

Rapporto

**della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
all'indirizzo delle Commissioni delle finanze,
delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti
e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori
di costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 2003**

del 21 aprile 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2003, conformemente all'articolo 20 capoverso 5 del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino; RS 742.104).

21 aprile 2004

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

Il presidente, Andrea Hämmerle, consigliere nazionale
Il vicepresidente, Thomas Pfisterer, consigliere agli Stati

Compendio

Periodo esaminato

Il presente rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA si fonda sulle previsioni attualizzate dei costi e dei rischi dell'UFT contenute nel rapporto sullo stato dei lavori n. 16, relativo al periodo 1° luglio - 31 dicembre .

Il rapporto si riferisce alle attività e alle constatazioni della Delegazione per l'esercizio 2003 e tiene conto degli sviluppi dal gennaio all'aprile del 2004. Il periodo esaminato si estende dunque dal 1° gennaio 2003 al 21 aprile 2004.

L'esperienza di trattare simultaneamente il rapporto d'attività e il rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori è stata positiva e la Delegazione di vigilanza della NFTA propone ai membri delle Commissioni da cui emana di applicare tale procedura anche agli esercizi futuri. Questo metodo assicura infatti una miglior corrispondenza temporale e maggiore coerenza tra le informazioni contenute nel rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori e la loro valutazione nel rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA. All'UFT compete la redazione, la pubblicazione e la spiegazione del suo rapporto, mentre la Delegazione di vigilanza della NFTA si occupa dell'analisi e della valutazione all'indirizzo delle Commissioni da cui emana e del Parlamento.

Previsione del costo finale

Alla fine del 2003, l'UFT valuta i costi previsti per tutto il progetto (senza rincaro, IVA e interessi intercalari) a 15,811 miliardi di franchi (base 1998), ossia un aumento di circa 800 milioni di franchi sull'arco di un semestre, considerato che i costi a metà 2003 erano ancora stimati a 15 miliardi.

Opera	Credito d'opera attualizzato al 31.12.2003	Fabbisogno di finanziamento al 31.12.2003	Costo finale previsto al 31.12.2003
Vigilanza del progetto	76	12,0	88,0
Asse del Lötschberg	3 789,0	366,9	4 155,9
Asse del Gottardo	7 928,6	1 682,2	9 610,8
Ampliamento Surselva	123,0	-11,1	111,9
Raccordo della Svizzera orientale	992,0	-38,4	953,6
Ampliamenti San Gallo - Arth-Goldau	91,0	10,6	101,7
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	530,0	109,6	639,6
= Subtotale secondo le imprese di costruzione	13 530	2 131,8	15 661,4
+ Riserve	1 174		
= Subtotale intero progetto NFTA	14 704		15 661,4
+ Prestazioni supplementari secondo UFT			150,0
= Totale secondo UFT	14 704		15 811,4

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Il costo finale previsto per la fine del 2003 comprende anche le ripercussioni dei maggiori oneri previsti per tutte le opere NFTA, come pure accantonamenti (prestazioni supplementari secondo l'UFT) di 150 milioni di franchi per la predisposizione dell'asse del Gottardo (140 milioni) e per il marketing NFTA (10 milioni) .

La stima del costo finale supera dunque il credito complessivo NFTA (14,7 miliardi, riserve incluse; base 1998) sia la somma del credito complessivo e del credito aggiuntivo richiesto (15,6 miliardi). Il fabbisogno supplementare di finanziamento per la NFTA ammonta dunque a:

- 1,1 miliardi di franchi, se si considera il credito complessivo per la NFTA*
- circa 200 milioni di franchi, sommando il credito complessivo con il credito aggiuntivo richiesto.*

Secondo le ultime valutazioni dei rischi effettuate dall'UFT, vi è inoltre un potenziale di rischio pari a 1,4 miliardi e un potenziale di chance pari a 350 milioni di franchi. Le riserve destinate a coprire eventuali rischi non sono contenute nel costo finale previsto.

L'evoluzione dei costi sul versante urano dell'opera (Gottardo Nord e Erstfeld) è motivo di inquietudine. Sebbene questa parte di progetto sia ancora in fase di progettazione, il costo finale previsto è in costante aumento. All'UFT sono già state comunicate modifiche del progetto che implicano costi supplementari pari a circa 483 milioni di franchi (secondo il progetto pubblicato), che corrispondono al 65 per cento circa dei costi di riferimento iniziali per la tratta Sezione Gottardo Nord e per la sezione lavori di costruzione a Erstfeld (circa 740 milioni di franchi). La Delegazione di vigilanza della NFTA non dispone ancora di informazioni dettagliate in proposito. L'ATG deve dapprima procedere ad analizzarli e a controllarne la plausibilità.

Bisogna altresì considerare che la previsione dei costi finali e i costi supplementari non tengono conto di importanti rischi in materia di costi.

Non è dunque escluso che la stima del costo finale debba essere riveduta al rialzo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA fa rilevare come sia tuttora molto più verosimile una tendenza all'aumento dei costi rispetto a una tendenza al ribasso, comunque necessaria al fine di rispettare i costi di riferimento.

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

Gli oneri derivanti dal rincaro, dall'IVA e dagli interessi intercalari esulano dalla sfera di competenze dei responsabili del progetto. Gli oneri dovuti al rincaro risultano dal rincaro dell'indice e dal rincaro dei contratti.

- Il rincaro dell'indice si verifica tra l'allestimento del preventivo e la conclusione del contratto, dopo l'aggiudicazione del lotto. Riflette l'evoluzione dei prezzi sul mercato o, in altre parole, della congiuntura e del rapporto tra la domanda e l'offerta. È calcolato mediante il nuovo indice di rincaro della NFTA (NIR).*

-
- *Il rincaro dei contratti riflette l'evoluzione dei costi dei salari, del materiale e delle macchine dopo la conclusione dei contratti e si calcola in base a direttive precise emesse dal Coordinamento degli organi delle costruzioni e degli immobili della Confederazione (COCIC).*

Nell'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino, il Parlamento ha delegato al Consiglio federale la competenza di aumentare il credito complessivo per la NFTA in ragione del fabbisogno supplementare di risorse dovuto al rincaro della NFTA, dell'IVA e degli interessi intercalari. Il valore attualizzato del NIR, pari a 114,9 punti, necessita di un aumento di circa 607 milioni di franchi dovuto al rincaro dell'indice, al quale vanno ad aggiungersi gli interessi intercalari (circa 106 milioni), l'IVA (circa 92 milioni) e il rincaro dei contratti (127 milioni). Questo corrisponde a un aumento del credito complessivo per la NFTA di circa 1 miliardo di franchi, ossia il 6,8 per cento del credito complessivo per la NFTA (situazione fine 2003).

Costi: misure di compensazione e piano di ridimensionamento

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

- *Dalla conclusione delle convenzioni con la Confederazione, la BLS AT ha individuato un potenziale di misure di compensazione pari a 112 milioni di franchi. Quelle finora realizzate ammontano a 25 milioni di franchi.*
- *Dalla conclusione delle convenzioni con la Confederazione, l'ATG ha presentato un potenziale di misure di compensazione pari a 258 milioni di franchi di cui, secondo le verifiche dell'UFT, soltanto 183 milioni sono realizzabili. Le misure verificate hanno consentito di realizzare finora risparmi per 53 milioni di franchi.*

Tali misure non bastano tuttavia a compensare interamente i maggiori oneri accumulati. La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene dunque indispensabile mantenere la pressione sulle imprese di costruzione affinché persistano nello sforzo di ricercare costantemente nuove misure di compensazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA invita il Consiglio federale a esaminare quali norme e parametri possano essere modificati al fine di ottenere risparmi. Il Consiglio federale dovrà riferirle per tempo, nonché a presentarle un rapporto circostanziato sui relativi risultati di quest'analisi.

Per quanto concerne il piano di ridimensionamento, ai fini di uno svolgimento tempestivo ed economico i progetti FTP e le loro eventuali modifiche dovrebbero essere oggetto di messaggi impostati sul lungo periodo (assi ad alta velocità, Ferrovia 2000 – seconda tappa) e non di programmi di sgravio (a corto termine) che non consentono di approfondire tutte le implicazioni del progetto.

In un momento in cui si rende necessario rinviare la realizzazione o ridimensionare altri progetti, il Consiglio federale deve rifiutare qualsiasi importante modifica dei progetti approvati dal popolo per non creare precedenti. Un adeguamento si giustifica soltanto per ragioni di sicurezza o in seguito all'introduzione di nuove tecniche nel settore ferroviario.

Conseguenze del programma di sgravio sul Fondo FTP

Nella sessione invernale 2003, il Parlamento ha adottato la legge federale sul programma di sgravio 2003. Il termine di referendum è scaduto il 31 marzo 2004. Negli anni 2004-2007, solo l'80 per cento, e non più il 100 per cento, delle aliquote federali sui proventi della TTPCP sarà destinato al Fondo FTP. Questo significa che per lo stesso periodo affluiranno al Fondo 475 milioni di franchi in meno. Il Parlamento intende tuttavia accreditare nuovamente tale importo entro il 2009 in occasione dell'allestimento del bilancio preventivo. I crediti d'opera per la galleria di base dello Zimmerberg e il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea di base del San Gottardo (galleria dell'Hirzel) rimangono bloccati.

Durante l'anno in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata intensamente delle possibili ripercussioni di tali misure di sgravio ed ha comunicato le proprie conclusioni alle commissioni incaricate dell'esame preliminare in una presa di posizione scritta. Pur riconoscendo la necessità di risanare le finanze federali, essa non ha potuto astenersi dal far presente alle commissioni che le simulazioni del Fondo FTP devono essere interpretate alla luce delle numerose varianti, attirando la loro attenzione sulle conseguenze che il piano di sgravio potrebbe avere sul programma di costruzione, sulla gestione finanziaria e sulle scadenze della NFTA. La Delegazione ricorda, a tal proposito, che la TTPCP potrà essere prelevata integralmente al più presto a partire dal giorno della messa in funzione della prima galleria di base, ma al più tardi nel 2008.

Gli effetti del programma di sgravio sul Fondo FTP sono contemplati nella simulazione del fondo attualizzata al 28 gennaio 2004 (cfr. allegato 4). Da quest'ultima risulta un margine di manovra finanziario tra il limite superiore degli anticipi e il fabbisogno di liquidità di circa 282 milioni di franchi (nel 2008). Secondo la simulazione del novembre 2003, il margine di manovra finanziario era pari a 77 milioni di franchi (nel 2008). Il margine di manovra finanziario è un'entità dinamica, che varia in funzione delle variazioni delle condizioni quadro, delle ipotesi e dell'andamento dei singoli elementi.

Adeguamenti del credito complessivo per la NFTA

Il credito complessivo per la NFTA si articola in diversi crediti d'opera. Nel 1999, il Parlamento ha stanziato, con il decreto sul finanziamento del transito alpino, un credito complessivo di 12,6 miliardi di franchi per la costruzione della NFTA (base 1998, secondo ZIW, senza rincarato, IVA e interessi intercalari). Nel 2001, il Consiglio federale ha adeguato l'importo al nuovo indice di rincarato (credito complessivo per la NFTA 14,704 miliardi, riserve per crediti d'opera 1,947 miliardi). Negli anni 2001-2003, il Consiglio federale ha liberato riserve dal credito complessivo per un totale di 773 milioni di franchi. Le riserve del credito complessivo per la NFTA si

riducono dunque, per la fine del 2003, a 1174 milioni di franchi, di cui 368 milioni per la prima fase e 806 milioni per la seconda fase della NFTA.

Il 10 settembre 2003, il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato con soddisfazione che il Consiglio federale ha seguito le raccomandazioni che gli aveva indirizzato nel 2002.

Nel messaggio citato, il Consiglio federale chiedeva un aumento di 900 milioni di franchi delle riserve, di cui circa 400 milioni quale aumento preventivo. All'inizio del 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha ritenuto tuttavia che, in considerazione delle valutazioni dei rischi di cui disponeva e delle 90 zone di disturbo geologico rilevate sull'asse del Gottardo, la cifra di 400 milioni di franchi non fosse stata calcolata in maniera sufficientemente generosa. Essa ha inoltre ricordato come il margine di errore di una valutazione dei rischi sia relativamente grande.

Conformemente al rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori n. 16, i costi finali presumibili superano attualmente il credito complessivo per la NFTA, come pure la somma del credito complessivo e del credito aggiuntivo, comprese le riserve costituite inizialmente a titolo preventivo.

Il Consiglio degli Stati ha approvato il credito aggiuntivo nella sessione invernale 2003. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha invitato il Consiglio federale a sottoporle un complemento al messaggio concernente gli effetti di ulteriori oneri supplementari (allora stimati in 700 milioni di franchi).

Nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, il Consiglio federale conferma il quadro prospettato e mantiene il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi, ritenendo che l'importo sia sufficiente per finanziare i lavori dei prossimi quattro anni a condizione che non si verifichi un'accumulazione di eventi non considerati nell'attuale valutazione dei rischi. In tal modo, il Consiglio federale tiene fede alla propria line, che consiste nel contenere l'impegno finanziario e nell'esercitare una pressione sui costi. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha dichiarato a più riprese di condividere quest'impostazione.

Il Consiglio nazionale discuterà il messaggio del 10 settembre 2003 nella sessione estiva 2004. Se il Parlamento accoglierà l'aumento di 900 milioni di franchi, il credito complessivo per la NFTA passerebbe dagli attuali 14,7 miliardi di franchi a circa 15,6 miliardi (base 1998).

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che finché il Parlamento o il Consiglio federale non avranno liberato i mezzi finanziari sollecitati per la NFTA I seconda fase non si potranno assumere impegni finanziari che oltrepassino le quote di credito disponibili.

Cambiamento di paradigma

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva che è la prima volta che si presenta un problema di finanziamento quale quello emerso nel periodo in rassegna. Essa

ritiene estremamente importante che il problema venga risolto nel più breve termine possibile ed esige di essere informata sulle misure adottate entro la fine dell'esercizio in corso (fine 2004).

Redditività e costi afferenti

Confrontando il nuovo studio sulla redditività 2002 con quello del 1997 risulta che la redditività dei progetti FTP (senza i risanamenti fonici) è peggiorata.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso conoscenza dei risultati poco incoraggianti del nuovo studio sulla redditività come pure delle soluzioni proposte dal DFF e dall'UFT.

Poiché i calcoli sulla redditività s'inseriscono sempre in un contesto preciso che evolve con i tempi, la Delegazione plaude all'iniziativa del Consiglio federale che ha chiesto l'attualizzazione del primo studio. La politica dei trasporti parte oggi da presupposti diversi da quelli che hanno ispirato l'allestimento del precedente studio sulla redditività.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha pure preso atto del fatto che il finanziamento della gestione non deve avvenire mediante le risorse del Fondo FTP, i quali sono destinati esclusivamente al finanziamento della costruzione della NFTA.

Scadenze

Basandosi sui dati disponibili alla fine del 2003, la Delegazione di vigilanza della NFTA valuta che la galleria di base del San Gottardo – misure di ottimizzazione comprese – non verrà messa in esercizio prima dell'inizio del 2014. Poiché l'UFT stima la durata della fase di messa in esercizio in un anno, dunque, il funzionamento regolare della galleria di base del San Gottardo secondo un orario prestabilito è previsto per il 2015.

Secondo il parere della Delegazione di vigilanza della NFTA, il principale fattore d'incertezza risiede nella tecnologia ferroviaria. Considerata l'importanza centrale dell'introduzione del sistema di sicurezza dei treni ETCS Level 2 e dell'adeguamento del materiale rotabile alla segnalazione in cabina per garantire il raggiungimento dell'obiettivo 2007, nel periodo in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha intrattenuto colloqui con i responsabili dell'UFT (committente), della BLS AT (costruttore) e delle FFS (direzione del progetto) in occasione di ogni sua seduta. Il 12 maggio 2003, l'UFT ha approvato la pianificazione di una soluzione di ripiego a condizione che si trattasse di una soluzione possibilmente semplice che consenta di proporre almeno un'offerta di base per il traffico merci. Secondo le dichiarazioni delle FFS, inoltre, occorre prevedere ulteriori ritardi per l'adeguamento del materiale rotabile alle nuove norme.

Le imprese di costruzione delle due gallerie di base hanno adottato provvedimenti gestionali intesi ad attenuare i rischi in materia di scadenze che sono divenuti effettivi e a realizzare le prestazioni supplementari chieste nell'ambito del programma di costruzione. Tali misure hanno lo scopo di garantire il rispetto delle scadenze convenute.

Problemi geologici a Faido

Sono previste in totale 90 zone di disturbo geologico lungo la galleria di base del San Gottardo. Grazie a condizioni geologiche favorevoli, dall'inizio dei lavori di scavo fino all'inizio del 2003, è stato possibile risparmiare circa 40 milioni di franchi. In seguito, il cantiere ha incontrato una zona geologica molto problematica nella stazione multifunzionale di Faido. Il 9 gennaio 2003, nel tubo est in direzione Nord si è verificato il crollo di circa 150 m³ di roccia. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha definito serie le difficoltà geologiche incontrate nell'ambito della stazione multifunzionale in ragione dei rischi che presentava sul piano del rispetto dei costi e dei termini relativi all'asse del Gottardo. Ha quindi ritenuto necessario intervenire.

La Delegazione di vigilanza della NFTA aveva quindi incaricato ATG di presentarle un rapporto speciale ogni due mesi circa. Da allora, inoltre, il presidente della direzione di ATG è stato convocato a ogni seduta ordinaria della Delegazione per rendere conto dettagliatamente sui nuovi sviluppi, sulle misure esaminate e sulle loro conseguenze sui costi e sulle scadenze. Le verifiche effettuate nell'estate 2003 hanno evidenziato che, in considerazione della difficile situazione geologica, la soluzione più ragionevole era di spostare la stazione multifunzionale di Faido verso Sud, poiché mantenendola nella zona geologica disturbata vi sarebbe stata un'elevata esposizione a rischi tecnici e a oneri finanziari considerevoli. Alla fine del 2003, ATG ha potuto confermare alla Delegazione di vigilanza della NFTA che la questione della zona di disturbo geologico era risolta. La stazione multifunzionale di Faido è stata spostata 300 m più a Sud.

Secondo le ultime informazioni di cui dispone la Delegazione di vigilanza della NFTA, il superamento delle zone disturbate non previste a Faido implica costi supplementari pari a circa 136 milioni di franchi (base 1998), ossia il 2 per cento del costo totale della galleria di base del San Gottardo. Tali costi, che dovranno essere imputati sul credito d'opera «Riserve» nell'ambito del credito complessivo per la NFTA. In ragione dei ritardi accumulati, i crediti di pagamento della NFTA attribuiti al settore Faido nel preventivo 2003 del Fondo FTP non sono stati interamente utilizzati.

Allo stato attuale delle conoscenze, è prevedibile un ritardo negli scavi della stazione multifunzionale di Faido e nel congiungimento tra i lotti di gallerie di Faido e di Sedrun.

Aggiudicazioni: domanda d'inchiesta su eventuali intese sui prezzi

Negli ultimi anni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito da vicino le procedure di concorso e le aggiudicazioni dei lotti della NFTA. Dopo l'aggiudicazione dei lotti più importanti dal punto di vista finanziario (gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg), nell'anno in esame si è concentrata sulla questione delle intese sui prezzi. In seguito a indizi di intese sui prezzi nel settore del calcestruzzo che causerebbero alla Confederazione maggiori oneri per circa 120 milioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incaricato l'UFT di procedere a un'inchiesta preliminare coinvolgendo le imprese di costruzione. All'inizio di luglio del 2003, l'UFT ha inoltrato alla Commissione della concorrenza una richiesta, o

più precisamente una denuncia, ai sensi dell'articolo 26 della legge sui cartelli. La tematica delle intese sui prezzi rimarrà anche nel 2004 un elemento prioritario per la Delegazione di vigilanza della NFTA. Per quanto concerne l'inchiesta preliminare della Commissione della concorrenza, che attende i risultati dell'inchiesta. Inoltre approfondirà con le imprese di costruzione le modalità dei concorsi e le clausole contrattuali.

Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA

La Delegazione di vigilanza appoggia i costruttori nella loro volontà d'imporre alle imprese l'applicazione di misure preventive in materia di sicurezza e di salute e di sensibilizzare in proposito i lavoratori sui cantieri. Si aspetta che tali misure vengano proseguite.

Nel 2003, vi sono stati quattro infortuni sul lavoro con esito letale sui cantieri della NFTA. La Delegazione di vigilanza della NFTA è sinceramente dispiaciuta per questi decessi. Esige che tutte le parti coinvolte si adoperino per un ulteriore miglioramento delle misure di sicurezza, tenendo conto delle conoscenze più recenti e delle esperienze fatte, applicandole al lavoro quotidiano anche se possono talvolta ostacolare la rapida progressione dei lavori.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si aspetta inoltre che la questione della sicurezza operativa della NFTA sia considerata già a livello di pianificazione e nelle decisioni relative alla fase di costruzione, in modo da non dover affrontare durante l'esercizio costi di sicurezza sproporzionati che avrebbero potuto essere evitati qualora fossero state prese le misure adeguate durante la costruzione. La sicurezza operativa rimane un'assoluta priorità.

Condizioni di lavoro e modelli relativi all'orario di lavoro sui cantieri NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA ribadisce che occorre tenere debitamente conto delle esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché della fattibilità, nel rispetto delle disposizioni legislative in materia di sicurezza e salute dei lavoratori. Sottolinea che le parti (autorità e parti sociali) devono sforzarsi di trovare soluzioni ottimali in uno spirito di dialogo costruttivo.

Esercizio dell'asse del Lötschberg

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto della decisione del Consiglio federale di incaricare la BLS di predisporre la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg. La BLS ha il compito di adoperarsi affinché la galleria di base del Lötschberg possa entrare in funzione alla scadenza prevista (maggio 2007).

Sistema di sicurezza dei treni ETCS Level 2

ETCS Level 2 è il sistema di arresto automatico dei treni di cui saranno dotate le linee europee ad alta velocità e si fonda su una norma stabilita dall'UE. Con il sistema ETCS Level 2, il macchinista riceve le informazioni necessarie a condurre il convoglio, calcolate e gestite da una centrale, non più attraverso segnalazioni esterne bensì direttamente sul monitor della cabina di guida mediante un sistema

radiocomandato specifico, il GSM-R (Global System for Mobile Communications – Railways).

L'introduzione del sistema ETCS Level 2 nella galleria di base del Lötschberg pone problemi di natura tecnica, organizzativa e finanziaria. Un fattore di rischio nell'introduzione del sistema ETCS Level 2 è la compatibilità tra i prodotti dei diversi fornitori. Pur essendo conformi alla norma ETCS, la loro molteplicità crea problemi a livello di interoperatività, per esempio a livello di programmi e di locomotive.

L'UFT intende equipaggiare anche la galleria di base del Lötschberg con il sistema ETCS Level 2, poiché anche qui sarà possibile attuare l'orario previsto soltanto se i treni viaggiatori potranno circolare a una velocità di 200 km/h. La pianificazione delle apparecchiature di tecnica ferroviaria per la galleria di base del Lötschberg è affidata all'ufficio d'ingegneria delle FFS su mandato della BLS AT. Il mandato per la realizzazione del sistema è stato conferito all'offerente che fornirà anche gli impianti di scambio elettronici: una soluzione che presenta grossi vantaggi dal punto di vista della sicurezza. Alla luce degli ostacoli tecnici ancora esistenti, si pone la domanda – cruciale per la Delegazione di vigilanza della NFTA – se questi potranno essere risolti entro l'apertura della galleria in modo che il traffico possa svolgersi come previsto e conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri.

Al fine di non compromettere l'obiettivo della messa in servizio nel 2007, l'UFT ha approvato la pianificazione di un sistema sussidiario a titolo di soluzione transitoria a condizione che siano osservati i principi seguenti: deve trattarsi di una soluzione di ripiego semplice e minima (niente sviluppi ad hoc, velocità di 160 km/h) e l'aspetto tecnico dev'essere subordinato all'obiettivo di equipaggiare la galleria con il sistema l'ETCS Level 2. I costi di questa pianificazione ammontano a circa 2 milioni di franchi.

Le decisioni concernenti l'introduzione del sistema ETCS Level 2 e l'opportunità di una soluzione di ripiego non sono di competenza della Delegazione di vigilanza della NFTA. In esecuzione del suo mandato, che consiste nel verificare l'osservanza delle scadenze e dei costi della NFTA, la Delegazione esige tuttavia che gli organismi competenti (UFT, BLS AT e BLS) prendano decisioni definitive entro la fine di aprile 2004 tenendo conto di tutti gli aspetti fondamentali, quali i costi, il rispetto della data di apertura e la sicurezza operativa. In nessun caso è ammesso un rinvio nell'apertura della galleria di base del Lötschberg. Tale scadenza deve costituire una priorità assoluta. La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà dunque a seguire da vicino le questioni legate allo sviluppo del sistema ETCS Level 2 e a informare adeguatamente le commissioni da cui emana la Delegazione.

Circolazione di lunghi convogli merci

Affinché la concezione della NFTA possa funzionare, occorre che almeno una parte dei treni merci sia costituita da lunghi convogli. Tuttavia, questa problematica tocca sia aspetti tecnici e della sicurezza sia il piano operativo (stabilità dell'orario) ed economico (domanda). La Delegazione di vigilanza della NFTA auspica che vengano approfondite le questioni tecniche, operative ed economiche legate alla circolazione di lunghi convogli merci in modo che i necessari provvedimenti possano essere adottati in tempo utile.

Collegamento alla linea di base nel Cantone di Uri

Nel 2003, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata intensamente della situazione nel Cantone di Uri, in particolare del nuovo progetto pubblicato Uri 2003 relativo al collegamento con la linea di base (NFTA 1), nonché alle sue conseguenze sui costi come pure all'entità degli investimenti preliminari che devono già essere operati per il tracciato «dorsale lunga chiusa» (NFTA 2) nel Cantone di Uri nell'ambito del finanziamento della NFTA I.

L'esposizione pubblica del progetto 2003 ha avuto luogo all'inizio dell'anno. Dopo aver preso conoscenza delle opposizioni, è apparso evidente all'UFT che l'inizio dei lavori di scavo per il collegamento alla linea di base nel Cantone di Uri (NFTA 1) poteva forzatamente svolgersi soltanto nel quadro di uno scaglionamento della procedura d'approvazione:

- approvazione del sottoprogetto a Sud del punto d'intersezione del chilometro 98,2 all'inizio del 2004*
- approvazione delle modifiche che ne derivano, p. es. per l'accesso al cantiere e per la gestione dei materiali, immediatamente dopo*
- approvazione del sottoprogetto a Nord con decisione definitiva in merito all'attraversamento sotterraneo della Schächen entro il 2007.*

I ritardi finora accumulati sul versante Nord della linea di base del San Gottardo e la procedura di approvazione scaglionata comportano maggiori oneri, in particolare dal profilo della gestione dei materiali. Le ripercussioni dello scaglionamento sui costi non possono ancora essere determinate con precisione. Dipenderanno direttamente dai ritardi accumulati sul versante Nord.

La Delegazione di vigilanza della NFTA è soddisfatta che le parti (Confederazione e autorità da un lato, popolazione urana dall'altro) abbiano infine trovato un terreno d'intesa grazie a un dialogo costruttivo. Alla luce di quanto esposto, la Delegazione confida nel fatto che lo scaglionamento delle decisioni d'approvazione dei piani consenta di evitare ulteriori ritardi e che non pervengano nuove opposizioni.

Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente

La Delegazione di vigilanza della NFTA considera di vitale importanza che gli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente siano terminati in occasione dell'apertura delle gallerie di base – prioritariamente sull'asse del Lötschberg – considerata la loro importanza per il funzionamento dei due assi della NFTA. Sull'asse del Gottardo, gli ampliamenti di altre linee devono procedere in modo da essere operativi al più tardi alla messa in funzione della galleria di base del Monte Ceneri.

Linee di apporto a Sud

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto constatare che sul versante delle linee di apporto in Italia si registrano notevoli progressi. Essa ritiene che per il momento non vi sia alcun motivo, a livello di alta vigilanza del Parlamento, di esigere una migliore collaborazione con i partner transalpini. In prospettiva della messa in funzione della galleria di base del Lötschberg, tuttavia, si aspetta che

DATEC e UFT continuano ad insistere per una rapida realizzazione delle misure previste dall'Italia al fine di migliorare le capacità sull'asse del Sempione. Secondo le previsioni dell'UFT, a partire dal 2007 l'Italia dovrebbe essere in grado di assorbire il traffico dell'asse Lötschberg-Sempione in maniera soddisfacente sia sul piano della puntualità sia a livello di qualità.

Linee di apporto a Nord

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha espresso la sua soddisfazione per il grado di avanzamento dei lavori sulle linee di apporto a Nord della NFTA. Esiste un fattore di rischio, da parte tedesca, per quanto concerne i crediti di finanziamento. La Delegazione ha preso atto che nel messaggio sulla pianificazione della NFTA 2 saranno valutate le possibilità di miglioramenti dei raccordi nella regione basilese.

Strategia di comunicazione NFTA

Nell'autunno 2002, l'UFT ha avviato un riesame della strategia di comunicazione sulla NFTA (SCN). L'obiettivo della direzione dell'Ufficio era di fare un bilancio di una decina d'anni di comunicazione in materia NFTA al fine di adeguare alle mutate esigenze le strategie, le concezioni e le risorse a disposizione delle autorità per la comunicazione. Ottimizzando la comunicazione tra i diversi operatori coinvolti nel progetto, l'UFT si prefiggeva altresì un impiego più efficiente delle risorse. Alla stregua di una procedura di consultazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incaricato il direttore dell'UFT e il responsabile della comunicazione NFTA dell'Ufficio di tenerla costantemente aggiornata sull'evoluzione della nuova concezione. L'UFT ha quindi potuto integrare le osservazioni della Delegazione nella nuova concezione.

In base a una stima provvisoria del costo finale per la comunicazione relativa alla NFTA, i costi complessivi (Confederazione e imprese di costruzione) per la durata prevista dei lavori, ossia dal 1993 al 2018, ammontano a circa 62 milioni di franchi (stato fine 2003).

Ruolo della Delegazione di vigilanza della NFTA

Secondo l'articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino, la Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali esercita l'alta vigilanza parlamentare concomitante e a posteriori (alta vigilanza finanziaria e controllo dell'Amministrazione) sulla realizzazione della nuova ferrovia transalpina. La sua funzione consiste in particolare nel verificare il rispetto dei costi, dei termini, dei crediti e delle prestazioni ordinate dalla Confederazione nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Rientra nei suoi compiti anche il controllo della struttura organizzativa del progetto e della vigilanza come pure l'esercizio, da parte degli organi competenti, delle funzioni di vigilanza e di direzione.

Le direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA sono state 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. Tale documento definisce il mandato della Delegazione, le sovrapposizioni e le delimitazioni di competenze nei rapporti con le

commissioni da cui emana e con la vigilanza diretta del Consiglio federale, i propri strumenti di controllo e i processi lavorativi come pure i flussi d'informazione da e verso le commissioni da cui emana, il Parlamento e il pubblico.

Oggetto della vigilanza è la costruzione dell'infrastruttura della NFTA, la quale s'inserisce nella realizzazione di un sistema globale d'infrastrutture basato sul principio dell'offerta. Tale sistema globale comprende non soltanto la costruzione delle gallerie e delle tratte in senso stretto, bensì anche il loro equipaggiamento, come pure le ordinazioni e la dotazione tecnica del materiale rotabile.

