati nel periodo che va dal 2011 al 2028 e quali saranno invece rinviati e istituirà le basi giuridiche necessarie per realizzarli. Nella sua seduta del 1° marzo 2005 il Consiglio degli Stati ha deciso che il progetto sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari sarà presentato al Parlamento già nel 2007.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è chiesta se il modo di gestire il deficit di finanziamento di 742 milioni di franchi da parte del Consiglio federale sia non solo autorizzato ma anche appropriato. Secondo l'articolo 25 capoverso 2 della LFC (RS 611.0) il credito d'impegno determina l'ammontare entro cui il Consiglio federale può contrarre impegni finanziari. Non c'è dubbio che la prescrizione è stata formalmente rispettata ed è incerto quanto la NFTA verrà a costare alla fine e quanti crediti saranno ancora necessari. È altrettanto chiaro che occorre suddividere in tappe il progetto.

La questione del rispetto materiale della legge sulle finanze della Confederazione, però, rimane aperta. Dovrà consentire al Parlamento di esprimersi sull'entità degli impegni. Inoltre, dovranno aver luogo un confronto pubblico e un dibattito parlamentare. Pare che un deficit di finanziamento di un progetto interconnesso come la NFTA ostacoli principalmente la libertà di manovra del Parlamento pregiudicando futuri decreti di stanziamento. Al momento della consultazione sul progetto annunciato, vale dire da qui a due-tre anni, il Parlamento potrebbe essere meno libero nelle sue decisioni di quanto lo sia oggi. Già in passato riserve e margini di manovra sono stati esauriti a causa di maggiori oneri. I fondi previsti per lo Zimmerberg e l'Hirzel non hanno creato un autentico spazio di manovra; entrambe le opere, infatti, almeno da quanto sembra finora, sono considerate indispensabili per la Svizzera orientale dal profilo funzionale. Il modo di procedere del Consiglio federale, perciò, sarebbe pregiudizievole per altri progetti.

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha spiegato che il Consiglio federale dovrà chiedere al Parlamento un ulteriore credito aggiuntivo poiché nemmeno i 900 milioni di franchi di credito aggiuntivo bastano a coprire i costi finali della NFTA. Secondo la sua opinione il modo di procedere del Consiglio federale è ammissibile; altri impegni, infatti, come l'aggiudicazione dell'equipaggiamento ferroviario per la galleria di base del Monte Ceneri, dovrebbero essere presi già tra pochi anni. Gli impegni già assunti, o quelli che lo saranno nei prossimi due anni, non hanno mai superato i fondi votati dal Parlamento. In ogni caso, prossimamente i bisogni finanziari dovranno essere accertati e quantificati accuratamente prima che il Consiglio federale possa chiedere al Parlamento un nuovo credito aggiuntivo. Nel caso della galleria di base del Monte Ceneri, per esempio, il progetto di esecuzione è ancora in fase di elaborazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constatata, a destinazione delle Commissioni delle finanze (CdF), che gli impegni contratti dal Consiglio federale fino all'aprile del 2005 non superano i crediti d'impegno autorizzati dal Parlamento. Non è quindi necessario intervenire a breve termine. È sufficiente informare le CdF della discussione interna, tanto più che il Parlamento sta attualmente esaminando una nuova legge sulle finanze della Confederazione.

6.3 Crediti d'impegno: credito complessivo per la NFTA

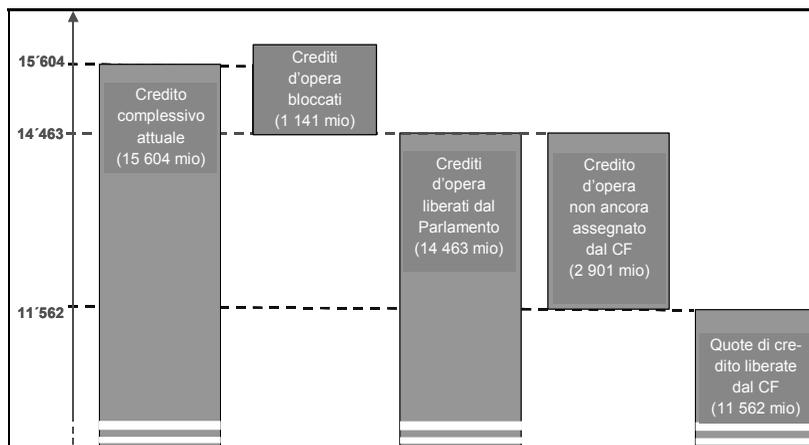
6.3.1 Credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA e liberazione parziale del credito d'opera da parte del Parlamento

Alla fine del 2004 il credito complessivo per la NFTA, comprese le riserve, ammonta a circa 15 604 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998, senza rincaro, IVA e interessi intercalari).

Nel periodo in questione sono stati liberati 2243 milioni di franchi dal credito bloccato della seconda fase della NFTA 1. Sono tuttora bloccati 1141 milioni di franchi. Per quanto concerne il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi, il Consiglio federale può liberare circa 100 milioni di franchi per la costruzione dell'opera di diramazione sotterranea della variante tracciato di montagna soltanto se i lavori fra il punto di appoggio di Amsteg e il chilometro 98.2 (punto di intersezione) iniziano entro il 31 marzo 2005.

La figura 10 illustra la situazione attuale del credito complessivo per la NFTA in relazione ai crediti d'opera liberati dal Parlamento e a quelli decisi dal Consiglio federale:

Credito complessivo per la NFTA alla fine del 2004: parti bloccate e parti liberate



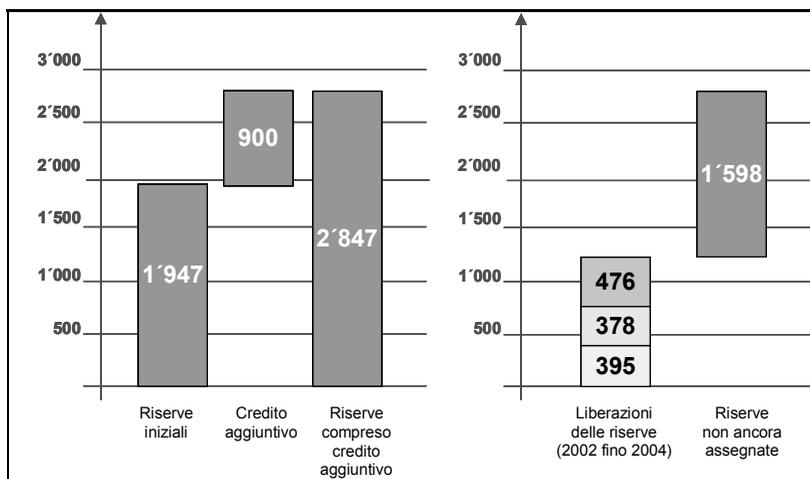
Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (prezzi 1998), arrotondati.

Per quanto concerne i crediti liberati dal Parlamento, il Consiglio federale ha assegnato alle singole opere un importo complessivo pari a 11 562 milioni di franchi. Rimangono da assegnare e liberare 2 901 milioni di franchi (riserve di 1 598 milioni e 1 303 milioni dell'asse del San Gottardo per la galleria di base del Monte Ceneri). Sono invece stati liberati i crediti d'opera «Asse del San Gottardo» (per il Monte Ceneri 100 milioni) e «Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau».

6.3.2 Credito d'opera «Riserve» e liberazione parziale del credito d'opera «Riserve» da parte del Consiglio federale

Dopo l'aumento deciso dal Parlamento, il credito d'opera «Riserve» ammonta ora a 2847 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998, senza rincaro, IVA e interessi intercalari). Il Consiglio federale non ha ancora attribuito né liberato 1598 dei 2847 milioni di franchi di riserve (1947 milioni iniziali, più 900 milioni di credito aggiuntivo [cfr. figura 11]):

Liberazione parziale del credito d'opera «riserve»



Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 13, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Fra il 2001 e il 2004 il Consiglio federale ha deciso tre liberazioni dal credito «Riserve». Per quanto concerne le due liberazioni di 395 e 378 milioni di franchi, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha reso conto nell'ultimo rapporto di attività. L'8 settembre 2004, il Consiglio federale ha liberato ulteriori 476 milioni di franchi a favore del credito d'opera «Asse del Lötschberg» (366,9 mio.) e «Ampliamenti delle linee del resto della rete» (109,6 mio.) per preparare la messa in esercizio dell'asse del Lötschberg (cfr. n. 11).

6.3.3 Trasferimenti fra i crediti d'opera decisi dal Consiglio federale

Il Consiglio federale ha epurato le differenze di arrotondamento risultanti dal decreto federale del 10 giugno 2004 mediante trasferimenti di credito. Per ulteriori dettagli, si rinvia all'allegato 10.

Il 22 dicembre 2004 il Consiglio federale ha infine deciso di trasferire 17,783 milioni di franchi dal credito d'opera «Asse del Lötschberg» al credito d'opera «Ampliamenti delle tratte della rete rimanente». Questo trasferimento serve a migliorare l'organizzazione tecnico-finanziaria. Per quanto concerne il raccordo della galleria di base del Lötschberg alla linea principale delle FFS nella valle del Rodano occorre adeguare i binari delle FFS (linea di contatto, piattaforma, binari). Queste prestazioni previste dal credito d'opera «Asse del Lötschberg» sono eseguite dalle FFS, che ne diverranno proprietario.

6.4 Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP)

6.4.1 Modifica del finanziamento – priorità per la NFTA

L'8 settembre 2004 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere la proposta di modifica del finanziamento dei progetti FTP. Nella seduta dell'11 gennaio 2005 la CTT-S ha approvato con un ampio consenso il relativo progetto. Il 1° marzo 2005, anche il Consiglio degli Stati ha aderito alle grandi linee del progetto approvato dalla CTT. Nell'articolo 2 capoverso 1 lettera b ha tuttavia stabilito che a partire dal 2005 i mezzi provenienti dal Fondo FTP devono essere utilizzati per la NFTA, in particolare per le tre gallerie di base del San Gottardo, del Lötschberg e del Monte Ceneri, conferendo in tal modo la priorità alla costruzione della NFTA.

Nella seduta del 3 marzo 2005, ha inoltre aumentato a 8,6 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995) il limite di anticipo. Questo importo – maggiore di quello proposto dal Consiglio federale (8,1 miliardi di franchi) – è una conseguenza dell'aumento nell'ambito della prima fase del raccordo RAV.

Il progetto di modifica del finanziamento dei progetti FTP rispetta il volume di investimenti pari a 30,5 miliardi di franchi (base dei prezzi 1995) deciso dal popolo nella votazione del 1998. Le ripercussioni concernono invece la disponibilità nel tempo dei relativi mezzi. In funzione dei costi supplementari che insorgeranno, sarà determinante poter destinare prioritariamente i fondi alla NFTA. Questo aspetto è tanto più importante se si considera che, dal profilo giuridico-formale, per la NFTA non è prevista alcuna scadenza (cfr. n. 6.1).

La Delegazione di vigilanza della NFTA seguirà la questione nel corso del 2005.

6.4.2 Risultati della simulazione del Fondo alla fine di 2005

Nella seduta dell'aprile 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata dall'UFT sull'attuale simulazione relativa alla pianificazione finanziaria del Fondo FTP. Nella sessione primaverile 2005, il Consiglio degli Stati aveva deciso di aumentare il limite di anticipo a 8,6 miliardi di franchi in seguito alle decisioni relative al progetto RAV. Di conseguenza ha modificato sensibilmente le condizioni quadro e le premesse alla base della simulazione del Fondo. Dal canto suo, la Delegazione di vigilanza della NFTA era interessata soprattutto a conoscere le dimensioni della riserva di liquidità nel momento in cui ci si fosse avvicinati maggiormente al limite di anticipo. I risultati della proiezione si fondano pertanto su tutta una serie di supposizioni gravate da un margine di incertezza che non può essere quantificato.

La più recente simulazione del Fondo risale al 25 marzo 2005 e si fonda sulle seguenti premesse e condizioni quadro.

- Conto 2004, preventivo 2005 e piano finanziario 2007–2009: la base è costituita dal conto del Fondo FTP e dai mezzi di pagamento autorizzati dal Parlamento nell'ambito del preventivo 2005. Sono inoltre considerati il primo supplemento di credito sul preventivo 2005 che il Parlamento esaminerà nella sessione estiva 2005 in seguito alla proposta del Consiglio federale (cfr.

n. 6.5.2), nonché le attuali consultazioni sul preventivo 2006, il piano finanziario 2007–2009 e il piano di previsione del Fondo FTP. Il piano finanziario e il piano di previsione contengono inoltre le proiezioni relative ai proventi della TTPCP.

- Progetto FINIS: premesse derivanti dal progetto di modifica del finanziamento dei progetti FTP (cfr. messaggio concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP, allegato 2) e decisione del Consiglio degli Stati relativa ad un ulteriore aumento a 8,6 miliardi di franchi del limite di anticipo rispetto all'importo deciso dal Consiglio federale pari a 8,1 miliardi di franchi.
- Progetto KANSAS: proposte del Consiglio federale e decisioni adottate dal Consiglio nazionale nella sessione primaverile 2005 relative ai crediti di pianificazione, pari a 39 milioni di franchi, per le analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera.
- Progetto RAV: decisione del Consiglio degli Stati di stanziare 1,09 miliardi di franchi per i raccordi RAV.
- Consultazione relativa a un riesame globale dei grandi progetti ferroviari: non sono compresi i mezzi finanziari per le opere e i progetti che saranno sottoposti al Parlamento nel corso del 2007 nell'ambito della consultazione succitata. Per quanto concerne la NFTA i progetti interessati sono il tracciato sotterraneo nel Cantone di Uri, nonché le gallerie dello Zimmerberg e dello Hirzel.
- Probabili costi finali: sono considerati i costi finali della NFTA (stato 31 dicembre 2004), senza il potenziale di rischio.

Conformemente alle più recenti previsioni, nel 2011 il fabbisogno di liquidità farà registrare il livello massimo. Secondo l'UFT sarà raggiunto – con un margine di 140 milioni di franchi – il limite di anticipo nominale, che non verrà tuttavia superato.

6.4.3 Ripercussioni dei programmi di sgravio 2003 e 2004

Il progetto di modifica del finanziamento dei progetti FTP propone misure che si ripercuotono sul piano finanziario e che sono parte integrante del PSg 04. In particolare si dovrebbe rinunciare al rimborso dei proventi della TTPCP prelevati dal Fondo FTP conformemente al PSg 03. Di conseguenza l'importo totale del conto finanziario per gli anni 2008–2009 sarà decurtato di 325 milioni di franchi.

6.5 Crediti di pagamento

6.5.1 Conto 2004 in relazione ai crediti di pagamento NFTA

Con il preventivo del Fondo FTP per il 2004 (Decreto federale II del 9 dicembre 2003 sul prelevamento dal Fondo per i grandi progetti ferroviari per il 2004 [FF 2004 37]) il Parlamento ha approvato crediti di pagamento per la NFTA per un importo pari a 1709 milioni di franchi.

Nel corso dell'esercizio 2004 sono stati utilizzati soltanto 1458 milioni di franchi. Rispetto al preventivo la differenza è di 251 milioni di franchi, ossia del 15 per cento (cfr. tabella 14).

Tabella 14

Crediti di pagamento NFTA: eccedenze e disavanzi di copertura per la fine del 2004

Opera	Credito di pagamento attuale	Mezzi utilizzati 31.12.2004	Eccedenza/disavanzo 31.12.2004
Sorveglianza del progetto	4,20	2,60	1,60
Asse del Lötschberg	753,50	742,78	10,72
Asse del San Gottardo	834,30	607,37	226,93
Sistemazione Surselva	1,36	1,33	0,03
Raccordo Svizzera orientale	3,10	2,98	0,12
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	17,75	17,75	0
Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	95,30	83,57	11,73
= Totale Alp Transit	1709,51	1458,38	251,13

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale, in mio. fr. (base 1998), arrotondati.

La differenza più marcata concerne l'asse del San Gottardo con circa 227 milioni di franchi (27 %). I ritardi nella costruzione (problemi di ordine geologico a Faido e Bodio, cfr. n. 9.1), nonché nella progettazione e approvazione dei piani (progetto di pubblicazione nel Cantone di Uri, cfr. n. 16.1), così come un preventivo troppo ottimistico hanno condotto ad un ritardo nei flussi di pagamento. Per quanto concerne l'opera «Ampliamenti delle tratte della rete rimanente», sono rimasti inutilizzati 12 milioni di franchi poiché i lavori erano stati pianificati con eccessivo ottimismo. Gli altri crediti di pagamento sono stati in gran parte esauriti.

Conformemente all'articolo 3 capoverso 4 del decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (Regolamento del fondo; RS 742.140) il Consiglio federale può aumentare del 15 per cento al massimo il credito di pagamento approvato ogni anno dal Parlamento se i lavori avanzano più rapidamente del previsto e se il livello dei costi è conforme alle aspettative. Contrariamente all'ultimo periodo d'esercizio, nel 2004 il Consiglio federale non si è avvalso di tale facoltà.

6.5.2 Preventivo e supplementi 2005 rispetto ai crediti di pagamento NFTA

Con il preventivo del Fondo FTP per il 2005 (Decreto federale II dell'8 dicembre 2004 sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari per il 2005 [FF 2005 459]) il Parlamento ha approvato crediti di pagamento per la NFTA per un importo pari a 1697 milioni di franchi. Il 93 per cento è stato utilizzato per gli assi del San Gottardo e del Lötschberg. Secondo l'UFT, nel 2005 non tutti i crediti di pagamento destinati alla NFTA saranno sufficienti.

Ad esempio, in relazione all'asse del Lötschberg saranno necessari mezzi supplementari pari a circa 204 milioni di franchi (cfr. n. 9.2) per i lavori di perforazione e consolidamento della zona carbonifera, nonché per adeguare singole voci di bilancio. Per quanto concerne gli «Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau» saranno necessari mezzi supplementari pari a 0,79 milioni di franchi per l'IVA e a 17,27 milioni di franchi per i preparativi necessari alla messa in esercizio nella galleria di base del Lötschberg (cfr. n. 11). Il Parlamento discuterà dei crediti aggiuntivi nel corso della sessione estiva 2005.

6.5.3 Pianificazione della liquidità dei crediti di pagamento NFTA

Per gli anni 2006–2008 sono preventivati mezzi per 1,1 miliardi (2008) sino a 1,5 miliardi (2006). Nel 2006 la maggior parte di questi fondi (circa 1 miliardo) sarà impiegata per l'asse del San Gottardo, ossia per la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri. Diminuiscono sensibilmente i prelievi a favore del Lötschberg, che entrerà probabilmente in funzione nel corso del 2007. L'opera «Sistemazione Surselva» sarà completata nel 2006. Il «Raccordo della Svizzera orientale» dovrebbe invece essere esaminato e discusso nell'ambito dell'esame globale dei grandi progetti ferroviari. Per questo motivo a partire del 2006 il preventivo non prevede più alcun importo (cfr. tabella 15):

Crediti di pagamento NFTA

Opera	Conto 2004	Credito di pagamento 2005	Piano finanziario 2006	Piano finanziario 2007	Piano finanziario 2008
Sorveglianza del progetto	2,60	4,56	4,43	4,33	4,01
Asse del Lötschberg	742,78	806,02	445,02	236,91	33,41
Asse del San Gottardo	607,37	779,48	990,99	1072,55	1043,61
Sistemazione Surselva	1,33	0,87			
Raccordo della Svizzera orientale	2,98	2,22			
Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau	17,75	4,05	2,10	0,85	8,52
Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	83,57	99,31	73,27	52,47	16,00
= Totale Alp Transit	1458,38	1696,51	1515,82	1367,11	1105,54

Fonte: rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 18, 1° luglio–31 dicembre 2004, rapporto principale, in mio. fr (base 1998), arrotondati.

7 Scadenze**7.1 Scadenze sull'asse del San Gottardo**

I lavori nei comparti Sezione San Gottardo Nord e Erstfeld sono iniziati il 19 luglio 2004. Due procedure di approvazione dei piani relative alla gestione dei materiali sono state sospese sia per motivi di razionalizzazione della procedura sia per evitare interferenze politiche nei colloqui in corso con il Cantone di Uri per quanto concerne l'attraversamento sotterraneo della Schächen.

Ad Amsteg e Sedrun, le condizioni geologiche favorevoli hanno consentito di avanzare con un certo anticipo rispetto alle scadenze previste.

Nonostante i provvedimenti adottati in materia di pianificazione, i ritardi a Bodio e Faido sono leggermente aumentati. Di conseguenza, il differimento previsto per l'entrata in esercizio è stato prolungato di ulteriori due mesi.

Sulla base della previsione di massima presentata dall'ATG nel novembre 2003 per quanto concerne l'entrata in esercizio, i partecipanti al progetto hanno previsto che i lavori di messa in funzione richiederanno un anno. Attualmente, l'ATG e le FFS valutano che tale periodo potrà essere ridotto di sei mesi, cosicché l'esercizio commerciale sarà avviato alla fine del 2015. L'UFT è dell'idea che questo lasso di tempo sia troppo breve e mantiene al 2015/2016 il termine previsto per l'inizio dell'esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo.

Per quanto concerne la procedura di approvazione dei piani relativa alla galleria di base del Monte Ceneri, diversi interventi di ottimizzazione del progetto attuati dall'ATG hanno condotto a una nuova pubblicazione di alcune parti del progetto. La procedura è pertanto stata rallentata e sarà praticamente ultimata con un anno di ritardo, ossia verso la metà del 2005. L'avvio dell'esercizio commerciale della galleria di base del Monte Ceneri verrà differito di conseguenza, presumibilmente al

2017. Rispetto all'ultimo rapporto sullo stato dei lavori, il ritardo aumenta di un anno.

La messa in esercizio della Galleria di base del San Gottardo sarà differita di circa 2 anni in seguito ai ritardi nei cantieri di Bodio e Faido, agli adeguamenti del programma di costruzione a Erstfeld e Faido, nonché ai tempi più lunghi richiesti per l'approntamento dell'equipaggiamento ferroviario. L'UFT prevede che l'esercizio commerciale inizierà nel 2015/2016, mentre secondo l'ATG sarà piuttosto alla fine del 2015.

Per quanto concerne la galleria di base del Monte Ceneri, la messa in esercizio sarà differita al 2016 in seguito agli attuali ritardi di progettazione.

L'esercizio commerciale dell'intero asse del San Gottardo – compresa la galleria di base del Monte Ceneri – potrà presumibilmente iniziare nel 2017.

7.2 Scadenze sull'asse del Lötschberg

Durante il periodo in rassegna, i lavori di perforazione hanno subito un ritardo di 3 mesi a causa di un strato sedimentario contenente carbone a Mitholz di cui si ignorava l'esistenza. Probabilmente il differimento potrà essere compensato ottimizzando i lavori di costruzione, cosicché la linea sarà messa in esercizio secondo i tempi previsti. L'approntamento dell'equipaggiamento ferroviario è iniziato con un piccolo anticipo. I lavori relativi alla costruzione e all'equipaggiamento ferroviario nella galleria di base sud si susseguono senza sosta e i provvedimenti di ottimizzazione sono ormai del tutto esauriti.

I tempi fissati per l'entrata in esercizio della galleria di base del Lötschberg sono estremamente serrati e ambiziosi (cfr. n. 11). Le scadenze sono considerate critiche per tutte le attività. È quindi importante che su questo cantiere con pochi punti di accesso le imprese che si occupano della costruzione grezza e quelle che si occupano dell'equipaggiamento ferroviario siano coordinate al meglio e che i costruttori collaborino con la BLS in quanto futuro gestore della galleria. La fase di messa in esercizio è stata pianificata con la collaborazione di tutte le parti interessate al progetto e sono state allestite delle griglie giornaliere relative all'occupazione della galleria. Grazie a provvedimenti di ottimizzazione, la BLS AT è riuscita a ridurre conflitti di termine. La BLS AT prevede la messa in esercizio commerciale per il giugno 2007, con un ritardo di 2 settimane rispetto alla scadenza convenuta inizialmente, mentre l'attività commerciale a pieno regime potrà iniziare nel dicembre 2007.

Al momento, non sono ancora garantite la disponibilità né l'interoperabilità del sistema di sicurezza dei treni ETCS Level 2, né la dotazione dei treni con ETCS Level 2 (cfr. n. 10.2). Per questo motivo ai portali della galleria di base del Lötschberg si sta approntando una segnaletica convenzionale in sostituzione all'ETCS Level 2. La data esatta dell'inizio dell'esercizio commerciale deve essere resa nota entro la fine del dicembre 2006, affinché sia possibile elaborare l'orario valevole dal dicembre 2007.

Ai fini della messa in esercizio della NFTA sono necessarie anche prestazioni al di là del progetto di infrastruttura vero e proprio (p. es. test del materiale rotabile). Secondo l'UFT queste prestazioni comportano determinati rischi. In particolare, possono gravare sensibilmente i costi dei gestori la dotazione del materiale rotabile con ETCS Level 2, nonché i necessari test e provvedimenti relativi al materiale rotabile volti a garantire l'interoperabilità ETCS.

La Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata all'inizio del 2005 che praticamente tutti i lavori vanno considerati come critici dal profilo delle scadenze. Di conseguenza i termini fissati dalla Confederazione per la messa in esercizio (da maggio 2007 esercizio commerciale parziale e da dicembre 2007 esercizio commerciale a pieno regime) potranno essere rispettati – e di misura – soltanto se i lavori saranno coordinati ed eseguiti in maniera ottimale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rammenta che la TTPCP potrà essere riscossa integralmente al più presto a partire dalla messa in esercizio della prima galleria di base e al più tardi a partire dal 2008. Per questo motivo, l'osservanza della scadenza 2007 è cruciale.

Considerata la ristrettezza dei tempi nella preparazione della messa in esercizio della linea di base del Lötschberg, la Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di esaminare:

- se sia necessario adottare delle misure per accelerare i lavori e se sì quali;*
- se siano necessari mezzi finanziari supplementari affinché la linea entri in servizio nei tempi previsti e se sì in che misura;*
- quali siano le conseguenze.*

In particolare il Consiglio federale deve tenere conto dei seguenti aspetti:

- Accordo Svizzera-UE² sui trasporti terrestri;*
- principio di non discriminazione dell'accesso alla rete;*
- rapporto costi-utilità dei provvedimenti di accelerazione;*
- delimitazione fra gli oneri legati all'infrastruttura e quelli legati al materiale rotabile;*
- legittimità dei provvedimenti.*

² Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72); entrato in vigore il 1° giugno 2002.

7.3 Scadenze relative ad altre opere

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

7.4 Grado di precisione delle scadenze

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

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

- Inizio dell'esercizio commerciale dell'asse del Lötschberg (giugno 2007): fra 0 e +1 anno. Questa valutazione corrisponde a grandi linee con l'analisi dei rischi.
- Inizio dell'esercizio commerciale dell'asse del San Gottardo (2015/16): fra 0 e + 3 anni.

Un raffronto con la gestione dei rischi evidenzia che sull'asse del San Gottardo non può essere escluso un differimento della messa in esercizio.

7.5 Conflitto d'interessi tra costi e scadenze

Nella corsa contro le scadenze che caratterizza i preparativi della messa in esercizio dell'asse del Lötschberg e in considerazione del ritardo annunciato nella conclusione delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata, nell'anno in rassegna, ai conflitti d'interesse che potrebbero sorgere tra gli imperativi dipendenti dal tempo e quelli dipendenti dai costi. In particolare, ha sollevato la questione del rapporto costi-benefici delle misure adottate per rispettare il programma di costruzione, le cosiddette misure di accelerazione. Sull'asse del Lötschberg, anche il fatto che la TTPCP potrà essere prelevata integralmente al più presto dal giorno della messa in esercizio della prima galleria di base e al più tardi nel 2008 deve essere considerato un beneficio.

Nelle norme legali sul finanziamento, la costruzione e i crediti della NFTA, Popolo e Parlamento non hanno fissato alcuna scadenza formale per la conclusione delle opere della NFTA. Sul piano amministrativo, le autorità federali hanno definito alcuni obiettivi in materia di costi e di scadenze nelle convenzioni NFTA concluse tra la Confederazione e i costruttori. Nel corso della costruzione, è spesso necessario riorganizzare lo svolgimento dei lavori per poter rispettare le scadenze. Se ciò avviene, l'imprenditore va incontro a costi supplementari che può ripercuotere sul committente della costruzione.

L'UFT ha spiegato alla Delegazione di vigilanza della NFTA che, in linea di massima, è possibile dare la priorità ai costi piuttosto che alle scadenze ma questa scelta deve essere concordata tra la Confederazione e i costruttori. Talvolta, tuttavia, il costruttore non ha scelta e, in caso di ritardo su un cantiere, può rivelarsi indispensabile adottare misure specifiche per garantire il coordinamento e lo svolgimento del programma di costruzione.

La BLS AT ha indicato che, attualmente, risultano circa 100 milioni di franchi per le misure adottate per rispettare le scadenze. È estremamente difficile, tuttavia, valutare a quanto sarebbero ammontati i costi in assenza di tali misure.

8 Galleria di base del Monte Ceneri

8.1 Impiego della galleria, progetto e tracciato

Nell'ambito della discussione sulle linee di accesso da sud in Italia e della richiesta di ampliamento della tratta di Luino (cfr. n. 16.4.2), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha analizzato le modalità del futuro impiego della galleria di base del Monte Ceneri. Secondo l'UFT, il traffico viaggiatori veloce a destinazione di Milano transiterà attraverso la galleria di base del Monte Ceneri e, passando da Chiasso, proseguirà in Italia su una tratta ampliata a quattro binari. Inoltre, anche il traffico merci che aggira Milano a est, a destinazione della regione di Verona, attraverserà la galleria di base del Monte Ceneri. La tratta di Luino serve ad alleggerire il traffico merci che aggirerà Milano a ovest.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che, secondo i piani attuali, la galleria di base del Monte Ceneri sarà impiegata dal traffico viaggiatori veloce e da circa due terzi del traffico merci a destinazione dell'Italia.

D'intesa con l'UFT, l'ATG ha depositato il progetto pubblicato per la galleria di base del Monte Ceneri più tardi del previsto, poiché è emerso che tale progetto poteva essere ottimizzato e che si potevano ancora trovare compromessi opportuni. Nell'ambito della procedura d'approvazione dei piani, nel 2004 sono state integrate nella procedura principale di pubblicazione del progetto due modifiche del progetto. Le ultime trattative di conciliazione con i privati e le sedute in vista di appianare le divergenze con i servizi cantonali e federali competenti si terranno nel primo semestre del 2005. Fatti salvi eventuali ricorsi della decisione d'approvazione dei piani per la metà del 2005 e la liberazione delle risorse finanziarie da parte del Consiglio federale, i primi lavori preparatori potrebbero iniziare nel corso della seconda metà del 2005 con quasi un anno di ritardo sullo scadenziario iniziale. Di conseguenza, l'UFT prevede di differire nel 2017 la messa in esercizio commerciale.

