

ad 03.058

**Rapporto concernente i costi supplementari relativi
al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi
bloccati della seconda fase della NFTA 1**

del 7 aprile 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e alla liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1.

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

7 aprile 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione: Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione: Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Situazione iniziale

Alla fine di gennaio 2004 i costruttori, nell'ambito dei processi usuali di controlling (rapporto sullo stato dei lavori) hanno consegnato all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) le indicazioni provvisorie concernenti i costi finali presumibili della NFTA alla fine del 2003. Tali costi sono di circa 700 milioni di franchi superiori rispetto all'ultimo rapporto di metà 2003. La Delegazione parlamentare di vigilanza della NFTA (DVN) e la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT-N) sono state continuamente informate in merito a tale sviluppo. La CTT-N ha affidato al Consiglio federale, il 9 febbraio 2004, l'incarico di presentare un rapporto entro la metà di aprile 2004 che fornisca risposte alla questione dell'evoluzione dei costi e a numerose domande circa l'organizzazione e le competenze relative alla NFTA.

Questo rapporto dovrebbe inoltre fornire informazioni in merito ai costi successivi per la Confederazione, che potrebbero derivare dalla messa in servizio dei progetti FTP. Il 10 settembre 2003, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di analizzare, in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze (DFE), il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, prestando particolare attenzione alla problematica relativa ai costi successivi. I primi risultati intermedi di tali ricerche e le prime proposte di soluzione sono già stati integrati nel rapporto. Inoltre, il rapporto fornisce informazioni su diversi temi speciali e questioni sollevati dalle Commissioni parlamentari, che sono trattati approfonditamente nel capitolo 5.

Costi supplementari nel secondo semestre 2003 e previsioni sui costi finali

Il Consiglio federale dichiara che i costi finali presumibili per tutti i progetti NFTA, secondo lo stato attuale delle conoscenze il 31 dicembre 2003, ammontano a 15,8 miliardi di franchi. Rispetto all'ultimo rapporto del 2003 sono aumentati di 814 milioni. La causa dei costi supplementari di 516 milioni di franchi al San Gotardo consiste esclusivamente nelle modifiche di progetto, in particolare la nuova disposizione della stazione multifunzionale di Faido in seguito a problemi d'ordine geologico, le migliorie nell'aerazione (Faido e Sedrun), nonché i cambiamenti dovuti allo scaglionamento dell'approvazione dei piani di Uri. La causa principale dell'aumento dei costi al Lötschberg nel secondo semestre 2003 (298 mio. di franchi) sono gli errori di aggiudicazione (+118 milioni, calcolati in base allo stato dei prezzi 1998) e di esecuzione dei lavori (+5 milioni, calcolati in base allo stato dei prezzi 1998), nonché le modifiche dei progetti (+68 milioni, stato dei prezzi 1998) e i costi supplementari annunciati nel febbraio 2004 (+107 milioni). Pertanto i costi finali presumibili per tutti i progetti NFTA eccedono di 1,1 miliardi di franchi il credito complessivo NFTA, incluse le riserve (14'704 milioni di franchi).

Nessuna ripercussione sul credito aggiuntivo e sulla liberazione parziale della seconda fase della NFTA 1

Il Consiglio federale è del parere che non sia necessario modificare il messaggio del 13 settembre 2003 sul credito aggiuntivo e sulla liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1. Senza modificare il decreto federale è possibile finanziare i prossimi quattro anni, qualora non dovessero presentarsi eventi eccezionali. Un evento con costi successivi nell'ordine di grandezza di 100 milioni di franchi potrebbe essere compensato con il credito aggiuntivo di 900 milioni senza importanti misure correttive. Il Consiglio federale chiarirà nel 2007/2008, sulla base delle conoscenze disponibili a quel momento e sulla base di più precise indicazioni dei costi relativi ai progetti in corso, se sarà necessario proporre un credito aggiuntivo. Verrebbe quindi presentato al Parlamento un corrispondente messaggio per un credito aggiuntivo destinato alla NFTA.

Gestione delle riserve e direzione del progetto

Il Consiglio federale ritiene che la gestione delle riserve introdotta con il nuovo credito complessivo NFTA sia corretta ed efficace. La liberazione delle riserve per i costi supplementari è motivata dai rischi non prevedibili che sono sopraggiunti (geologia, suolo ecc.) oppure è riconducibile a miglioramenti dei progetti per quanto riguarda la sicurezza, adattata al più recente stato della tecnologia, ad un'ottimizzazione del tracciato, ecc. La direzione del progetto e il rigido controlling dei costi introdotti per la NFTA con il rapporto semestrale hanno dato sostanzialmente buoni risultati. Unitamente a una corretta applicazione dell'informazione relativa agli eventi, è garantito il rilevamento tempestivo dello stato del progetto nel periodo tra un rapporto e l'altro. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) è stato tuttavia incaricato di precisare le modalità di informazione sugli eventi, che riguardano in particolare i costi e le finanze. Oltre a un controlling permanente in loco da parte dei costruttori è necessario un controllo complementare da parte delle autorità. Nelle fasi in cui si svolgono processi politici paralleli, quale la trattazione di crediti aggiuntivi in Parlamento, l'attività di informazione nei confronti della DVN da parte della Confederazione e dei costruttori in futuro dovrà essere intensificata. In particolare i contatti, finora informali, saranno formalizzati. Allo stesso tempo, per tali casi, occorre armonizzare maggiormente la comunicazione tra Confederazione e costruttori. L'UFT esamina inoltre, insieme a tutte le parti coinvolte nel progetto, le possibilità di compensazione, al fine di risparmiare sui costi per i progetti in corso.

Determinazione delle priorità per i progetti non ancora decisi

Il Consiglio federale giunge alla conclusione che, dei rimanenti progetti NFTA non ancora decisi, la galleria di base del Monte Ceneri deve essere realizzata il più presto possibile, poiché solo in questo modo può essere raggiunto l'obiettivo di una ferrovia di pianura perseguita con la costruzione della galleria di base del San Gottardo. La costruzione dovrebbe iniziare non appena i piani saranno stati approvati e non appena saranno disponibili i mezzi finanziari nel Fondo per i grandi progetti ferroviari. Come in passato il Consiglio federale si è pronunciato, per motivi di sicurezza, a favore di un sistema di galleria con due tubi a binario unico.

Gli altri progetti della fase 2 della NFTA 1 non ancora decisi (galleria di base dello Zimmerberg e galleria dello Hirzel) rimarranno bloccati fino alla presentazione del quadro generale dei grandi progetti ferroviari (cfr. di seguito). In seguito, occorrerà decidere in merito a un'eventuale rinuncia. Il Consiglio federale presenterà prossimamente alle Camere federali il messaggio concernente il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (raccordo alla rete ad alta velocità, prima fase).

Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Alle ferrovie è garantito, per una parte degli investimenti FTP (NFTA, Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità), un prestito a condizioni di mercato nella misura del 25 per cento al massimo del totale degli investimenti. Nel messaggio FTP del 1996 si è partiti dal presupposto che le ferrovie potevano assumersi non solo i costi supplementari della nuova infrastruttura per la messa in funzione e la manutenzione, bensì anche gli interessi e il rimborso di tale prestito a condizioni di mercato. Il Fondo FTP è stato costituito sulla base dell'ipotesi che vi sarebbe stato un cambiamento delle condizioni generali nel senso di una maggiore verità dei costi nell'ambito dei trasporti. Tuttavia, oggi tutti gli investimenti nell'infrastruttura dei trasporti (strada e ferrovia) sono finanziati dall'ente pubblico. Una parte dei costi viene coperta dagli utenti, ma in genere i trasporti pubblici non garantiscono completamente il finanziamento dei costi da essi causati.

Per il traffico ferroviario occorre attendersi che gli utili, per lo meno nella fase iniziale, siano inferiori a quanto supposto inizialmente. Ciò è dovuto al rincaro dei prezzi e all'evoluzione delle condizioni generali inerenti la politica dei trasporti intervenuti dopo l'adozione del messaggio FTP del 26 giugno 1996. In questo messaggio il Consiglio federale aveva affermato: «L'attuale tendenza nell'ambito dei ricavi del traffico su rotaia non dovrebbe soltanto poter essere frenata, ma nei prossimi 10-15 anni dovrebbe addirittura subire una svolta». Quest'inversione di tendenza non si è ancora verificata. Al contrario, i prezzi per il traffico merci sono diminuiti ancora a causa, tra l'altro, dell'apertura dei mercati nel settore stradale e in quello ferroviario.

A ciò va aggiunta una serie di sviluppi che, soprattutto nel caso della NFTA, riducono ulteriormente la redditività a livello economico:

- ritardi nell'attuazione a livello europeo del principio della verità dei costi nell'ambito dei trasporti;*
- la tendenza al trasporto di merci di valore, ma più leggere, mette a rischio la competitività delle ferrovie;*
- nonostante i considerevoli sforzi della Svizzera, le carenze nella qualità del traffico ferroviario internazionale non sono ancora state risolte.*

Secondo l'attuale stato delle conoscenze, la Confederazione parte dal presupposto che sarà possibile per le ferrovie finanziare almeno in parte i costi per la nuova infrastruttura (messa in funzione, manutenzione). A dipendenza del progetto in questione, tali costi possono essere coperti anche completamente. Poiché l'infrastruttura ferroviaria è complessivamente deficitaria, le ferrovie non sono però

in grado di rispettare l'impegno di pagare gli interessi e rimborsare entro i termini stabiliti i prestiti remunerati ai tassi di mercato per i progetti FTP. Dal momento che la Confederazione è tenuta giuridicamente a compensare i costi d'infrastruttura non coperti, deve saldare non solo il deficit più elevato pagando gli interessi maturati, bensì anche gli eventuali e più elevati costi non coperti della messa in funzione e della manutenzione della grande infrastruttura. La Confederazione dovrà quindi includere nel conto finanziario costi supplementari considerevoli a partire dal 2007.

In questo contesto, il Consiglio federale propone di adattare i meccanismi di finanziamento del Fondo per la costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (Fondo FTP). Da un lato non dovranno più essere concessi, per i progetti FTP, nuovi prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato. Dall'altro, i prestiti interamente rimborsati già concessi dovranno essere convertiti in un anticipo per il Fondo al più tardi entro il 1° gennaio 2006. Il finanziamento di tale anticipo sarà effettuato con le entrate del Fondo. In tal modo, il finanziamento dei progetti FTP sarà garantito a lungo termine. Con la soppressione dei prestiti, a partire dal 2006, il Fondo FTP sarà privato di una fonte di finanziamento (in termini reali, circa 5,5 miliardi di franchi entro il 2022). In tal modo si riduce il margine di manovra finanziario del Fondo per i progetti ancora da realizzare. Con il programma di costruzione previsto, il limite degli anticipi esistente, pari a 4,2 miliardi di franchi, sarà superato già nel 2007. Dovrà quindi essere temporaneamente aumentato. Il Consiglio federale presenterà un messaggio al Parlamento dopo le vacanze estive 2004. Con le proposte di soluzione del Consiglio federale il conto finanziario della Confederazione sarà alleggerito, mentre il Fondo FTP ne risulterà gravato.

La soluzione proposta dal Consiglio federale porterà a ridimensionare i progetti FTP non ancora realizzati oppure a rinviarli. I diversi obiettivi relativi alla politica dei trasporti e delle finanze dovranno essere armonizzati tra loro in modo equilibrato. Un ampliamento moderato dell'infrastruttura ferroviaria deve essere possibile anche in periodi in cui lo stato delle finanze federali è precario.

Tuttavia, è necessario mantenere una visione d'insieme dei grandi progetti delle ferrovie dal profilo della politica delle finanze e dei trasporti. Ciò significa che tutti i progetti FTP non ancora pronti per essere messi in cantiere (galleria di base dello Zimmerberg e galleria dello Hirzel, seconda tappa di Ferrovia 2000 e seconda fase del raccordo alla rete ad alta velocità) devono essere sottoposti a un esame complessivo. Nel periodo 2007/2008 un nuovo progetto dovrebbe essere messo in consultazione. Al fine di aggiornare le basi della pianificazione, il Consiglio federale presenterà inoltre al Parlamento, dopo le vacanze estive 2004, un messaggio concernente un credito per gli studi complementare sulla pianificazione.

Indice

Compendio	2348
Elenco delle abbreviazioni	2355
1 Situazione iniziale	2357
1.1 Introduzione	2357
1.2 Politica dei trasporti e politica finanziaria	2357
1.3 Progetti NFTA	2359
1.4 Interventi e domande del Parlamento	2359
1.5 Organizzazione	2360
1.5.1 Basi giuridiche	2360
1.5.2 Partecipanti al progetto NFTA e loro compiti	2360
1.5.2.1 La Confederazione (amministrazione e Parlamento)	2361
1.5.2.2 I costruttori	2361
1.5.2.3 I gestori	2362
2 Costi	2362
2.1 Costi finali presumibili (situazione il 31.12.2003)	2362
2.1.1 Costi supplementari per il progetto complessivo NFTA	2362
2.1.1.1 Costi supplementari al Lötschberg	2363
2.1.1.2 Costi supplementari al San Gottardo	2364
2.1.1.3 Evoluzione dei costi supplementari «per tema»	2366
2.1.2 Grado di variazione dei costi	2367
2.1.3 Gestione dei rischi	2368
2.1.3.1 Situazione dei rischi sull'asse del Lötschberg	2368
2.1.3.2 Situazione dei rischi sull'asse del San Gottardo	2369
2.2 Riserve	2369
2.2.1 Nuovo credito complessivo per la NFTA	2369
2.2.2 Necessità di riserve	2369
2.2.3 Competenza per la liberazione di riserve	2370
2.2.3.1 Modello «Parlamento»	2370
2.2.3.2 Modello «Consiglio federale»	2370
2.2.4 Rincaro, interessi intercalari e imposta sul valore aggiunto	2371
2.2.5 Influenza del Parlamento	2372
2.2.6 Attuazione della gestione delle riserve	2373
2.2.7 Procedura alternativa per la liberazione delle riserve	2373
2.3 Credito aggiuntivo	2374
2.3.1 Necessità di un credito aggiuntivo	2375
2.3.2 Ammontare del credito aggiuntivo	2376
2.3.3 Precisazioni giuridiche in merito al credito	2377
2.4 Rinunce e compensazioni	2379
2.4.1 Pianificazione del ridimensionamento	2379
2.4.2 Pianificazione della compensazione	2379
3 Direzione dei progetti e comunicazione	2381
3.1 Direzione dei progetti della Confederazione su tre livelli	2381
3.1.1 Importanza della direzione del progetto	2382

3.2 Comunicazione	2383
3.2.1 Rapporto fra costruttori e Confederazione	2383
3.2.2 Comunicazione dei costi supplementari alla popolazione	2384
4 I progetti NFTA della seconda fase	2385
4.1 Galleria di base del Monte Ceneri	2385
4.1.1 Scelta della variante per la galleria di base del Monte Ceneri	2386
4.1.1.1 Riflessioni fondamentali sulla sicurezza	2386
4.1.1.2 Limitazioni d'esercizio	2388
4.1.2 Galleria di base del Monte Ceneri: possibilità di una costruzione a tappe	2389
4.2 Galleria di base dello Zimmerberg	2390
4.3 Collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dello Hirzel)	2391
5 Temi particolari	2392
5.1 ETCS Level 2	2392
5.2 Distanza fra le gallerie traverso banco	2393
5.2.1.1 Rinuncia a un sistema di aerazione in caso di incidente nella galleria di base del Monte Ceneri	2394
5.3 Requisiti per il materiale rotabile	2395
5.4 Sicurezza nelle gallerie stradali e ferroviarie	2395
5.5 Futuro dei tratti di montagna	2396
6 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	2396
6.1 Situazione iniziale e problematiche	2396
6.1.1 Freno all'indebitamento	2397
6.1.2 Attuale finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	2398
6.1.2.1 Conto finanziario e ferrovie	2398
6.1.2.2 Finanziamento dei grandi progetti ferroviari / Fondo FTP	2398
6.1.2.3 Tasse e imposte a destinazione vincolata	2399
6.1.2.4 Concessioni di anticipi e fondi provenienti dal mercato dei capitali	2400
6.1.3 Costi successivi per l'ampliamento dell'infrastruttura	2401
6.1.4 Crediti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato	2402
6.1.5 Andamento della redditività e delle condizioni quadro	2404
6.1.6 Situazione finanziaria iniziale (scenario di riferimento)	2405
6.2 Proposta di soluzione a livello finanziario	2406
6.2.1 Adattamenti delle condizioni di finanziamento	2406
6.2.2 Misure relative all'ampliamento dell'infrastruttura e misure di controllo per il Fondo FTP	2408
6.2.2.1 Scenario 1	2408
6.2.2.2 Scenario 2	2409
6.2.2.3 Scenario 3	2410
6.2.2.4 Altre misure	2412
6.2.3 Misure economiche e di controllo nel budget ordinario	2412

6.3 Ripercussioni della proposta di soluzione	2413
6.3.1 Ripercussioni sul conto finanziario della Confederazione	2413
6.3.2 Ripercussioni sul Fondo FTP	2414
6.3.3 Ripercussioni sulle ferrovie	2414
6.3.4 Ripercussioni sulla politica dei trasporti	2414
6.3.5 Ripercussioni sulla politica finanziaria	2415
6.4 Diritto / attuazione	2415
6.5 Alternative	2415
7 Conclusioni	2416
7.1 Credito aggiuntivo	2416
7.2 Costi	2417
7.3 Riserve	2417
7.4 Controllo del progetto e comunicazione	2417
7.5 NFTA 1, seconda fase	2418
7.6 Rinuncia e compensazioni	2418
7.7 Proposta per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	2418

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATG	AlpTransit San Gottardo SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BLS SA	Ferrovia del Lötschberg SA
CDF	Controllo federale delle finanze
CNM	Contratto nazionale mantello
CO	Codice delle obbligazioni
CP-LS	Commissione professionale paritetica per i lavori in sotterraneo
CSFC	Conferenza degli organi di costruzione della Confederazione
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCF	Decreto del Consiglio federale
DCN	Direttiva sul controlling della NFTA
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
ETCS	European Train Control System
FFS SA	Ferrovie federali svizzere SA
FPF	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FR	Ferrovia retica SA
FSS	Tecnica ferroviaria «segnalazione in cabina di guida»
FTP	Finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici
GBC	Galleria di base del 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
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
IRN	Nuovo indice di rincaro NFTA
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LL	Legge sul lavoro
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn SA

NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OFC	Ordinanza sulle finanze della Confederazione
OIA	Ordinanza sulla sicurezza degli impianti di accumulazione
OPIR	Ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
PO SiB-AT	Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit»
RoLa	Autostrada viaggiante
SA	Società anonima
SECO	Segretariato di Stato dell'economia
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
TBT-AT	Commissione tecnica di accompagnamento AlpTransit
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFAEG	Ufficio federale delle acque e della geologia
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UIC	Unione internazionale delle ferrovie
UNECE	Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ZIW	Indice zurighese dei costi della costruzione degli alloggi

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Introduzione

Il 13 settembre 2003 abbiamo adottato all'indirizzo del Parlamento il messaggio e il disegno di decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA ¹. Il progetto è stato approvato dal Consiglio degli Stati, con 34 voti contro uno, il 17 dicembre 2003. L'8 gennaio 2004, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT-N) del Consiglio nazionale ha accettato all'unanimità di trattare la questione nella sessione primavera-estate 2004.

Alla fine del mese di gennaio 2004, i costruttori hanno consegnato all'Ufficio federale dei trasporti (UFT), nell'ambito del rapporto ordinario e come previsto nel processo di controlling, le indicazioni provvisorie sui costi finali presumibili della NFTA per fine 2003. I costi finali presumibili sono risultati essere superiori di circa 700 milioni di franchi (Lötschberg circa + 200 mio. /San Gottardo circa + 500 mio.) rispetto all'ultimo rapporto (n. 15, giugno 2003). L'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza NFTA del Parlamento (DVN) in merito a tale sviluppo, in occasione della seduta del 5 febbraio 2004.

Il 9 febbraio 2004, la CTT-N ha riesaminato la propria decisione dell'8 gennaio 2004: ha così incaricato il nostro Collegio di redigere un rapporto sui costi supplementari entro la sua prossima seduta del 19/20 aprile 2004. Il Consiglio nazionale ha deciso di rinviare la discussione relativa al progetto a una data ulteriore.

Inoltre, il rapporto deve fornire informazioni sui costi successivi, che potrebbero sorgere per la Confederazione con l'attuazione dei progetti FTP. Il 10 settembre 2003, abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), congiuntamente al Dipartimento federale delle finanze (DFF), di analizzare la questione del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, tenendo conto in particolare della problematica dei costi successivi. I primi risultati intermedi di tali ricerche sono già stati integrati nel presente rapporto.

Il 19 febbraio 2004, la DVN ha invitato il capo del DATEC, i responsabili dell'UFT e i rappresentanti delle società costruttrici a una seduta straordinaria. Sono stati accuratamente presentati i costi supplementari fino ad allora conosciuti.

1.2 Politica dei trasporti e politica finanziaria

Il 29 novembre 1998, popolo e Cantoni hanno approvato il progetto sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP). Con i progetti FTP, la Confederazione intende eliminare determinati deficit nell'infrastruttura ferroviaria. La lunghezza della rete ferroviaria nel 2003 corrisponde grossomodo a quella del 1903. Dal momento in cui il decreto FTP è stato approvato, la Confedera-

¹ FF 2003 5695

zione finanzia i quattro grandi progetti ferroviari (NFTA, Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità e risanamento fonico) tramite il Fondo FTP. Dopo la loro attuazione, tali progetti devono essere trasferiti dal finanziamento speciale (FTP) al finanziamento ordinario. All'ora attuale, occorre quindi partire dal presupposto che singoli progetti FTP gravino maggiormente sul Fondo, rispettivamente sul bilancio federale ordinario, rispetto a quanto ipotizzato finora. Le condizioni quadro economiche e relative alla politica dei trasporti hanno subito un'evoluzione sfavorevole. Ad esempio, i prezzi sul mercato dei trasporti sono diminuiti e la volontà di imporre la verità dei costi a livello europeo nell'ambito dei trasporti non sembra essere una questione prioritaria. Da una parte, occorre dunque prendere in considerazione costi successivi più elevati per la messa in funzione e la manutenzione. D'altra parte le ferrovie, all'ora attuale e sulla base di queste condizioni quadro, non sono in grado di pagare gli interessi e rimborsare i prestiti di mercato per i progetti FTP nella misura del 25 per cento al massimo degli investimenti.

Il traffico ferroviario è indispensabile per garantire la mobilità della popolazione e per far fronte al traffico attuale e futuro, che continuerà ad aumentare. La ferrovia è un elemento essenziale per una politica dei trasporti sostenibile in Svizzera. I trasporti pubblici forniscono un importante contributo agli elevati vantaggi derivanti dall'ubicazione del Paese e assicura a tutte le fasce della popolazione un accesso alla mobilità attraente e rispettoso dell'ambiente. Tali punti si riflettono anche nella determinazione degli obiettivi relativi alla politica dei trasporti della Confederazione: il traffico deve essere trasferito dalla strada alla ferrovia, devono essere promosse la verità dei costi ed eque condizioni concorrenziali tra i diversi vettori di trasporto.

Popolo e Cantoni hanno confermato a più riprese questa politica dei trasporti della Confederazione. Essi sono favorevoli al trasferimento, in particolare del traffico merci, dalla strada alla ferrovia (articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi, controproposta all'iniziativa Avanti). Al fine di realizzare tale politica, gli aventi diritto hanno approvato, tra l'altro, il progetto FTP. I progetti FTP costituiscono la base per un miglior sviluppo della ferrovia, contribuendo così a un'evoluzione equilibrata di strada e ferrovia. Pertanto, dal 2000 si è avuto il previsto aumento della spesa per i grandi progetti ferroviari.

La politica finanziaria persegue due obiettivi per quanto riguarda il finanziamento dell'infrastruttura. Tali obiettivi sono stabiliti nelle linee direttive finanziarie approvate nel 1999. Il primo obiettivo è quello di occuparsi della stabilità sociale, di favorire la crescita economica e di conseguenza di promuovere l'occupazione, la previdenza e la coesione sociale. Il secondo obiettivo mira al mantenimento di sane finanze pubbliche, affinché gli obiettivi di politica sociale ed economica possano essere conseguiti in modo duraturo. Al fine di realizzare tale obiettivo, il 2 dicembre 2001 popolo e Cantoni hanno approvato il freno all'indebitamento. Ciò obbliga il Consiglio federale e il Parlamento a equilibrare a medio termine le uscite e le entrate.

Dall'inizio di questo millennio, la situazione finanziaria della Confederazione - dopo una fase di ripresa alla fine degli anni Novanta - è peggiorata. Alla fine del mese di gennaio 2003, il nostro Consiglio ha reagito al peggioramento della situazione finanziaria e ha affidato l'incarico di elaborare un programma di sgravio. Tale programma è stato approvato nel mese di dicembre 2003 e prevede nel 2006 per le finanze della Confederazione risparmi pari a circa 3 miliardi di franchi rispetto al piano finanziario in vigore. Di questi 3 miliardi di franchi, il 18,4 per cento ri-

guarda i trasporti pubblici. Con il programma di sgravio 2003, sono ad esempio diminuiti del 20 per cento i proventi della TTPCP a favore del Fondo FTP negli anni 2005–2007. È inoltre stato ridotto il limite di spesa per l'accordo di prestazione con le FFS. Attualmente si sta elaborando un programma di sgravio 2004. Non si conoscono tuttora le conseguenze esatte per l'infrastruttura ferroviaria. Rispetto alle sfide a lungo termine per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, i risparmi concernenti la politica finanziaria e la politica dei trasporti risultano essere meno importanti.

Tuttavia, la situazione finanziaria della Confederazione porta attualmente alla considerazione che gli interessi conflittuali tra politica dei trasporti e politica finanziaria assumono sempre più importanza. La politica finanziaria si concentra sul consolidamento delle finanze federali e sul mantenimento del valore reale. Mentre la politica dei trasporti intende sia assicurare i servizi di base e l'infrastruttura, sia realizzare l'ampliamento dei trasporti pubblici e il trasferimento.

1.3 Progetti NFTA

Il progetto generale AlpTransit consiste in sette opere: la supervisione del progetto, l'asse del Lötschberg, l'asse del San Gottardo (galleria di base del San Gottardo e galleria di base del Monte Ceneri), l'ampliamento della Surselva, il raccordo della Svizzera orientale (galleria di base dello Zimmerberg e dello Hirzel), il potenziamento sulla tratta San Gallo – Arth-Goldau e i lavori di sistemazione sul resto della rete (potenziamento dei binari, messa in servizio ecc.). Le opere con le diverse tratte sono descritte nell'allegato 6. Per informazioni sullo stato dei lavori a inizio 2004 rimandiamo al Management Summary dell'UFT n. 16 e alle pagine Internet di ATG e BLS AT (ATG www.alptransit.ch; BLS AT www.blsalptransit.ch).

1.4 Interventi e domande del Parlamento

Il rapporto richiesto dalla CTT-N deve fornire risposte in merito all'evoluzione dei costi, nonché rispondere a molteplici domande riguardanti l'organizzazione e le competenze della NFTA. Deve inoltre dare informazioni sui costi supplementari, che potrebbero sorgere per la Confederazione con la messa in servizio dei progetti FTP (costi successivi, prestiti rimborsabili gravati da interessi). In questo modo è possibile mantenere una visione d'insieme sul Fondo FTP e sui singoli progetti.

Gli interventi e le domande sollevati in occasione della riunione della CTT-N del 9 febbraio 2004 sono state completate con le lettere della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13 febbraio 2004, della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati del 19 febbraio 2004 e con le domande sorte nella riunione della Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) del 19 febbraio 2004.

Tali domande, con i relativi rinvii alle fonti, sono enumerate nell'allegato 1.

Il rapporto è suddiviso in sette capitoli ed è completato da un allegato dettagliato:

1. Situazione iniziale;
2. Costi (costi finali presumibili, riserve, credito aggiuntivo, rinuncia e compensazioni);
3. Controllo del progetto e comunicazione;
4. Progetti NFTA della seconda fase;
5. Temi particolari;
6. Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria: Fondo per i grandi progetti ferroviari; prestiti, costi successivi;
7. Conclusioni

1.5 Organizzazione

1.5.1 Basi giuridiche

Per la NFTA sono rilevanti i seguenti decreti federali e le seguenti basi giuridiche:

- Costituzione federale del 18 aprile 1999²,
- Decreto del 4 ottobre 1991³ sul transito alpino,
- Decreto federale del 9 ottobre 1998⁴ relativo al regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari,
- Decreto dell'8 dicembre 1999⁵ sul finanziamento del transito alpino,
- Ordinanza del 28 febbraio 2001⁶ sul transito alpino.

Sulla base dell'articolo 8 lettera b dell'ordinanza sul transito alpino, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha emanato la direttiva concernente la direzione e la supervisione del progetto, nonché il rapporto (DCN) nell'ambito del progetto generale AlpTransit.

1.5.2 Partecipanti al progetto NFTA e loro compiti

Nel grafico seguente i partecipanti al progetto NFTA sono rappresentati schematicamente sotto forma di organigramma. In seguito vengono brevemente elencati i diversi partecipanti al progetto e i loro compiti principali. Informazioni dettagliate circa il regolamento delle competenze e per una panoramica delle principali responsabilità in materia di supervisione, controllo ed esecuzione sono reperibili negli allegati 3 e 10.

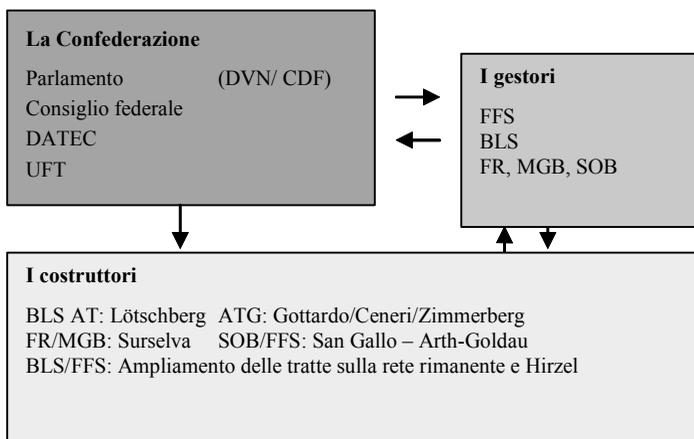
² RS 101

³ RS 742.104

⁴ RS 742.140

⁵ FF 2000 136

⁶ RS 742.104.1



1.5.2.1 La Confederazione (amministrazione e Parlamento)

Il *Consiglio federale* è il committente della NFTA. Ad esso spetta la supervisione strategica del progetto e la concessione, tra l'altro, di aumenti di credito destinati ai progetti determinati dal rincaro, dall'imposta sul valore aggiunto e da interessi intercalari. Inoltre, se necessario, può decidere in merito alla liberazione delle riserve.

Il *Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)* trasmette l'incarico del Consiglio federale a livello del Dipartimento. Esamina incarichi essenziali relativi al progetto, nonché eventi straordinari e, per la valutazione di questioni tecniche, può consultare un organo di accompagnamento composto da specialisti indipendenti dall'amministrazione.

A livello degli Uffici, l'*Ufficio dei trasporti (UFT)* è responsabile in primo luogo per la supervisione operativa diretta del progetto, il controllo del progetto e il coordinamento del rapporto.

La Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) delle Camere federali esercita l'alta vigilanza parlamentare sulla NFTA.

1.5.2.2 I costruttori

La *AlpTransit San Gottardo SA (ATG)* e la *BLS AlpTransit SA (BLS AT)* realizzano le due «grandi opere» centrali della NFTA: le gallerie di base sull'asse del San Gottardo e sull'asse del Lötschberg, inclusi i loro raccordi con la vecchia linea. Le altre parti della NFTA vengono chiamate «altre opere». La Confederazione ha affidato tali incarichi agli «altri costruttori»: le *Ferrovie federali svizzere (FFS SA)*, la *Ferrovie del Lötschberg SA (BLS SA)*, la *Schweizerischen Südost-Bahn (SOB)*, la *Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB)* e la *Ferrovie retica SA (FR)*.

