

03.058

**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

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1.

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

10 settembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nella votazione del 27 settembre 1992, i cittadini hanno di principio approvato la nuova ferrovia transalpina (NFTA). In occasione della votazione del 29 novembre 1998 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP), il popolo e i Cantoni hanno approvato il progetto NFTA ridimensionato che costituisce uno dei quattro grandi progetti ferroviari. La NFTA ridimensionata (NFTA 1) è stata suddivisa in due fasi.

Mentre la prima fase (gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo) è in piena realizzazione, con il presente messaggio si chiede la liberazione parziale dei fondi per la seconda fase. Occorre in un primo tempo liberare i crediti bloccati per gli investimenti prioritari della galleria di base del Monte Ceneri e i rimanenti ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau.

La seconda fase della NFTA 1 comprende in particolare le gallerie di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg, il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dello Hirzel), i rimanenti ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau e gli ampliamenti delle linee di accesso della galleria di base. Mentre è provata la necessità economica della galleria di base del Monte Ceneri, degli ampliamenti allo Zimmerberg e tra San Gallo e Arth-Goldau, nonché delle linee di accesso al San Gottardo, non è così per la galleria dello Hirzel che deve quindi essere temporaneamente rimandata. Il Consiglio federale ha inoltre sottoposto al Parlamento un ampio programma di sgravio che ha importanti conseguenze per il finanziamento dei trasporti pubblici e in particolare dell'infrastruttura ferroviaria. Sulla base del programma di sgravio è necessario ridefinire le priorità. Per quanto concerne la NFTA, l'inizio dei lavori di costruzione della galleria di base dello Zimmerberg sarà probabilmente rimandato di circa due anni. I crediti d'opera per la galleria di base dello Zimmerberg e dello Hirzel rimangono per il momento bloccati.

Contemporaneamente alla liberazione dei fondi per la seconda fase si chiede di aumentare le riserve di 900 milioni di franchi. Il credito d'opera «riserve» è di fatto esaurito. I motivi vanno ricercati nelle spese supplementari dovute alle aumentate esigenze in materia di sicurezza, allo sviluppo della tecnologia ferroviaria, all'ottimizzazione dei progetti e alle nuove conoscenze inerenti al progetto. Queste spese supplementari non servono ad ampliare la NFTA ma – come chiede il decreto sul transito alpino – ad adeguarla alle nuove conoscenze in materia di sicurezza e ai progressi della tecnica.

Le questioni della finanziabilità e dell'economicità dell'infrastruttura ferroviaria costituiscono una sfida generale per l'ente pubblico, che si manifesta tra l'altro nel rimborso dei mutui a interesse pieno, non superiori al 25 per cento dei costi dei progetti FTP, o nei costi successivi della nuova infrastruttura (ammortamenti, maggiori spese d'esercizio). Il Consiglio federale ha quindi incaricato il DATEC di

proporre soluzioni di finanziamento in collaborazione con il DFE entro la metà del 2004. I tre grandi progetti (NFTA, Ferrovia 2000 e raccordo alla rete ad alta velocità) vengono coordinati includendo gli altri investimenti nell'infrastruttura ferroviaria.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Mandato costituzionale

L'articolo 196 numero 3 della Costituzione federale (Cost.) prevede quattro grandi progetti della Confederazione per modernizzare la ferrovia (investimenti FTP): la nuova ferrovia transalpina (NFTA), Ferrovia 2000, il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità e il miglioramento della protezione contro l'inquinamento fonico lungo le tratte ferroviarie.

L'articolo costituzionale disciplina inoltre il finanziamento e stabilisce che per ognuno dei quattro grandi progetti è necessaria una legge federale separata. Per il progetto NFTA è in vigore il decreto sul transito alpino, che stabilisce gli investimenti NFTA finanziati e li suddivide in due fasi: gli investimenti principali nella prima fase sono le gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, mentre nella seconda fase sono la galleria di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg. Gli investimenti NFTA finanziati sono illustrati nella cartina contenuta nell'allegato 1, mentre la ripartizione tra la prima e la seconda fase della NFTA è elencata nell'allegato 2.

1.1.2 Finanziamento

Conformemente all'articolo 196 numero 3 capoverso 1 Cost., i quattro grandi progetti ferroviari sono finanziati con il fondo per i grandi progetti ferroviari (fondo FTP). Il regolamento del fondo disciplina la procedura relativa ai depositi e ai prelievi dal fondo, come pure le condizioni per la concessione di un anticipo da parte della Confederazione. Il fondo FTP è alimentato da quattro fonti: al massimo due terzi del prodotto della tassa sul traffico pesante, lo 0,1 per cento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto, i fondi provenienti dall'imposta sugli oli minerali e fondi provenienti dal mercato dei capitali. I fondi dell'imposta sugli oli minerali possono essere utilizzati per coprire solo il 25 per cento delle spese globali delle linee di base della NFTA, mentre i fondi provenienti dal mercato dei capitali possono coprire al massimo il 25 per cento delle spese globali per la NFTA, Ferrovia 2000 e il raccordo alla rete ad alta velocità. La Confederazione può concedere anticipi al fondo FTP. Gli anticipi non devono superare l'importo di 4,2 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). L'ammontare dei fondi da attribuire è stabilito annualmente dal nostro Consiglio. L'Assemblea federale determina annualmente i fondi per i progetti mediante crediti di pagamento. Il funzionamento del fondo FTP è illustrato nell'allegato 4.

I mezzi necessari per i singoli grandi progetti sono stanziati dall'Assemblea federale sotto forma di crediti d'impegno.

1.1.3 Basi legali

Per la NFTA sono determinanti i decreti federali e le basi legali seguenti:

- Costituzione federale del 18 aprile 1999¹;
- Decreto del 4 ottobre 1991² sul transito alpino;
- Ordinanza del 28 febbraio 2001³ sul transito alpino;
- Decreto federale del 9 ottobre 1998⁴ relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari;
- Decreto federale dell'8 dicembre 1999⁵ sul finanziamento del transito alpino.

1.2 Contesto della politica dei trasporti

La politica svizzera dei trasporti persegue tre obiettivi che si basano sul principio dello sviluppo sostenibile. Il traffico deve poter essere controllato tenendo conto delle esigenze ambientali, il sistema dei trasporti deve essere finanziabile ed efficiente e la politica svizzera dei trasporti deve essere integrata nel contesto europeo. La modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria – tra l'altro con la NFTA – è uno degli elementi centrali per raggiungere questi obiettivi.

Il fulcro della NFTA è costituito dagli assi di transito Nord-Sud con le gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg, completate da ampliamenti alle vie di accesso. Grazie alla NFTA il traffico passeggeri e merci potrà usufruire di collegamenti Nord-Sud più brevi, veloci ed efficaci. Nel traffico merci la NFTA aumenta la capacità e la qualità del trasporto e rafforza la posizione concorrenziale della ferrovia. Nel traffico passeggeri integra la Svizzera nella rete europea ad alta velocità. Unitamente al progetto «raccordo alla rete ad alta velocità» riduce i tempi di viaggio all'estero. Assieme a «Ferrovia 2000» viene allestita un'offerta a livello nazionale che, alle condizioni quadro finanziarie esistenti, risulta ottimale per tutte le regioni della Svizzera. La NFTA collega in particolare i Cantoni Vallese e Ticino nell'ambito di questo progetto.

Un altro elemento chiave è il trasferimento del traffico. Secondo l'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.), la regione alpina deve essere protetta dalle ripercussioni negative del traffico. A questo scopo il traffico transalpino per il trasporto di merci deve essere trasferito per quanto possibile su ferrovia. La legge sul trasferimento del traffico realizza questo obiettivo e stabilisce che il numero di viaggi attraverso le Alpi nel traffico merci pesante deve essere ridotto a 650 000 all'anno. Questo obiettivo deve essere raggiunto al più tardi entro due anni dall'apertura della galleria di base del Lötschberg. La NFTA è una delle misure centrali per realizzare il trasferimento.

1 RS 101
2 RS 742.104
3 RS 742.104.1
4 RS 742.140
5 FF 2000 136

La politica svizzera dei trasporti si fonda su quella europea. Sia l'accordo di transito sia quello sui trasporti terrestri tengono conto della realizzazione della NFTA. Gli accordi garantiscono il coordinamento della politica dei trasporti nella regione alpina. Nel 2005 il limite di peso verrà portato dalle attuali 34 tonnellate a 40 tonnellate per autocarro, aumentando contemporaneamente la TTPCP⁶. La TTPCP verrà ulteriormente aumentata con la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg, al più tardi a partire dal 2008. Nel frattempo la Svizzera e l'UE si garantiscono reciprocamente l'accesso alla rete ferroviaria. Grazie al promovimento del trasporto combinato si intende proteggere la regione alpina. La Svizzera si è di conseguenza impegnata a costruire la NFTA, mentre l'UE e in particolare Germania e Italia dovranno garantire le linee di apporto a Nord e a Sud della NFTA. Una parte del ricavo della TTPCP viene utilizzata per modernizzare l'infrastruttura ferroviaria in Svizzera, in particolare per costruire la NFTA.

1.3 Situazione finanziaria FTP

1.3.1 Fondo

Il programma di costruzione dei progetti FTP⁷ (costruzione e finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici), che comprende i costi d'investimento annuali previsti, è stato allestito tenendo conto dei versamenti annui al fondo FTP, come pure della remunerazione degli anticipi, dell'andamento del rincaro e del tetto massimo degli anticipi fissato a 4,2 miliardi di franchi (stato dei prezzi 1995). Per quanto concerne i versamenti al fondo sono state elaborate previsioni sulla loro scadenza fino alla conclusione e al pagamento dei progetti. I cambiamenti sul fronte delle entrate o delle uscite possono essere simulati mediante modelli («simulazione del fondo»)⁸.

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 stabilito quindi nel regolamento del fondo un tetto massimo degli anticipi pari a 4,2 miliardi di franchi.

Con la simulazione del fondo, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) controlla l'osservanza delle condizioni quadro. La differenza («gap») tra il tetto massimo degli anticipi e tutti gli anticipi già versati o ancora da versare costituisce la liquidità disponibile a un determinato momento. Fintanto che questa entità è positiva, gli anticipi complessivi rientrano nel margine prescritto. Se il «gap» è negativo, il tetto massimo degli anticipi è superato e occorre intervenire.

⁶ Valore medio ponderato di 292,5 franchi per la tratta Basilea-Chiasso.

⁷ Cfr. allegato 3: piano degli investimenti FTP.

⁸ Cfr. allegato 5: ipotesi per la simulazione del fondo.

1.3.2 Considerazioni generali in materia di economicità

Le modalità di finanziamento dei tre grandi progetti NFTA, Ferrovia 2000 e raccordo alla rete ad alta velocità sono disciplinati in convenzioni speciali tra la Confederazione da un lato e i costruttori e gestori dall'altro. Il finanziamento ha luogo mediante contributi a fondo perso, mutui a interesse variabile e mutui a interesse pieno. I mutui a interesse pieno e quindi rimborsabili ammontano al massimo al 25 per cento del totale degli investimenti.

Da considerazioni aggiornate di economicità risulta che nel caso della NFTA questi mutui potranno difficilmente essere rimborsati integralmente con i redditi supplementari risultanti dai nuovi investimenti.

Attualmente, il problema dell'economicità e delle future modalità di rimborso e di remunerazione di questi mutui viene analizzato per i tre grandi progetti ferroviari (senza il risanamento fonico) e per i costi successivi degli investimenti della Confederazione nell'infrastruttura dei trasporti pubblici. Abbiamo discusso la questione e incaricato il DATEC di elaborare una proposta di soluzione in collaborazione con il DFE e di presentarcela nel primo semestre del 2004.

Per osservazioni concernenti l'economicità della NFTA e le proposte di soluzione relative ai costi provocati dagli investimenti nell'infrastruttura ferroviaria si veda il numero 2.3.