Il progetto descritto nei decreti necessita di un collegamento tra il Piano di Magadino e Lugano, con Vezia quale punto estremo della tratta. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha ricevuto una proposta di tracciato alternativo da parte del Servizio dei trasporti pubblici del Cantone dei Grigioni. Dopo aver consultato l'UFT, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha concluso che tale proposta era manifestamente irrealizzabile. Ha comunicato le sue conclusioni al Consiglio di Stato del Cantone dei Grigioni, al quale ha espresso anche il suo stupore per il fatto che un

servizio cantonale faccia valere i propri interessi direttamente presso una delegazione parlamentare di vigilanza della Confederazione.

8.2 Aspetti finanziari

Con il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 3267), il Parlamento ha accettato un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi che ha attribuito al credito d'opera «Riserve» del credito complessivo della NFTA. Durante le sue deliberazioni, il Consiglio nazionale ha respinto una proposta della minoranza della CTT-N che domandava di ridurre il credito aggiuntivo di 300 milioni di franchi mediante la costruzione di una galleria a doppio binario invece di due tubi a binario unico per la galleria di base del Monte Ceneri.

L'8 settembre 2004, il Consiglio federale ha liberato una prima parte dei crediti della seconda fase. Per la galleria di base del Monte Ceneri, ha liberato solo 100 milioni di franchi circa, che sono necessari sino alla fine del 2005 per i lavori preparatori urgenti come la pianificazione e l'acquisto di terreni. Non ha ancora attribuito, o liberato, le riserve di 1598 milioni e i 1303 milioni dell'opera «Asse del San Gottardo», previsti per la galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è domandata quanto ampio sia il margine di manovra reale del Parlamento dopo le decisioni relative al credito aggiuntivo, in particolare per quanto concerne la scelta del sistema di galleria e le norme di sicurezza da applicare.

Nel messaggio concernente le modifiche del finanziamento dei progetti FTP, il Consiglio federale espone dettagliatamente il motivo per il quale, in seguito alla modifica del finanziamento di singoli elementi del progetto, occorre aumentare il limite superiore degli anticipi del Fondo FTP, in particolare per dare il via alla costruzione della galleria di base del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA fa notare che il Parlamento può influire sulle risorse finanziarie attribuite alla galleria di base del monte Monte Ceneri fissando il limite superiore degli anticipi.

Durante la sessione primaverile 2005, il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore di un innalzamento del limite superiore degli anticipi del Fondo FTP a 8,6 miliardi di franchi.

8.3 Possibilità di scaglionamento

Nella primavera del 2004, il CDF ha controllato il progetto della galleria di base del Monte Ceneri presso l'ATG. Il suo scopo era di valutare l'evoluzione del progetto e dei costi dal profilo dell'ottimizzazione dei costi e del piano di ridimensionamento nonché della precisione dei costi attualizzati. In considerazione della documentazione esaminata e dello stato avanzato della procedura di approvazione dei piani, il CDF ritiene che una soluzione «Ceneri light» troppo imperniata sul rapporto costi-

benefici non comporti alcun vantaggio. Sulla base dei risultati scaturiti da tali controlli, il CDF reputa che i costi finali presumibili di 2035 milioni di franchi (base 1998) per realizzare l'opera completa siano realistici e che la precisione dei costi di +/- 15 per cento sia plausibile. Tali valutazioni non tengono conto tuttavia dei rischi geologici. Il CDF ritiene inoltre che, nel proseguimento dei lavori, i maggiori oneri e i risparmi dovrebbero grossomodo compensarsi.

Il CDF ha attribuito un'importanza particolare al seguito del progetto, segnatamente allo scaglionamento della realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri. Nel 2002, il Consiglio federale aveva deciso di tenere aperta l'opzione della variante «Ceneri light» per la pianificazione. In questa variante, un tubo sarebbe stato trasformato per essere operativo mentre l'altro sarebbe rimasto solo costruzione grezza. Il CDF ha concluso che tale scaglionamento non avrebbe comportato alcun vantaggio dal profilo costi-benefici e ha altresì fatto notare che per la galleria di base del Monte Ceneri non vi sono più molte possibilità di compensazione poiché i lavori sono già relativamente avanzati. Si è tuttavia espresso a favore di un riesame del numero di cunicoli di collegamento e delle questioni relative alla ventilazione e al drenaggio. Da ultimo, ha constatato che lo scadenziario non prevedeva alcuna riserva.

8.4 Sistema di galleria

Nell'intento di ridurre i maggiori oneri, in passato la Delegazione di vigilanza della NFTA si era già occupata delle questioni relative alla distanza tra i cunicoli di collegamento e al sistema di galleria per il Monte Ceneri (un tubo a doppio binario o due tubi a binario unico in direzioni separate). Ha approfondito questo problema di fondo anche nell'anno in rassegna, in particolare nell'ambito dei suoi scambi con l'UFT. A tale fine, ha consultato due esperti indipendenti, con esperienza teorica e pratica, che l'hanno informata sui principi di sicurezza nelle gallerie ferroviarie lunghe e sugli standard internazionali, per esempio in Austria.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del fatto che gli esperti consultati hanno ritenuto che le norme di sicurezza applicate nelle gallerie della NFTA sono appropriate e conformi agli standard internazionali. Poiché la questione della sicurezza dipende in gran parte da percezioni soggettive, esiste un margine di discrezionalità nel definire tali norme. La Delegazione si è dunque domandata chi decide, in ultima istanza, in merito al grado di sicurezza e al relativo finanziamento. Riguardo alla votazione del 1998 sul FTP, ha anche voluto sapere per quale motivo la galleria di base del Monte Ceneri non fosse stata presentata già allora come un sistema di due tubi a binario unico.

Durante la seduta della Delegazione, che si è tenuta nel novembre 2004, l'UFT ha illustrato i risultati scaturiti dai lavori del Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit» (PO SiB-AT), sottolineando che le norme di sicurezza raccomandate per la galleria di base del Monte Ceneri erano conformi agli standard internazionali in materia per una galleria lunga a traffico misto.

Il capo del DATEC ha evidenziato il fatto che la decisione del Consiglio federale di optare per un sistema di due tubi a binario unico è dettata da un imperativo categorico per vari motivi, ma soprattutto per ragioni di sicurezza. In particolare, ha citato alcune norme internazionali e ha paragonato le gallerie di base della NFTA alle

lunghe gallerie ferroviarie esistenti all'estero, che si prevede di costruire o la cui costruzione è già in corso.

L'UFT ha aggiunto che, poiché la sezione trasversale dei tubi a binario unico è più piccola, è possibile impiegare delle frese meccaniche. Tale sistema comporta ulteriori vantaggi per quanto riguarda l'esercizio e la manutenzione. L'UFT ha sottolineato infine che, considerata l'evoluzione della tecnica dalla fine degli anni Ottanta e le nuove conoscenze acquisite in materia di infortuni nelle gallerie, non potrebbe più assumersi la responsabilità della costruzione di una galleria a doppio binario.

Nell'ambito di un'analisi dei rischi effettuata nel 2000, l'ATG era giunto alla conclusione che una distanza di 500 metri tra i cunicoli di collegamento fosse sufficiente. Dato che le FFS non potevano condividere tale conclusione, non era stata depositata alcuna domanda di modifica del progetto. In seguito alle discussioni più recenti sullo stato della tecnica in questo settore, l'UFT ha tuttavia autorizzato l'ATG a esaminare un aumento della distanza tra i cunicoli di collegamento, a condizione di poter fornire l'attestato di sicurezza.

L'UFT ha confermato che, raddoppiando la distanza tra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri, si potrebbero risparmiare circa 10 milioni di franchi. Tuttavia ha fatto notare che progetti simili a quest'ultimo (Brennero, Lione-Torino) prevedono una distanza di 300 metri. In Italia, persino, alcune direttive interne impongono un cunicolo di collegamento ogni 250 metri. Per l'UFT, la decisione di optare per questo sistema per la galleria di base del Monte Ceneri non è stata rimessa in discussione.

8.5 Sistema di drenaggio

Invece del sistema di separazione, che sarà installato nella galleria di base del San Gottardo, nella galleria di base del Monte Ceneri sarà costruito un sistema misto. È possibile ricorrere a questa soluzione meno costosa poiché l'irruzione di acqua di faglia prevista nel Monte Ceneri è molto debole. I servizi federali interessati e il Cantone Ticino si sono espressi a favore di tale modifica del sistema di drenaggio della galleria.

8.6 Appalti

In una lettera indirizzata al capo del DATEC e alla Delegazione di vigilanza della NFTA, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha espresso il proprio timore riguardo alla pubblicazione in italiano degli appalti concernenti la galleria di base del Monte Ceneri. La Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata dal capo del DATEC del fatto che tale timore era infondato e ha preso atto della risposta al governo ticinese.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che:

- *il Parlamento ha deciso di completare la galleria di base del Monte Ceneri con due tubi a binario unico adottando il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I (FF 2004 3267);*
- *la possibilità di aumentare la distanza tra i cunicoli di collegamento nella galleria di base del Monte Ceneri sarà riesaminata nell'ambito del mandato permanente di verificare e realizzare i risparmi;*
- *il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di esaminare le possibilità di scaglionamento della galleria di base del Monte Ceneri.*

Dalle discussioni approfondite in seno alla Delegazione di vigilanza della NFTA riguardo agli standard di sicurezza richiesti è risultato che esiste un margine di discrezionalità. A tale proposito, vi sono pareri discordanti in seno alla Delegazione.

9 Geologia

Anche nel 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto alle imprese, in occasione delle sue riunioni, di tenerla regolarmente al corrente in merito alla situazione che si presentava sui cantieri della galleria di base del San Gottardo e di quella del Lötschberg dal profilo geologico. Rispetto al preventivo alla base del progetto FTP del 1998 (costi di riferimento iniziali), alla fine del 2004 l'aumento dei costi imputabile a cause geologiche si aggirava attorno ai 343 milioni di franchi. Sul cantiere del Lötschberg, nel periodo in rassegna ha dato filo da torcere in particolare l'inattesa comparsa di uno strato sedimentario contenente carbone nella regione di Mitholz. Sull'asse del San Gottardo, le difficoltà hanno interessato la stazione multifunzionale di Faido in particolare, dove le forti pressioni geologiche sono risultate più tenaci di quanto si potesse prevedere ancora un anno fa.

9.1 Problemi geologici sull'asse del San Gottardo

9.1.1 Faido

Nel corso dell'ultimo esercizio, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha informato in modo esauriente (cfr. rapporto di attività 2003, n. 5.1) sia circa gli antefatti dei problemi riscontrati presso la stazione multifunzionale di Faido, sia circa le loro conseguenze sui costi e sulle scadenze.

Gli scavi erano stati ostacolati da zone di disturbo geologico sin dall'inizio del 2002. L'11 aprile 2002 si era verificato un primo crollo in una caverna di diramazione. Dopo che all'inizio del 2003 era stata riscontrata una nuova zona di disturbo, nell'estate 2003 era risultato dalle verifiche eseguite dall'ATG che, per superare nel migliore dei modi le difficili condizioni geologiche rilevate, conveniva spostare la stazione multifunzionale di Faido verso sud. Grazie alla nuova collocazione della

stazione multifunzionale, è stato possibile trasferire gli scavi in una zona geologicamente più favorevole.

Nel periodo in esame, nonostante la modifica apportata al progetto e a dispetto di ulteriori contromisure, si è registrato un ulteriore peggioramento della già problematica situazione dal profilo geologico. Con due comunicazioni relative a eventi eccezionali, l'ATG ha informato in merito alle conseguenze delle convergenze nel tubo ovest e al procedere dei lavori presso la stazione multifunzionale di Faido dalla fine del 2003. L'ATG ha inoltre informato la Delegazione di vigilanza della NTFA, l'ultima volta a inizio 2005, sulle misure adottate e su quelle previste nonché sulle conseguenze a livello dei costi e delle scadenze. A fine 2004, l'ATG stimava la spesa supplementare provocata complessivamente dallo spostamento della stazione multifunzionale di Faido a 188,8 milioni di franchi, di cui circa 117 milioni già annunciati alla fine del 2003. Secondo le stime dell'ATG, gli avvenimenti che hanno caratterizzato il periodo in esame comporteranno, per lo spostamento della stazione multifunzionale di Faido, un'ulteriore maggior spesa di 72 milioni di franchi. A fine 2004 i costi per lo spostamento della stazione multifunzionale, il nuovo sistema d'aerazione e lo scambio in galleria a doppia parete ascendevano complessivamente a 285,1 milioni di franchi, circa 84,6 milioni in più rispetto a un anno prima.

Lo scadenzario per i lavori di costruzione, avviati nel marzo 2002, è stato adattato alla nuova situazione geologica e al nuovo sistema di ventilazione, previsto come condizione dall'UFT su raccomandazione del Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit» (PO SiB-AT). Allo stato attuale, si prevede che gli scavi per la stazione multifunzionale debbano poter progredire in modo che, quando avverrà il congiungimento con le fresatrici provenienti da Bodio, vi sarà già lo spazio necessario per la loro trasformazione. Gli scavi proseguiranno quindi in direzione nord con la fresatrice trasformata. Si prevedono ancora serie difficoltà dal profilo della geologia, con un conseguente ritardo preventivato di circa 20 mesi.

9.1.2 Problemi geologici nel comparto di Bodio

Nel 2003 il cantiere ha incontrato una imprevedibile zona di disturbo, che secondo le stime dell'ATG comporterà conseguenze finanziarie comprese tra i 15 e i 18 milioni di franchi e fino a 4 mesi di ritardo. Nel 2004 gli scavi sono stati caratterizzati dal comportamento tecnicamente sfavorevole di questa formazione geologica, rivelatasi più problematica del previsto anche rispetto alle esperienze sinora acquisite a Bodio con lo gneiss della Leventina, sia nella galleria di marinaggio sia nel cunicolo di aggiramento. Tale circostanza ha reso necessarie, durante i lavori nelle tratte sinora scavate, misure di consolidamento ben più impegnative, le quali hanno fatto scattare una maggiorazione di prezzo contrattualmente prevista. Ne è conseguito un ulteriore aumento dei costi, anche per la maggior necessità di misure di consolidamento. Oltre alla maggior durata dei lavori per il superamento della impreveduta zona di disturbo incontrata nel 2003, la maggior complessità delle misure di consolidamento degli scavi ha frenato ulteriormente l'avanzamento e ridotto il ritmo di avanzata, in particolare a causa di problemi logistici e di difficoltà nella posa dei dispositivi di sicurezza nel settore del treno di servizio. Nel frattempo le fresatrici sono state perfezionate, per migliorare la sicurezza sul lavoro in base alle condizioni geologiche ma anche per aumentare la velocità di avanzamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che, a causa degli imprevedibili zone di disturbo geologico e del conseguente spostamento e prolungamento della stazione multifunzionale di Faido, sui cantieri di Bodio e di Faido si sono accumulati, a dispetto delle misure di gestione adottate, ulteriori ritardi rispetto alle scadenze. Allo stato attuale, si prevede che le condizioni geologiche particolarmente difficili e l'adeguamento del progetto che queste hanno comportato nel 2003 causeranno un ritardo complessivo di circa due anni. Secondo l'ATG, tali ritardi non potranno più essere ridotti, in quanto le possibilità di ottimizzazione sono praticamente esaurite. Una nota positiva viene dalla tratta di Amsteg, dove la zona di Intschi ha potuto essere perforata anzitempo senza particolari problemi.

9.2 Problemi geologici sull'asse del Lötschberg

A inizio 2004, nel comparto di Mitholz gli scavi hanno incontrato uno strato di sedimenti carboniferi imprevisto. Il frequente alternarsi delle condizioni e la messa in sicurezza molto più impegnativa del previsto hanno rallentato di molto l'avanzamento e ostacolato i lavori di scavo in misura notevole. Si è dovuto trasportare materiale di scavo da Ferden a Mitholz per coprire il fabbisogno di inerti per il calcestruzzo. Inoltre, si è dovuto procedere a lavori di risanamento e di protezione, durante i quali gli scavi hanno dovuto essere interrotti. Il risanamento è consistito in particolare nello smantellamento delle armature in acciaio deformate e nella sostituzione del rivestimento in calcestruzzo spruzzato. Inoltre, il profilo di scavo è stato ampliato. Per decidere in merito all'ulteriore procedere, la BLS AT ha voluto indagare la situazione effettuando un carotaggio.

Nel mese di settembre 2004, è stato possibile riprendere gli scavi dell'avanzamento in direzione sud. Durante la prolungata interruzione degli scavi, sono stati anticipati diversi lavori, ad esempio lo scavo di caverne per i locali tecnici, il che ha consentito di ridurre il ritardo causato dall'interruzione degli scavi rispetto ai tempi previsti dal programma generale dei lavori. Nel tronco di Mitholz sud, la lentezza dell'avanzamento nello strato sedimentario ha rallentato anche i lavori di allestimento interno, che hanno dovuto essere interrotti a più riprese per evitare accavallamenti con i lavori di scavo. Il ritardo di circa tre mesi accumulato nell'avanzamento non ha più potuto essere recuperato entro la fine degli scavi. La cerimonia per la caduta dell'ultimo diaframma tra Mitholz e Ferden è prevista per il 28 aprile 2005.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che, secondo la BLS AT e l'UFT, le modifiche del progetto (incluso lo strato sedimentario contenente carbone di Mitholz) costeranno all'incirca 28 milioni di franchi.

Sull'asse del San Gottardo, la lievitazione dei costi registrata da metà 2004 sin qui, quantificabile in 376 milioni di franchi all'incirca, è dovuta per la maggior parte alla necessità di aggiornare allo stato attuale il progetto preliminare «Tecnica ferroviaria» per la galleria di base del San Gottardo. Quanto alla galleria di base del Lötschberg, l'aumento dei costi rispetto all'estate 2004, che si aggira sui 76 milioni di franchi, è anch'esso legato, almeno in parte, alla pianificazione nel settore della tecnica ferroviaria. Al termine del periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha condotto una serie di discussioni con l'UFT, l'ATG e la BLS AT nell'intento di analizzare le cause all'origine dell'incremento dei costi e di definire eventuali misure atte a ridurre i grandi rischi.

L'UFT e l'ATG hanno spiegato che nel 1993 si riteneva che il progetto preliminare relativo alla tratta compresa tra Arth-Goldau e Lugano avesse un margine d'errore di +/- 25 per cento. Le stime concernenti la tecnica ferroviaria erano basate sui costi unitari delle FFS (segnaletica convenzionale). A quell'epoca era già assodato che per l'esercizio della galleria di base del San Gottardo sarebbe occorso un sistema con segnalamento in cabina di guida, ma non si sapeva ancora quale sistema sarebbe stato adottato in definitiva, né quanto sarebbe costato. Dopo un confronto con i costi dei sistemi in uso in Francia e in Germania, si stabilì che per quanto riguardava gli impianti fissi non vi era da attendersi un notevole scarto rispetto ai costi preventivati, mentre le cose avrebbero potuto andare diversamente per l'equipaggiamento delle locomotive.

Nel 1998 l'ATG aveva elaborato il progetto di costruzione per alcune parti degli investimenti previsti per la NFTA sulla linea del San Gottardo, dopo il ridimensionamento e lo scaglionamento dell'opera voluti da popolo e Parlamento. L'accordo stipulato nel 2000 tra la Confederazione e l'ATG esigeva, per il progetto relativo alla costruzione grezza della galleria di base del San Gottardo, una precisione di +/- 10 per cento; non così per la tecnica ferroviaria, per la quale all'epoca non esisteva ancora alcun progetto. In quella fase, si contava ancora su una precisione non superiore di +/- 25 per cento. Nel 1998 si cominciò a ipotizzare l'adozione del sistema ETCS Level 2 per il segnalamento in cabina di guida, ma una comparazione dei costi attendibile non era ancora disponibile. I parametri emersi nell'ambito della realizzazione di tratte nuove in Germania indicavano, di nuovo, un possibile aumento dei costi a livello del materiale rotabile, piuttosto che degli impianti.

Nel 2004, in prospettiva della messa in appalto delle opere di tecnica ferroviaria per la galleria di base del San Gottardo, l'ATG ha analizzato le modifiche intervenute nel progetto dal 1993 in poi (sviluppi legati al progresso della tecnologia ferroviaria e a considerazioni di sicurezza), per poi elaborare il progetto di costruzione sulla base del progetto preliminare con una precisione di +/- 10 per cento. Secondo l'ATG, il progetto di costruzione mostra come le raccomandazioni del PO SiB-AT dell'UFT siano state attuate sotto forma di esigenze poste a impianti tecnici e materiale rotabile. Dette raccomandazioni furono poi imposte come onere con la decisione del 15 febbraio 1999 di approvazione dei piani per le tratte in galleria di Amsteg, Sedrun, Faido e Bodio.

Un perito ha esaminato il progetto in base alla direttiva dell'UFT relativa all'articolo 6 dell'ordinanza del 23 novembre 1983 sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie (OFerr; RS 742.141.1; direttiva sui periti) e lo ha sottoposto anche a una valutazione nell'ottica della sicurezza. I costi delle divisioni tecniche Installazione/Logistica e Ventilazione delle installazioni sono stati revisionati da un'entità indipendente. Entrambi sono giunti alla conclusione che i calcoli dell'ATG fossero plausibili. Il progetto di costruzione è stato riesaminato insieme alle FFS, che in base agli accordi difendono gli interessi del futuro gestore della galleria di base del San Gottardo. Il 3 dicembre 2004 è stato approvato dal consiglio d'amministrazione dell'ATG, che lo ha trasmesso all'UFT per la consultazione.

All'inizio del 2005, l'ATG ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA, nel contesto di una comunicazione relativa a eventi eccezionali, che con il passaggio dal progetto preliminare al progetto di costruzione i costi stimati per gli impianti di tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo erano aumentati di circa 300 milioni di franchi rispetto a quanto inizialmente previsto (prezzi 1998). A metà 2004 era già stata annunciata una maggiorazione dei costi pari a 45 milioni, compresi già allora nella stima dei costi finali. L'ATG ha comunicato di avere all'esame possibilità di risparmio per circa 40 milioni di franchi. I costi aggiuntivi risulterebbero in ragione di un terzo dall'elaborazione approfondita del progetto e in ragione di due terzi dall'adeguamento ai progressi della tecnologia ferroviaria. L'ATG sostiene che detti costi aggiuntivi rientrino nei margini d'errore del progetto.

L'UFT, autorità responsabile della consultazione, sta effettuando una verifica con il concorso di periti esterni, la quale si concluderà a metà 2005. Inoltre, il programma di verifica svolto dall'UFT presso le grandi imprese per il 2005 sarà maggiormente incentrato sulla tecnica ferroviaria. Nelle proprie analisi, l'UFT ravvisa ancora rischi considerevoli nel progetto complessivo della NFTA, per quanto riguarda la tecnica ferroviaria. L'obiettivo è quello di ridurre i rischi ai minimi termini e di massimizzare le opportunità per la Confederazione nella sua veste di committente.

- Basi pianificatorie: secondo l'UFT, Confederazione e imprese si muovono su un terreno ignoto, in quanto le dimensioni della progettata galleria non trovano paragone in tutto il mondo. Nel campo della tecnica ferroviaria convenzionale, negli anni 1993/1994 si poteva contare su termini di paragone affidabili; l'evoluzione nel settore sarebbe meno impetuosa e carica di rischi di quanto lo sia nel settore delle tecniche più recenti quali ETCS Level 2 (cfr. n. 10.2). Dal punto di vista odierno, all'epoca alcuni aspetti dell'evoluzione nel campo dei sistemi di sicurezza furono sottovalutati, a causa della mancanza di parametri affidabili.
- Appalto e aggiudicazione: il rischio, inoltre, è da ritenersi importante, perché i lotti relativi alla tecnica ferroviaria del San Gottardo e del Monte Ceneri non sono ancora stati aggiudicati. Al momento pare si stia elaborando, sulla base del progetto di costruzione, la documentazione per la messa in appalto, prevista per il secondo semestre 2005. Soltanto allora si potrà conoscere con precisione l'ammontare del prezzo di aggiudicazione, a dipendenza della situazione di mercato. Da un confronto con la situazione sull'asse del Lötschberg risulta che l'aumento dei costi per la tecnica ferroviaria supererà il margine di variazione dei costi del 15 per cento, definito nel 1994.

- Logistica e pagamenti complementari: come indicano le esperienze acquisite nella costruzione della galleria di base del Lötschberg, anche il passaggio dalla fase della costruzione grezza a quella della tecnica ferroviaria in condizioni di spazio ristrettissime (pochi accessi, lavori di costruzione grezza e di tecnica ferroviaria simultanei) sarà carico di rischi. Il rischio, in questo contesto, è che vengano chiesti dei pagamenti complementari.

In vista dell'aggiudicazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha effettuato una stima della situazione di mercato nell'ambito della tecnica ferroviaria e della prevista aggiudicazione di singoli lotti per un importo complessivo di circa 1,5 miliardi a un solo offerente (cfr. n. 13.1.2). Per quanto concerne la situazione di mercato, la BLS AT ha confermato che, secondo le esperienze raccolte durante la realizzazione della galleria di base del Lötschberg, è difficile ottenere offerte per l'asse del San Gottardo indipendenti l'una dall'altra per i prodotti auspicati. Da parte sua, l'ATG ha assicurato che sfrutterà le conoscenze e gli insegnamenti acquisiti in materia di tecnica ferroviaria con i progetti della tratta nuova FERROVIA 2000 e della galleria di base del Lötschberg, sistema ETCS Level 2 compreso. La società riferisce di aver messo a concorso un mandato per ingegneri progettisti e di aver stipulato mandati di sostegno con le FFS per l'accompagnamento dei lavori relativi al sistema ETCS.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del presumibile aumento dei costi in rapporto con le opere di tecnica ferroviaria per l'asse del San Gottardo, nonché della stima dei rischi esistenti nel campo della tecnica ferroviaria su entrambi gli assi. Nel corso dell'esercizio in esame, la Delegazione si è concentrata in particolare sulle misure di contenimento dei rischi per la Confederazione, sulle imminenti procedure di aggiudicazione delle opere di tecnica ferroviaria sull'asse del San Gottardo e sulle opere di tecnica ferroviaria nella galleria di base del Lötschberg, in prospettiva della messa in esercizio e della determinazione dei costi finali.

10.2 ETCS Level 2 (European Train Control System) ed equipaggiamento del materiale rotabile

La Delegazione di vigilanza della NFTA segue da anni con estrema attenzione, e in special modo dal sopralluogo effettuato l'11 settembre 2001 sulla tratta sperimentale tra Zofingen e Sempach, lo sviluppo, la sperimentazione e l'attuazione del sistema ETCS Level 2, nell'ottica di un suo possibile impiego sui due assi della NFTA. Nel suo ultimo rapporto d'attività, la Delegazione riferisce in modo esauriente in merito alle relative difficoltà e ai rischi ivi connessi dal profilo delle scadenze.

La disponibilità del sistema ETCS Level 2 sulla nuova tratta tra Mattstetten e Rothrist (FERROVIA 2000) influisce direttamente sulla possibilità di impiegare il sistema di controllo automatico dei treni sulla linea di base del Lötschberg in tempo utile, sin dal 2007. Per questa ragione, nel maggio 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è di nuovo recata sul posto ed ha chiesto ai responsabili del progetto di essere informata sulle scadenze e sui rischi esistenti fino all'introduzione dell'orario di FERROVIA 2000, prevista per il 12 dicembre 2004. Nel frattempo,

proprio a quella data, la tratta nuova è stata messa in esercizio, ma per ora senza ETCS, bensì con un sistema convenzionale di segnalamento esterno per una velocità massima di 160 chilometri orari.

Nel corso del periodo in rassegna, i responsabili della tecnica ferroviaria hanno informato la Delegazione, in occasione delle varie sedute, sullo stato dei lavori, sugli aspetti problematici e sulle prospettive che si delineavano quanto alla pianificazione e alla messa in esercizio del sistema ETCS Level 2 nella galleria di base del Lötschberg. Nel contesto di questo tema prioritario, nella primavera 2004, i rappresentanti della BLS AT, della FFS SA e della BLS SA hanno fatto conoscere le proposte da loro formulate all'UFT riguardo alla portata e alla configurazione del sistema di segnalamento convenzionale sostitutivo di ETCS Level 2 da installare ai portali della galleria di base del Lötschberg. Il sistema di rimpiazzo non può essere paragonato alla soluzione di ripiego adottata per la nuova tratta Mattstetten–Rothrist, in quanto non consente l'esercizio commerciale previsto. Per questo motivo, il 26 maggio 2004 la BLS ha presentato al DATEC formale reclamo, in rapporto con la realizzazione di ETCS Level 2 e con il previsto sistema di segnali di rimpiazzo.

Nel periodo in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha inoltre esaminato le conseguenze su costi, scadenze e capacità delle diverse varianti di soluzione. L'UFT ha optato, con decisione del 30 aprile 2004, per una variante semplice con segnali convenzionali circoscritti ai soli portali. La decisione dell'UFT era intesa a garantire un esercizio ridotto nell'eventualità che il sistema ETCS Level 2 non potesse entrare in funzione integralmente come previsto nel maggio 2007. L'UFT ha però chiaramente riaffermato di voler mantenere le scadenze previste, ossia l'intenzione di mettere in esercizio la galleria di base del Lötschberg, ETCS Level 2 compreso, al momento del cambiamento di orario previsto per il mese di dicembre 2007.

Alla fine del 2004 l'UFT ha incaricato le FFS di gestire l'introduzione del sistema ETCS su tutto il territorio elvetico. Con questa decisione, l'Ufficio federale intende garantire per tempo l'interoperabilità tra l'infrastruttura ETCS della galleria di base del Lötschberg, la nuova tratta Mattstetten–Rothrist e i locomotori transitanti.

È pacifico che il sistema ETCS sarà gestito dall'Infrastruttura delle FFS, ma il relativo contratto tra UFT e FFS non è ancora stato firmato. L'industria e le ferrovie non sono ancora bene in chiaro su compiti, competenze e responsabilità della società incaricata di gestire il sistema. Inoltre, la società che dirige il sistema ETCS deve adempiere i propri compiti, come un servizio per l'assegnazione dei tracciati, in modo indipendente e senza commettere discriminazioni.

Il 31 marzo 2004 l'UFT ha avviato la procedura di approvazione dei piani di dettaglio per i sistemi di controllo e di automazione della galleria di base del Lötschberg, prendendo come base ETCS Level 2. L'invio della documentazione aggiuntiva, risultata necessaria al momento dell'esame preliminare, si è protratto fino all'inizio del 2005, sicché, la documentazione essendo incompleta, le specifiche dei requisiti per gli impianti di controllo e di automazione della galleria di base del Lötschberg non hanno ancora potuto essere approvate. Siccome detti impianti si trovano già in fase di realizzazione, si rischia di andare incontro a spiacevoli costrizioni di fatto.

