

Rapporto

**della delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
a destinazione delle Commissioni delle finanze,
delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti
e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori
di costruzione della nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 1999**

del 22 novembre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi il primo rapporto della delegazione di vigilanza della NFTA sulle sue attività nel 1999 (stato il 22 novembre 1999), conformemente all'articolo 20 capoverso 5 del decreto del 4 ottobre 1991 sul transito alpino (RS 742.104), modifica del 20 marzo 1998.

22 novembre 1999

Per la delegazione di vigilanza
della NFTA delle Camere federali:

Il presidente: Hans Danioth,
consigliere agli Stati

Il vicepresidente: Ernst Leuenberger,
consigliere nazionale

Rapporto

A. Aspetti formali

1 Mandato e organizzazione

1.1 Mandato

Secondo l'articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino (RS 742.104), l'alta vigilanza parlamentare sulla costruzione della nuova ferrovia transalpina è esercitata dalla delegazione di vigilanza della NFTA. Quest'ultima esamina in particolare la conformità delle prestazioni, il rispetto dei termini, dei costi e dei crediti e delle condizioni quadro giuridiche e organizzative.

1.2 Diritti e obblighi

Per svolgere il proprio mandato, la delegazione di vigilanza della NFTA gode degli stessi diritti ed è sottoposta agli stessi obblighi delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze, secondo gli articoli 47^{quater} e 50 della legge sui rapporti fra i consigli (LRC; RS 171.11).

Tabella 1

Informazione	Essa ha il diritto di chiedere le informazioni necessarie ad autorità e uffici della Confederazione, dei Cantoni e a privati
Esame degli atti	Essa ha il diritto di esaminare in ogni momento atti concernenti la costruzione della NFTA presso autorità e uffici della Confederazione, dei Cantoni e presso privati.
Consultazione di documenti	Essa ha il diritto di chiedere ai servizi interessati la consegna di documenti. Devono in particolare essere regolarmente messi a sua disposizione i rapporti della situazione semestrale dell'ufficio federale dei trasporti (UFT), tutte le decisioni del Consiglio federale concernenti la NFTA e tutti i rapporti di revisione d'ispezione del Controllo federale delle finanze concernenti la NFTA.
Consulenza	Essa può avvalersi della consulenza di funzionari e privati.
Ispezione di luoghi	Essa può procedere a ispezioni e sopralluoghi.
Esperti	Essa può chiedere pareri e perizie qualora i fatti necessitino un particolare chiarimento.
Personale	Il personale necessario è messo a sua disposizione per esami o inchieste particolari.

1.3 Costituzione

Le Commissioni delle finanze, le Commissioni della gestione e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere delegano ognuna due loro membri nella delegazione di vigilanza della NFTA. La presidenza è esercitata per un anno, a turno, da un deputato del Consiglio nazionale e da un deputato del Consiglio degli Stati. Per il resto, la delegazione si costituisce autonomamente (art. 20 cpv. 4, decreto sul transito alpino).

La delegazione di vigilanza della NFTA è stata costituita in occasione della prima seduta, il 18 dicembre 1998. Nel 1999 era composta come segue:

Tabella 2

	Commissione della gestione	Commissione delle finanze	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
Consiglio degli Stati	Hans Danioth (presidente) Pierre Aebi	Kurt Schüle* Edouard Delalay	Hans Bisig This Jenny
Consiglio nazionale	Max Binder Hubert Lauper	Ernst Leuenberger (vicepresidente) Rudolf Steiner	Andrea Hämmerle Ruth Genner
* Membro della Delegazione delle finanze			

1.4 Segretariato

La delegazione di vigilanza della NFTA dispone di un proprio segretariato, integrato al segretariato delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali. Questa soluzione permette di sfruttare le sinergie che si creano a partire dall'esame da parte delle Commissioni delle finanze dei prelievi annuali dal fondo per i grandi progetti ferroviari. Essa riflette pure il fatto che fino alla fine del 1998, l'alta vigilanza sulla NFTA era di competenza della Delegazione delle finanze.

2 Attività di controllo

La delegazione di vigilanza della NFTA si è riunita tre volte in sedute ordinarie di due giorni e tre volte in sedute straordinarie durante le sessioni parlamentari a Berna. Si è inoltre riunita per due giorni in settembre per visitare i cantieri della NFTA, nelle regioni di Mitholz, Ferden, Sedrun e Disentis.

Durante il periodo in esame la delegazione si è principalmente occupata di tre rapporti dell'UFT relativi allo stato di avanzamento della NFTA, di dodici decisioni del Consiglio federale e di sei rapporti del Controllo federale delle finanze (CDF). Essa ha inoltre richiesto numerosi rapporti complementari a diversi servizi dell'amministrazione federale (segnatamente all'UFT, al CDF, all'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro, all'Ufficio federale degli stranieri) e alle società respon-

sabili della realizzazione degli assi del San Gottardo e del Lötschberg, ossia le società AlpTransit Gotthard SA (ATG) e BLS AlpTransit SA (BLS AT). Infine la delegazione ha avuto diversi colloqui con i responsabili a tutti i livelli per il chiarimento e l'approfondimento di alcuni punti specifici.

3 Linee direttive

3.1 Scopo

Durante l'anno in esame, l'istituzione della delegazione di vigilanza della NFTA ha richiesto una ridefinizione delle attribuzioni sia di quest'ultima e delle commissioni da cui provengono i suoi membri (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni), sia della Delegazione delle finanze delle Camere federali. Per evitare sovrapposizioni di procedure e lacune nell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sui grandi progetti dei trasporti pubblici, gli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno incaricato la delegazione di vigilanza della NFTA di esaminare in dettaglio la questione della delimitazione delle competenze, di proporre una regolamentazione precisa e di discuterla con le commissioni interessate e con la Delegazione delle finanze e di riferire agli Uffici sui risultati raggiunti. Il Consiglio federale e l'amministrazione hanno espresso il desiderio di avere un interlocutore chiaramente definito da parte del Parlamento per evitare di dover riferire inutilmente a più istanze.