1.3.3 Programma di sgravio

Il programma di sgravio 2003 prevede (stato del nostro messaggio) di ridurre i versamenti provenienti dalla TTPCP al fondo FTP tra il 2004 e il 2007. Solo circa l'80 per cento (invece dell'attuale 100 %) delle aliquote federali sui proventi della TTPCP (due terzi delle entrate complessive) dovrà essere versato al fondo. Nel 2004 verranno quindi a cadere 50 milioni, nel 2005 125 milioni e nel 2006-2007 150 milioni di franchi all'anno.

La riduzione dei versamenti al fondo FTP ha come conseguenza che con il programma di costruzione previsto originariamente il tetto massimo degli anticipi non potrà più essere rispettato e dovranno essere introdotte misure correttive: il programma di costruzione dovrà essere prolungato o se del caso ridimensionato.

I progetti di costruzione finanziati con il fondo FTP sono gestiti mediante i relativi messaggi (seconda fase della NFTA 1, raccordo alla rete ad alta velocità e seconda tappa di Ferrovia 2000). Nel messaggio concernente il programma di sgravio 2003 è stato stabilito che è prioritario rinviare di uno o due anni l'inizio della costruzione delle gallerie di base del Monte Ceneri e/o dello Zimmerberg, previsto per il 2006, come pure del raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ad alta velocità. Secondo il programma di sgravio, i lavori di progettazione della seconda tappa di Ferrovia 2000 dovranno a loro volta essere ridotti. In questo caso non si esclude che l'inizio dei lavori potrebbe essere rimandato di uno o due anni al 2011/12.

Per osservazioni concernenti le ripercussioni concrete per gli investimenti della seconda fase della NFTA 1 si veda il numero 2.2.7.

1.4 Programma NFTA

Il 26 giugno 2002, abbiamo preso una decisione di principio a favore del tracciato della «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri. Chiederemo un credito al Parlamento per poter dare inizio alla pianificazione della variante dorsale e nel frattempo esaminare altri progetti NFTA finora rimandati. Un eventuale messaggio concernente la costruzione e il finanziamento di questi progetti non verrà presentato prima del 2007.

Questo programma conseguente al ridimensionamento della NFTA viene chiamato NFTA 2. Deve essere chiaramente distinto dai progetti FTP attualmente in corso. Si tratta di un nuovo progetto che attualmente non è ancora finanziato (cfr. n. 1.4.2) e che necessita di una nuova base legale. Il progetto NFTA ridimensionato secondo il progetto FTP è detto NFTA 1.

1.4.1 NFTA 1

Il progetto NFTA comprende l'ampliamento degli assi di transito del San Gottardo e del Lötschberg-Sempione quale sistema globale e un miglior raccordo della Svizzera orientale all'asse di transito del San Gottardo (art. 3^{bis} cpv. 2 del decreto sul transito alpino).

Con il ridimensionamento del progetto NFTA si è rinunciato all'ampliamento totale degli assi di transito, mentre gli investimenti NFTA finanziati in precedenza sono stati sanciti nell'articolo 5^{bis} del decreto sul transito alpino (NFTA 1). Sono inclusi nel pacchetto di finanziamento della NFTA 1 le gallerie di base del Lötschberg, del San Gottardo e del Monte Ceneri così come il raccordo della Svizzera orientale alla linea del San Gottardo (Zimmerberg, Hirzel, ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau).

La NFTA 1 viene realizzata in due fasi (allegato 2): la prima fase comprende la sorveglianza del progetto, le gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo (compresa la nuova tratta nella regione di Giustizia) con i relativi collegamenti alla rete ferroviaria esistente, la sistemazione della Surselva, ampliamenti urgenti sulla tratta San Gallo–Arth-Goldau e ampliamenti di tratte della rimanente rete sull'asse del Lötschberg. Sono inoltre inclusi la pianificazione della galleria di base del Monte Ceneri e investimenti preliminari per l'opera di biforcazione «Nidelbad» della galleria di base dello Zimmerberg.

La seconda fase comprende le gallerie di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg, ulteriori ampliamenti sulla tratta San Gallo–Arth-Goldau, il collegamento diretto tra la riva sinistra del lago di Zurigo e l'asse del San Gottardo, così come ampliamenti sulla rimanente rete del San Gottardo, compresi i preparativi per la messa in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. Decideremo in merito all'inizio della costruzione della seconda fase conformemente all'articolo 10^{bis} capoverso 2 del decreto sul transito alpino.

1.4.2

NFTA 2

La NFTA 2 deve essere distinta dai progetti FTP già in corso (Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità, risanamento fonico e NFTA 1). Può essere definita come un nuovo progetto a lungo termine che completa gli attuali progetti FTP. La NFTA 2 sarà lanciata in due fasi: dapprima con il messaggio concernente la pianificazione, in seguito con il messaggio concernente la costruzione della NFTA 2.

Nel messaggio concernente la pianificazione della NFTA 2 verranno illustrate a grandi linee le basi della NFTA 2, che dovranno essere esaminate, e verrà chiesto un credito di pianificazione. Quest'ultimo servirà a finanziare i seguenti lavori:

- elaborazione del progetto preliminare del tracciato della linea «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri, compresi i necessari sondaggi geologici;
- analisi dettagliata secondo criteri di tecnica ferroviaria, economici e politici per le principali tratte NFTA tra Arth-Goldau e Lugano, così come tra Heustrich e la valle del Rodano (corrisponde alle tratte rimandate del perimetro dell'ampliamento totale della NFTA);
- integrazione della NFTA nelle analisi in corso per la seconda tappa di Ferrovia 2000;
- messa in evidenza di strozzature e allestimento di un elenco delle priorità sugli assi di transito Nord-Sud;
- valutazione di miglioramenti per i collegamenti con l'estero, in particolare con la Germania (raccordi nella regione di Basilea) e con l'Italia (raccordi a Sud);
- chiarimento delle possibilità di finanziamento per la NFTA 2.

Si rinuncia espressamente ad aggiornare i progetti preliminari disponibili perché i documenti che verrebbero elaborati per la data di realizzazione della NFTA 2 (dopo il 2020) non sarebbero molto più affidabili dei progetti preliminari disponibili risalenti al 1994.

I risultati di questi studi saranno presentati al Parlamento attorno al 2007/2008 nel messaggio concernente la costruzione della NFTA 2. Solo in questo messaggio, la NFTA 2 sarà veramente concretizzata. Il Parlamento ed eventualmente il popolo decideranno quali costruzioni dovranno essere realizzate e quando avrà luogo la realizzazione. Attualmente si parla di iniziare i lavori attorno al 2020. Il messaggio concernente la costruzione deve disciplinare anche il finanziamento. Attualmente si presume di prolungare la durata del fondo per i grandi progetti ferroviari se le entrate dovessero essere uguali o leggermente adeguate. Il fabbisogno finanziario⁹ dipende dal programma di costruzione.

⁹ Presupponendo che la NFTA 2 comprenda le tratte NFTA rimandate (p. es. aggiramento di Bellinzona, variante dorsale lunga Uri), binari supplementari sulle linee di accesso e adeguamenti nelle regioni di confine con la Germania e l'Italia, secondo le stime attuali il fabbisogno finanziario dovrebbe aggirarsi sui 6-8 miliardi di franchi.

1.4.3 Credito complessivo NFTA

1.4.3.1 Decreto federale concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA

Con il decreto dell'8 dicembre 1999¹⁰ sul finanziamento del transito alpino, il Parlamento ha approvato un credito complessivo per la NFTA 1 pari a 12 600 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998, senza rincaro, imposta sul valore aggiunto e interessi intercalari). La sua scelta è documentata nel messaggio del 31 maggio 1999¹¹ concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA nel numero 142.2.

Credito complessivo NFTA secondo l'indice ZIW¹²

In mio fr. senza IVA e interessi intercalari	Stato dei prezzi 1998 secondo l'indice ZIW		
	1 ^a fase	2 ^a fase	Totale
Sorveglianza del progetto	65		65
Asse del Lötschberg	2 754		2 754
Asse del San Gottardo	5 410	1 202	6 612
Sistemazione Surselva	105		105
Raccordo della Svizzera orientale	129	721	850
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	45	29	74
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	214	257	471
Riserve	978	691	1 669
Totale	9 700	2 900	12 600

Secondo l'articolo 2 del decreto sul finanziamento del transito alpino, da questo credito complessivo il Parlamento ha liberato le risorse finanziarie della prima fase; i crediti della seconda fase sono bloccati. Con il decreto federale proposto vengono ora parzialmente liberati i fondi della seconda fase della NFTA 1.

1.4.3.2 Adeguamento all'indice di rincaro NFTA

Nel luglio 2001 abbiamo proceduto a un adeguamento del credito complessivo NFTA pari originariamente a 12 600 milioni di franchi: la sostituzione dello Zürcher Index für Wohnbauten (ZIW) con l'indice di rincaro NFTA (IRN) ha comportato un aumento del credito a 14 704 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998). La conversione è illustrata nell'allegato 7.

Per procedere a confronti dei costi complessivi della NFTA depurati del rincaro valgono come dati di riferimento i 14 704 milioni di franchi ripartiti come segue al livello dei prezzi del 1998.

¹⁰ FF 2000 136

¹¹ FF 1999 6265

¹² ZIW = Zürcher Index für Wohnbauten.

Credito complessivo NFTA secondo l'IRN

In mio fr. senza IVA e interessi intercalari	Stato dei prezzi 1998 secondo l'IRN (DCF 03.07.01)		
	1 ^a fase	2 ^a fase	Totale
Sorveglianza del progetto	76		76
Asse del Lötschberg	3 214		3 214
Asse del San Gottardo	6 313	1 403	7 716
Sistemazione Surselva	123		123
Raccordo della Svizzera orientale	151	841	992
Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau	52	34	86
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	250	300	550
Riserve	1 141	806	1 947
Totale	11 320	3 384	14 704

Con la determinazione dell'indice di rincaro NFTA e l'adeguamento del credito complessivo NFTA, sono ora a disposizione per la costruzione della NFTA i fondi originariamente approvati, depurati del rincaro, allo stato dei prezzi del 1998.

1.4.3.3 Liberazione delle riserve e trasferimento del credito d'opera

In base all'articolo 3 del decreto federale dell'8 dicembre 1999¹³ sul finanziamento del transito alpino, spetta al nostro Consiglio gestire il credito complessivo. Su domanda del DATEC, il 21 agosto 2002 abbiamo da un lato deciso di liberare dalle riserve 395 073 milioni di franchi a favore delle opere «asse del Lötschberg» (390 mio) e «ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau» (5,073 mio) e dall'altro di trasferire un credito d'opera per un importo di 20 milioni di franchi, conformemente all'articolo 3 lettera a, dall'opera «ampliamenti delle linee della rimanente rete» all'opera «asse del Lötschberg». Il 27 agosto 2003 abbiamo deciso di liberare dalle riserve altri 378 milioni di franchi: 165 milioni di franchi a favore dell'opera «asse del Lötschberg» e 213 milioni di franchi a favore dell'opera «asse del San Gottardo». Le riserve della prima fase si riducono quindi a circa 368 milioni di franchi.

¹³ FF 2000 I 136

Credito complessivo NFTA secondo i decreti del Consiglio federale del 21 agosto 2002 e del 27 agosto 2003

In mio fr. senza IVA e interessi intercalari	Stato dei prezzi 1998 secondo l'IRN (DCF 03.07.01)		
	1 ^a fase	2 ^a fase	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	3 384	14 704

2 Parte speciale

2.1 Linee di accesso nella regione di confine

2.1.1 Raccordo 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 nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA)¹⁴. In esso la Germania garantisce che la NFTA non sarà sottosfruttata a causa della mancanza di capacità o di offerte poco attrattive sulle linee di apporto germaniche.

L'accordo si basa sul principio della territorialità. Ogni Paese è competente della pianificazione e della realizzazione del progetto sul suo territorio. Il coordinamento è garantito da un comitato direttivo.

Nel traffico merci e passeggeri, il nodo di Basilea (accesso dalla linea dell'Alto Reno Karlsruhe–Friburgo in Brisgovia–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.