All'inizio del 2004 non si sapeva bene se il materiale rotabile (locomotive) fosse già stato sottoposto a tutti gli adeguamenti necessari per un esercizio sicuro delle gallerie della NFTA. Per chiarire le questioni tecniche e di esercizio ancora in sospeso, l'UFT ha costituito il gruppo «Road Map materiale rotabile per la galleria di base del Lötschberg». Per l'UFT si trattava di stabilire, d'intesa con le FFS, la BLS e

l'UTP, i presupposti necessari a garantire l'esercizio sicuro della galleria di base del Lötschberg sin dalla sua messa in esercizio, in considerazione dell'interoperabilità e del libero accesso alla rete. Con decisione del 14 marzo 2005 l'UFT ha definito, d'intesa con le FFS e la BLS, i presupposti che il materiale rotabile deve soddisfare. Fondandosi su tale decisione, la BLS SA prepara la pubblicazione delle condizioni di accesso alla rete per la linea di base del Lötschberg.

Secondo la FFS SA, le imprese di trasporto ferroviarie sinora hanno qualche difficoltà per equipaggiare con ETCS il loro materiale rotabile. Le nuove vetture cargo (BLS Cargo SA, Railion), le locomotive di intervento e diesel – non ancora acquistate – dell'Infrastruttura BLS, i treni Cisalpino 1 e 2 nonché i treni di spegnimento e di salvataggio delle FFS e della BLS rappresentano una vera sfida. Tutti questi treni dovranno essere equipaggiati e ammessi alla circolazione. Inoltre, l'interoperabilità di questi treni sulla linea di base del Lötschberg e in parte sulla tratta nuova Mattstetten–Rothrist deve ancora essere comprovata.

La BLS SA ha spiegato che il sistema ETCS Level 2 si basa su componenti essenziali installate sulle vetture (On Board Unit). Le locomotive che circolano con treni attraverso la galleria di base del Lötschberg devono essere equipaggiate con la «On Board Unit», vale a dire con il dispositivo di segnalamento in cabina di guida. Secondo la BLS SA, per garantire la piena entrata in servizio per il 9 dicembre 2007, è indispensabile che un numero sufficiente di vetture sia equipaggiata con il dispositivo di segnalamento in cabina entro l'estate 2006 per i test del sistema, ed entro marzo 2007 per l'esercizio operativo di prova.

Infine, durante la fase di prova, da maggio a novembre 2007, si dovrà ancora dimostrare che il nuovo sistema di segnalamento offra la necessaria affidabilità e disponibilità. A tal fine occorrono complessivamente da 10 000 a 15 000 corse. Queste corse di prova avverranno in condizioni simili a quelle di esercizio. Per fornire risultati rappresentativi dovranno essere effettuate con treni commerciali e diversi tipi di locomotive. Per questo motivo, le motrici delle imprese di trasporto merci su ferrovia operanti sull'asse del Lötschberg (quote di mercato: BLS Cargo 80 %, SBB Cargo 20 %) dovranno essere equipaggiate con ETCS Level 2.

La BLS SA fa notare che per ora non è garantita la disponibilità degli equipaggiamenti necessari sulle vetture. Mancano le soluzioni tecniche. Inoltre, il termine di validità previsto per le offerte inoltrate dall'industria è scaduto e si devono prevedere termini usuali di consegna di due anni e oltre.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che allo stato attuale sussistono ancora rischi quanto alle scadenze previste per sviluppo e la messa in esercizio del segnalamento in cabina di guida con sistema ETCS Level 2 nell'ambito di FERROVIA 2000. Stando alle FFS, i rischi sono ulteriormente accentuati dal cambiamento di orario introdotto nel mese di dicembre 2004, in seguito al quale i test dell'ETCS sulla tratta nuova possono essere effettuati soltanto nelle ore notturne.

Secondo le stime della Delegazione di vigilanza della NFTA, allo stato attuale la tempestiva disponibilità e interoperabilità del sistema di controllo automatico dei treni ETCS Level 2 non può essere garantita. La Delegazione invita pertanto il Consiglio federale a seguire la questione da vicino.

La Delegazione rileva che la messa in esercizio tempestiva della linea di base del Lötschberg non può essere garantita, nemmeno compiendo sforzi importanti dal profilo dell'infrastruttura, a meno che tutti i veicoli necessari vengano equipaggiati contemporaneamente con ETCS Level 2.

Secondo l'UFT, per poter definire il piano orario valido a partire dal mese di dicembre 2007, la data esatta della piena messa in esercizio commerciale con ETCS Level 2 dovrà essere resa nota al più tardi nell'estate 2006.

11 Preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del Lötschberg

L'UFT (committente), la BLS SA (impresa costruttrice), le FFS (a capo del sistema ETCS Level 2) e la BLS SA (gestore) hanno sistematicamente informato la Delegazione di vigilanza della NFTA, nel quadro di uno dei temi prioritari attorno ai quali si concentra la sua attività, sull'avanzamento dei preparativi per l'entrata in servizio e per l'esercizio della galleria di base del Lötschberg, nonché sui rischi relativi a scadenze e costi in rapporto con la messa in esercizio (ETCS Level 2 e materiale rotabile inclusi).

Per i preparativi in vista dell'entrata in servizio del Lötschberg, la BLS SA ha a disposizione un credito di 109,6 milioni di franchi, di cui 8,3 milioni per la direzione generale, 16,7 milioni per la centrale operativa e d'intervento, 13 milioni per la preparazione dell'esercizio e degli interventi, 29,3 milioni per la messa in servizio e la preparazione operativa, 42,3 milioni per i veicoli.

Il gruppo di lavoro «Messa in servizio» della BLS AT organizza e sorveglia sin dall'inizio del 2004 i preparativi per la fase dell'entrata in servizio. Nel mese di ottobre 2004, una task force formata da collaboratori dell'UFT, della BLS SA e della BLS AT nonché da periti esterni è stata incaricata di accelerare i preparativi e di ottenere indicazioni concrete quanto al tempo necessario per la messa in servizio e la sua preparazione. A fine 2004, ha reso un rapporto intermedio in cui ipotizzava provvisoriamente che se i lavori fossero proseguiti nel 2005 con la stessa determinazione e la stessa intensità con cui si stavano svolgendo, sarebbe rimasto tempo a sufficienza per i preparativi della messa in servizio. Tuttavia, se non si fossero attuate misure di ottimizzazione, l'entrata in servizio avrebbe dovuto essere ritardata. Il rapporto rilevava inoltre che qualsiasi misura di ottimizzazione avrebbe comportato rischi, e che l'attuazione di tutte le misure nella sola fase della messa in servizio non avrebbe permesso di raggiungere l'obiettivo: per ottenere il risultato auspicato bisognava ottimizzare anche i lavori delle fasi precedenti (costruzione grezza e installazione della tecnica ferroviaria).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che ogni ulteriore ritardo nei lavori delle fasi precedenti comporterà, se non sarà accompagnato da ulteriori misure di gestione, ritardi nella data di messa in esercizio. Per giunta, con l'accelerazione del programma dei lavori e lo svolgimento parallelo di più attività all'interno della galleria, le interferenze aumentano, il che rappresenta un notevole impegno per la logistica e aumenta il rischio di ritardi.

Parallelamente all'esame e all'attuazione di ulteriori misure di ottimizzazione, è stata analizzata anche la collaborazione tra l'UFT e le due società BLS (BLS SA e BLS AT). Su proposta della BLS SA, la messa in esercizio è stata riorganizzata sotto l'egida dell'UFT; il comitato direttivo è stato dotato di un organo di stato maggiore professionale, incaricato di fornire appoggio nella gestione degli affari correnti. La BLS ha rinforzato la propria organizzazione in vista della messa in esercizio. I consigli d'amministrazione della BLS AT e della BLS SA si sono impegnati a mettere a disposizione ulteriori risorse manageriali. Oltre a migliorare di comune accordo l'organizzazione di progetto responsabile della fase della messa in servizio, la BLS AT e la BLS SA hanno adottato una serie di misure, anche a livello di comunicazione esterna, per ottimizzare la collaborazione tra le due società.

Nel periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha visitato il padiglione container di Berna per informarsi in merito ai preparativi per l'installazione della tecnica ferroviaria nella galleria di base del Lötschberg. Durante una visita alla centrale di gestione del traffico della BLS SA a Spiez, si è occupata in modo approfondito di sapere se con ETCS Level 2 il termine previsto per la piena messa in esercizio commerciale potrà essere rispettato, nonché delle misure già introdotte o attuate per raggiungere tale obiettivo.

Lo scadenzario prevede che la *fase della costruzione* (comprese la realizzazione dell'attrezzatura tecnico-ferroviaria e l'esecuzione delle prove tecniche e di un esercizio operativo di prova) terminerà alla fine di maggio 2007, un obiettivo alquanto audace anche secondo l'UFT. A inizio giugno 2007 la galleria di base del Lötschberg dovrebbe passare dalla BLS AT (costruttore) alla BLS SA (gestore), dando così avvio alla *fase operativa*. Tra il mese di giugno e la metà di dicembre 2007 è previsto un periodo di esercizio commerciale ridotto, con corse di prova. L'esercizio commerciale completo della galleria di base del Lötschberg dovrebbe iniziare con il cambiamento d'orario del 9 dicembre 2007. Considerate i numerosi soggetti implicati, un buon coordinamento tra gli impresari incaricati della costruzione grezza e della tecnica ferroviaria, e una cooperazione ottimale tra il costruttore e la BLS, futuro gestore della galleria, assumono un'importanza cardinale.

A inizio febbraio 2005, la BLS AT ha comunicato alla Delegazione di vigilanza della NFTA che, nonostante il superamento dello strato sedimentario incontrato inaspettatamente all'altezza di Mitholz (cfr. n. 9.2), era ormai impossibile recuperare entro la fine degli scavi i tre mesi di ritardo che l'imprevisto disturbo geologico aveva comportato nell'avanzamento dei lavori. Di conseguenza, il programma dei lavori per l'installazione della tecnica ferroviaria è stato adeguato in modo da poterlo attuare in parallelo ai lavori di costruzione grezza.

A inizio aprile 2005, la BLS AT valutava che l'intero asse del Lötschberg sarebbe stato approntato in tempo per le corse di prova e di misurazione e per l'esercizio operativo di collaudo. Svolgendo simultaneamente più attività, e rinunciando ai

dei tempi di successione e degli intervalli di blocco. Pertanto, il rapporto serve da piano sull'insieme della rete in territorio svizzero e come tale viene costantemente aggiornato. Una ricerca effettuata dal Politecnico di Losanna conferma la fattibilità sull'asse nord sud e l'opportunità degli investimenti previsti per gli ampliamenti occorrenti sul resto della rete.

12.2 Piano d'offerta e piano d'esercizio sull'asse del Lötschberg

All'inizio del 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è recata in visita alla nuova centrale operativa di Spiez, inserita nel coordinamento nazionale dell'esercizio ferroviario sulla rete a scartamento normale. Nel contesto della politica di trasferimento delle merci alla ferrovia, la centrale di Spiez dovrà gestire un aumento della capacità del 30 per cento circa sul tracciato del Lötschberg; inoltre, conformemente a un accordo di massima tra la BLS e le FFS, quando sarà messo in esercizio il tracciato di base del Lötschberg dovrà assumere la gestione dispositiva e operativa dell'esercizio.

La Delegazione ha appreso che il gruppo di lavoro «Offerta e orario 2007/2008» ha deciso di interrompere la propria attività fino al maggio 2005. La BLS afferma che è stato costituito un sottogruppo incaricato di chiarire ulteriormente le questioni legate al cambio di esercizio e alla stazione di cambio. Il piano d'esercizio FTP per l'asse del Lötschberg prevedeva che la maggior parte dei treni merci si sarebbero fermati alla stazione di cambio di Frutigen per cambiare il personale e la locomotiva e per lasciar passare i treni passeggeri in sorpasso. Nel frattempo, il settore merci è stato liberalizzato. Numerose imprese ferroviarie effettuano trasporti di merci in un regime di concorrenza e hanno libero accesso alla rete. Queste imprese seguono in parte un'altra filosofia e si servono di altre «stazioni di cambio», le quali rivestono un ruolo di primaria importanza per l'economicità e la qualità del traffico merci. Il sottogruppo «Stazioni di cambio» procederà ora ai necessari chiarimenti e ritocchi.

12.3 Piano d'offerta e piano d'esercizio sull'asse del San Gottardo

Alla fine del 2004 le FFS hanno fornito alla Delegazione di vigilanza della NFTA informazioni in merito al piano d'offerta e al piano d'esercizio per l'asse del San Gottardo, su cui si basavano tanto il messaggio sulla NFTA del 1990 (progetto completo) quanto il successivo messaggio FTP (del 1996, progetto ridimensionato), nonché sull'evoluzione di tali piani e sul bilancio intermedio del momento. Secondo il progetto FTP, un giorno dovranno poter transitare dalla galleria di base del San Gottardo da 200 a 220 treni merci e 80 treni viaggiatori. Nel traffico viaggiatori a grande distanza, il tempo di percorrenza dovrà essere molto più breve. Su questi dati si basano le decisioni relative agli investimenti per le costruzioni infrastrutturali della NFTA sull'asse del San Gottardo.

Il piano operativo 2004 delle FFS per la galleria di base del San Gottardo parte dal principio che gli interventi di manutenzione preventivi pianificabili dovranno svolgersi in galleria soltanto a traffico completamente interrotto e nei momenti di basso traffico. Il vantaggio di queste limitazioni consiste, secondo le FFS, nel fatto che nei

giorni feriali la galleria di base del San Gottardo potrebbe funzionare a pieno regime come una linea di pianura, e che i lavori di manutenzione delle linee di accesso potrebbero svolgersi in condizioni migliori. Durante gli orari di manutenzione, i treni dovranno circolare in fasci e a velocità omogenea, in modo da evitare complicate deviazioni sulla tratta dorsale.

Quanto alla futura utilizzazione delle tratte dorsali del San Gottardo e del Monte Ceneri, le FFS hanno effettuato ricerche sul tema «tratte dorsali light». Le ricerche hanno permesso di stabilire che l'attuale esercizio a doppio binario potrebbe venire ridotto a un esercizio a binario unico con isole a doppio binario. Gli autori delle ricerche concludono che le tratte dorsali «light» di questo tipo sono fundamentalmente in grado, dal profilo dell'esercizio, di sopportare l'offerta del traffico viaggiatori a grande distanza pur costando meno in manutenzione. Un esercizio di questo tipo entrerebbe comunque in considerazione soltanto in caso di perturbazioni e di lavori di manutenzione straordinaria nelle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che i piani d'esercizio permettono di rappresentare modelli e possibilità su un orizzonte temporale di dieci anni al massimo. Il piano d'offerta e d'esercizio viene costantemente aggiornato nel quadro di una pianificazione continua, ad esempio sulla base della realizzazione posticipata o di una rinuncia politica alla galleria di base dello Zimmerberg, di una riduzione dei binari di sorpasso ai portali delle gallerie o di mutate esigenze di mercato nel traffico viaggiatori.

La Delegazione ha dedicato un'attenzione particolare alle conseguenze di un'eventuale rinuncia alla galleria di base dello Zimmerberg sulle capacità specificate nel messaggio FTP. Essa ha chiesto alle FFS di fornirle chiarimenti dettagliati entro la metà del 2005.

La Delegazione ritiene che le basi per un'eventuale decisione sulla definizione delle priorità tra il traffico viaggiatori e il traffico merci possano essere elaborate in tempo utile.

Essa sottolinea che l'UFT ha già avviato, con il coinvolgimento del Cantone di Uri, i lavori preliminari del progetto «dorsale lunga chiusa Uri» e che alle FFS e all'ATG sono già stati assegnati mandati in particolare per quanto concerne il relativo piano d'esercizio. Secondo le previsioni dell'UFT, le ricerche saranno date in appalto soltanto dopo che il Parlamento avrà stanziato le necessarie risorse nel quadro del messaggio sull'analisi delle capacità degli assi nord-sud sulla rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA.

12.4

Alimentazione elettrica della ferrovia

L'anno scorso, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata della questione dell'alimentazione elettrica della ferrovia, e segnatamente della disponibilità di riserve sufficienti per il futuro esercizio della ferrovia. Rappresentanti della FFS SA e della BLS SA hanno illustrato la situazione attuale e le misure adottate per garanti-

re un'alimentazione elettrica sufficiente in vista dell'inaugurazione delle due gallerie di base.

La BLS ha confermato che la potenza necessaria ad alimentare in elettricità l'asse Lötschberg–Sempione per la messa in esercizio della linea di base del Lötschberg nel 2007 è garantita in misura sufficiente grazie al nuovo convertitore di Wimmis. La società sottolinea però che un successivo ulteriore aumento di potenza sull'asse richiederebbe un ampliamento della rete di alimentazione della ferrovia, soprattutto a sud del Sempione. I costi d'investimento per l'alimentazione elettrica della ferrovia sull'asse del Lötschberg saranno finanziati con il credito di 120 milioni di franchi stanziato per la messa in esercizio di quest'asse della NFTA.

Quanto all'asse del San Gottardo e alle sue linee di accesso in territorio elvetico, le FFS annunciano che per la distribuzione di energia e l'alimentazione delle linee di contatto saranno necessari investimenti per complessivi 300 milioni di franchi entro il 2015. Diversamente da quanto risulta per l'asse del Lötschberg, sull'asse del San Gottardo il finanziamento degli investimenti necessari non rientra nel finanziamento di AlpTransit e per il momento non è ancora garantito. Attualmente sono all'esame possibili modalità di finanziamento al di fuori del credito NFTA. Secondo le FFS, si sta studiando il volume degli utili, in base al quale si potrà decidere con quali crediti dev'essere coperta la spesa prevista. Le FFS confermano altresì che allo stato attuale i lavori di pianificazione e di costruzione necessari a garantire l'alimentazione elettrica della NFTA procedono come da programma.

Secondo l'UFT non si auspica un finanziamento di progetto, bensì una soluzione ad esempio nel quadro dell'accordo di prestazione concluso con le FFS o attraverso un conto speciale. L'UFT rammenta che si tratta di investimenti inseriti in una prospettiva a lungo termine.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che allo stato attuale l'alimentazione elettrica sia garantita sui due assi di AlpTransit.

13 Aggiudicazioni e pagamenti complementari

13.1 Aggiudicazioni

13.1.1 Considerazione del miglior offerente per i grandi lotti di costruzione sul San Gottardo e sul Lötschberg

Nel corso dei dibattiti sui messaggi concernenti i raccordi RAV, in Consiglio degli Stati è stato lamentato che per le aggiudicazioni sull'asse del San Gottardo non sempre si sarebbe tenuto conto dei migliori offerenti, con conseguenti perdite fino a 325 milioni di franchi per il fondo FTP; questo denaro avrebbe potuto essere speso per finanziare i raccordi RAV.

Prendendo spunto da tali affermazioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato se i grandi lotti di costruzione del San Gottardo e del Lötschberg sono stati aggiudicati al miglior offerente, rispettando le prescrizioni sugli acquisti pubblici. La Delegazione ha chiesto alle imprese di presentarle rapporti sui prezzi di aggiudicazione per i grandi lotti, sugli importi relativi alle migliori offerte inoltrate

e, nei casi in cui il lotto non era stato aggiudicato al miglior offerente, giustificazioni plausibili.

Da quanto risulta dalla documentazione in possesso della Delegazione, la differenza tra i prezzi di aggiudicazione dei 12 lotti principali della galleria di base del San Gottardo e le migliori offerte inoltrate ammonta, prima della correzione, approssimativamente a 207 milioni di franchi. L'ATG ha esaminato e corretto le offerte inoltrate, conformemente a quanto previsto dalla legislazione in materia di acquisti pubblici, in base al raggiungimento dei valori tecnici specificati nei criteri di aggiudicazione (valori obiettivo). Dopo la correzione, la differenza tra i prezzi di aggiudicazione e le migliori offerte corrette ammonta a circa 23,3 milioni di franchi. In taluni casi, le migliori offerte non sono state prese in considerazione, vuoi perché non raggiungevano il valore obiettivo nell'apprezzamento dei criteri di aggiudicazione, vuoi perché le varianti presentate comportavano per la Confederazione nella sua veste di committente grossi rischi in termini di scadenze, di costi e di caratteristiche tecniche.

Da un'analisi delle cinque aggiudicazioni più importanti sull'asse del Lötschberg (tecnica ferroviaria compresa) emerge che la migliore offerta di solito è anche la più conveniente. Questa caratteristica deriva in particolare dal fatto che in alcuni casi, vi sono soltanto pochi impresari a offrire le prestazioni messe in appalto. La differenza tra i prezzi di aggiudicazione e le offerte più basse ammonta a circa 17,6 milioni di franchi.

Sulla base delle informazioni in suo possesso, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ravvisa indizi secondo cui la legislazione sugli acquisti pubblici sia stata violata in occasione delle aggiudicazioni, né le risulta che siano state sottratte centinaia di milioni di fondo FTP.

13.1.2 Ripartizione dei lotti e rischio aggregato

In merito alla prevista aggiudicazione di singoli lotti della tecnica ferroviaria per la galleria di base del San Gottardo (cfr. n. 10.1), la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata approfonditamente della questione del rischio aggregato.

L'ATG ha illustrato i risultati della propria valutazione, nell'ambito della quale ha fatto riferimento in particolare alle esperienze acquisite durante la realizzazione del tunnel della Manica, a cavallo tra Francia e Inghilterra, e a quelle raccolte durante la costruzione di tratte nuove in Germania e Danimarca. Secondo quanto risulta dalla valutazione, il tasso di innovazione delle imprese deve ritenersi esiguo, tranne nel settore delle linee di contatto. Una suddivisione in lotti parziali comporterebbe problemi enormi a causa delle innumerevoli interferenze e del coordinamento necessario per affrontarle. Ne risulta, secondo le stime dell'ATG, un rischio assai elevato di richieste di pagamenti supplementari. Secondo l'apprezzamento del rischio effettuato dall'ATG, per avere il massimo di opportunità e il minimo di rischi per il committente, bisognerebbe aggiudicare i lavori a un'impresa generale.

L'UFT spiega che la Commissione tecnica di accompagnamento dello stesso ufficio (TBT-AT), la quale ha verificato il progetto, ha constatato che le modalità di aggiudicazione adottate sono adatte alla definizione dei compiti, e che consentono di

minimizzare i rischi. L'ufficio conferma che l'ATG ha pianificato le opere di tecnica ferroviaria con molta sistematicità e competenza tecnica. I processi di progettazione e appalto delle opere di tecnica ferroviaria, oltre a essere stati definiti con nitidezza, vengono anche rispettati. A causa dei lunghi tempi di realizzazione, vi è tuttavia il rischio di acquistare tecnologie che al momento dell'entrata in servizio risulteranno obsolete. Questo rischio è particolarmente elevato nel settore dei sistemi di arresto automatico dei treni, dei sistemi di comando e della tecnica di controllo. Per cercare di contenere questo rischio si è deciso di adottare un bando di gara adeguato.

La Delegazione di vigilanza della NFTA non vede ragioni per opporsi alla ripartizione dei lotti prevista dall'ATG.

13.2 Pagamenti supplementari

13.2.1 Procedura e atteggiamento di autorità federali e imprese

Nel settore della costruzione di gallerie, le previsioni geologiche fornite dal committente all'impresa costituiscono una base essenziale per la presentazione dell'offerta. Se le condizioni effettive divergono dalle previsioni, a risponderne è il committente. L'impresa che deve affrontare spese supplementari a causa di tali divergenze può chiedere un pagamento aggiuntivo. Le imprese hanno il compito di comprovare in modo particolareggiato la legittimità delle singole pretese nell'ambito di procedure chiaramente definite, previste nei contratti di appalto. Se si raggiunge un accordo con l'impresa, deciderà il consiglio d'amministrazione delle società costruttrici. Se non si riesce a trovare un'intesa, le parti si rivolgono a un ufficio di conciliazione. Esse potranno accettare la decisione dell'ufficio di conciliazione oppure adire il giudice.

La Delegazione di vigilanza della NFTA prende atto che, in una direttiva destinata alle società costruttrici, il capo del Dipartimento dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni afferma chiaramente che ogni richiesta di pagamento supplementare deve essere esaminata nei dettagli e con cura, e raccomanda alle società costruttrici di assumere un atteggiamento di fermezza nei confronti degli appaltatori. L'UFT ha consigliato alle società costruttrici di rivolgersi al Tribunale federale in caso di bisogno, se non può essere trovata un'intesa con un appaltatore.

La Delegazione non ritiene di dover criticare il modo di procedere nel trattamento delle richieste di pagamento complementare. Essa appoggia le severe raccomandazioni rivolte dalle autorità alle società costruttrici.

13.2.2

Prassi della Delegazione di vigilanza della NFTA nel campo dell'informazione

Le società costruttrici informano senza indugio l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA, per mezzo di comunicazioni relative a eventi eccezionali, su eventuali richieste di pagamenti complementari finanziariamente importanti. In aggiunta, la Delegazione di vigilanza della NFTA deve essere aggiornata in occasione di ogni seduta in merito allo stato delle richieste annunciate, pervenute, oggetto di negoziati e riconosciute dalle società costruttrici, nonché sulle cifre assunte nei costi finali.

Nel quadro dei dibattimenti relativi al preventivo della Confederazione per il 2005, la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati è stata anch'essa informata, dopo un sopralluogo effettuato dalla sua sottocommissione sull'asse del Lötschberg, sul tema delle richieste di pagamenti supplementari per i lavori sull'asse del Lötschberg; il presidente della direzione della BLS AT ha fornito alla commissione informazioni esaurienti.

Nell'autunno 2004, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha incaricato la Commissione di vigilanza NFTA di raccogliere informazioni dettagliate e di farle rapporto in merito alla situazione in merito alle richieste di pagamento supplementare avanzate dai consorzi operanti sull'asse del Lötschberg, nonché in merito alle ripercussioni di tali richieste sulle previsioni relative ai costi finali della NFTA.

In una lettera rivolta alla Commissione delle finanze, alla Commissione della gestione, alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni e alla Delegazione delle finanze, la Commissione di vigilanza NFTA chiede di trattare confidenzialmente i particolari relativi alle richieste di pagamento supplementare, particolari la cui diffusione deve restare circoscritta alla cerchia della Delegazione di vigilanza della NFTA. La prassi della scrivente Delegazione consiste nel mantenere il riserbo sulle cifre di dettaglio relative alle richieste pendenti.

La larga diffusione delle suddette informazioni ha indebolito la posizione delle società costruttrici nei negoziati con i consorzi. L'indebolimento della posizione delle società costruttrici potrebbe provocare un aumento delle richieste di pagamento supplementare e quindi in maggiori costi a carico della Confederazione.

13.2.3

Rischio di insolvenza e verifica della solvibilità

Per quanto concerne le aggiudicazioni e i pagamenti complementari, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata della verifica della solvibilità degli appaltatori coinvolti. Il committente corre il rischio che a causa di un risultato negativo l'impresa appaltatrice diventi insolvente e debba interrompere la propria attività sul cantiere, come nel caso del traforo realizzato tra Lione e Torino.

Nell'autunno 2004, l'ufficio di revisione interno delle FFS ha analizzato le operazioni di verifica periodica della solvibilità degli appaltatori attuate dall'ATG dopo la conclusione del contratto. L'organo revisore è giunto alla conclusione che la verifica della solvibilità è uno strumento adatto alla valutazione della situazione finanziaria delle imprese partner, che la procedura è trasparente e adeguata e che non vi è

sui cartelli, LCart; RS 251) alla segreteria della Commissione della concorrenza (Comco). La Delegazione di vigilanza della NFTA ha sostenuto la richiesta e ha fatto notare alla segreteria della Comco la grande importanza per l'autorità parlamentare di vigilanza di un'inchiesta precisa, seria e veloce.

Parallelamente alla procedura d'inchiesta preliminare, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha avuto diversi colloqui con le società di costruttori competenti per questi appalti e aggiudicazioni, fra l'altro per tentare di capire le possibili cause dell'elevato, nel confronto internazionale, livello dei prezzi del cemento, segnatamente per quanto concerne la NFTA. Sono stati oggetto della discussione soprattutto il contenuto e il tipo degli appalti per il cemento/cemento armato, ipotizzando eventuali limitazioni della concorrenza provocate dalla scelta della procedura per la gara d'appalto, dalle particolarità del cemento richiesto e dalla decisione dei costruttori di non acquistare direttamente il cemento. Sono pure state discusse l'influenza delle modalità di trasporto sui prezzi del cemento, le offerte presentate da fornitori esteri, la scelta del fornitore più conveniente dal profilo economico, nonché le modalità dell'elaborazione dei contratti. Ai costruttori è inoltre stato chiesto di esaminare, nell'ambito di loro competenza, quali provvedimenti prendono in considerazione per la conclusione di nuovi contratti con i fornitori di cemento – ad esempio la formulazione di chiare riserve al momento della conclusione di nuovi contratti.

Inoltre, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito i rappresentanti della direzione della Holcim Svizzera SA sui prezzi del cemento e del cemento armato durante la costruzione della galleria di base del San Gottardo, sulla formazione dei prezzi del cemento in Svizzera, nonché sul confronto dei prezzi con la Germania. Secondo la Holcim non c'è stata alcuna intesa sui prezzi; i prezzi richiesti sarebbero realistici e non esagerati. Per la seconda metà del 2004 era inoltre stato previsto di sentire i produttori di cemento Jura cement e Vigier.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha incontrato a due riprese, nel novembre 2003 e nel maggio 2004, i rappresentanti della segreteria della Comco. Sono state oggetto della discussione in particolare l'eventuale esistenza di un cartello del cemento per la NFTA, le nuove condizioni quadro legali secondo la riveduta legge sui cartelli entrata in vigore il 1° aprile 2004, nonché la problematica delle intese verticali sui prezzi. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza del fatto che la revisione della legge sui cartelli ha introdotto un termine d'attesa di un anno che rende più difficile un rapido chiarimento della situazione.

Nell'agosto del 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza del fatto che, secondo la segreteria della Comco, non sussistevano le condizioni per l'apertura di un'inchiesta conformemente all'articolo 27 della legge sui cartelli. Vista la quantità di cemento necessaria per la NFTA e tenuto conto dei potenziali di risparmio, essa continua a ritenere necessario che la questione sia chiarita in modo approfondito e accurato. Si è pertanto rivolta al Consiglio federale, invitandolo a esprimersi sui passi che intendeva intraprendere – nella sua qualità di organo di vigilanza sulla NFTA – riguardo ai prezzi del cemento.