I costruttori rivestono la funzione di esecutori dei lavori: sono responsabili nei confronti della Confederazione dell'accurata progettazione e realizzazione dell'infrastruttura, conformemente all'ordinazione della Confederazione, nonché dell'impiego efficiente dei mezzi finanziari messi a disposizione. Nell'ambito di tale incarico assicurano il controlling permanente sui cantieri. Le ordinazioni della Confederazione contengono tra l'altro anche obiettivi di costi e di scadenze. La responsabilità dei costruttori è disciplinata dalle disposizioni di legge. I costruttori sono interamente responsabili dei rischi legati alla progettazione e alla costruzione dell'infrastruttura. Essi applicano le prescrizioni legali secondo le norme tecniche in vigore. Sono esclusi i seguenti rischi, la cui responsabilità incombe alla Confederazione:

- modifiche delle ordinazioni della Confederazione,
- modifiche del decreto FTP, del decreto sul transito alpino, del regolamento concernente il Fondo e del decreto sul finanziamento del transito alpino,
- ritardi nelle procedure di approvazione del piano settoriale e dei progetti preliminari dovuti a motivi politici e comprovati dai costruttori,
- mancato o ritardato stanziamento dei mezzi finanziari necessari,
- rischi dipendenti dalla natura del suolo, nella misura in cui le condizioni effettive non corrispondono alle previsioni (inclusi i margini di variazione) dei rapporti geologici relativi al progetto di costruzione.

1.5.2.3 I gestori

La FFS SA e la BLS SA, quali possibili futuri gestori dell'opera NFTA ultimata, tutelano gli interessi dei gestori già nella fase di progettazione e di costruzione. Preparano, congiuntamente all'UFT, la messa in funzione delle tratte della NFTA. Quali case madri al 100 per cento delle società costruttrici ATG e BLS AT, ordinano i consigli d'amministrazione e determinano la direzione strategica.

2 Costi

2.1 Costi finali presumibili (situazione il 31.12.2003)

2.1.1 Costi supplementari per il progetto complessivo NFTA

I costi finali presumibili della NFTA, per quanto riguarda i costruttori, ammontano il 31 dicembre 2003 a 15'811 milioni di franchi per tutti i progetti NFTA. Rispetto all'ultimo rapporto di metà 2003 (15,01 miliardi), tali costi sono aumentati di 800 milioni di franchi. Risultano così eccedere di 1,1 miliardi di franchi il credito complessivo NFTA, incluse le riserve (14'704 milioni di franchi).

2.1.1.1 Costi supplementari al Löttschberg

La BLS AT, con il suo rapporto per fine 2003, indica un aumento dei costi di 191 milioni rispetto all'ultimo rapporto (n. 15 del 30.6.2003). Nel corso del mese di febbraio 2004, questa previsione dei costi finali è stata corretta di 107 milioni di franchi. Complessivamente la BLS AT ha registrato un aumento dei costi di 298 milioni di franchi nel secondo semestre del 2003.

I motivi principali dell'evoluzione dei costi nel secondo semestre 2003 sono:

Evoluzione dei costi luglio-dicembre 2003	Situazione il 31.12.03	Modifiche 2° semestre 2003
Maggiori/minori costi di aggiudicazione	+ 265	+ 118
Maggiori/minori costi di esecuzione	+ 41	+ 5
Riserve negative centrali ⁷	+ 81	
Modifiche di progetti	+ 448	+ 68
<i>Totale parziale</i>	+ 835	+ 191
Costi supplementari conosciuti nel febbraio 2004	+ 107	+ 107
Maggiori/minori costi rispetto ai costi preventivi⁸	+ 942	+ 298

Tutte le cifre sono indicate in mio. di franchi, stato dei prezzi 1998

Gli aumenti dei prezzi nel periodo del rapporto (+298 milioni di franchi) sono dovuti a errori di aggiudicazione (+118 milioni, calcolati in base allo stato dei prezzi 1998) e di esecuzione (+5 milioni, calcolati in base allo stato dei prezzi 1998), in particolare al momento della pianificazione e dell'esecuzione dei lavori a Mitholz e Ferden, nonché a modifiche dei progetti (+68 milioni, stato dei prezzi 1998) e ai costi supplementari annunciati nel febbraio 2004 (+107 milioni).

Nel corso dell'elaborazione del rapporto NFTA, insieme alla BLS SA, sono state quantificate altre prestazioni supplementari stimate a 107 milioni di franchi, quali costi supplementari. Dato che tali prestazioni supplementari non erano ancora state considerate nelle previsioni dei costi finali della BLS SA il 31 dicembre 2003, l'UFT, con il consenso della società costruttrice, ha incluso i costi supplementari nella previsione dei costi finali. Gli elementi essenziali sono riportati qui di seguito:

⁷ Nel caso delle riserve negative centrali si tratta di costi supplementari rispetto ai preventivi iniziali, stabiliti negli accordi tra la Confederazione e i costruttori. Originariamente la Confederazione era partita dal presupposto che tali costi potessero essere compensati con risparmi sul progetto. Al momento della conclusione degli accordi (autunno 2000), i costruttori non riconoscevano nessuna possibilità di compensazione.

⁸ Situazione 1998

Costi di manutenzione	3 mio. di franchi
Rispetto della scadenza galleria di Widi	4 mio. di franchi
Zona di Frutigen	5 mio. di franchi
Rispetto del programma di costruzione Mitholz	28 mio. di franchi
Scavi a Mitholz	8 mio. di franchi
Acqua a St. German	1 mio. di franchi
Lavori a Ferden	3 mio. di franchi
(rampe di caricamento/blocco di cavi/calcestruzzo spruzzato)	
Installazione supplementare per l'impianto di sicurezza variante E ⁹ a tappe BLS SA	55 mio. di franchi

Totale **107 mio. di franchi**

2.1.1.2 Costi supplementari al San Gottardo

Rispetto all'ultimo rapporto di metà 2003, l'ATG ha annunciato costi supplementari di 516 milioni di franchi. La causa principale riguarda esclusivamente le modifiche di progetto, in particolare le nuove disposizioni relative alla stazione multifunzionale di Faido in seguito a difficoltà geologiche, le modifiche nell'aerazione (Faido e Sedrun), nonché le modifiche a causa dell'autorizzazione dei piani di Uri rilasciata a tappe.

Evoluzione dei costi luglio-dicembre 2003	Situazione il 31.12.03	Modifiche 2° semestre 2003
Maggiori/minori costi di aggiudicazione	+ 104	- 9
Maggiori/minori costi di esecuzione	+ 3	- 3
Riserve negative centrali	+ 353	
Modifiche dei progetti	+ 1435	+ 528
di cui nel 2° semestre 2003:	+ 528	
- Stazione multifunzionale di Faido	+ 136	
- Modifica nell'aerazione di Faido	+ 64	
- Gestione materiale a Erstfeld in seguito a Uri	+ 80	
- Ritardi a Uri	+ 30	
- Rispetto della scadenza tecnica ferroviaria	+ 45	
- Progetto di costruzione Erstfeld	+ 26	

⁹ Corrisponde alla richiesta della BLS: sistema di segnali convenzionali di alto valore per la galleria di base del Lötschberg. Tale impianto è caratterizzato dalla capacità di distinguere i rischi della messa in funzione commerciale dai problemi tecnici legati all'introduzione dell'ETCS Level 2.

Evoluzione dei costi luglio-dicembre 2003	Situazione il 31.12.03	Modifiche 2° semestre 2003
- Modifiche nell'aerazione di Sedrun	+ 45	
- Misure di sicurezza antincendio	+ 30	
- Costruzione grezza II	+ 20	
- Sistema di separazione (fase 2)	+ 20	
- Zona del cantiere di Bodio	+ 10	
- Oneri Gottardo Sud	+ 6	
- Supplemento per camera singola ¹⁰	+ 9	
- Rumore dei cantieri/direttiva aria cantieri	+ 5	
- Diverse modifiche	+ 2	
Maggiori/minori costi rispetto ai costi pre-ventivi¹¹	+ 1895	+ 516
Tutte le cifre sono indicate in mio. di franchi, stato dei prezzi 1998		

¹⁰ Aggiunta nel contratto nazionale mantello: diritto alla camera singola invece che alla camera doppia.

¹¹ Situazione dei prezzi 1998

2.1.1.3

Evoluzione dei costi supplementari «per tema»

Partendo dal credito d'opera iniziale del 1998, l'evoluzione dei costi per opera è stata la seguente:

Descrizione	Costi supplementari rispetto al credito d'opera iniziale			
	Gottardo	Lötschberg	Altre Opere	Somme
	Mio CHF	Mio CHF	Mio CHF	Mio CHF
Stato dei prezzi	1998	1998	1998	1998
Investimenti per aumentare la sicurezza (conformemente all'art. 17 Lferr):				840.0
Ceneri (2 tubi e aerazione)	650.0			
Aumento protezione in caso d'incendio	30.0			
Aumento numero gallerie trasverso banco	30.0	20.0		
Miglioramento aerazione e raffreddamento	100.0	10.0		
Adattamento dei progetti alla legislazione e aumento standard di costruzione a favore della popolazione				480.0
Abassamento/galleria aperta Frutigen		200.0		
Tecnica ferroviaria raccordo di Frutigen		60.0		
Uri incl. Opera di biforcazione	220.0			
Modifiche al programma delle scadenze				260.0
Gestione del materiale di Erstfeld (di Uri)	160.0			
Prolungamento delle scadenze	100.0			
Difficoltà geologiche				190.0
Stazione multifunzionale di Faido	130.0			
Galleria di Bodio	10.0			
Asse del San Gottardo (ad. Es. Piora)	20.0			
Asse del Lötschberg		30.0		
Errori di assegnazione/esecuzione				410.0
Asse del San Gottard	100.0			
Asse del Lötschberg		310.0		
Scaglinamento in seguito all'FTP				260.0
Asse del San Gottardo	200.0			
Asse del Lötschberg		50.0		
Altre opere			10.0	
Altre modifiche di progetto				360.0
Asse del San Gottardo	140.0			
Asse del Lötschberg		270.0		
Altre opere/modifiche di progetti/risparmi			-50.0	
Preparazione all'esercizio/riserve				260.0
Asse del San Gottardo			110.0	
Asse del Lötschberg			140.0	
Sorveglianza del progetto			10.0	
Totale costi supplementari	1'890.0	950.0	220.0	3'060.0

Le prestazioni supplementari e gli adattamenti dei progetti, pari a 3060 milioni di franchi in totale, devono essere finanziati con la liberazione delle riserve depositate che ammontavano inizialmente a 1947 milioni e con un credito aggiuntivo di 1113 milioni di franchi.

2.1.2 Grado di variazione dei costi

I costi finali presumibili danno sempre indicazioni di prezzi con una precisione variabile, poiché non tutte le parti del progetto possono essere pianificate e realizzate allo stesso tempo. Date le differenze degli stadi di pianificazione, nella previsione dei costi finali devono essere utilizzate indicazioni dei costi di qualità molto diversa: più il progetto avanza e più le indicazioni saranno esatte. Ad esempio per il Lötschberg, nelle previsioni dei costi finali rientrano in gran parte contratti già conteggiati in cui figurano i costi effettivi. Il seguente grafico mostra la percentuale dei costi finali presumibili di tutti i progetti della NFTA e la precisione dei singoli stati del progetto.

Percentuale dei costi complessivi nel progetto

Precisione dei costi dei singoli stati del progetto

Progetto preliminare ca. 10%	+/- 25 %
Progetto di pubblicazione ca. 20%	+/- 15%
Progetto di costruzione ca. 13%	+/- 10%
Assegnazioni ca. 27%	+/- 5-7%
Costi effettivi ca. 22%	+/- 0-2%
Rendiconto ca. 8%	0%

Moltiplicando la parte di ogni progetto per la precisione dei costi dello stato del progetto considerato e addizionando le somme, si ottiene la precisione dei costi dell'intero progetto NFTA. Essa è pari al +/-8-9 per cento. Questo grado di variazione copre tutti gli imprevisti, in particolare anche le opportunità e i rischi (cfr. n. 2.1.3). Non sono invece contemplate le ordinazioni supplementari o eventuali risparmi dovuti a un ridimensionamento del progetto.

Per il progetto NFTA risulta così complessivamente, secondo l'attuale stato delle conoscenze, una possibile differenza massima di circa 1,4 miliardi di franchi rispetto ai costi finali presumibili dimostrati. Un confronto con la gestione dei rischi mostra che il potenziale di rischio rilevato corrisponde pressappoco al grado di variazione dei costi di +9 per cento, mentre il potenziale delle opportunità è chiaramente inferiore a quanto lasciano supporre i dati del controlling dei costi o il grado di variazione del -8-9 per cento. Ciò significa che anche in futuro vi sarà probabilmente una tendenza all'aumento dei costi.

Conclusione superamento dei costi: dal 1998, l'evoluzione dei costi finali presumibili per le opere sull'asse del San Gottardo e sull'asse del Lötschberg presenta le seguenti cifre (situazione dei prezzi 1998):

Opera	1998	2004	Differenza in %
Asse del Lötschberg	3214 mio.	4156 mio.	+ 29,3 %
Asse del San Gottardo	7716 mio.	9611 mio.	+ 24,6 %

La differenza dei costi non è irrilevante, tuttavia, se paragonata ad altri grandi progetti, finora risulta proporzionata.

2.1.3 Gestione dei rischi

Conformemente alla direttiva del DATEC sulla direzione, la supervisione e il rendiconto del progetto (DCN), i costruttori eseguono periodicamente una valutazione del rischio per le loro opere. In particolare, la tendenza sempre presente all'aumento dei costi dovrebbe essere contenuta. L'UFT, tenendo conto della valutazione del rischio dei costruttori, ha intrapreso una propria valutazione del rischio concernente l'intero progetto NFTA, ha tratto conclusioni, affidato mandati o adottato misure. I rischi riconosciuti – opportunità e pericoli – e le misure prese sono descritti nell'allegato 5.

Attualmente l'UFT stima complessivamente il rischio dei costi residuo a un ordine di grandezza di 1,4 miliardi di franchi, ciò che corrisponde alla variazione dei costi finali presumibili dimostrata nel controlling dei costi. La cifra di 1,4 miliardi di franchi comprende:

- Lötschberg 200 mio.
- San Gottardo 900 mio.
- altre opere (Zimmerberg/Hirzel/ecc.) 300 mio.

2.1.3.1 Situazione dei rischi sull'asse del Lötschberg

Tenuto conto della delimitazione, avvenuta nel corso del mese di febbraio 2004, tra costi e rischi nel caso dell'asse del Lötschberg sussiste complessivamente un rischio di costi supplementari di circa 200 milioni rispetto agli attuali costi finali presumibili. Dato l'avanzamento dei lavori, non sembrano presentarsi opportunità di risparmi sui costi.

I rischi dei costi rilevati dalla BLS AT coincidono con la variazione accertata nel controlling dei costi finali presumibili, ciò che dimostra la coerenza tra le informazioni di controlling e la valutazione dei rischi.

2.1.3.2 Situazione dei rischi sull'asse del San Gottardo

Per l'asse del San Gottardo sussiste, dal punto di vista odierno, un rischio di costi supplementari di 900 milioni di franchi rispetto agli attuali costi finali presumibili. Sebbene, sulla base del grado di variazione dei costi, sia possibile dimostrare un potenziale di risparmio di 900 milioni di franchi, che la ATG quantifica a circa 700 milioni, l'UFT lo ritiene nettamente meno importante. Dal punto di vista odierno, le opportunità di risparmio ammontano a circa 100 milioni di franchi.

Questa cauta stima pondera maggiormente i rischi rispetto alle opportunità per quanto riguarda la tecnica ferroviaria e la geologia:

- dalle prime esperienze della tecnica ferroviaria nella galleria di base del Lötschberg e sulla nuova tratta ferroviaria Mattstetten-Rothrist, anche per la galleria di base del San Gottardo deve essere valutato un potenziale di rischio da grande a molto grande con una probabilità media;
- per la galleria di base del San Gottardo, dal punto di vista geologico e idrologico (grande copertura, elevate temperature, più grande pressione idrica), si tratterà in parte di un lavoro pionieristico. Le zone geologiche estremamente difficili (ad es. formazione intermedia di Tavetscher) e molte zone difficili previste devono tuttora essere perforate. Per quanto riguarda i costi e le scadenze, rappresentano inoltre un grande potenziale di rischio.

La gestione del sistema adottato dalle FFS per l'introduzione dell'ETCS Level 2 e il trasferimento professionale delle esperienze raccolte con la costruzione della galleria di base del Lötschberg dovrebbero contribuire a minimizzare i rischi.

2.2 Riserve

2.2.1 Nuovo credito complessivo per la NFTA

Per l'inizio dei lavori di costruzione nelle gallerie è stato necessario accordare un nuovo credito complessivo per la NFTA. I crediti d'impegno iniziali coprivano solo i costi di pianificazione e i lavori di preparazione per la costruzione (sondaggi, cunicoli d'accesso). Il nuovo credito complessivo per la NFTA è stato concesso sulla base delle condizioni speciali della NFTA (lunghi tempi di costruzione, difficili condizioni di costruzione, imponderabilità ecc.). In particolare, accanto ai crediti per le singole opere «asse del San Gottardo», «asse del Lötschberg» ecc., nel nuovo credito è stato costituito anche un credito d'opera «riserve», la cui gestione è stata affidata al nostro Consiglio. Il decreto federale concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA è anche detto decreto sul finanziamento del transito alpino.

2.2.2 Necessità di riserve

I costi riferiti dai costruttori descrivono il valore più probabile dei costi di costruzione e di pianificazione nel momento del calcolo. A seconda dello stato dei lavori di pianificazione, le indicazioni dei costruttori si basano su progetti preliminari, su progetti di pubblicazione e di costruzione. Sono validi per un determinato stato dei prezzi senza rincaro e senza interessi intercalari. Le riserve non sono contenute in tali indicazioni.

Nel messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici¹² è stato osservato che i costi supplementari per l'eventuale trasformazione della galleria di base del Monte Ceneri da un tubo a due binari a due tubi a binario unico non sono stati considerati. Una tale modifica di progetto causerebbe, secondo le indicazioni delle FFS, costi supplementari di circa 650 milioni di franchi. Per le gallerie di base al San Gottardo e al Lötschberg, il budget prevede un sistema di gallerie a due tubi a binario unico (senza cunicoli di sicurezza supplementari).

All'epoca, è stata introdotta una *riserva del 15 per cento dei costi del progetto* per la NFTA. È destinata a coprire le incertezze legate ai costi probabili e a stabilizzare il pacchetto di finanziamento. La riserva non rientra nel tetto dei costi per la pianificazione e l'esecuzione dei lavori da parte del costruttore. L'eventuale liberazione di riserve richiede una proposta circostanziata da parte dei costruttori. Quale alternativa alla liberazione di riserve occorre esaminare di volta in volta la possibilità di rinunciare a parti del progetto.

2.2.3 Competenza per la liberazione di riserve

L'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino trasferisce la gestione del credito complessivo della NFTA, e di conseguenza anche l'uso delle riserve, dal Parlamento al Consiglio federale. L'origine e il motivo di questa procedura sono contenuti nel messaggio 99.054 del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA¹³. Entrambi i modelli di competenza «Parlamento» e «Consiglio federale» sono stati ampiamente trattati in questo messaggio. Tali modelli prevedono che prima di un'eventuale utilizzazione delle riserve devono essere esaminate la possibilità di rinuncia a parti del progetto o la possibilità di compensazione. I costruttori devono prima dimostrare che ciò non è possibile.

2.2.3.1 Modello «Parlamento»

Se è necessario sbloccare una parte delle riserve, il costruttore deve dimostrare che i costi supplementari non possono essere evitati rinunciando a parti del progetto o con altre possibilità di compensazione. Nel modello «Parlamento», l'UFT esamina la domanda e presenta al Consiglio federale un progetto di messaggio per un credito aggiuntivo. Il messaggio è in seguito sottoposto all'Assemblea federale.

2.2.3.2 Modello «Consiglio federale»

A livello di costruttori, Ufficio federale, Dipartimento e Consiglio federale occorre procedere agli stessi esami e prendere le stesse decisioni previste dal modello «Parlamento». Dal punto di vista formale le tappe sono tuttavia meno difficili e permettono di prendere le decisioni più velocemente. Una volta imboccata la procedura parlamentare, la decisione slitta di almeno un anno. Questo potrebbe far sì che i

¹² FF 1996 IV 551

¹³ FF 1999 6265

crediti necessari non siano a disposizione a tempo debito e i lavori di costruzione vadano temporaneamente rinviati. Nemmeno il Parlamento ha interesse a questa soluzione.

Valutare se sia giustificato liberare le riserve dipende in primo luogo da fattori tecnici e finanziari e deve quindi avvenire a livello di Ufficio, Dipartimento e Consiglio federale. Dal punto di vista politico, il mandato di realizzazione della NFTA è integralmente disciplinato da una serie di decreti federali; il settore politico e legislativo non è pertanto toccato. Il modello «Consiglio federale» permette inoltre una maggiore flessibilità (ad es. in caso di adeguamenti dovuti allo sviluppo tecnico) ed evita ritardi nella costruzione. Non da ultimo, ordinazione, norme, prezzi e rincari sono strettamente correlati. Per questo motivo anche la competenza per la gestione delle riserve va assegnata a chi stabilisce le norme e approva i progetti (cfr. anche allegato 3).

Conclusion: il Consiglio federale, nell'ambito della discussione relativa al messaggio 99.054 del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA, ha ritenuto che il Parlamento debba liberare le riserve già al momento dell'approvazione del nuovo credito complessivo per la NFTA e trasmetterne la gestione al Consiglio federale. Dal quel momento, la Delegazione di vigilanza della NFTA e la Delegazione delle finanze sono state informate nell'ambito dei rapporti semestrali e il Parlamento può assumere interamente la sua funzione di gestione stabilendo i finanziamenti annuali attribuiti a ogni singolo progetto (prelevamenti dal fondo).

Il Consiglio federale è tuttora convinto dell'utilità e della correttezza di questa procedura.

2.2.4 Rincaro, interessi intercalari e imposta sul valore aggiunto

In quanto parametri indipendenti dall'influenza dei responsabili dei progetti, il rincaro, gli interessi intercalari e l'imposta sul valore aggiunto non sono compresi nei crediti d'impegno. Il rincaro comprovato¹⁴, gli interessi intercalari, nonché l'imposta sul valore aggiunto saranno aggiunti di volta in volta mediante aumenti dei crediti d'impegno o dei crediti d'opera.

Conclusion: il Consiglio federale sarà autorizzato ad aumentare i crediti d'impegno in funzione della variazione di qualsiasi parametro indipendente.

¹⁴ Rincaro degli indici e dei contratti

2.2.5 Influenza del Parlamento

La ripartizione delle competenze fra il Parlamento e il Consiglio federale consente di controllare la realizzazione della NFTA in modo efficace e competente. Il Parlamento definisce le condizioni quadro mediante decreti federali¹⁵ e libera ogni anno i mezzi di pagamento. Il Consiglio federale gestisce il progetto approvando le tappe di costruzione, assegnando i mezzi di investimento e fissando le scadenze.

Dopo l'approvazione del decreto sul finanziamento del transito alpino, il Parlamento si riserva la possibilità di esercitare la sua influenza nei seguenti settori:

- determinazione dei fondi annui destinati ai progetti (prelievi dal fondo);
- approvazione del conto del fondo (budget del fondo);
- approvazione di eventuali crediti aggiuntivi;
- decisioni relative a eventuali adeguamenti del tetto massimo degli anticipi accumulati;
- liberazione dei fondi per la seconda fase.

Conformemente al decreto del 4 ottobre 1991¹⁶ sul transito alpino, l'alta vigilanza dell'Assemblea federale è esercitata dalla Delegazione di vigilanza della NFTA. Tale Delegazione si compone di membri delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione, nonché delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere. Nell'ambito di tale decreto, la Delegazione di vigilanza della NFTA sottostà ai diritti e agli obblighi conformemente all'articolo 47^{quater} e all'articolo 50 della legge sui rapporti fra i Consigli¹⁷.

Le Commissioni delle finanze, le Commissioni della gestione e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere nominano ognuna due loro membri nella Delegazione di vigilanza della NFTA. La presidenza cambia annualmente tra un membro del Consiglio nazionale e un membro del Consiglio degli Stati. Per il resto, la Delegazione di vigilanza della NFTA si costituisce da sola.

La Delegazione di vigilanza della NFTA presenta annualmente alle Commissioni delle finanze, alle Commissioni della gestione e alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere un rapporto sulla sua attività di vigilanza.

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA riferisce ogni anno le proprie osservazioni in un rapporto di attività all'indirizzo delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere.

¹⁵ FTP, decreto sul transito alpino, regolamento del Fondo e decreto sul finanziamento della NFTA

¹⁶ RS 742.104

¹⁷ RS 171.11

2.2.6

Attuazione della gestione delle riserve

Un principio fondamentale per quanto riguarda il finanziamento della NFTA è di contenere il più possibile i costi. Sin dall'inizio i costruttori hanno ricevuto l'ordine di compensare nella misura del possibile ogni superamento del credito d'opera. Un credito d'opera è aumentato con la liberazione di riserve solo quando è dimostrato che non vi sono altre possibilità di compensazione e quando tali possibilità sono state esaminate dalla Confederazione. Questo sistema si è dimostrato di regola affidabile, confermando così che la prassi restrittiva relativa al finanziamento ha senz'altro effetti positivi. Esiste il rischio che un quadro finanziario stimato in modo troppo ottimistico verrebbe completamente sfruttato.

Un esempio significativo potrebbe essere l'investimento preliminare per la diramazione verso il tracciato sotterraneo di Uri: dagli studi di fattibilità dell'UFT per la variante di montagna del Cantone di Uri è risultato un fabbisogno d'investimento di 50–75 milioni di franchi per l'investimento preliminare. L'UFT ha calcolato per il finanziamento una riserva di 100 milioni di franchi. La progettazione dell'ATG ha evidenziato, a seconda della variante, un quadro dei costi tra i 40 e i 110 milioni di franchi per l'investimento preliminare. L'ATG, quale responsabile del progetto, ha proposto per il progetto messo in consultazione 2003 una variante di 106 milioni di franchi. Questa decisione dell'ATG quale società costruttrice è attualmente esaminata in modo critico dall'UFT.

Sulla base dell'articolo 3 del decreto federale dell'8 dicembre 1999¹⁸ concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA, il nostro Consiglio ha fino ad oggi liberato 772,7 milioni di franchi dal credito «riserve per opere».

Conformemente alla proposta del DATEC, il 21 agosto 2002 abbiamo deciso di liberare sulle riserve 395,073 milioni di franchi a favore dell'asse del Lötschberg (390 mio.) e del potenziamento sulla tratta San Gallo–Arth–Goldau (5,073 mio.) e di trasferire un credito d'opera, conformemente all'articolo 3 lettera a, pari a 20 milioni di franchi dall'opera «lavori di sistemazione sul resto della rete» all'opera «asse del Lötschberg». Il 27 agosto 2003 abbiamo liberato altri 377,6 milioni di franchi dalle riserve: 165 milioni di franchi per l'«asse del Lötschberg» e 212,6 milioni di franchi per l'«asse del San Gottardo». Le riserve della prima fase ammontano tuttora a circa 368 milioni di franchi.

2.2.7

Procedura alternativa per la liberazione delle riserve

L'alternativa secondo cui la liberazione delle riserve potrebbe avvenire tramite il Parlamento si oppone all'articolo 3 del decreto federale concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA. Tale articolo delega al Consiglio federale la responsabilità operativa per il progetto, e di conseguenza anche per la liberazione delle riserve,

Tale procedura, che prevede il finanziamento delle modifiche relative ai progetti mediante crediti aggiuntivi con le relative decisioni parlamentari, avrebbe d'altra parte come conseguenza che per ogni credito aggiuntivo occorrerebbe redigere un messaggio e sottoporlo al Parlamento. Normalmente tale processo, con la redazione del messaggio, la consultazione degli uffici, la procedura di corappporto, il decreto

¹⁸ FF 2000 136

del Consiglio federale, la pubblicazione nel Foglio federale, le deliberazioni della Commissione della Camera prioritaria, la decisione della Camera prioritaria, la Commissione della seconda Camera, la decisione della seconda Camera, nonché eventuali appianamenti delle divergenze dura circa un anno in totale se non subentrano divergenze importanti. Le conseguenze della mancanza di crediti sarebbero considerevoli per lo svolgimento dei lavori e dunque anche per l'ottimale realizzazione dei progetti della NFTA.

Conclusioni: le dimensioni del progetto NFTA e i lunghi tempi necessari alla pianificazione e alla costruzione comportano anche disposizioni giuridiche adeguate, in modo da poter reagire rapidamente agli imponderabili durante il periodo dei lavori. Con il nuovo credito complessivo per la NFTA e il credito d'opera «riserve» è stato creato uno strumento in grado di rispondere alle esigenze di un finanziamento flessibile e ben funzionante.

L'evoluzione del progetto ha come conseguenza costi finali presumibili più elevati di quanto supposto inizialmente. Non è possibile effettuare compensazioni all'interno del progetto (cfr. n. 6.2). Tutti i costi supplementari sono giustificati da rischi non prevedibili (geologia, suolo ecc.) oppure sono riconducibili a miglioramenti dei progetti per quanto riguarda la sicurezza, adattata al più recente stato della tecnologia, ad un'ottimizzazione del tracciato ecc. I costi supplementari sono elevati, ma plausibili e comprensibili.

2.3 Credito aggiuntivo

Un credito aggiuntivo è un aumento di un credito d'impegno deciso dal Parlamento in base ad un messaggio del Consiglio federale. Con un credito aggiuntivo il Parlamento completa un credito d'impegno insufficiente.

Il 13 settembre 2003, il Consiglio federale ha adottato il messaggio e il disegno di decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 all'indirizzo del Parlamento, proponendo un completamento del credito d'impegno insufficiente¹⁹. Il 17 dicembre 2003 il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto con 34 voti contro uno. L'8 gennaio 2004, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ha deciso all'unanimità di trattare la questione durante la sessione primavera 2004.

Il 9 febbraio 2004 la CTT-N ha rivisto la sua decisione dell'8 gennaio 2004 e ha chiesto al Consiglio federale di presentarle un rapporto sui costi aggiuntivi entro la sua prossima riunione prevista per il 19/20 aprile 2004. La trattazione del messaggio concernente il decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 è stata rinviata.

¹⁹ FF 2003 5695

2.3.1 Necessità di un credito aggiuntivo

Il capitolo relativo ai costi indica che è giunto il momento di completare il credito d'impegno. Il credito aggiuntivo è attribuito al credito d'opera «riserve». Come illustrato in precedenza (cfr. capitolo sulle riserve), le modifiche di ordinazioni sono contenute nel credito d'opera «riserve». Dal momento che non si possono prevedere i costi supplementari, non è opportuno suddividere i fondi tra le singole opere. Di conseguenza il credito aggiuntivo è destinato ad aumentare le riserve per ricostituire il margine di manovra necessario.

Stato delle finanze al 31 dicembre 2003

(Tutti gli importi sono indicati in mio. di franchi (senza IVA e interessi intercalari)/ stato dei prezzi 1998)

	Complessivo	Fase 1: progetti approvati	Fase 2: progetti richiesti	Fase 3: progetti bloccati
Stato dei prezzi/IRN 1998/105.9	1998/105.9	1998/105.9	1998/105.9	1998/105.9
Credito complessivo (dopo il DCF del 3.7.2001)	14'704.0	11'320.0	2'243.0	1'141.0
Somma dei crediti d'opera	12'757.0	10'179.0	1'437.0	1'141.0
Riserve	1'947.0	1'141.0	806.0	0.0
Riserve liberate al 31.12.2003	772.7	772.7	0.0	0.0
Credito complessivo NFTA al 31.12.2003	14'704.0	11'320.0	2'243.0	1'141.0
Somma dei crediti d'opera	13'529.7	10'951.7	1'437.0	1'141.0
Riserve	1'174.3	368.3	806.0	0.0

La tabella mostra la suddivisione del credito complessivo NFTA nella prima e nella seconda fase, mentre la fase 2 è ulteriormente suddivisa in «progetti proposti» e «progetti bloccati». Il credito complessivo NFTA, il 31 dicembre 2003, contiene i fondi liberati di 11,32 miliardi di franchi, 10,95 miliardi di crediti d'opera e altri 368 milioni di riserve. Queste cifre devono ora essere confrontate con i costi presumibili o i mezzi finanziari necessari nei prossimi anni per le aggiudicazioni.