Da parte svizzera – in caso di effettivo bisogno – per aumentare la capacità sono previsti i seguenti provvedimenti:

- costruzione della nuova linea Mattstetten – Rothrist di Ferrovia 2000;
- costruzione di una nuova trasversale del Giura proveniente dalla regione di Basilea;
- costruzione di un nuovo ponte a doppio binario sul Reno a Basilea.

¹⁴ RS 0.742.140.313.69. Approvato dall'Assemblea federale il 3 marzo 1998, entrato in vigore mediante scambio di note il 2 giugno 1998.

Da parte tedesca la tratta Karlsruhe–Friburgo in Brisgovia–Basilea viene definita come linea d’apporto Nord alla NFTA. Nell’accordo sono elencate diverse misure per aumentare la capacità che se necessario dovranno essere attuate gradatamente:

- aumento della capacità con la posa di una segnaletica moderna per la regolazione dei treni;
- costruzione di sezioni a quattro binari;
- sistemazione di quattro binari sull’intero percorso.

Le misure menzionate vengono attuate a tappe in Svizzera e in Germania in base alla domanda.

Stato della pianificazione da parte svizzera:

- messa in servizio prevista della nuova linea Mattstetten – Rothrist nel dicembre 2004;
- nuova perforazione del Giura: esame nell’ambito della seconda tappa di Ferrovia 2000;
- nuovo ponte sul Reno a Basilea: la procedura di approvazione dei piani è stata avviata nel 2003.

Queste misure sono sufficienti per far fronte al traffico atteso fino al 2020. Un ulteriore ampliamento delle capacità a partire dal 2020 dovrà essere esaminato nell’ambito della pianificazione della NFTA 2. Occorrerà prestare particolare attenzione alla regione di Basilea.

Le ferrovie e le società di infrastrutture ferroviarie interessate hanno dal canto loro avviato una pianificazione globale a lungo termine per la regione di Basilea. La Deutsche Bahn AG, la Société Nationale des Chemins de fer français (SNCF), la Réseau ferré de France (RFF) e le Ferrovie federali svizzere SA hanno presentato al DATEC la loro pianificazione per l’ampliamento della rete ferroviaria nella regione di Basilea.

Si potrà pensare a un’eventuale realizzazione di queste proposte a dipendenza della domanda nel settore dei trasporti. Le possibili soluzioni contenute nello studio verranno integrate nel messaggio concernente la pianificazione della NFTA 2.

La pianificazione strategica globale delle ferrovie lancia tra l’altro la discussione sulle seguenti proposte: una riattivazione e l’ampliamento della linea Mulhouse (F)–Mühlheim (D) per il traffico merci e l’aggiramento della città di Basilea mediante la tratta tedesca dell’Alto Reno (Basel Bad Bf–Bad/Säckingen) e un nuovo collegamento attraverso il Reno sull’asse di Bözberg (bypass Alto Reno).

L’UFT stabilirà questa pianificazione globale nei comitati direttivi istituiti con la Germania e la Francia per il traffico ferroviario transfrontaliero. È stato concordato di elaborare la pianificazione globale per la regione di Basilea in un organo speciale trinazionale germano-franco-svizzero.

2.1.2 Raccordo a Sud

Nel 1999 la Svizzera ha concluso con l'Italia un accordo bilaterale per coordinare la pianificazione della struttura ferroviaria a lungo termine, che è entrato in vigore il 18 maggio 2001¹⁵. Si tratta di un accordo quadro che disciplina la pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria transfrontaliera necessaria, in particolare delle linee di accesso a Sud della NFTA.

Dopo diversi incontri informali, il comitato direttivo istituito nell'ambito di questo accordo si è riunito formalmente per la prima volta il 6 maggio 2003. Al comitato direttivo sono subordinati quattro gruppi di lavoro (gruppo 1: infrastruttura e monitoraggio; gruppo 2: materiale rotabile, problemi di capacità, cooperazione; gruppo 3: concessione, convenzione del Sempione; gruppo 4: politica dei trasporti, statistica, infrastruttura stradale). I partner del comitato direttivo mantengono inoltre contatti con le autorità cantonali in Svizzera e regionali in Italia e con le imprese ferroviarie nazionali e regionali.

I colloqui sono stati incentrati sugli sforzi di entrambi i Paesi per migliorare il traffico merci ferroviario transalpino attraverso la Svizzera con destinazione o provenienza Italia. Alla delegazione svizzera è stato tra l'altro spiegato che in futuro l'Italia sosterrà direttamente a livello finanziario le imprese attive nel trasporto combinato strada/ferrovia. I due Stati sostengono inoltre la costruzione di nuovi terminal nell'Italia del Nord per il trasporto combinato.

Gli obiettivi perseguiti nel traffico merci sono:

- la garanzia delle capacità necessarie sulle linee di accesso alla NFTA per poter trasferire il traffico merci dalla strada alla ferrovia;
- lo sgravo del nodo di Milano con un aggiramento a Est e a Ovest;
- la costruzione e l'allacciamento di nuovi terminal presso Novara (Vercelli) e a Est di Milano (Treviglio).

Nel traffico passeggeri si dà la precedenza agli assi Nord-Sud (San Gottardo e Lötschberg) per collegare rapidamente gli agglomerati urbani e per allacciare la Svizzera all'aeroporto milanese della Malpensa.

L'Italia ha presentato un programma vincolante e già finanziato per migliorare i raccordi a Sud. In vista della messa in servizio della galleria di base del Lötschberg sono importanti gli ampliamenti a Sud di Domodossola (allargamento dei profili, ampliamento dei doppi binari, ulteriori binari di scambio, prolungamento dei binari di scambio dagli attuali 400 a 650 m). Grazie all'allargamento dei profili tra Premosello e Arona il traffico dei container high-cube potrà essere convogliato sulla tratta Lötschberg-Sempione verso i terminal a Ovest di Milano, alleggerendo notevolmente la linea di Luino.

¹⁵ RU 2003 1611

2.2 Progetti di costruzione della seconda fase della NFTA 1

2.2.1 Investimenti nella seconda fase della NFTA 1

L'articolo 196 Cost. prescrive che occorre provare la necessità e lo stato di avanzamento della pianificazione di ogni grande progetto. Per i progetti della seconda fase della NFTA 1, l'UFT ha incaricato l'Istituto di pianificazione dei trasporti¹⁶ del Politecnico federale di Losanna di calcolare la capacità sulle linee di transito. Questo studio aggiornato della piattaforma Nord-Sud comprende un miglior sistema di segnalazione e di comando dei treni del tipo ETCS Level 2 e l'infrastruttura dopo la conclusione della prima tappa di Ferrovia 2000 e della NFTA 1. Nell'offerta si tiene conto della domanda attualmente nota relativa al traffico passeggeri e merci per il periodo 2014/16 (apertura della galleria di base del San Gottardo e del Monte Ceneri).

Le principali questioni affrontate dallo studio sono se gli investimenti previsti per la seconda fase della NFTA 1 siano assolutamente necessari e quale offerta e capacità saranno disponibili sulla rete ferroviaria del 2014/16¹⁷. Indipendentemente dal Politecnico federale di Losanna, a queste stesse domande hanno risposto anche le FFS.

Gli investimenti della seconda fase della NFTA 1 comprendono:

- la galleria di base del Monte Ceneri compresi i collegamenti alla linea esistente;
- la galleria di base dello Zimmerberg compresi i collegamenti alla linea di base;
- il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dello Hirzel);
- gli ampliamenti rimanenti tra San Gallo e Arth-Goldau;
- gli ampliamenti delle linee della rimanente rete compresi i preparativi per l'esercizio sull'asse del San Gottardo.

2.2.2 Galleria di base del Monte Ceneri

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

- con la realizzazione della GBC l'asse di transito Basilea–Chiasso diventa una ferrovia di pianura¹⁸, in modo che potranno essere rimorchiati pesi fino a 2000 tonnellate senza modificare la trazione (eliminazione della locomotiva di testa, intermedia e di spinta). Ne conseguono meno costi e un notevole

¹⁶ LITEP: Laboratoire d'Intermodalité des Transports et de Planification.

¹⁷ Descrizione della metodologia nell'allegato 10.

¹⁸ Rimangono ancora rampe con fino al 21 % di pendenza tra Chiasso Smistamento e Capolago. Nel collegamento Nord-Sud, che ha il maggior carico, la pendenza determinante è del 15 % e si trova tra Capolago e Mendrisio. La rampa Chiasso Sm-Balerna del 21 % è trascurabile per il traffico Sud-Nord.

guadagno di tempo nel traffico merci di transito con un aumento della produttività di circa il 20 per cento sull'asse Basilea–Chiasso;

- con la GBC è possibile ampliare le capacità per garantire tempestivamente la domanda di tracciati nel transito di merci;
- la GBC consente, assieme alla galleria di base del San Gottardo e alla galleria di base dello Zimmerberg, tempi di percorrenza molto attrattivi tra Zurigo e il Ticino (ca. 1½) e tra Zurigo e Milano (tempo di sistema 3 ore) con fermata nella Svizzera centrale e nodi a Bellinzona e Lugano;
- la GBC serve i terminal a Est e a Ovest di Milano;
- l'attrattivo collegamento rapido Locarno–Lugano con la GBC comporta un importante trasferimento del traffico passeggeri dalla strada alla ferrovia e quindi anche notevoli aumenti dei proventi del traffico passeggeri;
- in caso di difficoltà finanziarie (cfr. n. 1.3.3 e 2.2.7), la GBC deve essere prioritaria rispetto alla galleria di base dello Zimmerberg. La sua rapida realizzazione contemporaneamente alla galleria di base del San Gottardo consente di conseguire un risultato ottimale per quanto concerne la capacità e la qualità del trasporto.

Conclusioni: la galleria di base del Monte Ceneri deve essere realizzata quanto prima. La costruzione dovrebbe iniziare nel 2006 (lavori preliminari a partire dal 2005) se nel fondo per i grandi progetti ferroviari saranno disponibili i mezzi finanziari (fatto salvo il programma di sgravio).

Stato della procedura: il progetto GBC è stato pubblicato dal 2 aprile al 16 maggio 2003. La conclusione della procedura di approvazione dei piani (autorizzazione di costruzione) è prevista per la fine del 2004, in modo che a partire dal 2005 si possa iniziare con i lavori preliminari.

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

2.2.3 Galleria di base dello Zimmerberg

La galleria di base dello Zimmerberg (GBZ) migliora il raccordo della Svizzera alla NFTA con una maggiore capacità e riduzioni dei tempi di percorrenza per il traffico passeggeri. Lo studio delle FFS sulla piattaforma d'esercizio Nord-Sud mostra che la GBZ con il tracciato della linea secondo il piano settoriale AlpTransit (galleria a partire dalla biforcazione di Nidelbad fino a Litti) è giustificata dal profilo dell'esercizio:

- con la GBZ è possibile separare il traffico veloce da quello lento e alleggerire Thalwil;
- può essere intensificata l'offerta Zurigo–Svizzera centrale e Zurigo–Ticino secondo le esigenze del mercato;
- è garantita la flessibilità per un ulteriore sviluppo dell'offerta;

- la GBZ consente, assieme alla galleria di base del San Gottardo e alla galleria di base del Monte Ceneri, tempi di percorrenza molto attrattivi Zurigo–Ticino (ca. 1½ ore) e Zurigo–Milano (tempo di sistema 3 ore) con fermata nella Svizzera centrale e nodi a Bellinzona e Lugano.

L'Associazione Traffico e Ambiente (ATA) ha presentato un progetto alternativo per il tracciato della linea nel piano settoriale AlpTransit relativo al corridoio Zurigo–Zugo–Arth–Goldau. Invece della GBZ propone un collegamento sotterraneo Nidelbad–Horgen Oberdorf (ovvero collegamento con la linea esistente Thalwil–Zugo), una nuova galleria a doppio binario dello Zimmerberg e una seconda galleria a binario unico dell'Albis (parallelamente alla galleria a binario unico già esistente). Riassumendo, dall'esame del progetto dell'ATA è risultato quanto segue:

la variante dell'ATA non costituisce una valida alternativa alla variante del piano settoriale AlpTransit per quanto concerne il suo effetto sulla rete (capacità). Rappresenta unicamente un sistema a doppio binario nel perimetro considerato. Per quanto concerne il tempo di percorrenza risparmiato ottiene risultati leggermente peggiori. In base ai calcoli effettuati non offre vantaggi decisivi sul fronte dei costi. Il vantaggio della variante ATA sarebbe la possibilità di una costruzione a tappe.