In seguito il Consiglio federale ha fatto sapere alla Delegazione di vigilanza della NFTA che la Comco ha aperto, il 22 novembre 2004, un'inchiesta sui prezzi del cemento e del cemento armato nelle aggiudicazioni per la NFTA. L'inchiesta si prefigge di verificare se, ai termini dell'articolo 5 capoversi 3 e 4 e dell'articolo 7 della legge sui cartelli, la concorrenza – nell'appalto delle forniture di cemento e dei sistemi di cemento armato (fabbricazione del cemento armato con il materiale di

scavo della galleria) per i cantieri della NFTA e negli appalti connessi – è stata ostacolata. A tale riguardo occorre in particolare controllare se ci sono state intese contrarie alla concorrenza tra gli offerenti coinvolti nella procedura d'acquisto. A fine novembre 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata sull'apertura dell'inchiesta dal Presidente e dal direttore della segreteria della Comco. La CdF, la CdG, la CTT e la DF sono state informate oralmente sullo stato della questione dai membri della Delegazione di vigilanza della NFTA. Il pubblico è stato informato mediante una conferenza stampa.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza del fatto che la Comco ha avviato un'inchiesta sui prezzi del cemento e del cemento armato nelle aggiudicazioni per la NFTA.

Nella sua valutazione provvisoria, la Delegazione di vigilanza della NFTA è giunta alla conclusione che il principale problema risiede nelle differenze generali tra il livello dei prezzi del cemento sul piano nazionale e internazionale. Ha espresso il convincimento che l'ambito di un'inchiesta limitata al mercato del cemento per la NFTA sia troppo ristretto e che soltanto un'indagine sull'intero mercato svizzero del cemento sarebbe proficua. Secondo la Delegazione di vigilanza della NFTA, tale controllo è reso ancor più urgente perché si profilano a medio termine le decisioni sugli appalti per la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri.

14.2 Evoluzione dei prezzi dell'acciaio

Tenuto conto del rincaro dei prezzi dell'acciaio in seguito alla scarsità di questo materiale sul piano mondiale, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interrogata sulle ripercussioni finanziarie di tale aumento sui costi della NFTA. Secondo l'ATG, le ripercussioni del rincaro dell'acciaio si fanno sentire per quanto concerne la galleria di base del San Gottardo e ammontano a un totale dell'1,2 per cento dei costi di costruzione. In confronto, le ripercussioni dell'aumento dei costi del personale ammontano a un buon 6 per cento. Per gli anni 2003 e 2004, sono dovuti al rincaro dell'acciaio circa 13 milioni di franchi dei 70 milioni totali che costa il rincaro complessivo dei contratti. Non essendo ancora stati conclusi i contratti per la tratta della galleria di Erstfeld, né quelli per la tecnica ferroviaria, non è attualmente possibile fornire indicazioni affidabili sul rincaro da qui alla fine del periodo di costruzione. Per quanto concerne l'asse del Lötschberg, il rincaro dell'acciaio ha provocato un aumento dei costi pari a circa 21 milioni di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a seguire l'evoluzione dei prezzi dei materiali, e più particolarmente di quello dell'acciaio, segnatamente nell'ottica delle ripercussioni finanziarie che l'andamento dei prezzi potrebbe avere sul piano della tecnica ferroviaria riguardo al San Gottardo.

15.1 Sicurezza del lavoro

Come negli anni precedenti, questa tematica costituisce anche nel periodo in esame una priorità della Delegazione di vigilanza della NFTA, che ha appreso con grande dolore la notizia di molti incidenti mortali. Il 21 gennaio 2005 nel cantiere di Bodio due lavoratori sono stati investiti da un treno di trasporto mentre effettuavano lavori di pulizia. Il 3 febbraio 2005, un lavoratore è deceduto nel cantiere di Raron mentre procedeva a riparazioni. I costruttori hanno informato l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA sullo svolgimento e le circostanze dei tragici incidenti con rapporti sugli eventi e in un colloquio. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha richiesto un rapporto dell'INSAI, ha pure discusso con l'UFT, con i costruttori e con l'INSAI degli standard di sicurezza e dei meccanismi di controllo nei cantieri della NFTA e ha esaminato soluzioni per aumentare la sicurezza del lavoro. L'INSAI ha rilevato che gli incidenti mortali sono eventi rari che non consentono affermazioni finali circa i provvedimenti da adottare. La determinazione e l'adozione di provvedimenti efficaci si basa sulla valutazione dell'insieme degli incidenti, compresi quelli di poca gravità.

Gli impresari e i lavoratori sono i primi responsabili della sicurezza sul lavoro. I costruttori hanno un obbligo di vigilanza ma la legge prevede la competenza dell'INSAI per l'esecuzione delle prescrizioni sulla sicurezza sul lavoro. Il controllo dei provvedimenti è effettuato dai costruttori e dall'UFT. Alla Delegazione di vigilanza della NFTA incombe unicamente l'alta vigilanza. Essa ha pertanto dovuto respingere, non essendo competente al riguardo, una richiesta del sindacato Unia che ha chiesto alla Delegazione di vigilanza della NFTA, in seguito ai più recenti incidenti, di convocare tutte le parti coinvolte per una tavola rotonda nel cui ambito definire, in base a un'analisi dettagliata, provvedimenti vincolanti per ottimizzare la prevenzione degli incidenti e la protezione della salute sui cantieri della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA conferma tuttavia la richiesta, che ha ripetutamente formulato nei suoi ultimi rapporti d'attività, secondo la quale le misure di sicurezza devono essere ulteriormente migliorate con il contributo di tutti gli interessati tenendo conto sia delle più recenti conoscenze sia delle esperienze fatte e che queste misure vanno rispettate nel quadro del lavoro quotidiano.

L'INSAI ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA nella primavera 2005 sui risultati dei suoi controlli e sullo stato dell'attuazione delle misure già adottate. Secondo l'INSAI i cantieri della NFTA dispongono di sistemi di sicurezza funzionali. Nei controlli sul posto sono però state ripetutamente constatati piccoli e in parte anche serie manchevolezze, ad esempio il superamento dei valori limite per la polvere e le condizioni climatiche. In questi casi si elaborano soluzioni con le imprese e si concordano misure di cui l'INSAI controlla l'esecuzione e l'efficacia. Se l'obiettivo non è raggiunto, sono ordinate misure coercitive come la sospensione dei lavori di scavo a Ferden nel 2002 e nel 2003 e ad Amsteg a fine 2004.

L'ATG e la BLS SA tengono statistiche degli incidenti per i loro progetti. La Delegazione di vigilanza della NFTA ne è regolarmente informata. Da queste statistiche l'INSAI desume quattro priorità per le misure: la sicurezza per quanto concerne la geologia sul fronte d'attacco, la sicurezza del traffico di cantiere, la protezione della salute dei lavoratori in contatto con la polvere di quarzo e l'amianto, nonché il

mantenimento di un elevato livello di sicurezza mediante la formazione, l'organizzazione, l'esecuzione e la documentazione. In particolare per l'ultimo punto l'INSAI fa notare che le imprese devono fare di più.

Per quanto concerne i costruttori, l'INSAI giudica che essi si fanno carico dei loro compiti. Gli aspetti inerenti sicurezza e salute sono contenuti nei documenti di pianificazione, nella documentazione del bando e nei contratti d'appalto. Le convenzioni concluse tra imprese di costruzione e associazioni di lavoratori fungono da base per la concessione della sicurezza nei cantieri. L'INSAI mette in rilievo possibilità di miglioramento per quanto concerne l'integrazione delle misure di manutenzione nel sistema di management della qualità, l'esenzione da altri compiti degli specialisti della sicurezza dei cantieri, la sensibilizzazione e la formazione dei quadri medi e inferiori, l'introduzione di un sistema di incentivi per i collaboratori coscienti della tematiche della sicurezza, nonché l'aumento delle possibilità per l'INSAI di influire sulla direzione dei lavori e sulle imprese di costruzione.

Nei cantieri la pressione sui costi e quella provocata dai termini da rispettare sono in aperto conflitto con le esigenze della sicurezza e della salute. Secondo l'INSAI, tali esigenze sono considerate fonti di spese, ad esempio per quanto concerne l'ampliamento della sezione per la ventilazione della galleria d'accesso alla galleria di base del Ceneri.

Nel 2002, un inasprimento delle direttive dell'INSAI sulla medicina del lavoro ha provocato un aumento dei costi di un ordine di grandezza di 60 milioni di franchi. Come esposto dall'ATG alla Delegazione di vigilanza della NFTA, il progetto preliminare del 1994 è stato elaborato tenendo conto delle prescrizioni allora vigenti sul calore, l'umidità e le particelle d'aria nei lavori sotterranei. Le nuove prescrizioni hanno reso necessaria una ventilazione attiva con unità di raffreddamento di dimensioni maggiori.

15.2 Condizioni di lavoro

Il Seco ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulle attività degli organi d'esecuzione della legge sul lavoro nel 2004, sull'autorizzazione di particolari modelli di lavoro a squadre e sulle disposizioni della legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (RS 823.20).

Le competenze del Seco e dell'INSAI per l'attuazione delle prescrizioni sulla sicurezza e sulla protezione della salute nei cantieri della NFTA sono oggetto di una speciale normativa contenuta in una circolare del Seco. Per l'attuazione all'interno delle gallerie sono competenti gli ispettorati dell'INSAI mentre gli ispettorati cantonali del lavoro sono competenti nei cantieri fuori dalle gallerie. Il Seco esercita l'alta vigilanza sulle attività dei Cantoni e provvede inoltre alla coordinazione e all'uguaglianza di trattamento sul piano nazionale. Accorda anche le autorizzazioni per il lavoro notturno e domenicale continuato e per il lavoro continuo.

Gli ispettorati cantonali del lavoro hanno instaurato una prassi adeguata ed efficiente per i controlli della protezione della salute e della sicurezza nei cantieri.

Per quanto riguarda permessi di lavoro e piani di lavoro a squadre, i diversi cantieri e le imprese secondarie hanno chiesto al Seco i necessari permessi sulla durata del lavoro. A tale riguardo, le necessità dei diversi cantieri si sono rivelate considere-

volmente diverse. Ogni cantiere utilizza un diverso piano per il lavoro a squadre e certi cantieri hanno fino a dieci piani diversi di lavoro a squadre. Le imprese sono costantemente alla ricerca di una migliore pianificazione dell'orario di lavoro. Prima di accordare il permesso nei casi di sperimentazione di nuovi piani di lavoro a squadre che derogano alle prescrizioni di legge, il Seco cerca di entrare in contatto con i partner sociali e di tener conto dei loro pareri nella misura del possibile. Tra l'altro dovrebbe così essere possibile prevenire eventuali conflitti.

Durante il periodo in esame la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata più volte informata sull'allestimento dei piani di lavoro a squadre dopo il ricorso del sindacato Syna contro l'autorizzazione da parte del Seco di un piano di lavoro a squadre 9/3 a Mitholz. Con una diminuzione del periodo di riposo, questo piano prevede lo svolgimento di 9 squadre in appena 8 giorni. Questa soluzione sarebbe conforme alle disposizioni vigenti una volta per settimana, ma nel presente modello tale ritmo è leggermente superato. Il vantaggio di questo modello consiste nel fatto che i lavoratori, in gran parte residenti all'estero, dispongono di periodi di tempo libero più lunghi. Nella sua decisione a favore del piano di lavoro, la Commissione di ricorso del DFE ha tenuto conto di queste derogazioni minime, poiché globalmente non vanno a scapito della protezione dei lavoratori. La maggioranza dei lavoratori interessati ha approvato il piano. In ultima analisi, si tratta anche di conservare le forze di lavoro straniere tenuto conto della mancanza in Svizzera di specialisti del ramo.

Dopo il rigetto del ricorso, a Faido è stata introdotto in prova un piano 10/4, con il consenso dei partner sociali. Alla fine del periodo di prova nella primavera 2005, occorrerà verificare nuovamente se siano necessari adeguamenti. Per i lavoratori impiegati da più anni il piano di lavoro a squadre 9/3 come i piani che ne derivano sono orari di lavoro faticosi. Perciò questi piani di lavoro a squadre sono autorizzati dal Seco soltanto a severe condizioni riguardo al tempo di riposo e alla conformità con il diritto vigente.

Il Seco si impegna inoltre attivamente affinché, durante il lavoro nei cantieri della NFTA, siano rispettate le pause e sia fornita un'alimentazione regolare. Per garantire una produttività soddisfacente e tenere nel contempo debito conto degli aspetti della salute e della sicurezza, occorre tra l'altro evitare un'eccessiva stanchezza del personale. Riguardo a pause e alimentazione, sussiste però secondo il Seco un potenziale di miglioramento per quanto concerne sia i datori di lavoro sia i lavoratori.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che la frequenza degli incidenti nei cantieri della NFTA è meno elevata rispetto ad altri cantieri sotterranei. Ha preso atto dell'adozione e dell'attuazione di misure per prevenire gli incidenti.

16 Raccordi alla NFTA

16.1 Raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri

Nell'ultimo periodo in esame (cfr. Rapporto d'attività 2003, n. 10.1), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha riferito la decisione dell'UFT, accettabile sia per la Confederazione sia per il Cantone di Uri, sul seguente scaglionamento del progetto della NFTA nel tratto urano:

- 1^a tappa: approvazione della tratta a sud del punto d'intersezione, chilometro 98,2;
- 2^a tappa: approvazione delle modifiche che ne derivano ad esempio per l'accesso ai cantieri e per la gestione del materiale (a partire dal 2005);
- 3^a tappa: approvazione della tratta nord con decisione definitiva sull'attraversamento dello Schächen (al più tardi entro il 2007).

Questo scaglionamento si proponeva di cominciare tempestivamente la costruzione del portale della galleria a Erstfeld, critico dal profilo dei tempi. L'UFT aveva allora sostenuto che, con l'approvazione della tratta nord da Ried ad Altdorf compreso il contestato attraversamento del ruscello Schächen, sarebbe stato possibile aspettare fino al 2007 al più tardi senza che la situazione nel Cantone di Uri ritardasse l'inizio dell'esercizio sulla tratta di base del San Gottardo secondo il calendario stabilito.

Nel periodo in esame e nell'ambito della tematica prioritaria «Uri», la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata degli ulteriori sviluppi del dialogo politico tra Confederazione e Cantone, dell'approvazione dei piani, dei costi e dei termini. Nel settembre 2004, ha visitato i siti contestati tra Flüelen e Amsteg e ha avuto un colloquio costruttivo con una delegazione del Governo cantonale urano. Ha poi preso atto di due rapporti dell'ATG, il primo sulla posticipazione del termine per la tratta di Erstfeld visto il protrarsi dei lavori di costruzione dell'opera di diramazione sotterranea e sulle conseguenze della decisione di approvazione dei piani per il progetto pubblicato Uri 2003, l'altro sugli effetti della sospensione della procedura d'approvazione del progetto Uri 2003 per la tratta a nord del punto d'intersezione.

Nel contesto dei progetti presentati dal Consiglio federale (credito aggiuntivo, analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e della garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, modifiche del finanziamento dei progetti FTP), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato attentamente l'evoluzione delle prognosi dei costi dopo la votazione FTP del 1998.

Sebbene la parte del progetto concernente il Cantone di Uri (San Gottardo Nord e Erstfeld) si trovi ancora nella fase di pianificazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA constata un aumento costante dei probabili costi finali.

In totale, le modifiche del progetto comportano costi supplementari comprovati di circa 500 milioni di franchi. Questa cifra corrisponde al 68 per cento circa della base iniziale dei costi pari a circa 740 milioni di franchi per la tratta San Gottardo Nord e per i lavori di costruzione della tratta di Erstfeld.

Dopo il passaggio in giudicato dell'approvazione dei piani del 5 marzo 2004 per la parte a sud del punto d'intersezione al chilometro 98,2 del progetto pubblicato Uri 2003, l'ATG sta intensamente elaborando numerosi piani di dettaglio. Tenuto conto della brevità dei termini per la realizzazione di questi piani di dettaglio e per ridurre il più possibile la durata della procedura d'approvazione, gli interessati sono stati coinvolti nella progettazione. Così la prossima procedura di consultazione dell'UFT sarà limitata a una cerchia ristretta di interpellati.

L'ATG reputa di buon livello la collaborazione con il Cantone di Uri e, di regola, i progetti di dettaglio possono essere sottoposti all'UFT per approvazione con il consenso del Cantone.

Secondo il decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA, il Consiglio federale può liberare circa 100 milioni di franchi del credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi per l'opera di diramazione della variante dorsale, se la costruzione tra la base di Amsteg e il chilometro 98,2 («punto d'intersezione») ha inizio entro il 31 marzo 2005. Dopo l'adozione della decisione di approvazione dei piani per il progetto pubblicato Uri 2003 del 5 marzo 2004, i lavori di costruzione delle tratte San Gottardo Nord e Erstfeld sono iniziati il 19 luglio 2004. È stata in tal modo adempiuta la condizione posta dal Parlamento.

La decisione del DATEC di ridimensionare a quattro binari l'impianto dei binari di sorpasso ha reso necessaria la rielaborazione del capitolato d'onori dell'esercizio, al fine di contenere nella misura del possibile la perdita di prestazioni e di fondare comunque il progetto su una soluzione compatibile con un aumento delle prestazioni medesime. Il 2 dicembre 2004 l'UFT ha acconsentito alla concezione di modifica del progetto del 24 maggio 2004. Avrebbe poi dovuto essere esaminata la necessità di elaborare un progetto preliminare per il caso di una scelta politica diversa dalla soluzione prevista nel progetto pubblicato Uri 2003 per il passaggio sopra o sotto lo Schächen.

La delegazione delle autorità «Uri» è stata costituita per chiarire le questioni che si pongono in relazione all'approvazione dei piani a nord del punto d'intersezione. Essa si occuperà inoltre del progetto preliminare concernente la variante del tracciato «dorsale lunga chiusa».

Due procedure di approvazione dei piani in materia di gestione del materiale non sono state avviate, da una parte per motivi di economia di procedura e d'altra parte per evitare interferenze politiche sulle discussioni in corso con il Cantone di Uri in merito all'attraversamento dello Schächen e al seguito dell'ulteriore procedura nella sezione nord. In particolare per l'attraversamento dello Schächen si sta cercando una soluzione consensuale con il concorso di tutti gli interessati.

La decisione di approvazione dei piani del progetto Uri 2003 obbliga l'ATG a preparare una modifica del progetto rinunciando per quanto possibile al deposito provvisorio del materiale di scavo previsto a Rynächt e di usare invece l'ex cava di pietra calcareo Chalchhofen nel comune di Erstfeld. Dovrebbe così essere possibile ridurre sia i disagi per i terreni a uso agricolo sia quelli derivanti dalla polvere. Nel frattempo, la modifica del progetto Chalchhofen è stata sottoposta pubblicata nell'autunno

2004. Nei termini previsti sono state presentate tre opposizioni. L'ATG si aspettava l'adozione della decisione di approvazione dei piani nel corso del secondo trimestre del 2005.

L'UFT ha provveduto a informare esaurientemente sullo sviluppo del progetto e sui costi supplementari, nonché sull'attuale calendario dei lavori. La discussione verteva soprattutto sulla realizzazione delle ulteriori discariche di materiali necessarie a causa dello scaglionamento nelle approvazioni dei piani. Secondo la prognosi finale dei costi più sfavorevole, sarebbero necessari altri 80 milioni di franchi. Attualmente l'UFT sta cercando soluzioni di ottimizzazione che permettano di ridurre i costi. In un rapporto sull'evento l'ATG sostiene una decisione rapida permetterà di risparmiare sui costi.

Il capo del DATEC e l'UFT hanno riferito a fine 2004 che il clima in seno alla Delegazione «Uri» era costruttivo e che pertanto sarebbe stato possibile nella primavera 2005 riprendere la procedura formale di approvazione dei piani per la parte del progetto a nord del punto d'intersezione. Queste dichiarazioni hanno permesso alla Delegazione di vigilanza della NFTA di prendere atto di una distensione del clima delle discussioni che è definito costruttivo. Essa sostiene ogni misura volta a consolidare la fiducia e a evitare così altri costosi ritardi.

Decisioni di principio sul progetto preliminare «Uri dorsale lunga chiusa»

Il progetto per l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA è stato dibattuto in Consiglio nazionale nel corso della sessione primaverile 2005. Il Consiglio nazionale ha fra l'altro autorizzato una spesa di 24 milioni di franchi per analizzare le capacità delle strettoie nella rete ferroviaria svizzera e alle frontiere settentrionale e meridionale. Nel Cantone di Uri il tracciato della dorsale lunga chiusa è elaborato allo stadio di progetto preliminare. L'UFT ha fatto i preparativi necessari per avviare i lavori immediatamente dopo l'entrata in vigore della decisione del Parlamento.

Inoltre, riguardo al programma d'esercizio, sono cominciati per il progetto preliminare i lavori insieme alle FFS per il capitolato d'onori dell'esercizio. Devono anzitutto essere chiarite a livello politico questioni fondamentali, come per esempio la gestione del traffico di persone e merci o l'eventualità di una stazione centrale urana. Questo punto è stato una delle tematiche discusse nel settembre 2004 tra la Delegazione di vigilanza della NFTA e la delegazione del Consiglio di Stato urano.

Con il progetto Uri 2003, il DATEC ha approvato tra l'altro l'opera di diramazione per il tracciato «Uri dorsale lunga chiusa». Nel credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi al credito complessivo per la NFTA, accettato dal Parlamento nell'estate 2004, per questa opera di diramazione erano previsti 100 milioni di franchi. Su mandato del DATEC, l'ATG ha esaminato le possibilità di risparmio nella concezione dell'opera di diramazione. La versione ridimensionata prevede di diminuire la lunghezza dei cunicoli di deviazione e la rinuncia a una caverna in cui smontare la fresa meccanica. La modifica del progetto consente risparmi di circa 39 milioni di franchi.

16.2

Visiun Porta Alpina

Nel settembre 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata sul progetto e lo stato degli studi commissionati in merito alla Visiun Porta Alpina in occasione di uno scambio di vedute con rappresentanti del Governo cantonale grigionese, dell'UFT, dell'associazione Visiun Porta Alpina e della regione Surselva. La CTT del Consiglio degli Stati sarà la prima competente per la trattazione del postulato del Consiglio degli Stati e del corrispondente rapporto del Consiglio federale. Se necessario, la Delegazione di vigilanza della NFTA si occuperà al momento opportuno delle questioni riguardanti la vigilanza parlamentare sulla NFTA.

16.3

Linee d'accesso svizzere alla NFTA

Nel mese d'aprile 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata delle linee d'accesso alla NFTA in Svizzera, tra Basilea e Arth-Goldau, nonché dei punti di intersezione tra gli assi Est-Ovest e nord-sud. Si è anche discusso della priorità da dare fra traffico viaggiatori e traffico merci, nonché delle misure di risanamento fonico sulle linee svizzere d'accesso alla NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del fatto che le decisioni sulle linee nazionali d'accesso alla NFTA saranno prese nell'ambito del progetto che sarà posto in consultazione sull'evoluzione futura dei grandi progetti ferroviari (ZEB).

In merito al potenziamento delle tratte nella rete rimanente, l'UFT ha riferito sulla soppressione dei passaggi a livello tra Thun e Spiez e sull'inizio della ristrutturazione della stazione di Visp. Le discussioni si sono soprattutto concentrate sui preparativi d'esercizio per l'asse del Lötschberg (cfr. considerazioni nel n. 11). Per questo, l'8 settembre 2004 il Consiglio federale ha liberato riserve per un totale di 109,6 milioni di franchi per le opere sull'asse del Lötschberg e per i potenziamenti delle tratte nel resto della rete, e più in particolare alla preparazione dell'esercizio dell'asse del Lötschberg, (cfr. n. 6.3.3). Per i raccordi della linea di base del Lötschberg alla linea principale delle FFS nella Valle del Rodano sono necessari adeguamenti dell'attuale sistema di binari (linea di contatto, piattaforma, binario). Queste prestazioni, contenute nel credito d'opera per l'asse del Lötschberg, saranno eseguite dalle FFS, che ne diventeranno proprietarie.

Per i potenziamenti delle tratte sull'asse del San Gottardo sono previsti circa 300 milioni di franchi. Con il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi al credito complessivo per la NFTA, il Parlamento ha autorizzato la realizzazione di prestazioni supplementari per un importo di circa 140 milioni di franchi per i preparativi dell'esercizio dell'asse del San Gottardo.

16.4 Linee d'accesso estere alla NFTA

Nell'ambito del progetto sull'analisi delle capacità degli assi Nord-Sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, vanno esaminati i miglioramenti delle connessioni con l'estero, segnatamente con la Germania (nella regione di Basilea, aggiramento del Reno superiore) e con l'Italia (raccordi meridionali degli assi del San Gottardo e del Lötschberg–Sempione). Per gli studi pianificatori delle linee d'accesso all'estero sono previsti 5 milioni di franchi.

16.4.1 Linee d'accesso settentrionali e orientali dalla Germania

Nella primavera del 1998 il Parlamento ha approvato l'Accordo del 6 settembre 1996 tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni 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). Con questo accordo la Germania ha fornito garanzia che la NFTA non sarà insufficientemente sfruttata a causa di una mancanza di capacità o di attrattiva dell'offerta delle linee d'apporto tedesche. L'accordo si fonda sul principio della territorialità. Ogni Paese è competente per la pianificazione e per la realizzazione del progetto sul suo territorio. La coordinazione è assicurata da un comitato direttivo. Il nodo di Basilea costituisce il principale accesso settentrionale alla NFTA per il traffico di merci e di passeggeri. Gli assi Zurigo–Stoccarda e Zurigo–Monaco fungono da linee regionali di sgravio per il traffico delle merci e da collegamento della Svizzera orientale con la rete europea ad alta velocità.

Nel corso dell'ultimo periodo in esame (cfr. Rapporto d'attività 2003, n. 10.3.2) la Delegazione di vigilanza della NFTA si è rallegrata per il buon avanzamento dei lavori sulle linee d'apporto settentrionali della NFTA, rilevando tuttavia, da parte tedesca, un rischio a livello di crediti di finanziamento. Ha dunque osservato che i miglioramenti dei raccordi nella regione di Basilea (nodo di Basilea) vanno valutati nell'ambito del progetto sull'analisi delle capacità degli assi Nord-Sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA. A fine 2004, il capo del DATEC ha confermato alla Delegazione di vigilanza della NFTA l'assicurazione del ministero tedesco dei trasporti quanto al rispetto degli obblighi nei confronti della Svizzera derivanti dal succitato accordo malgrado le misure di risparmio e le riduzioni budgetarie. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha avuto la possibilità di esaminare una nota a tale riguardo. Il nostro ministro dei trasporti ha poi ribadito che per la Svizzera il potenziamento dell'asse della valle del Reno costituisce una priorità e che, secondo quanto noto, tale potenziamento è in corso.

Nel mese d'aprile 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato in dettaglio la tematica delle linee d'accesso settentrionali alla NFTA. Al centro delle discussioni, c'erano le questioni concernenti le vie d'accesso alla NFTA sul territorio tedesco, il nodo di Basilea e le vie d'accesso alla NFTA sul territorio svizzero tra Basilea e Arth-Goldau. Vista la particolare importanza degli investimenti su suolo tedesco per garantire lo sfruttamento delle capacità delle due trasversali alpine, la Delegazione ha discusso questioni connesse con i progetti, dal profilo delle esigenze

internazionali e della politica regionale, con il CDF, con le autorità federali (Segretariato generale del DATEC, UFV e AFF), nonché con rappresentanti del competente ministero del Baden-Württemberg, con rappresentanti della Conferenza dei trasporti pubblici nella Svizzera nordoccidentale e del Cantone di Argovia. Per la Delegazione di vigilanza della NFTA era particolarmente interessante sentire come la Germania intendesse applicare l'accordo del 1996 sul piano della politica dei trasporti e su quello delle finanze. Dai rispettivi responsabili ha voluto sapere quale infrastruttura ferroviaria per le linee d'accesso era già stata progettata da parte tedesca e quale completata, quali parti sono finanziate e quali sono le scadenze fissate per il completamento delle costruzioni.

Per il principale accesso settentrionale della NFTA, la Germania sta costruendo quattro binari nella tratta Karlsruhe–Basilea. Oltre all'aumento delle capacità, il potenziamento della ferrovia nella valle del Reno si prefigge di differenziare i flussi di traffico e di migliorare la qualità del traffico viaggiatori sulle lunghe distanze portandone la velocità massima a 250 km/h. La tratta Karlsruhe–Offenburg è entrata in servizio nel dicembre 2004. Sono anche cominciati i lavori di costruzione della galleria del Katzenberg (due gallerie a binario unico), che sarà lunga 9,4 km. Se si considera la pianificazione finanziaria, occorre però partire dal presupposto che la tratta Buggingen–Basilea Badischer Bahnhof dovrebbe realisticamente poter essere ultimata soltanto negli anni 2009/2010. Le rimanenti tratte dovrebbero essere terminate successivamente entro il 2014, sebbene nemmeno a questo riguardo sia possibile escludere dilazioni.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza a fine aprile 2005 del fatto che le capacità delle linee d'accesso settentrionali della NFTA in Germania possono essere rese disponibili nei tempi previsti ma che non ne è attualmente assicurato il finanziamento complessivo.

Per il nodo di Basilea, che è parte integrante del progetto pianificatorio sull'analisi delle capacità degli assi Nord-Sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, la Svizzera dovrebbe realizzare a Basilea entro la fine del decennio un secondo ponte sul Reno, per il cui progetto è attualmente in corso la procedura di approvazione dei piani. Per il momento i lavori pianificatori delle ferrovie sono stati conclusi dal Memorandum sulla pianificazione strategica complessiva per Basilea 2003–2030 (aggiornamento di Basilea) delle FFS, DB, SNCF e RFF.

Sulla tratta Zurigo–Monaco – uno degli elementi centrali del raccordo orientale alla RAV e nel contempo anche linea regionale di sgravio della NFTA – conformemente all'accordo bilaterale con la Germania la tratta tedesca dovrebbe essere resa adattata per la circolazione dei treni ad assetto variabile. Sono attualmente in corso accertamenti per determinare se sia possibile elettrificare la tratta Lindau–Memmingen–Geltendorf (presso Monaco). Il Parlamento tedesco ha attribuito priorità a questo progetto e al potenziamento della tratta Stoccarda–Singen. Occorre tuttavia rilevare che resta ancora da dimostrare la redditività di queste misure. L'inchiesta al riguardo è stata avviata e dovrebbe arrivare a termine nel 2005. Nell'ambito del progetto RAV il Parlamento ha tra l'altro approvato nella sessione primaverile del 2005 un contributo di 75 milioni di franchi, sotto forma di mutuo ad interesse variabile e

rimborsabile, al prefinanziamento dei potenziamenti Lindau–Geltendorf, su suolo tedesco (art. 8 della legge sul raccordo alla RAV).