Non rientrano nella sfera di competenze della Delegazione la vigilanza parlamentare sull'esercizio della NFTA e sugli ulteriori progetti FTP (Ferrovia 2000, raccordi alla rete ferroviaria ad alta velocità e ripari fonici), come pure la valutazione della redditività dei progetti FTP, del finanziamento degli ammortamenti e dei costi supplementari di manutenzione e di gestione, e nemmeno la remunerazione e il rimborso dei prestiti reperiti sul mercato dei capitali. Tuttavia, laddove tali aspetti incidono sulla valutazione di decisioni e sviluppi concernenti i lavori in corso della NFTA, la Delegazione ne terrà conto nelle sue considerazioni.

La Delegazione di vigilanza della NFTA non ha facoltà decisionale né la competenza di emanare istruzioni. Può indirizzare reclami e raccomandazioni al Consiglio federale, ai servizi amministrativi competenti della Confederazione e alle imprese di costruzione. Con questi interventi, la Delegazione non si assume tuttavia una responsabilità diretta per le decisioni prese da queste istanze né si assume la responsabilità della vigilanza diretta del Consiglio federale sull'Amministrazione e su terzi; tale responsabilità rimane di competenza del Consiglio federale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA redige ogni anno un rapporto d'attività all'attenzione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere da cui emana. I membri delle Commissioni da cui emana la Delegazione sono informati in modo esaustivo sulle diverse opere della NFTA mediante i riassunti semestrali dei rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT a loro direttamente indirizzati.

Nella sua qualità di delegazione parlamentare, la Delegazione di vigilanza della NFTA non può presentare proposte politiche direttamente al Parlamento. I suoi rapporti alle commissioni da cui emana, tuttavia, possono costituire la base degli interventi parlamentari sottoposti alle Camere dalle stesse commissioni.

Vigilanza del Consiglio federale

La Delegazione di vigilanza della NFTA è l'organo di vigilanza del Parlamento incaricato di verificare segnatamente se e in qual misura il Consiglio federale, il DATEC e l'UFT adempiono il loro mandato di vigilanza strategica e operativa a livello amministrativo. Mediante i reclami e le raccomandazioni che emana non si assume tuttavia una responsabilità diretta per le decisioni prese da queste istanze né si assume la vigilanza diretta del Consiglio federale sull'Amministrazione e su terzi. La vigilanza diretta rimane di competenza del Consiglio federale, del DATEC e dell'UFT, i quali hanno l'obbligo di svolgere a pieno titolo tale mansione.

Gestione del progetto a livello amministrativo (controlling NFTA)

In occasione del suo colloquio del 19 febbraio 2004 con la Delegazione di vigilanza della NFTA, il capo del DATEC ha confermato la necessità di rafforzare il processo di controlling impiegando le misure adeguate affinché, in caso di eventi che possono comportare costi supplementari notevoli, il Dipartimento, il Consiglio federale e la vigilanza parlamentare possano intervenire in tempo utile.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che la struttura messa a punto nel corso di questi ultimi cinque anni per assicurare la gestione e il controlling del progetto a livello amministrativo, applicata dall'UFT, si sia rivelata valida e che non vi sia alcuna necessità di mutamenti strutturali. Occorre piuttosto concentrarsi su un'applicazione sistematica degli strumenti di vigilanza e di direzione, ossia la Direttiva sul controlling della NFTA (DCN), ed eventualmente precisarne la portata.

Su questo punto, il parere della Delegazione di vigilanza della NFTA corrisponde alla valutazione effettuata dal Consiglio federale nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004 relativo alla NFTA. Il Consiglio federale ritiene infatti che il sistema dei rapporti semestrali sia efficace per garantire la gestione del progetto e il controlling essenziale dei costi. Valuta inoltre che una precisazione e un'applicazione coerente della comunicazione in caso di eventi eccezionali consenta di fare il punto, tempestivamente, dell'evoluzione del progetto tra i periodi esaminati.

Il Consiglio federale ha incaricato l'UFT di precisare ulteriormente le modalità per le comunicazioni in caso di eventi eccezionali da parte dei costruttori (ATG e BLS AT), in particolare per quanto concerne i costi e le finanze.

In futuro, tutte le comunicazioni in caso di eventi eccezionali da parte dei costruttori saranno trasmesse dall'UFT al segretariato, che le farà immediatamente proseguire all'indirizzo del presidente della Delegazione di vigilanza della NFTA, il quale deciderà sul seguito della procedura.

Comunicazione e flusso d'informazione

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha invitato il DATEC e l'UFT ad esaminare e a migliorare i processi di comunicazione al fine di assicurare che le informazioni indispensabili all'esercizio della vigilanza parlamentare siano disponibili nel modo più rapido e diretto.

Ha dunque constatato con soddisfazione che il Consiglio federale, secondo quanto affermato nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, intende intensificare l'attività informativa della Confederazione e dei costruttori nei suoi confronti in occasione di processi politici che si svolgono in parallelo (p. es. approvazione di crediti aggiuntivi). L'UFT è stato incaricato di ottimizzare la comunicazione tra la Confederazione e i costruttori in situazioni di questo tipo nell'ambito della strategia di comunicazione della NFTA.

Indice

Compendio	2152
Abbreviazioni	2168
1 Costi	2170
1.1 Rapporti sullo stato dei lavori	2170
1.2 Panoramica dei costi finali presumibili	2172
1.3 Costo iniziale previsto	2174
1.4 Costi supplementari presumibili legati ai progetti	2174
1.4.1 Vigilanza del progetto	2174
1.4.2 Asse del Lötschberg	2175
1.4.3 Asse del San Gottardo	2176
1.4.4 Ampliamento della Surselva	2178
1.4.5 Raccordo della Svizzera orientale	2178
1.4.6 Ampliamenti San Gallo – Arth-Goldau	2178
1.4.7 Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	2178
1.5 Margine di errore dei costi	2179
1.6 Oneri per il rincaro, l'IVA e gli interessi intercalari	2180
1.7 Potenziale di compensazione, adeguamento delle norme e abbandono di elementi distinti	2181
1.7.1 Pianificazione delle compensazioni dei costruttori	2182
1.7.2 Parametri e norme delle autorità federali	2184
1.7.3 Abbandono e ridimensionamento da parte del Parlamento	2185
2 Fondo per i grandi progetti ferroviari e credito complessivo per la NFTA	2186
2.1 Fondo per i grandi progetti ferroviari	2186
2.1.1 Simulazioni del fondo	2186
2.1.2 Effetti del programma di sgravio 2003	2187
2.2 Crediti di pagamento	2188
2.2.1 Decreto federale II sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari	2188
2.2.2 Crediti aggiuntivi: decisioni del Parlamento	2189
2.2.3 Aumento dei crediti di pagamento: decisione del Consiglio federale	2189
2.3 Crediti d'impegno: credito complessivo per la NFTA	2189
2.3.1 Credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA	2190
2.3.2 Cambiamento di paradigma	2194
2.3.3 Liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1	2195
2.3.4 Aumento dei crediti da parte del Consiglio federale	2198
2.3.5 Liberazioni di riserve decise dal Consiglio federale	2198
3 Redditività, costi conseguenti	2199

4 Calendario	2201
4.1 Asse del San Gottardo	2201
4.2 Asse del Lötschberg	2201
4.3 Altre opere	2202
4.4 Precisione delle scadenze previste	2202
5 Problemi geologici a Faido	2203
5.1 Genesi	2203
5.2 Conseguenze sui costi e sui crediti	2205
5.3 Conseguenze sulle scadenze	2205
6 Aggiudicazioni: inchieste su eventuali accordi sui prezzi	2205
7 Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA	2207
7.1 Sicurezza nella costruzione della NFTA	2207
7.2 Sicurezza operativa della NFTA	2209
8 Condizioni di lavoro e modelli di durata dell'orario di lavoro sui cantieri della NFTA	2210
9 Esercizio della NFTA	2212
9.1 Esercizio dell'asse Lötschberg	2212
9.2 Sistema radiocomandato di sicurezza dei treni ETCS Level 2	2212
9.3 Circolazione di lunghi treni merci	2215
10 Raccordi alla NFTA	2216
10.1 Raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri	2216
10.2 Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera	2218
10.2.1 Ampliamenti delle linee della rimanente rete	2218
10.2.2 Altre linee d'accesso in Svizzera	2221
10.3 Linee d'apporto della NFTA all'estero	2221
10.3.1 Linee d'apporto a Sud	2221
10.3.2 Linee d'apporto a Nord	2223
10.4 Porta Alpina a Sedrun	2223
11 Comunicazione sulla NFTA	2224
11.1 Strategia di comunicazione sulla NFTA dell'UFT	2224
11.2 Comunicazione della Delegazione di vigilanza della NFTA	2226
11.3 Documentazione multimediale sulla NFTA	2227
12 Oggetti del Consiglio federale	2228
12.1 Decisioni del Consiglio federale	2228
12.2 Oggetti del Consiglio federale in preparazione	2228
13 Rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT	2229

14 Rapporti del Controllo federale delle finanze	2230
14.1 Valutazione dei rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT	2230
14.2 Controlli presso l'UFT	2230
14.3 Controlli presso i costruttori	2231
15 Controlli complementari e speciali dell'UFT	2232
15.1 Controlli dell'ispettorato delle finanze dell'UFT	2233
16 Rapporti di gestione dei costruttori	2233
17 Ruolo della Delegazione di vigilanza della NFTA	2235
17.1 Mandato	2235
17.2 Diritti all'informazione	2236
17.3 Rendiconto alle commissioni da cui la Delegazione di vigilanza della NFTA emana	2237
17.4 Composizione	2237
17.5 Sedute della Delegazione	2238
18 Ottimizzare la vigilanza e la direzione del progetto	2239
18.1 Vigilanza da parte del Consiglio federale	2239
18.2 Direzione del progetto da parte dell'amministrazione (controlling NFTA da parte del DATEC e dell'UFT)	2240
18.3 Comunicazione e flusso d'informazioni	2241
19 Panoramica del sistema di vigilanza e di controllo	2241
19.1 Vigilanza e controllo a livello di Parlamento	2241
19.2 Vigilanza e controllo a livello delle autorità federali	2242
19.2.1 Vigilanza del progetto	2242
19.2.2 Vigilanza finanziaria	2243
19.2.3 Vigilanza nei settori del diritto degli stranieri e della legge sul lavoro	2243
19.3 Vigilanza e controllo a livello dei costruttori	2243
Allegati	
1 Basi legali e messaggi	2245
3 Evoluzione dai preventivi originari ai costi finali presumibili al 31 dicembre 2003 (grafico)	2247
3 Evoluzione dai preventivi originari ai costi finali presumibili al 31 dicembre 2003 (tabella)	2248
4 Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF): simulazione del 28 gennaio 2004 (compresi gli effetti del programma di sgravio 2003)	2249
5 Credito complessivo per la NFTA: evoluzione dei crediti d'opera compresi i crediti d'opera «riserve» dal 1998 al 2003	2250
6 Situazione geologica della stazione multifunzionale di Faido	2251
7 Nuova ferrovia transalpina (NFTA): principali competenze in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione	2252

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
COCIC	Coordinamento degli organi delle costruzioni e degli immobili della Confederazione
CPPLS	Commissione professionale paritetica per i lavori sotterranei
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCN	Direttiva sul controlling della NFTA
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DL	Direzione del lavoro
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
ETCS	European Train Control System
FFS	Ferrovie federali svizzere SA
FPF	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FSS	Tecnica ferroviaria «segnalazione in cabina di guida»
FTP	Finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici
GBC	Galleria di base del Monte Ceneri
GBG	Galleria di base del San Gottardo
GBL	Galleria di base del Lötschberg
GBZ	Galleria di base dello Zimmerberg
GSM-R	Global System for Mobile Communications - Railways
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
IT	Impresario totale
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LL	Legge sul lavoro
MFS	Stazione multifunzionale
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG

NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NIR	Nuovo indice di rincaro della NFTA
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OFC	Ordinanza sulle finanze della Confederazione
OIA	Ordinanza sulla sicurezza degli impianti di accumulazione
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
PO SiB-AT	Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit»
RhB	Ferrovie retiche SA
SA	Società anonima
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SOB	Ferrovie del Sud-Est SA
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
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
UFDS	Ufficio federale degli stranieri
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ZIW	Indice zurighese dei costi della costruzione degli alloggi

Rapporto

I. Temi prioritari

1 Costi

1.1 Rapporti sullo stato dei lavori

In base all'articolo 4 del decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (decreto sul finanziamento del transito alpino, FF 2000 I 136), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) riferisce semestralmente sull'avanzamento dei lavori di costruzione e sull'evoluzione dei costi alla Delegazione di vigilanza della NFTA. A questo scopo l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) redige per il 30 giugno e, rispettivamente, il 31 dicembre due rapporti esaustivi sullo stato dei lavori (Rapporto principale completo di allegati, Management Summary, *Neat auf einen Blick*) a destinazione della Delegazione di vigilanza della NFTA.

In caso di eventi eccezionali o di imprevisti i costruttori informano senza indugio l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA mediante rapporti speciali conformemente alla Direttiva sul controlling della NFTA (DCN).

Tra l'inizio di luglio e la fine di dicembre 2003 i costruttori non hanno comunicato per scritto all'UFT nessun costo supplementare eccezionale mediante rapporti sull'evento. Il 26 gennaio 2004, durante la redazione del rapporto sullo stato dei lavori, la BLS AT ha annunciato per scritto all'UFT che la sua nuova previsione dei costi finali indicava un aumento di 192 milioni di franchi. Da parte sua, l'ATG non ha rilasciato nessuna informazione preliminare scritta in tal senso.

Il 4 febbraio 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha terminato il suo rapporto d'attività 2003 che si basava, tra l'altro, sui costi previsti contenuti nel rapporto sullo stato dei lavori della NFTA n. 15 (al 30 giugno 2003). La Delegazione partiva quindi dal presupposto che i costi finali presumibili fossero pari a 14,8 miliardi di franchi.

La sera del 4 febbraio il presidente della Delegazione di vigilanza della NFTA è stato informato oralmente dal direttore dell'UFT che, da una prima analisi dei dati forniti dai costruttori, risultavano nuovi costi supplementari pari a circa 700 milioni di franchi, di cui 200 per l'asse del Lötschberg e 500 per l'asse del San Gottardo. L'informazione si basava sulle cifre rilevate dalle direzioni dell'ATG e della BLS AT nel corso della redazione dei loro rapporti sullo stato dei lavori a destinazione dei rispettivi consigli d'amministrazione e dell'UFT.

Il 5 febbraio 2004 l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA, che si è intrattenuta immediatamente con i presidenti dei consigli d'amministrazione e delle direzioni delle due aziende costruttrici sull'ampiezza e sulle cause di questa «lievitazione» sorprendentemente alta dei costi nell'arco di soli sei mesi su tutti e due gli assi della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha espresso all'UFT e ai costruttori la sua incomprensione e la sua irritazione. Dato che il messaggio del 10 settembre 2003 sul

decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695) doveva ancora essere dibattuto nel Consiglio nazionale (secondo consiglio) durante la sessione primaverile, la Delegazione ha deciso di informare immediatamente il pubblico in modo trasparente ed esaustivo sul cambiamento delle condizioni quadro incaricando i propri membri d'informare oralmente le commissioni permanenti da cui emanano.

Ha anche deciso seduta stante di rinviare l'adozione del suo rapporto d'attività 2003, di convocare una seduta straordinaria il 19 febbraio 2004 per effettuare accertamenti precisi e di adottare il suo rapporto d'attività assieme al rapporto sullo stato dei lavori n. 16 dell'UFT durante la sua seduta del 20 e 21 aprile 2004 sulla base di cifre più affidabili.

Il presente rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA si fonda sulle previsioni dei costi e sull'analisi dei rischi attualizzate dall'UFT e contenute nel rapporto sullo stato dei lavori n. 16 che contempla il periodo compreso tra il 1° luglio e il 31 dicembre 2003.

Esso si riferisce alle attività e alle osservazioni della Delegazione concernenti l'esercizio 2003 complete delle evoluzioni avvenute nei mesi da gennaio ad aprile 2004. Il periodo esaminato, quindi, va dal 1° gennaio 2003 al 21 aprile 2004.

Considerate le esperienze positive che la Delegazione di vigilanza della NFTA ha fatto trattando contemporaneamente il rapporto d'attività e il rapporto sullo stato dei lavori della NFTA dell'UFT, essa propone alle commissioni competenti di adottare questa procedura anche negli anni a venire. Il suo pregio, infatti, consiste soprattutto nel fatto che le informazioni contenute nel rapporto sullo stato dei lavori dell'UFT e la loro valutazione nel rapporto d'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA sono attuali e coerenti fra di loro.

L'UFT è responsabile di redigere, pubblicare e commentare i rapporti sullo stato dei lavori, mentre la Delegazione di vigilanza della NFTA di esaminarli e valutarli a destinazione delle commissioni competenti e del Parlamento.

Durante la sua seduta del 9 e 10 febbraio 2004, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ha deciso di non trattare, come previsto, nella sessione primaverile 2004 il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi che aveva già deliberato e approvato. Ha chiesto al Consiglio nazionale di presentare un rapporto esaustivo complementare al messaggio in modo da poter riesaminare l'oggetto il 19 e il 20 aprile 2004 tenendo conto delle mutate condizioni quadro e da trattarlo in Consiglio nazionale durante la sessione estiva 2004. L'UFT le ha assicurato che il rinvio non avrebbe causato ritardi per i cantieri.

Anche la CTT del Consiglio degli Stati ha esaminato la nuova situazione nei dettagli sollecitando il Consiglio federale a rispondere ad alcune questioni supplementari.

Con lettera del 13 febbraio 2004 la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) ha esortato il Consiglio federale a prendere posizione in modo dettagliato su diverse questioni concernenti il finanziamento del progetto e le finanze federali nel suo rapporto complementare.

In occasione della sua seduta straordinaria del 19 febbraio 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è intrattenuta con il capo del DATEC, con i responsabili dell'UFT e con i presidenti d'amministrazione e delle direzioni dell'ATG e della BLS AT.

Basandosi sui dati dettagliati approvati alla metà di febbraio del 2004 dai consigli d'amministrazione delle imprese costruttrici, il 19 febbraio 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha reputato plausibili la cifra complessiva di circa 700 milioni di franchi di costi supplementari per il secondo semestre 2003 e le ragioni addotte alla base dell'impennata dei costi.

Durante la redazione del rapporto sullo stato dei lavori n. 16 dell'UFT a destinazione della Delegazione di vigilanza della NFTA, l'UFT ha sottoposto a un attento esame i rapporti sullo stato dei lavori dei costruttori adeguando, infine, ulteriormente i costi finali previsti per un importo di circa 150 milioni di franchi.

1.2 Panoramica dei costi finali presumibili

L'UFT valuta i costi finali presumibili (senza rincaro, imposta sul valore aggiunto e interessi intercalari) a 15,811 miliardi di franchi per la fine del 2003 sulla base dei prezzi del 1998 (cfr. tabella 1).

Tabella 1

Opera	Credito d'opera attualizzato al 31.12.2003	Fabbisogno finanziario al 31.12.2003	Costi finali presumibili 31.12.2003
Vigilanza del progetto	76,0	12,0	88,0
Asse del Lötschberg	3 789,0	366,9	4 155,9
Asse del San Gottardo	7 928,6	1 682,2	9 610,8
Ampliamento della Surselva	123,0	- 11,1	111,9
Raccordo della Svizzera orientale	992,0	- 38,4	953,6
Ampliamenti San Gallo - Arth-Goldau	91,0	10,6	101,7
Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	530,0	109,6	639,6
= Totale intermedio secondo i costruttori	13 530	2 131,8	15 661,4
+ Riserve	1 174		
= Totale intermedio per tutto il progetto NFTA	14 704		15 661,4
+ Prestazioni supplementari secondo l'UFT			150,0
= Totale secondo l'UFT	14 704		15 811,4

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Secondo la Direttiva sul controlling della NFTA (DCN) i costi finali presumibili devono essere stabiliti sulla base del valore probabile più elevato. Nel 2003 la DCN

è stata applicata coerentemente a tutte le opere della NFTA. I costi finali previsti hanno registrato un'impennata anche perché le ripercussioni dei costi supplementari vi sono state integrate. Il risultato si traduce in una maggiore trasparenza grazie alla quale è possibile adottare prima e più rapidamente i necessari provvedimenti di gestione sia a livello delle autorità di vigilanza (UFT, DATEC, Consiglio federale) sia a livello del Parlamento.

Il rapporto sullo stato dei lavori dei costruttori stimava, alla fine di dicembre del 2003, i costi finali presumibili a 15,661 miliardi di franchi. L'UFT ha portato questa cifra a 15,811 miliardi di franchi (cfr. tabella 1).

Alla fine del 2003 i costi finali presumibili ammontano a 15 811 milioni di franchi (base 1998). Sono aumentati di circa 800 milioni di franchi nell'arco di un semestre; alla metà del 2003, infatti, ammontavano a 15 miliardi circa.

I costi finali previsti tengono conto anche delle ripercussioni dei costi supplementari presumibili alla fine del 2003 per tutte le opere NFTA nonché degli accantonamenti (v. tabella 1: Prestazioni supplementari secondo l'UFT) per i preparativi per l'entrata in servizio per l'asse del San Gottardo (140 milioni) e per il marketing della NFTA (10 milioni).

I costi finali previsti, quindi, superano sia il credito complessivo della NFTA (14,7 miliardi, riserve incluse; base 1998; cfr. n. 2.3) sia la somma del credito complessivo e del credito aggiuntivo richiesto (15,6 miliardi). Il fabbisogno finanziario supplementare per la NFTA ammonta dunque a

- 1,1 miliardi di franchi circa, se ci si riferisce al credito complessivo della NFTA e a*
- 200 milioni di franchi circa, se ci riferisce alla somma del credito complessivo e del credito aggiuntivo richiesto.*

Dall'ultima analisi dei rischi dell'UFT risulta inoltre un pericolo potenziale di 1,4 miliardi di costi supplementari e un potenziale di opportunità di 350 milioni di franchi. Questo significa che, in base allo stato attuale delle conoscenze e in presenza di un contesto giuridico e finanziario equivalente, i costi finali presumibili potrebbero ammontare, nel migliore dei casi, a 15,5 miliardi di franchi e, nel peggio, a 17,2 miliardi di franchi.

Le riserve necessarie a coprire eventuali rischi non sono comprese nei costi finali previsti.

1.3 Costo iniziale previsto

I costi supplementari legati ai progetti, che necessitano di essere finanziati mediante le riserve oppure mediante crediti aggiuntivi una volta esaurite le riserve (fabbisogno finanziario), si ottengono dalla differenza esistente tra i costi finali presumibili e il costo iniziale previsto. I costi iniziali previsti attualizzati corrispondono al credito d'oggetto e alle riserve liberate in favore dell'opera considerata.

L'evoluzione dei costi dal costo iniziale previsto (base 1998) al costo finale presumibile (base 1998) è illustrata nella tabella 2, nel grafico contenuto nell'allegato 3a e nella tabella contenuta nell'allegato 3b.

Tabella 2

Costi supplementari suddivisi secondo la loro origine	Costi suppl. / Risparmi	Costi di riferimento
Costo iniziale previsto (CIP)		12 757
Riserve centrali negative ¹	+ 445	
Compensazioni	- 159	
Modifiche dei progetti, in particolare per	+ 2 214	
– Ceneri (due tubi a binario unico)		
– Frutigen (ottimizzazione del raccordo)		
– Asse del Lötschberg (tecnica ferroviaria)		
– Asse del Lötschberg (preparativi per l'entrata in servizio)		
– Uri (modifica del progetto)		
Aggiudicazioni svantaggiose	+ 358	
Conto finale dei costruttori svantaggioso	+ 46	
Riserve liberate dal Consiglio federale il 21.08.2002	- 395	
Costi finali presumibili al 31.12.2003		15 661
Costo iniziale attualizzato (CIA)		13 530
Costi supplementari (non finanziati)	+ 2 132	
Riserve	- 1 174	

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

1.4 Costi supplementari presumibili legati ai progetti

1.4.1 Vigilanza del progetto

A causa di un periodo di pianificazione più lungo del previsto e alle spese supplementari affrontate finora, per la vigilanza del progetto si profilano costi supplementari pari a 12 milioni di franchi. Alla metà del 2003, nel contesto del programma di sgravio 2003, il Consiglio federale ha rinunciato al progetto di realizzare una documentazione multimediale sulla NFTA (10 milioni di franchi; cfr. n. 11.3).

¹ Le riserve centrali negative sono costi supplementari menzionati negli accordi conclusi tra la Confederazione e i costruttori – l'AlpTransit Gotthard (ATG) e la BLS AlpTransit (BLS AT) – ma che, contrariamente alle aspettative, non si sono potuti compensare.

1.4.2

Asse del Lötschberg

Finora il Consiglio federale ha liberato due riserve per il progetto «Asse del Lötschberg». A seguito del decreto del Consiglio federale del 21 agosto 2002, l'UFT ha aumentato il credito iniziale previsto di 410 milioni di franchi (liberazione delle riserve di 390 milioni e trasferimento di 20 milioni dal credito d'opera destinato ai lavori di ampliamento delle tratte della rete rimanente) e poi di altri 165 milioni a seguito del decreto del Consiglio federale del 27 agosto 2003. Finora, quindi, sono stati liberati 575 milioni di franchi per l'asse del Lötschberg. Il costo iniziale previsto per quest'opera è stato dunque adeguato e ammonta ora a 3 789 milioni di franchi.

Dalla metà del 2003 i costi finali previsti sono aumentati di 298 milioni di franchi (base 1998). I costi finali presumibili, secondo il rendiconto della BLS AT, superano il costo iniziale previsto di 367 milioni di franchi. Rispetto all'obiettivo di costo iniziale, i costi supplementari ammontano complessivamente a 942 milioni di franchi.

Tabella 3

Costi supplementari suddivisi secondo la loro origine	Situazione al 31.12.2003	Variazioni nel 2° semestre 2003
Aggiudicazioni: costi supplementari / risparmi	+ 265	+ 118
Conto finale: costi supplementari / risparmi	+ 41	+ 5
Riserve centrali negative	+ 81	
Modifiche del progetto	+ 448	+ 68
– effettive	+ 355	
– presumibili	+ 93	
Costi supplementari identificati nel febbraio 2004	+ 107	+ 107
Costi supplementari / risparmi rispetto al CIP	+ 942	+ 298
Di cui finanziati		
– Aggiudicazioni / conto finale: costi suppl. / risparmi	– 156	– 156
– Modifiche del progetto	– 419	– 9
Somma delle modifiche finanziate nel CIA	+ 575	– 165
Fabbisogno finanziario totale	+ 367	+ 133

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Il netto aumento dei costi dovuto alle modifiche del progetto si concentra nel settore degli equipaggiamenti ferroviari realizzati, per la maggior parte, da un impresario totale (IT). Secondo la BLS AT questa situazione è dovuta al fatto che l'avanzamento della pianificazione comporta costantemente la concretizzazione di provvedimenti a diversi livelli. In questo contesto gli IT hanno cercato di dimostrare che i requisiti elencati nei concorsi e nei progetti preliminari non erano abbastanza precisi o erano persino inesatti. Com'era da attendersi, si sono profilati problemi anche nei punti di contatto dei progetti, laddove nei progetti preliminari non era definito tutto oppure dove i concorsi presentavano delle lacune.

Nell'ambito della redazione del rapporto sullo stato dei lavori della NFTA assieme alla BLS AT sono state quantificate altre prestazioni supplementari. Il loro costo, stimato a 107 milioni di franchi, è entrato a far parte dei costi supplementari. Dato che questa cifra non figura nei costi finali previsti pubblicati dalla BLS AT al 31 dicembre 2003, l'UFT l'ha inclusa, d'accordo con il costruttore, nei suoi costi finali previsti. La cause principali all'origine dei costi supplementari figurano nella tabella seguente:

Tabella 4

Composizione del fabbisogno supplementare di 107 milioni di franchi aggiunto dall'UFT	Variazioni nel 2° semestre 2003
Soluzione di ripiego ETCS Level 2, Variante E della BLS AG	55
Rispetto del programma di costruzione Mitholz	28
Scavo Mitholz	8
Area Frutigen	5
Rispetto delle scadenze galleria del Widi	4
Spese di manutenzione	3
Lavori di costruzione Ferden	3
Sostituzione di condotte d'acqua St-German	1
Totale	107

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Le cause all'origine dell'impennata dei costi nel secondo semestre del 2003 (+298 milioni di franchi) sono riconducibili alle aggiudicazioni svantaggiose (+118 milioni) e ai risultati negativi del conto finale del costruttore (+5 milioni), in particolare per i lavori di pianificazione e di costruzione a Mitholz e Ferden e alle modifiche apportate al progetto (+68 milioni) nonché ai costi supplementari annunciati nel febbraio 2004 (+107 milioni) a seguito dell'intervento dell'UFT.

1.4.3 Asse del San Gottardo

Il 27 agosto 2003 il Consiglio federale ha adeguato il costo iniziale previsto attualizzato per l'asse del San Gottardo di 212,6 milioni di franchi portandolo a 7 928,6 milioni.

Alla fine del 2003 i costi finali presumibili ammontano a circa 9 611 milioni di franchi. Dalla metà del 2003 i costi finali previsti sono aumentati di 516 milioni di franchi (base 1998). I costi finali presumibili superano il costo iniziale previsto attualizzato di 1 682 milioni di franchi. Rispetto all'obiettivo iniziale di costo le spese supplementari toccano complessivamente 1 895 milioni di franchi.

I costi addizionali annunciati dall'ATG sono verificati nell'ambito del processo di modifica.

Tabella 5

Costi supplementari suddivisi secondo la loro origine	Situazione al 31.12.2003	Variazioni nel 2° semestre 2003
Aggiudicazioni: costi supplementari / risparmi	+ 104	- 9
Conto finale: costi supplementari / risparmi	+ 3	- 3
Riserve centrali negative	+ 353	
Modifiche del progetto	+ 1 435	+ 528
di cui nuove nel secondo semestre 2003:	+ 528	
– Stazione multifunzionale di Faido	+ 136	
– Modifica ventilazione Faido	+ 64	
– Gestione del materiale Erstfeld	+ 80	
– Ritardi Uri	+ 30	
– Rispetto delle scadenze		
equipaggiamenti ferroviari	+ 45	
– Progetto di costruzione Erstfeld	+ 26	
– Modifica ventilazione Sedrun	+ 45	
– Misure antincendio	+ 30	
– Costruzione grezza II	+ 20	
– Sistemi di separazione Fase 2	+ 20	
– Zona geologica disturbata di Bodio	+ 10	
– Diverse modifiche minori	+ 22	
Costi supplementari / risparmi rispetto al CIP	+ 1 895	+ 516
Di cui finanziate		
– riserve centrali negative	- 313	- 313
– modifiche del progetto	- 5	- 5
– compensazioni	+ 105	+ 105
Modifiche finanziate nel CIA	- 213	- 213
Fabbisogno finanziario totale	+ 1 682	+ 303
<i>Fonte:</i> Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.		

Per l'ATG il fabbisogno finanziario ammonta a 1 682 milioni di franchi e registra un notevole aumento nel secondo semestre del 2003. Le ragioni vanno cercate essenzialmente nelle prestazioni supplementari che non erano ancora state prese in considerazione nei costi finali previsti (adeguamento della stazione multifunzionale di Faido, modifiche della ventilazione e dei progetti indotte dall'elaborazione del progetto pubblicato per Uri).