La delegazione di vigilanza della NFTA ha elaborato linee direttive che fissano i principi del proprio funzionamento e regolano le questioni lasciate indecise. Questo documento, redatto in accordo con le commissioni da cui provengono i membri della delegazione di vigilanza e con la Delegazione delle finanze, servirà da piattaforma per una collaborazione su basi partenariali. Queste linee direttive precisano il mandato della delegazione di vigilanza, i metodi e gli strumenti di lavoro, i criteri di vigilanza, così come le relazioni con il Parlamento, con le commissioni da cui provengono i suoi membri, con il Consiglio federale e con il pubblico.

Vanno qui precisate le prerogative specifiche seguenti: la delegazione di vigilanza della NFTA esercita l'alta vigilanza e può procedere ad accertamenti ed emanare raccomandazioni – ma non direttive – per le autorità responsabili dell'esecuzione. Non vi è dunque nessuna limitazione delle competenze decisionali dei responsabili.

3.2 Coordinazione della delegazione di vigilanza della NFTA con le commissioni da cui provengono i suoi membri e con la Delegazione delle finanze delle Camere federali

Dal profilo giuridico vi sono punti poco chiari, segnatamente il rapporto tra l'articolo 20 del decreto sul transito alpino, che incarica la delegazione di vigilanza della NFTA dell'alta vigilanza parlamentare sulla costruzione della NFTA e gli articoli 47^{quater} e 50 della LRC, che affidano alle Commissioni della gestione l'alta vigilanza sull'insieme della gestione del Consiglio federale, e alla Delegazione delle finanze l'alta vigilanza sull'insieme della gestione finanziaria. Ne risulta una certa sovrapposizione degli ambiti di competenza, impossibile da delimitare con precisione soltanto con l'interpretazione dei testi legali.

La delegazione di vigilanza della NFTA è dell'avviso che una competenza di controllo esclusiva e globale sia giustificata per la NFTA e anche per gli altri grandi progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici, in quanto è il solo modo per garantire lo svolgimento ottimale di questo così complesso compito. La revisione totale della LRC nel corso della prossima legislatura dovrebbe permettere di trovare una soluzione giuridica chiara e soddisfacente.

3.3 Regolamentazione transitoria

La delegazione di vigilanza della NFTA e le commissioni di controllo si sono accordate affinché la Delegazione delle finanze e le commissioni da cui provengono i membri della delegazione di vigilanza conservino i loro diritti e i loro obblighi, ma affidino alla delegazione di vigilanza l'esame delle questioni inerenti all'alta vigilanza sulla NFTA. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni e le Commissioni delle finanze non sono direttamente interessate: esse continueranno ad occuparsi dei decreti federali, dei crediti d'impegno e di pagamento concernenti i progetti infrastrutturali dei trasporti pubblici. La delegazione di vigilanza della NFTA presenta un rapporto annuale alle commissioni da cui provengono i suoi membri. In caso di avvenimenti straordinari essa riferisce alle stesse commissioni il più rapidamente possibile.

Riferire al Parlamento e informare direttamente il pubblico sono pure due competenze che di regola sono attribuite alle commissioni di controllo, ma che possono essere da loro demandate alla delegazione di vigilanza della NFTA. La pubblicazione del rapporto d'attività della delegazione di vigilanza della NFTA sarà coordinato con quella del rapporto d'attività della Delegazione delle finanze (trattato dalle Commissioni delle finanze) e con quella del rapporto di gestione del Consiglio federale (trattato dalle Commissioni della gestione). Per garantire una certa continuità, il presente rapporto è già stato adottato in occasione dell'ultima seduta della delegazione di vigilanza nella sua vecchia composizione. Esso sarà presentato alle Camere contemporaneamente al rapporto di gestione del Consiglio federale e ai conti di Stato della Confederazione. I deputati facenti parte delle commissioni di controllo e della delegazione di vigilanza della NFTA fungeranno da relatori, così da permettere alla delegazione di vigilanza di difendere il proprio rapporto davanti alle Camere.

Per quanto riguarda le relazioni con il pubblico, la delegazione di vigilanza della NFTA deve attenersi alle regole in materia di confidenzialità che valgono per le commissioni di controllo. In caso di eventi straordinari, essa informa direttamente il pubblico conformandosi a queste prescrizioni.

3.4 Alta vigilanza su altri progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici

Per sfruttare meglio le sinergie esistenti e con l'autorizzazione espressa delle commissioni di controllo, il mandato della delegazione di vigilanza della NFTA può essere esteso ai nuovi progetti ferroviari (FERROVIA 2000, seconda tappa, collegamento alla rete europea dei treni ad alta velocità, ripari fonici). Per la prima tappa di FERROVIA 2000, da una parte l'alta vigilanza continua ad essere esercitata dalla Delegazione delle finanze per quanto concerne i termini e gli aspetti finanziari e

economici, dall'altra dalle Commissioni della gestione per gli aspetti giuridici e organizzativi. Si tratta degli organi che hanno seguito questo progetto dall'inizio, ognuno nei rispettivi ambiti di competenza.

Gli Uffici dei Consigli hanno approvato le linee direttive della delegazione di vigilanza e hanno incaricato la Commissione delle istituzioni politiche di occuparsi, nell'ambito della prossima revisione totale della LRC, dell'adeguamento delle basi legali in materia di definizione delle competenze e di estensione dei compiti della delegazione di vigilanza.

4 Proposte volte a istituire sottocommissioni e far capo a esperti esterni

Nel corso del primo anno di attività la delegazione di vigilanza della NFTA ha rinunciato a istituire sottocommissioni in forma di sezioni permanenti o di gruppi di lavoro. Durante le sedute plenarie essa si è dedicata a prendere contatto con tutti i servizi implicati nella realizzazione della NFTA, per permettere ai propri membri di informarsi e di approfondire le loro conoscenze.