16.4.2 Linee d'accesso meridionali dall'Italia

Il quadro della pianificazione internazionale in materia d'infrastruttura del traffico ferroviario tra la Svizzera e l'Italia è fornito dalla 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). L'accordo, che il Parlamento ha approvato il 19 marzo 2001, è entrato in vigore il 18 maggio 2001 e regola la pianificazione della infrastruttura ferroviaria internazionale necessaria, in particolare delle linee d'accesso meridionali alla NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaurientemente informato sulle prime sedute del comitato direttivo Svizzera-Italia nel suo rapporto d'attività 2003 (n. 10.3.1), sedute dedicate all'aumento di capacità e produttività necessario nel 2007 per la tempestiva messa in funzione della galleria di base del Lötschberg nei settori Iselle–Domodossola–Gallarate/Novara («Piattaforma Sempione»). Essa ha pure illustrato la rielaborazione in corso, da parte di un gruppo di lavoro «infrastruttura» degli studi esistenti sul tracciato a sud di Lugano/Vezia. La Delegazione di vigilanza della NFTA è giunta alla conclusione che nel corso del periodo in rassegna sono stati fatti in Italia progressi determinanti nel settore delle linee d'accesso e che non vi è attualmente motivo per l'alta vigilanza parlamentare di chiedere un miglioramento della collaborazione con i partner italiani. In previsione della messa in servizio della galleria di base del Lötschberg, essa si attende tuttavia che DATEC e UFT continuino a impegnarsi per una rapida realizzazione delle misure previste dall'Italia allo scopo di migliorare le capacità sull'asse del Sempione. A partire dal 2007, secondo le previsioni dell'UFT, l'Italia dovrebbe essere in grado di assorbire in modo soddisfacente per puntualità e qualità il traffico dell'asse Lötschberg–Sempione.

Durante il periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata dall'UFT sugli sviluppi in corso. Ha preso conoscenza della realizzazione degli ampliamenti dei profili sulle tratte Lötschberg–Sempione–Milano e San Gottardo–Novara, dell'allungamento degli incroci e dell'esecuzione di opere di sicurezza come i sottopassaggi pedonali. Secondo il progetto sull'analisi delle capacità degli assi Nord-Sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, i lavori avanzano nel rispetto dei piani e dei termini. Per l'apertura delle gallerie di base del Lötschberg nel 2007 e del San Gottardo nel 2015 dovrebbe così essere resa disponibile nei due Paesi l'infrastruttura necessaria per l'esercizio. Nell'ambito della pianificazione a lungo termine, i due Paesi hanno elaborato studi su diverse varianti delle vie d'accesso meridionali all'asse del San Gottardo. La Svizzera ha analizzato il corridoio Lugano–Chiasso e l'Italia il corridoio Cadenazzo–Luino/Varese. I Cantoni sono regolarmente informati dall'UFT sullo stato dei lavori.

La Delegazione di vigilanza della NFTA giudica la situazione delle vie d'accesso meridionali dall'Italia come nel precedente periodo d'esame e non vede alcuna necessità di un intervento dell'alta vigilanza parlamentare. Nell'ambito delle deliberazioni sul progetto sull'analisi delle capacità degli assi Nord Sud della rete ferroviaria svizzera e sulla garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA, il Parlamento ha deciso di concedere un credito di pianificazione per la valutazione delle vie d'accesso meridionali.

III. Affari correnti

17 **Decisioni del Consiglio federale, rapporti dell'UFT e del Controllo federale delle finanze**

Secondo i principi sulle modalità del lavoro e sulla coordinazione dell'alta vigilanza della Nuova Ferrovia Transalpina (NFTA) del 6 dicembre 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA dispone, per l'esecuzione della sua alta vigilanza, segnatamente dei seguenti mezzi:

- dell'insieme delle decisioni del Consiglio federale riguardanti la NFTA, compresi i corapporti³;
- di tutti i documenti sui quali il Consiglio federale si è fondato per decidere⁴;
- dei rendiconti semestrali sulla NFTA che l'UFT sottopone alla Delegazione di vigilanza della NFTA al più tardi a fine marzo e a fine settembre⁵;
- di tutte le comunicazioni sugli imprevisti, vale a dire i rapporti dei costruttori ed esercenti all'UFT su eventi inaspettati e straordinari⁶ immediatamente inviati dall'UFT alla Delegazione di vigilanza della NFTA;
- di tutti i rapporti ed i riassunti del CDF⁷ sulle verifiche da esso portate a termine (inclusi i pareri dell'organo oggetto di verifica) in rapporto alla NFTA;
- dei rendiconti orali dell'UFT sulle verifiche speciali e complementari da esso eseguite.

17.1 **Decisioni del Consiglio federale**

Nel corso del periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata di 11 decisioni del Consiglio federale (cfr. Allegato 5). Il Consiglio federale prepara attualmente i seguenti oggetti:

- liberazione delle riserve del credito d'opera;
- estensioni del credito a causa del rincaro, dell'imposta sul valore aggiunto e degli interessi intercalari;
- adeguamento della convenzione tra Confederazione, imprese di costruzione e ferrovie (dopo la conclusione delle discussioni sul progetto di modifiche dei progetti FTP);
- Riforma delle ferrovie 2.

³ Secondo l'art. 20 cpv. 3 del decreto sul transito alpino in combinato disposto con l'art. 154 cpv. 3 Lparl.

⁴ Secondo l'art. 154 cpv. 2 lett. a Lparl.

⁵ Secondo l'art.4 del decreto dell'8 dicembre 1999 sul finanziamento del transito alpino (FF 2000 136).

⁶ Secondo la direttiva sul controlling della NFTA del DATEC, versione 4.20, e secondo la decisione della Delegazione di vigilanza della NFTA del 22 aprile 2004.

⁷ Art.20 cpv. 3 del decreto sul transito alpino in combinazione con l'art.51 cpv. 3 LParl e l'art.14 cpv. 1 e 2 della legge federale sul controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0).

17.2

Rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT

Secondo l'articolo 4 del decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (Decreto sul finanziamento del transito alpino; FF 2000 136), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) rende conto dei progressi dei lavori di costruzione e dell'evoluzione dei costi con rapporto semestrale alla Delegazione di vigilanza della NFTA. Il rendiconto è effettuato mediante un rapporto standardizzato sullo stato dei lavori della NFTA preparato dall'UFT a ogni fine marzo e fine settembre. Il rapporto sullo stato dei lavori consiste di un esteso rapporto principale corredato di allegati e di un riassunto:

- il rapporto principale sullo stato dei lavori è indirizzato alla Delegazione di vigilanza della NFTA, che ne prende conoscenza e ne discute in dettaglio;
- il riassunto sullo stato dei lavori è pubblicato dall'UFT. Si rivolge alla CdF, alla CdG, alla CTT e alla DF, a complemento dei regolari rendiconti orali dei membri della Delegazione di vigilanza della NFTA.

I risultati dei colloqui e delle constatazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA concernenti i rapporti sullo stato dei lavori del 2004 sono confluiti nel presente rapporto.

17.3

Comunicazioni di eventi eccezionali dei costruttori e esercenti

Secondo l'articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (Ordinanza sul transito alpino, OTrAl; RS 742.104.1), i costruttori e i futuri esercenti informano l'UFT in caso di eventi straordinari con una comunicazione scritta. Fanno parte degli eventi straordinari, oltre ai problemi inaspettati di natura geologica e agli incidenti gravi nei cantieri della NFTA, in particolare le divergenze importanti rispetto agli obiettivi fissati in materia di costi e di termini. Secondo l'allegato 6 della direttiva sul controlling della NFTA, l'UFT invia queste comunicazioni al segretario generale del DATEC e alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

L'invio diretto alla Delegazione di vigilanza della NFTA è una conseguenza immediata dei miglioramenti dello scambio d'informazioni tra l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA decisi dal Consiglio federale nel 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 I (FF 2004 2347).

L'UFT analizza le comunicazioni di eventi eccezionali. Se occorre, sono adottati sul piano federale i provvedimenti resi necessari dalle misure introdotte dai costruttori e dagli esercenti. Le comunicazioni di eventi eccezionali sono integrate nei rapporti sullo stato dei lavori.

Tra il gennaio 2004 e l'aprile 2005, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha trattato 34 comunicazioni di eventi eccezionali (cfr. Allegato 6). Nella maggior parte dei casi è stata informata direttamente dai costruttori. I risultati dei colloqui e delle constatazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA sono stati integrati nel presente rapporto (capitolo sui temi prioritari dell'attività).

17.4 Rapporti del CDF

17.4.1 Esame del contratto d'appalto della BLS AT con la ARGE Ferden per la costruzione grezza della galleria di base sud

Nella primavera del 2004 il CDF ha esaminato il contratto d'appalto concluso tra la BLS AT e la ARGE Ferden per la costruzione grezza della galleria di base sud. Sono state esaminate le tematiche dell'organizzazione strutturale e dei processi esecutivi, gli aspetti formali della gestione dei contratti, nonché il trattamento dei contratti complementari conformemente alla DCN con un numero sufficientemente elevato di punti di controllo. Il CDF ha constatato che il contratto per la costruzione grezza della galleria di base sud è eseguito in modo corretto e che si è instaurata una buona coordinazione rivelatasi efficace in condizioni difficili, fra la direzione locale, la direzione generale dei lavori, le direzioni delle tratte e la direzione generale della BLS AT.

Le raccomandazioni del CDF concernono sia l'urgente necessità di una concezione vincolante per il collaudo dell'opera che includa il futuro esercente sia un aggiornamento del calendario dei pagamenti.

17.4.2 Esame dell'organizzazione dell'ATG e progetto della galleria di base del Monte Ceneri

Nel corso della primavera il CDF ha controllato presso l'ATG il progetto di galleria di base del Monte Ceneri. Si volevano esaminare l'evoluzione del progetto e dei costi dal profilo dell'ottimizzazione dei costi e del ridimensionamento del progetto, nonché la precisione dell'attuale computo delle spese. Tenuto conto degli atti esaminati e dello stato avanzato della procedura di approvazione dei piani, il CDF ritiene che una soluzione «Monte Ceneri light» non sarebbe vantaggiosa dal profilo del rapporto costi-benefici. Dal controllo è risultato che sono prevedibili realisticamente costi finali di 2035 milioni di franchi (allo stato dei prezzi del 1998) per la costruzione completa e che è plausibile un margine di errore di ± 15 per cento. Tutto considerato, i maggiori e minori costi dell'ulteriore sviluppo del progetto dovrebbero compensarsi. Il calendario d'esecuzione non contiene riserve.

Il Cdf ha raccomandato alla direzione dell'ATG di garantire l'unitarietà dell'utilizzazione dei diversi concetti e di dare all'analisi di risultato una rappresentazione conforme alle istruzioni.

17.4.3 Analisi dei rapporti degli organi di revisione per il 2004 e seduta di coordinazione con gli organi di controllo

Il CDF ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulla sua analisi dei rapporti degli organi di revisione per il 2004 e sul suo giudizio quanto all'idoneità delle raccomandazioni formulate. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza del fatto che avevano potuto essere eliminate le divergenze su tutte le questioni aperte, che le raccomandazioni sono ritenute opportune e suscettibili di essere eseguite e che nel corso del 2005 vanno effettuati corrispondenti controlli di

Compendio delle raccomandazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA all'attenzione del Consiglio federale 2004

Raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale	Capitolo
<p>Siccome non vi sono riserve di tempo per la preparazione dell'esercizio della linea di base del Lötschberg, la Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di esaminare, entro la metà di maggio del 2005,</p> <ul style="list-style-type: none">– la necessità di adottare misure di accelerazione, e quali,– gli eventuali mezzi finanziari supplementari necessari per garantire la messa in esercizio alla scadenza prevista e– le conseguenze che ne risultano. <p>Nel corso dell'esame il Consiglio federale terrà conto in particolare degli aspetti seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none">– l'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e la CE⁸;– il principio di non discriminazione dell'accesso alla rete;– il rapporto costi-benefici delle misure di accelerazione;– la delimitazione tra le spese per l'infrastruttura e le spese per il materiale rotabile;– la legalità delle misure.	7.2

⁸ Accordo del 1° giugno 2002 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS **0.740.72**).

Basi legali

Titolo abbreviato	Titolo e rimando (RS/FF)
Accordo sui trasporti terrestri	Accordo del 1° giugno 2002 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72)
Decreto sul transito alpino	Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (RS 742.104)
Decreto sul finanziamento del transito alpino	Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136)
Ordinanza sul transito alpino	Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1)
Legge sul lavoro	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11)
Legge sulle finanze della Confederazione	Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)
Ordinanza sulle finanze della Confederazione	Ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01)
Decreto FTP	Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FF 1998 1005, RU 1999 741)
Regolamento del fondo	Decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140)
Legge sui cartelli	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (LCart; RS 251)
Ordinanza sulle ferrovie	Ordinanza del 23 novembre 1983 sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie (Oferr; RS 742.141.1)
Legge sul Parlamento	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1)
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11)
Decreto federale sul credito aggiuntivo NFTA	Decreto federale del 10 giugno 2004 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 3267)

Titolo abbreviato	Titolo e rimando (RS/FF)
Preventivo del Fondo FTP 2005	Decreto federale II dell'8 dicembre 2004 sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari per il 2005 (FF 2005 459)
Legge sul raccordo RAV	Legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; FF 2005 2113)
Programma di sgravio PSg 03	Legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003 (FF 2003 7021)
Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera	Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (RS 823.20)

Messaggi e rapporti del Consiglio federale

Titolo abbreviato	Titolo e rimando (RS/FF)
<i>Fino al 2004</i>	
Messaggio FTP	Messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FF 1996 IV 551)
Messaggio sul programma di sgravio 2003	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	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)
<i>Dal 2004</i>	
Rapporto relativo al messaggio sulla seconda fase della NFTA 1	Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347)
Messaggio sul raccordo RAV	Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (FF 2004 3335)
Messaggio KANSAS	Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA (FF 2004 4529)
Messaggio FINIS	Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4695)
Messaggio sul programma di sgravio 2004	Messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione (PSg 04; FF 2005 659)

Elenco delle decisioni relative alla NFTA prese dal Consiglio federale nel 2004

Data	Contenuto
14.01.2004	Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau: prolungamento del credito d’opera per compensare il rincaro e l’imposta sul valore aggiunto
07.04.2004	Rapporto concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1
07.04.2004	Nuova ferrovia transalpina (NFTA), asse del Lötschberg e ampliamenti di tratte sulla rete rimanente Parte della rete delle FFS, tratte Berna–Thun e St. German–Briga Convenzione di finanziamento tra la Confederazione e le FFS
26.05.2004	Messaggio sul raccordo RAV (raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità)
08.09.2004	Asse del San Gottardo, ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau e riserve: trasferimenti di crediti d’opera
08.09.2004	Asse del Lötschberg e ampliamenti di tratte sulla rete rimanente: preparazione dell’esercizio, asse del Lötschberg. Liberazione di una tranche dal credito d’opera «Riserve»
08.09.2004	Asse del San Gottardo e ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau: liberazione della seconda fase della NFTA 1
08.09.2004	Messaggio concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP
08.09.2004	Messaggio sulla Convenzione con l’Italia per il rinnovo della concessione del Sempione e l’esercizio del tratto fino a Domodossola
08.09.2004	Messaggio concernente l’analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA
22.12.2004	Asse del Lötschberg e ampliamenti di tratte sulla rete rimanente: trasferimento del credito d’opera

Elenco delle comunicazioni in caso di eventi eccezionali o di imprevisti durante il periodo in esame e fino ad aprile 2005

Data	Titolo dell'evento eccezionale o dell'imprevisto
15.03.2005	BLS AT n° 16: Tappa di scavo Mitholz–Ferden
03.02.2005	BLS AT n° 15: Incidente mortale sul cantiere NFTA di Raron
26.01.2005	ATG n° 40: Progetto pubblicato Uri, San Gottardo Nord, Erstfeld
24.01.2005	ATG n° 41: Scavo della stazione multifunzionale di Sedrun
21.01.2005	ATG n° 42: Incidente del lavoro a Bodio
31.12.2004	ATG n° 43: Evoluzione dei lavori nella stazione multifunzionale di Faido
22.12.2004	BLS AT n° 14: Costi supplementary
06.12.2004	ATG n° 39: Aumento dei costi presumibili
17.11.2004	ATG n° 38: Perforazione della zona dell'Intschi ad Amsteg
17.11.2004	ATG n° 37: Decisione della SUVA sul comparto di Amsteg
19.08.2004	ATG n° 35: Inquinamento delle acque a Sedrun
16.08.2004	SOB n° 01: Provvedimenti di consolidamento del terrapieno (Degersheim)
31.07.2004	ATG n° 36: Aggiunta ARGE TAT
23.07.2004	ATG n° 31: Costi supplementari/proroga della durata dei lavori a Bodio
16.07.2004	BLS AT n° 13: Galleria paravalanghe a Mitholz
15.07.2004	ATG n° 33: Zona granitica ad Amsteg
30.06.2004	ATG n° 34: Proroghe dei termini a Erstfeld
28.06.2004	BLS AT n° 12: Avvertimento per i costi supplementari e i rischi legati ai termini
28.06.2004	ATG n° 28: Incendio del nastro trasportatore a Sedrun
09.06.2004	ATG n° 29: Crollo del tubo Est ad Amsteg
08.06.2004	ATG n° 27: Criteri dell'UIC per le variazioni di pressione
27.05.2004	ATG n° 30: Convergenze nella galleria a binario semplice a Faido
14.05.2004	ATG n° 32: Protezioni antisismiche
11.05.2004	ATG n° 25b: Punto d'attacco intermedio a Faido
08.04.2004	ATG n° 25a: Penuria di materiale di scavo a Bodio
06.04.2004	BLS AT n° 11b: Scavi verso Sud a Mitholz
31.03.2004	BLS AG n° 01: ETCS Level 2, equipaggiamento
10.03.2004	BLS AT n° 11a: Costi supplementari a Mitholz
09.03.2004	ATG n° 23: Crollo nella stazione multifunzionale di Faido
05.03.2004	ATG n° 26: Decisione d'approvazione dei piani Uri
05.02.2004	ATG n° 24: Deviazione della fresa meccanica nella zona dell'Intschi ad Amsteg

Data	Titolo dell'evento eccezionale o dell'imprevisto
20.01.2004	BLS AT n° 09b: Evacuazione di Ferden
15.01.2004	BLS AT n° 09a: Ultimazione del ponte sul Rodano Sud
13.01.2004	BLS AT n° 08b: Evacuazione di Ferden

Principi operativi sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla Nuova ferrovia transalpina (NFTA)⁹

emanato dalla

- Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV)

ampliata alle

- Presidenze delle commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT),

dopo aver consultato

- le commissioni di sorveglianza (le commissioni delle finanze CdF e le commissioni di gestione CdG)
- le commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT)
- la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)
- la Delegazione delle finanze (DF)

il 6 dicembre 2004

1. Scopo dei principi operativi

I principi enunciati disciplinano e concretizzano

- a. i compiti della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)
- b. i diritti della DVN e il livello di confidenzialità del suo lavoro
- c. l'informazione al pubblico
- d. i rapporti nelle commissioni di sorveglianza (commissioni delle finanze e della gestione), nelle commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT), nella Delegazione delle finanze (DF) ed al Parlamento
- e. le competenze e le responsabilità *politiche* della DVN, delle commissioni di vigilanza, delle CTT e della DF
- f. il coordinamento tra la DVN, le commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF
- g. il rapporto tra l'alta vigilanza e la vigilanza del Consiglio federale sulla nuova ferrovia transalpina (NFTA)

⁹ Sostituisce le «Linee direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)» del 2 giugno 1999.

2. I compiti della DVN

2.1 La DVN assume l'alta vigilanza della realizzazione della NFTA conformemente all'articolo 20 capoversi da 3 a 5 del decreto sul transito alpino¹⁰.

Segnatamente verifica la conformità delle prestazioni ordinate dal Consiglio federale, il rispetto dei costi, delle scadenze, dei crediti e delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Tra l'altro controlla che il progetto e la sorveglianza siano organizzati in modo adeguato e che gli organi competenti (Consiglio federale, DATEC e UFT) assumano in maniera efficace le rispettive funzioni di sorveglianza e di gestione.

2.2 Non rientra nei compiti della DVN

- a. l'alta vigilanza sul *funzionamento* della NFTA,
- b. l'alta vigilanza sugli altri progetti FinöV (FERROVIA 2000, rete ad alta velocità e provvedimenti contro l'inquinamento acustico)
- c. la valutazione della redditività *aziendale* della NFTA
- d. la valutazione del *finanziamento* degli ammortamenti e dei costi supplementari di manutenzione e d'esercizio
- e. la valutazione dei tassi d'interesse e della rimborsabilità del debito contratto sul mercato finanziario.

Tuttavia, quando questi elementi incidono sulla valutazione di decisioni e di sviluppi nella costruzione della NFTA, la DVN ne tiene conto nelle proprie considerazioni.

2.3 Nel quadro del proprio mandato, la DVN segue i criteri dell'alta vigilanza applicabili anche alle commissioni ed alle delegazioni dell'alta vigilanza ai sensi dell'articolo 26 della legge sul Parlamento¹¹.

2.4 Nell'esercizio delle proprie funzioni, la DVN si concentra soprattutto:

- a. sul riconoscimento precoce di problemi di importanza strategica per l'esecuzione del progetto,
- b. sulla propria autonomia nell'affrontare argomenti significativi, in particolare se sono controversi,
- c. sulle possibili conseguenze di avvenimenti eccezionali.

3. Diritti della DVN e discrezione nelle sue attività

3.1 Nel quadro del decreto sul transito alpino, alla DVN spettano i diritti ed i doveri di cui agli articoli 51, 154 e 155 della legge sul Parlamento.

La DVN deve aver accesso a tutte le informazioni che riguardano la NFTA¹².

3.2 La DVN può costituire comitati.

¹⁰ Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino; RS **742.104**).

¹¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

¹² Ai sensi dell'articolo 154 capoverso 1 LParl.

- 3.3 La DVN dispone segnatamente dei mezzi seguenti per esercitare l'alta vigilanza:
- a. i rapporti semestrali sullo stato dei lavori della NFTA elaborati dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT)¹³.
Ogni anno, prima della fine di marzo e di settembre, l'UFT consegna alla DVN i rapporti sullo stato dei lavori della NFTA per consultazione.
 - b. tutte le dichiarazioni su avvenimenti, cioè i rapporti dei costruttori e dei gestori presentati all'UFT in merito ad avvenimenti inaspettati ed eccezionali¹⁴.
L'UFT consegna regolarmente ed immediatamente le dichiarazioni su avvenimenti alla segreteria della DVN che le trasmette subito al presidente della DVN che, a sua volta, decide l'ulteriore procedura da applicare¹⁵.
 - c. tutte le decisioni del Consiglio federale che hanno un nesso con la NFTA, ivi compresi i corapporti.
Le decisioni del Consiglio federale sono comunicate alla DVN regolarmente perché ne prenda atto¹⁶.
 - d. tutti i documenti sui quali il Consiglio federale si è basato per prendere una decisione¹⁷.
 - e. tutti i rapporti del Controllo federale delle finanze (CDF) sulle revisioni connesse con la NFTA, ivi compresi i documenti relativi a tali revisioni, il parere dei servizi controllati ed i riassunti dei dossier¹⁸.
La DVN riceve regolarmente i rapporti della CDF.
 - f. l'audizione di rappresentanti dei Cantoni e degli ambienti interessati,
 - g. l'audizione di persone quali testimoni¹⁹,
 - h. la consultazione di esperti esterni,
 - i. le visite sul luogo.
- 3.4 Le consultazioni sono riservate. Si applicano le disposizioni sulla confidenzialità valide per le Commissioni.²⁰

¹³ Ai sensi dell'articolo 4 del decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (decreto sul finanziamento del transito alpino; FF **2000** 136).

¹⁴ Conformemente alla direttiva del DATEC concernente il controlling della NFTA, versione 4.20, e al decreto della DVN del 22 aprile 2004.

¹⁵ Conformemente alla direttiva del DATEC concernente il controlling della NFTA, versione 4.20, e al decreto della DVN del 22 aprile 2004.

¹⁶ Ai sensi dell'articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino in combinato disposto con l'articolo 154 capoverso 3 LParl.

¹⁷ Ai sensi dell'articolo 154 capoverso 2 lettera a LParl.

¹⁸ Articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino in combinato disposto con l'articolo 51 capoverso 3 LParl e l'articolo 14 capoversi 1 e 2 della legge federale sul controllo federale delle finanze (LCG; RS **614.0**).

¹⁹ Ai sensi dell'articolo 154 capoverso 2 lettera b LParl.

²⁰ Ai sensi dell'articolo 47 LParl e dell'articolo 20 capoverso 4 del Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN; RS **171.13**) e dell'articolo 15 capoverso 4 del Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003 (RCS; RS **171.14**)

- 3.5 La DVN disciplina la distribuzione dei propri protocolli ai sensi dell'articolo 6 capoverso 5 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare²¹.

4. Informazioni al pubblico

- 4.1 La DVN informa il pubblico in maniera regolare e tempestiva sulle proprie attività.
- 4.2 La pubblicazione del rapporto di attività è compito della DVN.
- 4.3 La persona di contatto con il pubblico è il presidente o il vicepresidente della DVN.

5. Rapporti in seno alle commissioni di sorveglianza, alle CTT, alla DF ed al Parlamento

- 5.1 I rapporti della DVN alle commissioni di sorveglianza, alle CTT, alla DF ed al Parlamento hanno lo scopo di attirare l'attenzione gradualmente e per tempo su sviluppi rischiosi nella costruzione della NFTA.

- 5.2 Lo strumento principale di cui dispone la DVN è il *rapporto annuo d'attività*. Il dibattito e l'approvazione del rapporto d'attività della DVN nell'esercizio precedente ed il trattamento del rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA sulla situazione del progetto alla fine dell'anno hanno luogo simultaneamente.

Ogni anno all'inizio di maggio il rapporto di attività della DVN è trasmesso alle commissioni di sorveglianza, alle CTT ed alla DF perché ne prendano atto.

Se la DVN ritiene necessario l'intervento delle commissioni di sorveglianza, delle CTT o della DF nel corrispondente settore di competenza, formula proposte e raccomandazioni chiare in merito, se necessario subito, ma al più tardi nel rapporto di attività.

- 5.3 La DF riceve il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA da parte dell'UFT per informazione²². Il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA è discusso solo dalla DVN.

La DVN assicura che le commissioni di sorveglianza, le CTT ed il DF ricevano ogni semestre il *Management Summary* sul rapporto sullo stato dei lavori della NFTA per informazione.

- 5.4 Per garantire un grado di informazione identico in seno alle commissioni di sorveglianza, alle CTT ed alla DF, la DVN invia per informazione ad ogni organo una copia delle proprie *comunicazioni* al Consiglio federale ed al capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle

²¹ Articolo 6 capoverso 5 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl; RS 171.115).

²² Ai sensi dell'articolo 4 del decreto sul finanziamento del transito alpino (FF 2000 136 e FF 2004 3267).

comunicazioni (DATEC) e copie dei propri *rapporti scritti* indirizzati ad uno di questi organi.

- 5.5 I *rappresentanti delle commissioni di sorveglianza*, delle CTT o della DF nella DVN informano gli organi che li hanno delegati come segue
- informano le CTT almeno ogni volta che prendono atto del rapporto di attività della DVN al momento della presentazione dei rapporti sullo stato dei lavori della NFTA in base ai Management Summary e in caso di avvenimenti speciali,
 - informano direttamente e regolarmente le commissioni di sorveglianza e la DF dei risultati dell'ultima riunione della DVN inserendo questa voce nell'elenco degli argomenti da trattare.
- 5.6 Nella misura del possibile, uno dei quattro delegati di una delle due commissioni delle finanze occupa un posto nella DVN quale membro delle commissioni delle finanze e della DF. In questo modo è possibile garantire alla DF l'identico livello informativo delle altre commissioni di sorveglianza e delle CTT.
- 5.7 In casi straordinari la DVN informa senza indugio i presidenti delle commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF.
- 5.8 La DVN riceve regolarmente informazioni sui mandati e sulle raccomandazioni alla DVN dai propri rappresentanti presenti nelle commissioni di sorveglianza, nelle CTT e nella DF.
- 5.9 Il rapporto al Parlamento è compito delle commissioni di sorveglianza. Il rapporto di attività della DVN viene dibattuto in ambedue le Camere, un anno dalle CdG e l'altro dalle CdF.

6. Suddivisione delle competenze e delle responsabilità politiche tra la DVN, le commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF

- 6.1 La DVN esercita l'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA senza limitare le competenze delle commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF.
- 6.2 Trattare argomenti connessi con la NFTA, come ad esempio
- il rapporto di gestione del Consiglio federale,
 - il preventivo, i crediti supplementari ed il conto del Fondo per il progetto ferroviario (fondo FTP)
 - l'approvazione di crediti urgenti del fondo FTP di cui agli articoli 18 e 31 della legge sulle finanze della Confederazione FHG²³
 - i progetti legislativi
- spetta alle commissioni di sorveglianza competenti, alla DF o alle CTT che invitano la DVN ad esprimere un parere in merito.

²³ Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

- 6.3 Quando le commissioni di sorveglianza o la DF, nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari, affrontano questioni riguardanti il settore dell'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA che hanno bisogno di essere esaminate in maniera più approfondita, incaricano la DVN degli ulteriori chiarimenti.
- 6.4 Quando le CTT, nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari, affrontano questioni riguardanti il settore dell'alta vigilanza sulla realizzazione della NFTA che hanno bisogno di essere esaminate in maniera più approfondita, incaricano se possibile la DVN degli ulteriori chiarimenti oppure, in stretta collaborazione con la DVN, si rivolgono direttamente al Consiglio federale.
- 6.5 Nel quadro dei propri rapporti, la DVN informa le commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF sulle proprie riflessioni:
- se la DVN non constata la necessità di intervenire, assume la responsabilità *politica* di questa constatazione,
 - se la DVN constata la necessità di intervenire, ne informa le commissioni competenti o la DF e formula raccomandazioni concrete. Approfondire le questioni e realizzare le raccomandazioni formulate spetta alle commissioni competenti o alla DF che ne assumono la responsabilità *politica*.