Conclusion: la galleria di base dello Zimmerberg con il tracciato della linea secondo il piano settoriale AlpTransit è necessaria nell'ottica dell'esercizio ferroviario. Il nostro Consiglio deciderà in merito all'inizio della costruzione. Rispetto alla galleria di base del Monte Ceneri, la galleria di base dello Zimmerberg è secondaria. Il credito per la GBZ rimane quindi ancora bloccato.

Stato delle pianificazioni: per la galleria di base dello Zimmerberg è stato presentato un progetto di proseguimento immediato dei lavori di costruzione con perforazione a partire da Nidelbad (galleria di Thalwil/Ferrovia 2000 prima tappa). La procedura è stata respinta nel 2000 a seguito del rifiuto della proposta di iniziare anticipatamente i lavori (trasferimento dalla seconda alla prima fase).

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

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

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

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

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

Conclusioni: nel programma della seconda fase della NFTA 1, la galleria dello Hirzel è per ora rimandata. Stabiliremo quando sarà opportuno riesaminarla e se necessario proporremo di liberare il credito.

Stato delle pianificazioni: per il collegamento della riva sinistra del lago di Zurigo con la linea del San Gottardo non esiste ancora un progetto. A breve termine non sono previste ulteriori pianificazioni.

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

2.2.5 Ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau

Con la seconda fase degli ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau si perseguono i seguenti obiettivi:

- riduzione dei tempi di percorrenza e di conseguenza garanzia dei raccordi nei diversi nodi (p. es. Pfäffikon, Arth-Goldau ecc.);
- stabilizzazione dell'orario e di conseguenza eliminazione delle tratte soggette a ritardo e aumento della flessibilità d'esercizio;
- miglioramento delle coincidenze tra i treni e della sicurezza dell'esercizio;
- aumento della capacità delle tratte.

I moduli contenuti nella seconda fase sono elencati nell'allegato 11.

Conclusioni: gli ampliamenti della seconda fase sulla tratta tra San Gallo e Arth-Goldau sono necessari dal profilo dell'esercizio e per aumentare la sicurezza. Devono essere realizzati quanto prima.

Stato delle pianificazioni: per i rimanenti ampliamenti sulla tratta San Gallo–Arth-Goldau non ci sono ancora progetti.

Costi: i costi finali presumibili per i rimanenti ampliamenti sulla tratta San Gallo–Arth-Goldau sono stimati a 51 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998).

2.2.6

Ampliamenti sulle tratte della rimanente rete

La rimanente rete ferroviaria delle FFS SA e della BLS Lötschbergbahn SA viene completata con ampliamenti delle tratte esterne al perimetro NFTA per sfruttare in modo ottimale le capacità delle nuove tratte su tutto l'asse Nord-Sud Basilea-Lötschberg-Domodossola-Milano e Basilea-San Gottardo-Monte Ceneri-Milano e per ottenere un miglioramento dell'offerta su tutta la rete. Senza questi investimenti esterni al vero e proprio perimetro NFTA, lo sfruttamento delle gallerie di base sarebbe fortemente limitato. Gli ampliamenti delle tratte sulla rimanente rete consentono di eliminare le lacune di capacità sulle linee di accesso e di far circolare lunghi treni merci. Per la seconda fase, rientrano nell'opera «ampliamenti delle linee della rimanente rete» le sezioni «ampliamenti sull'asse del San Gottardo (FFS)» e «preparativi dell'esercizio sull'asse del San Gottardo (FFS)».

Finora i crediti NFTA non comprendevano fondi per la messa in servizio delle gallerie di base. Per la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg sono necessari circa 120 milioni di franchi che devono essere liberati a carico delle riserve. Per la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo e del Monte Ceneri il fabbisogno di fondi non è ancora stato previsto e deve essere definito. Si tratta di investimenti nelle sottostazioni, nei centri di manutenzione, nei veicoli di manutenzione, antincendio e di salvataggio, come pure nelle apparecchiature e nei dispositivi di controllo dei treni sulle linee di accesso. Per i preparativi d'esercizio sull'asse del San Gottardo, presso le FFS e la AlpTransit San Gottardo SA (ATG) sono iniziati i lavori preliminari per calcolare il fabbisogno finanziario.

Dall'esame della piattaforma d'esercizio Nord-Sud risulta quanto segue:

- nella regione del lago di Zugo (bretella Rotkreuz, stazione Arth-Goldau) i cantieri devono essere coordinati con la costruzione della galleria di base dello Zimmerberg. Nella regione di Bellinzona (adeguamento della topologia dei binari) i cantieri devono essere coordinati con la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri. Dipendono inoltre dalla densità dell'offerta nella regione di Zugo-Arth-Goldau e in Ticino;
- nelle regioni di Axen e Bellinzona, critiche dal profilo della capacità, occorre aumentare la prestazione delle tratte e dei nodi aumentando i treni. È quindi necessario ridurre i tempi di attesa per le coincidenze. I provvedimenti devono essere attuati nell'ambito della migrazione all'ETCS Level 1 e 2 (elettronica prima del cemento).

Conclusion: l'ampliamento delle linee della rimanente rete sull'asse del San Gottardo deve terminare in modo da essere pronto per la messa in servizio della galleria di base del Monte Ceneri e per gli ampliamenti dell'offerta Zurigo-Svizzera centrale e Zurigo-Ticino.

Stato delle pianificazioni: per gli ampliamenti delle linee della rimanente rete non esistono ancora progetti.

Costi: per gli ampliamenti delle linee della rimanente rete dell'asse del San Gottardo sono previsti 300 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998).

2.2.7

Ripercussioni del programma di sgravio

Il programma di sgravio 2003 (stato del nostro messaggio) prevede di ridurre i versamenti della TTPCP al fondo FTP negli anni 2004–2007. Solo l'80 per cento (invece dell'attuale 100 %) della quota federale sui proventi della TTPCP deve essere versato al fondo. Nel 2004, 50 milioni di franchi cambieranno quindi destinazione, nel 2005 125 milioni e nel 2006–2007 150 milioni all'anno.

La riduzione dei versamenti al fondo FTP ha come conseguenza che con il programma di costruzione dei grandi progetti FTP (NFTA, Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità) previsto inizialmente non si potrà più rispettare il limite degli anticipi e bisognerà introdurre misure correttive: il programma di costruzione deve essere prolungato o se del caso ridimensionato.

La seconda fase della NFTA 1 ha un'importanza strategica per l'obiettivo costituzionale del trasferimento del traffico. Solo gli investimenti della seconda fase consentiranno di completare l'asse del San Gottardo della NFTA, trasformandola in una moderna ferrovia di pianura attraverso le Alpi.

Nella seconda fase della NFTA 1 vi sono in compenso possibilità di una realizzazione a tappe ed eventualmente di un ridimensionamento. Da un lato è temporaneamente rimandata la costruzione della galleria dello Hirzel, la cui necessità non è stata dimostrata. Dall'altro, si potrebbe rimandare di uno-due anni l'inizio dei lavori di costruzione della galleria di base dello Zimmerberg (GBZ) e/o del Monte Ceneri (GBC).

La GBC è prioritaria negli investimenti della seconda fase della NFTA 1, com'è stato illustrato nel numero 2.2.2, sia per la sua importanza per la capacità e la qualità dell'asse di transito del San Gottardo sia per lo stato avanzato del progetto e dei lavori di costruzione.

Anche la GBZ è necessaria (cfr. n. 2.2.3). Contrariamente alla GBC la sua priorità è però secondaria. Il progetto è meno progredito della GBC e il rinvio della sua messa in servizio ha conseguenze meno gravi sul traffico. L'inizio dei lavori di costruzione della GBZ deve quindi essere rimandato se c'è il pericolo di superare il limite degli anticipi. Attualmente si prevede che la costruzione dovrebbe iniziare nel 2008, con un ritardo di due anni.

2.2.8

Domanda di liberazione dei crediti della seconda fase

Dalle cifre precedenti risulta che i crediti bloccati devono essere liberati prioritariamente per la galleria di base del Monte Ceneri e i rimanenti ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau. Gli ulteriori investimenti della seconda fase devono essere rimandati di circa due anni a causa del programma di sgravio, della diminuzione dei proventi della TTPCP dovuta a motivi congiunturali e del grado di sviluppo dei progetti e delle costruzioni. Si propone quindi di liberare in un primo tempo solo la seconda fase dei crediti d'opera «asse del San Gottardo» (GBC) e «ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau». La liberazione degli altri crediti d'opera bloccati verrà proposta solo quando l'efficacia del programma di sgravio e la situazione del bilancio federale daranno migliori risultati e le basi di pianificazione saranno state perfezionate. Affinché il nostro Consiglio possa assumere la gestione operativa del credito NFTA (art. 3 decreto sul finanziamento del transito alpino) occorre liberare

anche i crediti bloccati a titolo di riserve della seconda fase. Il proseguimento delle pianificazioni concernenti la galleria di base dello Zimmerberg è assicurato con circa 25 milioni di franchi provenienti dalla prima fase già liberata.

In mio. fr.	1998 secondo IRN			Totale
	1 ^a fase liberata	2 ^a fase liberata	2 ^a fase bloccata	
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

Conclusion: dai crediti bloccati della seconda fase della NFTA 1 sono liberati 2243 milioni di franchi. 1141 milioni di franchi rimangono bloccati.

2.3 Studio di economicità della NFTA

Il nuovo studio di economicità della NFTA realizzato nel 2002 aggiorna quello del 14 febbraio 1997. Il programma del 1997 relativo all'esercizio e all'offerta come pure i costi d'esercizio e i dati concernenti il reddito calcolati allora sono stati ripresi. Le spese d'investimento conformemente al decreto FTP sono invece state adeguate ai dati più recenti a disposizione. La messa in servizio delle gallerie di base è stata inoltre adeguata ai tempi previsti attualmente.

Gli studi di economicità del 1997 e del 2002 danno indicazioni sul trasporto ferroviario sull'asse Nord-Sud con o senza NFTA. Il periodo preso in esame comprende circa 50 anni e di conseguenza le indicazioni sono molto incerte. Gli studi di economicità confrontano i particolare i costi (aggiuntivi) e i redditi (aggiuntivi) che risultano da una nuova infrastruttura nel sistema ferroviario. Entrambi gli studi giungono alla conclusione che la NFTA può valorizzare il trasporto ferroviario e consentire di ottenere redditi supplementari.

Da un confronto dello studio di economicità del 2002 con quello del 1997 risulta tuttavia che l'economicità è peggiorata. Questa situazione è dovuta da un lato alle maggiori esigenze in materia di sicurezza e ai costi supplementari che ne risultano e dall'altro alla messa in servizio con un ritardo di sei anni della galleria di base del San Gottardo e di conseguenza alla mancanza per sei anni dei contributi di copertura derivanti dal traffico passeggeri e merci. Questi effetti rendono inoltre difficile il rimborso dei mutui di mercato remunerabili (pari al 25 % dell'importo totale) con i redditi supplementari derivanti dalla NFTA. Alle attuali condizioni quadro un rimborso totale non appare più possibile.

Queste indicazioni a prima vista poco soddisfacenti dipendono anche dal fatto che gli studi di economicità esaminano solo una fattispecie limitata (nel caso in questione: situazione con o senza NFTA). Non possono tener conto di diversi fattori importanti che determinano il sistema esistente in Svizzera per finanziare il traffico ferroviario. La questione della rimborsabilità dei mutui a interesse pieno, pari al massimo al 25 per cento, che si pone peraltro anche per Ferrovia 2000 e per il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ad alta velocità, non può quindi essere risolta nell'ambito di questo progetto ma deve essere chiarita in un contesto globale superiore (cfr. n. 1.3.2). Questa situazione vale anche per i costi successivi non coperti degli investimenti nell'infrastruttura dei trasporti pubblici.