Tenuto conto della complessità delle questioni relative alla realizzazione della NFTA sul piano giuridico, tecnico, organizzativo e finanziario, la delegazione di vigilanza ha valutato differenti modelli per l'organizzazione di una struttura interna adeguata, per esempio mediante l'istituzione di sezioni permanenti nell'ambito delle prestazioni, dei costi, del finanziamento e delle scadenze. Si può anche immaginare l'istituzione di gruppi di lavoro per questioni specifiche in molteplici ambiti, oppure ancora di operare una ripartizione in funzione delle differenti opere della NFTA.

La delegazione di vigilanza della NFTA riprenderà la discussione in merito alla sua struttura interna nel corso della nuova legislatura.

Per le proprie attività la delegazione di vigilanza utilizza principalmente i rapporti semestrali dell'UFT concernenti lo stato dei lavori, i rapporti dei costruttori vertenti su punti importanti o su eventi imprevisti e i rapporti di revisione del CDF. In qualità di organo incaricato dell'alta vigilanza parlamentare, la delegazione può far capo a esperti esterni per il chiarimento di questioni particolari per cui siano necessarie conoscenze tecniche specifiche.

La delegazione di vigilanza della NFTA considererà in futuro questa possibilità, segnatamente per rispettare la separazione dei poteri tra Parlamento e amministrazione e l'indipendenza del CDF nei suoi rapporti.

B. Aspetti materiali

1 Scaglionamento della NFTA

1.1 Necessità di agire

Il 14 giugno 1999, è stato chiesto al Consiglio federale di esaminare la possibilità di realizzare prima del previsto i progetti facenti parte della seconda fase della NFTA. Il Consiglio federale ha riaffermato che la realizzazione anticipata di progetti di una certa importanza non può essere finanziata dal fondo per i grandi progetti ferroviari,

in quanto il tetto massimo degli anticipi, fissato a 4,2 miliardi di franchi dal decreto federale in materia, è già stato raggiunto con la prima tappa di FERROVIA 2000, ossia i tunnel di base del Lötschberg e del San Gottardo e i ripari fonici. Contemporaneamente il Consiglio federale ha deciso, nell'ambito delle proprie competenze esecutive, di anticipare l'inizio dei lavori di certe opere minori necessarie per la tratta San Gallo/Arth-Goldau, per un importo di 40 milioni. La decisione sulla realizzazione anticipata della tratta NFTA, dei tunnel dello Zimmerberg e del Monte Ceneri è stata invece rinviata in attesa che venga chiarita la questione di un eventuale finanziamento da parte di terzi. Il Consiglio federale ha preso atto della realizzazione del raccordo di Nidelbad (collegamento delle due parti del tunnel dello Zimmerberg), che corrisponde a un investimento preliminare di 89 milioni di franchi.

Nella sessione d'autunno, in occasione dell'esame del messaggio sul nuovo credito complessivo per la realizzazione della NFTA (99.054), il Consiglio nazionale ha seguito il Consiglio federale e ha confermato a grande maggioranza la ripartizione dei crediti tra la prima e la seconda fase. Nella stessa occasione ha rifiutato con 75 voti contro 56 di dar seguito all'iniziativa parlamentare Hegetschweiler (99.410) (Boll. Uff. CN 1999 p. 2108 segg.). Questa iniziativa prevedeva che, per ottimizzare la gestione dei cantieri, i lavori di scavo del traforo dello Zimmerberg – tratta NFTA – avrebbe dovuto iniziare dopo la realizzazione della seconda linea a doppia via tra Zurigo e Thalwil (tunnel dello Zimmerberg, tratta FERROVIA 2000). Per il finanziamento si sarebbe dovuta trovare una soluzione nell'ambito del fondo per i grandi progetti ferroviari.

Durante i lavori preparatori per il nuovo messaggio, l'UFT aveva già fornito alla delegazione di vigilanza della NFTA informazioni dettagliate sulla possibilità di anticipare la realizzazione di certi progetti previsti nella seconda fase e sulle condizioni per il ricorso a un finanziamento privato (vedi cap. B n. 5). Nei limiti del proprio mandato, che consiste nel vigilare sulla realizzazione della NFTA sul piano giuridico, finanziario e organizzativo, la delegazione si è domandata in che misura lo scaglionamento deciso dal Parlamento fosse imperativo.

Sulla base delle informazioni ottenute dalla delegazione fino al 22 novembre 1999, la realizzazione del tunnel dello Zimmerberg – tratta NFTA – apporterebbe nel corso della prima fase oltre a risparmi per quanto concerne i cantieri, anche vantaggi ecologici e tecnici.

1.2 Condizioni per il rinvio

Pur comprendendo le preoccupazioni delle cerchie interessate in un'ottica di politica regionale e pur ammettendo i vantaggi menzionati, oggi ci si deve fondare unicamente sulle condizioni quadro attuali. Per questa ragione la delegazione di vigilanza della NFTA è arrivata alla conclusione che la realizzazione anticipata di progetti importanti della seconda fase non si può fondare su una libera interpretazione del decreto sul transito alpino. L'articolo 10^{bis} del decreto è chiaro: la NFTA sarà realizzata in due fasi esplicitamente definite. Se è vero che il capoverso 2 dà al Consiglio federale la competenza di fissare l'inizio dei lavori della seconda fase, è pure vero che lo scaglionamento proposto era stato uno degli argomenti decisivi che aveva contribuito all'accettazione del progetto di finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici nella votazione del 29 novembre 1998. La delegazione ritiene dun-

che impossibile, appena un anno dopo la votazione, rimettere in questione il delicato equilibrio che il Parlamento aveva trovato dopo estenuanti discussioni. A questo proposito la volontà del legislatore è espressa chiaramente nelle deliberazioni materiali delle Commissioni e del Parlamento.