7. Coordinamento tra la DVN, le commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF

- 7.1 La DVN coordina le proprie attività con le commissioni di sorveglianza, le CTT e la DF nonché con altre commissioni interessate.
- 7.2 Il presidente della DVN assume il coordinamento tra i colleghi presidenti delle commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF in seno alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV), allargata alle presidenze delle CTT²⁴.
- 7.3 Il segretario della DVN assume il coordinamento tra i colleghi segretari
- delle riunioni regolari di coordinamento tra i segretari delle commissioni e delle delegazioni di sorveglianza.
 - in contatto diretto con le segreterie delle commissioni di sorveglianza, delle CTT e della DF nonché di altre commissioni interessate.

8. Rapporto tra l'alta vigilanza e la vigilanza del Consiglio federale sulla NFTA

- 8.1 Nell'ambito della propria alta vigilanza, la DVN valuta se il Consiglio federale adempie la propria funzione di sorveglianza nel settore della NFTA. L'alta vigilanza della DVN è selettiva e tematica mentre quella del Consiglio federale è generale, assoluta ed esaustiva.

²⁴ Ai sensi dell'articolo 54 LParl.

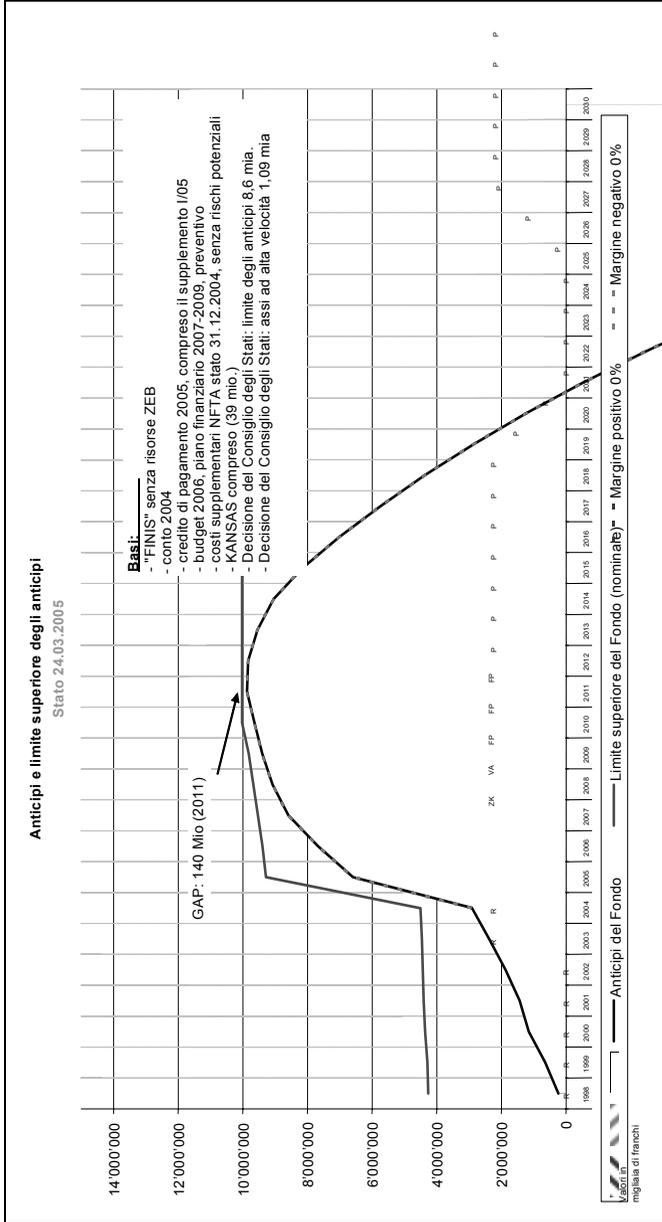
- 8.2 La DVN non ha poteri decisionali o il diritto di emanare direttive. Può indirizzare obiezioni e raccomandazioni direttamente al Consiglio federale oppure farle approvare da una delle commissioni di sorveglianza, da una delle CTT o dalla DF.
- 8.3 Con tali obiezioni e raccomandazioni la DVN non assume responsabilità per decisioni e per la diretta sorveglianza del Consiglio federale sull'amministrazione e su terzi. La sorveglianza diretta ed il potere di emanare direttive restano competenza *esclusiva* del Consiglio federale.

Evoluzione dai preventivi originari ai costi finali presumibili al 31 dicembre 2004 (tabella)

Opere	Stato dei prezzi: 1998	Preventivo iniziale (PI)	Riserve centrali negative	Compensazioni	Modifiche di progetti	Aggiudicazione: costi supplementari/risparmi	Esecuzione: costi supplementari/risparmi	Costi finali presumibili
Vigilanza sui progetti		76,00	0,00	0,00	22,00	0,00	0,00	98,00
Asse del Lötschberg		3 214,00	80,71	-122,00	647,41	258,29	176,20	4 254,61
Asse del San Gottardo		7 716,00	352,93	-105,00	1 972,43	110,00	0,00	10 046,36
- di cui galleria di base del Monte Ceneri		1 392,54	40,50	-23,00	628,89	-3,50	0,00	2 035,43
Sistemazione Surselva		123,00	0,00	0,00	-11,20	0,00	0,00	111,80
- di cui Landquart-Disentis (RhB)		65,60	0,00	0,00	-8,01	0,00	0,00	57,59
- di cui Sedrun-Disentis (MGB)		57,40	0,00	0,00	-3,21	0,00	0,02	54,22
Raccordo della Svizzera orientale		992,00	0,00	0,00	-33,67	-23,97	0,00	934,36
- di cui galleria di base dello Zimmerberg		776,00	0,00	0,00	-20,36	-23,97	0,00	731,67
- di cui galleria dell'Hirzel		216,00	0,00	0,00	-13,31		0,00	202,69
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau		86,00	11,51	0,00	3,35	0,50	-0,40	100,95
- di cui ampliamenti SOB 1		37,89	7,21	0,00	-0,33	-1,50	0,20	43,47
- di cui ampliamenti FFS		30,57	4,30	0,00	0,00	0,00	0,00	34,86
- di cui ampliamenti SOB 2		17,55	0,00	0,00	3,67	2,00	-0,60	22,62

Opere	Stato dei prezzi: 1998	Preventivo iniziale (PI)	Riserve centrali negative	Compensazioni	Modifiche di progetti	Aggiudicazione: costi supplementari/risparmi	Esecuzione: costi supplementari/risparmi	Costi finali presumibili
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente		550,00	0,00	-20,00	270,19	0,00	0,00	800,19
- di cui asse del Lötschberg (BLS)		60,97	0,00	-20,00	0,00	0,00	0,00	40,97
- di cui asse del Lötschberg (FFS)		189,03	0,00	0,00	6,76	0,00	0,00	195,79
- di cui asse del San Gottardo (FFS)		300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	300,00
- di cui preparativi per l'entrata in servizio L (BLS)		0,00	0,00	0,00	123,42	0,00	0,00	123,42
- di cui preparativi per l'entrata in servizio G (FFS)		0,00	0,00	0,00	140,00	0,00	0,00	140,00
Totale		12 757,00	445,15	-247,00	2 870,51	344,82	175,80	16 346,28
Riserve		1 947,00						
Intero progetto AlpTransit		14 704,00	445,15	247,00	2 870,51	344,82	175,80	16 346,28

Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP): simulazione dell'UFT (stato 24 marzo 2005)



Evoluzione dei crediti d'opera compreso il credito d'opera «riserve» dal 1998 alla fine del 2004: tabella

Credito d'opera	DF 08.12.1999	Variazione	DCF 03.07.2001	Variazione	DCF 21.08.2002	Variazione	DCF 27.08.2003	Variazione	DF 10.06.2004	Variazione	DCF 08.09.2004	Variazione	DCF 22.12.2004
Vigilanza sul progetto	65	+ 11	76	76	76	76	76	76	76	76	76,00		76,00
Asse del Lötschberg	2 754	+ 460	3 214	+ 410	3 624	+ 165	3 789	+ 165	3 789	+ 366,09	4 155,09	- 17,78	4 138,12
Asse del San Gottardo	6 612	+ 1 104	7 716	+ 213	7 929	+ 213	7 929	7 929	7 929	- 0,40	7 928,60		7 928,60
Sistemazione Surselva	105	+ 18	123	123	123	123	123	123	123		123,00		123,00
Raccordo della Svizzera orientale	850	+ 142	992	992	992	992	992	992	992		992,00		992,00
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	74	+ 12	86	+ 5	91	91	91	91	91	+ 0,07	91,07		91,07
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	471	+ 79	550	- 20	530	530	530	530	530	+ 109,63	639,63	+ 17,78	657,41
Riserve	1 669	+ 278	1 947	- 395	1 552	- 378	1 174	+ 900	2 074	- 476,20	1 597,80		1 597,80
Credito complessivo NFTA	12 600	+ 2 104	14 704		14 704		14 704	+ 900	15 604		15 604		15 604
Osservazioni	1	2	3	4	5	6	7						

Fonte: Tabella allestita in base ai dati contenuti nei rapporti sullo stato dei lavori NFTA n° 17 e n° 18 dell'UFT (in mio di franchi, base dei prezzi 1998, arrotondati)

Osservazioni

- 1 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro ZIW (decreto federale dell'8 dicembre 1999 sul nuovo credito complessivo per la NFTA).
- 2 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con nuovo indice del rincaro della NFTA (IRN) (decreto federale del 3 luglio 2001): adeguamento del credito complessivo per la NFTA di circa 2,1 miliardi di franchi (per i dettagli della conversione cfr. messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 [FF 2003 5695], Allegato 7).
- 3 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro IRN dopo la prima liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (decreto del Consiglio federale del 21 agosto 2002): riduzione delle riserve di 390 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg + 390 milioni, aumento per la tratta San Gallo-Arth-Goldau + 5 milioni, trasferimento di crediti all'asse del Lötschberg + 20 milioni dagli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente - 20 milioni).
- 4 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro IRN dopo la seconda liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (decreto del Consiglio federale del 27 agosto 2003): riduzione delle riserve di 378 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg + 165 milioni, aumento per l'asse del San Gottardo + 213 milioni).
- 5 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro IRN dopo l'autorizzazione da parte del Parlamento del credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi (decreto federale del 10 giugno 2004).
- 6 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro IRN dopo la terza liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (decreto del Consiglio federale dell'8 settembre 2004): riduzione delle riserve di circa 476,5 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg + 366,9 Mio, aumento per gli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente + 109,6 milioni, eliminazione delle differenze di arrotondamento dal DF del 10 giugno 2004 per mezzo di lievi spostamenti di crediti d'opera).
- 7 Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro IRN (decreto del Consiglio federale del 22 dicembre 2005): trasferimento di crediti d'opera con riduzione per l'asse del Lötschberg di 17,78 milioni di franchi, aumento per ampliamenti delle tratte della rete rimanente di 17,78 milioni di franchi.

Analisi dei rischi dell'UFT a fine 2004

Potenziale di rischio	Valutazione		Misure
	Costi	Scadenze	
Rischio			
Liberazione di crediti/ finanziamento insufficienti			Esame delle ripercussioni di nuovi costi supplementari in funzione del finanziamento secondo FINIS
– Lötischberg	lieve	lieve	
– GBG	lieve	lieve	
– GBC	lieve	medio	
Ritardi nelle procedure di approvazione dei piani a Uri e nel Ceneri	medio	medio	Nell'ambito di colloqui con il Cantone di Uri, l'UFT ha chiarito le questioni relative all'attraversamento della Schächen per poter rilanciare la procedura di approvazione dei piani della tratta nord. L'UFT continuerà a ricordare ai costruttori la centralità della geologia, a valutare le possibilità e i rischi e a prendere le misure del caso. Per il Lötischberg non sono previste ulteriori misure. Per illustrare chiaramente i costi supplementari e i ritardi causati dalle condizioni del suolo nei lavori della galleria di base del San Gottardo si sta elaborando con l'ATG un metodo di paragone tra le previsioni geologiche e le condizioni effettive. Le previsioni geologiche del progetto di costruzione della galleria di base del Ceneri e le loro implicazioni sotto l'aspetto della tecnica di costruzione sono esaminate dal TBT-AT.
Peggiori condizioni del suolo rispetto alle previsioni			
– Lötischberg	lieve	lieve	
– GBG	elevato	elevato	
– GBC	elevato	elevato	
Inadempienza contrattuale	medio-elevato	medio-elevato	L'ammontare delle pretese aggiuntive fatte valere dalle imprese è regolato mediante processi adeguati e sottoposto a verifica dell'UFT. In caso di dubbio si ricorrerà a procedure arbitrali. Della gestione dei contratti sono responsabili, in sostanza, i costruttori che informano periodicamente l'UFT delle pretese aggiuntive. Le singole pretese aggiuntive sono verificate. Da un controllo effettuato dal TBT-AT sull'asse del Lötischberg nell'estate 2004 risulta che le pretese aggiuntive finora fatte valere sono giustificate. Ulteriori controlli sono pianificati. Il rigetto di pretese aggiuntive non giustificate è discusso regolarmente in occasione dei colloqui con i costruttori ed è affrontato anche nei rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori, come pure nelle riunioni della DVN.
Effetti sulla sicurezza degli impianti di sbarramento	medio	medio	Nel settore GBG la sorveglianza degli impianti di sbarramento è assicurata. Il sistema di preallarme funziona efficacemente. Nel settore GBL si procederà nel 2005 alle misurazioni finali presso la diga di Ferden

Potenziale di rischio	Valutazione		Misure
	Rischio	Scadenze	
Modifiche di ordinazioni e di progetti	Costi medio	Scadenze medio	In materia di ordinazioni l'UFT continua a esercitare un grande rigore. Le ordinazioni ai costruttori sono approvate soltanto previa comunicazione dei costi. I costruttori devono fornire progetti di pubblicazione conformi alla legge e allo sviluppo tecnologico. Inoltre i Comuni e i Cantoni interessati (Uri, Ceneri) devono essere coinvolti nella pianificazione precocemente. Le modifiche di progetti che hanno ripercussioni importanti sullo scadenziario o sui costi sono sottoposte a un esame critico dell'UFT, che ne valuta le cause e la realizzabilità.
Problemi di tecnica ferroviaria e messa in esercizio			Asse del Lötschberg: su richiesta dell'UFT, i consigli d'amministrazione della BLS AT e della BLS hanno assicurato la messa a disposizione di risorse supplementari. L'organizzazione di progetto della fase di messa in esercizio è stata migliorata congiuntamente e si sono prese misure di ottimizzazione della collaborazione tra la BLS AT e la BLS. Nel primo trimestre 2005, il TBT-AT effettuerà un controllo presso la BLS AT e la BLS per valutare i rischi residui (tra l'altro logistica e interfacce). Per l'asse del Gottardo, il TBT-AT ha formulato nel rapporto di controllo numerose raccomandazioni che sono state accettate dall'ATG.
– Lötschberg – GBG / GBC	elevato lieve	elevato lieve	
Sviluppi della tecnica ferroviaria (esigenze/tecnologia)			L'UFT verificherà nel 2005 la conformità all'ordinazione del progetto di costruzione per la tecnica ferroviaria della GBG. Non appena saranno disponibili i risultati dell'analisi, si determineranno le misure da prendere.
– Lötschberg – GBG / CBC	lieve medio-elevato	lieve medio-elevato	
Costruttori/gestori delle interfacce e non rilascio dell'autorizzazione d'esercizio	lieve-medio	lieve-medio	L'UFT ha creato due gruppi di lavoro «messa in esercizio» (L e G), ha conferito alle FFS la direzione del sistema ECTS Level 2 e ha coinvolto i consigli d'amministrazione della BLS AT e della BLS. Nel 1° trimestre 2005, si effettuerà un controllo di aggiornamento dei rischi sull'asse Lötschberg. Secondo la pianificazione prevista questo processo sarà ripetuto sistematicamente. L'UFT definisce le interfacce dei due assi e esamina con i futuri gestori gli aspetti giuridici, finanziari e organizzativi.
Ripercussione sui costi di misure per il mantenimento delle scadenze	medio-elevato	medio-elevato	L'UFT ha invitato i costruttori a risolvere rapidamente i conflitti di obiettivi in modo da pervenire a una relazione costi/profitti ottimale. Sull'asse del Lötschberg si procederà in marzo 2005 a un controllo incentrato sulle misure di acceleramento.

Potenziale di rischio	Misure	
	Valutazione	Scadenze
Opportunità	Costi	
Migliori condizioni del suolo rispetto alle previsioni	scarsa-media	scarsa-media
Compensazioni supplementari	scarsa	scarsa
Rinuncia a sottoprogetti	scarsa	scarsa
Anticipi negli sviluppi di tecnica ferroviaria e messa in esercizio	scarsa	scarsa
Rilascio anticipato dell'autorizzazione di esercizio	scarsa	scarsa

I costruttori sono tenuti a sfruttare le opportunità offerte dalla geologia e a presentare le ripercussioni finanziarie in maniera trasparente. Per la GIBG ciò si applica in particolare ai lavori di perforazione a Sedrun, dove finora le condizioni geologiche si sono rivelate migliori di quanto non si pensasse, come pure, in minor misura, ai lavori di perforazione a Amsteg.

I costruttori sono incaricati di esaminare sistematicamente il progetto per eventuali compensazioni.

Le proposte di compensazioni inoltrate sono controllate e valutate dall'UFT. Per l'asse del Gottardo, si è avviata una perizia per la verifica dell'entità delle misure d'impermeabilizzazione della galleria.

L'UFT studia le possibilità di rinuncia nell'ambito riesame globale dei grandi progetti ferroviari (ZEB)

In ragione dello stadio precoce del progetto, sull'asse del Gottardo l'UFT segue e dirige gli sviluppi e le misure prese da parte dei costruttori. Sull'asse del Lötschberg si procederà a un controllo nel quadro G7. Secondo l'ATG ci sarebbe la possibilità di abbreviare la fase di messa in esercizio di circa sei mesi.

Per sfruttare tutte le opportunità relative alla messa in esercizio della galleria di base, l'UFT ha istituito due gruppi di lavoro permanenti (G e L).

Compendio delle constatazioni, valutazioni e raccomandazioni della DVN contenute nei rapporti d'attività 1999-2003

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Alta vigilanza						
Parlamento	2003	La DVN è l'organo di vigilanza del Parlamento, incaricato di verificare segnatamente se e in quale misura il Consiglio federale, il DATEC e l'UFT adempiono il loro mandato di vigilanza strategica e operativa a livello amministrativo. Essa non ha tuttavia la competenza di decidere né di emanare direttive. Può emanare reclami e raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale, degli uffici amministrativi federali competenti e delle imprese di costruzione. Mediante i reclami e le raccomandazioni che emana non si assume tuttavia una responsabilità diretta.	C		Consiglio federale autorità federali costruttori	Delimitazione legale delle competenze e delle responsabilità (contenuta in ognuno dei rapporti d'attività della DVN)
	2002	Su mandato della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati, la DVN ha analizzato la struttura, gli effetti e l'efficacia del sistema di vigilanza della NFTA. Ha concluso che l'applicazione rigida e il rispetto degli strumenti esistenti garantiscono una vigilanza effettiva. Attualmente la DVN non vede quindi il bisogno di ristrutturare l'alta vigilanza parlamentare che le compete o la vigilanza esercitata dall'Ufficio federale dei trasporti. La DVN si occupa essenzialmente dei progetti della NFTA 1, fasi 1 e 2. Non si occupa tuttavia soltanto della realizzazione in quanto tale, ma anche delle esigenze legate alla futura sicurezza operativa di cui bisogna tener conto già nelle attività di pianificazione e di costruzione. Forte della sua competenza in materia di alta vigilanza concomitante, si occupa anche delle questioni connesse (interazioni tra la NFTA e gli altri progetti FTP, dovute in particolare al Fondo FTP; rispetto della volontà del popolo e del Parlamento, in particolare se sono espresse richieste che superano il quadro dei sottoprogetti della NFTA decisi o rimandati).	C	V	CdF, CdG, CTT (DF)	Non sono necessari altri provvedimenti. Il disciplinamento è stato ripreso per analogia nei Principi operativi della CPV del 6 dicembre 2004 sulle modalità di lavoro e sul coordinamento dell'alta vigilanza sulla NFTA.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
		<p>Tiene inoltre a rispettare il settore di responsabilità del Consiglio federale, senza peraltro tralasciare di informare le Commissioni da cui emana sulle decisioni preliminari prese e sulla direzione perseguita, dal momento che queste Commissioni dovranno in seguito trattare i messaggi e approvare i crediti interessati.</p> <p>La DVN considererà in futuro la possibilità di far capo a esperti esterni, segnatamente per rispettare la separazione dei poteri tra Parlamento e amministrazione e l'indipendenza del CDF nei suoi rapporti.</p>	C			Per singoli settori di temi e singole sedute si è fatto capo a periti esterni.
Vigilanza						
Vigilanza del Consiglio federale	2003	La vigilanza diretta rimane di competenza del Consiglio federale risp. del DATEC e dell'UFT. Questi hanno l'obbligo di adempiere i loro compiti di vigilanza.	C		Consiglio federale DATEC UFT	Delimitazione legale delle competenze e delle responsabilità (contenuta in ognuno dei rapporti d'attività della DVN)
Vigilanza e gestione DATEC – convenzioni sul transito alpino	2003	Il rimborso dei mutui a tasso fisso da parte delle ferrovie è un punto centrale delle convenzioni sul transito alpino stipulate con i costruttori e le ferrovie. L'UFT rimanda l'adeguamento delle convenzioni fino a quando saranno stati chiariti l'economicità e i costi risultanti dai progetti FTP.	C			L'adeguamento avverrà una volta concluse le deliberazioni parlamentari in merito al messaggio FINIS nella seconda metà del 2005.
– Direttiva sul controlling della NFTA (DCN)	2003	Nel corso di un colloquio approfondito il capo del DATEC ha confermato il 19 febbraio 2004 la necessità di rafforzare il processo di controlling con provvedimenti adeguati affinché gli eventi che possono determinare costi supplementari possano venir discussi per tempo a livello del Dipartimento, del Consiglio federale e della vigilanza parlamentare.	C			La direttiva sul controlling della NFTA è stata completata e concretata all'inizio del 2004. <i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		<p>Sulla scorta delle esperienze fatte negli ultimi cinque anni la DVN ritiene che l'attuale struttura della gestione del progetto e del controlling da parte dell'UFT si sia di massima rivelata valida e che non siano pertanto necessarie modifiche strutturali. Si tratta piuttosto di attuare in modo conseguente gli strumenti di vigilanza e di gestione esistenti – segnatamente la direttiva sul controlling della NFTA (DCN) – e se del caso precisarli.</p> <p>L'UFT è stato incaricato dal Consiglio federale di precisare ulteriormente le modalità per le comunicazioni in caso di eventi eccezionali o di imprevisti da parte delle imprese di costruzione ATG e BLS AT, in particolare per quanto concerne i costi e le finanze.</p> <p>Il parere della DVN coincide in questo punto con la valutazione effettuata dal Consiglio federale nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004 relativo al messaggio sulla NFTA. Il Consiglio federale ritiene infatti che il sistema dei rapporti semestrali sia efficace per garantire la gestione del progetto e il controlling essenziale dei costi. Valuta inoltre che una precisazione e un'applicazione coerente della comunicazione in caso di eventi eccezionali consenta di fare il punto, tempestivamente, dell'evoluzione del progetto tra i periodi esaminati.</p>	C	V	Consiglio federale DATEC UFT	La direttiva sul controlling della NFTA è stata completata e concretata all'inizio del 2004.
	2002	<p>La DVN prende atto con soddisfazione del fatto che la DCN è stata ultimata e viene costantemente migliorata.</p> <p>La DVN ha preso atto con soddisfazione del fatto che i costruttori applicano attivamente la DCN e che le verifiche del suo rispetto mostrano buoni risultati.</p>	C	V	CdF, CdG, CTT (DF)	Adeguamento della DCN all'inizio del 2004. Le Commissioni non devono prendere altri provvedimenti.
	2001	<p>La DVN attribuisce grande importanza a un completamento possibilmente rapido della DCN non da ultimo per permettere ai costruttori di applicare e rispettare in ogni circostanza le pertinenti direttive. Essa verificherà in futuro se la DCN sarà completata correttamente ed entro i termini previsti.</p>	C	V		<i>Cfr. quanto esposto per il 2002 e il 2003</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	1999	Durante l'esame dei rapporti sullo stato di avanzamento dei lavori, la DVN ha constatato che nei dati trattati dall'ATG si erano verificati errori nei valori d'aggiudicazione a causa di problemi informatici e di mancanza di personale. Ha approfittato di questa occasione per analizzare in dettaglio la trasposizione della DCN da parte dell'ATG. Problemi simili nella definizione dei valori d'aggiudicazione e nel calcolo delle indicizzazioni si sono verificati anche presso la BLS AT.	C			<i>Cfr. quanto esposto, per il 2001, il 2002 e il 2003</i>
Strategia dell'informazione						
Flusso di informazioni dalla vigilanza all'alta vigilanza	2003	La DVN ha invitato il DATEC e l'UFT ad analizzare i processi di comunicazione e a migliorarli, al fine di elaborare più rapidamente e con una maggiore immediatezza le informazioni indispensabili all'esercizio della vigilanza parlamentare. Con una certa soddisfazione ha constatato la volontà del Consiglio federale, espressa nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, di intensificare le attività di comunicazione della Confederazione e dei costruttori nei suoi confronti durante i processi politici che si svolgono in parallelo (come l'esame di crediti aggiuntivi da parte del Parlamento). In futuro, tutte le comunicazioni in caso di eventi eccezionali da parte dei costruttori saranno trasmesse dall'UFT al segretariato, che le farà immediatamente proseguire all'indirizzo del presidente della DVN, il quale deciderà sul seguito della procedura. L'UFT era stato incaricato, per siffatti casi, di coordinare meglio la comunicazione tra la Confederazione e i costruttori nell'ambito della strategia di comunicazione sulla NFTA (SCN).	C	V	DATEC UFT	Il flusso di informazioni è stato accelerato per mezzo dell'invio immediato di tutti i rapporti e di tutti i comunicati stampa a tutti i membri della DVN. <i>Cfr. anche quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Strategia di comunicazione delle autorità federali e dei costruttori					UFT (costruttori)	La SCN è stata adeguata nel 2004.
Strategia di comunicazione della DVN			C			Il disciplinamento è stato ripreso per analogia nei Principi operativi della CPV del 6 dicembre 2004.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Constatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		<ul style="list-style-type: none"> - La sua priorità principale è di informare regolarmente le commissioni da cui emana. I membri della DVN presentano le loro osservazioni e raccomandazioni oralmente a queste commissioni, di cui sono i rappresentanti in seno alla DVN. - La sua politica di relazioni pubbliche è preventiva, concreta, franca e attiva. - A suo avviso, spetta in priorità all'UFT, al DATEC e al Consiglio federale informare sull'insieme del progetto, sugli aspetti tecnici e le decisioni delle autorità. - Il ruolo della DVN consiste nel dare una valutazione di queste questioni nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare. - Infine, la DVN tratta la corrispondenza di privati e organizzazioni se riguarda aspetti strategici legati all'alta vigilanza finanziaria e al controllo dell'amministrazione. 				
Presentazione di rapporti: definizione delle competenze	2003	All'UFT competono la redazione, la pubblicazione e la spiegazione del suo rapporto, mentre la DVN si occupa dell'analisi e della valutazione all'indirizzo delle Commissioni da cui emana e del Parlamento.	C		UFT	Dall'autunno 2003 l'UFT pubblica i suoi rapporti sullo stato dei lavori sotto la sua propria responsabilità. Il disciplinamento è stato ripreso per analogia nei Principi operativi della CPV del 6 dicembre 2004 e completato con la disposizione secondo la quale le commissioni di vigilanza fanno rapporto alle Camere in merito al rapporto d'attività.
Rapporti: coordinamento	2003	L'esperienza di trattare simultaneamente il rapporto d'attività e il rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori è stata positiva e la DVN propone ai membri delle Commissioni da cui emana di applicare tale procedura anche agli esercizi futuri. Questo metodo assicura infatti una miglior corrispondenza temporale e maggiore coerenza tra le informazioni contenute nel rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori e la loro valutazione nel rapporto d'attività della DVN.		V	CdF, CdG, CTT (DF)	
Presentazione di rapporti: rapporti sullo stato dei lavori	2002	Su raccomandazione della DVN, nel suo ultimo rapporto sullo stato dei lavori l'UFT ha allestito per la prima volta un catalogo completo, omogeneo e trasparente delle misure di compensazione.	C			Le misure di compensazione sono elencate e attestate in tutti i rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori NAFTA