Confronto costi e finanze

(Tutti gli importi sono indicati in mio. di franchi (senza IVA e interessi intercalari)/ stato dei prezzi 1998)

	Complessivo	Progetti approvati della fase 1 e progetti richiesti della fase 2	Fase 2: progetti bloccati
Stato dei prezzi/IRN	1998/105.9	1998/105.9	1998/105.9
Credito complessivo NFTA al 31.12.2003	14'704.0	13'563.0	1'141.0
Costi finali presumibili	15'811.4	14'670.4	1'141.0
Credito aggiuntivo necessario	1'107.4	1'107.4	0.0
Credito complessivo NFTA al 31.12.2003	14'704.0	13'563.0	1'141.0
Costi finali presumibili	15'811.4	14'670.4	1'141.0
Rischio/Variazioni	1'400.0	1'400.0	
Credito aggiuntivo necessario con variazioni	2'507.4	2'507.4	0.0

Il credito aggiuntivo servirà a finanziare i progetti autorizzati della fase 1 (essenzialmente le gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo) e i progetti proposti della fase 2 (essenzialmente la galleria di base del Monte Ceneri). I costi finali presumibili di questi progetti ammontano a 14,670 miliardi, mentre la quota a disposizione del credito complessivo per la NFTA ammonta unicamente a 13,56 miliardi di franchi. Per il finanziamento dei costi finali presumibili calcolati, stando a quanto attualmente noto, è dunque necessario un credito aggiuntivo di 1,1 miliardi.

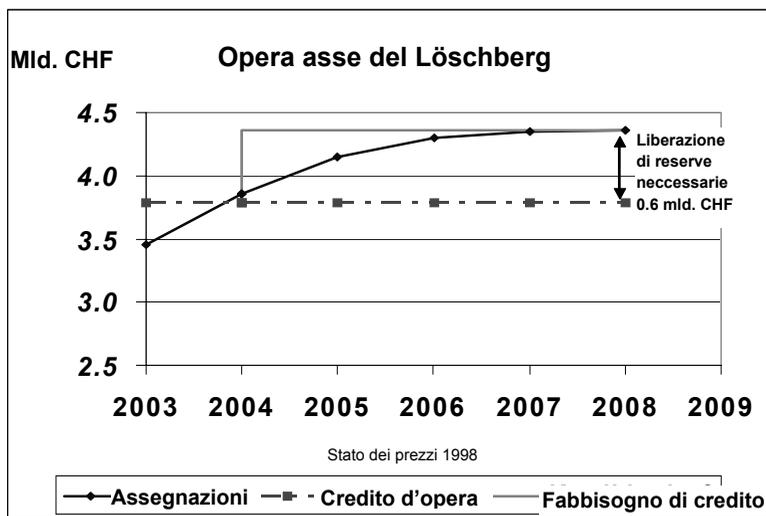
Dal n. 2.1.2 emergono variazioni per quanto riguarda i costi finali presumibili. Per garantire con certezza il finanziamento fino alla messa in funzione e al conteggio dei progetti, per il calcolo dei fondi necessari sarebbe opportuno tenere conto anche delle variazioni e del rischio. In questo caso il credito aggiuntivo ammonterebbe a 2,5 miliardi.

2.3.2 Ammontare del credito aggiuntivo

A quanto deve ammontare il credito aggiuntivo chiesto oggi? Per garantire la copertura di tutti i rischi sarebbe opportuno chiedere un credito aggiuntivo elevato. Tuttavia, ciò va contro il principio del contenimento dei costi.

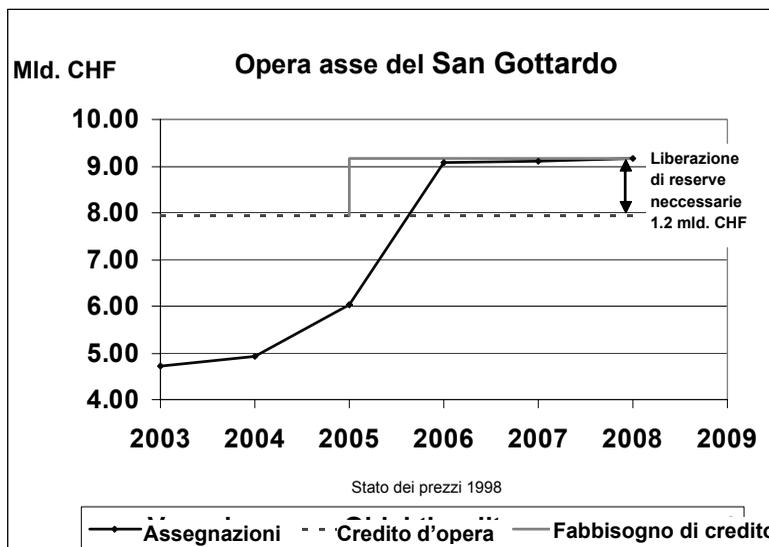
Come illustrato nel n. 6, nel 2007/2008 il nostro Collegio e presenterà comunque una nuova panoramica dei grandi progetti ferroviari. Reputiamo pertanto opportuno chiedere in un primo tempo solo un credito aggiuntivo per le aggiudicazioni fino al 2007/2008.

Aggiudicazioni asse del Lötschberg fino al 2008 secondo le indicazioni dei costruttori:



Fino al 2008 l'opera sull'asse del Lötschberg richiede una liberazione delle riserve pari a circa 600 milioni di franchi.

Aggiudicazioni asse del San Gottardo (Ceneri incluso) fino al 2008 secondo le indicazioni dei costruttori:



Fino al 2008 l'opera sull'asse del San Gottardo richiede una liberazione delle riserve pari a circa 1200 milioni di franchi.

Entro il 2008 sarà necessario liberare almeno 1,8 miliardi di riserve, affinché i progetti di costruzione possano essere portati avanti senza interruzioni. Dalla fase 1 rimangono 368 milioni di riserve, mentre la parziale liberazione della fase 2 permetterà di sbloccare riserve per 806 milioni, per un totale di 1,2 miliardi. Se i lavori rimanenti procederanno senza ulteriori difficoltà, ossia senza eventi particolari, mancheranno almeno 700 milioni di riserve. Questi possono essere prelevati dal credito aggiuntivo richiesto di 900 milioni di franchi.

2.3.3 Precisazioni giuridiche in merito al credito

Nel messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati per la seconda fase della NFTA 1 sono state estesamente commentate le condizioni di credito e di bilancio del credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi, nonché le basi giuridiche del decreto federale (FF 2003 5695, 5719 e 5722). Desideriamo completare queste spiegazioni come segue.

Secondo il disegno di decreto federale, come presentato unitamente al messaggio del 10 settembre 2003, il credito complessivo aumentato di 900 milioni di franchi ammonta a 15 604 milioni di franchi. Come indicato nel compendio del presente rapporto, tuttavia, secondo l'attuale stato delle conoscenze, il 31 dicembre 2003 i costi finali presumibili per tutti i progetti NFTA ammontano a 15 811 milioni di franchi. Inoltre, l'analisi dei rischi evidenzia un potenziale di rischio supplementare di 1400 milioni di franchi, nonché un potenziale di opportunità pari a 350 milioni

di franchi. Nella misura in cui rischi e opportunità si realizzassero, i costi finali della NFTA potrebbero aumentare di altri 1050 milioni di franchi, passando da 15 811 milioni a un totale di 16 861 milioni di franchi. In base a questo calcolo, il credito aggiuntivo necessario per la copertura dei costi complessivi presumibili non sarebbe di 900 milioni, bensì di 2157 milioni di franchi. In conformità alle prescrizioni budgetarie e ai decreti sul transito alpino rinunciamo a richiedere questa somma per i seguenti motivi.

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 10^{bis} 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 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.

Conclusioni: considerate le attuali condizioni quadro, la situazione concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale della seconda fase della NFTA 1 non appare allarmante. Senza modificare il decreto federale sarà possibile finanziare i prossimi quattro anni, qualora non subentrino eventi eccezionali. Un evento con costi successivi nell'ordine di grandezza di 100 milioni potrebbe essere compensato con il credito aggiuntivo di 900 milioni senza importanti misure correttive. Se dovessero tuttavia essere necessarie soluzioni di ripiego supplementari per la tecnica ferroviaria nella galleria di base del San Gottardo o del Lötschberg oppure dovessero verificarsi gravi errori di aggiudicazione (costi supplementari possibili stimati a 300 mio.), saremmo costretti prima a chiedere un credito aggiuntivo.

L'UFT e l'ATG hanno in questo ambito un certo margine di manovra, mentre rimane di grande importanza soprattutto la questione dell'inizio dei lavori per la galleria di base del Monte Ceneri. Le modifiche dei progetti che si stanno profilando indicano che la documentazione necessaria (progetti di costruzione e

approvazione dei piani) non sarà disponibile prima di metà 2005: ciò implicherebbe un ritardo di un anno nell'inizio della costruzione della galleria di base del Monte Ceneri. In questo caso il momento critico per il finanziamento sarebbe raggiunto solo nel 2009.

Per questi motivi, conformemente al nostro messaggio del 10 settembre 2003, proponiamo dapprima un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi. Questo importo è verosimilmente sufficiente per garantire il finanziamento delle aggiudicazioni fino al 2008. Nel 2007/2008, sulla base delle conoscenze disponibili a quel momento, sottoporremo al Parlamento un nuovo progetto che conterrà meno elementi imponderabili. A quel momento saranno infatti conclusi i lavori di costruzione della galleria di base del Lötschberg e la nuova linea sarà in funzione. Inoltre il traforo per la galleria di base del San Gottardo sarà completo all'80 per cento e una parte importante delle formazioni geologiche difficili sarà perforata. Anche i lavori per la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri saranno avviati. Alla luce dei rischi rimanenti, nel 2007/2008 esamineremo la procedura ancora da seguire (ad es. equipaggiamento parziale o totale della galleria di base del Monte Ceneri, calcolo dei costi finali presumibili) e chiederemo la parte restante del credito aggiuntivo per concludere i lavori.

2.4 Rinunce e compensazioni

2.4.1 Pianificazione del ridimensionamento

Nel quadro della NFTA, pianificazione del ridimensionamento significa sopprimere progetti di costruzione la cui realizzazione non è ancora stata iniziata, mentre è praticamente impossibile rinunciare a singoli elementi di costruzione sul cantiere di una linea. Le possibilità relative a una realizzazione a tappe sono illustrate nel capitolo sulla pianificazione di compensazione. Non sono tuttora iniziati i lavori nella galleria di base del Monte Ceneri, nella galleria di base dello Zimmerberg e nella galleria dello Hirzel. L'importanza di queste gallerie e le loro priorità sono illustrate nei n. 4.1–4.3.

Conclusion: l'inizio dei lavori nella galleria di base dello Zimmerberg e nella galleria dello Hirzel è rinviato; i due progetti restano nella seconda fase bloccata della NFTA 1. Il costo dei due progetti ammonta ancora a circa 850 milioni di franchi. Si deciderà in merito a un'eventuale rinuncia a parti del progetto unicamente nel 2007/2008, quando sarà presentata una nuova panoramica dei grandi progetti ferroviari. La decisione è di competenza del Parlamento.

2.4.2 Pianificazione della compensazione

La pianificazione della compensazione è un obiettivo che riguarda costantemente tutte le parti coinvolte nel progetto della NFTA e deve essere perseguito a tutti i livelli tramite una gestione parsimoniosa dei mezzi finanziari a disposizione.

La base giuridica è l'ordinanza sul transito alpino (articolo 2 capoverso 2 OTrAl): «I costruttori devono controllare costantemente i provvedimenti volti a rispettare i vari crediti d'opera conformemente al decreto dell'8 dicembre 1999 sul finanziamento del transito alpino e applicarli fatta salva una modifica di progetto subordinata ad autorizzazione. I lavori corrispondenti devono essere documentati» e l'articolo 2 capoverso 3: «Se si prevede che detti crediti d'opera non possono essere rispettati, i costruttori sono tenuti a sottoporre provvedimenti compensativi all'Ufficio federale dei trasporti (Ufficio federale). In particolare, illustrano le conseguenze sull'ordinazione della Confederazione».

Al momento di firmare la convenzione, i costruttori ATG e BLS AT avevano indicato che non era possibile considerare alcuna possibilità di compensazione. La pianificazione della compensazione è stata portata avanti nonostante ciò e sono state adottate alcune misure. Tuttavia, i costi supplementari dovuti a modifiche di progetto hanno ampiamente superato l'importo risparmiato, non permettendo alcuna compensazione.

Attualmente dalla pianificazione della compensazione emerge che i costruttori ritengono essenzialmente possibili solo i risparmi in forma di riduzioni dell'ordinazione della Confederazione (esigenze in materia d'esercizio, durata d'impiego, standard di sicurezza).

Nel mese di marzo 2004, la ATG ha proposto le seguenti misure di compensazione con un potenziale di risparmio pari a circa 258 milioni di franchi:

Gallerie traverso banco tra i tubi; aumento della distanza dai 325 m previsti ai 500 m.	24 mio.
Semplificazione dei pozzi di aerazione nelle stazioni multifunzionali di Sedrun e di Faido	85 mio.
Risparmi sugli investimenti preliminari per i futuri ampliamenti della galleria sul versante nord della GBG (Cantone di Uri, variante dorsale lunga chiusa) e sul versante sud della GBC (zona di Sarè presso Lugano)	21 mio.
Semplificazione dei punti di attacco intermedi di Sigirino sulla linea del Monte Ceneri	3 mio.
Rinuncia a un sistema di drenaggio per la GBC, che prevede il drenaggio separato delle acque di montagna dalle sostanze pericolose, che potrebbero straripare in caso di incidente.	6 mio.
Rinuncia a un sistema d'aerazione in caso d'incidente per la GBC (gestione degli incendi)	44 mio.
Ricavo stimato dai costruttori della rivendita di terreni	15 mio.
Rinuncia a una realizzazione a tappe nel Cantone di Uri	60 mio.
Totale	258 mio.

L'UFT prende atto che l'ultima misura non può essere concretizzata. Conformemente alla decisione d'approvazione dei piani emanata dal DATEC all'inizio di marzo 2004, occorre prevedere una soluzione a tappe. Secondo l'UFT, il penultimo punto non può in questo momento ancora essere incluso nelle misure di risparmio. I tempi necessari per vendere i terreni sono troppo lunghi per consentire stime attendibili. Il

potenziale di risparmio presentato dall'ATG si riduce, pertanto, di 75 milioni di franchi, scendendo a 183 milioni. Il potenziale di compensazione può invece essere incrementato tramite una riduzione della durata d'impiego o l'introduzione di limitazioni d'esercizio.

L'UFT presuppone inoltre che la domanda nel settore dei trasporti continuerà progressivamente ad aumentare. In questo senso si sta esaminando se è possibile tralasciare a priori alcune parti del progetto senza gravi inconvenienti pratici. Questa possibilità di compensazione con una realizzazione scaglionata è seriamente presa in considerazione.

L'UFT ha inoltre già assegnato un mandato per una nuova valutazione dell'impermeabilizzazione delle gallerie da parte di uno specialista esterno. Anche i costi di comunicazione sono rivalutati. In particolare si stanno verificando l'utilità e la dimensione delle infrastrutture di comunicazione dei costruttori della NFTA sui cantieri.

Conclusion: la pianificazione della compensazione spetta ai costruttori. È necessario continuare a verificare scrupolosamente le possibilità di compensazione e, nel limite del possibile, realizzarle. L'UFT reputa appropriata la via imboccata dall'ATG. Occorrerà inoltre considerare misure volte a diminuire i costi di investimento, che pregiudicano forse la durata d'impiego e la flessibilità d'esercizio. La Confederazione si aspetta altre proposte e domande motivate per eventuali modifiche di progetto. L'UFT informa la DVN in occasione delle riunioni ordinarie.

3 Direzione dei progetti e comunicazione

3.1 Direzione dei progetti della Confederazione su tre livelli

A livello di autorità, l'UFT assicura la direzione dei progetti (controlling). I principi relativi al processo di controlling sono definiti nella direttiva sul controlling della NFTA (DCN), emanata dal DATEC. L'UFT verifica se tale direttiva è rispettata, controlla l'affidabilità delle informazioni a tutti i livelli dell'organizzazione del progetto, nonché il rispetto degli accordi conclusi tra Confederazione e i diversi costruttori. Nell'ambito dei controlli, nel 2003 l'UFT ha condotto 28 verifiche. Sono presentate nell'allegato 10 con indicazione dei temi esaminati e una breve conclusione.

Il dispendio di mezzi dell'UFT per queste verifiche corrisponde a 450 giornate d'ispettore, ossia a 450 000 franchi all'anno. Tale importo comprende le risorse dell'UFT e gli specialisti esterni a cui sono state affidate la preparazione delle verifiche, le verifiche sul luogo e la valutazione sotto forma di rapporto. Per le entità esaminate, il dispendio di mezzi per la preparazione dei documenti e, all'occorrenza, per l'accompagnamento del gruppo di esaminatori, è stimato a circa 200 giornate d'ispettore all'anno.

Il *Controllo federale delle finanze* (CDF) sorveglia ed esamina l'operato dell'UFT e dei costruttori. Il CDF e l'organo di revisione interno dell'UFT conducono diverse

verifiche materiali presso l'UFT e i costruttori. Un programma d'ispezione annuale garantisce la coordinazione dei lavori. Sono ad esempio esaminati il controllo dei crediti, le aggiudicazioni (per sondaggio), nonché il controlling operativo e dei costi.

La *Delegazione di vigilanza della NFTA* delle Camere federali (DVN) esercita l'alta vigilanza parlamentare sulla NFTA. Conformemente alle linee direttive adottate il 2 giugno 1999 d'intesa con le commissioni da cui emana (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni), nonché con la Delegazione delle finanze, la DVN verifica in particolare il rispetto delle prestazioni, delle scadenze, dei costi e dei crediti, nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. La DVN può indirizzare reclami e raccomandazioni al Consiglio federale, ai servizi amministrativi competenti della Confederazione e alle imprese di costruzione. Nella sua qualità di istanza di vigilanza parlamentare, la DVN può inoltre chiedere alle Commissioni delle Camere federali di presentare interventi politici in merito alla NFTA.

Insieme al Consiglio federale, al DATEC, all'UFT e al CDF, la DVN fa parte del sistema di vigilanza e controllo della Confederazione. Tale sistema sorveglia i costruttori incaricati della pianificazione, della progettazione e della realizzazione della NFTA.

3.1.1 Importanza della direzione del progetto

Nel rapporto del 21 agosto 2000²⁰ «Steuerung von grossen Eisenbahnprojekten» il prof. dr. H.R. Schalcher scrive che per dirigere un progetto con successo è indispensabile un resoconto completo e trasparente. La privatizzazione dell'organizzazione dei proprietari o dei costruttori ha ripercussioni negative sulle possibilità di gestione di un progetto d'infrastruttura.

Nello studio Hayek del 14 giugno 2000 si legge che dall'esame della direttiva sul controlling della NFTA è emerso che questa non contiene nessuna esigenza a cui sarebbe possibile rinunciare nell'interesse di una realizzazione del progetto regolamentare e di una concretizzazione corretta ed entro i termini dell'opera dal punto di vista dei costi, delle scadenze, della qualità e delle particolarità tecniche.

Il progetto NFTA è il cantiere del secolo e la sua importanza e le sue dimensioni sono uniche. La NFTA non può semplicemente essere ordinata e comprata: vanno costantemente integrate ed applicate le nuove conoscenze acquisite durante il lungo periodo (oltre 25 anni) di progettazione e realizzazione e i tracciati nelle zone dei portali devono essere discussi pubblicamente. Nell'ambito della pubblicazione dei piani possono essere avanzate richieste di miglioramento che potenzialmente incidono sui costi o sulle scadenze. A causa degli elevati rischi geologici e tecnici, la stipulazione di un contratto vincolante tra il committente e i costruttori è collegato a rischi importanti.

Per questi motivi, la Confederazione e i costruttori hanno firmato una convenzione e assumono i rischi congiuntamente. Oltre a una grande fiducia, ciò richiede uno scambio reciproco di informazioni, una disponibilità a prendere decisioni comuni per quanto riguarda misure di gestione importanti (tracciato della linea ferroviaria), nonché regolari controlli. Ciò significa che oltre al controlling permanente sul posto

²⁰ Politecnico federale di Zurigo, «Institut Bauplanung und Baubetrieb», 31 agosto 2000

da parte delle società dei costruttori è indispensabile un controllo concomitante anche da parte delle autorità.

3.2 Comunicazione

3.2.1 Rapporto fra costruttori e Confederazione

I canali d'informazione per i rapporti relativi alle prestazioni, ai termini e ai costi definiti dal DATEC sono regolati nella direttiva sul controlling della NFTA (DVN). I costruttori informano tramite rapporti semestrali sullo stato dei lavori. Il rapporto deve fare il punto sulla situazione e sulle previsioni (ossia anche una previsione sui costi, rispettivamente sui costi finali presumibili) e deve includere una valutazione dei rischi. I costruttori devono inoltre informare l'Ufficio federale in caso di eventi con ripercussioni rilevanti sulle prestazioni, sui costi e sulle scadenze (art. 5 cpv. 2 OtrAI).

Oltre ai rapporti regolari si tengono sedute informative e di coordinazione a diversi livelli (vedi allegato 4).

Sulla base dei dati preliminari comunicati dai costruttori, alla fine di gennaio 2004 l'UFT ha elaborato una previsione provvisoria dei costi finali il 31 dicembre 2003 e ha in seguito informato il capo del Dipartimento e la DVN in merito ai costi finali presumibili e ai costi aggiuntivi che si profilavano. Sulla base delle conoscenze disponibili a quel momento, essi ammontavano a circa 700 milioni di franchi. In quell'occasione l'informazione, basata sulle comunicazioni inoltrate all'UFT dai costruttori, è stata come sempre rapida e trasparente.

I rapporti e gli organi d'informazione sono elencati nell'allegato 4. Nello stesso allegato è illustrato il flusso di informazioni dai costruttori verso l'UFT (e verso la DVN).

Il messaggio del Consiglio federale adottato il 10 settembre 2003 concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, si basa sui rapporti dei costruttori sullo stato dei lavori il 30 giugno 2003 e tiene conto di tutte le comunicazioni inerenti ai costi trasmesse ufficialmente prima del 27 agosto 2003 (decreto federale sulla liberazione delle riserve). A quel momento si sapeva che a Bodio e a Faido si erano presentate difficoltà geologiche. Non erano invece ancora stati comunicati costi supplementari concreti, poiché l'ATG non aveva indicato né un importo né un ordine di grandezza relativi ai costi supplementari. In mancanza di dati concreti, il finanziamento di tali costi supplementari è stato in un primo momento garantito dalle riserve disponibili del credito aggiuntivo di 400 milioni di franchi. Questo è stato comunicato in occasione delle deliberazioni delle CTT-S e CTT-N.

L'accumulo di costi supplementari di diversa natura ha comportato un esaurimento delle riserve più rapido del previsto (da fine ottobre 2003 a fine gennaio 2004). Le difficoltà incontrate nella stima dei costi supplementari risultano evidenti dal comunicato stampa dell'ATG del 28 ottobre 2003: «Faido, zona di disturbo in direzione sud chiarita e superata». I costi supplementari relativi ammontavano a circa 100 milioni di franchi; contemporaneamente si faceva riferimento a un risparmio di 40 milioni su altre tratte. Da questo comunicato ufficiale era possibile dedurre che sarebbero stati necessari 60 milioni di franchi supplementari. Nel rapporto sullo

stato dei lavori dell'ATG del 13 febbraio 2004, per questo settore sono infine menzionati costi supplementari per circa 130 milioni di franchi.

Conclusion: per quanto riguarda la BLS AT si osserva che nell'estate del 2003 i rischi sono stati sottovalutati. Quelli riconosciuti verso fine anno sono poi stati convertiti in costi supplementari effettivi, per essere inclusi successivamente nella previsione dei costi finali il 31 dicembre 2003. Sulla base del rapporto di metà 2003 – in cui i costi finali presumibili indicati erano inferiori di 25 milioni rispetto al semestre precedente – si poteva dedurre che fosse stato raggiunto il punto culminante dei costi finali presumibili.

Per quanto riguarda l'ATG, nel periodo tra il rapporto sullo stato dei lavori di metà 2003 e quello di fine 2003 non è pervenuta alcuna comunicazione di eventi comportanti costi supplementari. La Confederazione non è in grado di interpretare la portata dei costi supplementari sulla base di rischi annunciati precedentemente, di comunicazioni in occasione delle sedute di coordinazione, delle procedure di approvazione dei piani e dei comunicati stampa. A questo fine sono previste comunicazioni relative a nuovi eventi nel quadro del processo di controlling.

Ciononostante, il rapporto semestrale si è dimostrato uno strumento valido. Unitamente a una corretta applicazione della comunicazione di nuovi eventi è possibile rilevare tempestivamente lo stato attuale del progetto tra un rapporto e l'altro.

Nelle fasi con processi politici in corso parallelamente, quale l'esame di crediti aggiuntivi da parte del Parlamento, la Confederazione e i costruttori in futuro dovranno intensificare l'informazione nei confronti della DVN.

L'UFT è stato tuttavia incaricato di precisare le modalità per le informazioni di nuovi eventi, che riguardano in particolare i costi e le finanze, e di adattare i rapporti all'indirizzo di Parlamento e Consiglio federale anche alle esigenze particolari.

Allo stesso tempo, per tali casi, occorre coordinare maggiormente la comunicazione tra Confederazione e costruttori.

3.2.2 Comunicazione dei costi supplementari alla popolazione

A inizio febbraio 2004 l'UFT ha brevemente informato il Consiglio federale, la DVN, altre commissioni parlamentari e l'opinione pubblica in merito all'aumento di 700 milioni di franchi, calcolato sulla base delle conoscenze allora disponibili, dei costi finali previsti. Conformemente alla strategia di comunicazione della NFTA, le informazioni sono state trasmesse in modo rapido e trasparente. Questa comunicazione ha tuttavia dato adito a una certa confusione riguardo alla portata dei costi supplementari (confusione tra il credito aggiuntivo di 900 mio. e i costi supplementari di 700 mio.). Contemporaneamente oltre alla Confederazione, in qualità di autorità di alta vigilanza e committente, anche i costruttori si sono espressi pubblicamente in merito all'evoluzione dei costi. Ciò ha contribuito alla confusione.

Questo risultato non corrisponde alla strategia di comunicazione della NFTA. L'UFT non avrebbe potuto agire altrimenti e la forma d'intervento adottata era necessaria e opportuna: diversi organismi (Consiglio federale, DVN, media) dovevano essere informati in tempi brevissimi. In qualità di istanza di controllo, l'UFT non poteva accordarsi precedentemente con i costruttori. Per garantire la trasparenza necessaria l'UFT si è trovato nella situazione di dover agire rapidamente senza poter soddisfare le esigenze di tutti i gruppi di interesse. Dato l'elevato numero di parti coinvolte (UFT, costruttori, DATEC, DVN, CTT, Cantoni, specialisti) e dati i loro interessi in parte divergenti, ciò sarebbe possibile unicamente se in futuro la comunicazione fosse diretta centralmente dall'UFT (che sarebbe segnatamente autorizzato ad emanare direttive all'attenzione dei costruttori). Ciò implicherebbe tuttavia un cambiamento paradigmatico rispetto alla prassi attuale e alla strategia di comunicazione della NFTA.

Conclusion: occorre coordinare maggiormente la comunicazione tra Confederazione e costruttori. La strategia di comunicazione sulla NFTA fornisce gli strumenti operativi necessari. Tuttavia andrebbe riesaminata per quanto riguarda gli eventi straordinari.

4 I progetti NFTA della seconda fase

4.1 Galleria di base del Monte Ceneri

Studi del Politecnico federale di Losanna e delle FFS sulla piattaforma Nord-Sud mostrano che la galleria di base del Monte Ceneri (GBC) è necessaria per realizzare l'offerta prevista ed è giustificata dal profilo dell'esercizio:

- con la realizzazione della GBC l'asse di transito Basilea-Chiasso diventa una ferrovia di pianura²¹, in modo che potranno esserci rimorchiati pesi fino a 2000 tonnellate senza modificare la trazione (eliminazione della locomotiva di testa, intermedia e di spinta). Ne conseguono una diminuzione dei costi e un notevole guadagno di tempo nel traffico merci di transito con un aumento della produttività di circa il 20 per cento sull'asse Basilea-Chiasso. Contemporaneamente la GBC serve i terminal a Est e a Ovest della regione industriale di Milano,
- con la GBC è possibile ampliare le capacità per garantire tempestivamente la domanda di tracciati nel transito di merci,
- l'attraente collegamento rapido Locarno-Lugano attraverso la GBC comporta un importante trasferimento del traffico passeggeri dalla strada alla ferrovia e quindi anche notevoli aumenti dei proventi del traffico passeggeri,
- tutti i corridoi per i tracciati a Sud di Vezia esaminati possono essere integrati nel progetto esistente della GBC,

²¹ Rimangono ancora rampe con pendenza fino al 21 per cento tra Chiasso Smistamento e Capolago. Nel collegamento Nord-Sud, che ha il maggiore carico, la pendenza determinante è del 15 per cento e si trova tra Capolago e Mendrisio. La rampa Chiasso Sm-Balerna del 21 per cento è trascurabile per il traffico Sud-Nord.

- in caso di difficoltà finanziarie la GBC deve essere prioritaria rispetto alla galleria di base dello Zimmerberg (GBZ). La sua rapida realizzazione contemporaneamente alla galleria di base del San Gottardo consente di conseguire un risultato ottimale per quanto concerne la capacità e la qualità del trasporto.

Stato della procedura: il progetto GBC è stato pubblicato dal 2 aprile al 16 maggio 2003. A causa delle annunciate modifiche di progetti, la conclusione della procedura di approvazione dei piani (rilascio dell'autorizzazione di costruzione) è prevista al più presto per metà 2005.

Costi: i costi finali presumibili della GBC con due tubi a binario unico sono stimati a 2035 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998).

4.1.1 Scelta della variante per la galleria di base del Monte Ceneri²²

4.1.1.1 Riflessioni fondamentali sulla sicurezza

La maggioranza delle gallerie ferroviarie esistenti dispongono di un unico tubo. Infatti, delle 6 gallerie ferroviarie svizzere, 5 sono state costruite prima del 1925. Le gallerie ferroviarie più recenti hanno in genere due o addirittura tre tubi. Nel corso degli ultimi decenni i flussi di traffico sono inoltre cambiati notevolmente (più traffico passeggeri e merci, ritmi più elevati, minori tempi di attesa per le coincidenze, convogli più grandi). Questi cambiamenti hanno anche comportato un aumento del potenziale di rischio, compensato per lo meno in parte da migliori impianti di sicurezza (ETCS). Contemporaneamente l'opinione pubblica è diventata più sensibile in alcuni ambiti. La soglia di tolleranza nei confronti di incidenti gravi nel settore della circolazione, soprattutto in seguito ad alcuni gravi incidenti verificatisi nelle gallerie (stradali), si è abbassata anche per quanto riguarda i trasporti pubblici.

I requisiti minimi relativi alla sicurezza nelle gallerie sono notevolmente aumentati negli ultimi decenni, non solo in seguito agli incidenti del Monte Bianco e del San Gottardo. Di conseguenza sono state considerevolmente ottimizzate le possibilità di fuga nelle gallerie stradali. Per mezzo di misure di aerazione e brevi vie di fuga verso settori sicuri (ad es. la galleria di fuga della galleria stradale del San Gottardo) è stata migliorata sensibilmente la possibilità di mettersi in salvo in caso d'incendio. Nel settore ferroviario, per molto tempo non vi è stata alcuna evoluzione anche perché, rispetto alle gallerie stradali, nelle gallerie ferroviarie le situazioni pericolose sono molto più rare. Non è stato considerato il problema che, per rispondere alle esigenze odierne dell'opinione pubblica, è necessario anche prendere misure preventive per evitare eventuali incidenti, possibili seppur rari, o per lo meno limitarne le conseguenze, in particolare in termini di perdita di vite umane.