L'evoluzione dei costi sul versante urano è inquietante (Gottardo Nord ed Erstfeld). Sebbene questa parte del progetto si trovi ancora in fase di pianificazione, si osserva un costante aumento dei costi finali presumibili. L'UFT è già stato informato su modifiche del progetto che comportano costi supplementari pari a 483 milioni di franchi (secondo il progetto di pubblicazione) equivalenti al 65 per cento circa del costo iniziale previsto per la tratta Gottardo Nord e per i lavori di costruzione a Erstfeld (740 milioni di franchi circa). La delegazione di vigilanza della NFTA non dispone ancora di informazioni dettagliate in merito. L'ATG deve dapprima analizzarle e controllarne la plausibilità.

Occorre inoltre considerare i principali rischi concernenti il finanziamento che non sono contenuti nei costi finali previsti e nei costi supplementari.

Non è quindi escluso che i costi finali previsti registrino un'ulteriore impennata.

1.4.4 Ampliamento della Surselva

Rispetto al costo iniziale previsto attualizzato, i risparmi ammontano a 11,1 milioni di franchi: 8,0 conseguiti sulla tratta RhB (stazione di Disentis e approvvigionamento di energia) e 3,1 milioni di franchi sulla tratta MGB (Sedrun - Disentis). Secondo le proiezioni attuali sarà possibile mantenere l'obiettivo di costo iniziale.

1.4.5 Raccordo della Svizzera orientale

I costi finali presumibili del raccordo della Svizzera orientale che comprendono la galleria dello Zimmerberg e il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria di Hirzel) ammontano a 953,6 milioni di franchi e i risparmi a 38,4 milioni. Secondo il resoconto dell'ATG, i lavori per il raccordo di Nidelbad sono terminati, ma il conto finale e il conteggio del credito sono ancora in sospenso.

1.4.6 Ampliamenti San Gallo – Arth-Goldau

I costi finali presumibili per tutte le sezioni (SOB 1, SOB 2 e FFS) ammontano ora a 102 milioni di franchi. I costi supplementari raggiungono 11 milioni rispetto al costo iniziale previsto attualizzato.

1.4.7 Ampliamenti delle tratte della rete rimanente

Il 25 giugno 2003 il Consiglio federale ha approvato la convenzione tra la Confederazione e la BLS SA relativa ai preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del Lötschberg e, in particolare, della galleria di base. Secondo la convenzione, la BLS SA deve provvedere affinché la galleria di base del Lötschberg sia perfettamente funzionante al momento della sua entrata in servizio nel maggio 2007. In base alle

stime dell'UFT e della BLS SA i costi supplementari presumibili per i preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del Löttschberg si aggirano sui 109,6 milioni di franchi. Tenuto conto di questi preparativi, i costi finali presumibili di tutti gli ampliamenti della rete rimanente ammontano oramai a quasi 640 milioni di franchi. Questa proiezione, però, comporta un margine di errore di ± 25 per cento. Le prestazioni concernenti i preparativi per l'entrata in servizio dell'asse del San Gottardo non sono comprese nei costi finali previsti. Tuttavia, figurano come accantonamenti dell'UFT.

Per i preparativi per l'entrata in servizio, la BLS SA riceverà fondi della Confederazione per un importo di 109 milioni di franchi (base 1998), provenienti dalle riserve del credito complessivo della NFTA. Essi serviranno, per esempio, a finanziare un treno di spegnimento e di salvataggio, l'acquisto di altri veicoli e attrezzature, l'addestramento del personale nonché i lavori di pianificazione, progettazione e costruzione. Anche questi costi sono già considerati nel fondo FTP.

Il 21 agosto 2002 il Consiglio federale aveva deciso di operare un trasferimento di 20 milioni di franchi dal credito destinato all'ampliamento delle tratte della rete rimanente a favore della realizzazione della galleria di base del Löttschberg. Il costo iniziale previsto per l'opera «Ampliamento delle tratte della rete rimanente» è stato quindi ridotto di 20 milioni di franchi e portato a 530 milioni di franchi.

Il 7 aprile 2004 il Consiglio federale ha approvato una convenzione con la FFS SA concernente gli ampliamenti sull'asse del Löttschberg. Stimati in 189 milioni di franchi dal Consiglio federale, i lavori previsti sono già inclusi nei costi finali presumibili della NFTA.

1.5 Margine di errore dei costi

Il calcolo dei costi finali presumibili si basa su cifre la cui precisione è variabile; le diverse parti del progetto, infatti, non sono pianificate e realizzate simultaneamente. Questa è la regola nel caso di progetti la cui realizzazione si estende su un periodo molto lungo. La quantificazione dei costi finali presumibili, di conseguenza, rappresenta uno dei compiti principali delle imprese costruttrici.

I differenti stadi di pianificazione dei progetti si traducono, quindi, in una qualità molto variabile delle stime utilizzate per stabilire i costi finali presumibili. L'imprecisione, tuttavia, diminuisce man mano che i lavori progrediscono. Per quanto riguarda il Löttschberg, per esempio, il calcolo dei costi finali previsti si fonda sempre di più su costi effettivi; la proporzione dei conteggi definitivi, infatti, non cessa di aumentare. La tabella 6 illustra la precisione delle previsioni relative ai costi di tutti i progetti NFTA.

Tabella 6

Situazione dei progetti	Parte (approssimativa) ai costi finali presumibili (15 661 mio)	Margine di errore (grado di variazione dei costi)
Progetto preliminare	10 %	± 25 %
Progetto di pubblicazione	20 %	± 15 %
Progetto di costruzione	13 %	± 10 %
Aggiudicazioni	27 %	da ± 5 a 7 %
Costi effettivi	22 %	da ± 0 a 2 %
Conteggio finale	8 %	± 0 %
Margine di errore medio		da ± 8 a 9 %

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 16, 1° luglio-31 dicembre 2003, rapporto principale.

Il margine di errore dei costi di tutto il progetto della NFTA oscilla tra ± 8 e 9 per cento. Questo grado di variazione copre tutti gli imprevisti, in particolare le opportunità e i rischi, ma non le ordinazioni supplementari né i risparmi o l'abbandono di elementi distinti del progetto.

Per l'insieme della NFTA, quindi, risulta una variazione massima possibile dei costi di circa 14 miliardi di franchi. Da un confronto con la gestione dei rischi pare che il rischio potenziale identificato corrisponda a un grado di variazione dei costi di + 9 per cento, mentre le opportunità potenziali sembrano nettamente più ridotte di quanto non lasci supporre il controlling dei costi o il grado di variazione compreso tra - 8 e 9 per cento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA attira l'attenzione sul fatto che una tendenza all'aumento dei costi continua a essere molto più probabile di una riduzione, che sarebbe invece necessaria per rispettare l'obiettivo di costo iniziale.

1.6 Oneri per il rincarato, l'IVA e gli interessi intercalari

Con l'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino l'Assemblea federale ha delegato al Consiglio federale la competenza di aumentare il credito complessivo per la NFTA dell'importo supplementare necessario per far fronte al rincarato della NFTA, all'IVA e agli interessi intercalari. Contrariamente a un aumento del credito complessivo, deciso dal Parlamento per coprire costi supplementari legati al progetto (credito aggiuntivo), questo adeguamento deciso dal Consiglio federale è definito «prolungamento del credito». E di prolungamento si tratta, infatti, in quanto i responsabili del progetto non esercitano alcuna influenza su oneri per il rincarato, IVA e interessi intercalari. È la ragione per cui il Parlamento non li ha inclusi nel credito complessivo per la NFTA, seguendo una pratica usuale per i grandi progetti di costruzione.

Gli oneri dovuti al rincaro si compongono del rincaro dell'indice e del rincaro dei contratti.

- Il rincaro dell'indice si verifica tra l'allestimento del preventivo e la conclusione del contratto, dopo l'aggiudicazione del lotto. Riflette l'evoluzione dei prezzi sul mercato o, in altre parole, della congiuntura e del rapporto tra la domanda e l'offerta. È calcolato mediante il nuovo indice di rincaro della NFTA (NIR).
- Il rincaro dei contratti riflette l'evoluzione dei costi dei salari, del materiale e delle macchine dopo la conclusione del contratto e si calcola in base a direttive precise emesse dal Coordinamento degli organi delle costruzioni e degli immobili della Confederazione (COCIC).

Due anni fa la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva già riferito in modo particolareggiato sulla composizione, il metodo di calcolo e la definizione del NIR da parte dell'Amministrazione (cfr. rapporto d'attività 2001, n. 5.1.1).

Nel periodo dal 1991 (100 punti di indice) alla fine del 1999 il rincaro della NFTA ha raggiunto 106,3 punti di indice per accelerare nel 2000 fino a 119,1 punti e culminare, nel 2001, a 121,6 punti. Da allora il NIR è calato attestandosi a 114,9 punti (periodo compreso tra il 1° ottobre 2003 e il 31 marzo 2004).

Il valore attualizzato del NIR, di 114,9 punti, per l'indice di rincaro della NFTA corrisponde a un fabbisogno di ampliamento di circa 677 milioni di franchi in ragione del rincaro dell'indice. Assieme agli interessi intercalari (ca. 106 milioni), all'imposta sul valore aggiunto (ca. 92 milioni) e al rincaro dei contratti (127 milioni) si giunge quindi alla necessità di ampliare il credito complessivo per la NFTA per un importo pari a circa 1 miliardo di franchi, ossia al 6,8 per cento del credito complessivo per la NFTA (stato alla fine del 2003).

1.7 Potenziale di compensazione, adeguamento delle norme e abbandono di elementi distinti

Nell'ultimo periodo esaminato (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 6.3) la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva constatato che le misure adottate non erano sufficienti a compensare i costi supplementari insorti, anche se i costruttori adempivano il loro obbligo di indicare i punti in cui ottimizzare il progetto e le possibilità di compensazione (cfr. n. 1.4.2). Essa riteneva quindi indispensabile che tutte le istanze competenti si impegnassero a fondo per applicare la pianificazione delle misure di compensazione prevista dall'ordinanza sul transito alpino (art. 2 cpv. 3) e dal decreto sul finanziamento del transito alpino (art. 3 lett. c) e che la pressione sull'amministrazione e sui costruttori dovesse essere mantenuta. Esigeva, inoltre, che la gestione dei costi dovesse essere rigorosa e che tutte le possibilità di compensazione fossero pienamente utilizzate.

In considerazione degli sforzi di razionalizzazione finanziaria della Confederazione (Programma di sgravio 2003, cfr. n. 2.1.2) e della richiesta del Consiglio federale di un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi al credito complessivo per la NFTA

(messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 del 10 settembre 2003 (FF 2003 5695)), la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata soprattutto a sapere se i costruttori avessero identificato e realizzato tutte le possibilità di compensazione esistenti, sulla base di quali misure di compensazione era stato calcolato l'importo di 900 milioni di franchi di credito aggiuntivo, se tali piani di compensazione fossero realistici e quali alternative dovessero eventualmente essere discusse.

La delegazione di vigilanza della NFTA si è lasciata guidare dalla convinzione che una realizzazione della NFTA il più aderente possibile ai costi pianificati dipende dagli sforzi e dall'impegno di tutti i responsabili del progetto, qualunque sia il livello in cui intervengono (operativo, organizzativo o strategico).

1.7.1 Pianificazione delle compensazioni dei costruttori

Sul piano operativo, nella pianificazione e nell'esecuzione dei progetti della NFTA, i costruttori (funzione di committenti della costruzione) sono tenuti a impiegare con parsimonia i mezzi finanziari stanziati dalla Confederazione (art. 1 dell'ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina, OTrAI, RS 742.104.1). Essi devono controllare costantemente i provvedimenti volti a rispettare i vari crediti d'opera e applicarli fatta salva una modifica di progetto subordinata ad autorizzazione. I lavori corrispondenti devono essere documentati. Se si prevede che i crediti non potranno essere rispettati, i costruttori sono tenuti a presentare all'UFT misure di compensazione in cui illustrano in particolare le conseguenze sull'ordinazione della Confederazione. La pianificazione delle compensazioni non deve causare modifiche dell'ordinazione e delle norme stabilite dalla Confederazione.

Il quarto trimestre del 2003 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto di essere informata dettagliatamente sul modo in cui si compongono le compensazioni. L'UFT, nell'ambito del rapporto sullo stato dei lavori n. 15, ha fornito le informazioni richieste mediante un elenco attualizzato sull'ottimizzazione del progetto e sulla pianificazione dei lavori dei costruttori. La Delegazione ha trasmesso l'elenco alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni incaricate di esaminare in via preliminare il messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1.

La pianificazione delle compensazioni presentata a fine marzo 2004 mostra che i costruttori individuano e propongono essenzialmente risparmi sotto forma di ridimensionamenti dell'ordinazione della Confederazione (esigenze funzionali, durata d'impiego, norme di sicurezza).

Sull'asse del Lötschberg, nella seconda metà del 2003 la pianificazione delle compensazioni non ha consentito di registrare nessun nuovo potenziale di risparmio. Il potenziale di riduzione dei costi si è contratto di 28 milioni di franchi per arrivare a 84 milioni. Tra le possibilità esaminate sono state realizzate compensazioni per un totale di 34 milioni di franchi che si sono potute integrare definitivamente nel processo di modifica. Secondo il rapporto sullo stato dei lavori della BLS AT la maggior parte delle compensazioni possibili è già stata realizzata o è in fase di realizzazio-

ne. Le possibilità non ancora esplorate sono limitate: guscio interno più sottile nelle gallerie d'accesso, rivestimento semplificato degli scartamenti, revisione verso il basso delle norme di sicurezza.

Nel suo ultimo rapporto sullo stato dei lavori l'ATG presenta compensazioni possibili per un potenziale di risparmio pari a 258 milioni di franchi:

Tabella 7

Potenziale di risparmio secondo l'ATG (situazione nel marzo 2004)	Importo
– Aumento della distanza tra i cunicoli di collegamento tra i tubi della galleria di base del San Gottardo da 325 a 500 metri	24
– Semplificazioni degli scarichi dell'aria nelle stazioni multifunzionali di Sedrun e Faido	85
– Riduzione degli investimenti preliminari per i futuri prolungamenti delle gallerie	21
– a Nord della galleria di base del San Gottardo (Uri, variante dorsale lunga chiusa) e	
– a Sud della galleria di base del Monte Ceneri (settore di Sarè presso Lugano)	
– Semplificazioni della galleria di base del Monte Ceneri presso il punto d'attacco intermedio di Sigirino	3
– Rinuncia a un sistema di drenaggio per la galleria di base del Monte Ceneri che permetterebbe di evacuare separatamente l'acqua di montagna e i liquidi pericolosi che potrebbero fuoriuscire in caso di incidente	6
– Rinuncia a un'aerazione d'emergenza nella galleria di base del Monte Ceneri (lotta antincendio)	44
– Proventi dalla vendita di terreni alla fine dei lavori	15
– Rinuncia a una realizzazione a tappe nel Cantone di Uri	60
Totale	258

Fonte: rapporto complementare del Consiglio federale del 7 aprile 2004, in milioni di franchi.

L'UFT constata che l'ultima misura dell'elenco non può essere realizzata. La decisione di approvazione dei piani presa dal DATEC all'inizio di marzo 2004, infatti, prevede l'esecuzione a tappe dei lavori. L'UFT ritiene inoltre che, attualmente, la penultima voce non possa ancora essere considerata una misura di risparmio: il periodo di tempo necessario fino alla vendita dei terreni è troppo lungo perché si possano fornire cifre attendibili. Il tal senso il potenziale risparmio prospettato dall'ATG si riduce di 75 milioni di franchi e ammonta, quindi, a 183 milioni. Delle possibilità illustrate, inoltre, nei costi finali previsti sono già comprese compensazioni per un importo pari a 15 milioni di franchi. L'ATG segnala che, dopo la firma della convenzione, è stato possibile risparmiare 266 milioni di franchi grazie a misure di compensazione. Le compensazioni in questione includono anche una parte dei ricavi delle aggiudicazioni e risparmi risultanti dalla modifica della tratta di

Erstfeld. Esse sono state tuttavia già esaurite a causa degli adeguamenti del progetto resi giustamente necessari a seguito della modifica menzionata.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito regolarmente gli sforzi di compensazione dei costruttori e ha constatato che, sul piano operativo, tutta una serie di compensazioni è stata finora realizzata oppure si trova in fase di pianificazione o di esecuzione. Complessivamente, alla fine del 2003 i risparmi conseguiti mediante compensazioni ammontavano a circa 159 milioni di franchi (cfr. n. 1.3, tabella 2), che tuttavia non sono ancora sufficienti a compensare i costi supplementari.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene indispensabile mantenere la pressione sui costruttori affinché cerchino costantemente nuove possibilità di compensazione.

1.7.2 Parametri e norme delle autorità federali

Le autorità federali sono incaricate, oltre che della gestione (tra l'altro DCN) e della vigilanza del progetto, anche di fissare norme la cui funzione consiste nello specificare le disposizioni legali relative alla vigilanza operativa del progetto. Esse sono convenute tra il DATEC o l'UFT, in quanto committente delle prestazioni, e i costruttori che assumono la funzione di committenti della costruzione per conto della Confederazione. Le norme figurano negli allegati alle convenzioni concluse tra la Confederazione e i singoli costruttori (ATG, BLS AT, MGB, SOB e RhB) o le loro case madri (FFS e BLS SA) e definiscono esplicitamente le aspettative in termini di prestazioni, costi e scadenze. Il problema relativo alle misure di compensazione dei costruttori consiste nel capire quali risparmi possono essere realizzati senza pregiudicare gli obiettivi e i parametri dati. Le norme attualmente in vigore sulle opere e le prestazioni sono definite, segnatamente, in funzione di una durata di vita ottimale, della flessibilità operativa e della sicurezza.

Su richiesta della Delegazione di vigilanza della NFTA, l'UFT ha incaricato l'ATG di esaminare misure e di fare proposte innovative che consentirebbero di abbassare i costi d'investimento a breve e medio termine pur pregiudicando, in determinate circostanze, le norme o gli obiettivi prioritari (p. es. capacità, durata dell'opera, flessibilità operativa, requisiti di sicurezza ecc.).

La maggior parte delle proposte formulate dall'ATG che figurano nella tabella 7 esigono un abbassamento dei requisiti (riduzione della durata d'impiego o limitazioni operative) stabiliti nella convenzione conclusa tra la Confederazione e l'ATG. Sarà compito dell'UFT sottoporle a un accertamento approfondito per stabilire in che misura possano essere realizzate nell'ambito legale attuale.

L'UFT parte dal presupposto che la domanda di trasporti si evolva con regolarità ed esamina, quindi, se sia possibile abbandonare per il momento certe parti del progetto senza che questo incida negativamente sul piano operativo. La possibilità di compensazione viene studiata in modo approfondito ai sensi di uno scaglionamento della realizzazione.

L'UFT ha già avviato un nuovo studio per far valutare nuovamente l'impermeabilità della galleria da un esperto esterno. Devono essere esaminati in particolare la necessità e l'ampiezza delle misure di comunicazione adottate nei cantieri dai costruttori della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA chiede al Consiglio federale di esaminare quali norme possano essere modificate per conseguire dei risparmi e di informarla sui risultati in tempo utile con un rapporto circostanziato.

1.7.3 Abbandono e ridimensionamento da parte del Parlamento

Sul piano strategico della politica incombe al Parlamento decidere un eventuale abbandono di singole parti del progetto, un ridimensionamento della NFTA oppure un ulteriore scaglionamento della sua realizzazione. È richiesto un intervento quando gli obiettivi derivanti dalle decisioni del Parlamento non possono più essere raggiunti.

Secondo la Delegazione di vigilanza della NFTA sarebbe molto difficile realizzare un eventuale ridimensionamento nel caso di un progetto di tale portata. Contrariamente ad altri progetti ferroviari – come la costruzione della galleria del Vereina – questa misura si ripercuoterebbe direttamente sui benefici e sull'economicità di tutte le opere della NFTA a causa della forte interdipendenza tra le diverse parti del progetto. Un ridimensionamento sarebbe possibile soltanto se si potesse raggiungere l'obiettivo globale della NFTA mediante misure operative oppure aumentando le capacità delle tratte già esistenti.

Per quanto riguarda un eventuale abbandono di singole opere, nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004 il Consiglio federale scrive che la realizzazione delle gallerie di base dello Zimmerberg e dell'Hirzel è momentaneamente differita, ma rimane inclusa nella seconda fase della NFTA 1, per ora bloccata. Dal punto di vista del credito, i due oggetti rappresentano un volume d'investimento di 850 milioni di franchi. Circa un eventuale abbandono di parti del progetto si deciderà appena nel 2007 o 2008 nell'ambito di una panoramica generale dei grandi progetti ferroviari. La competenza di decidere incombe al Parlamento.

Per garantire il rispetto delle scadenze e l'impiego economico delle risorse i progetti FTP dovrebbero essere definiti e, se del caso, modificati nell'ambito di messaggi proiettati sul lungo termine (seconda tappa della rete ad alta velocità, seconda tappa di Ferrovia 2000) e non trattati in programmi di sgravio (a breve termine) senza effettuare un'analisi di tutte le implicazioni per il progetto.

Nel momento in cui si rivela necessario ritardare o ridimensionare progetti in altri luoghi, il Consiglio federale deve rifiutare tutte le modifiche importanti del progetto NFTA adottate dal popolo per non creare precedenti. Soltanto motivi inerenti alla sicurezza o l'introduzione di nuove tecniche ferroviarie possono giustificare un adeguamento del progetto.

2 Fondo per i grandi progetti ferroviari e credito complessivo per la NFTA

2.1 Fondo per i grandi progetti ferroviari

2.1.1 Simulazioni del fondo

I progetti di finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP) si trovano ognuno a differenti stadi di sviluppo (esami preliminari, pianificazione, consultazione politica, approvazione, realizzazione, messa in servizio). La pianificazione e l'impiego delle risorse finanziarie (liquidità) sotto forma di crediti di pagamento sono gestiti attraverso il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP).

Per alimentare il fondo, e quindi per finanziare i progetti FTP, l'articolo 196 numero 3 capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) autorizza il Consiglio federale a utilizzare 0,1 punti percentuali dell'IVA, al massimo due terzi del prodotto netto della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), fondi provenienti dall'imposta sugli oli minerali e a prelevare fondi sul mercato dei capitali.

Per quanto concerne i versamenti al fondo sono state elaborate previsioni sulla loro scadenza fino alla conclusione e al pagamento dei progetti. Nei primi anni del programma di costruzione le entrate sono notevolmente inferiori alle parti di credito necessarie per la realizzazione dei progetti. Per poter eseguire i lavori di Ferrovia 2000 e della NFTA, la Confederazione anticipa i pagamenti. Questi anticipi possono provocare temporaneamente un aumento della quota d'indebitamento. Per evitare un eccessivo indebitamento, il Parlamento ha fissato nel regolamento del fondo un tetto massimo degli anticipi a 4,2 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995).

Il programma di costruzione dei progetti FTP, che comprende i costi d'investimento annuali previsti (piano d'investimento), è stato allestito tenendo conto dei versamenti annui al Fondo FTP, nonché della remunerazione degli anticipi, dell'andamento del rincaro e del tetto massimo degli anticipi.

La gestione del fondo incombe all'UFT. Attraverso le continue simulazioni elettroniche e sulla base delle informazioni disponibili, l'UFT vigila che nessun impegno porti a un superamento del tetto massimo degli anticipi, che contravverrebbe alla volontà del Parlamento. Queste simulazioni del fondo, regolarmente aggiornate, sono uno strumento prezioso con il quale l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA possono controllare l'osservanza delle condizioni quadro sul piano legale e finanziario.

La differenza tra il tetto massimo degli anticipi e tutti gli anticipi già versati o ancora da versare costituisce la liquidità disponibile in un determinato momento (GAP). Fintanto che questa differenza è positiva, gli anticipi complessivi rientrano nel margine prescritto. Se fosse negativa, il tetto massimo degli anticipi sarebbe superato e si dovrebbe intervenire con urgenza (cfr. grafico dell'allegato 4).

2.1.2

Effetti del programma di sgravio 2003

Sulla base del messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (FF 2003 4857), il Parlamento nel corso della sessione invernale 2003 ha adottato la legge federale sul programma di sgravio 2003 (RS 611.010).

Nel suo messaggio, il Consiglio federale prevedeva di ridurre tra il 2004 e il 2007 i versamenti provenienti dalla TTPCP al Fondo FTP. Le Camere federali hanno seguito in linea di principio la proposta del Consiglio federale e hanno deciso di versare al Fondo FTP solo l'80 per cento circa (invece dell'attuale 100%) delle aliquote federali sui proventi della TTPCP. Tra il 2004 e il 2007 dal Fondo FTP verranno quindi a mancare 475 milioni di franchi, che finanzieranno invece i costi del traffico stradale non coperti e assunti dalla Confederazione (cfr. tabella 8).

Il Parlamento ha legato la riduzione a una condizione: conformemente all'articolo 4a capoverso 4 della legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010), nell'ambito del preventivo questi contributi dovranno essere di nuovo accreditati al Fondo FTP fino al 2009.

Tabella 8

Fondo FTP	2004	2005	2006	2007
Riduzione dei versamenti provenienti dalla TTPCP	50	125	150	150
Importo accumulato	50	175	325	475

Fonte: Legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003 (termine di referendum scaduto il 31 marzo 2004), in milioni di franchi (stato dei prezzi 1995).

La conseguenza della riduzione dei versamenti al Fondo FTP è che con il programma di costruzione dei progetti FTP previsto originariamente il tetto massimo degli anticipi non potrà più essere rispettato. Per questa ragione, nel messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati nella seconda fase della NFTA 1 il Consiglio federale ha proposto al Parlamento importanti modifiche al programma di costruzione e alle scadenze della seconda fase di realizzazione della NFTA (cfr. n. 2.3.3).

Nel 2003 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato a fondo quali conseguenze potranno avere queste misure di sgravio e ha presentato le sue osservazioni scritte alle commissioni incaricate dell'esame preliminare del messaggio. Pur ammettendo la necessità di risanare le finanze federali, la Delegazione avverte le commissioni del fatto che le simulazioni del Fondo FTP devono essere interpretate tenendo conto delle numerose variabili e le rende attente sulle conseguenze che il programma di sgravio 2003 potrebbe avere sul programma di costruzione, la gestione finanziaria e le scadenze della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che la TTPCP potrà essere prelevata integralmente al più presto a partire dal giorno della messa in servizio della prima galleria di base, al più tardi nel 2008.

Per quanto riguarda la pertinenza delle simulazioni del fondo, la Delegazione aveva sottolineato il fatto che nel modello confluiscono dati e ipotesi riguardanti tanto le uscite quanto le entrate. Per l'aggiornamento delle simulazioni del fondo sono determinanti soprattutto i seguenti fattori:

- entrate effettive e previste, in particolare quelle provenienti dalla TTPCP;
- aggiornamento dei costi della NFTA (compresi i costi dovuti ai ritardi nella costruzione);
- aggiornamento dei costi degli altri progetti FTP;
- calcolo del nuovo indice di rincaro della NFTA;
- ipotesi sull'andamento del rincaro;
- calcolo degli interessi intercalari;
- ipotesi sull'evoluzione degli interessi intercalari.

Le previsioni restano molto incerte, soprattutto per quanto riguarda le spese. Lo stato delle procedure di pianificazione e di autorizzazione, la portata dei progetti, il rincaro e le prescrizioni legali (soprattutto in materia di ambiente e di sicurezza) possono cambiare in ogni momento.

Gli effetti del programma di sgravio 2003 sul Fondo FTP sono riportati nella simulazione del fondo aggiornata al 28 gennaio 2004 (cfr. allegato 4). In base a questa simulazione, il GAP critico, ossia il margine di manovra tra il tetto massimo degli anticipi e il fabbisogno di liquidità, si aggira sui 282 milioni di franchi (anno critico: 2008). Secondo la simulazione del novembre 2003, esso ammontava a 77 milioni di franchi (anno critico: 2008). Il GAP critico è un valore dinamico che segue i cambiamenti delle condizioni quadro, le ipotesi e l'evoluzione dei singoli fattori.

2.2 Crediti di pagamento

2.2.1 Decreto federale II sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari

Ogni anno, nel quadro dell'adozione del preventivo, il Parlamento è chiamato ad approvare, con un decreto federale separato – il decreto federale II sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari – il prelevamento dal Fondo FTP di crediti di pagamento destinati a finanziare i progetti. Il preventivo 2004 del fondo prevede prelevamenti per un ammontare totale di 2302 milioni di franchi, ossia 45 milioni (2%) in meno che nel 2003. È la prima volta che il preventivo del fondo si contrae. La maggior parte dei prelevamenti è destinata, ancora una volta, alla NFTA, alla

quale andranno 1710 milioni di franchi. Il 93 per cento circa di questa somma sarà destinato ai lavori delle gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo (rispettivamente 754 e 834 milioni). I restanti 122 milioni verranno ripartiti tra le altre opere della NFTA, ossia il raccordo della Svizzera orientale (3,1 milioni), il completamento dei lavori di sistemazione della Surselva (1,4 milioni), l'ampliamento delle linee d'apporto alle gallerie di base del Lötschberg (compresi i lavori per la messa in servizio) e del San Gottardo (95,3 milioni) e i lavori d'ampliamento tra San Gallo e Arth-Goldau (17,8 milioni). Per la vigilanza del progetto sono previsti 4,2 milioni di franchi.

2.2.2 Crediti aggiuntivi: decisioni del Parlamento

Nel giugno 2003, in un primo supplemento al preventivo, il Parlamento ha deciso di aumentare il credito di pagamento per la sistemazione della Surselva mediante un riporto di credito pari a 0,61 milioni di franchi. Ha pure deciso di aumentare di 31,3 milioni il credito di pagamento per l'ampliamento delle linee del resto della rete, in parte mediante un riporto di credito pari a 17,4 milioni di franchi.

Nel dicembre 2003, su proposta del Consiglio federale, il Parlamento ha aumentato di circa 32,9 milioni di franchi il credito di pagamento 2003 per la linea di base del Lötschberg. Ha pure approvato un riporto di credito di pari a 2,7 milioni di franchi per i lavori d'ampliamento tra San Gallo e Arth-Goldau.

2.2.3 Aumento dei crediti di pagamento: decisione del Consiglio federale

Secondo l'articolo 3 capoverso 4 del decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140), quando i lavori avanzano più rapidamente del previsto e il livello dei costi è conforme alle aspettative, il Consiglio federale può autorizzare un prelievo supplementare fino a concorrenza del 15 per cento del credito di pagamento autorizzato dal Parlamento per l'anno in corso.

Durante l'esercizio in esame, il Consiglio federale ha aumentato di 52 milioni di franchi il credito di pagamento 2003 per la linea di base del Lötschberg: un provvedimento reso necessario a seguito del rapido avanzamento dei lavori. Il costo complessivo dell'opera non aumenta: semplicemente i pagamenti avvengono prima del previsto.

2.3 Crediti d'impegno: credito complessivo per la NFTA

Approvando il decreto federale dell'8 dicembre 1999 sul finanziamento del transito alpino (FF 2000 136), il Parlamento ha stanziato un credito complessivo di 12,6 miliardi di franchi per la costruzione della NFTA 1 (stato dei prezzi 1998; base ZIW; senza rincaro, IVA e interessi intercalari). Il credito complessivo comprende i crediti per il finanziamento delle diverse opere della NFTA.

A seguito della sostituzione dello ZIW con il NIR, il 3 luglio 2001 il Consiglio federale aveva aumentato il credito complessivo di 2,104 miliardi di franchi, portandolo a 14,704 miliardi (stato dei prezzi 1998, base NIR).