Abbiamo già discusso la questione e incaricato il DATEC di elaborare una proposta di soluzione del problema in collaborazione con il DFE e di sottoporcela nel primo semestre del 2004. Le proposte di soluzione riguardano le condizioni di finanziamento sia sul fronte delle uscite sia su quello delle entrate.

Il DATEC, in collaborazione con il DFE, sta attualmente esaminando quale combinazione di misure consente di raggiungere lo scopo. Nel primo semestre del 2004 ci verrà sottoposto il relativo progetto. Se saranno necessarie modifiche di legge, il progetto sarà sottoposto al Parlamento.

2.4 Costi della NFTA

2.4.1 Costi effettivi al 31 dicembre 2002

I lavori di costruzione delle gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo sono in pieno svolgimento. Alla fine del 2002 le prestazioni fornite e le fatture contabilizzate ammontavano in totale a 3 707 milioni di franchi. Circa un quarto delle prestazioni ordinate e il 25 per cento dei costi finali presumibili sono quindi stati contabilizzati.

2.4.2 Costi finali presumibili al 31 dicembre 2002

Semestralmente i costi finali presumibili della NFTA 1 sono ricalcolati in base al progetto aggiornato e agli ultimi dati esistenti e indicati nel rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori. Essi comprendono tutte le prestazioni note i cui costi sono consolidati fino alla conclusione del progetto. Alla fine del 2002 ammontavano a 14 445 milioni di franchi e risultavano quindi inferiori di 249 milioni al totale del credito complessivo NFTA dell'8 dicembre 1999 di 14 704 milioni (stato dei prezzi 1998). La loro composizione è illustrata nell'allegato 8.

2.4.3 Precisione dei costi finali presumibili

Il primo messaggio del 23 maggio 1999¹⁹ concernente la costruzione di una ferrovia attraverso le Alpi svizzere precisava nel numero 221 che la stima dei costi corrisponde al valore più probabile dei costi di costruzione e non comprende riserve. Già

¹⁹ FF 1990 II 812

allora era noto che occorreva considerare fattori come le tecniche più costose di costruzione delle gallerie per ridurre la durata dei lavori, le maggiori esigenze in materia di sicurezza e le imponderabilità geologiche. I costi stimati hanno quindi una precisione variante tra il +30–40 per cento e il –10 per cento (grado di variazione dei costi). Ciò significa che nel caso più sfavorevole i costi aumenterebbero al massimo del 30–40 per cento, mentre in quello più favorevole scenderebbero del 10 per cento.

Nel numero 231.4, il messaggio del 26 giugno 1996²⁰ sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (messaggio FTP) fa riferimento al messaggio già menzionato del 1990. I costi attestati nel messaggio FTP sono commentati nell'allegato 3 nella tabella «Precisione dei costi d'investimento». Si osserva in particolare che eventuali cambiamenti dei sistemi di gallerie da un tubo a due binari a due tubi a binario unico al Monte Ceneri e allo Zimmerberg non sono inclusi nei costi. Inoltre si rilevano le incertezze ancora esistenti nel calcolo dei costi. Di conseguenza si costituisce una riserva del 15 per cento sui costi del progetto che attualmente è inclusa nel credito complessivo come credito d'opera «riserve»²¹ nel decreto sul finanziamento del transito alpino.

I costi della NFTA rientrano tuttora nei limiti stabiliti. Gli sviluppi nel settore della sicurezza e della tecnica e i nuovi problemi geologici mostrano che è corretto calcolare un limite massimo del grado di variazione al +30–40 per cento. I fattori imponderabili verificatisi sinora hanno provocato un aumento dei costi pari a circa il 15 per cento. La necessaria prevenzione dei rischi per il rimanente periodo di costruzione richiede quindi un aumento del credito complessivo NFTA. Con un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi i costi globali rientrano tuttavia ancora nei limiti previsti.

Conclusion: il credito d'opera «riserve» è di fatto esaurito. I fattori imponderabili verificatisi sinora hanno fatto avvicinare i costi complessivi al limite massimo calcolato inizialmente (grado di variazione pari al massimo al +30–40 %).

2.5 Riserve

2.5.1 Gestione delle riserve

L'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino delega la gestione del credito complessivo NFTA al Consiglio federale. Il nostro Consiglio può in particolare costituire riserve a favore di crediti d'opera nell'ambito dei fondi liberati dal Parlamento, per quanto sia fornita la prova che i costi supplementari sorti non possano essere compensati con altri provvedimenti e la liberazione sia necessaria per stabilizzare la situazione finanziaria. La delega al nostro Consiglio è giustificata dal profilo pratico e delle competenze. Nel messaggio concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA si osserva che le competenze politiche e legislative del Parlamento non sono toccate dalla scelta del modello «Consiglio federale».

²⁰ FF 1996 IV 551

²¹ Il credito d'opera riserve ammontava inizialmente a 1947 milioni di franchi (prima del trasferimento del credito d'opera da parte del Consiglio federale).

Mediante i decreti federali, il mandato di realizzazione della NFTA è disciplinato in modo esaustivo. In base ad essi, il Consiglio federale è obbligato a utilizzare le riserve solo per modifiche di progetti necessarie per motivi di sicurezza o di tecnica della costruzione. Le modifiche che costituiscono un ampliamento del progetto al di là dei progetti decisi richiedono una decisione del legislatore. Questa ripartizione è adeguata, dal momento che la decisione sulla liberazione delle riserve dipende in primo luogo da fattori tecnici e finanziari e rientra quindi nel livello esecutivo del Consiglio federale, del Dipartimento o dell'ufficio. Questo modello consente inoltre di reagire più rapidamente agli sviluppi tecnologici e di integrarli nel progetto. La direzione del progetto dispone complessivamente di maggiore flessibilità²².

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

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

2.5.2 Impiego delle riserve

La NFTA è un progetto in continuo sviluppo a causa del lungo periodo di pianificazione e di costruzione. Le nuove conoscenze nel settore della costruzione e della sicurezza devono essere integrate nell'esecuzione, come prescrive esplicitamente l'articolo 3^{bis} del decreto sul transito alpino²³: In questo senso sono stati utilizzati i fondi per ottimizzare il progetto e poter disporre successivamente di una trasversale alpina efficiente e moderna.

Con queste premesse, nella galleria di base del Monte Ceneri si è passati dal sistema a un tubo a doppio binario a quello a due tubi a binario unico. Considerati i recenti incidenti nelle gallerie e grazie alle tecnologie attualmente esistenti, le spese supplementari di circa 642 milioni di franchi non solo sono giustificate ma assolutamente necessarie nell'ottica della sicurezza.

Anche l'investimento preliminare nella deviazione sotterranea nel Cantone di Uri in relazione alla «dorsale lunga chiusa» (ca. 100 mio fr.) è necessario se si intende garantire questa opzione per una fase successiva. Una realizzazione successiva della deviazione avrebbe come conseguenza che la galleria di base del San Gottardo dovrebbe rimanere bloccata per un lungo periodo dopo la sua messa in servizio. Questa situazione

²² Per ulteriori informazioni sui due modelli allora in discussione si rimanda al numero 142.1 del messaggio del 31 maggio 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA: FF 1999 6265

²³ Art. 3^{bis} cpv. 1: ... A tale fine vanno applicati in permanenza gli sviluppi tecnologici in campo ferroviario. ...

sarebbe in contraddizione con il mandato costituzionale affidato alla Confederazione di realizzare rapidamente e in modo esaustivo il trasferimento del traffico merci. Per questo motivo la deviazione sotterranea è integrata nel nuovo progetto Uri 2003.

Anche l'investimento supplementare di 150 milioni di franchi per il raccordo di Frutigen è stato effettuato in vista di una soluzione a lungo termine. Costruendo subito la galleria aperta a due tubi dell'Engstlige possono essere sfruttate le sinergie.

I costi finali presumibili sono illustrati nell'allegato 8.

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

2.6 Credito aggiuntivo

2.6.1 Aspetti formali

Un credito aggiunto è un aumento di un credito d'impegno deciso dal Parlamento in base a un messaggio del Consiglio federale. Con un credito aggiuntivo il Parlamento completa un credito d'impegno insufficiente. Un credito aggiuntivo deve essere chiesto senza indugio se prima o durante l'esecuzione di un progetto risulta che il credito d'impegno autorizzato non è sufficiente. Vale il principio secondo cui occorre chiedere un credito aggiuntivo solo se è provato che un credito stanziato non è sufficiente. Questo principio si applica anche alla NFTA: fintanto che i costi si mantengono nell'ordine di grandezza previsto, non entra in discussione un credito aggiuntivo.

Nella nostra decisione di esaurire dapprima il credito d'opera «riserve» per le modifiche di progetti dovute a motivi di sicurezza abbiamo seguito questo principio. Questo atteggiamento è stato peraltro discusso dalla Delegazione di vigilanza della NFTA e di principio approvato. Fintanto che c'erano ancora a disposizione riserve autorizzate non v'era motivo di chiedere un credito aggiuntivo.

Ora è però giunto il momento di chiederlo. Per diversi motivi è opportuno presentare al Parlamento la domanda di credito contemporaneamente al progetto di liberazione parziale della seconda fase. Da un lato la liberazione della seconda fase e il credito aggiuntivo NFTA hanno uno stretto nesso causale e di conseguenza trattiamo entrambi i temi in un unico messaggio. D'altro lato il finanziamento totale degli investimenti della seconda fase è garantito solo se il Parlamento approva anche il credito aggiuntivo. Il Parlamento dispone in tal modo di un'informazione esaustiva e può decidere con conoscenza di causa.

Il credito aggiuntivo si riferisce al credito d'opera «riserve». Come già illustrato in precedenza (cfr. n. 2.5.2), le modifiche di ordinazioni sono già attualmente contenute in questo credito d'opera. Dal momento che il credito aggiuntivo deve coprire i probabili costi supplementari futuri dovuti principalmente a imponderabilità geologiche e in materia di tecnica della costruzione e che possono essere indennizzati solo con una modifica dell'ordinazione da parte della Confederazione, è opportuno attribuirlo alle riserve. Visto che non si possono prevedere i costi supplementari non è opportuno suddividere i fondi tra le singole opere. Il credito aggiuntivo serve di

conseguenza ad aumentare le riserve per costituire nuovamente il margine di manovra necessario.

Affinché sia mantenuto il margine complessivo dei costi, a prescindere dal credito aggiuntivo tutti i partecipanti al progetto devono attuare una rigida strategia difensiva contro gli aumenti dei costi. A tal fine, devono prendere provvedimenti efficaci di controllo dei costi e di compensazione. Non sono accettate richieste supplementari, anche se auspicabili dal profilo politico e regionale, se non sono tecnicamente obbligatorie o sostenibili finanziariamente.

Considerata la stretta interrelazione tra il credito aggiuntivo e la liberazione parziale della seconda fase della NFTA, presentiamo contemporaneamente le proposte per deliberazione e decisione. Proponiamo di attribuire il credito aggiuntivo al credito d'opera «riserve».

2.6.2 Domanda di credito aggiuntivo

Con il credito aggiuntivo sono finanziate prestazioni supplementari dovute a ottimizzazioni del progetto, ordinazioni supplementari, nuove esigenze in materia di sicurezza, costi supplementari dovuti a ritardi nel progetto e alla nuova dotazione delle riserve.

Le prestazioni supplementari sono suddivise nel seguente modo:	In mio fr.
– Completamento Frutigen ed errori di aggiudicazione BLS AlpTransit SA	320
– Galleria di base del Monte Ceneri (cambiamento di sistema da una galleria a doppio binario a due gallerie a binario unico)	650
– Completamento progetto Uri 2001/2003 e investimento preliminare per la deviazione dorsale lunga chiusa	350
– Ottimizzazione del progetto GBG, liberazione 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	<u>400</u>
Totale prestazioni supplementari	<u>2450</u>
Dedotte le riserve ancora disponibili (stato al 31.12.2002)	<u>1550</u>
Credito aggiuntivo	900

Considerati i costi finali presumibili stimati e non ancora consolidati che sono stati annunciati verbalmente e i rimanenti rischi inerenti al progetto (cfr. anche allegati 8 e 9) si osserva che le riserve della Confederazione sono di fatto esaurite. Senza credito aggiuntivo il credito d'opera «riserve» sarebbe presto superato o gli investimenti prioritari della seconda fase non potrebbero essere realizzati totalmente.