Le norme e le disposizioni internazionali in vigore raccomandano, in caso di traffico misto (passeggeri e merci), un sistema di galleria a due tubi a binario unico. Nelle «Recommendations...on safety in tunnels (rail)» del 1.12.2003, la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) consiglia «(...) for mixed

²² Cronologia: cfr. allegato 8

traffic, taking in account aerodynamics factors, a single-bore single-track might be more appropriate».

L'allegato 7 riporta due grafici sul tema sicurezza e rischio.

L'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR), che si applica anche al trasporto ferroviario di merci pericolose, regola ora anche i metodi per la valutazione e la quantificazione dei rischi, che vengono effettuate mediante un'analisi quantitativa del rischio. L'OPIR prescrive inoltre che le vie di comunicazione devono essere costruite e gestite secondo lo sviluppo della tecnica di sicurezza. Vengono così rafforzati gli obiettivi stabiliti nella legge federale sulle ferrovie, secondo cui gli impianti ferroviari devono essere costruiti e gestiti secondo i progressi della tecnica e le imprese ferroviarie sono responsabili della sicurezza d'esercizio degli impianti ferroviari.

Quest'evoluzione, che vede un aumento del traffico, accompagnato da un incremento dei rischi e dall'abbassamento della soglia di tolleranza, conduce inevitabilmente all'elaborazione di strategie di sicurezza che prevedano misure per ridurre i rischi. Molti singoli elementi, quali il sistema di galleria, le fermate d'emergenza, l'aerazione a sovra- e sottopressione, le gallerie traverso banco, il materiale rotabile e i sistemi di sicurezza devono essere inclusi in tali riflessioni.

Quando a metà degli anni Novanta si è trattato di definire una strategia di sicurezza per la NFTA, esisteva un unico sistema di riferimento (= stato della tecnica di sicurezza): la galleria sotto la Manica che collega la Francia all'Inghilterra. Questa galleria è a tre tubi. Con grande impegno e coinvolgendo esperti provenienti da tutto il mondo, i singoli elementi del concetto NFTA sono stati soppesati e resi compatibili. Infine, tenendo conto delle esigenze in materia di sicurezza, per la NFTA si è scelta la variante a due tubi, che richiede investimenti notevolmente minori. Il 12 aprile 1995, il Consiglio federale ha deciso a favore di una variante a due tubi per la NFTA nella GBG e nella GBL. (Approvazione dei progetti preliminari per la NFTA / Piano settoriale AlpTransit: «Per le due gallerie di base tra Erstfeld e Bodio, nonché tra Frutigen e Steg, è approvato un sistema con due tubi a binario unico»).

La soppressione anche solo di singoli elementi della strategia di sicurezza comprometterebbe l'intera strategia. Dal punto di vista puramente fisico, i treni potrebbero evidentemente transitare senza problemi attraverso un sistema di galleria che non corrisponde allo stato della tecnica in materia di sicurezza. Tuttavia, per legge le imprese ferroviarie sono tenute ad adeguare le infrastrutture dal profilo della sicurezza, ad adottare le misure necessarie e a operare limitazioni, fino a quando i rischi non raggiungano nuovamente un livello accettabile e l'esercizio sia in grado di reggere il confronto con altri tracciati moderni nazionali e internazionali. In qualità di autorità di vigilanza, la Confederazione sarebbe costretta a imporre condizioni severe per il rilascio dell'autorizzazione d'esercizio.

La realizzazione del progetto originale della galleria – che prevedeva un tubo a doppio binario senza uscite di soccorso - non sarebbe compatibile con gli standard attuali in materia di sicurezza. Pertanto, perché possa essere considerata adeguata allo sviluppo della tecnica di sicurezza, la soluzione che prevede un tubo a doppio binario dovrebbe in particolare essere provvista di uscite di soccorso aerate fino in superficie a una distanza massima di 1000 m oppure di un cunicolo di sicurezza parallelo.

I risparmi possibili derivati dal cambiamento del sistema di galleria sarebbero così ben inferiori a quanto affermato. Anche il sistema originario di un tubo a doppio binario potrebbe essere autorizzato unicamente se dotato di (costose) uscite di soccorso.

4.1.1.2 Limitazioni d'esercizio

Poiché un sistema di galleria semplificato comporta manchevolezze dal punto di vista della sicurezza, il livello di sicurezza necessario dovrebbe essere garantito dalla prescrizione di misure d'esercizio. Ciò potrebbe significare per esempio il divieto di incrocio tra treni viaggiatori e treni merci nelle gallerie. Il DATEC ha deciso un provvedimento analogo (orario che prevede il divieto d'incrocio di treni viaggiatori e treni blocco/treni per il trasporto di carburante) per la galleria dello Zimmerberg (secondo doppio binario Zurigo-Thalwil). Poiché la GBC è più lunga rispetto alla GBZ già aperta (parte 1) e poiché lungo la GBC il traffico di treni merci sarà verosimilmente molto più intenso, le condizioni d'esercizio nella GBC con un tubo a doppio binario dovrebbero essere molto più severe rispetto a quelle nella GBZ. Ciò comporterebbe notevoli limitazioni d'esercizio.

Illustriamo ora brevemente alcuni elementi che descrivono quali potrebbero essere queste limitazioni. Evidentemente si tratta di ipotesi che andrebbero affinate e approfondite:

- *a) divieto di traffico misto nella galleria:* per evitare che treni viaggiatori e treni merci circolino contemporaneamente all'interno della galleria, si potrebbero, ad esempio, fare transitare i treni merci lungo la galleria e i treni viaggiatori lungo la tratta di montagna. Alternativamente si potrebbe elaborare un piano secondo cui è consentito l'accesso alla galleria ai treni merci unicamente quando non ci sono treni viaggiatori all'interno e viceversa (caso Zimmerberg/potenziamento del binario doppio sulla linea Zurigo-Thalwil). Infine i treni merci potrebbero essere fatti transitare lungo l'asse della NFTA, mentre i treni viaggiatori sarebbero deviati sull'altra linea. Oltre a limitazioni d'esercizio, una separazione successiva del traffico comporterebbe tuttavia grandi investimenti inutili nella NFTA. La NFTA è stata essenzialmente progettata e attrezzata per il traffico misto,
- *b) niente merci pericolose in galleria:* sarebbe possibile ridurre i rischi vietando il transito di merci pericolose lungo la linea della NFTA. In questo modo, l'impianto non sarebbe più soggetto all'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti. Tuttavia, poiché anche lungo diverse gallerie stradali alpine vige un divieto di transito per determinate merci, non sarebbe più possibile trasportare alcuni tipi di merci, quali i prodotti chimici, i derivati dal petrolio, ecc. lungo l'asse di transito della NFTA. Dato che una limitazione di questo genere influirebbe anche sulla strada viaggiante (RoLa), un provvedimento di questo tipo comprometterebbe notevolmente anche l'auspicato trasferimento del trasporto merci dalla strada alla ferrovia,
- *c) limitazione della capacità:* sarebbe possibile ridurre i rischi diminuendo il numero autorizzato di treni al giorno rispetto a quello previsto dalla strategia NFTA. Ciò comporterebbe tuttavia una limitazione della capacità della NFTA e, di conseguenza, una notevole svalutazione della NFTA,

- *d) riduzione delle esigenze in materia di sicurezza*: il nostro Consiglio esclude una riduzione generale degli standard di sicurezza. Attualmente un provvedimento simile sarebbe difficilmente accettabile dall'opinione pubblica e sarebbe contrario alle norme internazionali in vigore.

La NFTA non è semplicemente un progetto costituito da gallerie molto lunghe. La sua unicità consiste innanzitutto nel fatto che è stata concepita per il traffico misto e per il trasporto di merci pericolose autorizzate. Il livello di sicurezza deve soddisfare questi standard elevati, oggi e in futuro. Nelle «Recommendations...on safety in tunnels (rail)» del 1.12.2003, per la «regolamentazione del traffico misto» nelle gallerie lunghe, l'UNECE osserva che: «[The separation of passenger and freight trains] is not recommended as a standard measure except for tunnels which are very long or have mixed passenger and freight trains with dangerous goods.» (ciò significa che nel caso della GBC, molto lunga e prevista per il traffico misto e per il trasporto di merci pericolose, una separazione dell'esercizio è pertanto raccomandabile).

Per le gallerie molto lunghe, la norma UIC 779-9 «Sicurezza nelle gallerie ferroviarie» dell'agosto 2003 raccomanda nella sua «Regolamentazione per il traffico misto» quanto segue: «il numero di incroci di treni (in particolare di treni viaggiatori e treni merci) nelle gallerie è ridotto con un'ottimizzazione dell'orario. (...) Gli orari devono essere elaborati in modo da evitare del tutto (o quasi) questo genere di incrocio».

Occorre poi considerare che le gallerie sono costruite per una durata d'impiego di 100 anni (rivestimento delle gallerie, struttura portante, condutture). Non è immaginabile sopprimere singoli elementi della complessa strategia di sicurezza senza altre ripercussioni. La galleria del Monte Ceneri con un tubo unico – secondo la proposta dell'ATG addirittura senza uscite di soccorso/cunicoli fino in superficie o un cunicolo di soccorso parallelo – non è concepibile senza considerevoli limitazioni d'esercizio o un innalzamento della soglia di tolleranza del rischio da parte dell'opinione pubblica.

4.1.2 Galleria di base del Monte Ceneri: possibilità di una costruzione a tappe

Il progetto 2003 della galleria di base del Monte Ceneri prevede l'ampliamento totale. Per motivi giuridici non è stato possibile esporre pubblicamente un progetto a tappe o addirittura una variante al progetto di ampliamento totale.

Tuttavia, esistono possibili varianti di scaglionamento della realizzazione (cfr. allegato 8).

Rispetto al progetto pubblicato, sarebbe possibile tralasciare singoli moduli. Attuando una serie di adeguamenti, la galleria di base del Monte Ceneri potrebbe essere realizzata a tappe (ad esempio attrezzando uno solo dei tubi). Una simile realizzazione a tappe comporterebbe modifiche di progetto (ad esempio adeguamento della topologia dei binari nei punti di collegamento, gestione del materiale), per le quali sarebbe necessario avviare le relative procedure di modifica di progetto. Questa opzione, anche se comporterebbe un notevole dispendio supplementare di tempo, non è da escludere.

Il bando non è ancora stato pubblicato, ma i lavori per il progetto di costruzione sono stati avviati. Qualora, sulla base di future decisioni politiche, emergesse la

necessità di una realizzazione a tappe o di un ulteriore adattamento del progetto, è possibile che se ne tenga conto nell'allestimento della documentazione di bando. Inviteremo l'ATG a tenere conto delle condizioni quadro politiche e delle future decisioni nella preparazione del bando e nella sua stesura. Poiché il contenuto e la portata di queste decisioni non sono ancora noti, reputiamo che sia prematuro emanare disposizioni per un eventuale adeguamento del progetto.

Secondo i progettisti, la decisione relativa alla dotazione tecnica del secondo tubo andrebbe presa al momento di attribuire il mandato di progettazione. Il progetto attuale prevede la costruzione di due tubi. I lavori successivi e la possibilità di attrezzare uno o entrambi i tubi potranno essere seguiti parallelamente. Una decisione sarà inevitabile al più tardi nel 2008, ossia contemporaneamente alla presentazione della domanda di un secondo credito aggiuntivo, che includerà anche la specificazione della tecnica ferroviaria della galleria di base del Monte Ceneri.

Conclusioni: la galleria di base del Monte Ceneri deve essere realizzata. I lavori inizieranno nel 2006 (i lavori di preparazione cominceranno nel 2005), sempre che siano a disposizione piani approvati e i mezzi finanziari del Fondo per i grandi progetti ferroviari. Il Consiglio federale incarica l'UFT di esaminare le possibilità di ridimensionamento e le possibili varianti.

4.2 **Galleria di base dello Zimmerberg**

La galleria di base dello Zimmerberg (GBZ) migliora il raccordo della Svizzera alla NFTA aumentando la capacità e riducendo i tempi di percorrenza per il traffico passeggeri. Lo studio delle FFS sulla piattaforma d'esercizio Nord-Sud mostra che la GBZ, con il tracciato della linea secondo il piano settoriale AlpTransit (galleria a partire dalla biforcazione di Nidelbad fino a Litti), rappresenta un'alternativa migliore dal profilo dell'esercizio rispetto al progetto proposto dall'ATA.

Progetti alternativi per il tracciato della linea nel piano settoriale AlpTransit relativo al corridoio Zurigo-Zugo-Arth-Goldau sono concepibili e potranno essere valutati in modo mirato dopo la decisione sull'ulteriore modo di procedere.

- Con la GBZ è possibile separare il traffico veloce da quello lento e sgravare Thalwil.
- Può essere potenziata l'offerta Zurigo-Svizzera centrale e Zurigo-Ticino secondo le esigenze del mercato.
- È garantita la flessibilità per ampliare l'offerta.
- La GBZ consente, assieme alla galleria di base del San Gottardo e alla galleria di base del Monte Ceneri, tempi di percorrenza molto attrattivi Zurigo-Ticino (ca. 1¹/₂ ore) e Zurigo-Milano (tempo di sistema 3 ore) con fermata nella Svizzera centrale e snodi a Bellinzona e Lugano.
- La GBZ serve in primo luogo per il trasporto viaggiatori.

Conclusione: la galleria di base dello Zimmerberg è giustificata nell'ottica dell'esercizio ferroviario in primo luogo per il trasporto viaggiatori. È previsto un esame approfondito delle alternative per il tracciato della linea nel piano settoriale AlpTransit. Rispetto alla galleria di base del Monte Ceneri, la galleria di base dello Zimmerberg è secondaria. Il credito per la GBZ continua quindi a rimanere bloccato.

Costi: i costi finali presumibili della galleria di base dello Zimmerberg con un tubo a doppio binario sono stimati a 753 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998), senza tener conto di eventuali ulteriori dispositivi di sicurezza (cunicoli di fuga).

4.3 Collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dello Hirzel)

Nell'ambito del ridimensionamento della NFTA, la galleria dello Hirzel è scesa di rango nella scala delle priorità, dal momento che per il traffico viaggiatori dalla Svizzera orientale (per es. San Gallo) verso l'asse del San Gottardo in direzione Sud comporterebbe un *prolungamento del tempo di percorrenza* (ca. 5 minuti) rispetto al tragitto attraverso il Sattel. Il traffico merci, grazie agli ampliamenti della rete di Ferrovia 2000 (ampliamento a quattro binari Thalwil-Zurigo-valle della Limmat), può passare dalla regione di Zurigo. Secondo il disegno di decreto sul transito alpino contenuto nel messaggio FTP²³, la galleria dello Hirzel doveva essere definita solo nel piano settoriale. Successivamente il Parlamento l'ha inserita negli investimenti finanziati della NFTA.

Lo studio delle FFS concernente la piattaforma d'esercizio Nord-Sud mostra che la galleria dello Hirzel non è (ancora) giustificata dal profilo dell'esercizio se si considera il periodo fino al 2015:

- nell'ottica attuale, il mercato non richiede la costruzione di un collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e l'asse del San Gottardo entro il 2015 né per il traffico passeggeri né per il traffico merci,
- il traffico merci proveniente dalla Svizzera orientale può essere convogliato a Nord di Zurigo e quindi attraverso la Südbahn (linea FFS che attraversa il Freiamt) alla linea del San Gottardo,
- nel traffico passeggeri la Svizzera orientale ha buone possibilità di raccordo verso Sud sia via Zurigo sia con il Voralpenexpress ad Arth-Goldau.

Conclusione: nel programma della seconda fase della NFTA 1, la galleria dello Hirzel è per ora rimandata. Il Consiglio federale stabilirà quando sarà opportuno riesaminarla e se necessario proporrà di liberare il credito.

Costi: i costi finali presumibili della galleria dello Hirzel a binario unico sono stimati a 200 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998) e verranno accantonati nel Fondo FTP dopo il 2012.

5 Temi particolari

Le interrogazioni parlamentari contengono anche una serie di temi e di domande particolari, che devono essere chiarite sulla base delle conoscenze attuali.

5.1 ETCS Level 2²⁴

La BLS AT ha il compito di preparare l'infrastruttura per il settore comando dei treni, protezione dei treni e segnalamento nella galleria di base del Lötschberg (GBL). L'esecuzione è stata affidata alla società Alcatel. I lavori procedono secondo i piani, come ha mostrato una verifica della BLS AT nel gennaio 2004.

I settori a rischio sono i seguenti:

equipaggiamento dei veicoli per il sistema ETCS Level 2: è stata trovata una soluzione tecnica per la modifica della maggior parte dei veicoli. La realizzazione della trasformazione in serie è prevista entro la fine del primo trimestre del 2006. Per i veicoli del tipo Re 485 e di servizio (veicoli di manutenzione e di soccorso), esiste una soluzione tecnica per la modificazione. Sussiste il pericolo che i tempi per l'installazione si prolunghino se le ordinazioni non vengono effettuate tempestivamente e i termini di consegna non sono rispettati. Se ciò dovesse succedere, nel maggio 2007 i veicoli provvisti di ETCS non sarebbero pronti;

interoperabilità: per le installazioni ETCS Level 2 sono state incaricate diverse società: l'Alstom per la nuova linea Mattstetten-Rothrist e l'Alcatel per la GBL. Ciò implica che l'interoperabilità delle installazioni su due diverse infrastrutture deve imperativamente essere provata prima della messa in funzione della GBL. Tuttavia non tutti i test di prova sono stati ancora definiti a livello europeo.

Soluzioni possibili e modo di procedere

Direzione del sistema ERTMS²⁵: l'UFT ha assegnato alle FFS la direzione del sistema ERTMS. In questo modo viene garantita una visione d'insieme per l'introduzione del sistema ETCS in Svizzera e, in particolare, è assicurata la pianificazione armonizzata per la nuova linea ferroviaria e per la galleria di base del Lötschberg.

Modifica dei veicoli: le FFS hanno presentato un progetto per l'installazione del sistema ETCS Level 2 sulla nuova linea ferroviaria entro metà 2006 e per la trasformazione dei veicoli a tempo debito in vista dell'apertura della GBL. Bombardier ha presentato un'offerta per la modifica dei locomotori da trasporto merci del tipo Re 485 entro il mese di maggio 2007. Sono anche state proposte soluzioni per la

²⁴ Cronologia: cfr. allegato 9

²⁵ ERTMS European Rail Traffic Management System: iperonimo di ETCS, che comprende la trasmissione di voce e dati.

modifica dei veicoli di servizio (veicoli di manutenzione e di soccorso). L'ordine della BLS AG è ancora in sospenso (stato 8.3.04).

Interoperabilità: per garantire l'interoperabilità le FFS propongono di collaudare i veicoli equipaggiati dalla Alstom sul tracciato pilota Jüteborg-Halle-Lipsia e, viceversa, di collaudare i veicoli equipaggiati dalla Siemens sul tracciato della nuova linea ferroviaria. Ciò permetterà di individuare i problemi prima della verifica nella GBL e di prendere le eventuali misure necessarie.

Installazione supplementare: la BLS AG propone di realizzare un'installazione supplementare dotata di segnalazione convenzionale e di una protezione dei treni (variante «a tappe»). Sulla base della pianificazione di cui dispone attualmente l'UFT, questa soluzione comprometterebbe il rispetto del termine del maggio 2007 per la messa in funzione, nonché l'obiettivo di introdurre il sistema ETCS Level 2 nella GBL. Secondo il preventivo della BLS, il costo per l'installazione supplementare ammonterebbe a 60 milioni di franchi.

La BLS AT propone la realizzazione di una installazione supplementare minima (variante 3), che consentirebbe l'esercizio ridotto della GBL in caso di interruzioni temporanee nella fase iniziale. Contrariamente alla variante di un'installazione supplementare «a tappe», questo progetto non aggiungerebbe un ulteriore rischio di compromettere la messa in funzione con il sistema ETCS Level 2. Secondo la BLS AT i costi ammonterebbero a 16 milioni di franchi. L'UFT deciderà nell'aprile 2004 in merito alla variante da adottare.

L'UFT ha incaricato un esperto indipendente riconosciuto di effettuare una perizia. Nel suo rapporto finale del 28 febbraio 2004, l'esperto afferma che con l'introduzione del sistema di comando e le misure sopra citate per la modifica dei veicoli e i test di interoperabilità, è possibile mettere in funzione la GBL con il sistema ETCS Level 2 nel maggio 2007.

5.2 Distanza fra le gallerie traverso banco²⁶

Secondo il progetto attuale dell'ATG, la distanza prevista fra le gallerie traverso banco è di 325 metri. In un primo momento l'UFT aveva sostenuto che la distanza prevista inizialmente pari a 650 metri fosse troppo grande. La riduzione a 325 metri (e non per es. a 500 m) è dovuta a motivi di continuità del progetto (dimezzamento della distanza prevista nel progetto originale). Dopo la decisione dell'ATG anche la BLS-AT ha ridotto la distanza originale fra le gallerie traverso banco da 500 a 333 metri.

Conformemente alle norme internazionali in vigore, la distanza massima fra le gallerie traverso banco è di 500 metri. La possibilità di aumentare a 500 metri la distanza fra le gallerie nella GBC può pertanto essere presa in considerazione. Occorrerà tuttavia ponderare i risparmi sui costi rispetto alle conseguenze sulle possibilità di fuga in caso d'incendio (tempo d'esposizione supplementare fino al raggiungimento di una zona sicura). Qualora l'aumento della distanza fra le gallerie traverso banco comportasse un aumento rilevante del rischio collegato al trasporto di merci pericolose, sarà eventualmente necessario adottare altre misure (ad es. limita-

²⁶ Cronologia: cfr. allegato 9

zioni d'esercizio) per soddisfare le condizioni di sicurezza definite dall'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti.

Soluzioni che prevedono una distanza fra le gallerie attraverso banco fino a 500 metri sono accettabili per quanto riguarda lo stato della tecnica. L'ATG deve però dimostrare che le esigenze quantitative in materia di sicurezza in una nuova galleria di una tratta ferroviaria ad alta velocità sono rispettate. Compete all'UFT esaminare ed approvare le proposte.

5.2.1 Rinuncia a un sistema di aerazione in caso di incidente nella galleria di base del Monte Ceneri²⁷

La proposta dell'ATG di rinunciare a un sistema di aerazione in caso di incidente contraddice sia le considerazioni in materia di sicurezza della stessa ATG sia le norme internazionali in vigore. Gli obiettivi in materia di sicurezza per il progetto AlpTransit, per quanto riguarda la strategia di sicurezza delle persone nell'azienda AlpTransit, sono stati descritti nel seguente modo dall'ATG: «il livello di sicurezza di AlpTransit deve corrispondere a quello di altre tratte moderne della rete ferroviaria europea, nonché al livello di sicurezza degli altri mezzi di trasporto comparabili».

«Sulle diverse tratte di entrambi gli assi del San Gottardo e del Lötschberg, nonché tra questi due assi di AlpTransit, occorre realizzare un livello di sicurezza comparabile. (...)» La rinuncia a un sistema di aerazione in caso di incidente è contraria ai due obiettivi summenzionati. La maggior parte delle norme e delle disposizioni nazionali e internazionali in vigore prescrivono un'aerazione delle uscite di soccorso.

Misure di aerazione sono prescritte in Italia, Francia e Gran Bretagna. Nelle «Recommendations...on safety in tunnels (rail)» del 1.12.2003 l'UNECE raccomanda: «Ventilation systems must be designed to keep emergency exits, cross passages and safety tunnels free of smoke (...)».

La norma UIC 779-9 «Sicurezza nelle gallerie ferroviarie» dell'agosto 2003 raccomanda «sistemi di aerazione che consentano di tenere il fumo lontano dalle uscite di soccorso, dai cunicoli trasversali o dalle gallerie di soccorso parallele» (...) «per situazioni specifiche in cui è necessario tenere il fumo fuori dalle zone di sicurezza. Per raggiungere tale obiettivo, è indicato anche ricorrere a misure alternative come porte o chiuse».

Occorre ora esaminare se l'ATG può garantire l'aerazione delle zone protette per mezzo di altre misure (meno costose). Bisognerà evidentemente tenere conto anche delle esigenze dell'azienda (per es. lavori di manutenzione) in materia di clima e qualità dell'aria. L'ATG dovrà fornire tale prova, che sarà poi esaminata ed eventualmente approvata dall'UFT.

²⁷ Cronologia: cfr. allegato 9

5.3

Requisiti per il materiale rotabile²⁸

Le norme per la GBL, da cui sono stati tratti i requisiti minimi per il materiale rotabile, sono note dal 1998. La pianificazione dei lavori di adattamento per il materiale rotabile è stata avviata. È però difficile dimostrare che i requisiti minimi sono rispettati perché per alcuni di essi non esiste ancora una definizione nelle norme internazionali (ad es.: autonomia di viaggio di 15 minuti dopo la segnalazione di un incendio a bordo). È necessario evitare di definire norme minime a livello nazionale che si rivelino poi incompatibili con le norme internazionali.

Con la costituzione della commissione di guida «RoadMap materiale rotabile sicuro» sono stati creati i presupposti per la soluzione delle questioni ancora aperte. I punti critici sono oggi conosciuti, l'attuazione è programmata e le misure necessarie per la transizione sono state definite. Entro la metà del 2007, tutti i veicoli che percorreranno la GBL corrisponderanno ai requisiti minimi d'esercizio, oppure questi saranno garantiti da altre misure transitorie.

5.4

Sicurezza nelle gallerie stradali e ferroviarie

Dal 2001 si stanno elaborando in Svizzera nuove norme SIA per la progettazione e la realizzazione delle gallerie. È stata operata una suddivisione in quattro norme: progettazione delle gallerie, basi; progettazione delle gallerie, gallerie ferroviarie; progettazione delle gallerie, gallerie stradali; lavori sotterranei, esecuzione. Queste norme dovrebbero entrare in vigore alla fine del 2004 e tengono conto, in particolare, anche degli aspetti relativi alla sicurezza rilevanti durante la progettazione.

Per quanto riguarda la filosofia di sicurezza nelle nuove gallerie: la norma di base contiene i principi per la pianificazione degli aspetti relativi alla sicurezza, validi sia per le gallerie ferroviarie sia per quelle stradali. La norma non indica in quali casi è sufficiente un unico tubo e in quali ne sono necessari due. Prevede tuttavia un'analisi relativa alla sicurezza che dimostri che il sistema di galleria scelto corrisponde ai requisiti in materia di sicurezza.

La norma relativa alle gallerie stradali non contiene altre disposizioni in merito alla scelta del sistema di galleria. La norma sulle gallerie ferroviarie precisa invece che tale scelta deve dipendere dal piano d'esercizio delle ferrovie e tenere conto della manutenzione, dell'analisi relativa alla sicurezza e dello stato della tecnica in materia di sicurezza, della lunghezza della galleria e del tempo di percorrenza, delle condizioni geologiche, delle livellette e della costruzione, del clima e dell'aerazione, dell'ambiente, nonché della redditività.

In materia di sicurezza le gallerie ferroviarie e stradali sono trattate allo stesso modo, perché le riflessioni in merito alla sicurezza si fondano sulle stesse basi. Le concezioni relative all'infrastruttura possono tuttavia essere diverse. Sono centrali i rischi derivanti dal tipo di traffico e dalla sua composizione, dal tipo di veicoli e di merci trasportate, nonché dal tipo di esercizio della galleria.

²⁸ Cronologia: cfr. allegato 9

5.5 Futuro dei tratti di montagna

Nel 1999 il consigliere nazionale Remigio Ratti ha presentato una mozione (Mo 99.3561) in merito al futuro della linea ferroviaria storica del San Gottardo. Abbiamo risposto come segue: «Quando la galleria di base del San Gottardo sarà completa, il tratto di montagna svolgerà tre funzioni principali: servirà ai treni regionali, al traffico turistico e come tratta per alleggerire il traffico nella galleria di base. Solo più avanti, quando sarà stata messa in funzione la galleria di base, sarà opportuno definire il suo ruolo preciso. Le proposte e i programmi d'esercizio dovranno infatti tenere conto dei bisogni effettivi, che attualmente non possono essere calcolati con sufficiente precisione per il periodo 2010–2015. La decisione in merito al futuro sfruttamento della tratta di montagna spetterà alla società che gestisce l'infrastruttura, dunque verosimilmente le FFS, considerate le società di trasporto interessate (dunque combinazione di ferrovie e società di trasporto). Anche i Cantoni coinvolti svolgeranno un ruolo importante, segnatamente quando si tratterà di ordinare e compensare l'offerta (per es. a livello di traffico regionale) in caso di copertura insufficiente dei costi. In principio non spetta a noi occuparci delle diverse possibilità di sfruttamento di quest'opera a medio e a lungo termine, poiché ciò sarà compito del futuro gestore. Tuttavia il Consiglio federale è disposto ad esaminare la domanda sotto forma di postulato». La mozione è stata approvata il 5 marzo 2001 sotto forma di postulato.

Nel mese di febbraio 2000, le FFS hanno dichiarato che la tratta di montagna del Monte Ceneri sarebbe stata indispensabile anche dopo l'apertura della galleria di base del Monte Ceneri (GBC) per il trasporto regionale dei passeggeri durante i lavori di manutenzione della GBC e in caso di incidente. Dopo la messa in funzione della GBC si potranno tuttavia ridurre l'equipaggiamento e i costi di manutenzione della tratta di montagna.

Sulla linea del Lötschberg, la tratta di montagna con il corridoio Huckepack e il carico degli autoveicoli lungo la galleria dello Scheitel costituiscono, assieme alla galleria di base, un sistema unico.

Spetta alle società di gestione analizzare la funzione delle tratte di montagna dopo la messa in servizio delle linee di base. A tempo debito affideremo i mandati corrispondenti.

6 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

6.1 Situazione iniziale e problematiche

Attualmente, la totalità degli investimenti effettuati nelle infrastrutture dei trasporti (strade e ferrovie) sono sostenuti dal settore pubblico. Anche se gli utenti sopportano parte dei costi, in linea di massima il traffico non copre interamente i costi che genera. In altri termini, i prezzi del mercato dei trasporti sono troppo bassi per coprire i costi delle infrastrutture e i costi esterni. Tale contesto impedisce anche alle ferrovie di coprire interamente le spese da essa generate. L'infrastruttura ferroviaria non è infatti in grado di ammortizzare i propri costi. Questa tendenza si rispecchia anche nella normativa vigente, che prevede che le ferrovie operino una separazione contabile e organizzativa dei settori infrastruttura e trasporti. L'attuale sistema di prezzi dei percorsi ferroviari parte dal presupposto che tutti i trasporti coprono

almeno i costi marginali. Il cosiddetto contributo di copertura prevede che tutti i mezzi di trasporto partecipino ai costi fissi, rispettivamente ai costi variabili non ancora coperti dell'infrastruttura. Una copertura completa dei costi non è tuttavia possibile, poiché i gestori dell'infrastruttura non riescono a realizzare alcun profitto. Per questo motivo la Confederazione compensa i deficit dei gestori dell'infrastruttura.

Nel contesto appena presentato, le ferrovie non possono mantenere il proprio impegno di pagare gli interessi e rimborsare entro i termini previsti i crediti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato per i progetti FTP. Inoltre, almeno nella fase iniziale, i proventi non raggiungeranno gli importi inizialmente previsti, a causa essenzialmente dell'andamento dei prezzi e dello sviluppo delle condizioni quadro della politica dei trasporti, intervenuti dopo l'adozione del messaggio FTP il 26 giugno 1996. In tale messaggio, avevamo già affermato che «l'attuale tendenza nell'ambito dei ricavi del traffico su rotaia non dovrebbe soltanto poter essere frenata, ma nei prossimi 10-15 anni dovrebbe addirittura subire una svolta». L'inversione di tendenza però non si è ancora verificata. Al contrario, i prezzi per il traffico merci sono in linea di massima diminuiti ulteriormente, in parte a causa dell'apertura dei mercati nel settore stradale e ferroviario. La situazione è inoltre aggravata da tutta una serie di sviluppi che riducono ulteriormente, segnatamente nell'ambito della NFTA, la redditività economico-aziendale:

- ritardi nell'attuazione a livello europeo del principio della verità dei costi nell'ambito dei trasporti;
- la tendenza al trasporto di merci di qualità superiore ma più leggera ostacola la competitività delle ferrovie;
- nonostante gli importanti sforzi profusi dalla Svizzera, le carenze nella qualità del traffico ferroviario internazionale non sono ancora state risolte.