Il 21 agosto 2002 il Consiglio federale ha liberato dalla riserva una prima tranches di fondi per circa 395 milioni di franchi, destinandoli all'asse del Lötschberg (390 milioni) e ai lavori d'ampliamento tra San Gallo e Arth-Goldau (5,1 milioni). Fondandosi sull'articolo 3 lettera a del decreto sul finanziamento del transito alpino, ha pure autorizzato un trasferimento di 20 milioni di franchi dal credito per gli ampliamenti delle linee della rimanente rete al credito per l'asse del Lötschberg (cfr. n. 2.3.5).

Il 27 agosto 2003 il Consiglio federale ha liberato dalla riserva una seconda tranches di fondi per circa 378 milioni di franchi, destinandoli all'asse del Lötschberg (165 milioni) e all'asse del San Gottardo (213 milioni; cfr. n. 2.3.5).

Tabella 9

Opera	NFTA 1 1 ^a fase (fondi liberati)	NFTA 1 2 ^a fase (fondi bloccati)	NFTA 1 Totale
Vigilanza del progetto	76		76
Asse del Lötschberg	3 789		3 789
Asse del San Gottardo	6 526	1 403	7 929
Sistemazione Surselva	123		123
Raccordo della Svizzera orientale	151	841	992
Ampliamenti San Gallo - Arth-Goldau	57	34	91
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	230	300	530
Riserve	368	806	1 174
Totale	11 320	3 384	14 704

Fonte: Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati nella seconda fase della NFTA 1; in milioni di franchi (stato dei prezzi 1998), secondo il NIR, senza IVA e interessi intercalari, arrotondati.

Alla fine del 2003 le riserve del credito complessivo per la NFTA si sono ridotte a 1174 milioni di franchi: 368 milioni per la prima fase e 806 milioni per la seconda. L'allegato 5 illustra l'evoluzione del credito complessivo per la NFTA a partire dalla sua approvazione da parte del Parlamento, nel 1999.

2.3.1 Credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA

Nel suo ultimo rapporto (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 7.2), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha approfondito le diverse questioni sollevate dall'eventualità di un credito aggiuntivo al credito complessivo della NFTA, vale a dire come stabilire la necessità di tale credito, il momento ideale per sollecitarlo e a quale credito d'opera destinarlo. Alla fine del 2002 ha avuto una serie di colloqui approfonditi su questo tema con il capo del DATEC e con un giurista del Dipartimento federale delle finanze (DFF).

Il capo del DATEC ha affermato che, nella decisione di finanziare il cambiamento di sistema della galleria del Monte Ceneri mediante le riserve, il Consiglio federale ha considerato il principio di politica budgetaria secondo il quale non bisogna chiedere un credito aggiuntivo in modo affrettato fintanto che le riserve autorizzate non sono esaurite. La realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri è prevista nell'ambito della seconda fase della NFTA 1, e questo significa che, se avesse voluto risparmiare sulle riserve, prima di prendere la sua decisione il Consiglio federale avrebbe dovuto lanciare questa seconda fase, quindi il Parlamento avrebbe dovuto liberare le risorse finanziarie necessarie e soltanto in seguito si sarebbe potuto chiedere un credito aggiuntivo per il cambiamento di sistema al Monte Ceneri. L'apertura di questa fase poco dopo la liberazione delle risorse per la prima fase avrebbe tuttavia vanificato l'intenzione del Parlamento di realizzare la NFTA a tappe, senza contare che in questo modo sarebbe venuta meno la pressione sui responsabili del progetto affinché continuino a utilizzare con parsimonia i fondi messi loro a disposizione (cfr. n. 1.7.1).

In seguito a questi colloqui, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha raccomandato al Consiglio federale di tener conto degli elementi seguenti nella sua riflessione su un'eventuale domanda di credito aggiuntivo.

- Se l'analisi di tutte le possibilità di compensazione, il rafforzamento e l'attuazione di un piano di ridimensionamento e il riesame dei progetti relativi alla seconda fase della NFTA 1 non consentono di ampliare il margine di manovra finanziaria, il Consiglio federale deve chiedere un credito aggiuntivo al Parlamento.
- Il margine di manovra di cui dispone il Parlamento nell'esercizio della sua sovranità finanziaria deve essere garantito per quanto possibile. Fatti salvi i motivi imperativi, non bisogna quindi aspettare che il solo mezzo per evitare un'interruzione dei cantieri sia una procedura urgente, vale a dire con un credito aggiuntivo ordinario o urgente.
- Le soluzioni antieconomiche, come un'interruzione del cantiere dovuta a una mancanza di crediti, devono essere evitate. In nessun caso bisognerà arrivare a situazioni estreme come una sospensione, anche provvisoria, di un progetto a causa di un credito aggiuntivo chiesto troppo tardi.
- In compenso, una domanda di credito aggiuntivo è considerata prematura se viene presentata ai primi segnali di un bisogno ancora eventuale, prima ancora che si disponga di calcoli affidabili sui costi e che si siano effettuate le indagini necessarie. Il Parlamento può in effetti esercitare le sue competenze finanziarie in modo corretto solo se dispone di basi decisionali sufficienti. In queste situazioni, le indagini devono essere svolte senza indugio e in modo speditivo.
- Una domanda di credito aggiuntivo è prematura anche quando vi sono ancora possibilità di risparmio e di compensazione non sfruttate. Il Parlamento si aspetta dai suoi organi esecutivi che intraprendano tutto quanto si può ragionevolmente pretendere da essi per rispettare i limiti di credito, anche in un contesto difficile.

Il 13 settembre 2003, il Consiglio federale ha approvato 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 con il quale ha chiesto al Parlamento di aumentare le riserve di 900 milioni di franchi. Questo credito aggiuntivo serve a finan-

ziare le spese supplementari legate alla sicurezza, ai progressi della tecnica ferroviaria, all'ottimizzazione dei progetti e all'evoluzione delle conoscenze sui progetti.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata con soddisfazione che, nel suo messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA I, il Consiglio federale ha seguito le raccomandazioni che essa gli aveva fatto nel 2002 e che la sua decisione tiene conto dei criteri menzionati in precedenza.

Il Consiglio degli Stati ha adottato il progetto il 17 dicembre 2000 con 34 voti contro uno. L'8 gennaio 2004, la CTT del Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità di approvare la trattazione di questo oggetto nella sessione primaverile 2004.

Alla fine di gennaio del 2004, i costruttori hanno trasmesso all'UFT le loro stime provvisorie dei costi finali presumibili alla fine del 2003 nell'ambito della normale preparazione del rapporto sullo stato dei lavori. Rispetto all'ultimo rapporto (rapporto sullo stato dei lavori n. 15, giugno 2003), queste informazioni indicano costi finali presumibili in rialzo di circa 700 milioni di franchi (200 milioni per la galleria del Lötschberg e 500 milioni per la galleria del San Gottardo). L'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA su questa situazione in occasione della sua seduta del 5 febbraio 2004.

Il 9 febbraio 2004, la CTT del Consiglio nazionale è ritornata sulla sua decisione dell'8 gennaio e ha incaricato il Consiglio federale di preparare un rapporto sui costi supplementari della NFTA entro la sua prossima seduta del 19 e 20 aprile 2004. Parallelamente, la trattazione da parte del Consiglio nazionale del messaggio sul credito aggiuntivo è stata differita.

Il 19 febbraio 2004, la DSN ha convocato il capo del DATEC, i responsabili dell'UFT e i rappresentanti dei costruttori in una seduta speciale per un resoconto dettagliato dei costi supplementari identificati.

Il Consiglio federale ha adottato un rapporto complementare al suo messaggio del 7 aprile 2004.

In questo rapporto, propone al Consiglio nazionale di approvare, analogamente al Consiglio degli Stati, il credito aggiuntivo di 900 milioni destinato ad aumentare le riserve della NFTA. Per il Consiglio federale i costi supplementari sono elevati, ma sono plausibili e non creano una situazione allarmante.

I 900 milioni chiesti consentiranno di finanziare i lavori nei prossimi quattro anni, a condizione che non si accumulino eventi non considerati nelle stime attuali dei rischi. Formulando questa proposta, il Consiglio federale rimane fedele al suo approccio che consiste nel sorvegliare da vicino il quadro finanziario e nel mantenere una forte pressione sui costi. La Delegazione di vigilanza della NFTA condiziona questo parere, come ha già avuto modo di affermare in diverse occasioni.

Il Consiglio federale ha intenzione di sottoporre un nuovo progetto di credito aggiuntivo al Parlamento nel 2007 o nel 2008, tenendo conto della progressione del

progetto e dell'evoluzione del contesto globale. Ha precisato che disporrà a quel momento di dati più precisi sui costi finali visto momento che, secondo la pianificazione attuale, la galleria di base del Lötschberg dovrebbe essere conclusa e quella del San Gottardo essere perforata all'incirca all'80 per cento.

Se le decisioni del Consiglio nazionale vanno nella stessa direzione di quelle del Consiglio degli Stati e se il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi è accettato, il credito globale della NFTA passerà da 14,7 a 15,6 miliardi di franchi (prezzo 1998; cfr. allegato 5).

Secondo le proiezioni attuali, il costo totale dei quattro grandi progetti ferroviari finanziati mediante il fondo FTP dovrebbe risultare di 30,5 miliardi di franchi (prezzo 1985), dal momento che la realizzazione della prima tappa di Ferrovia 2000 costerà 1,5 miliardi in meno rispetto al previsto.

Il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi (prezzo 1998) di cui ha discusso il Consiglio degli Stati comporta le seguenti voci:

Tabella 10

Elementi principali del credito aggiuntivo	Importo
– Completamento Frutigen e errori di aggiudicazione BLS AT	320
– Galleria di base del Monte Ceneri (sostituzione del sistema di galleria a doppio binario con due gallerie a binario unico)	650
– Completamento progetto Uri 2001/2003 e investimento preliminare per la deviazione dorsale lunga chiusa	350
– Ottimizzazioni del progetto della galleria di base del San Gottardo, liberazione di riserve centrali e errori di aggiudicazione ATG	440
– Ottimizzazione del progetto San Gallo - Arth-Goldau	20
– Preparativi d'esercizio BLS e FFS	250
– Sorveglianza del progetto: prolungamento della durata del progetto e garanzia del marketing NFTA	20
– Nuova dotazione delle riserve per rischi attualmente ignoti	400
Totale prestazioni supplementari	2 450
– Dedotte le riserve ancora disponibili (stato al 31.12.2002)	1 550
Credito aggiuntivo	900

Fonte: Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1; in milioni di franchi, arrotondati.

Nel 2003, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto all'UFT di fornirle un elenco dettagliato delle compensazioni effettuate dai costruttori. Il suo obiettivo era di poter esaminare sulla base di dati affidabili se finora i costruttori hanno identificato il margine di manovra per i risparmi e se lo hanno sfruttato completamente (cfr. n. 1.7).

Nel quarto trimestre 2003, l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulle misure di compensazione proposte dai costruttori con l'ausilio di un elenco dettagliato (cfr. n. 1.7). La Delegazione ha trasmesso questo elenco alle CTT

all'inizio di ottobre del 2003 nella loro qualità di commissioni incaricate dell'esame preliminare del messaggio sul credito aggiuntivo.

In occasione delle discussioni in merito al rapporto sullo stato dei lavori numero 15 dell'UFT, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata in particolare della composizione della voce «Nuova dotazione delle riserve per rischi attualmente ignoti» (cfr. tabella 10). Nella sua analisi del rischio, l'UFT si è basato su questo totale ottenuto moltiplicando la probabilità di realizzazione di ogni fattore principale di rischio con i costi indotti (stimati). I costi indotti dai pericoli amplificano il rischio globale mentre quelli indotti dalle opportunità lo riducono.

Nel periodo in rassegna, l'analisi del rischio ha evidenziato la necessità di un intervento attivo, in particolare sui fattori che presentano un potenziale di rischio elevato (abbandono di parti del progetto, non rispetto dei contratti, modifiche supplementari dei progetti).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto del fatto che l'UFT ha chiesto la costituzione di riserve sufficienti per il rischio geologico. Attualmente, questa situazione riguarda i costi supplementari provocati dalle zone perturbate di Faido e di Bodio (cfr. n. 5).

Secondo le indicazioni dell'UFT, continuano a non esserci fattori che rappresentano individualmente un rischio potenziale molto elevato (grande probabilità di realizzazione unita a costi indotti superiori a ± 500 milioni di franchi). Parallelamente, man mano che i cantieri progrediscono, la probabilità di realizzazione delle opportunità che hanno conseguenze favorevoli sui costi diminuisce.

Considerate le riflessioni sui rischi che le sono state sottoposte e le circa 90 zone di perturbazione geologica repertorate sull'asse del San Gottardo, all'inizio del 2004 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha giudicato che la cifra di 40 milioni di franchi chiesta per la nuova dotazione delle riserve per rischi attualmente ignoti non è stata calcolata con troppa generosità. Ha inoltre ricordato che il margine di dispersione di una stima dei rischi è relativamente grande.

Nel frattempo, i costi finali presumibili sono aumentati. Superano ora il credito complessivo della NFTA e la somma del credito complessivo e del credito aggiuntivo, comprese le riserve costituite inizialmente a titolo preventivo. Nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, il Consiglio federale mantiene l'importo del credito aggiuntivo chiesto a 900 milioni di franchi.

2.3.2 Cambiamento di paradigma

Fino alla fine del 2002, i costi finali presumibili del progetto NFTA sono rimasti nei limiti del credito globale della NFTA, dal momento che i costi supplementari presumibili erano coperti dalle riserve del credito complessivo. Secondo il paradigma applicato, i costi finali presumibili dovevano essere coperti integralmente dal credito complessivo.

Nel 2003, i costi finali presumibili hanno superato per la prima volta le risorse del credito complessivo della NFTA (riserve comprese). Il Consiglio federale ha quindi chiesto un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi, ma dal momento che la proiezione del costo finale era nel frattempo aumentata a 15,8 miliardi di franchi (fine 2003), la somma del credito complessivo della NFTA e di questo credito aggiuntivo non permetteva già più di coprire i costi supplementari previsti.

Nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, il governo chiede quindi – come nel messaggio del 10 settembre 2003 – che si approvi dapprima il credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi per i quattro anni futuri. Giustifica tale richiesta spiegando che questa somma basterà per finanziare le aggiudicazioni fino al 2008. Nel 2007/2008 presenterà un nuovo progetto fondato su nuovi dati, meno aleatori di quelli di cui si dispone oggi. Di principio, la costruzione della nuova galleria del Lötschberg dovrebbe a quell'epoca essere conclusa e l'esercizio della linea di base dovrebbe essere cominciato. Più dell'80 per cento del sistema di gallerie dovrebbe essere perforato al San Gottardo e la maggior parte delle formazioni geologiche problematiche essere state identificate. Anche la perforazione della galleria di base del Monte Ceneri dovrebbe essere cominciata. Verso il 2007/2008, quando saranno noti i rischi, il Consiglio federale deciderà sul seguito del programma (p. es. equipaggiamento integrale o parziale della galleria di base del Monte Ceneri, aggiornamento dei costi finali presumibili) e potrà chiedere il secondo credito aggiuntivo necessario per concludere i lavori.

Questa decisione di principio del Consiglio federale costituisce un cambiamento di paradigma. I crediti d'impegno non dovranno più coprire tutti i costi finali presumibile, ma solo la parte necessaria fino al 2007/2008. Solo allora verrà presa l'eventuale decisione politica sulla soppressione di alcune parti dei quattro progetti FTP.

A questo proposito, la Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che inizialmente – vale a dire al momento della votazione popolare del 29 novembre 1998 sull'FTP – nessuno dei progetti era prioritario rispetto agli altri.

La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che i problemi di finanziamento sorti nel corso del periodo in rassegna sono apparsi per la prima volta. Ritiene estremamente importante che questa questione sia analizzata il più presto possibile e vuole essere informata sulla soluzione adottata entro la fine dell'esercizio in corso (fine 2004).

2.3.3 Liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1

Oltre al credito aggiuntivo, il messaggio del Consiglio federale del 10 settembre 2003 chiede la liberazione di una parte dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1. Nel rapporto complementare del 7 aprile 2004, l'esecutivo si esprime concretamente sulle sue intenzioni riguardo all'abbandono di eventuali opere.

La seconda fase della NFTA 1 comprende le gallerie di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg, il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea di base del San Gottardo (galleria dello Hirzel), i rimanenti ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau e gli ampliamenti sulle linee di accesso alle gallerie di base.

Nel programma di sgravio 2003 (cfr. n. 2.1.2), il Consiglio federale e il Parlamento hanno ridefinito le priorità dei progetti di infrastruttura ferroviaria. Per quanto concerne la NFTA, l'inizio della costruzione della galleria di base dello Zimmerberg dovrebbe essere rimandato di due anni circa. Per il momento, i crediti d'opera relativi alla galleria di base dello Zimmerberg e il collegamento diretto tra la linea della riva sinistra del lago di Zurigo e le linee di base del San Gottardo rimangono quindi bloccati.

Nel suo messaggio, il Consiglio federale ha sottolineato che, se è dimostrata la necessità economica della galleria di base del Monte Ceneri e degli ampliamenti allo Zimmerberg, tra San Gallo e Arth-Goldau e delle vie di accesso al San Gottardo, lo stesso non vale per la galleria dello Hirzel. Per questo motivo quest'ultima è stata per il momento rimandata.

Nel rapporto complementare del 7 aprile 2004, il Consiglio federale chiede che, tra i progetti NFTA che sono ancora bloccati, la galleria di base del Monte Ceneri sia liberata e realizzata il più rapidamente possibile, dal momento che è indispensabile per la realizzazione della linea di pianura che si intende creare con la perforazione della galleria di base del San Gottardo. Per ragioni di sicurezza, mantiene la sua intenzione di realizzarvi due gallerie a binario unico, senza chiudere la porta a un eventuale ridimensionamento. Gli altri progetti della seconda fase della NFTA 1 in merito ai quali non è stata ancora presa alcuna decisione (gallerie di base dello Zimmerberg e dello Hirzel) rimarranno bloccati fino al 2007 o 2008, quando verrà fatto un bilancio generale dei grandi progetti ferroviari. A quel momento, dovrà essere presa la decisione politica di realizzare o abbandonare queste opere.

Il Consiglio federale ha quindi mantenuto la sua proposta di liberare 2'243 milioni di franchi sui crediti bloccati della seconda fase della NFTA 1 e di mantenere bloccati per il momento 1141 milioni di franchi.

Tabella 11

Opera	1 ^a fase liberata	2 ^a fase liberata	2 ^a fase bloccata	NFTA 1 Totale
Sorveglianza del progetto	76			76
Asse del Lötschberg	3 789			3 789
Asse del San Gottardo	6 526	1 403		7 929
Sistemazione Surselva	123			123
Raccordo della Svizzera orientale	151		841	992
Ampliamenti San Gallo - Arth-Goldau	57	34		91
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	230		300	530
Riserve	368	806		1 174
Totale	11 320	2 243	1 141	14 704

Fonte: Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1; in milioni di franchi (prezzo 1998), dedotti l'IVA e gli interessi intercalari, arrotondati.

Durante la fase di preparazione del messaggio, l'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sul tenore e l'entità dei crediti che devono essere liberati. Nella sua qualità di organo di vigilanza, quest'ultima non si è pronunciata sulla portata legislativa del progetto. Al momento delle discussioni sul rapporto sullo stato dei lavori numero 15 dell'UFT (al 30 giugno 2003), è stata informata che le risorse finanziarie previste per i crediti di studio della galleria di base del Monte Ceneri e per alcuni lavori di costruzione preliminare saranno completamente esaurite all'inizio del 2004.

L'ATG ha chiesto all'UFT di mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie o di autorizzarla a superare il limite di credito fissato per la prima fase della NFTA 1 per poter proseguire i lavori di studio secondo il calendario stabilito e per poter iniziare i lavori principali nel 2006 come previsto.

Verso la metà del 2003, una Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto della decisione dell'UFT di rifiutare questa domanda per questioni di diritto budgetario. Nessun impegno finanziario che supera le parti di credito disponibili deve essere preso prima che il Parlamento o il Consiglio federale abbiano liberato le risorse richieste per la seconda fase della NFTA 1.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ricorda che se i lavori di studio e i preparativi devono essere sospesi per mancanza di crediti, bisogna prevedere un rinvio dell'inizio dei lavori la cui durata dipenderà dal momento in cui le risorse finanziarie saranno liberate.

2.3.4 Aumento dei crediti da parte del Consiglio federale

Nel corso del periodo rassegna, il Consiglio federale ha concesso 300 milioni di franchi supplementari per l'asse del Lötschberg allo scopo di coprire il rincaro accumulato, l'IVA e gli interessi intercalari.

I costi dovuti al rincaro, all'IVA e agli interessi intercalari non sono compresi nel credito complessivo della NFTA, dal momento che per un progetto di tale durata e ampiezza le proiezioni concernenti queste variabili non sono sufficientemente affidabili. Per questo motivo, il Consiglio federale può se necessario aumentare i crediti d'opera del credito complessivo per coprire il rincaro attestato, l'IVA e gli interessi intercalari.

Alla fine del 2002, il rincaro attestato per le linee di base del Lötschberg ammontava a 217 milioni di franchi, l'IVA a 37 milioni e gli interessi intercalari accumulati a 46 milioni. In definitiva, un aumento del credito reale di 300 milioni di franchi era quindi necessario.

All'inizio del 2004, il Consiglio federale ha deciso un nuovo aumento del credito di 5,7 milioni di franchi allo scopo di coprire il rincaro e l'IVA per i lavori di ampliamento tra San Gallo e Arth-Goldau (4,2 milioni per il rincaro accumulato e 1,5 milioni per l'IVA accumulata).

2.3.5 Liberazioni di riserve decise dal Consiglio federale

Il 21 agosto 2002, il Consiglio federale ha liberato per la prima volta fondi dalle riserve del credito globale della NFTA (1947 mio fr.). Queste risorse, pari a 395 milioni di franchi, erano destinate all'asse del Lötschberg (390 mio) e alla linea di accesso alla NFTA San Gallo - Arth-Goldau (5 mio). Le riserve disponibili si sono così ridotte a 1,52 miliardi alla fine del 2002. La Delegazione di vigilanza della NFTA si è già espressa su questo punto nel suo ultimo rapporto (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 13.1.2).

Il 27 agosto 2003, il Consiglio federale ha liberato una nuova parte delle riserve pari a 378 milioni di franchi, nella misura di 213 milioni per l'asse del San Gottardo e di 165 milioni per quello del Lötschberg. Al San Gottardo, le spese supplementari finanziate in questo modo sono dovute, essenzialmente, allo scaglionamento nel tempo della NFTA deciso nel 1996, alle maggiori esigenze in materia di impermeabilizzazione della galleria e ad altri miglioramenti del progetto. La maggior parte delle riserve destinate all'asse del Lötschberg è servita per finanziare l'aggiudicazione di mandati a prezzi più elevati del previsto. Il rimanente è stato utilizzato per ottimizzazioni dei progetti.

Dopo la liberazione di questa seconda parte, le riserve del credito globale della NFTA ancora disponibili si sono ridotte a 1,174 miliardi di franchi (cfr. allegato 5).

3

Redditività, costi conseguenti

Conformemente all'articolo 20 capoverso 2 del decreto sul transito alpino, ogni volta che sollecita un nuovo credito il Consiglio federale deve informare le Camere federali sui costi globali previsti per la realizzazione del progetto e sul calcolo aggiornato della redditività.

Nel suo ultimo resoconto (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 7.3.1), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha informato sull'aggiornamento del calcolo di redditività del 1997 da parte dell'UFT. Ha inoltre indicato che si sarebbe informata nei particolari sui risultati di questo studio.

Gli studi di redditività del 1997 e del 2002 considerano il traffico ferroviario sull'asse Nord-Sud, con e senza la NFTA. Dal momento che l'arco temporale si estende su una cinquantina di anni, il fattore di incertezza è molto grande. Gli studi di redditività confrontano in particolare i costi (supplementari) e i ricavi (supplementari) che derivano da una nuova infrastruttura ferroviaria. L'aggiornamento dello studio di redditività della NFTA riprende la concezione dell'esercizio e dell'offerta del 1997, nonché le spese di esercizio e gli indici relativi agli introiti calcolati all'epoca. Le spese legate agli investimenti sono invece state adeguate ai dati più recenti, sulla base del decreto FTP. Inoltre, la messa in esercizio delle gallerie di base è stata coordinata con i dati prevedibili attualmente.

I due studi giungono alla conclusione che la NFTA consente di valorizzare il traffico ferroviario e di ottenere introiti supplementari. Il confronto degli studi del 2002 e del 1997 mostra tuttavia che la redditività è peggiorata.

Questa situazione è dovuta al fatto che, da un lato, le esigenze in materia di sicurezza sono aumentate con conseguenti costi supplementari. D'altro lato, la messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo con sei anni di ritardo provoca la perdita del reddito marginale proveniente dal traffico viaggiatori e merci durante questo periodo. Questi effetti limitano la capacità delle società esercenti di rimborsare i mutui commerciali sottoposti a interesse con gli introiti supplementari generati dalla NFTA. Un rimborso integrale non sembra più possibile nel contesto attuale. L'importo massimo rimborsabile dovrebbe essere compreso nella migliore delle ipotesi tra il 10 e il 20 per cento, a seconda dell'evoluzione futura del quadro generale e del traffico. Lo stesso vale per i costi conseguenti non coperti, indotti dagli investimenti effettuati nelle infrastrutture dei trasporti pubblici.

Per questi motivi, il 10 settembre 2003 il Consiglio federale si è espresso sul finanziamento delle infrastrutture ferroviarie. Il finanziamento degli ammortamenti delle spese supplementari di manutenzione e di esercizio, che sorgeranno con la messa in servizio della nuova infrastruttura ferroviaria, è stato il principale argomento di questa relazione, così come la remunerazione e il rimborso dei mutui provenienti dal mercato dei capitali, che possono rappresentare fino al 25 per cento dei costi del progetto. L'esecutivo ha incaricato il DATEC di analizzare questo problema in collaborazione con il DFF e di sottoporgli una proposta di soluzione entro la fine del primo semestre del 2004.

Il 17 dicembre 2003, il Consiglio degli Stati ha adottato un postulato concernente il finanziamento dei costi derivanti dai progetti FTP. Al momento della loro messa in servizio, le opere FTP sono trasferite dal conto speciale – il fondo FTP – al regime di finanziamento ordinario che, a causa degli oneri supplementari provocati dai costi

conseguenti, potrebbe trovarsi in difficoltà. Per questo motivo, il Consiglio degli Stati ha chiesto al Consiglio federale di informarlo, mediante un rapporto, sui costi conseguenti che erano stati previsti nel credito d'impegno accordato inizialmente e sugli ulteriori costi previsti per ogni progetto FTP. Il rapporto dovrà presentare possibili soluzioni con i vantaggi e gli svantaggi. Il Consiglio federale dovrà inoltre indicare quali priorità intende fissare, quali proposte intende fare e quali decisioni intende prendere.

Il gruppo di lavoro ha presentato i risultati intermedi di questi studi e proposte di soluzione alla fine di marzo del 2004 e il Consiglio federale le ha integrate nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004 proponendo di adeguare i meccanismi di finanziamento del fondo FTP. Dopo le vacanze estive 2004, intende proporre un messaggio su questo tema che terrà conto della discussione in corso nelle commissioni parlamentari interessate.

Le soluzioni proposte dovrebbero sgravare il conto finanziario della Confederazione sollecitando simultaneamente il fondo FTP. Da un lato, i progetti FTP non beneficranno più di nuovi mutui rimborsabili, remunerati al tasso di mercato e, d'altro lato, i mutui completamente remunerati già versati saranno trasformati, al più tardi dal gennaio 2006, in un anticipo del fondo. Questo anticipo dovrà essere finanziato con gli introiti del fondo, ciò che permetterà di garantire il finanziamento dei progetti FTP a lungo termine.

La soppressione dei mutui toglierà al fondo FTP una delle sue fonti di finanziamento a partire dal 2006 (5,5 miliardi di franchi in valore reale fino al 2022). Il limite superiore degli anticipi deve quindi essere aumentato provvisoriamente per consentire di imputare i mutui in corso al fondo e di realizzare i progetti secondo il calendario previsto.

La redditività, il finanziamento degli ammortamenti e le spese supplementari di manutenzione e di esercizio, nonché la remunerazione e il rimborso dei mutui sul mercato dei capitali non sono di competenza della Delegazione, ma hanno implicazioni sulla valutazione delle decisioni prese e sull'evoluzione dei cantieri della NFTA.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei risultati contrastanti del nuovo studio di redditività e delle soluzioni proposte.

I calcoli di redditività rientrano sempre in un contesto preciso che cambia nel tempo. La Delegazione è quindi soddisfatta dell'iniziativa del Consiglio federale, che ha chiesto di aggiornare il primo studio. L'attuale politica dei trasporti deve confrontarsi con condizioni quadro diverse da quelle su cui era basato lo studio di redditività del 1997. Occorre ora tener conto degli sviluppi indotti dal programma di sgravio 2003 o da un successivo programma.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha inoltre osservato che il finanziamento dell'esercizio non deve aver luogo con le risorse del fondo FTP, dal momento che queste sono destinate esclusivamente a finanziare la costruzione della NFTA e gli altri progetti FTP.

4

Calendario

4.1

Asse del San Gottardo

Sul versante Nord, i lavori dipendono fortemente dalle decisioni ancora pendenti concernenti il tracciato della linea nel Cantone di Uri. Grazie alla decisione del 12 marzo 2004 che prevede di scaglionare l'approvazione del progetto sottoposto nel 2003, i lavori potranno continuare sulle parti dell'opera che possono costituire un rischio per quanto concerne le scadenze (in particolare la tratta della galleria a partire da Erstfeld), in modo da poter cominciare l'esercizio della galleria di base a partire dal 2014.

I problemi geologici riscontrati a Faido hanno reso necessario lo spostamento della stazione multifunzionale verso Sud. Di conseguenza, l'abbattimento convenzionale su circa 2 km verso Nord non è più necessario. Questo significa che non è più possibile realizzare il provvedimento pianificato al momento dell'aggiudicazione del lotto combinato di Faido / Bodio per poter rispettare i termini. Da un lato, lo scavo della caverna della stazione multifunzionale di Faido prenderà probabilmente più tempo del previsto e, d'altro lato, il congiungimento tra i lotti di Faido e di Sedrun avverrà più tardi.

La perforazione della galleria di base del San Gottardo registra un ritardo di diversi mesi sul calendario. Tenuto conto di tutte le misure di esercizio e di ottimizzazione possibili (in particolare sulle tratte di Bodio e di Faido), i preparativi per la messa in servizio sono previsti per l'inizio del 2014. Dal momento che l'UFT prevede una durata di un anno per questa fase, l'esercizio commerciale è ora fissato al 2015.

Con l'aiuto di misure di gestione attuate sugli altri lotti della galleria, i responsabili cercano di ridurre per quanto possibile le conseguenze negative sul calendario globale (per esempio analisi di diversi scenari di interazione tra grandi opere e tecnica ferroviaria e analisi della gestione dei materiali). Il progetto di costruzione e gli appalti sono peraltro elaborati in parallelo affinché i lavori preparatori possano cominciare non appena la decisione di approvazione dei piani diventa esecutiva. Questo approccio comporta un rischio non trascurabile sui costi e sui termini a causa della molteplicità e simultaneità delle pianificazioni.

Basandosi sui dati disponibili alla fine del 2003 e tenendo conto delle misure di ottimizzazione, la Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che la fase di messa in servizio della galleria di base del San Gottardo non inizierà prima del 2014. Di conseguenza, dal momento che l'UFT prevede una durata di un anno per questa fase, si prevede ora di integrare la galleria di base del San Gottardo nell'orario dei treni nel corso del 2015 (cfr. n. 5.3).