In base alle considerazioni di cui ai numeri 2.4, 2.5.1 e 2.5.2 e alla ricapitolazione dei costi contenuta negli allegati 8 e 9 chiediamo un credito aggiuntivo di 900

milioni di franchi. Quando sarà disponibile il conteggio finale relativo alla prima tappa di Ferrovia 2000, decideremo se il credito aggiuntivo sarà imputato ai fondi rimanenti della prima tappa di Ferrovia 2000.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione

La Confederazione deve garantire la vigilanza e il controllo del progetto NFTA. L'UFT è incaricato dell'esecuzione. Attualmente dispone di 16 posti per la complessa gestione del progetto, della sicurezza e del fondo, come pure per il controlling ufficiale. A questo gruppo si aggiungono esperti interni ed esterni. L'UFT dispone inoltre di tre posti per l'ampia e complessa procedura di approvazione dei piani della NFTA. Con queste risorse sono garantiti il proseguimento della seconda fase della NFTA 1 e il seguito ad hoc del progetto da parte della Confederazione.

3.2 Ripercussioni finanziarie

Le uscite del credito complessivo NFTA provengono dal fondo FTP. Questo fondo è alimentato da speciali fonti finanziarie e di conseguenza i prelievi sono neutrali per il conto finanziario della Confederazione, fatta salva un'eccezione.

L'eccezione riguarda la parte dell'imposta sugli oli minerali. Conformemente all'articolo 196 numero 3 Cost., quest'ultima copre il 25 per cento delle spese complessive delle due gallerie di base della NFTA. Più sono alti i costi di queste due opere, più fondi provenienti dall'imposta sugli oli minerali devono essere messi a disposizione a carico del conto finanziario.

Con la ripartizione del credito in due fasi e la liberazione parziale della seconda fase, si rispettano le disposizioni concernenti il finanziamento della NFTA e si risolvono le difficoltà finanziarie. I fondi da liberare sono in particolare inclusi totalmente nel credito complessivo conformemente al decreto sul finanziamento del transito alpino. La liberazione parziale della seconda fase e il credito aggiuntivo sono considerati e finanziati totalmente dal fondo FTP. Il credito aggiuntivo comporta un prolungamento della durata del fondo FTP di circa due anni.

3.3 Ripercussioni sull'informatica

Gli aspetti informatici sono stati considerati nell'impostazione del nuovo credito complessivo. Si è in particolare cercato di creare una struttura semplice, dal momento che deve essere riprodotta in tutti gli strumenti informatici. Inoltre, una struttura semplice influisce positivamente sui costi del settore. Non sono necessari nuovi strumenti informatici.

3.4 Riperussioni sui Cantoni

I Cantoni non partecipano al finanziamento delle opere e di conseguenza non devono assumere oneri supplementari. Le richieste cantonali di prestazioni supplementari sono chiaramente respinte. Queste esigenze supplementari devono essere finanziate dai Cantoni stessi.

3.5 Riperussioni sull'economia nazionale

La NFTA crea e garantisce posti di lavoro a medio e lungo termine sugli assi di transito, attualmente per la pianificazione e la costruzione. Il progetto dà nuovo slancio all'economia locale nelle regioni periferiche. Altri posti di lavoro nell'industria dell'indotto dipendono dalla NFTA. Queste diverse migliaia di posti di lavoro istituiti dalla NFTA generano a loro volta molti posti di lavoro indiretti.

4 Programma di legislatura

La NFTA 1 è parte integrante della modernizzazione delle ferrovie menzionata nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003²⁴. Il disegno fornisce un contributo all'attuazione dell'obiettivo 7 del programma di legislatura in corso.

5 Rapporto con il diritto europeo

Il presente decreto federale è in sintonia con il diritto europeo. Consente la realizzazione della NFTA come prevista nell'accordo sul transito tra la Svizzera e l'Unione europea e nell'accordo sui trasporti terrestri.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Il presente decreto federale si basa sull'articolo 167 della Costituzione federale.

L'articolo 81 Cost. affida alla Confederazione la competenza di realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione nell'interesse del Paese o di una sua gran parte. L'articolo 167 Cost. attribuisce all'Assemblea federale la competenza di decidere le spese della Confederazione. Il Parlamento autorizza le spese della Confederazione e può affrontare gli impegni finanziari come i crediti d'impegno.

Basandosi su queste disposizioni, l'articolo 196 numero 3 Cost. prevede che l'Assemblea federale autorizzi i fondi necessari per realizzare i grandi progetti ferroviari con crediti d'impegno.

L'articolo 16 del decreto sul transito alpino²⁵ stabilisce inoltre che l'Assemblea federale decida a tappe su questi crediti d'impegno. Ha agito in questo senso libe-

²⁴ FF 2000 2054

²⁵ RS 742.104

rando nell'articolo 2 del decreto sul finanziamento del transito alpino²⁶ i crediti per la prima fase di costruzione, mentre i fondi per la seconda fase rimangono bloccati. I progetti delle due fasi sono descritti nell'articolo 10^{bis} capoverso 1 del decreto sul transito alpino, mentre il capoverso 2 affida al Consiglio federale la competenza di decidere sull'inizio della costruzione della seconda fase.

Con la presente domanda di credito presentata al Parlamento per deliberazione e votazione si chiede di liberare parzialmente i mezzi finanziari per la seconda fase di costruzione. Come già illustrato e motivato a fondo nel messaggio concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA nel numero 51 «Costituzionalità e legalità»²⁷, le opere non menzionate esplicitamente nell'articolo 10^{bis} capoverso 1 lettera a (sistemazione delle linee della rimanente rete, sistemazione della Surselva, sorveglianza del progetto) e una parte dell'opera prevista per la seconda fase conformemente all'articolo 10^{bis} capoverso 1 lettera b «sistemazione della tratta San Gallo–Arth-Goldau» sono integrati nella prima fase. Questa procedura è conforme alla legge dal momento che il Consiglio federale ha comunque la competenza decisionale sull'inizio della costruzione della seconda fase.

La costituzionalità e la legalità del presente decreto sono quindi date.

6.2 Forma dell'atto normativo

Per il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei crediti bloccati della seconda fase della NFTA è previsto il seguente decreto.

6.2.1 Decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1

Conformemente all'articolo 196 numero 3 capoverso 4 della Costituzione federale in relazione all'articolo 16 del decreto sul transito alpino²⁸, l'Assemblea federale stanZIA con un decreto federale semplice i crediti necessari per i grandi progetti ferroviari.

Il decreto in vigore dell'8 dicembre 1999²⁹ concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA corrisponde a questa forma di atto normativo. Con la presente domanda di credito presentata al Parlamento per deliberazione e votazione si modifica il decreto vigente e nel frattempo si propone un credito aggiuntivo.

In quanto decreto federale semplice non sottostà al referendum.

Il decreto federale sul credito aggiuntivo sottostà al freno alle spese.

26 FF 2000 136

27 FF 1999 6296

28 RS 742.101

29 FF 1999 6309

6.3

Spiegazioni

Art. 1

Questa disposizione stabilisce l'importo del credito stanziato. Precisa che l'importo aumenta le riserve. L'attribuzione alle riserve è motivata nel numero 2.6.1.

Art. 2

L'articolo 2 stabilisce che la gestione del credito aggiuntivo è di competenza del Consiglio federale. In tal modo si ripete quanto è già stato stabilito nell'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino, in particolare nella lettera c, per il credito complessivo.

Art. 3

L'articolo 3 stabilisce le modifiche del diritto vigente.

Art. 1

In questo articolo sono riprese le modifiche derivanti dal decreto del Consiglio federale sull'aumento del credito complessivo equivalente al rincaro calcolato secondo il nuovo indice di rincaro della NFTA (IRN). Per i calcoli si rimanda alle spiegazioni contenute nell'allegato 7.

I crediti per la seconda fase di costruzione sono liberati solo parzialmente. I crediti bloccati sono liberati dapprima per gli investimenti prioritari (galleria di base del Monte Ceneri e rimanenti ampliamenti tra San Gallo e Arth-Goldau). Rimangono bloccati i crediti d'opera per le gallerie di base dello Zimmerberg e dello Hirzel.

Art. 4

In quanto decreto di finanziamento, il presente decreto federale non sottostà al referendum.

Allegati

- 1 Cartina degli investimenti NFTA 1
- 2 Ripartizione degli investimenti NFTA 1 nelle fasi 1 e 2
- 3 Piano degli investimenti FTP
- 4 Fondo per i grandi progetti ferroviari (fondo FTP)
- 5 Ipotesi per la simulazione del fondo
- 6 Simulazione del fondo al 28 luglio 2003
- 7 Conversione del credito globale NFTA/IRN
- 8 Costi e finanze al 31.12.2002
- 9 Visione d'insieme del credito aggiuntivo
- 10 Descrizione CAPRES e FASTA
- 11 Elenco dei moduli di ampliamento San Gallo–Arth-Goldau

Investimenti NFTA 1

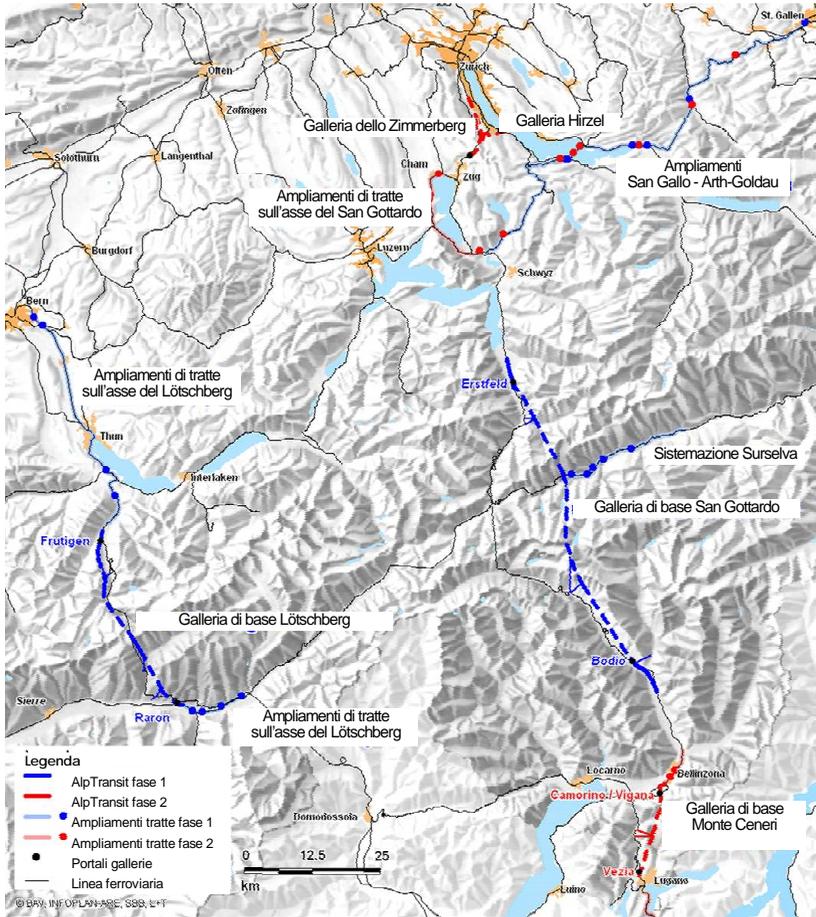
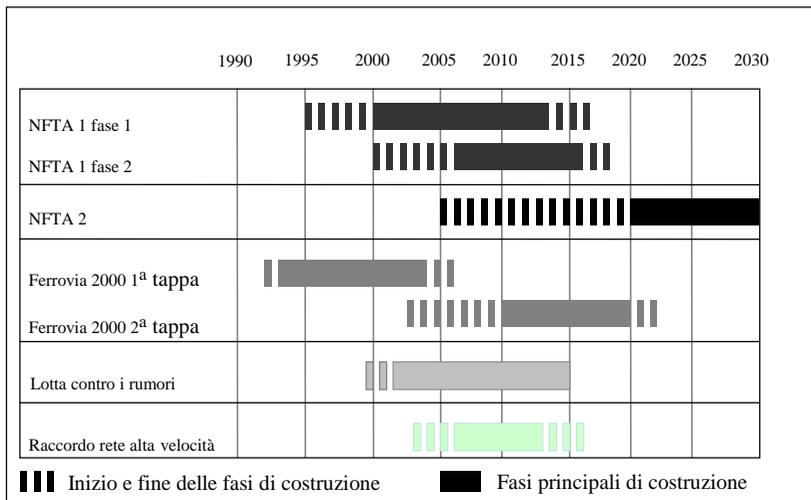


Illustrazione in bianco e nero: per la ripartizione nelle fasi 1 e 2 cfr. l'allegato 2.