Di conseguenza, la messa in servizio della nuova infrastruttura ferroviaria ampliata genera costi supplementari per l'esercizio e la manutenzione.

Il 10 settembre 2003 abbiamo pertanto incaricato il DATEC di analizzare, in collaborazione con il DFF, il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e di presentare nel corso del primo semestre 2004 proposte di soluzione per le questioni ancora aperte. I risultati intermedi dei gruppi di lavoro UFT e AFF sono descritti qui di seguito. Forniranno alle Commissioni e al Parlamento la visione d'insieme dello stato delle finanze del Fondo FTP e del budget ordinario della Confederazione necessaria per prendere le decisioni rimaste in sospeso. Il nostro Consiglio presenterà al Parlamento, probabilmente nell'autunno 2004, le proprie proposte in un documento separato.

6.1.1 Freno all'indebitamento

Il freno all'indebitamento è stato accettato il 2 dicembre 2001 dal Popolo e dai Cantoni e applicato per la prima volta nel 2003.

Il «freno all'indebitamento ha lo scopo di equilibrare approssimativamente le eccedenze e i deficit del conto finanziario sull'arco di un ciclo congiunturale completo e

di impedire l'aumento del debito federale nominale»²⁹. In altri termini il debito della Confederazione deve essere stabilizzato nell'arco di un ciclo congiunturale.

Al contempo, nel messaggio sul freno all'indebitamento si precisa tuttavia che «nonostante il freno all'indebitamento, l'aumento del debito non può essere escluso a priori, segnatamente in caso di operazioni concernenti unicamente il conto capitale oppure se le Camere federali decidono a maggioranza qualificata di derogare al freno all'indebitamento»³⁰.

Da un punto di vista puramente formale, il freno all'indebitamento si riferisce unicamente al conto finanziario che deve essere equilibrato nell'arco di un ciclo congiunturale. Come ripetutamente sottolineato nel messaggio sul freno all'indebitamento e durante i dibattiti parlamentari, lo scopo del freno all'indebitamento è di stabilizzare il debito federale nominale. È fatto chiaramente salvo un aumento del debito in caso di fabbisogno finanziario eccezionale di cui all'articolo 126 capoverso 3 della Costituzione federale, nonché in caso di prestiti di tesoreria.

6.1.2 Attuale finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

6.1.2.1 Conto finanziario e ferrovie

La riforma delle ferrovie del 1998 ha fissato nuove regole per il finanziamento del traffico ferroviario. Tramite il *conto finanziario* (budget ordinario) la Confederazione rimborsa alle ferrovie i costi scoperti dell'infrastruttura per l'esercizio, nonché i contributi per la manutenzione e l'ulteriore sviluppo della rete ferroviaria. Tramite il budget ordinario, la Confederazione finanzia inoltre le indennità per il traffico commissionato (traffico regionale), nonché i contributi al traffico merci su rotaia (legge sul trasferimento del traffico).

Le imprese ferroviarie stesse finanziano la creazione e l'acquisto di beni del settore dei trasporti (traffico a lunga distanza, traffico regionale, traffico merci), segnatamente il materiale rotabile, nonché i progetti di infrastruttura redditizi sotto il profilo economico-aziendale, quali gallerie commerciali e centrali elettriche.

6.1.2.2 Finanziamento dei grandi progetti ferroviari / Fondo FTP

Nel 1998 è stato contemporaneamente approvato il Fondo FTP. Il finanziamento dei grandi progetti ferroviari è garantito da un fondo giuridicamente dipendente e dotato di contabilità propria. Il fondo viene alimentato dalle fonti seguenti³¹:

- tasse e imposte a destinazione vincolata:
2/3 della TTPCP, 0,1 per cento dell'aliquota dell'IVA, quota dell'imposta sugli oli minerali (25% delle spese di costruzione per la NFTA),
- anticipi concessi al fondo dalla Confederazione,

²⁹ Messaggio sul freno all'indebitamento del 5 luglio 2000, FF **2000** 4653, 4685

³⁰ Messaggio sul freno all'indebitamento del 5 luglio 2000, FF **2000** 4653, 4886

³¹ Art. 196 n. 3 cpv. 2 e 3 Cost.

- fondi provenienti dal mercato dei capitali:
al massimo il 25 per cento delle spese globali per i progetti NFTA, Ferrovia 2000 e raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità.

Ai costruttori possono essere concessi inoltre contributi a fondo perso o prestiti rimborsabili condizionalmente, oggi già ammortizzati nel fondo.

Poiché durante i primi anni di vita del fondo le entrate saranno decisamente inferiori alle parti di credito necessarie alla realizzazione dei progetti FTP e al pagamento degli interessi, la Confederazione concede anticipi al fondo. Solo così infatti i lavori possono essere realizzati nei tempi previsti. Nel regolamento del Fondo FTP il Parlamento ha fissato un limite massimo di anticipo pari a 4,2 miliardi di franchi. Attualmente, il Fondo è sarà alimentato fino alla conclusione del programma di costruzione e al rimborso di detti anticipi, pari attualmente a un massimo di 4,2 miliardi di franchi.

Nell'ambito delle proprie competenze, di cui al capoverso 2 terza disposizione transitoria dell'articolo 87 della Costituzione federale, il nostro Consiglio decide periodicamente l'ammontare dei mezzi finanziari che alimentano il Fondo. Per decidere, ci fondiamo su una pianificazione finanziaria che assicura la copertura dei costi dei progetti. In quest'ottica, elaboriamo una pianificazione finanziaria quadriennale, mediante la quale informiamo il Parlamento dei risultati ottenuti. In tal modo, possiamo dirigere con precisione il fondo e il Parlamento viene informato costantemente sul suo andamento.

Su tale base, l'Assemblea federale fissa ogni anno mediante decreto federale semplice, contemporaneamente al bilancio preventivo, anche l'ammontare dei mezzi da destinare ai diversi progetti. A tal fine l'Assemblea federale approva un credito di pagamento per ciascun progetto. Anche l'approvazione dei conti del Fondo spetta all'Assemblea federale.

6.1.2.3 Tasse e imposte a destinazione vincolata

Le tasse e imposte a destinazione vincolata sono contabilizzate nel conto finanziario della Confederazione e attribuite al fondo nel medesimo anno³². I versamenti nel fondo sono contabilizzati nel conto finanziario quali uscite alla voce 802.4600.701 (Ufficio federale dei trasporti, contributo d'investimento). Le entrate a destinazione vincolata per il finanziamento dei versamenti nel fondo figurano parimenti nel bilancio preventivo e nei conti. Di conseguenza, le tasse e imposte a destinazione vincolata, nonché i versamenti nel fondo sottostanno interamente al freno all'indebitamento.

³² Art. 196 n. 3 cpv. 3 Cost.

6.1.2.4 Concessioni di anticipi e fondi provenienti dal mercato dei capitali

La concessione di anticipi al fondo da parte della Confederazione è sancita nel decreto federale relativo al regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140). Al fondo possono di conseguenza essere accordati anticipi imputati sul conto capitale della Confederazione, anche se comportano un aumento temporaneo del livello d'indebitamento (art. 6 cpv. 1). Secondo l'articolo 6 capoverso 2, il tetto massimo degli anticipi che possono essere concessi in valore cumulato ammonta a 4,2 miliardi di franchi (prezzi del 1995). Gli anticipi sono inoltre pienamente rimborsabili e sono sottoposti a un interesse conforme al mercato (art. 6 cpv. 3).

Poiché imputati nel conto capitale della Confederazione e non nel conto finanziario, gli anticipi non sottostanno al freno all'indebitamento. Da un punto di vista puramente formale ciò pone alcuni problemi. Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 lettera b LFC sono considerate uscite «i pagamenti di terzi che creano valori patrimoniali direttamente destinati a scopi amministrativi (patrimonio amministrativo)». Dal punto di vista dei diritti delle finanze, il Fondo per i grandi progetti ferroviari deve essere considerato come un terzo rispetto alla Confederazione, data la sua indipendenza contabile. Inoltre, gli anticipi servono per creare patrimonio pubblico e quindi rientrano nel patrimonio amministrativo. In questo contesto, gli anticipi accordati al fondo dovrebbero essere imputati quali uscite nel conto finanziario. Tuttavia, per analogia con l'articolo 46a OFC (Prestiti e anticipi a aziende e istituti federali), il regolamento del fondo prevede l'addebito diretto sul conto capitale. Da un punto di vista economico, questa disposizione speciale può essere giustificata dal fatto che gli anticipi avvengono coerentemente in base alle condizioni di mercato e sono pienamente rimborsabili, e pertanto rappresentano una semplice operazione di tesoreria. Al contrario dei prestiti, gli anticipi non comportano alcun rischio di perdita per il fondo, poiché quest'ultimo è alimentato da versamenti obbligatori sotto forma di quote della TTPCP e dell'IVA. In altri termini, fintanto che esisteranno le due principali fonti di alimentazione del fondo (TTPCP e IVA) e fintanto che le entrate saranno sufficienti per compensare gli anticipi, non vi saranno difficoltà nel rimborsare questi ultimi. Nella peggiore delle ipotesi, il rimborso potrà richiedere più tempo di quanto previsto in partenza, a seconda dell'andamento delle entrate.

A nostro avviso, la disposizione speciale degli anticipi sul conto capitale è in senso lato compatibile con l'obiettivo del freno all'indebitamento. Il freno all'indebitamento mira a stabilizzare il debito federale nell'arco di un ciclo congiunturale. Gli anticipi destinati al fondo tramite il conto capitale aumentano sì temporaneamente il debito federale lordo, ma una volta rimborsati lo riducono nuovamente. Pertanto, una volta concluso il progetto d'investimento, il tasso di indebitamento è identico a quello iniziale. Il risultato finale perseguito dal freno all'indebitamento è così raggiunto. La compensazione avviene durante la durata degli investimenti del progetto e non nell'arco di un ciclo congiunturale, ma ciò non sembra essere un problema. Ciò che conta è che il fondo disponga, a partire da un determinato momento, dei mezzi finanziari sufficienti per rimborsare gli anticipi. Se ciò non avvenisse a causa della continua approvazione di nuovi progetti, le disposizioni relative al freno all'indebitamento verrebbero disattese.

I fondi provenienti dal mercato dei capitali riguardano i prestiti concessi dalla Confederazione alle ferrovie sulla base del decreto federale concernente il progetto Ferrovia 2000 (RS 742.100) e del decreto sul transito alpino (RS 742.104). I crediti

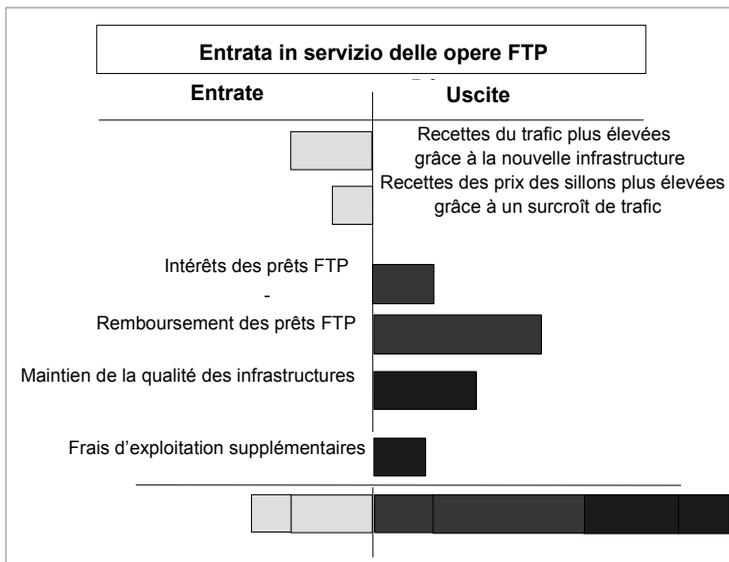
remunerati ai tassi di mercato sono contabilizzati nel conto capitale e sono pienamente rimborsabili (art. 3a cpv. 2 decreto federale concernente il progetto Ferrovia 2000, art. 14 cpv. 2 decreto sul transito alpino). L'imputazione di tali prestiti nel conto capitale avviene conformemente all'articolo 46a OFC (Prestiti e anticipi ad aziende e istituti federali). Concretamente, secondo l'articolo 46a capoverso 1 lettera c OFC i prestiti di tesoreria sono concessi per «finanziare l'attivo fisso, se il rapporto tra l'autofinanziamento e il finanziamento esterno è proporzionato ai rischi e se il rimborso è garantito da redditi futuri».

Poiché sono imputati nel conto capitale e non nel conto finanziario, come invece avviene per gli anticipi, i prestiti accordati alle ferrovie in questione (FFS, BLS) non sottostanno al freno all'indebitamento. Fintanto che il pagamento degli interessi e il rimborso dei crediti remunerati ai tassi di mercato sono garantiti dai redditi futuri, tale pratica (analogamente a quella degli anticipi) può essere considerata compatibile con l'obiettivo del freno all'indebitamento. Se tuttavia il rimborso comporta rischi o non può essere garantito dai redditi futuri, i prestiti dovrebbero essere imperativamente contabilizzati quali uscite nel conto finanziario. In caso contrario si eluderebbe il freno all'indebitamento. Al contrario degli anticipi, i prestiti non vengono concessi al Fondo per i grandi progetti ferroviari, bensì alle ferrovie interessate. Di conseguenza, a differenza degli anticipi, il rimborso dei prestiti non è garantito da versamenti obbligatori (quota dell'IVA e della TTPCP). Contrariamente a quanto calcolato all'inizio, attualmente sembrerebbe che le ferrovie non siano in grado di rimborsare i prestiti con i redditi futuri (cfr. capitolo successivo). Se ciò fosse vero, concedere ulteriori prestiti alle ferrovie tramite il conto capitale costituirebbe una violazione al freno all'indebitamento.

6.1.3 Costi successivi per l'ampliamento dell'infrastruttura

La nuova infrastruttura crea le premesse per aumentare in modo significativo l'interesse rivolto ai trasporti pubblici e la loro efficienza. Al contempo tuttavia, dopo la sua messa in servizio, la nuova infrastruttura genera spese più importanti in termini di ammortamento ed esercizio. Ai sensi dell'articolo 49 della legge federale sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101), spetta alla Confederazione coprire i costi non coperti per l'ammortamento e per l'esercizio della nuova infrastruttura.

D'altra parte va ricordato che il progetto FTP permette alle ferrovie di realizzare importanti ricavi supplementari. Calcoli di redditività hanno dimostrato che i ricavi supplementari dovrebbero presumibilmente essere sufficienti per coprire le spese aggiuntive legate all'esercizio. Tuttavia, le spese aggiuntive di manutenzione potranno essere coperte, a seconda del progetto, solo in parte.



Pertanto, nel quadro attuale, ogni nuova infrastruttura comporta in linea di massima un ulteriore onere per la Confederazione. Questo fatto è già stato ricordato nel messaggio sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici: «Nelle condizioni quadro attuali, offerte ferroviarie supplementari (infrastruttura compresa) comportano in generale un deterioramento del risultato d'esercizio della ferrovia e costituiscono un ulteriore aggravio per le finanze federali». Se al contempo si procede alla riduzione del bilancio ordinario nel quadro di programmi di sgravio e del freno all'indebitamento, queste spese aggiuntive vanno compensate all'interno del conto finanziario della Confederazione. Ma sotto quale voce non è ancora definito. Se invece la compensazione avvenisse all'interno del settore dei trasporti pubblici, sarebbero interessati i finanziamenti della Confederazione destinati nel quadro del budget ordinario al traffico regionale, al trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi oppure all'ampliamento dell'attuale infrastruttura ferroviaria.

6.1.4 Crediti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato

Per i progetti FTP, la Confederazione concede alle ferrovie crediti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato. Nel quadro di diverse convenzioni, per i prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato relativi alla prima tappa di Ferrovia 2000 e alla NFTA è stata fissata una quota massima pari al 25 per cento. Per quanto riguarda i due progetti non ancora conclusi, ossia il raccordo della rete ad alta velocità e la seconda tappa di Ferrovia 2000, la quota non è ancora stata fissata. La Confederazione non concede alcun prestito per il risanamento fonico delle ferrovie, che è pertanto finanziato interamente da contributi a fondo perso.

Conclusione: in base alle conoscenze attuali, la Confederazione può partire dal presupposto che le ferrovie saranno in grado di coprire parte dei costi supplementari generati dall'infrastruttura (esercizio e manutenzione); tuttavia non saranno in grado di pagare gli interessi e rimborsare i prestiti remunerati a tassi di mercato di tutti i progetti FTP. Pertanto, a partire dal 2007, la Confederazione dovrà affrontare ingenti costi supplementari che andranno a gravare sul conto finanziario. In caso contrario, le ferrovie si troverebbero dinanzi a problemi di liquidità.

Digressione sulla prima fase del progetto Ferrovia 2000

La prima tappa di Ferrovia 2000 consente al settore trasporti delle FFS e anche in parte all'infrastruttura delle FFS di realizzare importanti ricavi supplementari. Stando a quanto affermato dalle FFS, esse sarebbero in grado di pagare gli interessi e rimborsare i prestiti relativi alla prima tappa di Ferrovia 2000 nell'arco di 40 anni.

Grazie alla prima tappa di Ferrovia 2000, la situazione finanziaria dei settori trasporti e dell'infrastruttura delle FFS sembra essere veramente molto buona. Ciò nonostante non si può ancora affermare con assoluta certezza che i ricavi saranno sufficienti per effettuare i pagamenti necessari. Dal punto di vista della Confederazione sapere se le FFS «saranno in grado» di rimborsare i prestiti e pagarne gli interessi non ha tuttavia alcuna importanza. Ciò che conta è sapere quali sarebbero le conseguenze per la Confederazione qualora tale modello (pagamento degli interessi e rimborso dei prestiti remunerati ai tassi di mercato da parte delle ferrovie) fosse mantenuto:

- a) il pagamento degli interessi aumenta le uscite nel conto d'infrastruttura. Affinché non emergano deficit, la Confederazione deve aumentare le indennità concesse tramite la convenzione sulle prestazioni con le FFS (alla voce «sussidi d'esercizio»). Ciò equivale a dire gli interessi che sono pagati dalla Confederazione tramite indennità concesse alle FFS;
- b) il rimborso di prestiti riduce il volume di liquidità disponibile. Nel settore dell'infrastruttura ferroviaria non è attualmente possibile realizzare profitti. Gli unici capitali di cui dispone l'infrastruttura sono le indennità concesse per coprire le spese di ammortamento per la manutenzione. Di conseguenza ogni qual volta un prestito viene rimborsato, vengono ridotti i mezzi d'investimento destinati alla manutenzione. Così facendo l'infrastruttura rimborserebbe prestiti gravati da interessi a spese della manutenzione.

Conclusione: le FFS «saranno in grado» di pagare gli interessi dei prestiti FTP della prima tappa Ferrovia 2000 solo se la Confederazione deciderà di mettere a disposizione i mezzi necessari sotto forma di indennità nel budget ordinario. Lo stesso vale per la BLS. Nel contesto attuale, un eventuale rimborso dei prestiti comporterebbe una riduzione dei fondi destinati alla manutenzione. I ricavi supplementari che possono essere realizzati grazie alla prima tappa di Ferrovia 2000 possono essere utilizzati per evitare che le spese di infrastruttura della Confederazione aumentino considerevolmente nonostante l'ampliamento della rete.

6.1.5 Andamento della redditività e delle condizioni quadro

All'interno del messaggio FTP, così come in tutti gli altri messaggi sull'ampliamento delle ferrovie, è stato affermato che i progetti possono avere successo da un punto di vista economico-aziendale solo se vengono modificate le condizioni quadro relative alle ferrovie. Il settore del traffico ferroviario potrà coprire i costi tutt'al più se i contenuti della politica dei trasporti coordinata saranno applicati in modo coerente (Messaggio Ferrovia 2000, 1985). Tutti i messaggi successivi concernenti la NFTA, il progetto Ferrovia 2000 e il FTP hanno sottolineato che la cattiva redditività è la conseguenza della mancata o insufficiente parità di condizioni concorrenziali fra strada e ferrovia.

Nel messaggio FTP, il pagamento degli interessi e il rimborso del 25 per cento degli investimenti sono legati alla condizione seguente: «l'attuale tendenza nell'ambito dei ricavi del traffico su rotaia non dovrebbe soltanto poter essere frenata, ma nei prossimi 10–15 anni dovrebbe addirittura subire una svolta». I prezzi nel settore del traffico merci sono però scesi. Il peggioramento della redditività a cui assistiamo è pertanto in gran parte dovuto a condizioni quadro che possono essere modificate solo in parte dalla Confederazione. Fra le condizioni quadro sulle quali la Confederazione non ha alcun influsso vi è la liberalizzazione a livello europeo del traffico merci, caratterizzato da una concorrenza agguerrita fra strada e ferrovia, nonché da un'erosione dei prezzi che non consente di realizzare margini sufficienti.

L'evoluzione del traffico sarà inoltre determinante per l'effettiva redditività della NFTA e degli altri progetti FTP. L'attuale pianificazione NFTA poggia sulle previsioni del «St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung» del 1995. Nonostante le previsioni vengano attualmente riesaminate, per il momento non vi sono ancora dati consolidati sull'andamento futuro. Oltre al tonnellaggio, per il futuro sfruttamento della NFTA sono rilevanti soprattutto la densità di valore e il volume delle merci.

In tutti i messaggi è stato sottolineato che (all'inizio della messa in servizio) vi sarebbe stato un periodo di ristagno, durante il quale le ferrovie avrebbero dovuto sopportare costi elevati, senza tuttavia trarre alcun profitto dagli investimenti. Secondo il messaggio NFTA del 1990, questo periodo di ristagno dovrebbe protrarsi per 20 anni. La durata di tale periodo è stata confermata dai calcoli di redditività della NFTA.

La TTPCP costituisce un primo passo verso eque condizioni nella concorrenza fra strada e ferrovia. Un ulteriore miglioramento delle condizioni quadro consentirebbe inoltre di ottenere prezzi più alti una volta consolidati i mercati. Questa inversione di tendenza sarebbe necessaria per migliorare i conti a livello economico-aziendale delle ferrovie, riducendo così l'onere sulle finanze federali. Considerato che nell'attuale contesto di politica dei trasporti tale inversione di tendenza delle condizioni quadro non sembra essere realistica, le riflessioni sul futuro finanziamento si fonderanno su ipotesi molto caute.

6.1.6 Situazione finanziaria iniziale (scenario di riferimento)

Per poter valutare la dimensione finanziaria del problema, nonché le ripercussioni di possibili misure, l'UFT e l'AFF hanno elaborato un modello di simulazione. Questo modello consentirà di simulare a grandi linee il futuro andamento del conto finanziario della Confederazione, il calcolo del flusso di fondi, nonché i risultati finanziari delle ferrovie. Per l'evoluzione del Fondo FTP è stata utilizzata la simulazione esistente. Tutte le simulazioni si basano su diverse ipotesi (entrate delle ferrovie e del Fondo FTP, evoluzione delle uscite, ecc.). Le seguenti affermazioni non sono pertanto affidabili al cento per cento.

Lo *scenario di riferimento* descrive la situazione finanziaria iniziale, e si basa sui parametri seguenti:

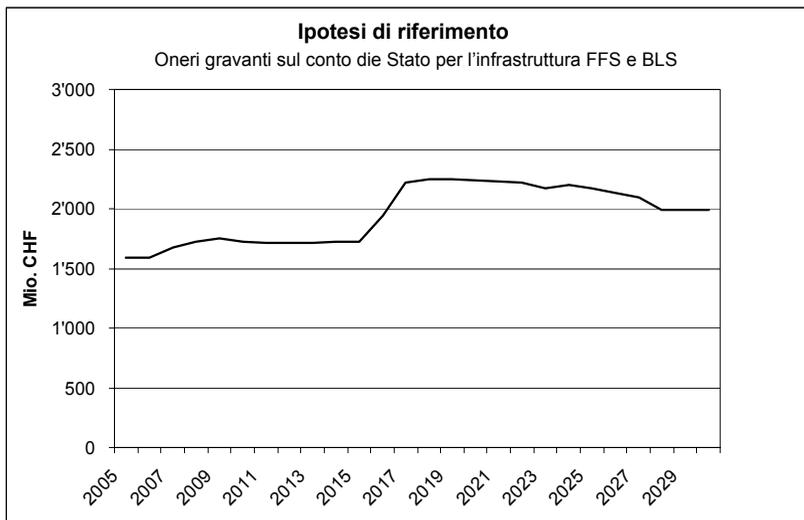
- i progetti FTP vengono realizzati come previsto,
- le disposizioni giuridiche vigenti sono mantenute, le ferrovie pagano gli interessi e rimborsano i prestiti remunerati ai tassi di mercato, così come convenuto. I ricavi supplementari realizzati dai settori dei trasporti grazie alla nuova infrastruttura si traducono (almeno in parte) in contributi di copertura più elevati destinati all'infrastruttura. I prestiti remunerati ai tassi di mercato sono quindi gestiti dai settori dell'infrastruttura delle ferrovie, che li rimborsano e ne pagano gli interessi.
- la Confederazione non prende nessuna ulteriore misura di controllo.

Per ciascun settore lo scenario di riferimento prevede le seguenti ripercussioni.

Fondo FTP: i progetti FTP vengono realizzati come previsto, conformemente al decreto FTP. Il fondo viene monitorato tramite gli attuali strumenti di controllo strategico (liberazione di crediti nel quadro del limite massimo di anticipo) per contenere i costi supplementari generati nell'ambito della NFTA.

Ferrovie: a causa delle attuali condizioni quadro, le ferrovie non sono in grado di coprire interamente i propri costi. Pertanto è la Confederazione che compensa i deficit dei gestori dell'infrastruttura. Di conseguenza, e a causa dei ricavi presumibilmente inferiori a quanto previsto, le ferrovie non possono mantenere il proprio impegno di rimborsare i prestiti remunerati ai tassi di mercato e di pagarne gli interessi entro i termini previsti. La Confederazione non dispone di alcuna base giuridica per mettere a disposizione delle ferrovie i mezzi necessari al rimborso dei prestiti. Se le attuali convenzioni saranno applicate, verso la fine del decennio in corso le FFS e la BLS rischiano di diventare insolventi. Prolungare la durata dei prestiti non risolverebbe i problemi finanziari delle ferrovie, bensì li attenuerebbe solo leggermente.

Conto finanziario della Confederazione: per tali motivi, l'onere netto della Confederazione sul budget ordinario per l'infrastruttura ferroviaria aumenterebbe nei prossimi 20 anni rispetto al 2005 di diverse centinaia di milioni di franchi all'anno (a cominciare da 150 milioni di franchi nel 2008 fino ad arrivare nel 2018–2020 ad un massimo di 700 milioni di franchi di costi supplementari all'anno rispetto al 2005). Anche in questo caso, prolungare la durata dei prestiti non risolverebbe i problemi finanziari delle ferrovie, bensì li attenuerebbe solo leggermente.



Conclusion: le infrastrutture durano molto a lungo. Prima che i miglioramenti apportati all'offerta grazie ai progetti FTP producano un cambiamento nel comportamento dei viaggiatori, possono trascorrere alcuni anni. L'infrastruttura pertanto sarà veramente redditizia a livello economico-aziendale solo dopo qualche anno. Per avere risultati a livello macroeconomico dovranno invece passare alcuni decenni. L'importanza della nuova infrastruttura per l'economia del Paese è stata chiaramente dimostrata. Le nuove infrastrutture potrebbero dimostrarsi redditizie; ciò dipende tuttavia fortemente dall'andamento a lungo termine delle condizioni quadro politiche e del mercato dei trasporti. La Confederazione non dovrebbe però restare passiva dinanzi agli attuali sviluppi, vista la necessità di consolidare le finanze federali. Il Consiglio federale propone di migliorare le possibilità di intervento della Confederazione a livello finanziario, di chiarire l'entità dei costi successivi della nuova infrastruttura e di rivedere le disposizioni per il pagamento degli interessi e il rimborso dei prestiti FTP.

6.2 Proposta di soluzione a livello finanziario

Nel presente capitolo viene presentata una proposta di soluzione, con le sue ripercussioni e le possibili alternative.

6.2.1 Adattamenti delle condizioni di finanziamento

Consapevole del fatto che le ferrovie non saranno in grado di pagare gli interessi e restituire i prestiti FTP rimborsabili e remunerati ai tassi di mercato almeno nei prossimi 20–30 anni, la Confederazione intende adottare i provvedimenti seguenti:

- in futuro, per tutti i progetti FTP non saranno più concessi prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato. La data esatta dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento non è stata ancora fissata, ma non sarà oltre il 1° gennaio 2006;³³
- i prestiti FTP rimborsabili remunerati ai tassi di mercato concessi entro la data dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento per la NFTA e per la prima tappa di Ferrovia 2000 saranno imputati al fondo FTP entro il 1° gennaio 2006 convertendo tali prestiti in anticipi.³⁴ L'importo accumulato fino al 1° gennaio 2006 sarebbe di circa 2,8 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). In tal modo la Confederazione esonera l'infrastruttura della BLS e delle FFS dal pagamento degli interessi e dal rimborso dei prestiti. Al contempo il tetto massimo di anticipo per i prestiti sinora concessi viene temporaneamente aumentato dello stesso ordine di grandezza (circa 2,8 miliardi di franchi, stato dei prezzi 1995). Gli anticipi verranno restituiti dal fondo in un secondo tempo;
- il limite massimo di anticipo viene aumentato provvisoriamente. Ciò consente da un canto di ammortizzare nel fondo i prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato, e dall'altro di contenere l'indebitamento del fondo. L'anticipo supplementare viene restituito quanto prima. I dettagli di detto aumento provvisorio sono attualmente in fase di elaborazione;
- con la messa in servizio dei grandi progetti finanziati con il Fondo FTP, tali investimenti (se non finanziati tramite contributi a fondo perso) vengono iscritti all'attivo nel bilancio dei gestori dell'infrastruttura. Di conseguenza saranno necessari maggiori ammortamenti. Tali uscite non possono essere interamente coperte dai ricavi supplementari. Affinché le ferrovie siano in grado di realizzare un risultato di infrastruttura in pareggio (conto economico), le indennità del settore pubblico dovranno essere aumentate. L'attuale modalità di iscrizione all'attivo viene di principio mantenuta, e, come accadeva sinora, il controllo strategico degli investimenti sarà effettuato nel quadro delle convenzioni sulle prestazioni concordate con le ferrovie e della pianificazione finanziaria. Verranno tuttavia specificate le regole di finanziamento per le gallerie ferroviarie. In futuro (al più tardi a partire dal 2006), tutti gli investimenti per l'avanzamento delle gallerie saranno finanziati a fondo perso, anche per la NFTA. Tale misura consente inoltre di evitare che le ferrovie dispongano in futuro di eccedenze di liquidità. Qualora nonostante ciò le ferrovie ottengano eccezionalmente, a causa dell'aumento del capitale fisso o dei conseguenti sussidi più elevati delle spese di ammortamento, più liquidità di quanta abbisognino per gli investimenti, l'ultima ratio consisterebbe nel destinare i fondi non utilizzati per gli investimenti al rimborso dei prestiti concessi in precedenza dalla Confederazione. Questo «meccanismo di compensazione» è disciplinato nella Lferr.

³³ Nelle argomentazioni successive si parte dal presupposto che il nuovo disciplinamento entri in vigore il 1° gennaio 2006.

³⁴ I prestiti realmente concessi vengono convertiti in anticipi al momento dell'entrata in vigore. L'importo qui menzionato poggia sull'attuale pianificazione e può pertanto distaccarsi dall'importo che deve essere realmente convertito.