La delegazione ritiene che anticipare la realizzazione di certi progetti della seconda fase esigerebbe una modifica dello scaglionamento previsto nell'articolo 10^{bis} del decreto sul transito alpino e eventualmente una modifica dell'articolo 6 capoverso 2 del decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140), che fissa il tetto massimo degli anticipi a 4,2 miliardi di franchi. Tali modifiche sono di competenza del Parlamento.

2 Controlling e controlli

2.1 In generale

La delegazione di vigilanza della NFTA esercita a livello parlamentare l'alta vigilanza sul progetto della NFTA per assicurare il rispetto dei termini e la corretta realizzazione sul piano giuridico, finanziario, tecnico e organizzativo. In questa veste essa è alla testa di una struttura di vigilanza e di controllo a vari livelli, che riflette la complessità di questo colossale progetto. Per esercitare il mandato legale è necessario che le competenze e le responsabilità di tutti gli attori siano chiaramente definite, ma anche che la delegazione di vigilanza si possa appoggiare, a tutti i livelli di competenza, su sistemi di direzione dei progetti (controlling), di rapporto (reporting) e di controllo (vigilanza e revisione) affidabili. La delegazione di vigilanza della NFTA considera importante che l'alta vigilanza non interferisca con le competenze di vigilanza, di controllo e di controlling dei servizi responsabili.

2.2 Uffici federali

A livello di autorità è innanzitutto l'UFT ad avere la competenza di assicurare la direzione dei progetti, di esercitare la vigilanza diretta sui progetti e di coordinare i rapporti. Il CDF si occupa dell'alta vigilanza finanziaria e della coordinazione dei differenti servizi di revisione e d'ispezione finanziaria. I costruttori sono invece responsabili dei loro sistemi interni di controlling, di reporting e di controllo.

2.3 Controlling

A livello di autorità la Direttiva sul controlling della NFTA (DCN) è il principale strumento di gestione del programma della NFTA. La Direttiva è un sistema di pre-allarme che ha lo scopo di permettere di prendere per tempo i provvedimenti necessari. In questi ultimi anni, su mandato della Delegazione delle finanze delle Camere federali, il CDF ha seguito lo sviluppo e la realizzazione della DCN. La sua messa a punto definitiva era il principale obiettivo dei lavori sulla versione 3.00 del 30 novembre 1998.

L'UFT ha presentato in dettaglio la versione 3.00 della DCN alla delegazione di vigilanza della NFTA. Questo documento si articola in cinque temi principali (prestazioni, costi, termini, aspetti finanziari, contratti e appalti) e in argomenti speciali.

Certi capitoli sono stati aggiornati, altri sono stati aggiunti: controlling delle prestazioni, procedure di modifica, gestione delle riserve, dei rischi della qualità, informatica e gestione integrata globale. I capitoli sulla gestione finanziaria e sul rincaro sono in revisione, quelli sull'organizzazione e sulla gestione integrata globale sono in preparazione.

La trasposizione della DCN 3.00, che durerà fino alla metà del 2000, pone esigenze elevate in materia di know how e trattamento elettronico

L'adeguamento della DCN al nuovo concetto di NFTA è attualmente in corso. La prossima versione entrerà certamente in vigore all'inizio del 2000.

2.4 Reporting

Il capitolo 6 della DCN disciplina la questione del reporting e definisce quattro tipi di rapporti. Quelli più importanti per la delegazione di vigilanza della NFTA sono i rapporti semestrali dell'UFT sullo stato d'avanzamento dei lavori e i rapporti dei costruttori sugli avvenimenti straordinari di pubblico interesse. Le indicazioni contenute nei rapporti dell'UFT relative alle prestazioni, ai termini, ai costi, agli aspetti finanziari e all'organizzazione si fondano sui dati forniti dai costruttori.

Durante l'esame dei rapporti sullo stato di avanzamento dei lavori, la delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che nei dati trattati dall'ATG si erano verificati errori nei valori d'aggiudicazione a causa di problemi informatici e di mancanza di personale. La delegazione ha approfittato di questa occasione per analizzare in dettaglio la trasposizione della DCN da parte dell'ATG.

Il 1° gennaio 1999 quest'ultima è divenuta un'entità giuridica autonoma e ha dovuto dotarsi di proprie strutture contabili e di calcolo dei costi. La decisione di trasferire la sede a Lucerna ha causato numerose partenze fra gli impiegati dei servizi delle finanze e del controlling. Problemi simili nella definizione dei valori d'aggiudicazione e nel calcolo delle indicizzazioni si sono verificati presso BLS AT.

L'ATG ha comunicato che tutti gli impiegati che sono partiti sono stati sostituiti e che è prevista un'estensione del personale. Inoltre una «Task force» si occupa della trasposizione della DCN 3.00, che sarà effettiva solo nel quarto trimestre dell'anno 2000 a causa del ritardo accumulato e di problemi dei programmi informatici. È necessario in un primo tempo eliminare i difetti a livello di calcolo e adattare i costi ai dati attuali di una NFTA ridimensionata secondo il progetto di realizzazione e di finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici. L'adeguamento e, se necessario, la sostituzione dei programmi informatici prenderanno più tempo; questo significa che i dati forniti dall'ATG per i rapporti sullo stato di avanzamento dei lavori saranno affidabili solo a partire dal primo trimestre del 2001.

L'UFT ha effettuato controlli supplementari presso l'ATG e la BLS AT tendenti a valutare la qualità dei dati. In questo modo è stato possibile raccogliere informazioni supplementari sull'affidabilità dei dati nella gestione dei costi e delle finanze, degli errori sistematici scoperti nel flusso di dati tra il rilevamento e la pubblicazione nei rapporti sullo stato di avanzamento dei lavori; si è inoltre potuto fare chiarezza sulla situazione concreta concernente gli strumenti di gestione utilizzati.