4.2

Asse del Lötschberg

Sull'asse del Lötschberg, i lavori di costruzione stanno procedendo bene. La BLS AT adotta continuamente nuove misure per rispettare il calendario e garantire l'inizio dell'esercizio commerciale della galleria di base nel 2007. I previsti ritardi nei lavori di costruzione grezza dei tubi che devono essere affidati dapprima alla

tecnica ferroviaria sono stati stabilizzati. Considerato lo spazio disponibile limitato nella galleria e nei luoghi di installazione, secondo l'UFT la gestione delle interazioni tra la costruzione grezza e la tecnica ferroviaria e il coordinamento tra le imprese interessate è una delle principali sfide e un importante fattore di rischio per i prossimi anni.

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA, la tecnica ferroviaria rappresenta il maggior fattore di incertezza. Considerata l'importanza del sistema di arresto automatico dei treni ETCS Level 2 e dell'adeguamento del materiale rotabile alla segnalazione in cabina per garantire l'obiettivo 2007, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incontrato i responsabili dell'UFT (committente), della BLS AT (costruttore) e delle FFS (direzione del progetto) in ognuna delle sue sedute. Il 12 maggio 2003, l'UFT ha approvato la pianificazione di un sistema di ripiego a condizione che si tratti tuttavia di una soluzione molto semplice che consenta di proporre almeno un'offerta di base per il traffico merci. Secondo le FFS, occorre inoltre prevedere problemi di scadenze supplementari per l'adeguamento del materiale rotabile alle nuove norme (cfr. n. 9.2).

I costruttori delle due gallerie di base hanno adottato misure di gestione che consentano loro di attenuare i rischi relativi ai termini effettivi e di realizzare le prestazioni supplementari richieste nell'ambito del programma di costruzione. Queste misure hanno lo scopo di garantire il rispetto del calendario stabilito.

4.3 Altre opere

Secondo le proiezioni attuali, le scadenze generali di costruzione e di esercizio dei principali assi potranno essere mantenute per tutte le altre opere (sistemazione della Surselva, raccordo della Svizzera orientale, ampliamenti San Gallo - Arth-Goldau, sistemazione delle linee della rimanente rete).

4.4 Precisione delle scadenze previste

La precisione delle scadenze previste per le diverse opere è variabile, dal momento che i progetti si trovano a stadi diversi di pianificazione. Le previsioni dei costruttori presentano sempre il termine più prossimo per la messa in servizio, termine che non può essere rimandato a meno che nel frattempo la Confederazione modifichi l'ordinazione (scarto: - 0 anni).

L'UFT valuta nel seguente modo la precisione delle previsioni concernenti la messa in servizio degli assi del Lötschberg e del San Gottardo:

- per l'esercizio commerciale dell'asse del Lötschberg (prevista nel maggio del 2007), la precisione della previsione varia tra 0 e + 1 anno;
- per l'esercizio commerciale dell'asse del San Gottardo (prevista nel 2015), la precisione della previsione varia tra 0 e + 3 anni.

Dal confronto con la gestione dei rischi risulta che il rischio sui termini identificato corrisponde all'incirca al limite superiore del margine summenzionato.

5 Problemi geologici a Faido

5.1 Genesi

All'inizio del 2003, il cantiere della galleria di base del San Gottardo è entrato in una zona geologica perturbata, molto problematica, nel settore della stazione multifunzionale di Faido. In parole semplici, la stazione multifunzionale è una specie di stazione nella montagna. La galleria presenta in quel punto una grande sezione che offre abbastanza spazio per accogliere i locali nei quali sono depositati gli equipaggiamenti ferroviari. È anche l'unico luogo nella galleria in cui è possibile il passaggio da uno scartamento a un altro. Il cantiere della stazione multifunzionale di Faido era già stato disturbato da zone perturbate all'inizio del 2002, in primo luogo a causa di un crollo in una caverna trasversale verificatosi l'11 aprile 2002.

Il 9 gennaio 2003 si è verificato un crollo di circa 150 m³ di roccia nel tubo Est, in direzione Nord. Grazie a una reazione adeguata, il personale ha potuto mettersi al sicuro ed evitare danni agli apparecchi.

Conformemente alle DCN, l'ATG ha informato immediatamente l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA che alcuni minatori avevano riscontrato condizioni geologiche difficili al momento dello scavo della stazione multifunzionale di Faido e che questo luogo era attraversato da una zona perturbata orientata da Sud-Est a Nord-Ovest. Il costruttore aveva spiegato che la roccia della zona di contatto tra gli gneiss della Leventina e del Lucomagno esercitava una forte pressione, che non corrispondeva alle previsioni e rendeva necessarie misure di consolidamento supplementari (cfr. allegato 6). La Delegazione ha ricevuto questa notizia in un momento in cui, secondo la proiezione del costo finale, risultava già che le riserve del reddito complessivo della NFTA (1947 milioni di franchi, prezzo 1998), che dovevano tra l'altro coprire i rischi geologici, si sarebbero ben presto esaurite.

Per quanto concerne i rischi di costi supplementari e di ritardi sull'asse del San Gottardo, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha definito serie le difficoltà geologiche riscontrate nel settore della stazione multifunzionale. In questa situazione ha ritenuto necessario un intervento a livello di alta vigilanza parlamentare. Ha incaricato l'ATG di allestire un rapporto speciale alla sua attenzione ogni due mesi circa. Inoltre, il presidente della direzione dell'ATG è stato da allora convocato a ogni seduta ordinaria della Delegazione, alla quale rende conto in modo dettagliato sui nuovi sviluppi, sulle misure studiate e sulle loro conseguenze sui costi e sulle scadenze. La direzione dell'ATG ha fornito informazioni precise, trasparenti e dettagliate. Dopo ogni seduta, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha informato il pubblico sui nuovi sviluppi. I membri della Delegazione hanno inoltre fatto regolarmente rapporto sui risultati intermedi alle loro commissioni di riferimento.

Da parte loro, l'UFT e il costruttore hanno costituito un gruppo di lavoro incaricato di valutare il profilo della perturbazione con l'aiuto di specialisti e di analizzare diverse soluzioni e i loro effetti sui costi e sulle scadenze.

I risultati hanno mostrato che, secondo le previsioni geologiche, tutta la stazione multifunzionale di Faido doveva essere situata nello gneiss della Leventina che non pone problemi tecnici. Nel luogo in cui si è verificato il crollo, c'è una transizione tra lo gneiss della Leventina e quello del Lucomagno che non era stata prevista. Anche l'angolo della zona perturbata è sfavorevole, dal momento che attraversa tutto il settore di scavo. Il fulcro della perturbazione è costituito da roccia friabile (cachirite) e alcune zone periferiche esercitano forti pressioni. Sul piano tecnico, questa formazione geologica è stata qualificata come sfavorevole dal momento che necessita di misure di consolidamento supplementari durante lo scavo e l'installazione di strutture definitive deformabili. Sono inoltre necessari ancoraggi supplementari.

Fino al 9 gennaio 2003, la zona perturbata poteva essere attraversata senza ostacoli e senza adeguamenti delle misure tecniche e di sicurezza nella galleria di accesso di Faido, nella galleria del sistema di sondaggio di Piora e nella galleria di marinaggio di Bodio. Le divergenze tra la realtà e le previsioni hanno spinto l'ATG a riesaminare l'organizzazione del cantiere della stazione multifunzionale, in particolare nell'ottica dei costi e delle scadenze. Le misure sul posto si sono concentrate essenzialmente sulla soluzione delle difficoltà tecniche legate alle nuove condizioni geologiche, in particolare in materia di sicurezza dei lavoratori.

Con la partecipazione di esperti in geologia e genio civile, l'ATG ha inoltre valutato una nuova concezione della stazione multifunzionale, cercando di spostare gli scambi in galleria in modo che le sezioni trasversali più grandi siano situate in rocce più favorevoli dal profilo tecnico. Sono stati effettuati diversi sondaggi nel senso della lunghezza e di profilo, i quali hanno rivelato che la zona perturbata era stata prevista da 600 a 800 m più a Nord. Questi sondaggi hanno inoltre consentito di concludere che ci sono buone condizioni geologiche per gli scambi in galleria circa 300 m più a Sud.

Le verifiche fatte durante l'estate del 2003 hanno mostrato che, vista la situazione geologica, uno spostamento della stazione multifunzionale di Faido verso Sud sarebbe la migliore soluzione possibile, perché mantenendola nella zona perturbata ci si esporrebbe a rischi tecnici finanziari considerevoli.

L'estensione della zona perturbata verso Nord, e quindi le sue implicazioni per lo scavo delle due gallerie non sono ancora note. L'organizzazione dei cantieri, che è iniziata nel marzo del 2002, è stata adeguata alla nuova situazione geologica e al nuovo sistema di ventilazione. Nelle circostanze attuali, lo scavo della stazione multifunzionale dovrebbe progredire in modo che quando ci sarà il congiungimento con le macchine scavatrici provenienti da Bodio, saranno già stati scavati gli spazi necessari per il loro smontaggio parziale e la loro trasformazione. Dopo la trasformazione, le macchine scavatrici proseguiranno il loro lavoro verso Nord. Lo scavo della stazione multifunzionale di Faido sarà concluso circa un anno dopo. Per garantire il rispetto del calendario, è stato previsto l'abbattimento mediante esplosivo dei tubi a binario unico situati a Nord della stazione multifunzionale, anche se questa tecnica non potrà essere realizzata conformemente alla pianificazione. L'ubicazione della stazione multifunzionale è stata spostata a causa della situazione geologica. Gli scambi in galleria che presentano una grande sezione sono state disposti a Sud della caverna trasversale invece che a Nord in modo che l'esplosione delle caverne possa aver luogo alle migliori condizioni geologiche. Infine, il cantiere della stazione

multifunzionale è stato rafforzato con due squadre supplementari di minatori per evitare un accumulo dei ritardi.

5.2 Consequenze sui costi e sui crediti

Lungo la galleria di base del San Gottardo sono previste circa 90 zone perturbate. Nonostante i molti sondaggi effettuati, solo al momento della perforazione della galleria si ha una conoscenza esatta della natura geologica del terreno. Alla fine del 2003, sui 153 km da perforare, tra gallerie di accesso, pozzi e gallerie principali, oltre il 21 per cento della galleria di base era stato scavato. Le condizioni geologiche riscontrate in occasione di questi lavori sono risultate ampiamente conformi alle ipotesi formulate, e in alcuni casi addirittura migliori. Escluso quindi il problema menzionato in precedenza, si sono potuti risparmiare 40 milioni di franchi.

Il controllo delle zone perturbate non previste a Faido provocherà costi supplementari di circa 136 milioni di franchi (prezzo 1998), ciò che rappresenta il 2 per cento del costo totale della galleria di base del San Gottardo. Questi costi supplementari devono essere imputati al credito d'opera delle riserve del credito complessivo della NFTA. A causa dei ritardi dovuti a questi problemi, i crediti di pagamento della NFTA approvati per il settore di Faido nel budget 2003 del fondo FTP non sono stati interamente utilizzati.

5.3 Consequenze sulle scadenze

Allo stato attuale delle conoscenze, si prevede un ritardo nello scavo della caverna della stazione multifunzionale di Faido e del congiungimento dei lotti di Faido e di Sedrun.

A causa delle difficoltà geologiche riscontrate a Faido e Bodio, la fase di messa in servizio della galleria di base del San Gottardo dovrebbe cominciare nel 2015. Di conseguenza, l'integrazione di questa opera nell'orario regolare dei treni è ora prevista per il 2016 (cfr. n. 4.1).

6 Aggiudicazioni: inchieste su eventuali accordi sui prezzi

In questi ultimi anni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha seguito attentamente le procedure di appalto e di aggiudicazione dei lotti della NFTA. Dopo l'aggiudicazione dei lotti più importanti a livello finanziario (galleria di base del San Gottardo e del Lötschberg), nel 2003 ha affrontato un nuovo capitolo ponendo l'accento sulla questione degli accordi sui prezzi.

Nell'ambito delle discussioni sul suo rapporto d'attività 2002, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata invitata dalla CdF e dalla CTT del Consiglio degli Stati ad analizzare alcuni presunti accordi sui prezzi del cemento e ad accordare un'attenzione particolare a questa problematica.

Diversi resoconti apparsi sulla stampa hanno in effetti sollevato sospetti riguardanti accordi sui prezzi tra due grandi produttori di cemento svizzeri, Holcim e Jura-Cement. Per la sola NFTA, una stima grossolana ha quantificato i costi supplementari a circa 120 milioni di franchi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito su questa questione il direttore dell'UFT e ha incaricato questo ufficio di svolgere uno studio preliminare con la partecipazione dei costruttori, di applicare misure adeguate in caso di sospetti fondati e di renderne conto alla Delegazione in ognuna delle sue sedute. Gli ha inoltre raccomandato di indagare autonomamente in altri settori nei quali sospettasse accordi sui prezzi.

Dopo un'inchiesta preliminare, all'inizio di luglio del 2003 l'UFT ha presentato una richiesta, o più precisamente una denuncia, presso la segreteria della Commissione della concorrenza (Comco) conformemente all'articolo 26 della legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli, LCart ; RS 251). La Delegazione di vigilanza della NFTA ha sostenuto questo provvedimento e ha espresso grande interesse, nell'ottica della vigilanza parlamentare, affinché si svolgesse un'inchiesta precisa, seria e rapida. A titolo complementare, ha raccomandato ai costruttori di esaminare quale riserve fosse opportuno formulare al momento della conclusione di nuovi contratti.

Nel novembre del 2003, la Delegazione ha invitato i rappresentanti dei costruttori (responsabili degli appalti e delle aggiudicazioni) e due rappresentanti della segreteria della Comco a un colloquio approfondito allo scopo di stabilire meglio perché i prezzi del cemento praticati in Svizzera sono più elevati (in particolare nel settore della NFTA) e di determinare eventuali potenziali di ottimizzazione finanziaria.

Con i rappresentanti della segreteria della Comco, la Delegazione ha ricordato il seguito della procedura, i sospetti di un cartello del cemento relativo alla NFTA e infine il quadro giuridico definito dal diritto attuale e dalla revisione della legge sui cartelli che entrerà in vigore il 1° aprile 2004.

Con i costruttori, ha discusso soprattutto sul contenuto e sulle modalità degli appalti nel settore del cemento e del cemento armato (criteri), sulle offerte sottoposte dai fornitori esteri, sulla scelta del fornitore più vantaggioso a livello economico e sulla struttura tipo dei contratti.

Nel 2004, la questione degli accordi sui prezzi costituirà uno dei temi principali della Delegazione di vigilanza della NFTA che attende inoltre i risultati dell'inchiesta preliminare della Comco. Essa approfondirà inoltre la questione delle modalità degli appalti e dei contratti con i costruttori.

Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA

Come negli anni precedenti (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 10; 2001, n. 13), nel 2003 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata delle questioni legate alla sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA.

7.1 Sicurezza nella costruzione della NFTA

Nel 2003, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha fatto un sopralluogo nel cantiere sotterraneo di Ferden. Come in occasione di precedenti sopralluoghi di questo tipo, i suoi membri hanno potuto rendersi conto personalmente delle condizioni difficili, e a volte pericolose, che i minatori devono affrontare, e hanno potuto apprezzare fino a che punto le misure destinate a garantire la sicurezza e a preservare la salute dei lavoratori sono importanti. Queste misure figurano peraltro regolarmente all'ordine del giorno delle sedute della Delegazione.

Sul piano legale, la sicurezza sul lavoro è basata essenzialmente sulla legge sul lavoro la cui esecuzione spetta a diversi organi della Confederazione e dei Cantoni. Nella fattispecie, il segretariato di Stato nell'economia (Seco) esercita l'alta vigilanza, coordina le attività dei Cantoni, veglia affinché il diritto sia applicato allo stesso modo in tutto il Paese e fornisce le autorizzazioni permanenti per il lavoro notturno e domenicale. Lo svolgimento dei controlli sui cantieri all'aperto e di conseguenza la responsabilità in materia di prevenzione sanitaria e di sicurezza sul lavoro spetta ai Cantoni. Un gruppo di lavoro diretto dal Seco, all'interno del quale sono rappresentati i servizi cantonali competenti, l'INSAI e la Commissione professionale paritetica per i lavori in sotterraneo (CP-LS), si riunisce regolarmente per discutere le questioni e i problemi legati ai cantieri sotterranei e per coordinare le rispettive attività.

In generale, gli ispettori del lavoro controllano i cantieri una volta al mese. Sono a volte accompagnati da rappresentanti dell'INSAI. Alcuni sopralluoghi sono annunciati, altri non lo sono. Nei Cantoni di Berna e del Vallese, gli ispettori cantonali del lavoro partecipano quasi sempre alle riunioni delle commissioni di sicurezza composte di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. In occasione di una di queste riunioni è stato inoltre visitato il cantiere.

Con i suoi controlli, l'ispezione del lavoro cerca non solo di garantire condizioni di salute e di sicurezza ottimali sui cantieri, ma anche di sensibilizzare i lavoratori su queste questioni e sui rischi potenziali in materia. L'ispezione del lavoro sospettava per esempio che ci fossero problemi relativi alle pause e all'alimentazione sui cantieri. Ha quindi effettuato un sondaggio sul comportamento dei lavoratori nel cantiere di Faido. Essi hanno affermato che la maggior parte delle volte mangiano qualcosa nella loro camera prima e dopo il lavoro. Non fanno praticamente pause durante il loro turno di servizio e la maggior parte di essi non ne sente nemmeno il bisogno. Questo comportamento mette in pericolo la salute dei minatori, ma anche la loro sicurezza. Si sa in effetti che lunghi periodi di lavoro senza pause sono nefasti per la salute e aumentano il rischio di incidenti. L'ispezione del lavoro sta ora tentando di convincere i minatori che anche loro sono responsabili della loro salute e sicurezza. Dopo la pubblicazione dei risultati del sondaggio, medici del lavoro e nutrizionisti

incontreranno i lavoratori e discuteranno con loro di questa problematica. L'ispezione del lavoro spera in tal modo che, con il tempo, il comportamento cambierà.

I partner sociali si ritrovano nell'ambito della CP-LS. Quest'ultima si occupa, oltre che di questioni giuridiche come i modelli di durata dell'orario di lavoro (cfr. n. 8), anche di problemi legati alla salute e alla sicurezza dei lavoratori. Incontra per esempio due volte l'anno la direzione dell'ATG e discute con essa della sicurezza sul lavoro.

La sicurezza sui cantieri è fondamentale per i costruttori. La loro preoccupazione è di aumentare la sicurezza dei lavoratori con misure diverse prese a diversi livelli. Presso l'ATG, questo tema è ad esempio un punto fisso all'ordine del giorno delle sedute di direzione, a tutti i livelli gerarchici. In questo modo, si è riusciti a migliorare l'interesse del personale ai problemi legati alla sicurezza. Ogni cantiere dispone peraltro di principio di un incaricato della sicurezza. Per aumentare la sicurezza sul lavoro nei suoi cantieri, l'ATG ha lanciato una campagna «Stop Risk» nel marzo del 2003. Questa iniziativa ha avuto una grande risonanza a livello mediatico ed è stata accolta positivamente. L'ATG ha inoltre contatti regolari con l'INSAI. Quest'ultimo afferma che la concezione e l'impegno dell'ATG in materia di sicurezza sul lavoro sono esemplari e potrebbero senz'altro servire da modello per i cantieri sotterranei. Anche la BLS AT si è impegnata molto in materia di sicurezza sul lavoro e di prevenzione della salute.

I risultati di questi sforzi si riflettono nella diminuzione del tasso di incidenti sui cantieri della NFTA. Presso la BLS AT, questo tasso ammonta a 96 (numero di incidenti > 3 giorni / durata totale del lavoro × 1 000 000) per tutti i cantieri di sua responsabilità. Il metodo applicato, concordato con l'ufficio losannese dell'INSAI, non tiene conto degli incidenti cosiddetti minori. Il valore registrato sull'asse del Lötschberg è inferiore alla media del settore. Sui cantieri dell'ATG, la statistica degli incidenti si fonda su altre basi. È stabilita con l'ausilio dell'indice dell'INSAI, anche se indica il tasso di incidenti per 1000 impiegati e per anno e include quindi gli incidenti minori. Il valore nazionale per tutte le attività di costruzione (quindi non solo per i lavori in sotterraneo) è stato di 237 nel 2001. Per il 2003, l'ATG si è fissato l'obiettivo ambizioso di migliorare questo valore indicativo (statistico) istituendo misure sistematiche di sicurezza sul lavoro. Dal profilo quantitativo, l'obiettivo dell'ATG era di 200, e questo valore è stato rispettato fino alla fine di ottobre del 2003. Se si fanno coincidere i sistemi adottati dai due costruttori, un valore di 200 presso l'ATG corrisponde a 90 presso la BLS AT.

L'alto livello di sicurezza sui cantieri della NFTA è stato confermato anche in occasione di un congresso internazionale in Germania.

La Delegazione di vigilanza della NFTA sostiene i costruttori nella loro volontà di imporre alle imprese l'applicazione di una serie di misure preventive in materia di sicurezza e di salute e di sensibilizzare i lavoratori sulla loro responsabilità personale in materia. Si aspetta che queste misure vengano mantenute anche in futuro.

Nonostante tutti gli sforzi per garantire la maggiore sicurezza possibile, nel 2003 ci sono stati purtroppo quattro incidenti mortali sui cantieri della NFTA. Sul cantiere

della galleria di Mitholz / Frutigen, il 22 febbraio un operaio di 35 anni padre di quattro figli è stato investito da una caricatrice su ruote che stava andando a marcia indietro. Il 3 aprile un minatore di 36 anni è deceduto nella località della stazione multifunzionale di Faido dopo essere stato colpito alla testa da un blocco di pietra durante i lavori di consolidamento della roccia. L'11 settembre, durante i lavori di installazione sul cantiere ATG di Sedrun, un operaio è stato ferito mortalmente alla testa da un rotolo di cavi che si è staccato dal suo supporto durante lo srotolamento di un cavo elettrico ad alta tensione. Infine, un minatore di 39 anni incaricato di compiti di manutenzione è stato investito da un veicolo pesante sul cantiere di Ferden il 6 novembre. Nonostante le prime cure dispensate e il rapido intervento sul posto delle squadre di soccorso non si è riusciti a salvare questi quattro lavoratori.

I parenti delle vittime hanno potuto contare sul sostegno morale e, laddove era necessario, finanziario delle imprese e dei costruttori interessati. In un caso, le prestazioni che l'impresa ha versato ai parenti sono state presentate alla Delegazione di vigilanza della NFTA. In tutti i casi, tutte le prestazioni assicurative previste dal contratto e per legge sono state fornite integralmente. In generale, tutti i fornitori sono assicurati presso l'INSAI. Le imprese straniere possono assicurarsi presso un altro organismo ma devono dimostrare l'equivalenza della protezione con quella offerta dall'INSAI.

In tutti questi casi, le autorità istruttorie hanno aperto un'inchiesta ma la Delegazione di vigilanza della NFTA non conosce ancora le loro conclusioni. Per ogni incidente, i costruttori la informano tuttavia sulle inchieste svolte e sulle prestazioni versate ai parenti.

Nel frattempo, l'inchiesta concernente l'incidente accaduto sul cantiere di Sedrun nel 2001 (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 2.3 ; 2001, n. 12.3) ha reso noto i suoi risultati. Il procuratore del Cantone dei Grigioni ha ordinato l'interruzione dell'inchiesta penale perché l'incidente è dovuto alla concatenazione di circostanze sfortunate che i responsabili non potevano prevedere.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si rammarica sinceramente per questi decessi. Chiede che le misure di sicurezza continuino a essere migliorate, a tutti i livelli, tenendo conto delle nuove conoscenze e delle esperienze fatte, e che siano applicate quotidianamente, anche se a volte impediscono una progressione rapida dei lavori.

7.2 Sicurezza operativa della NFTA

Già nella fase di costruzione, l'UFT e i costruttori elaborano concezioni e fanno indagini nel settore della sicurezza operativa della NFTA. All'inizio del 2003, l'organizzazione del progetto Rapporto di sicurezza AlpTransit ha valutato l'analisi quantitativa dei rischi per le gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg. Sono state esaminate diverse questioni, tra cui quella dell'aerazione.

Nell'ambito della procedura di autorizzazione, l'UFT ha chiesto che la BLS AT fornisca la prova che l'eventuale esplosione di liquido infiammabile non possa propagarsi liberamente mediante il sistema di evacuazione delle acque. Dovranno

essere effettuati test che saranno appaltati pubblicamente. I valori estremi dell'aria sono stati peraltro calcolati nelle finestre di Mitholz e di Ferden. In una situazione normale di esercizio e di manutenzione, l'aria fresca è pulsata nella galleria da queste due finestre nelle quali i valori climatici possono subire l'influenza delle condizioni esterne estreme. I calcoli hanno dimostrato che in caso di freddo glaciale per 15 giorni consecutivi, la temperatura dell'aria nella finestra di Mitholz può essere inferiore a 0° C a 2 km dall'entrata della galleria. A Ferden, a condizioni uguali, si prevedono addirittura temperature negative fino a 2,7 km dall'entrata. Questi valori sono utilizzati dagli ingegneri per valutare il rischio di gelo.

Nel 2002, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata alla sicurezza delle dighe nel perimetro dei cantieri della NFTA (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 10.2). Nel corso del periodo in rassegna, non si è purtroppo potuto effettuare il sopralluogo di una diga che era stato pianificato, ma i lavori relativi alla sicurezza delle dighe sono proseguiti. Una riunione del gruppo di lavoro sulle dighe si è per esempio tenuta a Sedrun il 27 maggio 2003. Sull'asse del San Gottardo, gli esperti dell'Ufficio federale delle acque e della geologia hanno proceduto a misurazioni invernali sulla diga di Santa Maria, per poi valutarle e analizzarle. L'ATG aveva già concluso la convenzione con Kraftwerke Vorderrhein il 19 dicembre 2002. Sull'asse del Lötschberg, dal punto di vista geodesico si può attualmente escludere qualsiasi rischio indotto dalla perforazione della galleria per la diga di Ferden.

La Delegazione di vigilanza della NFTA auspica che la questione della sicurezza operativa della NFTA sia presa in considerazione già al momento della pianificazione e delle decisioni relative alla fase di costruzione in modo che, al momento dell'esercizio, non ci si trovi confrontati con costi di sicurezza sproporzionati che si sarebbero potuti evitare se fossero state prese misure adeguate al momento della costruzione. La sicurezza operativa deve rimanere prioritaria.

8 Condizioni di lavoro e modelli di durata dell'orario di lavoro sui cantieri della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA si interessa regolarmente anche delle condizioni di lavoro sui cantieri della NFTA e delle esigenze che derivano dal diritto del lavoro, dei contratti, degli stranieri e delle assicurazioni sociali. Per il 2003, non ha niente di particolare da segnalare nel settore del diritto degli stranieri e del diritto delle assicurazioni sociali (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 12.2 e 12.3). In compenso, alcuni sviluppi nell'applicazione del diritto del lavoro meritano di essere evidenziati.

La Delegazione di vigilanza della NFTA sente periodicamente rappresentanti del Seco e dei costruttori per tenersi informata sulla situazione in materia di applicazione del diritto del lavoro. I temi principali riguardano la protezione dei lavoratori, ma anche i modelli di durata dell'orario di lavoro sui cantieri. Durante l'anno in rassegna, le condizioni di lavoro sono peraltro state all'ordine del giorno di ogni riunione con i rappresentanti dei costruttori.

Come già menzionato in precedenza, il Seco dirige un comitato incaricato di sorvegliare l'applicazione del diritto del lavoro nei cantieri sotterranei, in collaborazione con le ispezioni cantonali del lavoro. Il responsabile del Seco ha presentato il rapporto annuale degli organi d'esecuzione della legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul lavoro, LL; RS 822.111) alla Delegazione di vigilanza della NFTA in occasione della sua seduta di novembre. Questi organi svolgono il loro compito mediante controlli ma anche con iniziative di formazione allo scopo di sensibilizzare i lavoratori sui diversi problemi e sulla prevenzione.

Se alcuni cantieri e imprese secondari hanno bisogno di un permesso concernente la durata del lavoro devono rivolgersi al Seco. Nel 2003, quest'ultimo non ha potuto rispondere positivamente a tutte le domande. In alcuni casi, ha dovuto chiedere una modifica, in altri ha dovuto rifiutare il permesso. Alcuni datori di lavoro dispongono anche di una semplice conferma scritta sulla base della quale possono applicare provvisoriamente un determinato sistema.

La maggioranza dei dipendenti non vivono con i loro parenti ma in villaggi di «container» situati presso i cantieri. Molti di loro preferiscono passare il loro giorno di riposo, prescritto per legge dopo sei o sette giorni di lavoro, con la loro famiglia e non sul cantiere (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 12.2). Per questo motivo privilegiano i modelli di durata dell'orario di lavoro che prevedono lunghi blocchi (9 o addirittura 10 giorni di 10-12 ore di lavoro). Il modello 9/3 (9 giorni di lavoro seguiti da 3 giorni di congedo) soddisfa questo desiderio nei limiti previsti dal diritto del lavoro. Il Seco ha autorizzato questo modello imponendo condizioni molto rigide, convinto di aver agito nell'interesse pubblico e in quello dei lavoratori e dei datori di lavoro. I sindacati hanno tuttavia presentato un ricorso contro il modello 9/3 presso la commissione di ricorso competente. La decisione è pendente.

Diversamente che nel 2002, nel 2003 non vi sono stati grandi conflitti sul lavoro e scioperi sui cantieri della NFTA. Per quanto concerne lo sciopero che ha avuto luogo a Ferden nel 2002, la BLS AT non ha ricevuto alcuna richiesta degli impresari. L'ATG ha respinto una simile richiesta basandosi su una perizia giuridica.

Nel 2003, hanno avuto luogo negoziati sul contratto nazionale di lavoro concernenti le camere singole, le indennità per il lavoro nei pozzi, le indennità per i rischi legati all'amianto e le indennità di durata. Alla conclusione di questi negoziati, il Consiglio federale ne dichiara normalmente la validità generale mediante un decreto e i costruttori devono in seguito tenerne conto nell'indice di rincaro. In ultima analisi è quindi la Confederazione che paga. Il rincaro, così come l'IVA e gli interessi intercalari, non sono evidentemente inclusi nel credito complessivo, ma comportano comunque aumenti di credito autorizzati dal Consiglio federale. Il piano finanziario del fondo FTP tiene conto del rincaro nella misura del 2 per cento l'anno. In questi negoziati tra i partner sociali, i costruttori adottano una posizione neutra anche se il sindacato SEI ha chiesto loro di assumere un atteggiamento positivo.

alla Delegazione. Ricordiamo che, in questo contesto, la Delegazione ha partecipato anche a una corsa di prova sulla tratta Zofingen - Sempach e visitato installazioni pilota del centro di gestione del traffico di Olten nonché il posto di comando di una locomotiva equipaggiata con il sistema di segnalazione in cabina.

L'ETCS Level 2 è uno degli elementi più critici del sistema della NFTA, in particolare per quanto concerne il rispetto della scadenza stabilita per la messa in servizio dell'opera e il suo esercizio in condizioni di redditività ottimali. L'osservanza della data prevista per l'apertura della galleria di base del Lötschberg è fondamentale perché ne dipende la possibilità di prelevare la TTPCP. Quest'ultima è una componente molto importante del finanziamento dei progetti della NFTA, dal momento che nonostante il programma di sgravio 2003 gli introiti della TTPCP rappresentano sempre una fonte di finanziamento essenziale del fondo FTP.