6.2.2

Misure relative all'ampliamento dell'infrastruttura e misure di controllo per il Fondo FTP

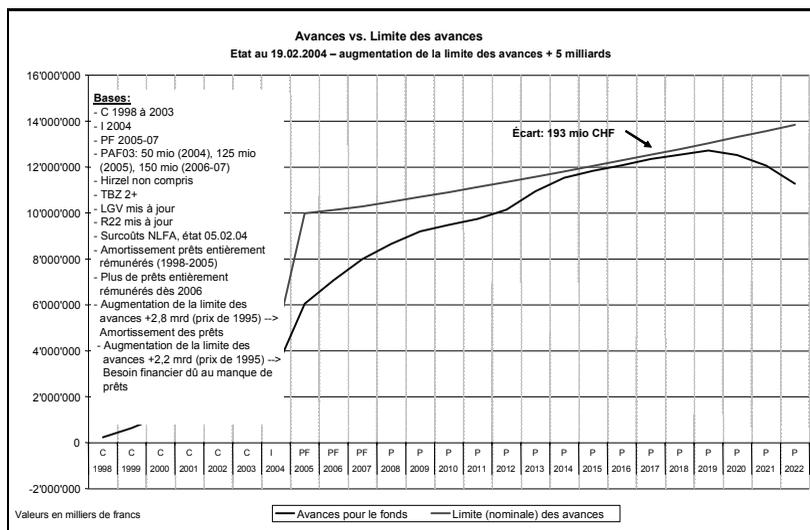
Il pacchetto di misure proposto ha importanti ripercussioni sul Fondo FTP. Da un lato, dal 2006 viene a mancare una fonte di finanziamento per i progetti FTP, ossia i prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato. Ciò significa che, con il programma di costruzione previsto, il limite massimo di anticipo verrebbe superato già nel 2007. D'altro lato, i prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato sinora concessi verranno convertiti in anticipi. Questo «debito» accresciuto del fondo sarà estinto in un secondo tempo.

Le misure sopra esposte sono alla base degli scenari esposti qui di seguito,³⁵ nei quali vengono presi in considerazione diversi aumenti temporanei del limite di anticipo.

6.2.2.1

Scenario 1

Per poter realizzare come previsto il pacchetto FTP, il limite di anticipo dovrebbe essere aumentato temporaneamente di circa 5 miliardi di franchi a 9,2 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). Ciò permetterebbe al Fondo FTP di assorbire le serie ripercussioni che il pacchetto di misure avrà sul traffico e sulla politica dei trasporti. Tali misure avrebbero l'effetto di prolungare la durata del fondo di almeno 8–9 anni³⁶, qualora i programmi di costruzione non subiscano variazioni.



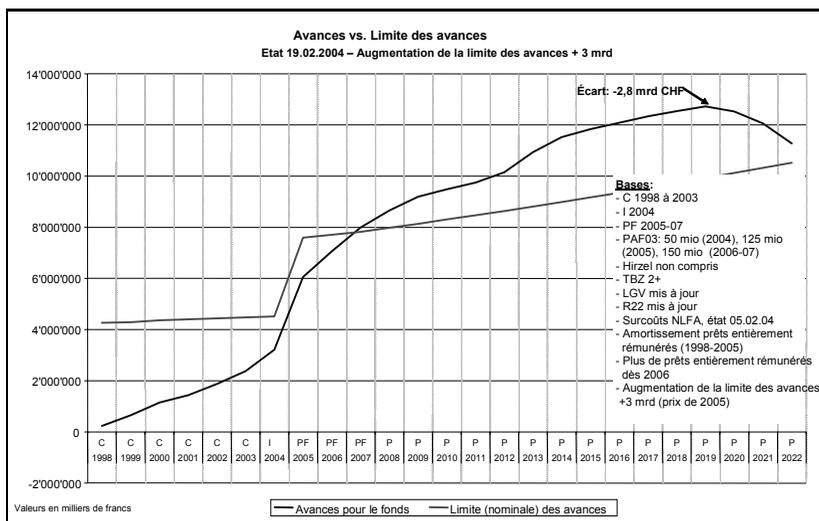
³⁵ Negli scenari seguenti si parte dal presupposto che il cambiamento delle condizioni di finanziamento avvenga il 1° gennaio 2006. La data esatta sarà fissata nel quadro del messaggio. Qualora venga fissata una data diversa dal 1° gennaio 2005, gli importi menzionati varieranno. Ciò nonostante le affermazioni di fondo di ciascun scenario restano valide.

³⁶ Tale indicazione si fonda su entrate stimate in 1,4 miliardi di franchi circa, provenienti a partire dal 2020 dalla TTPCP e dall'IVA.

In questo scenario i progetti FTP vengono realizzati come previsto. Il rischio finanziario del fondo aumenta considerevolmente a causa dei pagamenti degli interessi più elevati risultanti dagli anticipi³⁷. Per la Confederazione ciò comporterebbe un ulteriore indebitamento dell'ordine di circa 5 miliardi di franchi.

6.2.2.2 Scenario 2

Per poter convertire entro il 1° gennaio 2006 i prestiti rimborsabili remunerati ai tassi di mercato del valore di circa 2,8 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995) in anticipi, occorre aumentare temporaneamente il limite di anticipo a circa 7 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). La simulazione del fondo si presenta così:



Nel 2019 il GAP³⁸ ammonterà a $-2,8$ miliardi di franchi. Di conseguenza i programmi di costruzione non potranno più essere realizzati entro i termini previsti dal decreto FTP del 1998. Affinché il limite di anticipo non venga superato già nel 2007, i programmi di costruzione dovranno essere prolungati o ridimensionati. Poiché tali misure devono avere effetto a partire dal 2007, vanno adottate già nel 2005/2006. Ciò si ripercuote segnatamente sulla prima fase del raccordo alla rete ad alta velocità e sulla costruzione delle gallerie del Monte Ceneri. Entrambi i progetti

³⁷ Un anticipo di 12 miliardi di franchi nominali con un tasso d'interesse del 4 % produce un onere di interessi di 480 milioni di franchi. Ciò corrisponde circa all'attuale quota FTP delle entrate TTPCP.

³⁸ Il GAP (ossia il buco) rappresenta la differenza tra gli anticipi cumulati concessi al fondo e il limite di anticipo fissato e indicizzato di 4,2 miliardi di franchi per anno civile. In altri termini, il GAP costituisce la riserva di liquidità disponibile nell'anno civile in questione. Un GAP positivo (per es. di + 100 mio. di franchi) significa che il fondo può prendere anticipi di questo ordine di grandezza. Un GAP negativo (per es. di -100 mio. di franchi) indica a quanto ammontano i mezzi di cui avrebbe bisogno il fondo in più del limite di anticipo per poter coprire le proprie spese, ossia di quanto occorre tagliare oppure rimandare le spese previste, per restare entro il limite di anticipo.

infatti non potrebbero più essere realizzati o lo sarebbero solo molto più tardi. Rispetto allo scenario 1, tuttavia, il rischio di interesse sarebbe fortemente ridotto. Il nuovo indebitamento della Confederazione verrebbe inoltre ridotto al minimo.

6.2.2.3 Scenario 3

Secondo il nostro Consiglio, il progetto del Monte Ceneri è necessario al fine di completare l'asse del San Gottardo quale «ferrovia di pianura». Dovrebbe entrare in funzione contemporaneamente alla galleria di base del San Gottardo per poter sfruttare in modo ottimale gli investimenti relativi al San Gottardo. Il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità è l'unico progetto FTP per il quale non esiste ancora un decreto federale; di conseguenza non è stato effettuato alcun investimento. La prima fase del raccordo alla rete ad alta velocità dovrebbe perciò essere realizzata in modo prioritario e in breve tempo. Da una parte detti progetti riducono fortemente i tempi di viaggio su tutti gli assi in direzione di Parigi, Monaco e Stoccarda. Dall'altra, la proposta riguarda esclusivamente i progetti pronti per essere messi in cantiere con un ottimo rapporto costi-benefici. La proposta è equilibrata a livello regionale ed è urgente per quanto riguarda gli investimenti in Francia.

Al fine di tenere conto della situazione finanziaria della Confederazione e al contempo ottenere un minimo margine di manovra per i progetti prioritari e necessari a livello dei trasporti, proporremo in un messaggio separato di aumentare provvisoriamente il limite di anticipo di circa 3,3–3,5 milioni di franchi a 7,5–7,7 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). L'ammontare esatto dovrà essere fissato nel corso di esami approfonditi. Ciò permetterebbe di realizzare per tempo gli urgenti progetti del Monte Ceneri e della prima fase del raccordo alla rete ad alta velocità. Bisognerà dunque verificare se i progetti presentano possibilità di economie, permetterebbero di limitare l'indebitamento della Confederazione.

In questo scenario, tutti i progetti FTP rimanenti non ancora pronti per essere messi in cantiere sarebbero sottoposti a una verifica generale e le scadenze verrebbero ridefinite. Si tratta segnatamente dei progetti parziali della NFTA 1 (Zimmerberg, Hirzel), della seconda tappa di Ferrovia 2000 e della seconda fase del raccordo alla rete ad alta velocità. Tenendo conto della convenzione sulle prestazioni 2007–2010, questa verifica generale consentirebbe inoltre di prendere in considerazione altri progetti di trasporto pubblico, quali la stazione sotterranea di Zurigo, il progetto CEVA a Ginevra o il collegamento Stabio-Arcisate. A quel momento dovrebbero inoltre essere disponibili i primi dati sulla redditività dei più importanti progetti FTP (prima tappa di Ferrovia 2000, galleria di base del Lötschberg).

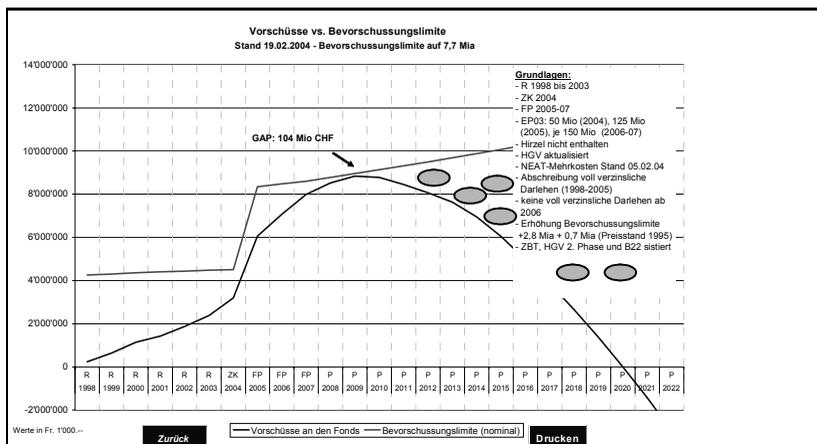
La verifica generale dei grandi progetti ferroviari deve avvenire tenendo conto delle condizioni quadro della politica finanziaria e dei trasporti in vigore in quel momento. Per tutti i progetti saranno valutate la redditività e l'utilità per il traffico. Un altro criterio di valutazione dei progetti sarà quello di sapere se i costi d'esercizio e i costi successivi per la Confederazione potranno essere finanziati. Verso il 2007/2008 invieremo in procedura di consultazione una nuova proposta relativa a tutti i progetti sopra menzionati. Il budget complessivo previsto inizialmente di circa 30,5 miliardi di franchi non verrebbe superato. Qualora i costi d'esercizio e i costi successivi non possano essere finanziati, occorrerà procedere a un ridimensionamento

del volume totale. In questo scenario, il Fondo FTP potrà presumibilmente essere chiuso entro il 2030.

Questo modo di procedere presenta vantaggi anche dal profilo della politica dei trasporti, poiché una nuova valutazione fino al 2007/2008 permetterà di tenere conto di importanti sviluppi a livello di traffico:

- effetti dello sviluppo europeo (per es. allargamento verso Est dell'UE, pacchetti ferroviari dell'UE, processi di concentrazione nel mercato del trasporto ferroviario),
- effetti della messa in servizio della prima tappa di Ferrovia 2000,
- conseguenze della politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia e dell'aumento della TTCP,
- eventualmente anche effetti della messa in servizio della galleria di base del Lötschberg,
- sviluppi nell'ambito della galleria di base del San Gottardo (data della messa in servizio, rischi geologici, andamento dei prezzi),
- evoluzione degli investimenti nel budget ordinario,
- applicazione della riforma delle ferrovie 2.

Una nuova verifica generale è quindi giudiziosa sia nell'ottica dei trasporti, sia in quella finanziaria. Nel quadro di tale verifica possono se del caso essere presi in considerazione anche altri progetti o eventuali nuovi approcci per i trasporti negli agglomerati. La proposta unica consente di realizzare un pacchetto di investimenti ideale per le sfide future.



= progetti da verificare, nuova proposta 2007/2008 (procedura di consultazione)

Conclusion: da un punto di vista finanziario lo scenario 1 è sconsigliabile. Al contrario, lo scenario 2 non consente di attuare temporaneamente progetti pronti per essere messi in cantiere e importanti a livello di politica dei trasporti, quali la prima fase del raccordo alla rete ad alta velocità e la galleria di base del Monte Ceneri. Queste considerazioni parlano a favore dello scenario 3, che rappresenta il giusto mezzo fra obiettivi puramente di politica dei trasporti e obiettivi puramente finanziari. Pertanto in un messaggio separato, il Consiglio federale proporrà di aumentare temporaneamente il limite di anticipo di circa 3,3-3,5 milioni di franchi a 7,5-7,7 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). In questo modo sarà possibile realizzare per tempo i progetti urgenti del Monte Ceneri e della prima fase del raccordo alla rete ad alta velocità. Per contro, tutti i progetti restanti non ancora pronti per essere messi in cantiere (la NFTA 1, la seconda fase della galleria dello Zimmerberg e dello Hirzel, la seconda fase del raccordo alla rete ad alta velocità e la seconda tappa di Ferrovia 2000) saranno sottoposti fino al 2007/2008 a una verifica generale. Il budget complessivo previsto inizialmente di circa 30,5 miliardi di franchi non verrà superato.

6.2.2.4 Altre misure

Per ridurre l'onere della Confederazione derivante dalle indennità per l'infrastruttura occorre verificare, nel quadro dei prossimi lavori, quali infrastrutture esistenti continueranno ad essere utilizzate nonostante i nuovi progetti FTP e dove è eventualmente possibile procedere a disinvestimenti (p. es. tratte di montagna del Lötschberg e del San Gottardo).

6.2.3 Misure economiche e di controllo nel budget ordinario

I costi successivi delle nuove infrastrutture comportano per la Confederazione, così come dimostrato, rischi calcolabili. Ciò nonostante, la Confederazione può ridurre l'onere gravante sul budget ordinario dai costi successivi. A tal fine sono necessarie le misure seguenti:

- il fabbisogno di investimenti attraverso il budget ordinario deve essere definito in modo più restrittivo. In linea di massima, in futuro grandi progetti / investimenti complementari non dovranno più essere finanziati tramite il budget ordinario. Deroche a questa regola sono possibili, ma devono essere esplicitamente previste nel quadro della convenzione sulle prestazioni;
- il controlling e il monitoraggio della convenzione sulle prestazioni devono essere rafforzati. Occorre inoltre migliorare il controllo della manutenzione (con l'ausilio di audit, verifiche a campione), nonché effettuare regolarmente dei benchmark nel settore dell'infrastruttura fra le diverse imprese;

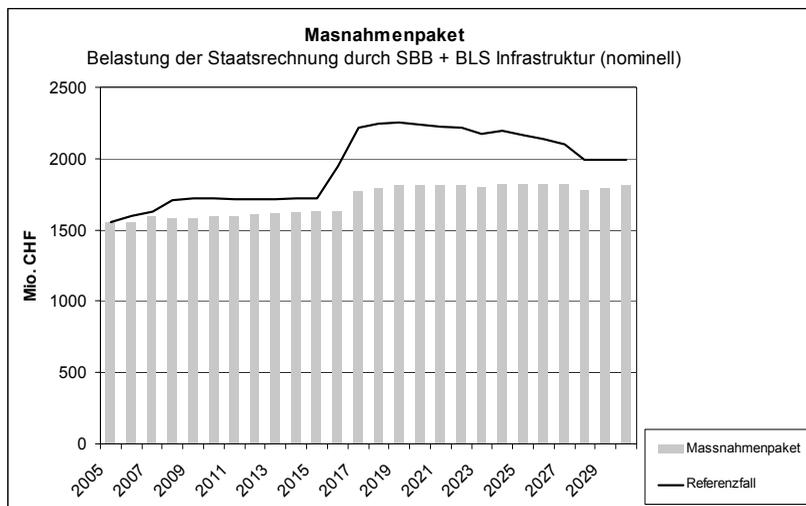
- occorre verificare se il contributo di copertura del traffico a lunga distanza può essere aumentato maggiormente, rispetto al caso di riferimento. Ciò alleggerirebbe ulteriormente il budget ordinario della Confederazione, ma porterebbe contemporaneamente ad un onere maggiore per i gestori del traffico a lunga distanza;
- direttive più severe in materia di produttività dell'infrastruttura vanno prese in esame nel quadro della strategia del proprietario FFS e della convenzione sulle prestazioni.

6.3 Ripercussioni della proposta di soluzione

6.3.1 Ripercussioni sul conto finanziario della Confederazione

Le misure previste sgraveranno il conto finanziario della Confederazione rispetto al di caso di riferimento nel seguente modo:

- le indennità della Confederazione necessarie per coprire i costi scoperti dell'esercizio diminuiranno (o non aumenteranno), poiché i conti dell'infrastruttura delle imprese ferroviarie non saranno gravati da interessi aggiuntivi. Il conto finanziario della Confederazione sarà sgravato e saranno evitati oneri aggiuntivi futuri,
- adattando le regole di finanziamento delle gallerie ferroviarie, in futuro l'avanzamento delle gallerie sarà finanziato con contributi a fondo perso e le indennità della Confederazione necessarie per gli ammortamenti diminuiranno. Così come avviene per gli interessi, il conto finanziario ne risulterà sgravato e sarà possibile ridurre oneri aggiuntivi futuri.



6.3.2 Ripercussioni sul Fondo FTP

Le uscite previste nel Fondo FTP sulla base del programma di costruzione iniziale supereranno nei prossimi anni le possibilità del fondo (cfr. n. 6.2.2). Misure di controllo per i progetti FTP risultano pertanto inevitabili, salvo in caso di forte aumento dei limiti di anticipo, che tuttavia comporterebbe un aumento del rischio di interesse nel fondo.

Raccomandiamo di procedere conformemente allo scenario 3 (cfr. n. 6.2.2.3). Nonostante la dimostrata necessità di intervenire a livello di politica finanziaria, nel medio-lungo periodo occorre mirare a un ampliamento più moderato dell'infrastruttura ferroviaria. I prossimi investimenti devono essere scaglionati e selezionati in funzione del fabbisogno futuro. I progetti urgenti e giudiziosi a livello di politica dei trasporti dovrebbero essere portati avanti nei tempi previsti. Da un punto di vista politico e dei trasporti, è importante non compromettere i progetti attualmente in corso: prima fase di NFTA 1, prima tappa di Ferrovia 2000 e risanamento fonico. Inoltre, il progetto relativo alla prima fase del raccordo alla rete ad alta velocità e il progetto del Monte Ceneri, da esaminare dal profilo del risparmio sui costi, sono prioritari e dovrebbero essere approvati il più presto possibile.

I seguenti progetti devono essere sottoposti a un approfondito calcolo di redditività e a una verifica a livello dei trasporti: seconda fase del raccordo della rete ad alta velocità, NFTA 1, seconda fase (Zimmerberg, Hirzel) e seconda tappa di Ferrovia 2000. Per tali progetti ancora in sospenso sarà presentata una proposta separata sotto forma di visione d'insieme dei grandi progetti ferroviari, che dovrà essere inviata in procedura di consultazione nel 2007/2008. Il volume degli investimenti previsto dal Fondo FTP, pari a circa 30,5 miliardi di franchi, non verrà superato. Uno dei criteri di valutazione dei progetti è che i costi d'esercizio e le spese successive per la Confederazione siano finanziati. Se questa condizione non può essere garantita, occorre riflettere anche sul ridimensionamento del volume totale di tutti gli investimenti.

6.3.3 Ripercussioni sulle ferrovie

Applicando il pacchetto di misure, le ferrovie vengono liberate dal loro obbligo di pagare gli interessi e rimborsare i prestiti remunerati ai tassi di mercato. In tal modo sarà possibile garantire la liquidità delle ferrovie.

Grazie al pacchetto di misure proposto e al meccanismo di compensazione descritto nel numero 6.2.1, la Confederazione può fare in modo che le ferrovie ottengano solo i mezzi di cui hanno bisogno per coprire il loro fabbisogno di investimenti. Qualora le ferrovie disponessero temporaneamente di un'eccedenza di liquidità, i capitali verrebbero utilizzati a favore del bilancio ordinario.

6.3.4 Ripercussioni sulla politica dei trasporti

Se attuate, le misure di controllo nel Fondo FTP (scenario 3) raccomandate dal DATEC e dal DFF permetterebbero di attutire gli effetti diretti sulla politica dei trasporti. I grandi progetti ferroviari in fase di costruzione devono entrare in funzione come previsto. Per quanto riguarda gli altri progetti, occorre rallentare i tempi e

pazientare. Rimarrà dunque garantito l'equilibrio regionale dei progetti FTP. Le prime fasi dei grandi progetti NFTA, Ferrovia 2000 e raccordo alla rete ad alta velocità potrebbero essere attuate: verrebbe così compiuto il primo importante passo verso il miglioramento delle offerte e dell'infrastruttura ferroviaria.

Per contro, i progetti che saranno sottoposti a una verifica generale potranno subire ritardi. Pertanto, in determinate circostanze, i trasporti pubblici contribuiranno agli obiettivi di politica dei trasporti solo in modo più limitato o più tardi di quanto previsto. L'entità delle ripercussioni di politica dei trasporti varia in funzione dei diversi scenari. Le ripercussioni più serie si avrebbero con lo scenario 2. Gli effetti dei diversi scenari sono attualmente oggetto di un esame, i cui risultati figureranno nella proposta sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria che presenteremo presumibilmente nell'autunno 2004. Spetterà poi al Parlamento decidere sul modo di procedere e sui progetti da attuare.

6.3.5 Ripercussioni sulla politica finanziaria

Gli approcci presentati consentono alla Confederazione di ottimizzare l'attuale sistema di finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e di attenuare i considerevoli picchi di spesa. Rispetto allo scenario di riferimento, è possibile sgravare il conto finanziario della Confederazione nel settore dell'infrastruttura ferroviaria. Dopo la messa in servizio dei progetti FTP, il fabbisogno di fondi per l'infrastruttura (esercizio e manutenzione) aumenterà lievemente a causa dell'ampliamento della rete e del traffico supplementare che ne risulterà. Nel complesso, i pagamenti effettuati per l'infrastruttura ferroviaria potranno essere stabilizzati nel bilancio ordinario al livello del 2005 (rincaro escluso).

A seconda dello scenario, l'indebitamento della Confederazione aumenterà temporaneamente in modo più o meno marcato. Da questo profilo, lo scenario 1 non è praticabile: il rischio per gli interessi diventa eccessivo a causa degli elevati anticipi.

6.4 Diritto / attuazione

Per realizzare le proposte di soluzione descritte sopra sono previste diverse misure (cfr. n. precedente). Diversi sono i servizi competenti per l'attuazione delle diverse misure (Parlamento, Consiglio federale, DATEC, UFT). Esposte in un documento, le proposte di soluzione dei gruppi di lavoro UFT/AFF verranno sottoposte al nostro Consiglio e al Parlamento presumibilmente nell'autunno 2004. Nel documento saranno contenuti i dettagli sull'attuazione, nonché le varie misure da prendere, comprese quelle giuridiche.

6.5 Alternative

Gli impegni che derivano dai prestiti rimborsabili remunerati a tassi di mercato devono essere presi o dalle ferrovie o dalla Confederazione. Qualora le ferrovie non possono farlo - come si è visto -, la Confederazione può decidere se coprire i costi tramite il bilancio ordinario o mediante il Fondo FTP. L'unica alternativa alla soluzione proposta è pertanto quella di aumentare notevolmente il bilancio ordinario per i trasporti pubblici rispetto al 2005, ossia di 150 milioni di franchi in più a partire dal 2007 fino a 700 milioni di franchi in più nel 2018. Inoltre, al fine di evitare la possi-

bile insolubilità delle ferrovie, occorre prolungare per tempo le convenzioni. Sarebbe inoltre opportuno discostarsi dai principi introdotti con la riforma delle ferrovie 1 e con il sistema del prezzo del tracciato; in questo modo i settori delle infrastrutture ferroviarie potrebbero realizzare profitti per pagare gli interessi e rimborsare i prestiti. Riteniamo che questa soluzione non sia efficace. Non è infatti più possibile gravare ancor più il bilancio federale ordinario e l'infrastruttura ferroviaria non può essere gestita in modo redditizio, viste le condizioni quadro di politica dei trasporti. Qualora le ferrovie realizzassero ricavi supplementari grazie ai progetti FTP, occorrerebbe anzitutto ridurre i contributi della Confederazione all'infrastruttura.

7 Conclusioni

Il presente rapporto concernente i costi supplementari e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 riassume tutti i fatti attualmente noti sulla NFTA e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Il rapporto nella sua attuale forma sarà trasmesso al Parlamento, che si baserà su di esso per prendere le decisioni relative al futuro modo di procedere per quanto concerne il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1. Il rapporto fornisce inoltre i primi dati concreti sulla questione relativa all'adattamento del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria.

7.1 Credito aggiuntivo

Per quanto concerne il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi della seconda fase della NFTA 1 la situazione non risulta allarmante, se si conoscono tutte le condizioni quadro. I costi dei prossimi quattro anni potranno essere finanziati con tutta probabilità senza modificare l'attuale decreto federale, sempre che non subentrino importanti eventi. Un evento che comporti costi successivi nell'ordine di grandezza di 100 milioni di franchi potrebbe essere compensato con un credito aggiuntivo di 900 milioni senza importanti misure di controllo. Se tuttavia, per esempio per la tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo e del Lötschberg fossero necessarie importanti soluzioni di ripiego o si verificassero gravi errori di aggiudicazione (possibili costi supplementari stimati a 300 mio. di franchi), saremmo costretti a chiedere prima un credito aggiuntivo.

L'UFT e l'AGT dispongono inoltre di possibilità di controllo, nell'ambito delle quali assume particolare importanza la questione relativa all'inizio dei lavori della galleria di base del Monte Ceneri. Le modifiche al progetto che si delineano lasciano dedurre che i documenti necessari (progetti di costruzioni e approvazione dei piani) non saranno pronti per la metà del 2005. I lavori di costruzione della galleria di base del Monte Ceneri dovrebbe pertanto iniziare con un anno di ritardo. In questo caso il momento critico per il finanziamento sarebbe raggiunto solo nel 2009.

Conformemente al messaggio del 10 settembre 2003, chiediamo pertanto in un primo tempo un credito aggiuntivo di 900 milioni. Tale importo è sufficiente per garantire il finanziamento delle assegnazioni presumibilmente fino al 2008. Nel 2007/2008 sottoporremo al Parlamento una nuova proposta in base ai dati disponibili a quel momento, che conterrà meno imponderabilità rispetto a oggi. A quel momento i lavori della galleria di base del Lötschberg saranno infatti conclusi e la nuova linea sarà in servizio. La galleria di base del San Gottardo sarà scavata all'80 per

cento e gran parte delle formazioni che presentano difficoltà geologiche saranno perforate. Anche i lavori di costruzione nella galleria di base del Monte Ceneri saranno avviati. Conoscendo i rischi rimanenti, nel 2007/2008 verificheremo il successivo modo di procedere (per es. equipaggiamento completo o parziale della galleria di base del Monte Ceneri, calcoli aggiornati sui costi finali presumibili) e chiederemo il resto del credito aggiuntivo necessario per terminare i lavori.

7.2 Costi

Al 31 dicembre 2003, i costi finali presumibili dell'UFT per tutti i progetti NFTA ammontavano complessivamente a 15 811 miliardi di franchi. Rispetto all'ultimo rapporto di metà 2003 (15,01 miliardi), tali costi sono aumentati di 800 milioni. Ciò significa che i costi finali presumibili per i progetti NFTA superano di 1,1 miliardi di franchi il credito complessivo NFTA, riserve incluse (14,704 miliardi di franchi).

Dall'analisi del grado di variazione dei costi e dalla valutazione del rischio dei costi rimanenti risulta possibile, sulla base delle conoscenze attuali e per l'intero progetto NFTA, uno scostamento rispetto ai costi finali presumibili di circa 1,4 miliardi di franchi.

7.3 Riserve

Il nostro Consiglio ritiene che la gestione delle riserve introdotta con il nuovo credito complessivo NFTA sia corretta ed efficace. Le liberazioni delle riserve per i costi aggiuntivi sono giustificate da nuovi rischi non prevedibili (geologia, terreno, ecc.) oppure sono da ricondurre a miglioramenti che apportano un valore aggiunto al progetto in termini di adattamento della sicurezza sulla base del nuovo stato della tecnica, ottimizzazione del tracciato, ecc.

7.4 Controllo del progetto e comunicazione

Il controlling introdotto ha dato buoni risultati e si è dimostrato efficace. Oltre al controlling costante in loco da parte dei committenti, è necessario un controllo concomitante da parte delle autorità. Nelle fasi in cui si svolgono processi politici paralleli, come la negoziazione in Parlamento dei crediti aggiuntivi, la Confederazione e i committenti dovranno intensificare l'attività di informazione nei confronti della Delegazione di vigilanza della NFTA. In particolar modo i contatti, finora informali, saranno formalizzati. Allo stesso tempo, in simili casi, la comunicazione fra Confederazione e committenti dovrà essere maggiormente armonizzata. La strategia di comunicazione della NFTA fornirà gli strumenti necessari a tal fine.

Il resoconto semestrale sulla NFTA (rapporto) ha dato buoni risultati. Esso permette di dichiarare correttamente i fatti e rendere conto dello stato d'avanzamento del progetto nel periodo tra un rapporto e l'altro. L'UFT è stato incaricato di precisare le modalità di comunicazione per quanto riguarda in particolare i costi e i mezzi finanziari.

7.5 NFTA 1, seconda fase

È necessario realizzare la galleria di base del Monte Ceneri. I lavori di costruzione dovrebbero iniziare nel 2006 (i lavori preliminari a partire dal 2005), a condizione che i piani soddisfino le condizioni per l'approvazione e siano disponibili i mezzi finanziari nel Fondo per i grandi progetti ferroviari.

La realizzazione del progetto iniziale, che prevedeva un sistema con un tubo a doppio binario senza uscite di soccorso, risulta incompatibile con gli attuali standard di sicurezza. I possibili risparmi derivanti dal cambiamento del sistema di galleria sarebbero nettamente inferiori a quanto affermato. Inoltre il sistema iniziale con un tubo a doppio binario potrebbe essere approvato solo con (onerose) uscite di soccorso.

La nostra decisione di optare per un sistema di galleria a due tubi a binario unico è confermata.

Il progetto attuale prevede due tubi. Il resto dei lavori e l'eventualità di creare dal punto di vista tecnico-ferroviario uno o due tubi possono essere condotti parallelamente. La decisione in merito sarà presa al più tardi entro il 2008, ossia contemporaneamente a quella sul secondo credito aggiuntivo, che definirà anche la tecnica ferroviaria della galleria di base del Monte Ceneri.

7.6 Rinuncia e compensazioni

I lavori nella galleria di base dello Zimmerberg e nella galleria dello Hirzel sono rinviati e fanno parte della seconda fase, bloccata, della NFTA 1. Solo nel 2007/2008 si deciderà se rinunciare eventualmente a parti del progetto nel quadro della verifica generale dei grandi progetti ferroviari.

Anche in futuro vanno esaminate approfonditamente possibilità di compensazione e, se possibile, anche attuate. L'UFT informerà la Delegazione di vigilanza sulle novità in occasione delle riunioni ordinarie.

7.7 Proposta per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Le nostre proposte di soluzione consentono di alleggerire il conto finanziario della Confederazione. Il Fondo FTP invece ne risulta gravato. I progetti FTP dovranno essere prolungati. Intendiamo sottoporre al Parlamento le nostre proposte di soluzione in un messaggio separato, probabilmente nell'autunno 2004. Gli obiettivi di politica finanziaria e dei trasporti devono essere ponderati e armonizzati fra di loro. Deve essere possibile ampliare moderatamente l'infrastruttura ferroviaria anche in tempi difficili per le finanze della Confederazione.

Vista la nuova situazione del Fondo FTP, occorre rivalutare i progetti non ancora avviati e fissare nuove scadenze. È necessaria una visione d'insieme della politica finanziaria e dei trasporti. In altri termini, occorre sottoporre a una verifica generale, secondo quanto proposto dall'UFT e dall'AFF, tutti i progetti FTP non ancora pronti per essere messi in cantiere (seconda fase NFTA 1, seconda tappa di Ferrovia 2000, seconda fase del raccordo alla rete ad alta velocità). Nel 2007/2008 dovrà essere inviata in procedura di consultazione una nuova proposta riguardante tutti i progetti menzionati.