A livello di amministrazione, la sorveglianza operativa è di competenza dell'UFT. La sezione AlpTransit della divisione Costruzione verifica per mezzo di controlli speciali e complementari il rispetto dei principi della DCN, l'affidabilità e il grado di aggiornamento delle informazioni a tutti i livelli dell'organizzazione del progetto e il rispetto degli accordi conclusi con i costruttori. Verifiche materiali sono effettuate per il controllo dei crediti e le aggiudicazioni sono oggetto di controlli approfonditi. L'ispettorato delle finanze dell'UFT funge da interfaccia tra le differenti contabilità e i diversi sistemi di controllo interni dei costruttori e procede a speciali verifiche mirate. I problemi di mancanza di personale della sezione AlpTransit provocati dall'accettazione in votazione popolare del progetto di finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, sono nel frattempo stati risolti internamente all'amministrazione con l'attribuzione di tre posti (stato novembre 1999: 14,5 posti, compresi 4 posti per le procedure).

La struttura del controllo finanziario concomitante e a posteriori (revisione) è estremamente complicata. A livello di autorità, il CDF esercita l'alta vigilanza finanziaria sul progetto della NFTA. Verifica l'esattezza del concetto di controllo, la correttezza dei compiti svolti dall'UFT e si accerta che non vi siano spazi privi di controllo. Oltre al ruolo di coordinatore, il CDF nell'ambito del suo mandato di controllo verifica la contabilità del fondo per i grandi progetti ferroviari e effettua presso i costruttori controlli formali e materiali sugli appalti, le aggiudicazioni e sullo svolgimento delle relazioni contrattuali. I rapporti di revisione del CDF sono dunque documenti importanti per le attività della delegazione di vigilanza della NFTA (vedi cap. B n. 4).

A livello di costruttori, il compito principale del servizio di revisione esterno, simile a quello previsto nel diritto della società anonima, è di verificare che la contabilità finanziaria sia conforme alla legge e agli statuti. Per questa ragione il ruolo del servizio di revisione interna, in qualità di elemento di controllo interno, assume un'importanza maggiore. La delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che l'ATG non possedeva un vero servizio di revisione interna. Il servizio di revisione interna delle FFS SA che aveva prima questo incarico non è più competente da quando l'ATG non è più una filiale al 100 per cento delle FFS SA. La delegazione di vigilanza della NFTA ha dunque raccomandato ai costruttori di istituire un servizio di revisione interna il più velocemente possibile. Dopo la metà del 1999, la revisione interna delle FFS SA ha assunto questa funzione presso l'ATG con effetto retroattivo all'anno 1998.

Nel periodo in esame il CDF e l'ispettorato delle finanze del CDF hanno constatato che il flusso d'informazioni e di documenti provenienti dal servizio di revisione esterno dell'ATG e destinati agli organi di controllo era insufficiente. In seguito all'intervento della delegazione di vigilanza della NFTA, l'ATG ha esentato il servizio di revisione esterna dall'obbligo di rispettare il segreto d'affari nei confronti dell'UFT e del CDF, conformemente all'articolo 730 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220). Ha inoltre dichiarato di impegnarsi a perseguire la massima trasparenza possibile e a permettere all'UFT e al CDF l'accesso diretto alla sue cifre e ai documenti.

Nel periodo in esame la delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata in dettaglio delle questioni del rispetto del diritto del lavoro e contratti collettivi da parte di imprese che occupano lavoratori stranieri. In effetti i media avevano dato risalto ad alcune irregolarità constatate durante la costruzione del pozzo d'attacco intermedio a Sedrun. L'impresa sudafricana Shaft Sinkers Ltd aveva infatti operato deduzioni inammissibili dai salari dei lavoratori, impiegati nella realizzazione dei complicati lavori di traforo di questi pozzi. Inoltre durante la fase d'installazione dell'ascensore, all'inizio del 1999, erano stati ordinati turni di lavoro di 12 ore senza pausa, con l'accordo dei lavoratori, ma violando le disposizioni sul tempo di lavoro e sui periodi di riposo. Nonostante la comprensione che si può avere per questi provvedimenti, dettati dalla pressione dei termini su un cantiere che accumulava ritardo, era comunque necessario riaffermare con forza l'importanza del rispetto delle disposizioni legali e dei contratti collettivi. L'ispettorato ai lavori del Cantone dei Grigioni ha dunque denunciato queste violazioni alla legge sul lavoro.

La delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto ai servizi federali incaricati della vigilanza e alla Commissione professionale paritaria per i lavori sotterranei (CPPLS) informazioni precise sulla situazione e sulle responsabilità per poter evitare il ripetersi di simili casi nei cantieri della NFTA. La delegazione ha avuto colloqui con funzionari dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (incaricato della vigilanza sul diritto del lavoro) con l'Ufficio federale degli stranieri (UFDS, incaricato della vigilanza sul diritto degli stranieri) e con i rappresentanti d'Alp Transit Gotthard SA (costruttori) e della Comunità di lavoro del pozzo di Sedrun (impresa).

Durante la visita d'ispezione a Sedrun nel settembre 1999, la delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto constatare un miglioramento della situazione concernente il rispetto del diritto del lavoro. Le somme abusivamente prelevate dai salari degli impiegati sudafricani sono state restituite. Inoltre i contratti di lavoro sono stati redatti sulla base del diritto svizzero. Dai controlli effettuati dall'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro dei Grigioni non sono emerse violazioni delle disposizioni concernenti il tempo di lavoro e di riposo. La Comunità di lavoro del pozzo di Sedrun ha assicurato che avrebbe fatto degli sforzi per favorire il rispetto della legge. Il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha intimato alle due imprese di costruzione di prestare in futuro la massima attenzione al rispetto delle condizioni di lavoro.

La delegazione di vigilanza ha preso atto del fatto che per lo scavo di gallerie di queste dimensioni, le disposizioni dell'INSAI non sono sufficienti. I costruttori applicano pertanto per analogia anche le disposizioni di un testo tedesco, ossia la «deutsche Bergbauverordnung».