Il sistema ETCS Level 2 pone diversi problemi tecnici, organizzativi e finanziari che sono stati esposti durante il periodo in esame alla Delegazione di vigilanza della NFTA da parte di rappresentanti dell'UFT, della BLS AT, della BLS, delle FFS e delle industrie interessate.

La Delegazione di vigilanza della NFTA deplora il fatto che i responsabili non abbiano dato prova sin dall'inizio della trasparenza e della precisione richieste nella presentazione dei problemi tecnici e operativi provocati dall'introduzione e utilizzazione del sistema ETCS Level 2.

L'ETCS Level 2 è il sistema radiocomandato di sicurezza dei treni che verrà utilizzato dalle linee europee ad alta velocità. Si basa su una norma dell'Unione Europea. Questo sistema dovrebbe consentire di evitare i cambiamenti di locomotive alla frontiera. Attualmente è oggetto di test su diverse tratte in Europa, dove è messo alla prova e perfezionato costantemente. Nei Paesi Bassi, una nuova tratta importante che sarà aperta al traffico nel 2006 sarà equipaggiata con il sistema ETCS Level 2. Con questo sistema, le informazioni sulla guida del convoglio, che sono calcolate e gestite da una centrale, non sono più comunicate al macchinista per il tramite di segnalazioni esterne. Gli sono trasmesse su uno schermo collocato nel posto di comando della locomotiva mediante una rete radio specifica, il GSM-R (Global System for Mobile Communications - Railways) (cfr. rapporto d'attività 2001, n. 11.1). Questo sistema è necessario anche solo per ragioni di sicurezza, dal momento che, quando la velocità supera i 160 km/h, il macchinista non può più vedere e interpretare correttamente le segnalazioni esterne. Le imprese garantiscono che i problemi tecnici che persistono potranno essere risolti e l'industria sta mobilitando importanti mezzi a tal fine.

Uno dei rischi legati al sistema ETCS Level 2 è la compatibilità tra i prodotti dei diversi fornitori. Questi ultimi sono tutti conformi alla norma ETCS, ma la molteplicità dei sistemi crea difficoltà. Il problema principale è quello dell'interoperabilità, ad esempio tra i software e le locomotive, anche se la norma ETCS Level 2 è uguale per tutti. I pochi grandi gruppi industriali che si dividono questo mercato del futuro devono quindi collaborare strettamente e questo modo di procedere è complesso e lento. Anche la Svizzera deve affrontare questa sfida, dal momento che anche nel nostro Paese ci sono diversi fornitori per le tratte previste (tratta di prova Zofingen - Sempach, nuova tratta Mattstetten - Rothrist, galleria di base del

Sempach, nuova tratta Mattstetten - Rothrist, galleria di base del Lötschberg), sia per l'equipaggiamento dell'infrastruttura e del materiale rotabile sia per il sistema radio GSM-R. Il futuro esercente della galleria di base del Lötschberg, la BLS, prevede problemi di interoperabilità soprattutto per quanto concerne il traffico internazionale. Se le locomotive devono essere equipaggiate con diversi sistemi, ci saranno necessariamente ripercussioni sui costi e quindi sui prezzi praticati. Secondo la BLS, anche le locomotive più recenti non dispongono di sistemi utilizzabili e finanziabili che potrebbero essere gestiti su tutte le tratte. Le FFS devono accontentarsi delle garanzie date dall'industria per quanto concerne il rispetto dei termini per l'equipaggiamento delle locomotive.

L'UFT auspica che la galleria di base del Lötschberg sia equipaggiata con l'ETCS Level 2, dal momento che le cadenze orarie previste potranno essere realizzate solo se i treni viaggiatori potranno circolare nella galleria a una velocità di 200 km/h. Il pianificatore degli equipaggiamenti ferroviari della galleria è l'ufficio di ingegneria delle FFS, che esegue questo lavoro su mandato della BLS AT. Il mandato di realizzazione del sistema è stato conferito al fornitore che metterà a disposizione anche i posti di controllo elettronici, con un netto vantaggio in termini di sicurezza.

Tenuto conto degli ostacoli tecnici che devono ancora essere superati, si pone la domanda – centrale per la Delegazione di vigilanza della NFTA – se sarà trovata una soluzione entro l'apertura della galleria e se il traffico potrà effettivamente cominciare nei termini previsti dall'Accordo sui trasporti terrestri.

Come è già stato ricordato nell'ultimo rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA (cfr. rapporto d'attività 2001, n. 11.1), visto il rischio sui termini provocato dalle incertezze tecniche relative all'ETCS Level 2, la BLS AT ha già proposto all'UFT di istituire un sistema di ripiego per poter garantire l'apertura della galleria alla scadenza prevista.

Dopo diversi colloqui con il costruttore, e allo scopo di non mettere in pericolo l'obiettivo 2007 per l'apertura della prima galleria della NFTA, nella primavera del 2003 l'UFT ha approvato la pianificazione di un sistema di ripiego come soluzione transitoria. Ha chiesto che si rispettino i principi seguenti nell'ambito di questa pianificazione: la soluzione di ripiego deve essere semplice e minima (nessuno sviluppo ad hoc, velocità di 160 km/h) e l'aspetto tecnico dev'essere subordinato all'obiettivo finale che consiste nell'equipaggiare la galleria con l'ETCS Level 2. I costi della pianificazione ammonteranno a circa 2 milioni di franchi. La BLS AT saluta favorevolmente la decisione dell'UFT e si è impegnata a fare tutto il possibile per introdurre il sistema ETCS Level 2.

Gli organi decisionali competenti, in particolare l'UFT, la BLS AT e la BLS, dovranno decidere al più tardi alla fine di aprile del 2004 se il sistema di ripiego deve essere realizzato per garantire l'apertura della galleria di base del Lötschberg alla scadenza prevista o se è possibile rinunciarvi, dal momento che vi sono sufficienti garanzie che i grandi problemi di affidabilità del sistema ETCS Level 2 saranno nel frattempo risolti.

La decisione concernente il sistema ETCS Level 2 e la questione dell'opportunità e dell'entità della soluzione di ripiego non sono di competenza della Delegazione di vigilanza della NFTA.

Ciò nonostante, dal momento che il suo mandato consiste nel vegliare sul rispetto delle scadenze e dei costi della NFTA, ha chiesto che le istanze competenti, UFT, BLS AT e BLS, prendano decisioni definitive a questo proposito entro la fine di aprile del 2004 tenendo conto degli aspetti principali come i costi, il rispetto delle scadenze per l'apertura della galleria e la sicurezza operativa. In nessun caso l'apertura della galleria di base del Lötschberg deve essere rimandata, e la priorità assoluta deve essere data a questa scadenza.

La Delegazione di vigilanza della NFTA continuerà a interessarsi da vicino di tutte le questioni che riguardano lo sviluppo del sistema ETCS Level 2. I membri della Delegazione riferiscono regolarmente su questa questione oralmente alla loro commissione di riferimento.

9.3 Circolazione di lunghi treni merci

In occasione di due delle sue sedute, in maggio e novembre 2003, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata del problema della circolazione di lunghi treni merci. Affinché la concezione della NFTA possa funzionare, è necessario che almeno una parte dei treni merci sia costituita da convogli lunghi. Questa necessità solleva tuttavia diverse questioni, non solo tecniche e di sicurezza, ma anche operative (stabilità dell'orario) ed economiche (domanda).

L'UFT ha incaricato le FFS di procedere a prove tecniche. Dopo i primi test effettuati nel 1996 e 1998, dal 6 al 10 gennaio 2003 le FFS hanno proceduto a corse di prova con un treno merci lungo più di 1600 m sulla tratta disattivata di Laufenburg - Koblenz. Era presente anche una squadra delle ferrovie germaniche DB. Le locomotive supplementari poste al centro e in coda al convoglio sono state collegate con un cavo. L'analisi dei dati raccolti ha confermato la tesi secondo la quale i lunghi treni merci possono circolare se:

- locomotive supplementari sono inserite nel convoglio e queste possono essere telecomandate con un dispositivo affidabile che reagisca molto rapidamente;
- le caratteristiche di frenaggio dei veicoli variano entro una fascia relativamente ridotta;
- i veicoli sono equipaggiati con zoccoli dei freni in materiale sintetico o con freni a disco e dispongono eventualmente di valvole elettropneumatiche (comando simultaneo dei freni di tutti i veicoli).

Nella primavera del 2004, le FFS devono fornire risposte definitive alle domande ancora in sospeso che concernono le esigenze che il materiale rotabile ed infrastrutturale deve soddisfare. A questo scopo, saranno necessari altri studi teorici e nuove corse di prova. Finora gli studi sono stati limitati agli aspetti tecnici e operativi. Sul piano operativo, risulta sempre più evidente che, per raggiungere le capacità di

trasporto perseguite, sarà necessario un insieme di treni merci normali e lunghi. I convogli lunghi serviranno essenzialmente i grandi terminali. Dal momento che la reazione del mercato a questo tipo di offerta non è ancora nota, l'UFT ha lanciato uno studio nel 2003 allo scopo di approfondire le questioni di redditività e di mercato.

La Delegazione di vigilanza della NFTA auspica un approfondimento delle questioni tecniche, operative ed economiche legate alla circolazione dei lunghi treni merci affinché se del caso possano essere presi tempestivamente i provvedimenti necessari.

10 Raccordi alla NFTA

10.1 Raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri

Negli ultimi anni la questione del tracciato della linea di raccordo tra la galleria di base del San Gottardo e la linea principale nel Cantone di Uri ha costituito uno dei temi più controversi del progetto NFTA. La Delegazione di vigilanza della NFTA ha presentato un esteso resoconto della questione nel suo ultimo rapporto (rapporto d'attività 2002, n. 9.1 e 9.2.1).

Nel corso del periodo in rassegna, la Delegazione ha posto l'accento in particolare sui seguenti temi:

- sviluppi in relazione con il nuovo progetto pubblicato Uri 2003 per il raccordo alla linea principale (NFTA 1) e i costi conseguenti;
- importo degli investimenti preliminari per la realizzazione della variante «dorsale lunga chiusa» (NFTA 2), necessari nell'ambito dei progetti NFTA 1 già finanziati.

Affinché i cantieri della galleria di base del San Gottardo possano proseguire i lavori senza nuovi ritardi, nel 2002 il Consiglio federale ha dovuto prendere una decisione riguardo al tracciato della linea prima che il raccordo con la linea principale fosse stabilito definitivamente.

Il 26 giugno 2002 il Consiglio federale ha deciso di realizzare la variante «dorsale lunga chiusa» (variante di montagna) per il prolungamento della NFTA verso Nord (NFTA 2). Questo progetto prevede una galleria tra una biforcazione Uri Sud (dalla galleria di base del San Gottardo alla piana della Reuss) e una biforcazione Uri Nord (dalla galleria dell'Axen alla piana della Reuss) con una stazione di fermata d'emergenza supplementare.

Dopo intense discussioni fra ATG, UFT, Comuni interessati e Cantone di Uri, un nuovo progetto Uri 2003 ha potuto essere depositato in vista della procedura di approvazione dei piani grazie alla chiusura, mediante decisione del 22 gennaio 2003, delle ultime procedure pendenti riguardanti il raccordo alla linea principale (NFTA 1: progetto pubblicato 1998 compresa modifica del 2001 per il tronco di Erstfeld e progetto pubblicato 2001 per il tronco San Gottardo Nord, ossia Altdorf, Schächen, Rynächt).

L'esposizione pubblica dei piani del progetto 2003 si è svolta dal 27 gennaio al 25 febbraio 2003. Secondo l'UFT, sono state inoltrate circa 360 opposizioni, di cui tre quarti con lo stesso contenuto, secondo un testo modello messo a disposizione su Internet. In precedenza, l'UFT aveva informato le autorità e la popolazione, in particolare mediante una lettera, sullo svolgimento della procedura e sui mezzi a disposizione per prendervi parte. Rappresentanti dell'UFT hanno partecipato a sedute informative pubbliche nei Comuni di Attinghausen, Erstfeld e Altdorf. Infine, il 4 febbraio 2003 il direttore dell'Ufficio si è recato a Altdorf per rispondere personalmente alle domande di numerosi cittadini presenti.

Le opposizioni, i pareri dei servizi federali consultati e quello dell'ATG sono stati attentamente analizzati. Contemporaneamente, sono proseguiti i contatti informali fra l'UFT e il Cantone di Uri. Dopo aver esaminato le opposizioni, l'UFT si è reso conto che l'inizio della costruzione del raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri (NFTA 1) avrebbe comportato una procedura d'approvazione scaglionata, come richiesto da numerosi opposenti, in particolare il Cantone di Uri e tutti i Comuni associati alla procedura. Di conseguenza, poco dopo la scadenza del termine di pubblicazione, l'UFT ha incaricato l'ATG di studiare le possibilità di scaglionare la procedura e di mostrare le conseguenze delle varie proposte. Il rapporto «Costruzione a tappe» del 24 marzo 2003, presentato al Cantone e ai Comuni, è il risultato di questa riflessione.

Pur sapendo che ciò avrebbe provocato dei costi supplementari, alla fine di luglio 2003 l'UFT ha comunque incaricato l'ATG di stabilire le basi pianificatorie per scaglionare la procedura d'approvazione del progetto della NFTA nel Cantone di Uri. Secondo l'UFT, questa procedura ha il vantaggio di permettere di iniziare la costruzione della tratta Sud fra Erstfeld e Ried, meno controversa, in tempi più brevi. Invece, per l'approvazione della tratta Nord, da Ried a Altdorf compreso il contestato attraversamento del torrente Schächen, si potrebbe attendere fino al 2007 al più tardi senza che i problemi nel Cantone di Uri provochino un rinvio dell'integrazione della linea di base del San Gottardo nell'esercizio regolare.

A metà agosto 2003 l'UFT ha avviato le trattative di conciliazione con il Cantone, i servizi competenti della Confederazione, i Comuni e i privati, dalle quali è emerso che una procedura d'approvazione a tappe avrebbe rappresentato una soluzione accettabile per tutte le parti.

La procedura a tappe prevede un'approvazione del progetto in tre fasi:

- approvazione della tratta situata a Sud del punto d'intersezione del chilometro 98,2 (inizio 2004);
- approvazione delle modifiche che ne derivano, per esempio per gli accessi al cantiere e per la gestione dei materiali (successivamente);
- approvazione della tratta Nord con decisione definitiva in merito all'attraversamento del Schächen (sino al 2007 al più tardi).

I ritardi che si sono accumulati sul versante Nord della linea di base del San Gottardo e la suddivisione in tappe delle approvazioni dei piani provocano costi supplementari in particolare per la gestione del materiale. È infatti necessario prevedere nuovi siti per il deposito provvisorio del materiale di scavo del cantiere di Amsteg, prima del loro riutilizzo per la costruzione del terrapieno di Rynächt e per le opere murarie di completamento all'interno della galleria di Erstfeld. Il materiale utilizzato

per il terrapieno dovrà inoltre essere nuovamente spostato al momento della realizzazione dell'opera, provocando altre spese supplementari.

L'UFT ha emanato la decisione di approvazione dei piani concernente il progetto pubblicato Uri 2003 alla fine di marzo 2004 per la parte a Sud del punto d'intersezione del chilometro 98,2. I lavori di costruzione potranno pertanto essere avviati all'inizio del 2005. Il rispetto di questa scadenza è una condizione indispensabile per la realizzazione del nuovo calendario generale elaborato dall'ATG e che costituisce la base delle nuove scadenze fissate. Secondo l'UFT, le conseguenze dei rinvii sulle prestazioni, i costi e le scadenze nel settore San Gottardo Nord potranno essere valutati definitivamente soltanto dopo che la decisione d'approvazione dei piani del progetto pubblicato Uri 2003 sarà passata in giudicato.

Non è ancora possibile calcolare esattamente i costi supplementari delle modifiche dei progetti rese necessarie dallo scaglionamento dell'approvazione dei piani, poiché finora non è stato possibile giungere a un accordo con il Cantone in particolare per il concetto di gestione dei materiali. I costi supplementari dipenderanno anche direttamente dal ritardo accumulato nella parte Nord. Diverse varianti sono state esaminate sino alla fine del 2003 allo scopo di ridurre al minimo i costi e le conseguenze per gli abitanti e per l'ambiente.

Con le misure di gestione attuate sugli altri lotti della galleria, i responsabili cercano di ridurre il più possibile le conseguenze negative sul calendario globale (p. es. analisi di vari scenari d'interazione fra costruzione grezza e tecnica ferroviaria o sulla gestione dei materiali). Questo approccio comporta tuttavia un rischio non trascurabile sui costi e sui termini a causa delle molteplicità e della simultaneità delle pianificazioni.

Per quanto riguarda il proseguimento della linea di base del San Gottardo verso Nord e la realizzazione di una variante «dorsale lunga chiusa» (NFTA 2), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha voluto esaminare la necessità di un investimento preliminare stimato in 100 milioni di franchi per le biforcazioni sotterranee (biforcazione Uri Sud dalla galleria di base del San Gottardo alla piana della Reuss e biforcazione Uri Nord dalla galleria dell'Axen alla piana della Reuss).

La Delegazione di vigilanza della NFTA è soddisfatta che fra la Confederazione e le autorità e la popolazione del Cantone di Uri sia stato possibile trovare un'intesa grazie a un dialogo costruttivo. Essa spera che, alla luce di quanto raggiunto, grazie allo scaglionamento delle decisioni di approvazione dei piani si possano evitare nuovi ritardi nelle scadenze e si rinunci a sfruttare i rimedi giuridici.

10.2 Linee d'accesso alla NFTA in Svizzera

10.2.1 Ampliamenti delle linee della rimanente rete

Diversi ampliamenti sono necessari sulla rete ferroviaria delle FFS e della BLS SA affinché le capacità realizzate mediante la costruzione delle nuove linee di base sugli assi Basilea - Lötschberg - Domodossola - Milano e Basilea - San Gottardo - Monte

Ceneri - Milano possano essere sfruttate in modo ottimale, ma anche per migliorare l'offerta sull'insieme della rete. Senza questi investimenti, che devono essere realizzati al di fuori del perimetro della NFTA, le gallerie di base non sarebbero utilizzate a piena capacità. Per questo motivo il concetto della NFTA prevede un credito d'opera separato per i lavori di ampliamento delle linee della rimanente rete per un importo di 530 milioni di franchi (prezzo 1998), di cui 230 milioni sono già stati liberati per la prima fase. Per la seconda fase sono previsti 300 milioni, che per il momento rimangono bloccati, conformemente al messaggio sulla seconda fase della NFTA 1.

Sull'asse del Lötschberg, nel luglio 2003 è stata avviata la costruzione del terzo binario fra Ostermundigen e Gümligen (comprese misure di risanamento fonico). La procedura d'approvazione dei piani per il terzo binario fra St-German e Visp, contro la quale sono state depositate 122 opposizioni, è sempre ritardata. Il motivo di questo ritardo risiede nella stretta relazione fra questo progetto d'ampliamento e la procedura, svolta parallelamente, che concerne il risanamento fonico sulla tratta fra St-German e il portale Nord della galleria del Sempione. L'UFT ha chiesto alle FFS di studiare diverse varianti migliorate di risanamento fonico. Dato che il terzo binario St-German - Visp deve poter essere utilizzato a partire dal 2005 per effettuare corse di prova destinate a testare la tecnica ferroviaria nella galleria di base del Lötschberg, non è possibile attendere la fine di questa procedura.

Il progetto di trasformazione della stazione di Visp, comprendente l'installazione di una nuova cabina di comando, entra in una fase critica dal profilo delle scadenze. La pubblicazione del progetto ha avuto luogo e sono state depositate circa 160 opposizioni, principalmente contro le misure di risanamento fonico. L'UFT sta esaminando la possibilità di separare questi progetti dalle questioni di risanamento fonico.

Finora, il credito complessivo della NFTA non prevedeva mezzi per la messa in esercizio delle due gallerie di base.

Per il Lötschberg a tale scopo saranno necessari circa 120 milioni di franchi. Nel corso del periodo in rassegna, la Confederazione ha concluso due convenzioni con la BLS SA a proposito dell'ampliamento delle linee della rete rimanente.

- La prima convenzione riguarda lavori di ampliamento sulla linea d'accesso alla galleria di base del Lötschberg fra Thun e Frutigen. Il Consiglio federale ha messo a disposizione un credito globale di circa 40 milioni di franchi proveniente dal credito complessivo della NFTA. Questo importo deve servire a eliminare tre passaggi a livello nei pressi di Thun e di Spiez e a rinnovare gli impianti di segnalazione per aumentare le capacità di questa tratta riducendo i tempi di successione dei treni e introducendo l'esercizio banalizzato. I due Comuni partecipano alle spese. Le risorse del credito complessivo della NFTA servono anche a cofinanziare talune semplificazioni dell'infrastruttura che hanno un'importanza particolare per questo progetto. Queste misure provocano una diminuzione delle spese di manutenzione e sono pertanto interessanti anche in vista del futuro esercizio della NFTA. La conclusione dei lavori è prevista per la fine del 2007.
- La seconda convenzione riguarda la preparazione dell'esercizio sull'asse del Lötschberg e in particolare nella galleria di base (cfr. n. 1.4.7). La BLS SA è incaricata di provvedere affinché la galleria di base del Lötschberg sia pienamente funzionale al momento dell'entrata in servizio, nel maggio 2007.

Secondo le stime dei costi realizzate dall'UFT e dalla BLS SA, i costi supplementari indotti dalla preparazione dell'esercizio sull'asse del Lötschberg dovrebbero ammontare a circa 109 milioni di franchi. Questa somma deve servire in particolare all'acquisto di un treno di spegnimento e di salvataggio nonché di altri veicoli e attrezzature, come pure a finanziare l'addestramento del personale e i lavori di pianificazione, progettazione e costruzione. Questi costi sono già stati considerati nel Fondo FTP e saranno finanziati dal credito d'opera «Riserve».

Il 7 aprile 2004 il Consiglio federale ha approvato una convenzione con le FFS concernente l'ampliamento dell'asse del Lötschberg. Stimati a 189 milioni di franchi, i lavori previsti sono già inclusi nella previsione dei costi finali della NFTA. Il Parlamento ha già liberato i mezzi finanziari necessari. I lavori sono coordinati con la messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg e dovranno essere conclusi al più tardi nel 2007. Questa convenzione concerne la tratta Berna - Thun e la tratta che dal portale Sud della galleria di base a St. German porta a Briga. Più precisamente, essa riguarda la costruzione del terzo binario tra Ostermundigen e Gümliigen e fra St. German e Visp, un contributo all'ampliamento della stazione di Visp che permetterà di assorbire il traffico supplementare indotto dalla NFTA nonché misure supplementari di risanamento fonico fra Rarogne e Briga.

Sull'asse del San Gottardo, l'esame della piattaforma d'esercizio Nord-Sud permette di trarre le seguenti conclusioni :

- nella regione del lago di Zugo (bretella di Rotkreuz, stazione di Arth-Goldau), i lavori di costruzione devono essere coordinati con quelli della galleria di base dello Zimmerberg. Nella regione di Bellinzona (adeguamento della topologia dei binari), devono esserlo con quelli della galleria di base del Monte Ceneri. Vi è anche un'interdipendenza con la densità dell'offerta nella regione di Zugo - Arth-Goldau e in Ticino;
- le regioni dell'Axen e di Bellinzona presentano problemi di capacità che devono essere risolti aumentando il rendimento sulle tratte e sui nodi mediante una forte concentrazione dei treni. A tale scopo occorre ridurre i tempi di successione dei treni e realizzare le misure ad hoc nell'ambito della migrazione ETCS Level 1 e Level 2, dando la priorità all'elettronica rispetto al calcestruzzo.

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA, è fondamentale che gli ampliamenti delle linee della rimanente rete siano terminati per l'apertura delle gallerie di base – dunque prioritariamente sull'asse del Lötschberg – data la loro importanza per l'esercizio dei due assi della NFTA. Sull'asse del San Gottardo, gli ampliamenti delle linee rimanenti devono essere pianificati in modo tale che siano operativi al più tardi al momento della messa in servizio della galleria di base del Monte Ceneri.

10.2.2

Altre linee d'accesso in Svizzera

Le linee d'accesso in Svizzera che, contrariamente agli ampliamenti puntuali delle linee della rimanente rete, non sono finanziate mediante il credito complessivo della NFTA, svolgono anch'esse un ruolo per raggiungere la piena capacità nell'esercizio dei due assi della NFTA. Secondo le informazioni fornite dall'amministrazione, le capacità sono sufficienti per assicurare la circolazione del numero di treni previsto nel messaggio sulle FTP. Una delle conseguenze della decisione del Parlamento di scaglionare la realizzazione del progetto è che, in un primo tempo, le capacità delle gallerie di base supereranno quelle dell'insieme delle linee di apporto. La realizzazione della seconda fase della NFTA 1 (gallerie di base dello Zimmerberg e del Monte Ceneri) permetterà di aumentare le capacità. La NFTA 2 comporterà a sua volta misure destinate ad accrescere le capacità della rete, come l'ampliamento della galleria dell'Axen, l'aggiramento di Bellinzona e quello della piana della Reuss nel Cantone di Uri. Il finanziamento di questa seconda fase non è ancora sicuro.

10.3

Linee d'apporto della NFTA all'estero

10.3.1

Linee d'apporto a Sud

La convenzione bilaterale sul coordinamento della pianificazione a lungo termine dell'infrastruttura ferroviaria che la Svizzera ha concluso con l'Italia è entrata in vigore il 18 maggio 2001. Questo accordo quadro disciplina la pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria transfrontaliera, in particolare quella delle linee d'accesso a Sud della NFTA. Il 6 maggio 2003, il comitato direttivo ad hoc si è riunito ufficialmente per la prima volta dopo una lunga fase di avvio. La discussione si è incentrata essenzialmente sugli sforzi dei due Paesi per migliorare le condizioni generali del transito ferroviario delle merci attraverso le Alpi svizzere, a destinazione o provenienti dall'Italia. La delegazione svizzera è stata fra l'altro informata che in futuro l'Italia intende accordare un aiuto finanziario diretto agli imprenditori che ricorrono al traffico combinato ferrovia / strada. Inoltre, i due Stati approvano la costruzione di nuovi terminali per il traffico combinato nel Nord Italia.

Gli obiettivi da perseguire per il traffico merci sono i seguenti:

- assicurare le capacità necessarie sulle linee d'accesso alla NFTA al fine di poter trasferire il traffico merci dalla strada alla ferrovia;
- alleggerire il nodo di Milano grazie a un aggiramento a Est e a Ovest;
- costruire nuovi terminali presso Novara (Vercelli) e a Est di Milano (Treviglio) e collegarli alla rete.

Per quanto concerne il traffico viaggiatori, l'accento è posto sugli assi Nord-Sud (San Gottardo e Lötschberg), per ottenere dei collegamenti rapidi fra gli agglomerati e collegare la Svizzera all'aeroporto milanese della Malpensa.

Quattro gruppi di lavoro sono subordinati al comitato direttivo (Gruppo 1: infrastruttura e monitoraggio; Gruppo 2: materiale rotabile, problemi di capacità, collaborazione; Gruppo 3: concessioni, rinnovo della convenzione del Sempione; Gruppo 4: politica dei trasporti, statistica, infrastruttura stradale). Inoltre, i partner del comitato direttivo mantengono i contatti con le autorità cantonali (in Svizzera) e regionali (in

Italia) e con le imprese ferroviarie nazionali e regionali. Per ora è stato elaborato un progetto per il rinnovo della concessione del Sempione. Nella primavera del 2004 è previsto di presentare un progetto a livello ministeriale. Inoltre, la Svizzera e l'Italia collaborano per coordinare i loro obiettivi nel settore della pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria, sia dal profilo della qualità che da quello del calendario.

La Delegazione di vigilanza della NFTA dà particolare importanza all'aumento delle capacità e della produttività sulla linea Iselle - Domodossola - Gallarate / Novara, in vista dell'apertura della galleria di base del Lötschberg nel 2007. Il 30 luglio 2003 le FFS e l'omologo italiano RFI hanno firmato il progetto comune d'infrastruttura «Piattaforma Sempione» che comprende misure a breve e a medio termine per migliorare le capacità sull'asse del Sempione. L'Italia prevede ad esempio l'allargamento dei profili, il raddoppio dei binari, l'automatizzazione dell'esercizio, l'ampliamento dei terminali, binari di transito a Domo II nonché binari di scambio supplementari e il prolungamento di questi binari dagli attuali 400 m a 650 m. Grazie all'allargamento dei profili fra Premosello e Arona il traffico dei container di grandi dimensioni (high cube containers) potrà finalmente passare dalla linea del Lötschberg - Sempione per raggiungere i terminali a Ovest di Milano, sgravando notevolmente la linea di Luino sull'asse del San Gottardo. In una seconda fase (2012/14), saranno realizzate altre misure per aumentare le prestazioni come il raddoppio dei binari e il prolungamento dei binari di sorpasso. Parallelamente è oggetto di discussione il problema dei raccordi all'asse del San Gottardo. Nell'ambito di una «Piattaforma Luino» la linea di Luino dovrebbe essere migliorata entro il 2007.

Sull'asse del San Gottardo, non sono ancora state prese decisioni in merito al tracciato della linea a Sud di Lugano / Vezia. Gli studi esistenti sono attualmente rielaborati dal gruppo di lavoro italo-svizzero sull'infrastruttura e sono confrontati con le pianificazioni dell'Italia, presentate nel cosiddetto «Piano strategico» (cfr. rapporto d'attività 2002, n. 9.4.1). Oltre alle varianti attualmente considerate che passano da Como e Varese, sono esaminati nuovi approcci nell'ambito di studi di fattibilità.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto constatare che nel corso del periodo in rassegna sono stati compiuti progressi nel settore delle linee d'apporto in Italia. Nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare, non vi è attualmente motivo di chiedere un miglioramento della collaborazione con i partner italiani. In vista della messa in servizio della galleria di base del Lötschberg, essa attende tuttavia che il DATEC e l'UFT continuino a impegnarsi per una rapida realizzazione delle misure previste dall'Italia per migliorare le capacità sull'asse del Sempione.

Secondo le previsioni dell'UFT, a partire dal 2007 l'Italia dovrebbe essere in grado di assorbire il traffico dell'asse Lötschberg - Sempione in modo soddisfacente dal profilo della puntualità e della qualità.

L'UFT ha annunciato che il messaggio sulla pianificazione della NFTA 2 comporterà anche una valutazione dei possibili miglioramenti nei collegamenti con l'estero, in particolare con l'Italia.

10.3.2

Linee d'apporto a Nord

Il 6 settembre 1996 la Svizzera e la Germania hanno concluso a Lugano un accordo sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso a Nord alla NFTA. In esso la Germania garantisce che la NFTA non sarà sottoutilizzata a causa della mancanza di capacità o di offerte poco attrattive sulle linee di apporto tedesche. L'accordo si basa sul principio della territorialità. Ogni Paese è competente per la pianificazione e la realizzazione del progetto sul suo territorio. Il coordinamento è garantito da un comitato direttivo. Nel traffico merci e passeggeri, il nodo di Basilea costituisce la porta principale della linea di apporto a Nord della NFTA. Gli assi Zurigo - Stoccarda e Zurigo - Monaco assumono la funzione di tratte regionali di alleggerimento nel traffico merci e di collegamento della Svizzera orientale alla rete europea ad alta velocità.