Elenco delle domande e delle richieste e loro autori

Domande / richieste	Fonte
Responsabilità dei diversi partecipanti al progetto	CTT-N: 4 / 3
Analisi dei costi supplementari, rispettivamente delle responsabilità	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
Più grande impegno del Consiglio federale nelle attività di vigilanza	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
«Chiara differenza tra costi supplementari per modifiche di progetto e riserve effettive»	Scritto della CTT-S del 17.2.2004
Flusso di informazioni, rispettivamente «sorpresa costi supplementari»	DVN 9.2.04
Gestione delle riserve: precisazioni conferma di chiare direttive da parte dell'UFG/AFF marginie di manovra politico	DVN 9.2.04
Come possono determinare le priorità il Consiglio federale/l'UFT	DVN 9.2.04
Relazioni pubbliche: le accuse sono negative le compensazioni non sono mai terminate commento dell'indice di rincaro	DVN 9.2.04
Definizione utilizzazione delle riserve	CTT-N: 4 / 3
Autorizzazione di modifiche di progetto dalle riserve impedisce la trasparenza	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
Il Parlamento dovrebbe autorizzare singolarmente i più grandi progetti di potenziamento	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
«Possibilità di compensazione e di rinuncia per i progetti NFTA in corso o pianificati»	Scritto della CTT-S del 17.2.2004
Valutazione del rischio (geologia, assegnazioni, tecnica)	CTT-N: 4 / 3
Necessità reale della galleria Zimmerberg, Hirzel e Ceneri	CTT-N: 4 / 3

Domande / richieste	Fonte
Possibili opere di rinuncia	CTT-N: 4 / 3
Possibilità di compensazione	CTT-N: 4 / 3
Variante dorsale lunga nel Cantone di Uri- veramente necessaria? Potenziale di risparmio	CTT-N: 4 / 3
Fabbisogno d'investimento per l'approvvigionamento di energia su entrambi gli assi per treni merci pesanti	CTT-N: 4 / 3
Rappresentazione chiara e comprensibile dei costi finora sostenuti per la NFTA	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
Postulato 03.3583 (Riesame generale della realizzazione dei progetti FTP): rapporto intermedio per estate 2004	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
«Riesame generale di tutti i progetti FTP (Postulato 03.3583 CTT-S)»	Scritto della CTT-S del 17.2.2004
«Indicazione dei costi supplementari aggiornati e loro evoluzione»	Scritto della CTT-S del 17.2.2004
Costi: confermare le cifre	DVN 19.2.04
Attribuire chiaramente i costi supplementari	DVN 19.2.04
Costi: «cifra elevata» va bene, poiché consente trasparenza	DVN 19.2.04
Rappresentare l'esattezza dei costi	DVN 19.2.04
Quale margine di manovra ha il Parlamento: GBZ, Hirzel e Uri: elevato	DVN 19.2.04
Ceneri: ridotto, sicurezza, imposizione (sicurezza)	
Le scadenze finali sono stabilite	DVN 19.2.04
Importanza della sicurezza: Perizia PO SiB-At	DVN 19.2.04
Diversa valutazione degli incidenti su strada e su ferrovia	
Quanto costa il sistema di controlling	DVN 19.2.04
Ripercussioni finanziarie in caso di non rimborso del prestito da parte delle Ferrovie	CTT-N: 4 / 3
Costi d'esercizio della futura NFTA e assunzione dei costi	CTT-N: 4 / 3
Reddittività della NFTA	CTT-N: 4 / 3
«Rappresentazione chiara e comprensibile dei costi finora sostenuti per la NFTA»	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04

Domande / richieste	Fonte
Postulato 03.3582 (FTP: finanziamento dei costi successivi): rapporto intermedio per estate 2004	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 3.2.04
«Spiegazione vincolante del Consiglio federale sulla misura in cui le condizioni di finanziamento della NFTA, stabilite nel decreto sul transito alpino (art. 14), possano essere soddisfatte e quali conseguenze politico-finanziarie è possibile trarre».	Scritto della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.2.04
«Costi successivi postulato 03.3482 CTT-S)»	Scritto CTT-S 17.2.2004
«Occorre presentare al Consiglio federale una decisione finanziaria legata all'ubicazione di tutti i progetti di costruzione dei trasporti pubblici già stabiliti e ancora da stabilire, in particolare in merito ai costi d'esercizio e di manutenzione prevedibili in futuro, con di conseguenza maggiori indennità da parte della Confederazione».	Corapporto DFGP 17.2.04
Il rapporto del Consiglio federale contiene: stato intermedio sulla tematica del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria; stato intermedio sulla situazione generale del Fondo FTP	Posizione del DATEC circa il corapporto del DFGP
Finanze: conferma delle cifre	DVN 19.2.04
Futuro delle tratte di montagna, in particolare al San Gottardo e al Monte Ceneri (responsabilità)	CTT-N: 4 / 3
Un «nuovo progetto» del Consiglio federale (liberazione)	CTT-N: 4 / 2 e 5 / 2
Un «nuovo progetto» del Consiglio federale (credito aggiuntivo)	CTT-N: 4 / 2 e 5 / 2
Come comunicare la decisione di un credito aggiuntivo in Consiglio, in Commissione e all'opinione pubblica	DVN 19.2.04

Organizzazione: controllo delle competenze

Competenze conformemente all'articolo 196 numero 3 capoversi 2–4 Cost.

² Per finanziare i grandi progetti ferroviari il Consiglio federale può:

- a. fino all'entrata in vigore della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni o al consumo di cui all'articolo 85, utilizzare l'intero prodotto della tassa forfetaria sul traffico pesante di cui all'articolo 196 numero 2 e, a tal fine, al massimo raddoppiare le aliquote;
- b. utilizzare al massimo due terzi del prodotto della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni o al consumo di cui all'articolo 85;
- c. utilizzare fondi provenienti dall'imposta sugli oli minerali di cui all'articolo 86 capoverso 3 lettera b per coprire nella misura del 25 per cento le spese globali per le linee di base della NFTA;
- d. prelevare fondi sul mercato dei capitali, ma al massimo fino a concorrenza del 25 per cento delle spese globali della NFTA, di Ferrovia 2000 e del accordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità;
- e. aumentare di 0,1 punti percentuali tutte le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (supplemento compreso) di cui all'articolo 196 numero 14, stabilite secondo l'articolo 130;
- f. avvalersi di possibili sistemi di finanziamento comportanti un contributo complementare privato o realizzato grazie a organizzazioni internazionali.

³ Il finanziamento dei grandi progetti ferroviari conformemente al capoverso 1 è garantito da un fondo giuridicamente dipendente e dotato di contabilità propria. Gli introiti risultanti dalle tasse e imposte menzionate nel capoverso 2 sono contabilizzati nel conto finanziario della Confederazione e attribuiti al fondo nel medesimo anno. La Confederazione può concedere anticipi al fondo. L'Assemblea federale emana il regolamento del fondo per mezzo di un'ordinanza.

⁴ I quattro grandi progetti ferroviari previsti nel capoverso 1 sono decisi mediante leggi federali. Occorre provare la necessità e la realizzabilità di ogni grande progetto nel suo insieme. Per il progetto NFTA ogni diversa fase di costruzione è integrata nella legge federale. L'Assemblea federale stanziava i necessari mezzi finanziari mediante crediti d'impegno. Il Consiglio federale approva le tappe dei lavori e stabilisce le scadenze.

Competenze conformemente all'articolo 19 e 20 del decreto sul transito alpino

Art. 19 Sorveglianza e controllo

¹ Il *Consiglio federale* assicura la sorveglianza e il controllo del progetto NFTA.

² Può insediare un organo consultivo incaricato della valutazione di questioni centrali del progetto.

Art. 20 Rendiconto e alta vigilanza

¹ Annualmente, la prima volta nel 1992, il Consiglio federale informa le Camere federali circa:

- a. lo stato di realizzazione del progetto;
- b. le spese effettive in base ai crediti d'impegno stanziati;
- c. l'onere che ne deriva per la Confederazione e i costi che questa dovrà probabilmente sopportare durante il quinquennio successivo.

² Ogni volta che sollecita un nuovo credito, il Consiglio federale informa inoltre le Camere federali in merito:

- a. ai costi globali previsti per la realizzazione del progetto;
- b. al calcolo aggiornato della redditività.

³ L'*alta vigilanza* dell'Assemblea federale è esercitata dalla *delegazione di vigilanza della NFTA*. Questa è composta di membri delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere. Nel quadro del presente decreto la delegazione di vigilanza della NFTA esercita i diritti e osserva i doveri stabiliti dagli articoli 51, 154 e 155 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento.

⁴ Le Commissioni delle finanze, le Commissioni della gestione e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere nominano ognuna due loro membri nella delegazione di vigilanza della NFTA. La presidenza è esercitata per un anno, a turno, da un deputato del Consiglio nazionale e da un deputato del Consiglio degli Stati. Per il resto, la delegazione si costituisce autonomamente.

⁵ La delegazione di vigilanza della NFTA presenta ogni anno un rapporto sulla sua attività di vigilanza alle Commissioni delle finanze, alle Commissioni della gestione e alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere.

Competenze conformemente agli articoli 3 e 4 del decreto sul finanziamento del transito alpino

Art. 3

Il Consiglio federale gestisce il credito complessivo. Può in particolare:

- a. effettuare trasferimenti esigui fra i crediti d'opera menzionati nell'articolo 1 lettere a-g;
- b. liberare i crediti d'opera in tranche;
- c. liberare riserve (art.1 lett. h) 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;
- d. aumentare il credito complessivo in funzione del rincaro comprovato, dell'IVA e degli interessi intercalari.
- e. negoziare, nell'ambito del credito complessivo, soluzioni di finanziamento specifiche atte a migliorare la redditività delle risorse pubbliche e private investite nella NFTA.

Art. 4

Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni rende conto ogni semestre dell'avanzamento dei lavori di costruzione e dell'evoluzione dei costi alla delegazione delle finanze dei due Consigli e alla delegazione incaricata di sorvegliare la NFTA.

Competenze conformemente agli articoli 1, 2, 6, 8, 9 e 11 dell'ordinanza sul transito alpino:

Art. 1 Competenze

¹ I progetti della NFTA conformemente all'articolo 5^{bis} del decreto sul transito alpino sono realizzati dalle seguenti imprese (costruttori):

- a. asse del San Gottardo: Ferrovie federali svizzere (FFS), mentre la progettazione e l'esecuzione dell'opera sono assegnate a un'organizzazione di progetto;
- b. asse del Lötschberg: BLS Ferrovia del Lötschberg SA (BLS), mentre la progettazione e l'esecuzione dell'opera sono assegnate a un'organizzazione di progetto;
- c. raccordo della Svizzera orientale (galleria di base dello Zimmerberg e collegamento tra la linea che costeggia la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo): FFS, mentre la progettazione e l'esecuzione dell'opera o parti di essa sono assegnate a un'organizzazione di progetto conformemente alla lettera a;
- d. ampliamento della tratta San Gallo–Arth-Goldau: FFS, Ferrovie del Sud-Est (SOB) e Ferrovie Lago di Costanza-Toggenburgo (BT);
- e. sistemazione Surselva: Ferrovie retiche (RhB) e Ferrovia Furka-Oberalp (FO).

² Le FFS e la BLS eseguono inoltre l'adattamento al resto della rete ferroviaria conformemente all'articolo 9 del decreto del 4 ottobre 1991 sul transito alpino.

³ I costruttori attuano le istruzioni e gli obiettivi delle autorità federali e tengono conto degli interessi dei futuri gestori.

Art. 2 Utilizzazione dei crediti

¹ Nella pianificazione e nell'esecuzione dei progetti della NFTA, i costruttori impiegano con parsimonia i mezzi finanziari stanziati dalla Confederazione.

² I costruttori devono controllare costantemente i provvedimenti volti a rispettare i vari crediti d'opera conformemente al decreto dell'8 dicembre 1999 sul finanziamento del transito alpino e applicarli fatta salva una modifica di progetto subordinata ad autorizzazione. I lavori corrispondenti devono essere documentati.

³ Se si prevede che detti crediti d'opera non possono essere rispettati, i costruttori sono tenuti a sottoporre provvedimenti compensativi all'Ufficio federale dei trasporti (Ufficio federale). In particolare, illustrano le conseguenze sull'ordinazione della Confederazione.

Art. 6 Informazione

¹ Nell'ambito della progettazione e dell'esecuzione dei singoli progetti della NFTA, i costruttori forniscono regolarmente informazioni e consulenza ai Cantoni, alle regioni e ai Comuni interessati. L'Ufficio federale e, se del caso, altri servizi federali devono essere coinvolti.

² Previo accordo con l'Ufficio federale, ogni costruttore provvede all'informazione e alle relazioni pubbliche relative ai progetti che gli sono stati assegnati.

Art. 8 Compiti

Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (Dipartimento) ha in particolare i seguenti compiti:

- a. rappresenta gli interessi della Confederazione in quanto committente dei progetti della NFTA;
- b. emana istruzioni relative alla sorveglianza e alla direzione dei progetti, nonché al rendiconto;
- c. con la partecipazione degli uffici interessati, conduce le trattative volte alla conclusione delle convenzioni fra la Confederazione e i costruttori, sempreché non deleghi tale compito all'Ufficio federale.

Art. 9 Istruzioni del Dipartimento

¹ Le istruzioni del Dipartimento relative alla sorveglianza e alla direzione dei progetti nonché al rendiconto riguardano in particolare:

- a. la struttura uniforme e trasparente del programma NFTA;
- b. la struttura e la tenuta della contabilità;
- c. la forma, il contenuto e la periodicità del rendiconto.

² D'intesa con il Dipartimento, l'Ufficio federale può ridurre in modo adeguato, in casi motivati, le esigenze relative alle istruzioni per i progetti di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere d ed e.

Art. 11 Compiti

¹ L'Ufficio federale assume tutti i compiti della Confederazione connessi con la realizzazione dei progetti della NFTA nell'ambito della direzione e sorveglianza dei progetti e del rendiconto conformemente al decreto sul transito alpino, se altri servizi federali non sono competenti in materia.

² In particolare si occupa di:

- a. *applicare le istruzioni* del Dipartimento relative alla direzione e alla sorveglianza dei progetti, nonché al rendiconto;
- b. *gestire e controllare i crediti* approvati dal Parlamento a destinazione del Consiglio federale, compresa l'assegnazione dei mezzi finanziari nell'ambito dei crediti d'opera conformemente al decreto dell'8 dicembre 1999 sul finanziamento del transito alpino;

- c. *amministrare il fondo per i grandi progetti ferroviari* conformemente al relativo regolamento del 9 ottobre 1998, in particolare preparare le proposte annue di prelievo dal fondo che il Consiglio federale sottopone al Parlamento;
- d. *determinare l'indice del rincaro* conformemente all'articolo 12;
- e. *rendere conto alla delegazione di vigilanza della NFTA* (art. 20 cpv. 3 e 4 del decreto sul transito alpino) e ad altre commissioni parlamentari;
- f. *decidere dell'applicazione di provvedimenti compensativi*;
- g. *istruire le procedure d'approvazione* relative al piano settoriale e al progetto preliminare nonché, su incarico del Dipartimento, ai progetti messi in consultazione;
- h. *coordinare i costruttori*;
- i. *coordinare i progetti della NFTA con i compiti di altri servizi federali*;

³ Per il resto, nell'ambito della realizzazione dei progetti della NFTA, l'Ufficio federale svolge *l'attività di sorveglianza che gli compete conformemente alla normativa in materia ferroviaria.*

Competenze conformemente alle Convenzioni AlpTransit concluse con i gestori e i costruttori:

aa) Confederazione – case madri FFS/BLS

Art. 4 Obbligo delle FFS di trasferire incarichi

¹ Le FFS si impegnano a trasferire alla loro filiale AlpTransit San Gottardo SA tutti i diritti e i doveri necessari alla progettazione e alla costruzione dell'infrastruttura di cui all'articolo 2 capoverso 1.

² *L'AlpTransit San Gottardo SA è interamente responsabile dinanzi alla Confederazione della progettazione e della costruzione dell'infrastruttura di cui all'articolo 2 capoverso 1 nonché del rispetto del limite di spesa.*

Art. 8 Tutela degli interessi del gestore

¹ Le FFS rappresentano, nei confronti della filiale AlpTransit San Gottardo SA, gli interessi del gestore dell'infrastruttura di cui all'articolo 2 capoverso 1, tenendo conto dell'ordinazione della Confederazione e dei progetti esposti al pubblico e approvati.

² Le FFS devono garantire che vi sia sempre la possibilità di trasferire a terzi la gestione dell'infrastruttura.

³ *Le FFS sono responsabili verso la Confederazione della scrupolosa tutela degli interessi del gestore.*

bb) Confederazione – Società costruttrici ATG/BLS AT

Art. 3 Ordinazione della Confederazione

¹ *L'ATG si impegna a progettare e costruire l'infrastruttura di cui all'articolo 2, conformemente all'ordinazione della Confederazione.*

² L'ordinazione della Confederazione contempla le prestazioni menzionate nell'allegato 15 (inclusi gli standard tecnici) e gli obiettivi in materia di costi e scadenze.

Art. 4 Responsabilità dell'ATG

¹ *L'ATG è responsabile verso la Confederazione della progettazione e della realizzazione accurata dell'infrastruttura di cui all'articolo 2 conformemente all'ordinazione della Confederazione nonché dell'impiego efficiente dei mezzi finanziari messi a disposizione.*

² La responsabilità della società è disciplinata dalle disposizioni di legge.

Art. 5 Ripartizione dei rischi

¹ *L'ATG è interamente responsabile di tutti i rischi legati alla progettazione e alla costruzione dell'infrastruttura di cui all'articolo 2.*

² *Sono esclusi i seguenti rischi, la cui responsabilità incombe alla Confederazione:*

- modifiche dell'ordinazione della Confederazione;
- modifiche del decreto concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici, del decreto sul transito alpino, del decreto relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari e del decreto sul finanziamento del transito alpino;
- ritardi nelle procedure d'approvazione del piano settoriale e dei progetti preliminari dovuti a motivi politici e comprovati dall'ATG;
- mancato o ritardato stanziamento dei mezzi finanziari;
- rischi dipendenti dalla natura del suolo, nella misura in cui le condizioni effettive non corrispondono alle previsioni (inclusi i margini di variazione) dei rapporti geologici relativi al progetto di costruzione.

³ La gestione dei rischi è retta dal capitolo 16 della direttiva concernente il controlling della NFTA.

Art. 6 Interessi del gestore

¹ L'ATG deve tener conto degli interessi del gestore nella fase di progettazione e di costruzione.

² Tali interessi sono rappresentati dalle Ferrovie federali svizzere SA (FFS), tenendo conto dell'ordinazione della Confederazione e dei progetti esposti al pubblico e approvati.

Art. 7 Direzione del progetto

¹ La Confederazione dirige il progetto conformemente alla direttiva concernente il controlling della NFTA. L'ATG sostiene la Confederazione e le garantisce l'accesso ai documenti.

² La Confederazione esercita la vigilanza sulla progettazione, sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura.

Competenze conformemente agli articoli 1.1 e 6.1, 6.2 della direttiva sul controlling della NFTA del DATEC³⁹

Art. 1.1 Obiettivo

¹ Con questa direttiva il DATEC intende promuovere il progetto generale AlpTransit e garantire che i servizi federali competenti possano soddisfare in modo efficace in particolare i seguenti compiti:

- il controllo del progetto, nonché lo stanziamento e la gestione delle finanze del progetto generale AlpTransit;
- la vigilanza del progetto, il coordinamento tra i costruttori e il rapporto sul progetto generale AlpTransit.

² Sono richieste essenzialmente informazioni relative al progetto, sono formulate direttive e vengono eseguiti esami.

Art. 6.1 Obiettivo

La redazione del rapporto sul progetto generale AlpTransit è eseguita in modo rapido, uniforme e regolare.

Art. 6.2 Rapporto

¹ La redazione del rapporto avviene semestralmente, annualmente o in seguito a un evento straordinario, conformemente ai seguenti tipi di rapporto:

Tipo di rapporto 1: rapporto semestrale dell'UFT sulla NFTA

Tipo di rapporto 2: rapporto semestrale dei costruttori

Tipo di rapporto 3: rapporto dei costruttori in caso di eventi straordinari

Tipo di rapporto 4: rapporto annuale sugli investimenti dei costruttori (rapporto statutario sulla gestione con conto economico e bilancio)

³⁹ Versione 4.00 del 30 aprile 2002 (testo non ancora tradotto in italiano)

Riserve

L'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino delega la gestione del credito complessivo della NFTA al Consiglio federale. Il nostro Consiglio può in particolare costituire riserve a favore di crediti d'opera nell'ambito dei fondi liberati dal Parlamento, per quanto sia fornita la prova che i costi supplementari sorti non possano essere compensati con altri provvedimenti e la liberazione sia necessaria per stabilizzare la situazione finanziaria. La delega al nostro Consiglio è giustificata dal profilo pratico e delle competenze. Nel messaggio concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA si osserva che le competenze politiche e legislative del Parlamento non sono toccate dalla scelta del modello «Consiglio federale». Mediante i decreti federali, il mandato di realizzazione della NFTA è disciplinato in modo esaustivo. In base ad essi, il Consiglio federale è obbligato a utilizzare le riserve solo per modifiche di progetti necessarie per motivi di sicurezza o di tecnica della costruzione. Le modifiche che costituiscono un ampliamento del progetto al di là dei progetti decisi richiedono una decisione del legislatore. Questa ripartizione è adeguata, dal momento che la decisione sulla liberazione delle riserve dipende in primo luogo da fattori tecnici e finanziari e rientra quindi nel livello esecutivo del Consiglio federale, del Dipartimento o dell'Ufficio. Questo modello consente inoltre di reagire più rapidamente agli sviluppi tecnologici e di integrarli nel progetto. La direzione del progetto dispone complessivamente di maggiore flessibilità⁴⁰.

Il Consiglio federale può di conseguenza liberare riserve nei seguenti casi:

- imponderabilità geologiche o tecniche;
- sviluppi tecnologici in campo ferroviario (art. 3^{bis} decreto sul transito alpino);
- prevenzione di ritardi nel decorso della costruzione;
- maggiori esigenze in materia di sicurezza;
- osservanza del grado di variazione dei costi (cfr. n. 2.4.3);
- stabilizzazione del pacchetto finanziario (art. 3 decreto federale concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA).

Impiego delle riserve

La NFTA è un progetto in continuo sviluppo a causa del lungo periodo di pianificazione e di costruzione. Le nuove conoscenze nel settore della costruzione e della sicurezza devono essere integrate nell'esecuzione, come prescrive esplicitamente l'articolo 3^{bis} del decreto sul transito alpino⁴¹: in questo senso sono stati utilizzati i fondi per ottimizzare il progetto e poter disporre successivamente di una trasversale alpina efficiente e moderna.

⁴⁰ Per ulteriori informazioni sui due modelli allora in discussione si rimanda al numero 142.1 del messaggio del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA; FF 1999 6265.

⁴¹ Art. 3^{bis} cpv.1: ... A tale fine vanno applicati in permanenza gli sviluppi tecnologici in campo ferroviario. ...

Le riserve sono state utilizzate al fine di attuare l'intero progetto NFTA per tutta la durata della sua realizzazione a un livello aggiornato per quanto concerne la tecnica di costruzione e la sicurezza.

Flusso di informazioni tra la Confederazione e i costruttori

Sessione di coordinamento e di informazione tra l'UFT e i costruttori

Estratto dalla DCN cap. 5⁴²:

5.3 Sessioni di controllo e di informazione

5.3.1 Tipi di organi

Il controllo strategico del progetto avviene sui due livelli:

ODCE: L'organo di direzione costruzione ed esercizio mira a preparare l'installazione senza difficoltà del progetto generale AlpTransit nella politica dei trasporti a livello nazionale e internazionale. I temi importanti sono la messa in servizio, il funzionamento delle nuove infrastrutture, nonché la piattaforma d'esercizio.

PCC: La pianificazione del coordinamento nella costruzione mira a realizzare il progetto generale AlpTransit in modo coordinato e ad approvare la pianificazione e l'esecuzione. I temi importanti sono il finanziamento, la comunicazione, nonché la tecnica di costruzione e la tecnica ferroviaria.

I seguenti organi di informazione e di collaborazione sono convocati dall'UFT:

DA: I Cantoni interessati sono riuniti nelle delegazioni delle autorità. I Cantoni sono così rappresentati dai membri del governo e dai capi dei servizi/degli uffici amministrativi interessati. Nelle DA l'UFT e i costruttori informano i Cantoni interessati e trattano questioni che concernono i costi.

D: Il dialogo UFT-ATG, rispettivamente il dialogo UFT - BLS AT serve allo scambio regolare di informazioni a livello della direzione delle singole opere e permette di eseguire in comune i compiti stabiliti.

CP: Al fine di discutere le questioni relative alla procedura da seguire e ai fini del coordinamento vengono organizzate sessioni di coordinamento della procedura.

Oltre a queste sessioni possono essere convocate altre sedute su iniziativa dell'UFT o dei costruttori.

5.3.2 Organo di direzione costruzione ed esercizio (ODCE)

Compiti:

- Informazione sullo stato dei lavori: costruzione, messa in servizio, traffico
- Coordinamento costruzione/esercizio/ferrovia 2000 2^a tappa/racordi alla rete ad alta velocità
- Comunicare la necessità di azione
- Assegnare mandati

Partecipanti: – UFT (Direzione), costruttori (ATG, BLS ST), gestori (FFS, BLS), AFF, DATEC

Frequenza: – 2 volte all'anno

5.3.3 Pianificazione del coordinamento nella costruzione (PCC)

Compiti: – Informazioni sullo stato dei lavori nella costruzione / problemi / rischi
– Decisioni relative al controllo del progetto
– Coordinamento al San Gottardo / al Lötschberg / altri
– Pianificazione della comunicazione negli organi politici

Partecipanti: – UFT (Direzione), costruttori (ATG, BLS AT), altri a dipendenza dell'ordine del giorno

Frequenza: – 4-6 volte all'anno

5.3.4 Delegazioni delle autorità (DA)

Compiti: – Informazione dell'UFT in merito alle questioni della politica dei trasporti
– Informazione dei costruttori sullo stato delle opere della NFTA
– Comunicazioni dei Cantoni
– Gestione dei problemi specifici ai diversi Cantoni
– Preparazione alla decisione di enti cantonali

Partecipanti: – UFT (Direzione), costruttori (ATG, BLS AT), Ferrovie
– Cantoni interessati (membri del Governo e capi degli organi dell'Amministrazione)

Frequenza: – 2 volte all'anno

5.3.5 Dialogo UFT-ATG e UFT-BLS AT (D)

Compiti: – Garantire le informazioni al momento delle decisioni importanti di controllo da parte di:
Confederazione e costruttori
– Scambio regolare di informazioni a livello della Direzione
– Evitare / eliminare i malintesi
– Risoluzione di questioni aperte
– Comunicare la necessità di azione

Partecipanti: – Asse del San Gottardo: Capo sezione at, Presidente della Direzione ATG e altri secondo l'ordine del giorno
– Asse del Lötschberg: Capo sezione at, Presidente della Direzione della BLS AT e altri secondo l'ordine del giorno.

Frequenza: – Tutti i 2 mesi

5.3.6 Coordinamento della procedura (CP)

Compiti: – Accordo dei termini
– Risoluzione di questioni aperte relative alla procedura
– Situazione e problemi nella realizzazione degli incarichi
– Comunicare e terminare la necessità di azione

- Partecipanti: – Asse del San Gottardo: UFT, ATG e altri secondo l'ordine del giorno
 – Asse del Lötschberg: UFT, BLS AT e altri secondo l'ordine del giorno
- Frequenza: – Tutti i 2 o 3 mesi (risp. secondo la necessità), può eventualmente essere integrato completamente o parzialmente nel D.

L'ATG informa l'UFT (e la DVN)

Notifiche standardizzate dell'ATG

Data	Comunicazione dell'informazione	Contenuto dell'informazione
14.07.03	Informazione sull'evento	condizioni geologiche difficili a Bodio: nessun'indicazione dei costi
Agosto '03	Rapporto	L'ATG annuncia costi finali presumibili pari a 9095 mio. per il 30.06.03. L'UFT valuta i costi finali presumibili dell'ATG oltre i 170 mio. di franchi dichiarati quali rischi nel progetto dettagliato aerazione/raffreddamento e nel programma di scadenze rielaborato, raggiungendo così un totale di 9265 mio. di franchi. Conformemente alla rappresentazione del rischio dell'ATG, a Faido come pure a Bodio esiste un rischio del terreno probabile con un grado di variazione tra i 10 e i 100 mio. di franchi.
6.09.03	Informazione sull'evento	Sedrun: inquinamento delle acque
17.09.03	Informazione sull'evento	Incidente mortale sul lavoro
13.02.04	Rapporto

Sedute protocollate con l'ATG

Data	Comunicazione dell'informazione	Contenuto dell'informazione
13.08.03	DVN	Informazione dell'ATG: costi supplementari per Faido tra i 50 e i 100 mio.
9.09.03	DVN	Informazione dell'UFT: occorre far fronte ai costi supplementari per Faido prelevando dalle riserve.

12.09.03	CPC 78	<p>Tratto 6 punto 2, dichiarazioni dell'ATG: Faido/Bodio e i costi che non possono essere calcolati esattamente non sono contenuti nei costi finali.</p> <p>Le aggiunte non sono contenute nei costi finali, e comunque non vi sono grandi aggiunte.</p> <p>Dichiarazione dell'UFT: i costi che si presenteranno sicuramente devono essere inclusi nei costi finali.</p>
1.10.03	DVN	Discussione rapporto UFT, conoscenza dello stato dei costi il 30.06.03
11.11.03	FGBB	<p>Tratto 6 punto 2, dichiarazioni dell'ATG: Ad eccezione di Faido/Bodio, le condizioni geologiche sono state preannunciate molto esattamente.</p> <p>Risparmio di 40 mio. di franchi in seguito a migliori condizioni geologiche.</p>
25./26.11.03	DVN	<p>Informazione dell'ATG:</p> <p>Costi supplementari: 100 mio. a Faido, 10 mio. a Bodio</p> <p>Risparmio di 40 mio. di franchi in seguito a migliori condizioni geologiche.</p>
17.12.03	CPC 79	Nessuna nuova informazione sui costi

La BLS AT informa l'UFT (e la DVN)

Notifiche standardizzate della BLS AT

Data	Comunicazione dell'informazione	Contenuto dell'informazione
Agosto '03	Rapporti	Secondo la BLS AT i costi finali presumibili ammonterebbero a 3858 mio. il 30.6.03: riduzione di 25 mio. rispetto al rapporto di fine 2002.
17.10.03	Informazione sull'evento	Punto di controllo C Raron-Ferden raggiunto entro i termini.
23.01.04	Informazione sull'evento	Ponti sul Rodano a Nord terminati.
26.01.04	Informazione sull'evento	Notifica dei costi supplementari il 31.12.03 pari a 192 mio. di franchi.

17.02.04	Rapporto	Costi supplementari di 192 mio. più i rischi conosciuti, che non sono contenuti nei costi finali, pari a 107 mio. di franchi.
----------	----------	---

Sedute protocollate con la BLS AT

Data	Comunicazione dell'informazione	Contenuto dell'informazione
13.08.03	DVN	Nessun'informazione relativa ai costi.
9.09.03	DVN	Nessun'informazione relativa ai costi.
12.09.03	CPC nr. 78	Tratto 8 punto 1: le richieste ulteriori sono valutate e sono contenute nei costi finali.
1.10.03	DVN (senza costruttori)	Discussione rapporto dell'UFT, nessuna nuova informazione relativa ai costi.
11.11.03	FGBB nr. 4	Tratto 6 punto 1: sono state effettuate le ordinazioni per la tecnica ferroviaria. Per quanto riguarda la costruzione senza intonaco non si intravede più alcun rischio.
25./26.11.03	DVN	BLS AT (tratto 6.2 pagina 32): i costi rientrano nei preventivi. Esistono ulteriori richieste, l'UFT ne è informato. Abbiamo altre richieste meno importanti a Mitholz, Ferden, Steg e Raron.