3.3

Lacune nell'assicurazione infortuni

Certi problemi concernenti l'assicurazione infortuni restano irrisolti. L'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione infortuni (OAINF, RS 832.202) prevede un termine di carenza di un anno per la conclusione di un'assicurazione infortuni per i lavoratori stranieri. La regola vale anche per i lavoratori provenienti da un Paese con cui la Svizzera non ha concluso accordi sulla sicurezza sociale, come per esempio il Sudafrica. Considerati i rischi elevati di incidente in caso di lavori sotterranei o i rischi di malattie professionali e la breve durata di un'assicurazione infortuni per specialisti stranieri, i premi richiesti da un assicuratore privato sarebbero troppo elevati.

La delegazione di vigilanza della NFTA ritiene dunque che l'articolo 6 OAINF comporti una lacuna che andrebbe colmata rapidamente, per poter affrontare un eventuale grave incidente su un cantiere della NFTA. Un gruppo di lavoro della Direzione del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia (Seco), dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, dell'INSAI, e dell'Associazione Svizzera d'Assicurazione si è accordato su una programma in tre fasi per risolvere il problema degli operai sudafricani: a breve termine, la subordinazione all'INSAI del consorzio «Schacht Sedrun» compresa l'impresa sudafricana Shaft Sinkers; a medio termine la modifica dell'articolo 6 OAINF; a lungo termine la modifica dell'articolo 2 della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione infortuni (LAINF, RS 832.20); questi tre provvedimenti sono in fase di studio. Questi provvedimenti dovrebbero garantire l'applicazione del principio di uguale trattamento per tutte le imprese partecipanti ai lavori.

3.4

Coordinamento tra le autorità

Gli eventi di Sedrun hanno spinto la delegazione di vigilanza della NFTA a studiare in dettaglio le competenze, la sorveglianza e il coordinamento nell'ambito del diritto del lavoro e del diritto degli stranieri. La delegazione di vigilanza ha constatato che la sorveglianza e la realizzazione sono organizzate in modo molto complesso. Sono innanzitutto le ferrovie e poi le filiali ATG e BLS AT ad essere competenti per i progetti e la costruzione della NFTA e dunque anche per il rispetto delle leggi e dei contratti collettivi nazionali. Le condizioni minime che devono rispettare i contratti dei costruttori con le imprese o con le comunità di lavoro sono esplicitamente fissate nel capitolo 13 della DCN 3.00. Conformemente alla lettera g, le imprese sono tenute, ai sensi dell'articolo 8 della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub, RS 172.056.1) e dell'articolo 6 dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub, RS 172.056.11), a rispettare le disposizioni in vigore figuranti nella legge o in eventuali contratti collettivi in materia di sicurezza dei lavoratori, di condizioni di lavoro e di uguaglianza tra uomo e donna. Le imprese che non possono garantire il rispetto di queste disposizioni non sono ammesse alla gara d'appalto. Le imprese ammesse devono confermare il rispetto di queste prescrizioni in una disposizione contrattuale addizionale. Una pena convenzionale è prevista in caso di violazione.

A livello di autorità è l'UFSEL che stabilisce le regole in materia di diritto del lavoro e che esercita l'alta vigilanza. Gli ispettorati cantonali del lavoro sono incaricati dell'esecuzione. Per la sicurezza dei lavoratori, la regolamentazione e l'esecuzione sono di competenza dell'INSAI. Per questioni concernenti il diritto degli stranieri

sono competenti l'UFDS e gli uffici cantonali dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro. Le commissioni paritarie sono incaricate di far applicare le convenzioni collettive. Infine, un gruppo di lavoro formato dall'INSAI, dall'UFSEL e dai Cantoni direttamente interessati dalla NFTA, si occupa del coordinamento dell'applicazione delle disposizioni relative alla sicurezza dei lavoratori, alla protezione della salute e al tempo di lavoro.

Per quanto concerne la costruzione della NFTA, la delegazione di vigilanza desidererebbe un maggiore coordinamento globale, ossia stabilito formalmente e istituzionalmente, fra tutti gli organi interessati a livello di Confederazione e Cantoni.

Su raccomandazione della delegazione di vigilanza della NFTA, l'UFDS ha esaminato la possibilità di una migliore informazione e di un maggiore coordinamento fra le autorità e le organizzazioni interessate. In futuro, al posto di colloqui bilaterali, saranno organizzate sedute di coordinamento tra l'UFDS, l'INSAI, i servizi cantonali interessati, le imprese, la CPPLS e i consorzi o comunità di lavoro. Queste sedute devono servire da modello per altri grandi progetti della Confederazione (FERROVIA 2000 e la costruzione delle strade nazionali).

4 Aggiudicazioni: rispetto delle condizioni del bando (OMC, legge e ordinanza sui lavori pubblici) e rincaro

4.1 Basi legali

Per la NFTA, i costruttori sono di regola i soli responsabili dei contratti e dell'aggiudicazione (DCN 3.00, cap. 13), è fatta salva la vigilanza della Confederazione. Con la scelta di questo modello, che affida questo compito alle due società controllate di diritto privato (ATG per le FFS e BLS AT), il Consiglio federale ha optato all'inizio del 1998 per una soluzione che delimita chiaramente le competenze rispettive dei costruttori e della Confederazione. L'UFT si immischia nei dossier dei costruttori relativi ai contratti e alle aggiudicazioni solo in casi eccezionali e adeguatamente giustificati.