Ripartizione delle sezioni di tutto il progetto NFTA 1 nelle fasi 1 e 2

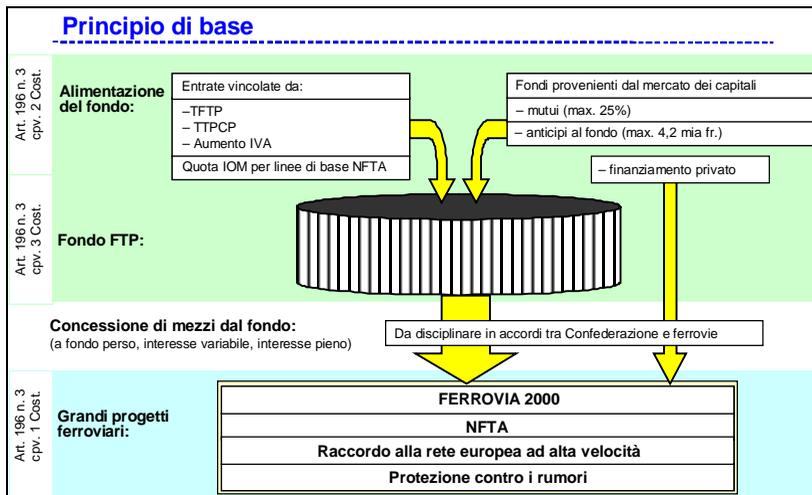
Opera	Sezioni fase 1	Sezioni fase 2
Sorveglianza del progetto	Credito di sorveglianza UFT e DATEC	
Asse del Lötschberg	<ul style="list-style-type: none"> – Galleria di base del Lötschberg (in parte a binario unico) tra le regioni di Frutigen e Steg/Baltschieder – Collegamento alla linea esistente 	
Asse del San Gottardo	<ul style="list-style-type: none"> – Galleria di base del San Gottardo (due tubi a binario unico tra Altdorf/Erstfeld e Bodio/Biasca) – Nuova tratta nella regione di Giustizia – Collegamento alla linea di base 	<ul style="list-style-type: none"> – Galleria di base del Monte Ceneri (due tubi a binario unico) tra le regioni Sant'Antonino/Cadenazzo e Lugano/Vezia – Collegamento alla linea esistente
Sistemazione Surselva	<ul style="list-style-type: none"> – Landquart–Disentis (RhB) – Sedrun–Disentis (FO) 	
Raccordo Svizzera orientale		<ul style="list-style-type: none"> – Galleria di base dello Zimmerberg (tra Thalwil e Littli/Baar) – Collegamento alla linea esistente – Collegamento diretto tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo (galleria dello Hirzel)
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	<ul style="list-style-type: none"> – San Gallo (FFS) – San Gallo–Haggen (SOB) – Doppio binario Degersheim (SOB) – Lichtensteig–Wattwil (FFS) – Wattwil (FFS) – Uznach (FFS) – Schmerikon (FFS) – Pfäffikon Est (SOB) – Pfäffikon Centro (SOB) 	<ul style="list-style-type: none"> – Wattwil Sud (FFS) – Doppio binario Uznach–Schmerikon (FFS) – Rapperswil (FFS) – Doppio binario Hurden (SOB) – Pfäffikon–Freienbach (SOB) – Isola a doppio binario Sattel (SOB)
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	<ul style="list-style-type: none"> – Sull'asse del Lötschberg BLS – Sull'asse del Lötschberg FFS – Preparativi d'esercizio del Lötschberg 	<ul style="list-style-type: none"> – Sull'asse del San Gottardo FFS – Preparativi d'esercizio San Gottardo e Monte Ceneri

Piano degli investimenti FTP



La NFTA 2 è un progetto che non è ancora né deciso né finanziato. Sarà oggetto di un messaggio di pianificazione e successivamente di un messaggio sulla costruzione (cfr. n. 1.4.2).

Fondo per i grandi progetti ferroviari (fondo FTP)



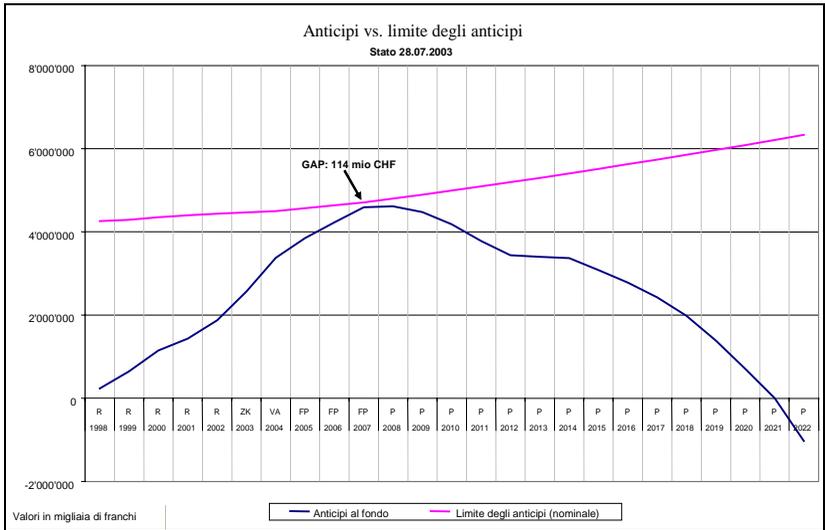
Legenda

- TFTP = taxa forfettaria sul traffico pesante
- TTCP = taxa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
- IVA = imposta sul valore aggiunto
- IOM = imposta sugli oli minerali

Ipotesi per la simulazione del fondo

	Ipotesi	Importo per la NFTA in mio fr.
Imposta sul valore aggiunto (solo quota degli importi non recuperabili)	7,6 % fino al 2003 8,6 % 2004–2007 9,0 % a partire dal 2008 fino alla fine del progetto	ca. 400
Interessi intercalari	Tasso d'interesse effettivo per gli anni scorsi secondo l'istruzione del Consiglio federale per il preventivo e il piano finanziario: 4,5 % l'anno fino alla fine del progetto	ca. 2100–2500
Rincaro	Indice di rincaro NFTA fissato per gli anni scorsi secondo l'istruzione del Consiglio federale per il preventivo e il piano finanziario: 2 % l'anno fino alla fine del progetto	ca. 1500–2000

Simulazione del fondo



Conversione del credito complessivo NFTA/IRN

In mio fr.	1998 secondo ZIW		1998 secondo IRN		Totale
	1 ^a fase	2 ^a fase	1 ^a fase	2 ^a fase	
Sorveglianza del progetto	65		76		76
Asse del Lötschberg	2 754		3 214		3 214
Asse del San Gottardo	5 410	1 202	6 313	1 403	7 716
Sistemazione Surselva	105		123		123
Raccordo Svizzera orientale	129	721	151	841	992
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	45	29	52	34	86
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	214	257	250	300	550
Riserve	978	691	1 141	806	1 947
Totale	9 700	2 900	11 320	3 384	14 704

Formula: (conversione da 1998 secondo ZIW a 1998 secondo IRN)

(valore secondo ZIW) \times (119,3/111,4) \times (1,065/1,035) \times 1,059 = valore secondo IRN

Legenda

ZIW: Zürcher Index für Wohnbaukosten
IRN: indice di rincaro NFTA

Costi e finanze al 31 dicembre 2002

Tutte le cifre in milioni di franchi (senza IVA e interessi intercalari)

Opere	Conti incl. rincaro contratto T3	Credito d'opera (CO)	Maggiori/minori costi rispetto al CO	Costi finali presumibili	Osservazioni sui costi finali presumibili e motivazione dei costi supplementari
Livello dei prezzi	effettivo	1998	1998	1998	
Indice		IRN 105.9	IRN 105.9	IRN 105.9	
Sorveglianza progetto	50,7	76,0	12,0	88,0	Prolungamento della durata del progetto, nuovi compiti supplementari inclusi nei costi finali.
Asse Lötschberg	1 871,5	3 624,0	258,8	3 882,8	Liberazione di riserve pari a 410 mio fr. effettuata dal Consiglio federale il 21 agosto 2002. Costi supplementari di 259 mio per errori di aggiudicazione e di esecuzione e per maggiori conoscenze del progetto integrate nei costi finali.
Asse San Gottardo	1 554,3	7 716,0	1 074,9	8 790,9	Costi supplementari di 1075 secondo accordo, compensazioni, modifiche di ordinazioni (sistema di separazione, progetto Uri), errori di aggiudicazione ed esecuzione, in part. a Sedrun, migliori conoscenze del progetto integrate nei costi finali.
di cui GBC	50,5	1 392,5	518,6	1 911,2	Cambiamento di sistema Monte Ceneri con + 519 mio inclusi nei costi finali.
Sistemazione Surselva	108,6	123,0	-11,3	111,7	Obiettivo di costo rispettato
Raccordo Svizzera orientale	101,4	992,0	-39,3	952,7	Obiettivo di costo rispettato
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	21,1	91,1	8,2	99,2	Liberazione di riserve per 5,1 milioni di franchi effettuata dal Consiglio federale il 21 agosto 2002. Costi supplementari di 8 mio per migliori conoscenze del progetto integrate nei costi finali.
Ampliamenti delle linee della rimanente rete	0,0	530,0	0,0	530,0	Ottimizzazione del progetto in corso, compensazione per 20 mio fr. avvenuta con l'eliminazione del terzo binario a Wengi-Ey - Stazione Frutigen a favore della galleria aperta di Frutigen (asse Lötschberg).
Totale intermedio AlpTransit	3 707,5	13 152,1	1 303,2	14 455,3	Per coprire i costi finali presumibili si chiedono riserve per 1303 mio. Rimangono 249 mio di riserve. Altri costi supplementari non verificati, annunciati verbalmente, di 485-535 mio fr. non sono compresi nei costi finali.
Riserve		1 551,9			Riserve rimanenti pari a 1552 mio dopo liberazione delle riserve pari a 395 mio. (DCF del 21.08.2002).
Totale AlpTransit	3 707,5	14 704,0		14 455,3	

Commento

I costi finali presumibili per tutto il progetto AlpTransit pari a 14 455 milioni di franchi rientrano di misura nel credito complessivo NFTA. Per coprire i costi supplementari consolidati al 31 dicembre 2002 si chiedono 1303 milioni delle riserve che scendono quindi a 249 milioni. Altri costi supplementari di 485–535 milioni di franchi, che non sono ancora stati verificati ma sono stati annunciati verbalmente, non sono compresi nei costi finali presumibili. Occorre quindi chiedere un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi per le spese supplementari dovute alle maggiori esigenze in materia di sicurezza, allo sviluppo della tecnologia ferroviaria, a maggiori conoscenze del progetto e a sue ottimizzazioni.