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
			C	V	UFT (costruttori)	<i>Cfr. quanto esposto per il 2002 e il 2003</i>
	2001	<p>Ancora all'inizio del 2001 la DVN ha dovuto esprimere diverse riserve in merito al rapporto sullo stato dei lavori. Innanzitutto ha rilevato nuovamente la mancanza di una presentazione dettagliata dei dati concernenti il finanziamento e i costi, requisito indispensabile per l'esercizio dell'alta vigilanza. Inoltre ha espresso la sua insoddisfazione per il fatto che il rapporto dei costruttori all'UFT ancora non corrispondeva a tutte le direttive della DCN, nonostante la professionalità delle persone coinvolte e gli sforzi profusi.</p> <p>In occasione di un sopralluogo presso l'ATG a Lucerna la DVN si è informata presso gli organi competenti sui motivi di queste insufficienze e sulle misure previste per eliminarle. Essa sottolinea che il trattamento informatico da parte dell'UFT dei dati relativi alla NFTA è di importanza capitale. Questo compito deve pertanto essere considerato alla stregua di una funzione direttiva e gestita e controllata come tale. Ha potuto constatare che la prima fase dell'aggiornamento dei dati di base è stata conclusa come previsto a metà anno. La soluzione di tutti i punti deboli entro la primavera 2002 appare ora realistica.</p>	C	V	UFT (costruttori)	<i>Cfr. quanto esposto per il 2001, il 2002 e il 2003</i>
	2000	<p>Nel 1999 la DVN ha informato nei rapporti sullo stato dei lavori su dati errati e incompleti relativi ai valori d'aggiudicazione. Essa constata che le soluzioni informatiche adottate dalle società costruttrici non sono ancora pienamente funzionali ai fini del trasferimento dei dati. I costruttori hanno garantito che il trasferimento dei dati all'Ufficio federale dei trasporti funzionerà entro la fine dell'anno oggetto del rapporto e che i dati completi e corretti per l'allestimento del rapporto sullo stato dei lavori saranno disponibili nel corso della prima metà del 2001.</p>	C	V	UFT (costruttori)	<i>Cfr. quanto esposto per il 2001, il 2002 e il 2003</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Organizzazione del progetto	2002	<p>La DVN conviene con il CDF che un'organizzazione che non preveda la separazione dei compiti di progettazione da quelli di esecuzione abbia bisogno di un sistema di controllo interno efficace e ben sperimentato. Sulla base della valutazione fatta dal CDF e dall'UFT, essa constata che l'ATG adempie questa condizione e che i suoi responsabili sono coscienti della sua importanza. Riassumendo: i due costruttori dispongono di un sistema di gestione dei rischi professionale fondato sulla DCN.</p> <p>Durante il periodo in esame, la DVN è intervenuta affinché, in occasione dell'elezione di nuovi amministratori, si tenesse maggiormente in considerazione la qualità «pubblica» del committente. Gli amministratori devono essere coscienti del fatto che la loro società anonima, malgrado la sua struttura di società privata, lavora con fondi pubblici, e che gli enti pubblici possono legittimamente esigere spiegazioni sul loro utilizzo.</p> <p>Il DATEC ha preso atto di questa raccomandazione e ha completato i profili professionali in tal senso. Gli amministratori devono essere coscienti che queste opere sono finanziate da fondi pubblici, che la Confederazione esercita diverse funzioni di vigilanza e che il Parlamento segue il progetto molto da vicino.</p>	C	V	DATEC	Con l'elezione dei nuovi presidenti del Consiglio d'amministrazione dell'ATG e della BLS AT il DATEC e le ferrovie (che sono azionario unico) hanno tenuto conto delle richieste formulate dalla DVN.
	2002	<p>La DVN ha appreso con soddisfazione la decisione del Consiglio d'amministrazione dell'ATG di riorganizzare la direzione dell'impresa verso la fine del periodo in esame. Dal 2002 essa è composta di cinque membri, ognuno dei quali è responsabile di un settore d'attività chiave della società.</p> <p>Secondo la DVN la riorganizzazione crea i presupposti necessari per garantire le conoscenze specifiche del progetto e la responsabilità dopo il passaggio dalla pianificazione alla lunga fase di realizzazione della galleria di base del San Gottardo.</p> <p>Secondo la DVN gli onorari dei membri del Consiglio d'amministrazione dell'ATG e della BLS AT sono adeguati nel confronto con società anonime equivalenti e non vede pertanto una necessità d'azione.</p>	C	V	CdF, CdG, CTT (DF)	La DVN non vede alcuna necessità d'intervento.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	2000	Riguardo ai potenziali di rischio e ai punti deboli esaminati, segnatamente nel settore degli appalti e dell'informatica presso le società costruttrici, essa ha potuto sincerarsi che i necessari provvedimenti di miglioramento siano stati avviati.	C			<i>Cfr. quanto esposto per il 2002 e il 2003</i>
Prestazioni / Opere						
Delimitazione la e 2a fase NFTA	2001	La DVN aveva ricordato già in precedenza la necessità di rispettare il quadro giuridico nel caso di una realizzazione anticipata di importanti progetti della seconda tappa. La strutturazione in fasi decisa da Popolo e Parlamento e il limite di anticipazione di 4,2 miliardi di franchi nel Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF) devono essere mantenuti. Dev'essere inoltre garantita la realizzazione entro i termini dei progetti finanziati tramite il FPF, in particolare dei progetti della prima tappa della NFTA.	C	V	Consiglio federale UFT	Un finanziamento privato della galleria di base dello Zimmerberg non è riuscito. La costruzione anticipata del secondo tubo della galleria di base del Lötschberg è stata rifiutata dall'UFT.
	1999	La DVN ritiene che anticipare la realizzazione di certi progetti della seconda fase esigerebbe una modifica dello scaglionamento previsto nell'articolo 10bis del decreto sul transito alpino e eventualmente una modifica dell'articolo 6 capoverso 2 del tetto massimo previsto dal decreto relativo al Fondo per i grandi progetti ferroviari. Tali modifiche sono tuttavia di competenza del Parlamento.	C	V	Consiglio federale UFT	Un finanziamento privato della galleria di base dello Zimmerberg non è riuscito.
Asse del San Gottardo: — tracciato Uri — dorsale lunga Uri	2003	L'evoluzione dei costi sul versante urano è inquietante (Gottardo Nord ed Erstfeld). Sebbene questa parte del progetto si trovi ancora in fase di pianificazione, si osserva un costante aumento dei costi finali presumibili. L'UFT è già stato informato su modifiche del progetto che comportano costi supplementari pari a 483 milioni di franchi (secondo il progetto di pubblicazione) equivalenti al 65 per cento circa del costo iniziale previsto per la tratta Gottardo Nord e per i lavori di costruzione a Erstfeld (740 milioni di franchi circa). La DVN non dispone ancora di informazioni dettagliate in merito. L'ATG deve dapprima analizzarle e controllarne la plausibilità.	C	V	UFT (ATG)	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		<p>I ritardi finora accumulati sul versante Nord della linea di base del San Gottardo e la procedura di approvazione scaglionata comportano maggiori oneri, in particolare dal profilo della gestione dei materiali. Le ripercussioni dello scaglionamento sui costi non possono ancora essere determinate con precisione. Dipenderanno direttamente dai ritardi accumulati sul versante Nord.</p> <p>La DVN è soddisfatta che le parti (Confederazione e autorità da un lato, popolazione urana dall'altro) abbiano infine trovato un terreno d'intesa grazie a un dialogo costruttivo.</p> <p>Alla luce di quanto esposto, la DVN confida nel fatto che lo scaglionamento delle decisioni d'approvazione dei piani consenta di evitare ulteriori ritardi e che non pervengano nuove opposizioni.</p> <p>Su raccomandazione delle Commissioni da cui emana e fedele alla sua prassi abituale, nel 2002 la DVN si è impegnata affinché il DATEC e l'UFT ricercassero una soluzione consensuale a livello politico, parallelamente alle procedure legali in corso. Il suo obiettivo era di disporre di informazioni complete per poter valutare le conseguenze dell'evoluzione della situazione sul piano finanziario e delle scadenze della NFTA e di poter informare in modo dettagliato le commissioni competenti.</p> <p>La DVN ha esaminato in che misura le disposizioni legali in vigore sono rispettate — per il tracciato della linea nel Cantone di Uri si tratta in particolare del decreto sul transito alpino, dello scaglionamento del progetto e dei crediti votati. In base ai colloqui condotti ritiene che il Consiglio federale abbia esplorato tutte le vie possibili per trovare una soluzione a lungo termine favorevole al Cantone di Uri e sostenibile sia sul piano politico sia a livello materiale, nel quadro legale in vigore.</p> <p>Sottolinea che le altre esigenze del governo urano escono dal quadro legale in vigore e rendono necessarie nuove decisioni, perlomeno da parte del Parlamento.</p> <p>Il Consiglio federale ha la competenza, a livello di pianificazione del territorio, di definire le linee di accesso nel piano settoriale Alp Transit. L'estensione del perimetro della NFTA, l'aggiunta e il finanziamento di nuove opere possono invece aver luogo solo nell'ambito del processo politico ordinario. Secondo l'articolo 8^{bis} capoverso 2 del</p>	C			<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
			C	V	DATEC	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
			C	V	DATEC UFT	
			C	V		Il Consiglio federale sottopone al Parlamento il messaggio KANSAS.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		decreto federale sul transito alpino, la realizzazione e il finanziamento degli investimenti non finanziati della NAFTA sono disciplinati da singoli decreti federali di obbligatorietà generale del Parlamento.				
	2001	La DVN ha constatato con preoccupazione che la forte reazione alla procedura di approvazione dei piani iniziata nel 2001 potrebbe ritardare nuovamente la data della messa in esercizio dell'asse del San Gottardo e causare maggiori costi. Si è pronunciata in favore di una soluzione rapida e consensuale. Il capo del DATEC ha confermato la volontà politica del Consiglio federale di proporre un tracciato accettabile per la popolazione locale e di trovare una soluzione consensuale al problema. La DVN considera molto importante la valutazione corretta delle conseguenze politiche, finanziarie e temporali di un'eventuale realizzazione tardiva della «variante dorsale lunga» successivamente alla costruzione della galleria di base del San Gottardo. Un ulteriore rinvio della messa in esercizio dell'asse del San Gottardo si tradurrebbe inevitabilmente in altri maggiori costi.	C	V	DATEC (ATG)	<i>Cfr. quanto esposto per il 2002 e il 2003</i>
Asse del San Gottardo: Monte Ceneri	2001	La DVN ha preso atto del fatto che la decisione del Consiglio federale, dettata da considerazioni di sicurezza, di costruire due tubi a binario unico per direzione di marcia causa maggiori costi per circa 519 milioni di franchi (base 1998). La differenza reale tra questa soluzione e quella prevista inizialmente del tubo unico a due binari ammonta tuttavia soltanto a circa 300 milioni di franchi. Secondo lo stato attuale della tecnica di sicurezza il tubo unico a doppio binario avrebbe infatti dovuto essere completato almeno con un cunicolo di sicurezza che, per il Monte Ceneri, avrebbe causato maggiori costi per circa 200 milioni di franchi, importo che non era stato iscritto nel preventivo. La DVN ritiene che i maggiori costi di 519 milioni di franchi, non inclusi nel credito complessivo della NAFTA, dovrebbero essere coperti dalle riserve previste dal credito complessivo, a meno che non possano essere compensati mediante economie realizzate in altri progetti.	C	V	Consiglio federale	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Asse del San Gottardo: Zimmerberg	1999	La DVN è giunta alla conclusione che una realizzazione anticipata della tratta NFTA del tunnel dello Zimmerberg non dovrebbe superare il limite fissato nell'ambito del Fondo per i grandi progetti ferroviari. Non dovrebbe nemmeno mettere in pericolo la realizzazione nei termini previsti dei progetti finanziati nell'ambito del Fondo per i grandi progetti ferroviari, in particolare quelli della prima fase della NFTA. In effetti se fondi destinati segnatamente al tunnel di base del Lötschberg dovessero mancare e ritardare il compimento di quest'opera, ne risulterebbero rapidamente notevoli costi supplementari per la Confederazione, che sarebbe nell'impossibilità di prelevare nei termini previsti l'intera tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).	C	V	Consiglio federale UFT	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Asse del Lötschberg: costruzione del secondo tubo	2002	La DVN ha segnalato che la necessità o la prova della necessità della costruzione del secondo tubo doveva dapprima essere oggetto di un esame approfondito, che tenesse conto non solo del costo della costruzione ma anche dei tassi d'interesse, e ha sottolineato che non bisognava in alcun modo interferire nelle competenze del Parlamento. La DVN ha preso atto del fatto che l'UFT valuterà questo aspetto nell'ambito dell'esame del messaggio sulla NFTA (KANSAS).	C	V	UFT	L'UFT ha respinto la proposta della BLS AT nel 2002. Durante la sessione primavera 2005 il Consiglio nazionale ha esaminato, in quanto Consiglio prioritario, il progetto di pianificazione KANSAS, seguendo le proposte del Consiglio federale. Le compensazioni non possono equilibrare i costi supplementari accumulati. <i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Asse del Lötschberg: raccordo di Frutigen	2001	La DVN ha accolto positivamente la decisione dell'UFT che tiene conto del desiderio delle autorità e di un'ampia frangia della popolazione interessata e permette in tal modo di applicare una soluzione sostenibile e ottimale. Considerato che si è rinunciato all'installazione dell'equipaggiamento ferroviario, la DVN ritiene che tale investimento è conforme al piano settoriale del Consiglio federale e alla decisione del Parlamento di procedere per tappe. Essa si attende che i maggiori costi di 17 milioni di franchi saranno compensati mediante economie in altri settori dell'asse del Lötschberg.	C	V	UFT BLS AT	

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	2000	Nella pianificazione del raccordo alla linea esistente nella zona di Frutigen, critico per quanto riguarda il termine, si è delineata nel 2000 una soluzione globale ottimale ma molto più costosa. Tenuto conto dei vantaggi della soluzione globale e del vasto consenso riscosso presso la popolazione locale, la DVN ha pure fatto notare che gli interessi supremi – il rispetto del pensiero di fondo di un ridimensionamento della NFTA, la realizzazione tempestiva dell'obiettivo del trasferimento del traffico merci alla rotaia nel 2009 e il fatto di non pregiudicare le altre questioni aperte relative ai raccordi e al potenziamento – impongono di osservare il più possibile i limiti di spesa e di separare rigorosamente quanto necessario dal profilo aziendale dall'auspicabile. Essa si adopera affinché gli investimenti preliminari per un eventuale successivo potenziamento integrale della variante minima siano realizzati senza pregiudicare in maniera essenziale il successivo esercizio sull'asse del Lötschberg.	C	V	UFT	<i>Cfr. quanto esposto per il 2001</i>
Costi						
Compensazioni (costruttori)	2003	La DVN ritiene indispensabile mantenere la pressione sui costruttori affinché cerchino costantemente nuove possibilità di compensazione.		V	Consiglio federale DATEC UFT	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2002	La DVN ritiene indispensabile che tutte le istanze competenti si impegnino a fondo per applicare la pianificazione delle misure di compensazione prevista dall'ordinanza sul transito alpino (art. 2 cpv. 3) e dal decreto sul finanziamento del transito alpino (art. 3 lett. c). La pressione sull'amministrazione e sui costruttori deve essere mantenuta. La gestione dei costi deve essere rigorosa e tutte le possibilità di compensazione devono essere pienamente utilizzate. I costruttori devono applicare una strategia rigorosa contro gli aumenti dei costi. Inoltre devono essere prese misure efficaci di gestione dei costi.		V	Consiglio federale DATEC UFT (costruttori)	<i>Cfr. quanto esposto per il 2003</i>
Parametri e norme (autorità federali)	2003	La DVN chiede al Consiglio federale di esaminare quali norme possano essere modificate per conseguire dei risparmi e di informarla sui risultati in tempo utile con un rapporto circostanziato.		V	Consiglio federale UFT	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività.</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	2000	La DVN si aspetta vivamente dal Consiglio federale e dagli uffici competenti che si continui costantemente nella ricerca di possibilità di compensazione, che la procedura per l'approvazione delle modifiche dei progetti sia rigorosamente osservata e che si rifletta pure su un adeguamento delle norme fissate dalla Confederazione.		V	Consiglio federale, DATEC UFT (costruttori)	<i>Cfr. quanto esposto sotto Parametri e norme 2003 e sotto Compensazioni 2002 e 2003</i>
Piano di ridimensionamento (Parlamento)	2003	Per quanto concerne il piano di ridimensionamento, ai fini di uno svolgimento tempestivo ed economico i progetti FTP e le loro eventuali modifiche dovrebbero essere oggetto di messaggi impostati sul lungo periodo (assi ad alta velocità, FERROVIA 2000 – seconda tappa) e non di programmi di sgravio (a corto termine) che non consentano di approfondire tutte le implicazioni del progetto.		V	Commissione incaricata dell'esame preliminare	La richiesta della DVN è stata comunicata alla commissione speciale incaricata dell'esame preliminare 03 per mezzo di un parere scritto.
		La DVN sostiene il DATEC e l'UFT nella loro volontà di cercare una soluzione meno costosa studiando in modo rigoroso il tracciato della linea della galleria di base dello Zimmerberg e la necessità operativa di una galleria allo Hirtzel nell'ambito dei preparativi del messaggio relativo alla liberazione dei crediti d'opera per la NAFTA 1, fase 2.		V	Consiglio federale DATEC UFT	Il Parlamento si è espresso in merito nell'ambito dell'esame del messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NAFTA 1.
Modifiche/ Estensioni dei progetti	2003	In un momento in cui si rende necessario rinviare la realizzazione o ridimensionare altri progetti, il Consiglio federale deve rifiutare qualsiasi importante modifica dei progetti approvati dal popolo per non creare precedenti. Un adeguamento si giustifica soltanto per ragioni di sicurezza o in seguito all'introduzione di nuove tecniche nel settore ferroviario.		V	Consiglio federale	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2002	In futuro, la Confederazione dovrà evitare con ogni mezzo le modifiche di ordinazioni che possono comportare costi supplementari, in modo da garantire che i costi totali non escano dal quadro fissato. È esclusa l'entrata in materia su richieste supplementari che, anche se auspicabili sul piano della politica regionale, non sono sostenibili sul piano materiale e finanziario. Occorre prevedere altri finanziamenti		V	Consiglio federale UFT	<i>Cfr. quanto esposto per il 2003</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Programmi di sgravio	2003	<p>per le modifiche di ordinazioni dovute all'aumento delle esigenze di sicurezza e allo sviluppo tecnologico.</p> <p>Durante l'anno in rassegna, la DVN si è occupata intensamente delle possibili ripercussioni di tali misure di sgravio ed ha comunicato le proprie conclusioni alle commissioni incaricate dell'esame preliminare in una presa di posizione scritta. Pur riconoscendo la necessità di risanare le finanze federali, essa non ha potuto astenersi dal far presente alle commissioni che le simulazioni del Fondo FTP devono essere interpretate alla luce delle numerose varianti, attirando la loro attenzione sulle conseguenze che il piano di sgravio potrebbe avere sul programma di costruzione, sulla gestione finanziaria e sulle scadenze della NFTA.</p>		V	Commissione incaricata dell'esame preliminare	La richiesta della DVN è stata comunicata alla commissione speciale incaricata dell'esame preliminare 03 per mezzo di un parere scritto.
Costi: analisi dei rischi	2003	<p>Bisogna altresì considerare che la previsione dei costi finali e i costi supplementari non tengono conto di importanti rischi in materia di costi. Non è dunque escluso che la stima del costo finale debba essere riveduta al rialzo.</p> <p>La DVN fa rilevare come sia tuttora molto più verosimile una tendenza all'aumento dei costi rispetto a una tendenza al ribasso, comunque necessaria al fine di rispettare i costi di riferimento.</p>	C	V		<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Crediti/Finanziamento

Crediti supplementari	2003	<p>Nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, il Consiglio federale conferma il quadro prospettato e mantiene il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi, ritenendo che l'importo sia sufficiente per finanziare i lavori dei prossimi quattro anni a condizione che non si verifichi un'accumulazione di eventi non considerati nell'attuale valutazione dei rischi. In tal modo, il Consiglio federale tiene fede alla propria line, che consiste nel contenere l'impegno finanziario e nell'esercitare una pressione sui costi. La DVN ha dichiarato a più riprese di condividere queste impostazione.</p>	C	V		<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività.</i>
-----------------------	------	---	---	---	--	--

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	2002	<p>Se la piena utilizzazione di tutte le possibilità di compensazione, il rafforzamento e l'attuazione dei potenziali di rinuncia e il riesame dei progetti relativi alla NFTA I, fase 2, non consentono di ampliare il margine di manovra finanziario, il Consiglio federale dovrà – secondo la DVN – chiedere un credito aggiuntivo al Parlamento.</p> <p>La DVN ha discusso diversi criteri ai quali il Consiglio federale deve orientarsi all'atto della scelta del momento «opportuno»: il margine di manovra di cui dispone il Parlamento nell'esercizio della sua sovranità finanziaria dev'essere garantito. Non si deve, quindi, attendere – se non in una situazione d'emergenza – finché il solo mezzo per evitare l'arresto dei lavori sia quello di ricorrere a una procedura urgente, ossia chiedendo un credito provvisorio ordinario oppure urgente.</p> <p>Le soluzioni antieconomiche, come per esempio un blocco dei lavori dovuto a crediti insufficienti, devono essere evitate. In nessun caso si deve arrivare a situazioni estreme quali la sospensione, anche soltanto temporanea, di un progetto a causa di un credito aggiuntivo chiesto troppo tardi.</p> <p>Una domanda di credito aggiuntivo, invece, sarebbe considerata prematura se fosse sottoposta già ai primi segnali di un possibile bisogno di credito aggiuntivo senza disporre ancora di calcoli dei costi e di accertamenti seri. Il Parlamento può esercitare le sue competenze correttamente soltanto se dispone di basi decisionali sufficienti. In una situazione di questo tipo occorre condurre le indagini senza indugio e rapidamente.</p>	V	V	Consiglio federale	<p>Il Parlamento si è espresso in merito nell'ambito dell'esame del messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I.</p> <p>Il Parlamento si è espresso in merito nell'ambito dell'esame del messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I.</p>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
		<p>Una domanda di credito aggiuntivo sarebbe prematura anche quando esistono possibilità economiche e di compensazione non ancora sfruttate. Il Parlamento, infatti, si attende dai suoi organi di esecuzione che intraprendano tutto quanto ci si può ragionevolmente aspettare da loro per rispettare i limiti di credito, anche in un contesto difficile. Dopo una discussione approfondita, la DVN è giunta alla conclusione che la soluzione più adeguata è di sollecitare un credito aggiuntivo al credito d'opera «Riserve», in quanto quest'ultimo comprende modifiche di ordinazioni della Confédération.</p> <p>Raccomanda quindi al Consiglio federale di prendere la sua decisione tenendo conto dei criteri e delle considerazioni emersi nel corso del colloquio con il capo del DATEC.</p>	C	V		<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2001	<p>Secondo la DVN l'aumento del credito complessivo della NFTA da parte del Consiglio federale dispone di una base legale sufficiente; il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è inoltre riuscito in modo trasparente.</p> <p>La DVN ha approvato la definizione di un indice di rincaro più realistico. Essa constata che dal 1999 il rincaro nel settore delle costruzioni delle gallerie è fortemente progredito a causa dell'evoluzione del mercato.</p>	C	V		<i>Cfr. quanto esposto per il 2001</i>
	2000	<p>Vi sarà maggiore chiarezza sull'effettivo decorso del rincaro soltanto dopo aver sostituito l'indice zurighese dei costi della costruzione di abitazioni (Zürcher Index für Wohnbauten [ZIW]), inadeguato per le NFTA, con un nuovo indice per i lavori sotterranei. La DVN ha accompagnato da vicino il processo di valutazione avviato dall'amministrazione. Il nuovo indice dovrebbe essere operativo nella prima metà del 2001 e accettare il rincaro per la costruzione delle gallerie sulla base della differenza fra i preventivi dei costi e i prezzi di aggiudicazione di mercato figuranti nei contratti d'opera.</p> <p>Secondo la DVN è decisiva per il lavoro politico delle autorità di vigilanza una separazione netta ed essenziale dei maggiori costi riconducibili a modifiche di progetto (modifiche quantitative) e il maggiore onere dovuto al rincaro, imputabile a vere e proprie variazioni di prezzo.</p>	C	V	UFT AFF	

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
Aumento del credito di pagamento da parte del Consiglio federale	2001	Secondo il regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari, se i lavori avanzano più rapidamente del previsto e il livello dei costi è conforme alle aspettative, il Consiglio federale può autorizzare, per il progetto in questione, un credito supplementare che può ammontare fino al 15 per cento del credito di pagamento autorizzato per l'anno in corso. La DVN constata che le condizioni legali per la liberazione dei fondi da parte del Consiglio federale erano soddisfatte e che dette estensioni non hanno evitato problemi di liquidità.	C	V		<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Gestione dei crediti	2003	La DVN osserva che finché il Parlamento o il Consiglio federale non avranno liberato i mezzi finanziari sollecitati per la NFTA 1 seconda fase non si potranno assumere impegni finanziari che oltrepassino le quote di credito disponibili.	C	V	UFT	Finora le difficoltà connesse con la liberazione dei crediti di pagamento hanno potuto essere superate grazie alla concessione tempestiva o alla liberazione di tranches di crediti d'impegno.
Cambiamento di paradigma	2003	La DVN rileva che è la prima volta che si presenta un problema di finanziamento quale quello emerso nel periodo in rassegna. Essa ritiene estremamente importante che il problema venga risolto nel più breve termine possibile. Essa esige di essere informata sulle misure adottate entro la fine dell'esercizio in corso (fine 2004).	C	V	DATEC UFT	Il Parlamento si è espresso in merito nell'ambito dell'esame del messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1. <i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i> .
Fabbisogno finanziario	2003	Il fabbisogno finanziario supplementare per la NFTA ammonta, se ci si riferisce alla somma del credito complessivo e del credito aggiuntivo richiesto, a circa 200 milioni di franchi (stato 2004).	C			<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Aumento della TTPCP	1999-2003	La DVN ricorda che la TTPCP potrà essere prelevata integralmente al più presto a partire dal giorno della messa in servizio della prima galleria di base, al più tardi nel 2008.	C			<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Fondo FTP	2003	Nel 2003 la DVN ha esaminato a fondo quali conseguenze potrà avere il programma di sgravio 2003 e ha presentato le sue osservazioni scritte alle commissioni incaricate dell'esame preliminare del messaggio. Pur ammettendo la necessità di risanare le finanze federali, la DVN avverte le commissioni del fatto che le simulazioni del Fondo FTP devono essere interpretate tenendo conto delle numerose variabili.	C	V	Commissione incaricata dell'esame preliminare	La richiesta della DVN è stata comunicata alla commissione speciale incaricata dell'esame preliminare 03 per mezzo di un parere scritto.
	2002	L'alimentazione (finanziamento) del Fondo è garantita, per principio, dalle fonti stabilite nell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 della Costituzione federale (TTPCP, imposta sugli oli minerali, imposta sul valore aggiunto, mercato dei capitali). Le spese supplementari legate al progetto e gli oneri imputabili al rincaro, all'IVA e agli interessi intercalari sono contemplate nel FPF e, attualmente, si considerano finanziate. La pianificazione della liquidità e la pianificazione pluriennale degli investimenti, sui cui l'UFT informa a scadenza semestrale nell'ambito del suo rapporto sullo stato dei lavori, mostrano che, rispetto all'ultimo anno in rassegna, la situazione del FPF è variata di poco e non è considerata drammatica. Attualmente sia il finanziamento del fondo sia quello dei progetti FTP con i crediti di pagamento del fondo sono garantiti. La DVN ritiene, perciò, che non ci sia nessuna ragione per intervenire nell'ambito dei crediti di pagamento, al contrario di quanto accade nell'ambito dei crediti d'impegno.	C	V		<i>Cfr. quanto esposto per il 2003</i>
	2001	Tenuto conto del margine di manovra molto stretto che offre il limite di partecipazione del Fondo FTP, la DVN ha incaricato l'UFT di rafforzare la sua gestione dei progetti presso i costruttori e la vigilanza del fondo, a complemento dello strumento principale costituito dalla pianificazione di compensazione. In futuro, l'UFT informerà regolarmente la DVN sugli ultimi risultati delle simulazioni.	C	V	UFT	L'UFT presenta alla DVN una simulazione attualizzata della pianificazione della liquidità del Fondo FTP in particolare quando cambiano le condizioni quadro o le ipotesi di lavoro.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Riserve del Consiglio federale	2003	Le riserve destinate a coprire eventuali rischi non sono contenute nel costo finale previsto.	C			<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2003 e 2002	Il Consiglio federale può liberare riserve soltanto se è provato che i costi supplementari non possono venir compensati per mezzo di possibilità di compensazione.	V	V	Consiglio federale	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2002	Inoltre, le imprese di costruzione che sono responsabili di progetti devono tenere maggiormente conto degli interessi della Confederazione nelle domande o richieste che competono sia alla Confederazione sia a loro stesse.		V	UFT (costruttori)	
	2003	La redditività, il finanziamento degli ammortamenti e le spese supplementari di manutenzione e di esercizio, nonché la remunerazione e il rimborso dei mutui sul mercato dei capitali non sono di competenza della DVN, ma hanno implicazioni sulla valutazione delle decisioni prese e sull'evoluzione dei cantieri della NAFTA. La DVN ha preso atto dei risultati contrastanti del nuovo studio di redditività e delle soluzioni proposte. I calcoli di redditività rientrano sempre in un contesto preciso che cambia nel tempo. La DVN è quindi soddisfatta dell'iniziativa del Consiglio federale, che ha chiesto di aggiornare il primo studio. L'attuale politica dei trasporti deve confrontarsi con condizioni quadro diverse da quelle su cui era basato lo studio di redditività 1997. Occorre ora tener conto degli sviluppi indotti dal programma di sgravio 2003 o da un successivo programma.	C	V	CTT, Cdf	Il Parlamento si è espresso in merito nell'ambito dell'esame del messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NAFTA I. Il disciplinamento delle competenze è stato ripreso per analogia nei Principi operativi della CPV del 6 dicembre 2004.
Scadenze Lötschberg	2003	Per la DVN, la tecnica ferroviaria rappresenta il maggior fattore di incertezza. Considerata l'importanza del sistema di arresto automatico dei treni ETCS Level 2 e dell'adeguamento del materiale rotabile alla segnalazione in cabina per garantire l'obiettivo 2007, la DVN ha incontrato i responsabili dell'UFT (committeente), della BLS AT	C	V		<i>Cfr. anche quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		(costruttore) e delle FFS (direzione del progetto) in ognuna delle sue sedute. Il 12 maggio 2003, l'UFT ha approvato la pianificazione di un sistema di ripiego a condizione che si tratti tuttavia di una soluzione molto semplice che consenta di proporre almeno un'offerta di base per il traffico merci. Secondo le FFS, occorre inoltre prevedere problemi di scadenze supplementari per l'adeguamento del materiale rotabile alle nuove norme. I costruttori delle due gallerie di base hanno adottato misure di gestione che consentano loro di attenuare i rischi relativi ai termini effettivi e di realizzare le prestazioni supplementari richieste nell'ambito del programma di costruzione. Queste misure hanno lo scopo di garantire il rispetto del calendario stabilito.				
	2002	Per la DVN è decisivo sapere se il sistema sarà pronto a essere impiegato all'apertura dell'asse del Lötschberg o, in caso contrario, a quanto ammonteranno i costi supplementari. La decisione di principio sulla necessità di adottare una segnaletica convenzionale (esterna) oltre alla segnalazione in cabina (ETCS Level 2) al fine di garantire l'esercizio dell'asse del Lötschberg deve essere presa entro un anno. Occorre quindi sfruttare appieno questo periodo per effettuare accertamenti più approfonditi. L'apertura puntuale dell'asse del Lötschberg è essenziale per la riscossione integrale della TTPCP e, di conseguenza, per aumentare le entrate nel FPF.	C	V	UFT	
San Gottardo	2003	Basandosi sui dati disponibili alla fine del 2003, la DVN valuta che la galleria di base del San Gottardo – misure di ottimizzazione comprese – non verrà messa in esercizio prima dell'inizio del 2014. Poiché l'UFT stima la durata della fase di messa in esercizio in un anno, dunque, il funzionamento regolare della galleria di base del San Gottardo secondo un orario prestabilito è previsto per il 2015...	C	V		<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2002	I ritardi diventano critici sulla tratta di Ersfeld: ogni cambiamento delle scadenze si ripercuoterà direttamente sulla data di messa in servizio prevista. Il ritardo per la conclusione dei lavori di costruzione della galleria di Ersfeld dev'essere contrastato da misure di pianificazione. I ritardi	C			