In materia di aggiudicazioni l'UFT, nell'ambito del proprio incarico di vigilanza permanente, verifica i documenti del bando. In materia di contratti, la Confederazione si limita a fissare le condizioni minime che i costruttori devono aggiungere alle disposizioni usuali. Si tratta in particolare di questioni concernenti le prestazioni in materia di sicurezza, la copertura assicurativa, la responsabilità solidale, i sistemi di garanzia della qualità, il rispetto della legislazione federale sugli acquisti pubblici e delle convenzioni collettive nazionali relative alla sicurezza dei lavoratori, alle condizioni di lavoro e all'uguaglianza di trattamento tra uomo e donna; le condizioni imposte dalla Confederazione hanno anche lo scopo di escludere richieste di risarcimento derivanti dalla sospensione o dall'annullamento di un contratto a causa di una decisione proveniente dal Popolo, dal Parlamento o dalle autorità federali:

L'UFT procede inoltre a controlli periodici sulla base di un calendario delle aggiudicazioni che deve essere presentato ogni trimestre dai costruttori. Questi controlli approfonditi sono eseguiti sulla base di un esame dei rischi per le prestazioni, i costi e i termini a differenti stadi della procedura di aggiudicazione.

4.2

Problemi nella prassi delle aggiudicazioni

Nel periodo in esame, la delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato diversi rapporti di revisione del CDF, da una parte sulla prassi in materia di aggiudicazioni di commesse edili e di servizi da parte dei costruttori, e dall'altra su aggiudicazioni di commesse di servizi dell'UFT. Questi rapporti concernevano principalmente verifiche di aggiudicazioni realizzate prima dell'accettazione in votazione popolare dell'articolo costituzionale sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, nel novembre 1998. Durante i controlli periodici il CDF ha constatato imprecisioni e inefficienze o quantomeno un'applicazione poco rigorosa delle disposizioni della LAPub. Un mandato esterno di sostegno alla direzione del progetto dell'ATG è stato modificato e completato oltre 40 volte senza che vi fosse un nuovo bando, nonostante il contratto finale fosse molto più vasto di quello iniziale. Grazie alle osservazioni contenute nel rapporto di revisione, i costruttori hanno preso provvedimenti per rimediare ai problemi segnalati. Fondandosi su queste constatazioni l'UFT ha proceduto a esami più approfonditi presso i costruttori. Con le nuove risorse in personale, esso intende interessarsi maggiormente a titolo preventivo agli appalti nel quadro del progetto della NFTA.

L'anno prossimo sarà una priorità per la delegazione di vigilanza della NFTA seguire l'evoluzione nell'ambito dei contratti e delle aggiudicazioni. Essa considera infatti della massima importanza il rigoroso rispetto e la corretta applicazione delle disposizioni in materia di acquisti pubblici.

4.3

Superamento dei costi previsti in progetti recenti

In un'ispezione in loco, la delegazione di vigilanza della NFTA è stata informata da BLS AT che le migliori offerte per le grandi tratte del proprio lotto di tunnel di BLS AT erano fino all'8 per cento più elevate rispetto ai preventivi dei costruttori (base dei prezzi 1991). Ne consegue che il credito votato dal Consiglio nazionale nella sessione d'autunno 1999 (prezzo del 1998, senza riserve) è insufficiente per almeno 500 milioni di franchi per quanto riguarda il tunnel di base del Lötschberg.

La delegazione di vigilanza della NFTA ha richiesto ai responsabili informazioni dettagliate sulla situazione attuale in materia di aggiudicazioni e sulle cause del rincaro delle offerte. Le diverse posizioni di amministrazione e imprese in materia di fabbisogno di fondi e di rincaro sono in parte dovute a interpretazioni differenti. Inoltre le ragioni per cui le offerte sono superiori ai preventivi del 1991 non risiedono solo nel «rincaro grigio» (ossia il rincaro che interviene tra il preventivo e la conclusione dell'accordo), ma anche nel fatto che nelle precedenti offerte non erano stati presi in considerazione tutti i dati.

La delegazione ha così appreso che i costi più elevati sono dovuti in piccola parte a modifiche e adeguamenti del progetto, all'anticipazione dei lavori decisa dal Parlamento e in gran parte, a una nuova situazione del mercato, alla scarsa propensione degli impresari ad assumersi i rischi finanziari inerenti ai grandi progetti di costruzione e al fatto che i crediti sono collegati all'evoluzione dell'indice zurighese dei costi della costruzione di abitazioni (Zürcher Index für Wohnbauten; ZIW).

Il cambiamento della situazione è principalmente dovuto all'importante aumento del volume di questo mercato per via della costruzione simultanea dei tunnel di base del San Gottardo e del Lötschberg. Per il momento è difficile valutare l'ordine di gran-

dezza dell'aumento congiunturale dei prezzi che ne è risultato. Una buona parte dei precedenti contratti per i lavori preparatori come i sondaggi realizzati a Piora e nella valle di Kander, il pozzo d'attacco intermedio di Sedrun o la galleria di sondaggio di Sigirino, sono stati aggiudicati a costi inferiori rispetto al preventivo, talvolta anche inferiori alle spese affrontate dalle imprese, le quali hanno corso un grande rischio finanziario.

Questa evoluzione trova riscontro solo in parte nell'indice zurighese del costo della costruzione di abitazioni. Nel progetto AlpTransit, per mancanza di alternative, questo indice serve a misurare la fluttuazione dei prezzi tra il momento in cui i crediti sono accordati e il momento in cui i contratti sono firmati. Fino al 1995 l'indice è evoluto parallelamente al prezzo della costruzione dei tunnel ferroviari e stradali, in seguito ha cominciato a divergere. Lo studio commissionato dall'UFT sulla pertinenza di questo indice e sull'opportunità di sviluppare un modello di rincaro adeguato alla costruzione di tunnel è per il momento arrivato alla conclusione che un indice composto che renda realmente conto del rincaro dei prezzi dovrebbe necessariamente integrare la valutazione dei progetti rappresentativi attuali, dunque anche i lotti attribuiti per i tunnel della NFTA. Per assicurare la trasparenza è indispensabile una sostituzione rapida e affidabile dell'indice zurighese (ZIW). La messa a punto di un indice affidabile richiederà ancora tempo.