La tratta Karlsruhe - Basilea, che costituisce la linea d'accesso alla NFTA a Nord, è attualmente sottoposta ad ampliamenti per portare il numero dei binari a quattro e per permettere ai treni di circolare a velocità comprese fra 200 e 250 km/h. I lavori sono già in corso fra Karlsruhe e Offenburg e l'apertura al traffico è prevista per il 2004. L'aggiudicazione dei lavori della tratta principale Friburgo in Brisgovia - Basilea è terminata. I lavori preparatori avanzano e il primo colpo di piccone è previsto per settembre 2004. La tratta Buggingen - Badische Bahnhof Basilea dovrebbe entrare in servizio a partire dal 2008/2009. Le altre tratte saranno terminate a poco a poco entro il 2014. Da parte svizzera, il progetto di un secondo ponte sul Reno è allo stadio dell'approvazione dei piani e dovrebbe poter essere realizzato ancora entro questo decennio.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha espresso la propria soddisfazione per l'avanzamento dei lavori sulle linee d'apporto a Nord della NFTA. Vi è un rischio, da parte tedesca, a livello dei crediti di finanziamento. La Delegazione ha preso atto che le possibilità di miglioramento dei raccordi nella regione di Basilea saranno valutate nell'ambito del messaggio sulla pianificazione della NFTA 2.

10.4

Porta Alpina a Sedrun

Il 6 ottobre 2000 il Consiglio nazionale aveva adottato un postulato in cui si chiedeva che la stazione di soccorso prevista nella galleria di base del San Gottardo sopra Sedrun (integrata nella stazione multifunzionale) fosse concepita in modo da permettere la realizzazione di una stazione di trasbordo permanente per la Surselva. In caso di necessità, il Parlamento dovrebbe pronunciarsi su un credito aggiuntivo per coprire le spese supplementari. Nella motivazione di questo intervento si poteva leggere che questa opera avrebbe ridotto la durata del viaggio verso la Surselva di almeno un'ora per gli utenti dei trasporti pubblici, che le stazioni di soccorso previste all'interno della galleria richiedevano in ogni caso la costruzione di binari paralleli affinché fosse possibile stazionare un treno in caso di evacuazione forzata dei passeggeri, che l'ascensore previsto per risalire dal pozzo di una profondità di 800 m dovrà avere una capacità sufficiente in caso d'urgenza e, infine, che la galleria d'accesso di Sedrun

dovrà poter essere percorribile con un autobus. Il mezzo migliore per garantire il buon funzionamento di questa infrastruttura consisterebbe dunque nell'utilizzarla regolarmente sotto forma di stazione in galleria per la Surselva.

Due anni or sono, la Delegazione di vigilanza della NTFA aveva fatto sapere alla Commissione della gestione (CdG) del Consiglio nazionale che avrebbe seguito le verifiche dell'UFT a proposito di questo tema e ne avrebbe reso conto nel proprio rapporto d'attività.

L'UFT a spiegato alla Delegazione che una stazione in galleria provvista di un ascensore era già stata discussa in precedenza, ma che l'idea non era stata presa in considerazione poiché la fermata dei treni sui binari di tratta ridurrebbe considerevolmente le capacità dell'opera.

Per svolgere le indagini, l'UFT aveva costituito una commissione consultiva che riuniva il Cantone dei Grigioni, la regione della Surselva e l'ATG. Oltre allo studio degli aspetti economici, tecnici e operativi, la commissione doveva analizzare anche l'effettivo bisogno di questo impianto. Nel valutare i risultati del rapporto finale il governo grigionese e la Confederazione sono giunti a conclusioni diverse. Le principali divergenze riguardano soprattutto l'esercizio, la tecnica e la previsione dei costi. L'UFT prevede costi supplementari di circa 100 milioni di franchi, il cui finanziamento non è sicuro, ed esprime dubbi sull'aspetto della sicurezza. Sulla base della sua valutazione, l'UFT ha comunicato al Cantone dei Grigioni la propria intenzione di abbandonare gli studi concernenti il progetto Porta Alpina.

Durante la sessione invernale 2003, il Consiglio degli Stati ha adottato un postulato (03.3581 Postulato CTT-S. Porta Alpina Surselva. Sostenibilità) che incarica il Consiglio federale di svolgere con il Cantone dei Grigioni un'analisi costi-benefici a lungo termine e una valutazione sulla sostenibilità di una Porta Alpina concepita per il trasporto delle persone, tenendo conto anche degli aspetti sociali ed ecologici. Questo rapporto indirizzato alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni dovrà tener conto in particolare delle spese provocate dal progetto rispetto alla sua utilità per la regione e analizzare le ripercussioni e le spese a lungo termine per l'esercizio e l'eventuale proseguimento dello sviluppo della NTFA. Nei calcoli delle spese di costruzione e di esercizio a partire dai quali l'analisi costi-benefici verrà realizzata occorrerà tener conto di una ragionevole tolleranza.

11 Comunicazione sulla NFTA

11.1 Strategia di comunicazione sulla NFTA dell'UFT

L'UFT nell'autunno 2002 ha avviato un riesame della sua strategia di comunicazione sulla NFTA (SCN). L'obiettivo della direzione dell'Ufficio era di trarre un bilancio dopo una decina di anni di comunicazione in materia per attualizzare la strategia, i concetti e le risorse a livello delle autorità e adattarli ai bisogni. L'UFT, grazie a un miglior coordinamento della comunicazione dei diversi interessati al progetto, intendeva utilizzare le risorse in modo più efficace.

Il direttore dell'Ufficio e il responsabile della comunicazione NFTA dell'UFT hanno regolarmente informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sull'evoluzione del

nuovo concetto, nell'ambito di una specie di procedura di consultazione. L'UFT ha così potuto integrare le sue osservazioni nel nuovo concetto.

Parallelamente alla comunicazione sulla realizzazione di progetti in corso, nei prossimi anni i bisogni di informazione sulla politica dei trasporti evolveranno, in particolare a causa di varie decisioni che il Consiglio federale e il Parlamento dovranno prendere (messaggio sul credito aggiuntivo e la seconda fase della NFTA 1, messaggio sulla pianificazione e la costruzione della NFTA 2, messaggio sui costi conseguenti dei trasporti pubblici). Dato che vi sono numerose relazioni con la NFTA, i messaggi sulle RAV e sulla seconda parte di Ferrovia 2000 avranno implicazioni anche per la comunicazione sulla NFTA. Vista la crescente complessità della materia e le sue relazioni con altri dossier politici, l'UFT intende portare avanti la comunicazione in modo più coordinato e completo.

Per l'UFT lo scopo della SCN è di accrescere l'efficacia delle relazioni pubbliche sia in termini di pertinenza delle informazioni che di impiego delle risorse. Globalmente gli obiettivi attuali della comunicazione sulla NFTA hanno potuto essere raggiunti conformemente ai mandati dell'UFT e dei costruttori, ma nella pratica vi sono stati regolarmente problemi e conflitti. Partendo da un'analisi dettagliata che è stata presentata alla Delegazione di vigilanza della NFTA, l'UFT, in collaborazione con i costruttori, ha designato nuovi punti di convergenza e ridefinito chiaramente le sfere di competenza.

L'UFT ha pertanto costituito un nuovo team di comunicazione sulla NFTA che assume la funzione di organo di coordinamento permanente. Il suo compito principale consiste nel coordinare la pianificazione e l'attuazione della comunicazione integrata sulla NFTA, tenendo conto dei costi. L'UFT e i costruttori mantengono le competenze e le responsabilità che spettano loro.

L'esperienza degli ultimi anni e in particolare la comunicazione fra l'UFT e i costruttori nel caso dell'annuncio di costi supplementari impreveduti all'inizio del febbraio 2004 hanno dimostrato che le varie parti interessate al processo di comunicazione sulla NFTA devono coordinare meglio le loro attività, sia da parte delle autorità che da parte dei costruttori.

Nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, il Consiglio federale ha constatato che era necessario intensificare le attività di comunicazione della Confederazione e dei costruttori nei confronti della Delegazione di vigilanza della NFTA nel caso dei processi politici che si svolgono in parallelo (ad es. l'esame di crediti aggiuntivi da parte del Parlamento). L'UFT è stato pertanto incaricato di precisare le modalità delle comunicazioni in caso di eventi eccezionali, che riguardano in particolare i costi e le finanze e di adeguare anche in funzione di determinati bisogni speciali i rapporti destinati al Parlamento e al Consiglio federale.

Dato che anche i fondi accordati per la comunicazione sulla NFTA sottostanno alle misure generali di risparmio, devono essere gestiti con parsimonia e i costi finali devono essere stimati ogni semestre. Dal 1993 al 2002 il costo totale della comunicazione sulla NFTA per l'UFT nonché per gli assi del Lötschberg e del San Gotardo è ammontato a circa 23,7 milioni di franchi, ossia 2,3 milioni all'anno in media.

Tabella 12

	UFT	Lötschberg	San Gottardo	Totale
Spese generali	4,30	4,63	8,45	17,38
Spese di personale	0,00	2,10	4,20	6,30
Totale 1993 - 2002	4,30	6,73	12,65	23,68

Fonte: Attualizzazione della strategia di comunicazione NFTA, Management Summary; in milioni di franchi (prezzo 1998), senza IVA, comprese le spese di personale.

La tabella di seguito è una proiezione approssimativa del costo finale dell'insieme della comunicazione sulla NFTA, comprese le attività di marketing previste, fra il 1993 e il 2018.

Tabella 13

Stima approssimativa del costo finale ²	UFT	Lötschberg	San Gottardo	Totale
Spese generali	4,30	4,63	8,45	17,38
Spese di personale	0,00	2,10	4,20	6,30
Totale 1993 - 2002	4,30	6,73	12,65	23,68
Spese generali	1,90	4,30	7,87	14,07
Spese di personale	0,00	1,26	3,50	4,76
Totale 2003 - 2007	1,90	5,56	11,37	18,83
Spese generali	3,20		8,53	11,73
Spese di personale	0,00		7,70	7,70
Totale 2008 - 2018	3,20		16,23	19,43
Totale 1993 - 2018	9,40	12,29	40,25	61,94

Fonte: Attualizzazione della strategia di comunicazione NFTA, Management Summary; in milioni di franchi (prezzo 1998), senza IVA, comprese le spese di personale.

11.2 Comunicazione della Delegazione di vigilanza della NFTA

In qualità di istanza responsabile dell'alta vigilanza parlamentare, la Delegazione di vigilanza della NFTA dispone anche di competenze in materia di informazione. La sua comunicazione si iscrive nel mandato che le è stato affidato dal Parlamento e

² Le cifre indicate sono continuamente adeguate in funzione dei bisogni di comunicazione del progetto NFTA.

pone l'accento sull'alta vigilanza finanziaria in un'ottica politico-strategica e sul controllo dell'amministrazione.

La sua priorità principale è di informare regolarmente le commissioni da cui emana. I membri della Delegazione presentano le loro osservazioni e raccomandazioni oralmente a queste commissioni, di cui sono i rappresentanti in seno alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

La sua politica di relazioni pubbliche è preventiva, concreta, franca e attiva. A suo avviso, spetta in priorità all'UFT, al DATEC e al Consiglio federale informare sull'insieme del progetto, sugli aspetti tecnici e le decisioni delle autorità. Il ruolo della Delegazione di vigilanza della NFTA consiste nel dare una valutazione di queste questioni nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare.

Infine, la Delegazione tratta la corrispondenza di privati e organizzazioni se riguarda aspetti strategici legati all'alta vigilanza finanziaria e al controllo dell'amministrazione.

Le segreterie interessate coordinano la comunicazione concernente l'alta vigilanza della NFTA con quella delle commissioni incaricate dell'esame preliminare dei messaggi in relazione con la NFTA.

11.3 Documentazione multimediale sulla NFTA

Già all'inizio del 2002, la Delegazione di vigilanza della NFTA si era interessata a un progetto di documentazione multimediale sulla NFTA (DMN). Dopo una presentazione del progetto pilota da parte dei responsabili, nel febbraio 2002, la Delegazione aveva accolto con favore il principio di questa documentazione. Nell'ottobre 2002 era stata informata che i costi supplementari relativi a questo progetto erano stati stimati, dopo una nuova valutazione, a 9,2 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998, senza IVA) suddivisi su una durata di 13 anni.

Nel marzo 2003 la Delegazione ha preso atto con rammarico della decisione negativa del Consiglio federale concernente la nota di discussione del DATEC sul progetto DMN 2003-2015. Pur condividendo il parere del Consiglio federale secondo cui lo Stato deve tenere sotto controllo l'aspetto finanziario dei compiti che gli incombono e ciò ancor più quando la situazione di bilancio è preoccupante, è tuttavia convinta che la NFTA non sia semplicemente una galleria qualunque, bensì un progetto unico, sia sul piano politico che socioculturale, di cui occorre lasciare una traccia per le future generazioni. La Delegazione ha pertanto riaffermato la propria convinzione che un simile progetto di infrastruttura, dato il suo carattere unico e duraturo, e anche a causa dell'investimento che rappresenta, meriti con urgenza la costituzione di una documentazione completa e moderna. Essa ha pregato il Consiglio federale di ritornare sulla sua decisione e di riconsiderare questo progetto fondamentale per la comunicazione sulla NFTA. Il Consiglio federale ha rifiutato di entrare nuovamente in materia, in particolare alla luce del programma di sgravio 2003, allora in preparazione.

II. Affari correnti

12 Oggetti del Consiglio federale

12.1 Decisioni del Consiglio federale

Fondandosi sull'articolo 20 capoverso 5 del decreto sul transito alpino e sugli articoli 51, 154 e 155 della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), nel corso dell'esercizio in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata alle seguenti decisioni del Consiglio federale, già trattate dettagliatamente sotto il Titolo I, Temi prioritari:

- asse del Lötschberg: prolungamento del credito in seguito al rincaro, all'IVA e agli interessi intercalari (cfr. n. 2.3.4);
- asse del Lötschberg, ampliamenti delle linee della rimanente rete (per la parte della rete della BLS SA): convenzione fra Confederazione e BLS SA (cfr. n. 10.2.1);
- assi del Lötschberg e del San Gottardo: liberazione di riserve (cfr. n. 2.3.5);
- asse del Lötschberg: aumento del credito di pagamento 2003 (cfr. n. 2.2.3);
- ampliamenti delle linee della rimanente rete, preparazione dell'esercizio sull'asse del Lötschberg, lavori di pianificazione, progettazione e costruzione, acquisto di veicoli e attrezzature, addestramento del personale: convenzione fra Confederazione e BLS SA (cfr. n. 1.4.7 e 9.1);
- messaggio sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (cfr. n. 2.3.1 e 2.3.3);
- progetto di documentazione multimediale sulla NFTA 2003-2015; scritto della Delegazione di vigilanza della NFTA del 16 maggio 2003 (cfr. n. 11.3);
- asse del San Gottardo, ampliamenti delle linee della rimanente rete (per la parte della rete delle FFS): convenzione fra Confederazione e FFS (cfr. n. 10.2.1);
- rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1.

12.2 Oggetti del Consiglio federale in preparazione

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto all'UFT di informarla in occasione di ognuna delle sue sedute dei dossier previsti o in preparazione di cui è incaricato e che dovrebbero essere oggetto di una prossima decisione del Consiglio federale. Per il 2004 sono previsti i seguenti oggetti importanti:

- messaggio concernente un credito di studio per l'ottimizzazione del tracciato della NFTA nel Cantone di Uri (dorsale lunga chiusa) e il riesame delle trat-

te della NFTA differite, ivi compreso il finanziamento dell'acquisto di terreni lungo tali tratte (NFTA 2);

- nuove convenzioni AlpTransit tra la Confederazione e
- le Ferrovie federali svizzere SA concernente gli ampliamenti sulle tratte della rimanente rete, la preparazione dell'esercizio sull'asse del San Gottardo, i lavori di pianificazione, di progettazione e di costruzione, l'acquisto di veicoli e apparecchiature e l'addestramento del personale;
- revisione globale delle convenzioni AlpTransit fra la Confederazione e
- le Ferrovie federali svizzere SA concernente la realizzazione della linea di base del San Gottardo e della galleria di base dello Zimmerberg;
- AlpTransit San Gottardo SA concernente la progettazione, la costruzione e il finanziamento della linea di base del San Gottardo e della galleria di base dello Zimmerberg;
- la BLS SA Ferrovia del Lötschberg SA concernente la realizzazione della linea di base del Lötschberg;
- BLS AlpTransit SA concernente la progettazione, la costruzione e il finanziamento della linea di base del Lötschberg;
- la Schweizerische Südostbahn AG concernente la progettazione, la costruzione e il finanziamento degli ampliamenti della linea fra San Gallo e Arth-Goldau;
- le Ferrovie federali svizzere SA concernente la progettazione, la costruzione e il finanziamento degli ampliamenti della linea fra San Gallo e Arth-Goldau.

Il messaggio sulla pianificazione della NFTA ²³ dovrebbe essere trasmesso alle Camere federali nel 2004 per essere sottoposto all'esame preliminare delle competenti commissioni.

Il rimborso dei mutui soggetti a interessi da parte delle imprese ferroviarie è un punto centrale delle convenzioni. L'UFT ritarda pertanto la revisione delle convenzioni AlpTransit fino al momento in cui saranno noti i risultati degli studi sulla redditività e i costi conseguenti dei progetti FTP.

13 Rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT

Conformemente all'articolo 4 del decreto dell'8 dicembre 1999 sul finanziamento del transito alpino (FF 2000 136), il DATEC rende conto ogni semestre dell'avanzamento dei lavori di costruzione e dell'evoluzione dei costi alla Delegazione di

³ Secondo le ultime informazioni dell'UFT, il messaggio sulla pianificazione della NFTA 2 sarà abbinato a quello che dovrà disciplinare le questioni irrisolte di finanziamento delle infrastrutture dei trasporti pubblici. In questa occasione, la denominazione «NFTA 2» sarà modificata (a causa delle possibili confusioni con la «seconda fase della NFTA 1»). Il nuovo titolo di questo messaggio non è ancora stato definito.

vigilanza della NFTA. A tale scopo l'UFT redige ogni anno due rapporti esaustivi sullo stato dei lavori (rapporto principale con allegati, Management Summary, *Neat auf einen Blick*), uno il 30 giugno e l'altro il 31 dicembre, all'indirizzo della Delegazione di vigilanza della NFTA. In caso di eventi straordinari, i costruttori informano tempestivamente l'UFT e la Delegazione mediante speciali rapporti sugli eventi conformemente alla direttiva sul controlling della NFTA (DCN).

Il presente rapporto d'attività si fonda essenzialmente sulle cifre consolidate e verificate dall'UFT che figurano nel rapporto sullo stato dei lavori n. 16 (cfr. Titolo I, Temi prioritari).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto che l'UFT trasmetta direttamente il riassunto (Management Summary) del rapporto sullo stato dei lavori alle commissioni da cui emana la Delegazione per informazione.

14 Rapporti del Controllo federale delle finanze

14.1 Valutazione dei rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT

Il Controllo federale delle finanze (CDF) esamina e valuta regolarmente i rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT e comunica le sue osservazioni e raccomandazioni per scritto e oralmente alla Delegazione di vigilanza della NFTA. Nel corso del periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha ricevuto tre rapporti che le sono stati molto utili per le discussioni incentrate sui rapporti sullo stato dei lavori. A causa del breve periodo che intercorre fra la pubblicazione del rapporto sullo stato dei lavori da parte dell'UFT e la sua trattazione nella seduta, la Delegazione ha deciso che in futuro esaminerà dettagliatamente i pareri del CDF nel corso della seduta successiva.

14.2 Controlli presso l'UFT

Durante il primo semestre 2003 il CDF ha svolto un controllo successivo sull'efficacia dei controlli speciali e complementari dell'UFT e sulle sue procedure di modifica. Nel suo rapporto il CDF osserva che l'UFT, rispettivamente la sezione AlpTransit, fatte salve ulteriori raccomandazioni, ha applicato efficacemente e entro i termini le raccomandazioni del 2002. L'UFT ha preso posizione sul rapporto e ha pianificato misure, designato responsabili e stabilito scadenze per ognuna delle nuove raccomandazioni.

Nel secondo semestre 2002 il CDF ha esaminato le procedure di modifica e di previsione dei costi finali sul piano materiale e formale presso l'ATG. Ha constatato che le registrazioni delle modifiche dei contratti e dei contratti complementari erano tempestive e che la relativa documentazione era completa e ben gestita. Una verifica dei costi mediante lo strumento di controlling di ATG concernente due lotti a Bodio ha permesso di stabilire la concordanza con i rapporti di cantiere. Controlli per campionatura hanno inoltre permesso di confermare la precisione, la comprensibilità, la plausibilità e l'attualità dei dati riguardanti le procedure esaminate. Alla fine del 2002 i termini di trattazione e di registrazione delle modifiche a livello di «ordinazione della Confederazione» non erano ancora rispettati nel sistema di informazione integrato (MIS) della NFTA, in particolare da parte dell'UFT e di ATG. A tale proposito il CDF ha raccomandato all'ATG di sollecitare un primo adeguamento delle basi di riferimento presso l'UFT prima dell'inizio del 2003.

Talune raccomandazioni del CDF si riferivano all'attualizzazione e al completamento rapido delle direttive interne nonché a certe possibilità d'ottimizzazione del sistema di gestione. Occorreva ad esempio terminare o finire di attualizzare direttive interne in materia di rapporti, di procedure di modifica e di previsione del costo finale prima dell'inizio dei lavori principali di scavo. I corsi di formazione riguardanti questi temi si sono svolti nel 2003. Inoltre, il CDF ha raccomandato di includere la tecnica ferroviaria e la messa in servizio nell'analisi dei rischi a partire dal rapporto sullo stato dei lavori n. 14. Ciò è avvenuto d'intesa con l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto verificarlo in occasione delle discussioni sul rapporto sullo stato dei lavori.

ATG ha espresso il proprio parere sul rapporto del CDF, che ha potuto appianare le divergenze nel gennaio 2003 nel quadro di colloqui con l'UFT e ATG. Il CDF ha annunciato di voler verificare l'applicazione delle sue raccomandazioni in occasione del prossimo controllo. Complessivamente il CDF ha osservato che al momento del suo controllo, la procedura di modifica di ATG era conforme alle DCN e che la logica della previsione dei costi finali era corretta come anche i valori esaminati.

Presso ATG, il CDF ha verificato anche il controlling delle tappe e la separazione delle funzioni di studio del progetto e di direzione dei cantieri nell'ambito del follow-up di un controllo svolto nel 2002. Nel suo rapporto, il CDF constata che, fatte salve alcune raccomandazioni, ATG svolge attivamente il controlling delle tappe in conformità con le direttive sul controlling della NFTA, tratta la questione della separazione delle funzioni con la dovuta diligenza e infine applica le raccomandazioni fatte l'anno precedente secondo il loro ordine di priorità.

Nel corso del primo semestre 2003, il CDF ha svolto un controllo presso BLS AT nel settore dell'esecuzione dei lavori di costruzione nonché un controllo successivo riguardo all'anno precedente (procedure di modifica e di previsione del costo finale). Nel suo rapporto il CDF ha constatato che il contratto per la costruzione grezza della galleria di base Nord era eseguito correttamente e che un buon coordinamento si era instaurato fra la direzione locale, la direzione generale dei lavori, le direzioni delle tratte e la direzione generale dell'impresa. Oltre ad alcune proposte di miglioramento delle procedure di modifica, il CDF ha fatto delle raccomandazioni concernenti il crescente bisogno di coordinamento fra i processi Costruzione grezza e Equipaggiamenti ferroviari. La BLS AT soddisferà questa esigenza con l'aiuto di una gestione

fondata sulla distinzione fra i livelli sistema, tecnica, processo e organizzazione. Il CDF ha anche raccomandato di prendere misure contro i rischi riconosciuti in materia di tecnica ferroviaria e messa in servizio; soluzioni a questi problemi devono essere proposte all'UFT e al futuro gestore, ossia la BLS. BLS AT ha approvato il rapporto del CDF, si è pronunciato sulle raccomandazioni e ha adottato diverse misure in vista dell'applicazione.

Infine, verso la metà del 2003, il CDF ha potuto confermare che il servizio di revisione interno di cui aveva chiesto a BLS AT di dotarsi era in attività dall'inizio dell'anno (cfr. n. 19.3).

15 Controlli complementari e speciali dell'UFT

In applicazione dell'articolo 11 dell'ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1), l'UFT, rappresentato dalla sezione AlpTransit, assume tutti i compiti federali collegati alla realizzazione dei progetti NFTA e concernenti la gestione e la sorveglianza del progetto, nonché i rapporti previsti dal decreto sul transito alpino, se altri servizi federali non sono competenti in materia. Conformemente all'articolo 15 OTrAl, il CDF e l'UFT coordinano le loro attività di verifica e si informano reciprocamente in merito ai risultati dei controlli sulla base delle direttive del CDF del 2 aprile 2001 in materia di coordinamento delle attività di controllo relative al progetto NFTA.

Il programma dei controlli 2003 dell'ispettorato delle finanze dell'UFT è stato definito sulla base di un'analisi dettagliata dei rischi, fondata sui seguenti fattori:

Tabella 14

Rischi	Opportunità
<ul style="list-style-type: none"> – Costi e finanziamento – Scadenze – Gestione dei progetti – Modifiche dei progetti 	<ul style="list-style-type: none"> – Lavori di costruzione – Direzione dei progetti – Management-Tools – Modifiche delle ordinazioni della Confederazione
<ul style="list-style-type: none"> – Lavori di costruzione – Tecnica ferroviaria – Messa in servizio – Gestione dei contratti e legislazione 	<ul style="list-style-type: none"> Gestione integrata, tappe

Fonte: Rapporto sui controlli effettuati presso i costruttori della NFTA nel 2003, Ufficio federale dei trasporti.

L'UFT ha rinviato al 2004 uno dei controlli previsti per il 2003 e ne ha soppresso un altro in seguito a due verifiche più urgenti (geologia Faido / Bodio; seminario sulla tecnica ferroviaria della galleria di base del Lötschberg).

Complessivamente, i controlli effettuati dalla sezione AlpTransit sino alla fine del 2003 permettono di presentare il seguente quadro:

Tabella 15

Organismo controllato	Conclusione
AlpTransit San Gottardo SA	Impressione generale positiva. La situazione sui cantieri della stazione multifunzionale di Faido e al raccordo Gottardo Nord è un fattore preponderante per il rispetto delle esigenze del progetto principale.
BLS AlpTransit SA	Impressione generale positiva. L'avanzamento con brillamento sul cantiere di Ferden Nord costituisce sempre il principale rischio per le scadenze. L'organizzazione del controllo dei costi è giudicata critica. L'evoluzione dei progetti – dal progetto preliminare al progetto di costruzione – non può sempre essere ricostruita integralmente.
FFS, BLS, SOB, MGB, RhB	Nel 2003 non sono stati effettuati controlli presso gli altri costruttori ma ne sono previsti nel 2004.
<i>Fonte:</i> Rapporto sui controlli effettuati presso i costruttori della NFTA nel 2003, Ufficio federale dei trasporti.	

15.1 Controlli dell'ispettorato delle finanze dell'UFT

L'ispettorato delle finanze dell'UFT ha svolto un primo audit della sezione AlpTransit. Nel gennaio e febbraio 2003 esso ha esaminato il rapporto sullo stato dei lavori dell'UFT e i processi connessi nell'ambito di una revisione del processo Rapporto sullo stato dei lavori NFTA. Si è occupato in particolare dei controlli introdotti per assicurare la qualità formale dei dati, ad esempio la coerenza dei dati e delle informazioni fornite dai costruttori. A suo avviso il rapporto sullo stato dei lavori è buono e la qualità dei dati elevata sul piano formale. Ha chiesto diversi miglioramenti (attualità ed esaustività della valutazione generale e degli obiettivi; giudizio critico dei rapporti dei costruttori; rispetto, da parte dei costruttori, delle date di riferimento del 30 giugno e del 31 dicembre).

16 Rapporti di gestione dei costruttori

Nel corso dell'esercizio in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito i costruttori ATG e BLS AT in merito al loro rapporto di gestione 2002. Gli organi di revisione esterni dichiarano che la tenuta dei conti e i conti annuali nonché la proposta d'impiego degli utili di bilancio sono conformi al diritto delle obbligazioni e agli statuti, fatte salve le seguenti considerazioni.

Secondo gli organi di revisione esterni, i costi cumulati relativi ai progetti San Gottardo e Svizzera orientale, rispettivamente relativi alla costruzione della linea di base del Lötschberg sono stati interamente iscritti all'attivo. È attualmente impossibile valutare in maniera definitiva questi costi nel loro valore operativo futuro. Considerate le incertezze relative alla redditività del progetto, è probabile che in futuro gli importi iscritti all'attivo siano oggetto di importanti ammortamenti.

Nonostante la riserva menzionata, i revisori esterni raccomandano di approvare i conti annuali, dato che l'ordinanza sul transito alpino e la convenzione conclusa tra la Confederazione e BLS AT e la Confederazione e ATG prevedono obbligatoriamente il differimento degli ammortamenti sino al momento della messa in servizio dell'infrastruttura.

Essi ricordano inoltre la garanzia di copertura del DATEC del 18 giugno 2002 con la quale quest'ultimo, rispettivamente la Confederazione, si impegna a garantire la copertura dei fondi propri dei costruttori se fosse necessario procedere ad ammortamenti supplementari sui costi di progetti portati all'attivo e se questa misura provocasse un indebitamento eccessivo della società interessata.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto all'UFT di informarla sui motivi delle divergenze fra le chiusure al 31 dicembre 2002 che figurano nei rapporti annuali e nel rapporto sullo stato dei lavori n. 14. La causa risiede in una differenza nel metodo di regolarizzazione: i rapporti annuali possono tener conto di registrazioni fatte in gennaio, mentre il rapporto sullo stato dei lavori è chiuso coerentemente alla fine dell'esercizio perché deve essere pubblicato prima. Anche se possono risultare differenze nella presentazione dei costi effettivi ciò non provoca alcuna divergenza nella previsione dei costi finali.

III. Vigilanza della NFTA

17 Ruolo della Delegazione di vigilanza della NFTA

17.1 Mandato

Secondo l'articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino, la Delegazione di vigilanza della NFTA e delle Camere federali esercita l'alta vigilanza parlamentare concomitante e a posteriori sulla realizzazione della nuova linea ferroviaria transalpina (alta vigilanza finanziaria e controllo dell'amministrazione). La sua funzione consiste in particolare nel verificare la conformità delle prestazioni ordinate dalla Confederazione nonché il rispetto dei costi, delle scadenze, dei crediti e delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Il suo compito comprende dunque anche un controllo sull'organizzazione dei progetti, la struttura della vigilanza e l'esercizio effettivo, da parte degli organi competenti, delle loro funzioni di vigilanza e di condotta.

Le direttive della Delegazione di vigilanza della NFTA sono state adottate il 2 giugno 1999 in accordo con le commissioni di riferimento e la Delegazione delle finanze. Questo documento definisce il mandato della delegazione sui rapporti con le commissioni di riferimento, delimita le sue competenze rispetto a quelle di queste commissioni e del Consiglio federale, definisce i suoi strumenti di controllo e le sue procedure di lavoro e stabilisce i flussi delle informazioni con le commissioni di riferimento, il Parlamento e il pubblico.

L'oggetto della vigilanza è la costruzione dell'infrastruttura della NFTA, che si inserisce nella realizzazione di un sistema di infrastruttura globale fondato sul principio dell'offerta. Questo sistema globale non si limita strettamente alla costruzione di gallerie e di tratte ferroviarie ma comprende anche il loro equipaggiamento nonché l'ordinazione e la dotazione tecnica del materiale rotabile.