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Constatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Altre opere	2003	<p>stimati per la fine dei lavori di costruzione della galleria di base non possono più essere recuperati entro la fase di messa in servizio. All'inizio del 2003, dopo che l'UFT avrà esaminato il nuovo scadenza, la DVN si occuperà più a fondo di un eventuale adeguamento delle scadenze e delle relative ripercussioni sul resto dei lavori.</p> <p>Secondo le proiezioni attuali, le scadenze generali di costruzione e di esercizio dei principali assi potranno essere mantenute per tutte le altre opere (sistemazione della Surselva, accordo della Svizzera orientale, ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau, sistemazione delle linee della rimanente rete).</p>	C			<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Analisi dei rischi per le scadenze	2003	<p>L'UFT valuta nel seguente modo la precisione delle previsioni concernenti la messa in servizio degli assi dell'Lötschberg e del San Gottardo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - per l'esercizio commerciale dell'asse del Lötschberg (previsto per maggio 2007), la precisione della previsione varia tra 0 e +1 anno; - per l'esercizio commerciale dell'asse del San Gottardo (previsto per il 2015), la precisione della previsione varia tra 0 e +3 anni. 	C			<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
Contesto NFTA						
Tratte d'accesso all'estero: Italia	2003	<p>Secondo le previsioni dell'UFT, a partire dal 2007 l'Italia dovrebbe essere in grado di assorbire il traffico dell'asse Lötschberg-Sempione in modo soddisfacente dal profilo della puntualità e della qualità. In vista della messa in servizio della galleria di base del Lötschberg, la DVN attende che il DATEC e l'UFT continuino a impegnarsi per una rapida realizzazione delle misure previste dall'Italia per migliorare le capacità sull'asse del Sempione.</p> <p>L'UFT ha annunciato che il messaggio sulla pianificazione della NFTA 2 comporterà anche una valutazione dei possibili miglioramenti nei collegamenti con l'estero, in particolare con l'Italia.</p>	C		DATEC, UFT	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>
	2002	<p>La DVN si è recata in Ticino per visitare il sito del futuro tracciato a Sud di Bodio e la parte svizzera della tratta di Luino. Si è pure incontrata per uno scambio di opinioni con due delegazioni: una del governo cantonale ticinese e una della Rete Ferroviaria Italiana (RFI) guidata da Ezio Facchin, direttore della RFI Nord-Est. Infine si è</p>	C	V		Il Consiglio federale presenta al Parlamento il messaggio KANSAS.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Constata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
		<p>ininterrotta con il capo del DATEC e con l'UFT sullo stato delle discussioni con le autorità politiche competenti. Grazie alle spiegazioni, la DVN ha potuto constatare che la pianificazione globale della RFI prevede opere importanti nell'ottica della politica svizzera dei trasporti e per la NAFTA, tra cui una linea d'apporto da Chiasso a Monza. Ha appreso anche che la RFI non intende far passare tutto il traffico merci per la tratta di Luino, ma unicamente il traffico container in direzione Nord-Sud con un prolungamento verso Laveno, Novara, Genova. Anche il traffico a destinazione Nord-Est passerà attorno a Milano, però sulla tratta Bellinzona-Lugano. La galleria di base del Monte Ceneri rimane quindi utile per una buona parte del traffico merci.</p>				
2001		<p>La DVN invita il Consiglio federale a perseverare nei negoziati con i Paesi limitrofi, in particolare con l'Italia, affinché le linee d'accesso all'estero possano essere realizzate tempestivamente. Essa ha preso atto del fatto che all'inizio del 2002 le FFS consegneranno all'UFT uno studio in cui sono proposte alcune varianti. Sulla base delle conclusioni del DATEC, la DVN esaminerà in dettaglio ciascuna di queste opzioni e la loro incidenza sulla NAFTA.</p>	V		Consiglio federale	
Tratte d'accesso all'estero: Germania	2003	<p>La DVN ha espresso la propria soddisfazione per l'avanzamento dei lavori sulle linee d'apporto a Nord della NAFTA. Vi è un rischio, da parte tedesca, a livello dei crediti di finanziamento.</p>	C	V		Il Consiglio federale presenta al Parlamento il messaggio KANSAS.
Tratte d'accesso in Svizzera (al di fuori del perimetro della NAFTA)	2001	<p>La DVN ha preso atto che le possibilità di miglioramento dei raccordi nella regione di Basilea saranno valutate nell'ambito del messaggio sulla pianificazione della NAFTA 2.</p> <p>La DVN constata che a lungo termine i problemi di capacità concerneranno segnatamente gli agglomerati e le linee d'accesso alla galleria di base del San Gottardo. Questi ampliamenti non sono previsti nell'attuale progetto della seconda tappa di FERROVIA 2000.</p> <p>Nel settembre del 2001 la DVN ha visitato alcuni cantieri della nuova tratta Mattstetten – Rothrist onde informarsi sullo stato dei lavori e sull'importanza di questa linea per la NAFTA.</p>	C			

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
Collegamenti: Cantone di Svitto	2002	<p>Come il DATEC, anche la DVN considera la proposta del Cantone di Svitto un approccio molto promettente poiché intende pianificare globalmente le infrastrutture stradali e ferroviarie nell'ambito di una politica dei trasporti sostenibile e di una politica di bilancio responsabile. La DVN ha preso atto delle proposte del Cantone e della sua volontà di condurre una politica dell'informazione trasparente e sostiene il proposito del Consiglio federale di sottoporre al Parlamento i risultati degli ulteriori accertamenti nell'ambito del messaggio relativo alla NFTA 2.</p>	C	V	Consiglio federale	Il Consiglio federale presenta al Parlamento il messaggio KANSAS.
Collegamenti: Cantone del Ticino	2002	<p>In occasione della seduta di tre giorni tenutasi nel settembre dell'anno in rassegna sull'asse del San Gottardo, la DVN ha incontrato una rappresentanza del governo ticinese per uno scambio di vedute durante il quale, tra l'altro, si è parlato anche della questione dei collegamenti: l'aggiramento di Bellinzona con la traversata del Piano di Magadino, le gallerie di Sementina e di Rivera come pure le tratte complementari tra queste gallerie.</p>	C			Il Consiglio federale presenta al Parlamento il messaggio KANSAS.
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente (opere NFTA)	2003	<p>La DVN considera di vitale importanza che gli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente siano terminati in occasione dell'apertura delle gallerie di base – prioritariamente sull'asse del I.ötschberg – considerata la loro importanza per il funzionamento dei due assi della NFTA. Sull'asse del Gottardo, gli ampliamenti di altre linee devono procedere in modo da essere operativi al più tardi alla messa in funzione della galleria di base del Monte Ceneri.</p>		V	UFT (FFS, BLS AT)	
Raccordo alle linee di base (all'interno del perimetro della NFTA)	2003	<p>Cfr. quanto esposto sopra alle rubriche riguardanti il raccordo di Frutigen e il raccordo di Uri</p>				

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
Priorità geologia Geologia	2003	In base alle ultime informazioni fornite dalla DVN, il controllo delle zone perturbate non previste a Faido provocherà costi supplementari di circa 136 milioni di franchi (prezzo 1998), ciò che rappresenta il 2 per cento del costo totale della galleria di base del San Gottardo. Questi costi supplementari devono essere imputati al credito d'opera delle riserve del credito complessivo della NFTA. A causa dei ritardi dovuti a questi problemi, i crediti di pagamento della NFTA approvati per il settore di Faido nel budget 2003 del fondo FTP non sono stati interamente utilizzati.	C		C dF	<i>Cfr. quanto esposto nel presente Rapporto d'attività</i>

Priorità aggiudicazioni

Accordi sui prezzi	2003	In questi ultimi anni, la DVN ha seguito attentamente le procedure di appalto e di aggiudicazione dei lotti della NFTA. Dopo l'aggiudicazione dei lotti più importanti a livello finanziario (galleria di base del San Gottardo e del Lötschberg), nel 2003 ha affrontato un nuovo capitolo ponendo l'accento sulla questione degli accordi sui prezzi. Alcuni presunti accordi sui prezzi del cemento che avrebbero determinato per la Confederazione costi supplementari per circa 120 milioni di franchi hanno spinto la DVN ad incaricare l'UFT di svolgere uno studio preliminare con la partecipazione dei costruttori. All'inizio di luglio del 2003 l'UFT ha presentato una richiesta, o più precisamente una denuncia, presso la segreteria della Commissione della concorrenza (Comco) conformemente all'articolo 26 della legge sui cartelli. Nel 2004, la questione degli accordi sui prezzi costituirà uno dei temi principali della DVN che attende inoltre i risultati dell'inchiesta preliminare della Comco. Essa approfondirà inoltre la questione delle modalità degli appalti e dei contratti con i costruttori.	C	V		
--------------------	------	--	---	---	--	--

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
Aggiudicazioni	2002	Sulla base dei recenti controlli dell'UFF, la DVN constatata che, ultimamente, i costruttori hanno perfezionato le loro competenze in materia di aggiudicazioni e di contratti, in particolare nel quadro dei grandi lotti di costruzione, e che essi hanno ottenuto in ampia misura al disciplinamento sugli acquisti pubblici.	C			
Direttive	2001	Nella fase finale dell'aggiudicazione del lotto della galleria di Sedrun si è constatato che le offerte ancora in lizza erano mediamente più elevate del 58 per cento rispetto all'importo figurante nel preventivo dei costi 1991: la differenza ammontava a 430 milioni di franchi. Questa differenza, che supera di gran lunga i limiti stabiliti nelle direttive, necessitava di un intervento immediato della DVN. Secondo le analisi, l'aumento è imputabile in ragione di due terzi al rincaro dovuto alla situazione difficile nel settore della costruzione delle gallerie. Per il terzo rimanente sono evocate due cause diverse: innanzitutto modifiche del progetto e in secondo luogo differenze nelle valutazioni dei rischi applicate dagli imprenditori rispetto a quelle applicate per il preventivo. Per quanto concerne le aggiudicazioni, la DVN si è dichiarata preoccupata per l'aumento dei costi. Ha constatato che le direttive adottate all'inizio del 2001 hanno svolto il loro compito di sistema di preallarme. Dopo una valutazione globale, essa conclude nondimeno che verosimilmente nessuna misura consentirà di ridurre sufficientemente i costi. In ultima analisi tutte le possibili soluzioni – rinuncia ai lavori di Sedrun, lancio di un nuovo bando, ridefinizione dei lotti – causerebbero un prolungamento della durata dei lavori e maggiori costi (segnatamente a causa degli interessi intercalari) e influirebbero negativamente sui contratti d'appalto già conclusi. La DVN ha preso atto del fatto che, nell'ambito delle sue attribuzioni, il consiglio d'amministrazione dell'ATG ha aggiudicato il lotto interessato a metà dicembre del 2001 per un importo di 1,165 miliardi di franchi (circa il 58 % in più rispetto al preventivo dei costi 1991).	C			

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	2000	La DVN segue con grande attenzione l'evoluzione del rincaro sul mercato per quanto riguarda l'aggiudicazione dei grandi lotti per il San Gottardo. Essa ha emanato direttive per la sua alla vigilanza politica, qualora nell'aggiudicazione dei lotti della NFTA si verificano massicci sorpassi di spesa.	C			
Priorità sicurezza						
Sicurezza	2003	La DVN sostiene i costruttori nella loro volontà di imporre alle imprese l'applicazione di una serie di misure preventive in materia di sicurezza e di salute e di sensibilizzare i lavoratori sulla loro responsabilità personale in materia. Si aspetta che queste misure vengano mantenute anche in futuro. La DVN si rammarica sinceramente per questi decessi. Chiede che le misure di sicurezza continuino a essere migliorate, a tutti i livelli, tenendo conto delle nuove conoscenze e delle esperienze fatte, e che siano applicate quotidianamente, anche se a volte impediscono una progressione rapida dei lavori. La DVN auspica che la questione della sicurezza operativa della NFTA sia presa in considerazione già al momento della pianificazione e delle decisioni relative alla fase di costruzione in modo che, al momento dell'esercizio, non ci si trovi confrontati con costi di sicurezza sproporzionati che si sarebbero potuti evitare se fossero state prese misure adeguate al momento della costruzione. La sicurezza operativa deve rimanere prioritaria.	V	V	costruttori	
	2002	Per quanto concerne la sicurezza degli impianti di accumulazione, la DVN constata che è stato allestito un sistema di preallarme efficace e prende atto che, secondo i servizi competenti, il livello di sicurezza di detti impianti di accumulazione è molto elevato. Essa, tuttavia, si rende anche conto che, nonostante tutte le misure di sicurezza, esiste ed esisterà sempre un certo margine di rischio	C	V	UFT Seco, Suva	

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		La DVN afferma che considera di massima importanza che la sicurezza operativa abbia la priorità assoluta sia a livello delle misure prese all'atto della costruzione sia a livello di elaborazione dei concetti di sicurezza. Si tratta di trovare un equilibrio ottimale tra una sicurezza operativa massima e le risorse finanziarie limitate. La DVN rammarica profondamente gli infortuni verificatisi sui cantieri della NFTA. Essa sostiene gli sforzi dei responsabili a garanzia e mantenimento di un elevato livello di sicurezza e insiste con forza sulla necessità di accordare la massima importanza alla sicurezza sui cantieri della NFTA anche in futuro.	C	V	UFT	
	2001	Affinché le misure e le decisioni necessarie possano essere prese tempestivamente, la DVN sottolinea l'importanza dell'analisi corretta e permanente delle questioni inerenti la sicurezza. Occorre impiegare tutti i mezzi per evitare che si producano incidenti gravi o che gli equipaggiamenti delle gallerie debbano essere modificati con notevole dispendio di denaro, poco dopo l'apertura, a causa di lacune del sistema di sicurezza. La DVN prende atto delle difficoltà dovute al carattere assolutamente innovatore del progetto e all'assenza di valori empirici per gallerie di tali lunghezze e rammenta che nessuna misura di ordine tecnico o organizzativo permette di escludere completamente un rischio residuo.	C	V		
	2000	Per la DVN, le norme di sicurezza delle gallerie ferroviarie fissate per le NFTA rivestono un'importanza centrale. Nel caso di previsti maggiori costi ed accertamenti in merito a possibili adeguamenti degli standard non è possibile procedere a tagli delle esigenze di sicurezza riconosciute a livello europeo.	C	V	UFT	

Priorità condizioni di lavoro

Condizioni di lavoro 2003
 La DVN ribadisce che approva le soluzioni pragmatiche che tengono conto dei desideri dei dipendenti e dei bisogni dei datori di lavoro, per quanto non escano dal quadro legale in materia di sicurezza sul lavoro e di salute dei lavoratori. Sottolinea che le parti (autorità e partner sociali) devono sforzarsi di trovare soluzioni ottimali in uno spirito di dialogo costruttivo.

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
	2002	<p>Alla DVN interessa che la sicurezza e la salute dei lavoratori abbiano la massima priorità.</p> <p>E soddisfatta dei controlli effettuati e delle rapide reazioni dei responsabili in presenza di situazioni di rischio per la salute quali la comparsa di amianto o di temperature troppo elevate.</p> <p>Il presidente della DVN ha visitato il cantiere e si è informato sulle condizioni di lavoro e la qualità dell'aria dei cantieri di Ferden e Steg. Sulla base delle informazioni in suo possesso, la DVN non ha potuto constatare nessuna lacuna grave sui cantieri NFTA di Ferden e Steg e, pertanto, nessun motivo d'intervento da parte sua.</p> <p>La DVN ritiene che le basi giuridiche attuali bastino per una gestione corretta dei cantieri.</p> <p>Essa esige, da parte dei costruttori e delle imprese di costruzione, l'ottemperanza alle disposizioni vigenti, e, dalle autorità competenti, un controllo adeguato dei cantieri.</p> <p>Auspica inoltre che i partner sociali trovino soluzioni atte a preservare la pace del lavoro affinché i cantieri della NFTA non siano ritardati da scioperi.</p> <p>La DVN vuole che le disposizioni legali siano rispettate e che la protezione dei lavoratori abbia la massima priorità.</p> <p>Essa approva le soluzioni pragmatiche che tengono conto delle aspirazioni legittime dei lavoratori (raggiungere la famiglia) purché esse non travalichino il quadro legale.</p> <p>La DVN rammarica profondamente gli infortuni verificatisi sui cantieri della NFTA. Essa sostiene gli sforzi dei responsabili a garanzia e mantenimento di un elevato livello di sicurezza e insiste con forza sulla necessità di accordare la massima importanza alla sicurezza sui cantieri della NFTA.</p>	V	V	Suva	
	2001	<p>Per quanto concerne le condizioni di lavoro sui cantieri della NFTA, la DVN constata che, sebbene talune irregolarità registrate in passato siano state sanzionate e corrette, sussistono lacune nell'applicazione delle disposizioni legali e contrattuali.</p> <p>Nel 2001 la Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS) e gli ispettori cantonali del lavoro hanno intensificato la loro attività.</p>	C	V	costruttori Seco, Suva	
				V	Seco	
				V	Seco, Suva	
				V	Seco (Cantoni)	

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costatazione	Valutazione	Raccomandazione a	Provvedimenti
		<p>I Cantoni sono attivi nell'ambito della protezione dei lavoratori della NFTA e la circolazione delle informazioni è assicurata. Nondimeno le risorse in materia di personale a disposizione dei Cantoni per i controlli dell'esecuzione della legge sul lavoro sono insufficienti. La DVN si attende il rispetto rigoroso delle disposizioni della legge sul lavoro e dei contratti di lavoro. Incoraggia l'istituzione di soluzioni pragmatiche e responsabili entro i limiti consentiti dalle disposizioni legali, come è stato fatto per i modelli di durata del lavoro. Ritiene che il controllo dell'esecuzione della legge sul lavoro debba essere pienamente garantito a tutti i livelli.</p> <p>Sostiene pertanto esplicitamente le autorità e la CPPLS nella loro lotta contro le violazioni del diritto del lavoro nonché l'approccio severo adottato dall'UFDS nell'ambito dei permessi di lavoro e nella lotta contro le violazioni del diritto degli stranieri.</p> <p>Secondo l'INSAI il nostro Paese dispone di un arsenale giuridico sufficiente per imporre una protezione appropriata ai salariati delle imprese con sede all'estero che svolgono lavori in Svizzera con il loro personale.</p> <p>La DVN si attende da tutte le istanze interessate che controllino che i lavoratori abbiano sempre una copertura assicurativa sufficiente. Sottolinea la necessità assoluta di evitare che differenze in materia di copertura assicurativa creino distorsioni della concorrenza.</p>	V	V	UFDS Seco, Suva costruttori (Cantoni)	
			V	V	Suva	

Priorità messa in esercizio

Esercizio	2003	<p>La DVN ha pure preso atto del fatto che il finanziamento della gestione non deve avvenire mediante le risorse del Fondo FTP, destinate esclusivamente al finanziamento della costruzione della NFTA.</p> <p>La DVN ha preso atto della decisione del Consiglio federale di incaricare la BLS di predisporre la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg. La BLS ha il compito di adoperarsi affinché la galleria di base del Lötschberg possa entrare in funzione alla scadenza prevista).</p>	C			
			C		BLS	

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
	2002	Il 16 ottobre 2002 il Consiglio federale ha affidato alla BLS SA la gestione dell'infrastruttura della linea di base del Lötschberg fino al 2010. Il DA TEC statuirà in una procedura ordinaria l'aggiudicazione della concessione dell'infrastruttura dopo il 2010. La DVN ha preso atto degli sforzi del Consiglio federale per evitare di creare un precedente in merito all'utilizzazione dell'infrastruttura della linea di base del Lötschberg dopo il 2010.	C			
Preparativi per la messa in esercizio	2003	L'UFT intende equipaggiare anche la galleria di base del Lötschberg con il sistema ETCS Level 2, poiché anche qui sarà possibile attuare l'orario previsto soltanto se i treni viaggiatori potranno circolare a una velocità di 200 km/h. La pianificazione delle apparecchiature di tecnica ferroviaria per la galleria di base del Lötschberg è affidata all'ufficio d'ingegneria delle FFS su mandato della BLS AT. Il mandato per la realizzazione del sistema è stato conferito all'offerente che fornirà anche gli impianti di scambio elettronici: una soluzione che presenta grossi vantaggi dal punto di vista della sicurezza. Alla luce degli ostacoli tecnici ancora esistenti, si pone la domanda – cruciale per la DVN – se questi potranno essere risolti entro l'apertura della galleria in modo che il traffico possa svolgersi come previsto e conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri. Le decisioni concernenti l'introduzione del sistema ETCS Level 2 e l'opportunità di una soluzione di ripiego non sono di competenza della DVN. In esecuzione del suo mandato, che consiste nel verificare l'osservanza delle scadenze e dei costi della NFTA, la DVN esige tuttavia che gli organismi competenti (UFT, BLS AT e BLS) prendano decisioni definitive entro la fine di aprile 2004 tenendo conto di tutti gli aspetti fondamentali, quali i costi, il rispetto della data di apertura e la sicurezza operativa. In nessun caso è ammesso un rinvio nell'apertura della galleria di base del Lötschberg. Tale scadenza deve costituire una priorità assoluta. La DVN continuerà dunque a seguire da vicino le questioni legate allo sviluppo del sistema ETCS Level 2 e a informare adeguatamente le commissioni da cui emana.	C	V	UFT (BLS AT, FFS, BLS)	

Settore	Anno	Riassunto di quanto esposto nei rapporti d'attività 1999-2003	Costata- zione	Valu- tazione	Raccomanda- zione a	Provvedimenti
	2001	<p>Circa il 12 per cento del credito complessivo della NFTA è destinato all'equipaggiamento ferroviario. Nell'agosto del 2000, l'UFT ha emanato una direttiva che rende obbligatoria l'utilizzazione del sistema ETCS (European Train Control System) Level 2 con segnalamento in cabina di guida sull'asse nord-sud Basilea-Lötschberg. La DVN ha constatato che il progetto è in ritardo rispetto allo scadenza-rio iniziale. Tuttavia sia le compagnie ferroviarie sia i settori industriali interessati ritengono che il tempo a disposizione per l'approntamento delle risorse necessarie sia ancora sufficiente. I problemi tecnici dovrebbero dunque essere risolti prima della messa in esercizio commerciale della nuova tratta Mattstetten-Rothrist. In caso di ritardo nella messa in esercizio del sistema ETCS Level 2 al Lötschberg, le parti interessate dovranno esaminare soluzioni temporanee sino al momento in cui il sistema definitivo sarà pienamente operativo.</p> <p>La DVN ritiene che debbano essere adottate soluzioni all'altezza delle esigenze future e delle capacità messe a disposizione grazie agli investimenti per le infrastrutture.</p>	C	V	UFT	
Concezione d'esercizio: passaggio di lunghi convogli merci	2003	<p>La DVN auspica un approfondimento delle questioni tecniche, operative ed economiche legate alla circolazione dei lunghi convogli merci affinché se del caso possano essere presi tempestivamente i provvedimenti necessari.</p>		V	UFT	

Nuova ferrovia transalpina (NFTA): principali competenze in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Parlamento	Committente	
<i>Commissioni di controllo</i>		
– Commissioni della gestione (CdG)	Controllo amministrativo parlamentare (concomitante / a posteriori)	– sulla gestione degli affari del Consiglio federale (inclusi il DATEC e l'UFT) – sulla gestione degli affari dell'Amministrazione federale (inclusi il DATEC e l'UFT)
– Commissioni delle finanze (CdF)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concettuale / a posteriori)	– nel quadro della consultazione preliminare del preventivo della Confederazione (inclusi il DATEC e l'UFT nonché il fondo FPF) – nel quadro della consultazione preliminare sul conto di Stato (inclusi il DATEC e l'UFT nonché il fondo FPF)
<i>Delegazioni di controllo</i>		
– Delegazione delle finanze (Delfin)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concomitante / a posteriori)	– sulle finanze della Confederazione (inclusi il DATEC e l'UFT nonché il fondo FPF)
– Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN)	Controllo amministrativo parlamentare e alta vigilanza finanziaria sulla realizzazione del progetto NFTA (concomitante / a posteriori)	– sul rispetto delle basi legali, delle prestazioni, dei termini, dei costi e dei crediti – sull'organizzazione dei progetti e della vigilanza – sullo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di gestione da parte delle autorità di vigilanza – in base ai criteri del controllo amministrativo parlamentare (legittimità, opportunità, capacità, efficacia) e della vigilanza finanziaria (legalità, urgenza, redditività, parsimonia) – d'intesa con la Delegazione delle finanze e le commissioni dalle quali emana la Delegazione di vigilanza della NFTA
Consiglio federale	Committente	
		– vigilanza strategica sul progetto – in particolare, liberazione dei crediti d'impegno e decisione di estensione dei crediti

Organo	Funzione	Compiti principali: in relazione alla NFTA
Controllo federale delle finanze (CDF)	Alta vigilanza finanziaria a livello delle autorità (concomitante / a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> - coordinamento dei programmi di controllo degli organi di revisione dei costruttori, del FISP UFT e della Sezione Alp Transit dell'UFT (secondo l'ordinanza sul transito alpino e le direttive del CDF) - verifiche presso l'UFT per quanto riguarda il piano dei controlli e l'esecuzione dei compiti controlli diretti, formali e materiali, presso i costruttori, soprattutto per quanto attiene agli appalti e alle aggiudicazioni, il decorso degli affari e la gestione dei contratti - mandato di revisore dei conti del FPF - redazione di rapporti di revisione e di pareri all'attenzione della DVN e della DelFin
Autorità federali		
<i>DATEC</i>	Vigilanza del progetto a livello dipartimentale	<ul style="list-style-type: none"> - vigilanza strategica sul progetto
- Segreteria generale del DATEC (SG DATEC)	Perizie indipendenti all'attenzione del DATEC	<ul style="list-style-type: none"> - valutazione dei compiti centrali legati ai progetti o a eventi straordinari all'attenzione del capo del Dipartimento - esame di questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica di costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria ecc.) - ricorso puntuale per raccogliere un parere indipendente su questioni importanti
- Esperti indipendenti del DATEC		
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>	Vigilanza del progetto a livello di ufficio	<ul style="list-style-type: none"> - assunzione della direzione del progetto (inclusi strumenti informatici) - vigilanza operativa diretta del progetto a livello amministrativo per quanto attiene alla conformità delle prestazioni e al rispetto dei costi, dei termini e della qualità, in particolare nel campo <ul style="list-style-type: none"> - dei controlli complementari e speciali presso i costruttori - dei controlli materiali della gestione dei crediti da parte dei costruttori - esame dei dossier d'appalto - fissazione delle esigenze contrattuali minime - esami puntuali delle aggiudicazioni e dei contratti - del reporting a livello delle autorità
- Sezione Alp Transit (Costruzione)		
- Ispettorato delle finanze (FISP UFT)		<ul style="list-style-type: none"> - controllo dei punti d'intersezione delle diverse contabilità, inclusi i controlli informatici - esame dei sistemi di controllo interni dei costruttori - controllo formale della contabilità dei progetti - controlli formali dei crediti e dei contratti - controlli speciali mirati

Organo	Funzione	Compiti principali: in relazione alla NFTA
<ul style="list-style-type: none"> – Commissione tecnica d'accompagnamento AlpTransit (TBT-AT) 	Commissione tecnica d'accompagnamento dell'UFT	<ul style="list-style-type: none"> – esame di questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica di costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria ecc.)
<i>Ufficio federale degli stranieri (UFDS)</i>	Vigilanza nel campo del diritto degli stranieri	<ul style="list-style-type: none"> – alta vigilanza sull'esecuzione del disciplinamento sugli stranieri al fine di garantire una pratica uniforme in tutti i Cantoni – procedura di approvazione per le autorizzazioni dei Cantoni rilasciate a cittadini di Stati terzi (soprattutto nel terziario) – coordinamento con i costruttori, le imprese (consorzi), l'INSAI, le autorità cantonali del mercato del lavoro e della polizia degli stranieri, gli ispettori cantonali del lavoro e la CPPLS
<i>Segretariato di Stato dell'economia (Seco)</i>	Vigilanza (ed esecuzione) nell'ambito della legge sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – esecuzione diretta soltanto nella concessione dei permessi sulla durata del lavoro – coordinamento della vigilanza in materia di protezione dei lavoratori e della prevenzione degli infortuni nei confronti dei Cantoni, incaricati dell'esecuzione, e dell'INSAI
<ul style="list-style-type: none"> – Direzione del lavoro (DL) – Ispettorati federali del lavoro 	Vigilanza generale nel campo delle assicurazioni sociali	<ul style="list-style-type: none"> – vigilanza nel campo delle questioni fondamentali delle assicurazioni sociali
<i>Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)</i> <i>INSAI</i>	Disciplinamento ed esecuzione nel campo della sicurezza sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – coordinamento con il Seco: competenza per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro e la LL riguardante i lavori sotterranei, nei settori in cui prevale la legge sull'assicurazione contro gli infortuni (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998)
Cantoni NFTA		
Uffici cantonali del lavoro	Esecuzione del diritto degli stranieri, della legge sul collocamento e della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> – esame delle domande per i permessi di lavoro e attribuzione dei contingenti – introduzione di misure adeguate per il mercato del lavoro – consulenza / mediazione degli URC per le persone in cerca di lavoro
Autorità cantonali di polizia degli stranieri	Esecuzione del diritto degli stranieri	<ul style="list-style-type: none"> – concessione dei permessi di lavoro

Organo	Funzione	Compiti principali: in relazione alla NAFTA
Ispettorati cantonali del lavoro	Esecuzione della legge sul lavoro e della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (se non è competente l'INSAI)	<ul style="list-style-type: none"> - controlli sui cantieri della NAFTA nel quadro dell'esecuzione della LL - coordinamento con l'INSAI (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998)
Costruttori		
AlpTransit San Gottardo SA (ATG)	Committenti della costruzione	<ul style="list-style-type: none"> - responsabilità principale della pianificazione e della fornitura delle prestazioni ordinate, incluso il rispetto dei costi e dei termini conformemente alle convenzioni stipulate tra la Confederazione e i costruttori - responsabilità principale in materia di aggiudicazioni e di contratti in conformità con la DCN - responsabilità principale per tutti i rischi, ad eccezione dei cambiamenti delle prestazioni ordinate dalla Confederazione - cambiamenti delle condizioni quadro legali della NAFTA - ritardi nell'approntamento delle risorse finanziarie da parte della Confederazione - rischi geologici imprevisi - responsabilità delle società secondo le disposizioni legali - controllo interno della regolarità nella presentazione dei conti - esami delle procedure e dei processi - esame della conformità giuridica e statutaria della contabilità finanziaria dei costruttori
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		
FFS SA		
BLS SA		
Südost-Bahn (SOB)		
Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB)		
Ferrovia retica (RhB)		
- organi di revisione interna	Controlling finanziario interno	
Organi di revisione (secondo il diritto societario)	Revisione esterna	
Partner del contratto collettivo di lavoro		
Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS)	Controllo ed esecuzione del contratto nazionale mantello nell'industria edilizia	<ul style="list-style-type: none"> - perseguimento delle infrazioni del contratto nazionale mantello