In occasione dell'esame del nuovo credito globale per la realizzazione della NFTA, il Consiglio nazionale, che era il consiglio prioritario, ha studiato nei particolari l'abbinamento del credito per la NFTA all'indice zurighese del costo della costruzione di abitazioni (cfr. Boll. Uff. CN 1999 p. 1865). Dopo un acceso dibattito il Consiglio nazionale si è allineato alla posizione del Consiglio federale, che propone di accordare crediti sulla base dei prezzi del 1998, riserve comprese, ma escludendo i parametri (rincaro, interessi intercalari e TVA) la cui evoluzione è difficilmente prevedibile e che non possono essere direttamente influenzati dalla direzione del progetto.

La delegazione di vigilanza della NFTA tiene a sottolineare che le riserve di 1,669 miliardi di franchi servono solo a coprire le incertezze legate ai costi probabili del progetto (per esempio complicazioni geologiche o modifiche del progetto da parte della Confederazione) e ad assicurare la stabilità del pacchetto finanziario; queste riserve non possono invece sopperire al rincaro del prezzo della costruzione e alla fluttuazione congiunturale dei prezzi di mercato (indice di rincaro) che sono peraltro esclusi dal credito globale per la realizzazione della NFTA. L'articolo 3 del progetto di decreto sul finanziamento delle trasversali alpine prevede che il rincaro e l'aumento congiunturale dei prezzi possa essere coperto dal Consiglio federale per mezzo di un'estensione retroattiva dei crediti che copra l'importo necessario.

La delegazione di vigilanza della NFTA sorveglierà regolarmente le differenti cause della fluttuazione dei costi e verificherà alla luce dei criteri sopra indicati se è possibile coprire gli aumenti con le riserve contenute nel credito globale della NFTA. Una liberazione delle riserve federali gestite dal Consiglio federale in modo centralizzato deve essere presa in considerazione solo come ultima ratio. I costruttori devono anzitutto impegnarsi a rispettare i crediti scegliendo le offerte più vantaggiose. Se ciò è impossibile, bisogna studiare la possibilità di adattare gli standard e le misure prescritti dalla Confederazione o addirittura di trascurare o rinunciare agli standard costruttivi, senza che tuttavia siano pregiudicati gli imperativi di sicurezza. Questo modo di procedere è stato applicato con successo per la linea della Vereina delle Ferrovie retiche.

5 Possibilità di finanziamento privato

5.1 Possibilità legali

In virtù dell'articolo 23 capoverso 2, lettera f delle disposizioni transitorie della Costituzione federale, (art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. f nCost.; RS 101) il Consiglio federale può, per finanziare i grandi progetti ferroviari, avvalersi di un finanziamento complementare privato o realizzato grazie a organizzazioni internazionali. La soluzione scelta non deve tuttavia condurre a un superamento del limite d'indebitamento della Confederazione né a un aumento dei rischi finanziari (art. 5 del decreto federale relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari).

Il gruppo di lavoro incaricato dall'inizio del 1998 dal Consiglio federale di studiare le possibilità di avvalersi di capitali privati, ha presentato il suo rapporto finale al capo del DATEC nel marzo del 1999. Esso afferma nelle sue conclusioni che la costruzione dei due tunnel di base della NFTA non si presta a un finanziamento con capitali privati. In una fase ulteriore, se i rischi saranno ridotti e meglio delimitati e le condizioni quadro saranno propizie, un finanziamento parziale potrebbe presentare vantaggi per la Confederazione (ripartizione dei rischi, aumento dell'efficacia a livello di costruzione e di esercizio, ottimizzazione del calendario finanziario e degli investimenti). Per attirare capitali privati bisognerà adeguare il quadro istituzionale e delimitare chiaramente i progetti parziali.

5.2 Esempio: tunnel dello Zimmerberg

La questione della realizzazione anticipata mediante capitali privati del tunnel dello Zimmerberg – tratta NFTA – ha indotto la delegazione di vigilanza della NFTA a valutare con funzionari dell'amministrazione federale delle finanze, dell'UFT e con membri del Consiglio d'amministrazione dell'ATG le differenti soluzioni possibili.

La delegazione di vigilanza è giunta alla conclusione che una realizzazione anticipata della tratta NFTA del tunnel dello Zimmerberg non dovrebbe superare il limite fissato in 4,2 miliardi di franchi. Non dovrebbe nemmeno mettere in pericolo la realizzazione nei termini previsti dei progetti dal fondo per i grandi progetti ferroviari, in particolare quelli della prima fase della NFTA. In effetti se fondi destinati segnatamente al tunnel di base del Lötschberg dovessero mancare e ritardare il compimento di quest'opera, ne risulterebbero rapidamente notevoli costi supplementari per la Confederazione, che sarebbe nell'impossibilità di prelevare nei termini previsti l'intera tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).

Per quanto concerne il finanziamento anticipato del tunnel dello Zimmerberg – tratta NFTA – da parte di privati, fino al 22 novembre 1999 non era ancora stato presentato un piano definitivo che prevedeva una partecipazione finanziaria delle cerchie interessate (Cantoni, economia, FFS SA). Considerato che l'opzione che permette alle imprese di costruire il tunnel secondo i termini del precedente bando è limitata alla fine di novembre 1999, il margine di manovra per la concretizzazione di questa soluzione è scarso.

In questo senso è possibile studiare possibilità di finanziamento privato, ma non bisogna provocare costi e rischi supplementari per la Confederazione e badare a rispettare il limite d'indebitamento e il limite fissato per gli anticipi.

C. Considerazione finale

Durante il suo primo anno di attività la delegazione di vigilanza della NFTA si è impegnata per instaurare a tutti i livelli un clima propizio che le permetta di svolgere i propri compiti nella trasparenza. Per questo, nello spirito del principio di «competenza contro trasparenza» è necessaria una reciproca fiducia fra i servizi e gli organi interessati. Solo così si potrà realizzare un progetto ambizioso quale la costruzione della NFTA rispettando i costi e i termini fissati dal legislatore.

1808