Visione d'insieme del credito aggiuntivo

(Tutte le cifre in milioni di franchi, senza IVA e interessi intercalari)

Opere	Credito d'opera	Costi finali presumibili Consolidati secondo il rapporto NFTA sullo stato dei lavori Allegato 8	Costi finali presumibili supplementari Annunciati verbalmente o stimati, ma non ancora consolidati	Rischio supplementare
N. colonna	1	2	3	4
Livello dei prezzi	1998	1998	1998	1998
Sorveglianza del progetto	76,0	88,0	10 ³⁰	
Asse del Lötschberg	3 624,0	3 882,8	120 ³¹	
Asse del San Gottardo (di cui GBC)	7 716,0 (1 392,5)	8 790,9 (1 911,2)	360–410 ³² (125)	
Sistemazione Surselva	123,0	111,7		
Raccordo Svizzera orientale	992,0	952,7		
Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau	91,1	99,2	10 ³³	
Ampliamenti linee rimanente rete e preparativi d'esercizio linee di base	530,0	530,0	200–250 ³⁴	
Riserve	1 551,9 ³⁵			
Totale AlpTransit	14 704,0	14 455,3	700–800	200–400³⁶
Credito aggiuntivo richiesto				900³⁷

³⁰ Rafforzamento della comunicazione per la NFTA, garanzia del marketing della NFTA.

³¹ Miglioramenti del progetto, errori di aggiudicazione (dati BLS AT e stima UFT).

³² Secondo rapporto UFT sullo stato dei lavori n. 14 (dati ATG).

³³ Miglioramenti del progetto, errori di aggiudicazione (stima UFT).

³⁴ Messa in servizio dell'asse del San Gottardo, aumento delle coincidenze (stima UFT).

³⁵ Tenuto conto della liberazione delle riserve e del trasferimento di un credito d'opera (DCF del 21.8.2002).

³⁶ Secondo rapporto UFT sullo stato dei lavori n. 14.

³⁷ 1 900 mio risultano da: totale colonna 3 (750 mio) più max. colonna 4 (400 mio) meno la differenza tra la colonna 1 e la colonna 2 (arrotondata =250 mio).

CAPRES³⁸

Il calcolo della capacità ha un'importanza fondamentale per il processo di pianificazione della rete ferroviaria. La capacità di una rete dipende in particolare dall'infrastruttura (p. es. numero di binari per tratta, suddivisione in blocchi, tipo di biforcazioni), dalla struttura oraria, dalle caratteristiche del materiale rotabile e dalla qualità dei prodotti auspicata.

L'ottimizzazione di impianti e del programma d'esercizio di una rete è complessa e può essere risolta solo mediante l'analisi combinatoria. Il modello CAPRES offre a questo proposito soluzioni algoritmiche.

Il modello CAPRES

CAPRES è un modello per elaborare varianti di orario e nel frattempo ottimizzare gli impianti fissi necessari. La rete ferroviaria è integrata nel modello. Mediante iterazioni e tenendo conto delle influenze reciproche viene determinato il numero massimo di itinerari possibili. Fondandosi su un'offerta di base prioritaria, gli utenti scelgono la strategia di utilizzazione in base a priorità che fissano liberamente per le diverse categorie di treni.

CAPRES si compone dei seguenti elementi:

- una banca dati nella quale sono descritti l'infrastruttura, i parametri d'esercizio e le corse dei diversi tipi di treni;
- un software integrato con il quale è possibile elaborare e sfruttare varianti di orario in base a strategie fissate in precedenza;
- un programma amministrativo per l'illustrazione alfanumerica e grafica dei risultati.

Campo di applicazione

Con il sistema CAPRES può essere stabilita la capacità massima di una rete ferroviaria definita. Ci sono ad esempio le seguenti possibilità:

- esame della fattibilità di un orario tenendo conto delle condizioni di raccordo nelle stazioni;
- calcolo di eventuali riserve di capacità di una rete;
- determinazione di strettoie nella rete;
- calcolo della capacità della rete se vengono modificati l'infrastruttura, il materiale rotabile o le prescrizioni d'esercizio;
- analisi delle ripercussioni di nuove tratte o nuove opere che vengono integrate nella rete esistente.

³⁸ (Système d'aide à l'analyse de la CAPacité des RESeaux ferroviaires [sistema di aiuto per l'analisi della capacità delle reti ferroviarie]): risultato di una collaborazione di ricerca tra il Politecnico federale di Losanna (PFL) e le Ferrovie federali svizzere (SBB/CFF/FFS).

Risultati

Il modello CAPRES fornisce dati dettagliati che consentono una rapida valutazione delle varianti di orario e di impianti nel grado di precisione necessario. Indica in particolare:

- le varianti di orario;
- le prestazioni d’esercizio sulle diverse tratte;
- la ripartizione sui treni dell’orario di base e i treni supplementari possibili in caso di esaurimento della rete;
- le corrispondenze nei diversi nodi;
- il piano di occupazione dei binari nelle stazioni.

FASTA³⁹

Nella rete ferroviaria la stabilità dell’orario, in quanto importante elemento della buona qualità del prodotto, assume un’importanza determinante. La stabilità dell’orario viene raggiunta con diverse misure per impedire che il ritardo di un treno abbia ripercussioni inammissibili su altri treni e destabilizzi l’intero sistema.

Il modello FASTA

FASTA è un modello per la pianificazione dell’offerta con il quale si analizzano le ripercussioni di un orario e si evidenziano gli sviluppi dei ritardi così come la loro ripartizione tenendo conto delle misure di stabilizzazione.

FASTA simula le corse dei treni su tutta la rete ferroviaria.

Campo di applicazione

Il modello FASTA offre le seguenti possibilità:

- esame della stabilità di un orario cadenzato in caso di esercizio stabile e indisturbato, con un metodo deterministico e aleatorio;
- confronti di diverse strategie di stabilizzazione;
- determinazione delle ripercussioni sulla stabilità dell’orario in caso di attesa o interruzione delle corrispondenze;
- esame dell’influsso delle riserve orarie e della loro ripartizione geografica sulla stabilità dell’orario;
- analisi delle ripercussioni di lavori di manutenzione (limitazioni della velocità, interruzioni di binari) sulla stabilità dell’orario.

³⁹ (FAhrplan STAbilität [stabilità dell’orario]): risultato di una cooperazione di ricerca tra il Politecnico federale di Losanna (PFL) e le Ferrovie federali svizzere (SBB/CFF/FFS).

Risultati

Il modello FASTA consente sia analisi statistiche generali dei ritardi sulla rete sia analisi dettagliate dei ritardi e delle loro cause in base alle diverse strategie di stabilizzazione. Per esempio:

- diagramma dei ritardi secondo le cause, gli intervalli di tempo o la loro importanza nei nodi, sulle tratte o sulla rete per una o più categorie di treni;
- ripartizione geografica dei ritardi su una parte della rete o su tutta la rete;
- sviluppo orario di questa ripartizione sulla rete;
- sviluppo dettagliato della funzionalità della rete nel corso del tempo.

Elenco dei moduli per gli ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau

Modulo/ costrut- tore	Prestazione		Costi 2 ^a fase	Messa in servi- zio
	Oggetto / Chilometraggio	Descrizione della prestazione		
FFS	Wattwil Sud Prolungamento entrata/uscita FFS km 20.250–21.060	Prolungamento entrata/uscita: completa- mento dei binari, incl. prolungamento di un sottopassaggio, terrapieni, impianto di sicurezza	7 206	2012
FFS	Uznach– Schmerikon Doppio binario FFS km 46.680–49.520	Doppio binario: continuo fino a Schmerikon, 2 ampliamenti di ponti, 2 adeguamenti di passaggi a livello, trasferimento di un passaggio, prolungamento del passaggio sotterraneo, mura di sostegno, riparo fonico, adeguamento del passaggio stradale, terrapieni	13 946	2012
FFS	Entrata Rapperswil v = 65 km/h FFS km 59.390–59.770	Entrata Rapperswil parte Bollingen v = 65 km/h: aumento della velocità binario 55/5, adeguamento degli scambi e dei marciapiedi, completamento degli impianti di sicurezza	2 208	2008
SOB 1	Hurden Doppio binario SOB km 1.320–2.200	Doppio binario Hurden: binari incl. mura di sostegno, ampliamento passaggio sotto la strada cantonale, nuovo marciapiede intermedio per la fermata di Hurden, lungo 220 m con P 35 e sottopassaggio pedonale, trasferimento strada di accesso	10 576	2012
SOB 1	Pfäffikon– Freienbach Prolungamento entrata/uscita parte Freienbach SOB km 4.810–5.320	Prolungamento entrata/uscita verso Freien- bach SOB: binari incl. terrapieni, prolunga- mento passaggio ruscello e sottopassaggio, collegamento del nuovo binario SOB al binario FFS 13, completamento degli impianti di sicurezza	7 787	2009
SOB 1	Sattel Doppio binario SOB km 30.600–31.570	Isola a doppio binario Sattel: binari incl. lavori di sterzo, mura di sostegno, nuovo ponte ferroviario km 31.185, soppressione del passaggio a livello al km 31.290, ampliamento fermata di Sattel con un nuovo marciapiede intermedio e sottopassaggio pedonale, adeguamento dei binari, comple- tamento degli impianti di sicurezza	9 065	2010
Totale costi finali stimati			50 788	

Decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 167 della Costituzione federale¹;
visto l'articolo 16 del decreto del 4 ottobre 1991² sul transito alpino;
visto il messaggio del Consiglio federale del 10 settembre 2003³,

decreta:

Art. 1 Credito aggiuntivo

Per la costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) è stanziato un credito aggiuntivo di 900 milioni di franchi. L'importo è attribuito al credito d'opera «riserve».

Art. 2 Gestione del credito aggiuntivo

Il Consiglio federale gestisce il credito aggiuntivo conformemente all'articolo 3 del decreto dell'8 dicembre 1999⁴ sul finanziamento del transito alpino.

Art. 3 Modifica del diritto vigente

Il decreto federale dell'8 dicembre 1999⁵ sul finanziamento del transito alpino è modificato come segue:

Art. 1

¹ Un credito complessivo di 12 600 milioni di franchi, incluse le riserve (prezzo e stato del progetto 1998, senza rincaro, imposta sul valore aggiunto e interessi intercalari) è stanziato per la costruzione della linea ferroviaria transalpina svizzera.

² Conformemente ai decreti del Consiglio federale del 3 luglio 2001⁶ concernente il nuovo indice di rincaro NFTA (IRN), del 21 agosto 2002⁷ sulla liberazione delle riserve e il trasferimento di crediti d'opera e del 27 agosto 2003⁸ sulla liberazione delle riserve e visto il decreto federale del ...⁹ concernente il credito aggiuntivo e la

- 1 RS **101**
- 2 RS **742.104**
- 3 FF **2003** 5695
- 4 FF **2000** 136
- 5 FF **2000** 136
- 6 Non pubblicato nel FF.
- 7 Non pubblicato nel FF.
- 8 Non pubblicato nel FF.
- 9 FF **2003** 5741

liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, il credito complessivo incluse le riserve ammonta a 15 604 milioni di franchi (stato dei prezzi 1998, senza rincaro, imposta sul valore aggiunto e interessi intercalari).

³ Il credito d'opera è suddiviso fra i seguenti oggetti:

In milioni di franchi	1998 secondo IRN				Totale
	1 ^a fase liberata	2 ^a fase liberata	2 ^a fase bloccata	Credito aggiuntivo liberato	
a. Sorveglianza del progetto	76				76
b. Asse del Lötschberg	3 789				3 789
c. Asse del San Gottardo	6 526	1 403			7 929
d. Sistemazione Surselva	123				123
e. Raccordo della Svizzera orientale	151		841		992
f. Ampliamenti San Gallo – Arth-Goldau	57	34			91
g. Ampliamenti delle linee della rimanente rete	230		300		530
h. Riserve	368	806		900	2 074
Totale	11 320	2 243	1 141	900	15 604

Art. 2

Dai crediti bloccati della seconda fase della NFTA 1 sono liberati 2243 milioni di franchi. Un importo di 1141 milioni di franchi rimane bloccato.

Art. 4

Il presente decreto non sottostà al referendum.