Informazione della DVN concernente i costi supplementari

Osservazioni preliminari:

Le sessioni ordinarie della DVN hanno generalmente luogo 5 o 6 volte all'anno. Oltre a queste sessioni, vengono di solito organizzate sessioni straordinarie su temi particolari. La DVN esercita l'alta vigilanza parlamentare sulla NFTA ed è informata sullo stato dei lavori dal Consiglio federale (DATEC, UFT) e dai costruttori. Prende conoscenza due volte all'anno del rapporto dell'UFT e una volta all'anno consegna un rapporto sulla gestione.

Sessione del 13 agosto 2003

L'ATG ha comunicato di aver consegnato il proprio rapporto sullo stato dei lavori all'UFT e che i lavori procedono secondo il programma e nel rispetto dei costi e delle scadenze stabilite.

Sessione del 9 settembre 2003

L'UFT ha fornito informazioni sulla situazione ai cantieri di Faido e di Bodio. A Faido sta per essere presa la decisione di un rinvio, vi sarebbero solo valutazioni

approssimative sulle ripercussioni dei costi. Per questo motivo sarebbe difficile citare già cifre concrete sui costi supplementari nel rapporto. L'UFT propone di informare oralmente la DVN durante la prossima sessione. Questi costi supplementari devono essere prelevati dalle riserve.

Sessione del 1° ottobre 2003

Il rapporto della NFTA nr. 15 è stato discusso. I collaboratori della DVN sono stati informati dall'UFT che gli investimenti preliminari nei costi di progettazione per la variante dorsale lunga chiusa (variante di montagna) a Uri sarebbero parte dei costi di progettazione dell'opera San Gottardo. Per quanto riguarda Faido e Bodio è stato specificato che le offerte non dovrebbero tardare e che i costi supplementari si aggirano attorno ai 100 milioni. Un ritardo di sei mesi sarebbe chiaro. I costi supplementari dovuti allo scaglionamento del progetto a Uri non sarebbero ancora esattamente quantificabili, bensì dipenderebbero dal ritardo dell'approvazione della parte a Nord, poiché ciò necessiterebbe di scariche intermedie. Vi sarebbero così diverse varianti in esame, al fine di minimizzare i costi e le ripercussioni di queste scariche intermedie sugli abitanti e sull'ambiente. Nella panoramica sui costi complessivi, l'UFT ha fatto notare gli ulteriori rischi con una determinata probabilità di realizzazione e li ha quantificati, con riferimento al grado di variazione relativamente elevato nella valutazione del rischio, a 400 mio. di franchi. Inoltre l'UFT ha riferito di non condividere la valutazione della BLS AT, secondo la quale Ferden non rappresenterebbe più alcun rischio.

Le ulteriori richieste sarebbero esaminate dalla BLS AT, la quale, dopo una prima valutazione, avrebbe incluso nelle proprie previsioni dei costi finali le richieste giustificate.

Sessione del 25/26 novembre 2003

Sono state fatte le seguenti dichiarazioni in merito ai cantieri dell'ATG a Faido e a Bodio. L'UFT ha osservato che i costi supplementari per Faido non sarebbero contenuti nelle previsioni dei costi finali. Questi costi supplementari sarebbero parte delle riflessioni sul rischio ed esaurirebbero le riserve momentanee rimanenti, pari a 400 milioni di franchi. In merito a tale questione, l'ATG ha specificato che Faido causerebbe circa 100 milioni e Bodio circa 10 milioni di costi supplementari. Tali costi ammonterebbero attualmente a circa 70 milioni di franchi. Alla domanda se la BLS AT è stata confrontata a ulteriori richieste, il suo rappresentante ha risposto spiegando che l'UFT era informato in merito all'esistenza di tali richieste. Laddove queste richieste sono state concretizzate è stato immediatamente incluso un importo corrispondente nelle previsioni dei costi finali.

Sessione del 5 febbraio 2004

In seguito all'informazione sui costi supplementari da prevedere è stata discussa la questione della comunicazione all'interno della DVN. Non era chiaro se le informazioni riguardanti il San Gottardo, che erano già state in gran parte rese note nel giugno 2003, non sarebbero state trasmesse dall'UFT alla DVN. È stato invece osservato che la situazione al Lötschberg sarebbe considerevolmente cambiata negli ultimi sei mesi. Si è criticato il fatto che l'UFT, in occasione della sessione della DVN, non ha fornito informazioni sul suo rapporto d'attività del giorno precedente.

Analisi del rischio dell'UFT e misure

L'UFT ha *ricosciuto* i seguenti *rischi* e ha adottato le seguenti misure per quanto riguarda l'intero progetto NFTA:

Rischi:

- R1 Stanziamento del finanziamento a rischio: l'UFT produrrà un rapporto sull'evoluzione dei costi e sul finanziamento fino alla fine di aprile.
- R2 *Le condizioni del terreno sono più difficili del previsto:* l'UFT osserverà anche in futuro lo sviluppo delle condizioni geologiche tramite lo stato dell'avanzamento ed esaminerà periodicamente la valutazione dei rischi geologici.
- R3 *I contratti non sono rispettati:* la gestione dei contratti è di responsabilità dei costruttori, i quali informano regolarmente l'UFT in merito alle richieste successive ricevute; l'UFT controlla la situazione tramite verifiche specificamente preparate.
- R4 *Ritardi nell'approvazione dei piani:* con l'approvazione dei piani a tappe sarà possibile, nonostante il progetto sia stato inoltrato in ritardo, dare inizio ai lavori di costruzione del tronco di Erstfeld ed evitare interruzioni dei lavori.
- R5 Ulteriori modifiche di progetto: i cambiamenti di progetto rilevanti per quanto riguarda le scadenze e/o i costi sono stati e sono analizzati criticamente dall'UFT e valutati circa la loro causa e la loro possibilità di essere realizzati.
- R6 *Imprevisti nei lavori di costruzione:* l'UFT sorveglia questo fattore di rischio presso la BLS AT e l'ATG attraverso controlli periodici. Per gli altri costruttori, la situazione è sorvegliata con analisi dei rischi o singoli controlli.
- R7 Imprevisti nella tecnica ferroviaria: l'UFT ha convocato un gruppo di accompagnamento tecnico AT per la tecnica ferroviaria. Tale gruppo si è informato alla fine del 2003 presso la BLS AT sullo stato dei lavori e a febbraio 2004 ha eseguito un controllo del piano delle scadenze (interfacce).
- R8 *Problemi nella messa in servizio:* l'UFT ha costituito gruppi di lavoro permanenti (AG-IBN-L / AG-IBN-G) al fine di minimizzare i rischi legati alla messa in servizio della galleria di base. Inoltre l'analisi quantitativa dei rischi è accelerata per le fasi d'esercizio.
- R9 *Ripercussioni di incidenti e pericoli naturali:* spetta essenzialmente ai costruttori trattare questo fattore di rischio. Per quanto riguarda la sicurezza degli sbarramenti, le misure di sorveglianza necessarie da parte della Confederazione rimangono invariate.
- R10 *Necessità dei gestori non soddisfatte:* l'UFT esamina la situazione contrattuale con i futuri gestori; l'attività di controllo è svolta dalla AG-IBN.

R21 *Rispetto degli obiettivi relativi alle scadenze:* il controllo dei progetti spetta ai costruttori e si svolge entro gli obiettivi prefissati. L'UFT esamina singole misure (ad es. installazione supplementare ETCS Level 2). (nuovo)

Opportunità:

O1 *Le condizioni del terreno sono migliori di quanto previsto:* l'UFT controlla che tali opportunità vengano sfruttate attivamente e che i mezzi così risparmiati vengano dimostrati in modo trasparente.

O2 *Altre compensazioni possibili:* l'UFT incoraggia regolarmente i costruttori ad esaminare sistematicamente il progetto in merito alle possibilità di compensazione.

O3 *Rinuncia a parti del progetto:* l'UFT ha avviato una pianificazione delle rinunce e presenterà i risultati nell'ambito del rapporto sul messaggio concernente il credito aggiuntivo di 900 mio. di franchi.

O4 *I lavori di costruzione procedono meglio del previsto:* l'UFT controlla che tali opportunità vengano sfruttate attivamente e che i mezzi così risparmiati vengano dimostrati in modo trasparente.

O5 *La tecnica ferroviaria procede meglio del previsto:* l'UFT controlla che tali opportunità vengano sfruttate attivamente e che i mezzi così risparmiati vengano dimostrati in modo trasparente.

O6 *La messa in servizio si svolge senza difficoltà:* al fine di sfruttare le opportunità legate alla messa in funzione della galleria di base, l'UFT ha costituito gruppi di lavoro permanenti (AG-IBN-L / AG-IBN-G).

O7 *Le condizioni generali per il finanziamento stanno migliorando:* ciò rappresenta un fattore esterno che l'UFT non può influenzare attivamente.

Nel mese di dicembre 2003 le verifiche previste di tutte le istanze di controllo del progetto sono state equilibrate in occasione di una sessione di coordinamento ed è stato creato il piano di controllo per il 2004.

I rischi che presentano il più elevato potenziale di costo sono attualmente:

R2 *Le condizioni del terreno sono più difficili del previsto*

R3 *I contratti non sono rispettati*

R7 *Imprevisti nella tecnica ferroviaria*

R21 *Rispetto degli obiettivi relativi alle scadenze*

Progetti NFTA

Asse del Lötschberg

La rete della Ferrovia del Lötschberg BLS SA sarà completata con una nuova galleria di base del Lötschberg, in parte a binario unico, fra l'area di Frutigen e quella di Steg/Baltschieder, compresi gli allacciamenti alle linee esistenti. La nuova linea è concepita in modo da garantire il raccordo alla linea del Sempione e da consentire il carico di veicoli.

Tratta Lötschberg nord: raccordo a binario doppio alla galleria di base del Lötschberg nell'area di Frutigen. Le opzioni di una galleria laterale, di una circonvallazione di Frutigen e di un impianto di carico veicoli presso Heustrich o Rüdlen-Ey sono mantenute.

Tratta galleria di base del Lötschberg: galleria di base fra Frutigen (portale nord) e Raron (portale sud) con profilo shuttle (presa in conto del carico veicoli), ossia traforo a binario semplice a Mitholz e utilizzazione del cunicolo di sondaggio della valle della Kander come cunicolo di sicurezza, due trafori a binario doppio da Mitholz a Raron, di cui uno, da Mitholz fino a Ferden, non attrezzato (cunicolo di sicurezza), collegamenti trasversali, posto doppio di fermata d'emergenza a Ferden e un posto di fermata di servizio a Mitholz, due posti di cambio di corsia, punti d'attacco intermedi a Mitholz, Ferden e Steg, impianti esterni nei punti di attacco, nonché una linea di trasporto di 132 kV fra Mitholz e Gampel-Steg. L'opzione del carico veicoli dall'area di Frutigen/Heustrich a quella di Steg è mantenuta.

Tratta Lötschberg sud: raccordo a raso della galleria di base all'attuale linea delle FFS SA presso Raron/Visp (linea del Sempione). Attraversamento del Reno con due ponti a binario unico. Sono mantenute le opzioni dell'impianto per il carico veicoli, del raccordo presso Steg alla linea esistente delle FFS SA in direzione del Vallese centrale e del terzo binario in direzione di Visp.

Asse del San Gottardo

La rete delle FFS sarà completata con una galleria di base del San Gottardo fra le aree di Altdorf/Erstfeld e Bodio/Biasca, con una nuova tratta sino all'area della Giustizia, nonché con una galleria di base del Ceneri fra le aree di S. Antonio/Cadenazzo e Lugano (Massagno)/Veza, compresi gli allacciamenti alla linea esistente.

Tratta San Gottardo nord: raccordo della galleria di base del San Gottardo alla linea esistente delle FFS SA nell'area di Altdorf/Rynächt, impianto di binari di sorpasso in entrambe le direzioni presso Rynächt, doppio posto di cambio di corsia prima del portale della galleria e spostamento dell'attuale linea nell'area di Rynächt/Schächen.

Tratta galleria di base del San Gottardo: galleria di base con due trafori a binario unico fra Erstfeld (portale nord) e Bodio (portale sud), collegamenti trasversali, due stazioni multifunzionali a Sedrun e a Faido costituite ognuna di un posto di fermata d'emergenza in entrambe le direzioni di marcia e un posto doppio di cambio di corsia. Punti di attacco intermedi a Amsteg, Sedrun e Faido, nonché impianti esterni nei punti di attacco.

Tratta San Gottardo sud: tratta all'aperto fra Bodio e Giustizia, raccordi alla linea esistente a Pollegio e Giustizia, prima del portale della galleria, doppio posto di cambio di corsia, impianto di binari di sorpasso, spostamento della linea esistente presso Pollegio, spostamento della linea esistente e della strada cantonale nell'area del portale della galleria.

Tratta galleria di base del Ceneri: galleria a binario doppio (il Consiglio federale si riserva il diritto di cambiare sistema) fra Vigana (portale nord) e Vezia (portale sud) con raccordo alla rete esistente delle FFS SA a sud di Giubiasco e a Vezia, attacco intermedio doppio Mezzovico/Sigirino e impianti esterni nei punti di attacco.

Il 3 luglio 2001 il Consiglio federale ha deciso di realizzare la galleria di base del Ceneri con un sistema di due tubi a binario unico. Contemporaneamente ha deciso di attribuire i costi supplementari derivanti da una modifica dell'ordinazione pari a circa 490 mio. di franchi al credito d'opera «Riserve». Inoltre il DATEC ha incaricato il Consiglio federale di presentare un messaggio concernente la liberazione dei mezzi bloccati della seconda fase della NFTA 1.

Sistemazione Surselva

La rete ferroviaria della Matterhorn Gotthard Bahn SA (MGB) e della Ferrovia retica (RhB) a Surselva sono adeguate alle esigenze logistiche del cantiere NFTA di Sedrun (trasporto di materiale su rotaia).

Tratta Landquart-Disentis (RhB): potenziamento della stazione di Disentis, posti di blocco automatici, rinnovo della sovrastruttura a Versam, Castrisch e Disentis/Mustér, impianti di approvvigionamento energetico nell'Oberland e adeguamenti del materiale rotabile.

Tratta Sedrun-Disentis (MGB): nuova galleria di Disentis, nuova stazione d'incrocio di Mompé-Tujetsch, trasformazione del tracciato fra Sedrun e Disentis, impianti di telecomando e di sicurezza, approvvigionamento energetico Andermatt, Nätschen e passo dell'Oberalp, nonché adeguamenti del materiale rotabile.

Raccordo della Svizzera orientale

La Confederazione migliorerà il collegamento della Svizzera orientale alla linea del San Gottardo. A tal fine sarà completata la rete delle FFS SA con una nuova galleria dello Zimmerberg fra l'area di Thalwil e quella di Litti/Baar, compresi gli allacciamenti alle linee esistenti, nonché un allacciamento fra la linea che costeggia la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dello Hirzel).

Tratta galleria dello Zimmerberg: opera sotterranea di diramazione Nidelbad/Thalwil concepita come bretella; traforo a binario doppio da Nidelbad a Litti; tratta a cielo aperto nell'area di Litti sino al raccordo alla linea esistente delle FFS SA.

Tratta Hirzel (collegamento fra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo). Non abbiamo ancora approvato il progetto di massima relativo a questa tratta.

Ampliamenti della tratta San Gallo – Arth-Goldau

La tratta San Gallo - Arth-Goldau sarà parzialmente potenziata.

Tratta Ferrovie del sud-est: prolungamento dei binari in entrata e in uscita a Pfäffikon est e a Pfäffikon–Freienbach, raddoppio della linea a Hurden nonché costruzione di un'isola a doppio binario a Sattel.

Tratta FFS SA: prolungamento dei binari in entrata e in uscita a Wattwil e raddoppio della linea Uznach–Schmerikon. Ampliamento delle stazioni a Wattwil, Uznach, Rapperswil e Pfäffikon.

Tratta Ferrovia Bodensee-Toggenburg: prolungamento dei binari in entrata e in uscita a San Gallo e raddoppio della linea a Degersheim, parte Mogelsberg.

Ampliamenti delle linee della rimanente rete

Il resto della rete ferroviaria delle FFS SA e della Ferrovia del Lötschberg BLS SA sarà completato mediante ampliamenti al di fuori della NFTA, affinché le capacità date dalle nuove tratte sull'asse nord-sud Basilea-Lötschberg-Domodossola e Basilea/San Gottardo/Milano possano essere utilizzate al meglio, ottimizzando così l'offerta su tutta la rete. Senza questi investimenti al di fuori della vera e propria rete NFTA, le possibilità di utilizzare la galleria di base risulterebbero di gran lunga limitate.

La Confederazione garantirà in tempi utili la sistemazione delle tratte d'accesso alle linee del transito alpino sull'Altopiano centrale e disciplinerà il finanziamento; provvederà al coordinamento con le ferrovie private.

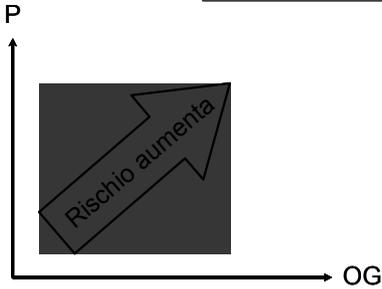
Ampliamenti sull'asse del Lötschberg: costruzione di impianti che consentono un esercizio banalizzato da Thun a Einigen e da Heustrich a Frutigen, nonché un raccordo a livello (binario doppio) a Gümligen. Ampliamenti per aumentare la velocità sulla tratta Berna-Thun. Per i treni merci lunghi sono necessari impianti di sorpasso nell'area di Gümligen, Wengi/Frutigen e nell'Alto Vallese.

Ampliamenti dell'asse del San Gottardo: in diversi nodi fra Othmarsingen e Giubiasco è necessario ottimizzare il percorso dei treni; occorre inoltre realizzare la bretella di Rotkreuz (1^a tappa), nonché adeguamenti dei marciapiedi a Arth-Goldau e a Bellinzona. Ulteriori ampliamenti della bretella di Rotkreuz e di Arth-Goldau saranno realizzati successivamente. Per i treni merci lunghi saranno necessari impianti di binari di formazione a Basilea e Chiasso a partire dall'entrata in funzione della galleria di base del Ceneri.

Sicurezza e rischio

Cos'è il rischio

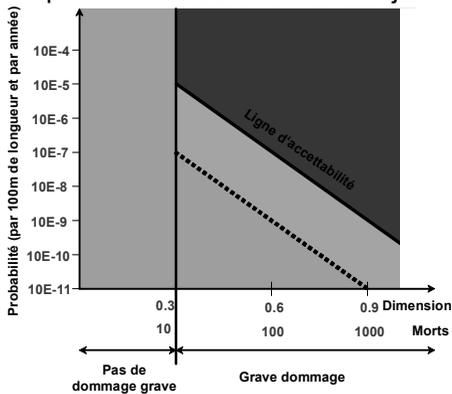
$$\text{Rischio} = P \times \text{OG}$$



P: Probabilità d'evenienza

OG: Ordine di grandezza dell'evento

Critères d'évaluation II de l'ordonnance sur la prévention des accidents majeurs (OPAM)



■ Pas de dommage grave/zone acceptable

■ Zone de transition

- Pesée des intérêts (analyse coûts-bénéfices)
- Le cas échéant, objectif pour courbe cumulative
- Le cas échéant, décision en faveur de mesures de sécurité supplémentaires

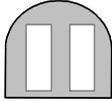
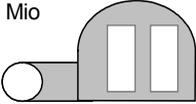
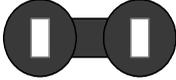
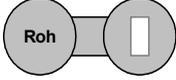
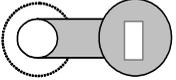
■ " " restriction/interdiction du trafic

■ Zone non acceptable

- Risque non supportable
- Objectif pour courbe cumulative
- Décision en faveur de mesures de sécurité supplémentaires
- Le cas échéant, restriction/interdiction du trafic

Galleria di base del Ceneri: variante a tappe

Kosten- und Systemvergleich

Kosten <small>Preisbasis NTI 1998</small>	System	Kostendifferenz [Mio SFr]
1393 Mio	 <p>Doppelspurtunnel Vollausbau (ursprüngliches nicht akzeptiertes Projekt)</p>	ca. - 650
ca. 1750 Mio	 <p>Doppelspurtunnel Vollausbau (mit aktuellem Stand der Sicherheitstechnik; betriebliche Einschränkungen)</p>	ca. - 290
2035 Mio	<p>Auflageprojekt</p>  <p>zwei Einspurtunnel Vollausbau (mit aktuellem Stand der Sicherheitstechnik)</p>	0
ca. 1840 Mio	 <p>Ceneri-Light Teilausbau A (betriebliche Einschränkung)</p>	ca. - 200
Vollausbau: (1840 + 195 + 205 Mio) = ca. 2240 Mio		
ca. 1705 Mio	 <p>Ceneri-Light Teilausbau B (betriebliche Einschränkung)</p>	ca. - 330
Vollausbau: (1705 + 330 + 305 Mio) = ca. 2340 Mio		

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

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

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Consiglio federale	committente	<ul style="list-style-type: none"> – vigilanza strategica sul progetto – tra l'altro liberazione di crediti d'impegno e decisione di estensione dei crediti
<i>Controllo federale delle finanze (CDF)</i>	alta vigilanza finanziaria a livello delle autorità (concomitante/ a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – coordinamento dei programmi di controllo dei servizi 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) – esame presso l'UFT per quanto riguarda il concetto 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 i rapporti contrattuali – mandato per un ufficio di revisione per la verifica del conto del Fondo FTP – redazione di rapporti di revisione e prese di posizione all'attenzione della Delegazione di vigilanza della NFTA e della Delegazione delle finanze delle Camere federali
Autorità federali		
<i>DATEC</i>	vigilanza del progetto a livello dipartimentale	<ul style="list-style-type: none"> – vigilanza strategica dei progetti
– Segreteria generale del DATEC (SG DATEC)		<ul style="list-style-type: none"> – valutazione dei compiti centrali legati ai progetti e di eventi straordinari all'attenzione del capo del Dipartimento
– Specialista esterno del DATEC	consulenza del DATEC indipendente dall'Amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> – riguardante questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica della costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria, ecc.) – ricorso puntuale per raccogliere un secondo parere su questioni importanti
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>	vigilanza del progetto a livello dell'ufficio	<ul style="list-style-type: none"> – garanzia del controllo del progetto (inclusi strumenti informatici)
– Sezione Alp Transit (Divisione Costruzione)		<ul style="list-style-type: none"> – vigilanza operativa diretta del progetto a livello delle autorità per quanto attiene al rispetto dei costi, dei termini, delle prestazioni e della qualità, in particolare nel campo – dei controlli speciali e complementari presso i costruttori – dei controlli materiali nella gestione del credito dei costruttori – delle aggiudicazioni: esame della documentazione dei concorsi – dei contratti: definizione di esigenze minime – degli appalti e dei contratti: esami puntuali – del reporting a livello delle autorità

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>	vigilanza finanziaria a livello d'ufficio	controllo dei punti d'intersezione delle diverse contabilità, inclusi i controlli informatici
– Ispektorat delle finanze (FISF UFT)		esame dei sistemi di controllo interni dei costruttori
		controllo formale della contabilità del progetto
		controlli formali dei crediti e dei contratti
		controlli speciali mirati
– Commissione tecnica	Commissione tecnica	esame delle questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica della costruzione di gallerie, tecnica ferroviaria, ecc.)
– pagnamento Alp Transit (TBT-AT)	d'accompagnamento dell'UFT	
<i>Ufficio federale degli stranieri (UFDS)</i>	vigilanza nel campo del diritto degli stranieri	alta vigilanza sull'esecuzione della regolamentazione relativa agli stranieri al fine di assicurare una pratica omogenea in tutti i Cantoni
		procedura d'approvazione per le autorizzazioni dei Cantoni rilasciate a cittadini di Stati terzi (soprattutto nel settore terziario)
		coordinamento con i costruttori, le imprese (ARGE), le autorità cantonali del mercato del lavoro e della polizia degli stranieri, gli ispettorati cantonali del lavoro, così come la Commissione professionale paritetica lavori sotterranei
<i>Segretariato di Stato dell'economia (Seco)</i>	vigilanza (ed esecuzione) nell'ambito della legge sul lavoro	esecuzione diretta soltanto nella concessione dei permessi sulla durata del lavoro
– Direzione del lavoro (DL)		coordinamento della vigilanza in materia di protezione dei lavoratori e della prevenzione degli incidenti nei confronti dei Cantoni incaricati dell'esecuzione e dell'INSAI
– Ispettorati federali del lavoro		vigilanza nel campo delle questioni fondamentali delle assicurazioni sociali
<i>Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)</i>	vigilanza generale nel campo delle assicurazioni sociali	coordinamento con il Seco: competenza per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro e la legge sul lavoro riguardante i lavori sotterranei, dove prevale l'aspetto della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998)
INSAI	regolamentazione ed esecuzione nel campo della sicurezza sul lavoro	
Cantoni NFTA	uffici cantonali del lavoro	esame delle domande per i permessi di lavoro e attribuzione dei contingenti
		attuazione di misure adeguate per il mercato del lavoro
		consulenza/mediazione degli Uffici regionali di collocamento (URC) per le persone in cerca di lavoro annunciate

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Autorità cantonali di polizia degli stranieri	esecuzione del diritto degli stranieri	– concessione dei permessi di lavoro
Ispettorati cantonali del lavoro	esecuzione della legge sul lavoro e della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (se non è competente l'INSAI)	– controlli sui cantieri della NFTA nel quadro dell'esecuzione della legge sul lavoro (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998) – coordinamento con l'INSAI
Costruttori		
AlpTransit San Gottardo SA (ATG)	committenti della costruzione	– responsabilità principale per quanto riguarda la progettazione accurata e la fornitura delle prestazioni ordinate, incluso il rispetto dei costi, dei termini conformemente alle convenzioni stipulate tra la Confederazione e i costruttori
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		– responsabilità principale in materia di aggiudicazioni e di contratti nel quadro delle disposizioni della Direttiva sul controlling della NFTA
FFS SA		– responsabilità principale per tutti i rischi, ad eccezione dei cambiamenti delle prestazioni ordinate dalla Confederazione
BLS SA		– cambiamenti delle condizioni quadro legali della NFTA
Südost-Bahn SOB		– ritardi nell'appuntamento delle risorse finanziarie da parte della Confederazione
Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB)		– rischi geologici imprevisi
Ferrovia retica (RhB)		– responsabilità delle società secondo le disposizioni legali
– organi di revisione interna	controlling finanziario interno	– controllo interno della regolarità nella presentazione dei conti
Organi di revisione (secondo il diritto societario)	revisione esterna	– esami delle procedure e dei processi
Partner del contratto collettivo di lavoro		– esame della conformità giuridica e statutaria della contabilità finanziaria delle società costruttrici
Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS)	controllo ed esecuzione del contratto nazionale mantello nell'industria edilizia	– perseguimento delle infrazioni del contratto nazionale mantello

Esami 2003

Mandante	Numero	Esami eseguiti	Conclusione
Esami CDF			
UFT-at	CDF_03_001	Follow-up sull'efficacia degli esami UFT	Le raccomandazioni del CDF vengono applicate entro i termini dall'UFT
BLS AT	CDF_03_002	Esecuzione dei lavori di costruzione secondo contratto, galleria di base a Nord	I contratti per la galleria di base a Nord non finita vengono svolti correttamente
ATG	CDF_03_003	Punto di controllo dell'asse del San Gottardo	Il punto di controllo è rilevato attivamente conformemente alla DCN
Esami UFT-FISP			
ATG	UFTFI_03_001	Conto 2002 presso l'ATG	Il controllo interno del corso dei creditori e dei pagamenti è garantito
BLS AT	UFTFI_03_002	Conto 2002 presso la BLS AT	Il rincaro R2 è dimostrato correttamente in base alla DCN
Diversi	UFTFI_03_003	Conti 2002 SOB, RhB, FO, FFS, BLS SA	Autorizzazione valida
UFT-at	UFTFI_03_004	Audit sul processo redazione del rapporto	Il rapporto UFT è di buona qualità. Il processo può ancora essere migliorato.
Esami UFT-at			
ATG	UFTAT-01_006	Evoluzione dei costi di pianificazione	La possibilità di realizzazione deve essere migliorata
ATG	UFTAT-02_002	Conto cunicoli di sondaggio a Piora	Conto e rapporto finale prodotti dall'ATG
ATG	UFTAT-02_003	Aggiornamento delle basi di riferimento delle scadenze al San Gottardo	Corrispondente al piano delle scadenze dell'ATG di maggio 2002, alla DCN 4.00 e ai punti d'intersezione

Mandante	Numero	Esami eseguiti	Conclusione
ATG	UFTAT-02_005	Servizi contratti e aggiudicazioni	Publicare il supplemento della procedura per incarico diretto sui valori soglia
ATG	UFTAT-02_006	Riesame PMS indipendente dall'applicazione	Tutte le 28 raccomandazioni realizzate in misure
BLS AT	UFTAT-02_011	Aggiornamento delle basi di riferimento per le scadenze al Lötschberg	Corrispondono al piano delle scadenze della BLS AT per il 31.12.02 e alla DCN versione 4.00 nonché alle interfacce
BLS AT	UFTAT-02_013	Evoluzione dei costi di pianificazione	La possibilità di realizzazione deve essere migliorata
BLS AT	UFTAT-02_014	Riesame PMS indipendente dall'applicazione	Delle 25 raccomandazioni 1/3 sono state realizzate in misure e 1/3 sono state in parte realizzate
BLS AT	UFTAT-03_001	Scadenze e costi TA Ferden	Secondo l'UFT scadenze e rischio dei costi minimi, contestato dalla BLS AT
BLS AT	UFTAT-03_002	Controlling delle prestazioni, registrazione delle prestazioni effettive	Le prestazioni e i costi effettivi notificati nel rapporto dalla BLS AT sono confermati
BLS AT	UFTAT-03_003	Controlling dei costi, plausibilità dello stato dei costi	Previsioni dei costi finali e rilevamento dei creditori ben assicurati, organizzazione?
BLS AT	UFTAT-03_005	Rischio terreno, logistica sui cantieri, qualità	Rischio delle scadenze nel settore avanzamento Ferden Nord e accesso all'acqua a Ferden
BLS AT	UFTAT-03_006	Documenti di controllo OHB, QHB della BLS AT	Conforme alla DCN, documenti di controllo orientati allo scopo e di buona comprensione per l'utente
ATG	UFTAT-03_009	Rischi geologici Faido/Bodio	Necessità di adeguamenti del progetto nella stazione multifunzionale di Faido con ripercussioni sui costi e sulle scadenze
ATG	UFTAT-03_012	Aggiudicazione mandato controlling	Corrisponde alle prescrizioni giuridiche

Mandante	Numero	Esami eseguiti	Conclusione
ATG	UFTAT-03_014	degli oneri Concetto dello stato PMS Granid	Utilizzare di conseguenza lo stato dei costi per quanto riguarda le previsioni
BLS AT	UFTAT-03_015	Progetto di costruzione raccordo alla linea della Valle del Rodano	Fornire la documentazione relativa all'esecuzione finale dell'evoluzione dei costi
BLS AT	UFTAT-03_016	Raccordo Frutigen modifica della richiesta geologia	Operare una suddivisione della cubatura della roccia supplementare nelle modifiche delle categorie A e B
BLS AT	UFTAT-03_017	Indice di rincaro lotti principali raccordo di Frutigen	Impostazione semplificata Schips/Rötliberger non può essere applicata
BLS AT	UFTAT-03_018	Progetto di costruzione TA Lötschberg Nord	Progetto ottimale, limitare i punti d'intersezione sulle prestazioni «linee della rimanente rete»
ATG	UFTAT-03_019	Rincaro del contratto lotto Sedrun e Faido/Bodio	La fatturazione è effettuata conformemente alle relative basi legali
ATG	UFTAT-03_020	Rischio geologia tecnica di costruzione misure a Faido	Si fa fronte agli eventi non previsti a Bodio e a Faido in modo professionale
BLS AT	UFTAT-03_021	Manifestazione di introduzione tecnica ferroviaria al Lötschberg	Il termine per l'esame è stato utilizzato per l'introduzione del gruppo d'esame