La sfera di competenze della Delegazione di vigilanza della NFTA non comprende i seguenti punti:

- la vigilanza parlamentare sull'esercizio della NFTA;
- la vigilanza parlamentare sugli altri progetti FTP (Ferrovia 2000, a raccordi RAV e risanamento fonico);
- la valutazione della redditività dei progetti FTP;
- la valutazione del finanziamento degli ammortamenti e delle spese supplementari di manutenzione e d'esercizio;
- la valutazione della remunerazione e del rimborso dei mutui reperiti sul mercato dei capitali.

Quando tuttavia questi aspetti hanno ripercussioni sulla valutazione delle decisioni e degli eventi nel corso della costruzione della NFTA, la Delegazione ne tiene conto nelle sue riflessioni.

La Delegazione di vigilanza della NFTA non ha alcun potere decisionale o diritto di emanare direttive. Essa può rivolgere critiche o raccomandazioni al Consiglio federale, ai servizi competenti dell'Amministrazione federale e ai costruttori. Nel fare questo, non assume alcuna responsabilità diretta, né per le decisioni prese da queste istanze, né per la vigilanza immediata esercitata dal Consiglio federale sull'amministrazione e su terzi. La vigilanza diretta rimane dunque un compito dell'esecutivo.

Congiuntamente al Consiglio federale – rispettivamente al DATEC, all'UFT e al CDF – la Delegazione di vigilanza della NFTA è una componente del sistema di vigilanza e di controllo della Confederazione nei confronti dei mandatari incaricati della pianificazione, della progettazione e della realizzazione della NFTA. (cfr. n. 19 e allegato 7).

17.2 Diritti d'informazione

Per svolgere il suo compito, la Delegazione di vigilanza della NFTA dispone degli stessi diritti delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze e i suoi diritti e obblighi sono retti dagli articoli 51, 154 e 155 della legge sul Parlamento.

Rispetto alle commissioni legislative permanenti, essa dispone di un certo numero di diritti particolari nei confronti delle istanze sottoposte alla sua vigilanza. Questi diritti le permettono di procurarsi in ogni momento le informazioni necessarie all'esercizio della sua attività di vigilanza. Si tratta essenzialmente dei seguenti diritti di informazione:

Tabella 16

Diritto	Portata
Informazione	Chiedere le informazioni necessarie alle autorità e agli uffici federali e cantonali nonché a privati.
Consultazione dei dossier	Consultare atti in relazione con la costruzione della NFTA presso autorità e uffici federali e cantonali nonché privati.
Consegna di atti	Richiedere la consegna di atti in relazione con la costruzione della NFTA. Le sono consegnati spontaneamente e regolarmente, fra gli altri: i rapporti sullo stato dei lavori semestrali dell'UFT, tutte le decisioni del Consiglio federale e tutti i rapporti di controllo e di ispezione del CDF riguardanti la NFTA.
Audizioni	Sentire impiegati della Confederazione e privati come terzi chiamati a fornire informazioni.
Ispezione dei luoghi	Effettuare ispezioni e visite <i>in situ</i> .
Consultazione di esperti	Chiedere il parere di esperti su situazioni particolari.
Messa a disposizione di personale	Disporre del personale necessario per svolgere controlli e indagini specifici.

17.3

Rendiconto alle commissioni da cui la Delegazione di vigilanza della NFTA emana

La Delegazione di vigilanza della NFTA assume il suo obbligo di rendere conto alle commissioni da cui emana attraverso vari canali.

- Annualmente, mediante un rapporto d'attività riguardante l'esercizio trascorso.
- Semestralmente, mediante un riassunto (Management Summary) del rapporto sullo stato dei lavori dell'UFT che è stato trattato dalla Delegazione.
- Oralmente, attraverso i suoi membri che riferiscono in seno alla loro commissione il contenuto dell'ultima seduta della Delegazione. Se, durante l'anno, una di queste commissioni chiede chiarimenti su un punto che non è stato trattato, il rapporto scritto della Delegazione è inviato a tutte le commissioni di riferimento.
- Immediatamente, per scritto, nei casi che richiedono un intervento urgente.

Questo sistema di rendiconti a vari livelli permette a tutte le commissioni da cui emana la Delegazione di tenersi al corrente dell'evoluzione generale di questo grande progetto durante tutto l'anno e di intervenire in caso di bisogno. I membri di queste commissioni possono informarsi in modo dettagliato su tutte le opere attraverso i riassunti dei rapporti sullo stato dei lavori redatti ogni semestre dall'UFT.

Nella sua qualità di delegazione parlamentare, la Delegazione di vigilanza della NFTA non può intervenire politicamente a suo nome in Parlamento. Per mezzo dei suoi rapporti, essa può tuttavia sottoporre proposte alle commissioni da cui emana che, a loro volta, possono intervenire in seno alle Camere federali.

17.4

Composizione

Conformemente all'articolo 20 capoverso 4 del decreto sul transito alpino, le Commissioni delle finanze, le Commissioni della gestione e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere delegano ognuna due dei loro membri alla 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.

Sino a fine 2003, la composizione della Delegazione di vigilanza della NFTA era la seguente:

Tabella 17

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

** Presidente nel 2003

* Vicepresidente nel 2003

La Delegazione di vigilanza della NFTA si è costituita di nuovo all'inizio della nuova legislatura. A partire dall'esercizio in corso, la sua composizione è la seguente:

Tabella 18

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

** Presidente nel 2004

* Vicepresidente nel 2004

La Delegazione di vigilanza della NFTA è assistita da un segretario e da diversi collaboratori della Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA).

17.5 Sedute della Delegazione

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è riunita sei volte nell'ambito di sedute ordinarie di uno o due giorni. I suoi membri si sono incontrati anche durante la sessione parlamentare autunnale per trattare il rapporto sullo stato dei lavori relativo al primo semestre 2003.

Nell'ambito della terza seduta ordinaria tenutasi a fine maggio 2003, la Delegazione si è recata a Sierre dove ha avuto uno scambio di vedute con una rappresentanza del Consiglio di Stato del Cantone del Vallese. Ha preso atto dell'auspicio del Cantone di poter realizzare integralmente la galleria di base del Lötschberg e di trovare una soluzione per prolungare la linea verso l'Alto e il Basso Vallese. Essa ha anche visitato i tubi in costruzione della galleria di base fra Steg e Ferden e fra Mitholz e Frutigen, ossia una parte considerevole delle sezioni della galleria di base già scavate all'epoca.

Durante le sedute, la Delegazione di vigilanza della NFTA può consultare rappresentanti dell'UFT, del CDF e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) al fine di chiarire e approfondire taluni punti. Nella maggior parte dei casi, essa si è

intrattenuta anche con delegazioni del consiglio d'amministrazione o della direzione dei costruttori, ATG e BLS AT.

Nel corso delle sue sedute, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato sette decisioni del Consiglio federale, cinque rapporti di revisione e tre note del CDF, due rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT (periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2002 e dal 1° gennaio al 30 giugno 2003) nonché i rapporti di gestione 2002 dei costruttori, ATG e BLS AT. Essa è stata anche informata in merito a una dozzina di controlli complementari e speciali effettuati dalla sezione AlpTransit dell'UFT.

18 Ottimizzare la vigilanza e la direzione del progetto

In occasione della seduta straordinaria del 19 febbraio 2004, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è intrattenuta con il capo del DATEC, con i responsabili dell'UFT e con i presidenti dei consigli d'amministrazione e delle direzioni dell'ATG e della BLS AT. Al centro dei colloqui vi erano le misure indispensabili da adottare per ottimizzare la vigilanza del progetto NFTA.

In seguito, nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004 il Consiglio federale ha proposto diverse misure a tal fine.

18.1 Vigilanza da parte del Consiglio federale

In virtù dell'articolo 19 capoverso 1 del decreto sul transito alpino (RS 742.104), il Consiglio federale assicura la vigilanza e il controllo del progetto della NFTA. Secondo l'articolo 8 capoverso 1 dell'ordinanza sul transito alpino (RS 742.104.1), il DATEC rappresenta gli interessi della Confederazione in veste di committente dei progetti della NFTA, emana le istruzioni sulla vigilanza e la direzione dei progetti, nonché sul rendiconto, e conduce, infine, dopo aver consultato i servizi federali interessati, i negoziati relativi alla conclusione della convenzione fra la Confederazione e i costruttori.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rappresenta il Parlamento verificando in particolare se e in che misura il Consiglio federale ottempera al suo mandato di vigilanza. Non ha alcun potere decisionale né alcun diritto di emanare istruzioni. Può rivolgere critiche o raccomandazioni al Consiglio federale, ai servizi competenti dell'amministrazione federale e ai costruttori. Così facendo, non assume tuttavia alcuna responsabilità diretta per le decisioni adottate da tali istanze e nemmeno per la vigilanza diretta dell'amministrazione e di terzi da parte del Consiglio federale.

L'esecutivo rimane pertanto investito della vigilanza diretta. Il Consiglio federale e il DATEC hanno il dovere di assumerne il compito.

18.2

Direzione del progetto da parte dell'amministrazione (controlling NFTA da parte del DATEC e dell'UFT)

In occasione dei colloqui, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che la direttiva sul controlling della NFTA (DCN) non è interpretata e applicata alla stessa maniera dai costruttori. Il problema si pone in particolare per i costi presunti non definitivi e per la loro integrazione nella previsione dei costi finali presumibili. Anche la definizione degli eventi straordinari che devono essere comunicati senza indugio all'UFT presenta qualche problema.

L'applicazione sistematica della DCN da parte dei costruttori durante il periodo in esame ha permesso di integrare, almeno parzialmente, i costi presunti nella proiezione del costo finale. L'UFT ritiene tuttavia che, in applicazione dell'articolo 5 capoverso 2 OTraI e della DCN, gli sviluppi imprevisi relativi ai costi e al finanziamento avrebbero dovuto essere anch'essi comunicati per scritto, analogamente a quanto avviene per i problemi di natura tecnica o geologica e per gli incidenti.

In occasione del suo colloquio con la Delegazione di vigilanza della NFTA, il capo del DATEC ha confermato la necessità di rafforzare la procedura del controlling affinché, in caso di eventi suscettibili di causare un notevole aumento dei costi, il Dipartimento, il Consiglio federale e la vigilanza parlamentare possano intervenire il più rapidamente possibile.

Secondo la Delegazione di vigilanza della NFTA, l'esperienza degli ultimi cinque anni ha mostrato che la struttura per garantire la gestione e il controlling del progetto a livello di amministrazione, utilizzata dall'UFT, ha dato nel complesso buoni risultati. Essa ritiene quindi che non sia necessario alcun cambiamento sostanziale e che occorre piuttosto concentrarsi su un'applicazione sistematica della DCN, di cui è opportuno eventualmente precisare la portata.

Su questo punto, il parere della Delegazione di vigilanza della NFTA si allinea a quello formulato dal Consiglio federale nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, nel quale si può leggere che il sistema di rapporti semestrali garantisce adeguatamente la gestione corrente del progetto e un controlling rigoroso e che la comunicazione scritta di eventi eccezionali permette anche di seguire regolarmente l'evoluzione del progetto fra i periodi esaminati.

Il Consiglio federale ha incaricato l'UFT di precisare le modalità in cui i costruttori (ATG e BLS AT) devono comunicare per scritto eventi eccezionali, in particolare per quanto concerne i costi e il finanziamento.

In futuro, l'UFT trasmetterà immediatamente al presidente della Delegazione di vigilanza della NFTA, per il tramite del SPFA, tutte le comunicazioni dei costruttori in caso d'eventi eccezionali. Spetterà quindi al presidente decidere sul seguito della procedura.

18.3

Comunicazione e flusso d'informazioni

Nel corso delle discussioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato un certo numero di lacune nel flusso delle informazioni fra i costruttori, l'UFT e il DATEC. Alla fine del 2003, l'UFT disponeva già di informazioni frammentarie relative a un aumento dei costi. Si trattava tuttavia di informazioni poco precise fornite spesso oralmente dai costruttori e che erano comunque ancora troppo incerte per farle pervenire al capo del DATEC.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha invitato il DATEC e l'UFT ad analizzare i processi di comunicazione e a migliorarli, al fine di elaborare più rapidamente e con una maggiore immediatezza le informazioni indispensabili all'esercizio della vigilanza parlamentare.

Con una certa soddisfazione ha constatato la volontà del Consiglio federale, espressa nel suo rapporto complementare del 7 aprile 2004, di intensificare le attività di comunicazione della Confederazione e dei costruttori nei suoi confronti durante i processi politici che si svolgono in parallelo (come l'esame di crediti aggiuntivi da parte del Parlamento). In questo tipo di situazione, l'UFT è stato incaricato di meglio coordinare la comunicazione fra Confederazione e costruttori. Questa problematica deve essere disciplinata nel quadro della strategia di comunicazione sulla NFTA (cfr. n. 11).

19

Panoramica del sistema di vigilanza e di controllo

19.1

Vigilanza e controllo a livello di Parlamento

Il Parlamento aveva deciso di istituire una delegazione di vigilanza speciale per la NFTA in occasione dei dibattiti sul messaggio del 26 giugno 1996 concernente la realizzazione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (messaggio FTP) e aveva iscritto la base legale di questa delegazione nel decreto sul transito alpino.

Il Parlamento ha così seguito le indicazioni di un'iniziativa della Delegazione delle finanze e dei corrapporti delle commissioni delle finanze. In precedenza, la Delegazione delle finanze aveva assunto l'incarico di sorvegliare i lavori preparatori e di sondaggio. Ma in considerazione dei miliardi investiti e della durata più che ventennale di questo progetto, il Parlamento ha ritenuto più che giustificata l'istituzione di una delegazione speciale composta di membri delle commissioni di controllo (CdF e CdG) e delle commissioni legislative competenti (CTT) delle due Camere. Era ancora fresco l'amaro ricordo dei sorpassi del preventivo registrati in occasione della costruzione di altre grandi gallerie e di acquisti importanti, ma anche il ricordo dei successi ottenuti in occasione dello scavo della galleria della Vereina. In quel caso specifico era stato possibile attuare un piano di ridimensionamento, di blocco e di compensazione di compiti.

La Delegazione di vigilanza della NFTA assume il ruolo di un sistema di allarme a livello del Parlamento. Esercita l'alta vigilanza finanziaria concomitante e a posteri-

ori nonché il controllo dell'amministrazione nel settore della NFTA. Il suo principale obiettivo è di giocare d'anticipo comunicando al Parlamento, in modo tempestivo e circostanziato per il tramite delle commissioni competenti, gli sviluppi che nascono dei rischi. Il suo compito principale consiste nel seguire la realizzazione delle due assi della NFTA dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare e nel controllare in particolare il rispetto delle prestazioni commissionate, delle scadenze fissate, dei crediti accordati e dei costi finali presumibili. Controlla inoltre il rispetto del quadro giuridico, la struttura organizzativa dei progetti e la vigilanza nonché l'esercizio effettivo, da parte delle autorità, delle loro funzioni di vigilanza e di direzione.

La sua attività si fonda sui criteri attuali del controllo parlamentare dell'amministrazione – legalità, opportunità, efficienza ed efficacia – e della vigilanza parlamentare delle finanze – legalità, urgenza, redditività ed economicità.

La Delegazione di vigilanza della NFTA è a capo di una struttura di vigilanza e di controllo che raggruppa i molteplici livelli di questo immenso progetto. Per esercitare il suo mandato legale, essa deve assicurarsi in particolare che le competenze e le responsabilità di tutti gli attori siano chiaramente definite. È quanto prevedono le direttive che disciplinano le relazioni con le commissioni competenti, adottate nel 1999 d'intesa con la Delegazione delle finanze e queste commissioni. I compiti e le competenze del DATEC, dell'UFT, del CDF e dei costruttori sono definiti nell'ordinanza sul transito alpino. Le responsabilità dei costruttori sono specificate nelle convenzioni concluse fra la Confederazione e le società interessate. Queste ultime sono responsabili, di fronte alla Confederazione, della conformità dei progetti e delle infrastrutture edificate alle prestazioni commissionate, nonché dell'uso efficace delle risorse finanziarie messe a loro disposizione.

D'altro canto, la Delegazione di vigilanza della NFTA deve potersi appoggiare, a tutti i livelli di competenza, su sistemi affidabili in materia di gestione dei progetti (controlling), di rapporti e di controlli (vigilanza finanziaria / revisione e controllo dell'amministrazione). Nella fattispecie, ritiene importante che la propria alta vigilanza non interferisca nelle competenze di vigilanza, di controllo e di controlling delle istanze responsabili, in modo tale da non assumere direttamente i loro compiti. Evidenzia innanzitutto l'importanza di valutare costantemente i progetti, la loro realizzazione, la loro capacità funzionale e la loro efficacia. E interviene quando constata lacune, punti deboli o doppioni. La Delegazione di vigilanza della NFTA è presente dal momento della realizzazione fino alla conclusione delle misure, in particolare per quanto riguarda l'applicazione corretta delle direttive da parte dei servizi competenti.

19.2 Vigilanza e controllo a livello delle autorità federali

19.2.1 Vigilanza del progetto

La vigilanza strategica del progetto spetta al Consiglio federale e al DATEC. La segreteria generale del DATEC è incaricata di valutare i compiti principali del progetto e gli eventi straordinari. Per svolgere questo mandato, beneficia del sostegno di un comitato di accompagnamento composto di consulenti indipendenti, a cui può fare appello per rispondere a questioni tecniche specifiche.

È innanzitutto l'UFT che esercita, a livello di amministrazione, la vigilanza operativa, assicura la direzione dei progetti e coordina i rapporti. La sezione AlpTransit della Divisione costruzioni dell'UFT verifica, per mezzo di controlli complementari e speciali (cfr. n. 15), il rispetto dei principi sanciti nella DCN, l'affidabilità e l'attualità delle informazioni fornite a tutti i livelli dell'organizzazione del progetto nonché il rispetto delle convenzioni concluse con i costruttori. Controlli materiali sono effettuati per i crediti. Le aggiudicazioni sono oggetto di controlli puntuali. L'ufficio dispone di un gruppo di accompagnamento tecnico permanente per rispondere a questioni molto specifiche.

19.2.2 Vigilanza finanziaria

A livello delle autorità, il CDF esercita l'alta vigilanza finanziaria sul progetto della NFTA è assicura il coordinamento fra i servizi interni di revisione, gli ispettorati delle finanze e gli organi di revisione statutari dei costruttori.

Si assicura che il concetto di controllo sia appropriato, che l'UFT svolga correttamente i suoi compiti e che nessun settore sfugga al controllo. Oltre a questa funzione di coordinamento, il suo mandato di controllo prevede anche la revisione della contabilità del Fondo FTP. Il CDF effettua pure controlli formali e materiali presso i costruttori concernenti le gare d'appalto, le aggiudicazioni, l'esecuzione dei mandati e la gestione degli affari. I rapporti di revisione del CDF rappresentano così una base essenziale per l'attività di vigilanza della Delegazione di vigilanza della NFTA (cfr. n. 14).

L'ispettorato delle finanze dell'UFT si occupa delle interfacce fra le differenti contabilità e i sistemi di controllo interno dei costruttori, effettuando pure controlli speciali mirati (cfr. n. 15.1).

19.2.3 Vigilanza nei settori del diritto degli stranieri e della legge sul lavoro

Oltre alle autorità federali già menzionate, anche l'Ufficio federale degli stranieri e la Direzione del lavoro del Seco hanno compiti di vigilanza nell'ambito della NFTA, in particolare nei settori connessi alla protezione dei lavoratori svizzeri e stranieri impegnati nei cantieri della NFTA (cfr. n. 8).

19.3 Vigilanza e controllo a livello dei costruttori

Dal canto loro, i costruttori hanno i loro sistemi di controlling, di rapporti e di controllo interno, compreso il servizio di revisione interna di cui hanno la responsabilità. L'organo di revisione statutario verifica essenzialmente la conformità della contabilità finanziaria con il diritto e gli statuti. In tal senso, il ruolo del servizio di revisione interna, integrato nel sistema di controllo dell'impresa, è molto importante. Dalla metà del 1999, la revisione interna delle FFS assume questa funzione per l'ATG, con effetto retroattivo al 1998. Il servizio di revisione interna della BLS AT è operativo dall'inizio del 2003.

In parte per un intervento della Delegazione di vigilanza della NFTA risalente al 1999, i costruttori hanno svincolato i loro organi di revisione statutari dall'obbligo legale di rispettare il segreto d'ufficio così come previsto nell'articolo 730 della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; CO; RS 220). Di conseguenza, il CDF e l'UFT hanno libero accesso alle cifre e agli incartamenti dei due costruttori principali, BLS AT e ATG.

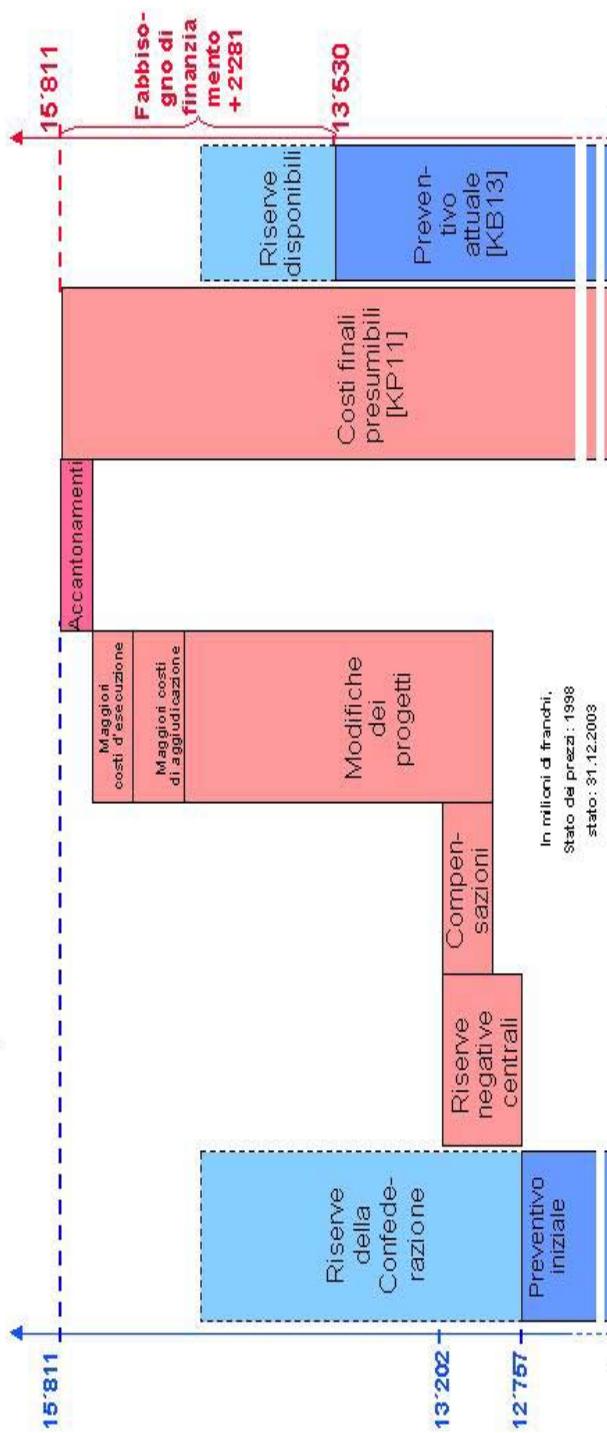
L'allegato 7 presenta una panoramica delle istanze di vigilanza e di controllo nonché dei principali responsabili dell'esecuzione e dei rispettivi compiti principali.

Basi legali e messaggi

Decreto sul transito alpino	Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (RS 742.104)
Decreto sul finanziamento del transito alpino	Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136)
Ordinanza sul transito alpino	Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1)
Legge sul lavoro	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11)
Messaggio sul programma di sgravio 2003	Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione (FF 2003 4857)
Messaggio sulla seconda fase della NFTA 1	Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695)
Rapporto complementare al messaggio sulla seconda fase della NFTA 1	Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1
Legge sulle finanze della Confederazione	Legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611)
Ordinanza sulle finanze della Confederazione	Ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.1)
Decreto FTP	Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (articolo 196 numero 3 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale; RS 101)
Messaggio FTP	Messaggio del 26 giugno 1996 concernente la realizzazione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FF 1996 IV 551)
Regolamento del fondo	Decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140)
Legge sui cartelli	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (LCart; RS 251)
Legge sul Parlamento	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10)

Diritto delle obbligazioni	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS 220)
Ordinanza sugli impianti di accumulazione	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla sicurezza degli impianti di accumulazione (OIA; RS 721.102)
Legge sulla polizia delle acque	Legge federale del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque (RS 721.10)
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11)

Costi finali presumibili della NFTA al 31 dicembre 2003



Evoluzione dai preventivi originari ai costi finali presumibili al 31 dicembre 2003 (tabella)

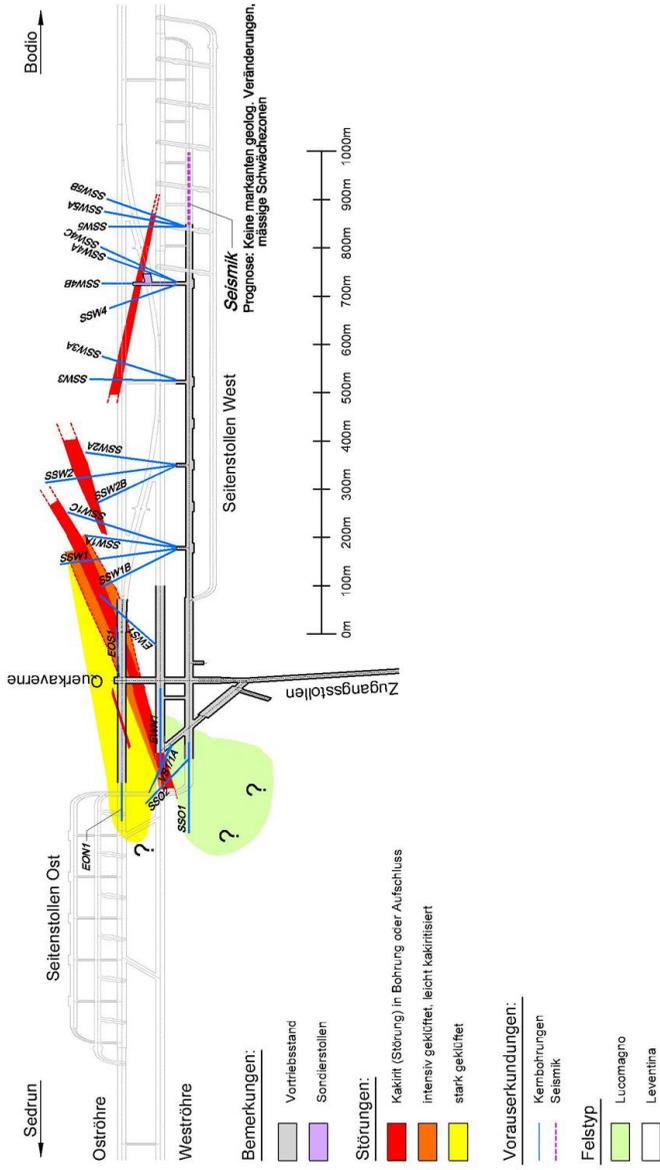
Opera	Preventivo iniziale (PI)		Riserve negative		Compensazioni		Modifiche di progetti		Maggiori/minori costi di aggiudicazione		Maggiori/minori costi di esecuzione		Costi finali presumibili		Rincarato complessivo		Costi finali presumibili		
	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998
Stato dei prezzi	76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	89.24	88.0	1.24	88.0			
Vigilanza del progetto	3 214	80.71	-34.00	589.09	264.90	41.22	4 421.74	265.82	4 155.92										
Asse del Lötschberg	7 716	352.93	-105.00	1 540.31	104.00	2.55	10 131.98	521.18	9 610.79										
- di cui galleria di base del Ceneri	1 393	40.50	-23.00	624.72	0.00	0.00	2 036.96	2.20	2 034.76										
Ampliamento Surselva	123	0.00	0.00	-1.46	-11.38	1.70	113.64	1.78	111.86										
Raccordo della Svizzera orientale	992	0.00	0.00	-38.43	0.00	0.00	956.86	3.29	953.57										
- di cui la galleria di base dello Zimmerberg	776	0.00	0.00	-25.12	0.00	0.00	754.17	3.29	750.88										
- di cui la galleria dell'Hirzel	216	0.00	0.00	-13.31	0.00	0.00	202.69	0.00	202.69										
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	86	11.51	0.00	3.03	0.52	0.60	105.95	4.28	101.66										
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	550	0.00	-20.00	109.62	0.00	0.00	646.25	6.63	639.62										
- di cui asse del Lötschberg (BLS)	61	0.00	-20.00	0.00	0.00	0.00	44.57	3.60	40.97										
- di cui preparazioni all'esercizio L (BLS)	0	0.00	0.00	109.62	0.00	0.00	112.66	3.03	109.62										
Totale	12 757	445.15	-159.00	2 214.17	358.05	46.07	16 466.67	804.24	15 661.43										
Riserve	1 947																		
Progetto globale Alp Transit	14 704	445.15	14 704.00	2 214.17	358.05	46.07	16 466.16	803.73	15 661.43										

Credito complessivo per la NFTA: evoluzione dei crediti d'opera compresi i crediti d'opera «riserve» dal 1998 al 2003

Crediti d'opera	Decreto federale dell'8.12.1999	Decreto del Consiglio federale del 03.07.2001	Decreto del Consiglio federale del 21.08.2002	Decreto del Consiglio federale del 27.08.2003	Messaggio creditivo del 10.09.2003
Vigilanza del progetto	65	76	76	76	76
Asse del Lötschberg	2 754	3 214	3 624	3 789	3 789
Asse del Gottardo	6 612	7 716	7 716	7 929	7 929
Ampliamento Surselva	105	123	123	123	123
Raccordo della Svizzera orientale	850	992	992	992	992
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	74	86	91	91	91
Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente	471	550	530	530	530
Riserve	1 669	1 947	1 552	1 174	2 074
Credito complessivo per la NFTA	12 600	14 704	14 704	14 704	15 604
Osservazioni	1	2	3	4	5

- Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con indice del rincaro ZIW (Decreto federale dell'8 dicembre 1999 sul nuovo credito complessivo per la NFTA).
- Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con nuovo indice di rincaro della NFTA (Decreto del Consiglio federale del 3 luglio 2001): adeguamento del credito complessivo per la NFTA di circa 2,1 miliardi.
- Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con nuovo indice di rincaro della NFTA dopo la prima liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (Decreto del Consiglio federale del 21 agosto 2002): riduzione delle riserve di 390 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg + 390 milioni, aumento per tratta San Gallo-Arth-Goldau + 5 milioni; trasferimento di crediti all'asse del Lötschberg + 20 milioni dagli ampliamenti di tratte sulla rete rimanente - 20 milioni.).
- Credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con nuovo indice di rincaro della NFTA dopo la seconda liberazione di riserve da parte del Consiglio federale (Decreto del Consiglio federale del 27 agosto 2003): riduzione delle riserve di 378 milioni di franchi (aumento per l'asse del Lötschberg + 165 milioni, aumento per l'asse del Gottardo + 213 milioni).
- Pianificato: credito complessivo per la NFTA allo stato dei prezzi 1998 con nuovo indice di rincaro della NFTA in caso di autorizzazione del credito aggiuntivo richiesto di 900 milioni per un aumento delle riserve (messaggio del 13 settembre 2003 sul credito aggiuntivo e sulla liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 nonché rapporto complementare del 7 aprile 2004).

Situazione geologica della stazione multifunzionale di Faido



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

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

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

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

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

