

Rapporto

della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali all'indirizzo delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori di costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 2002

del 6 febbraio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali sulle sue attività nel 2002, conformemente all'articolo 20 capoverso 5 del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino; RS 742.104).

6 febbraio 2003

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

Il presidente, Simon Epiney, consigliere agli Stati
Il vicepresidente, Andrea Hämmerle, consigliere nazionale

Compendio

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

La Delegazione di vigilanza della NFTA redige ogni anno un rapporto di attività all'attenzione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere. Il presente rapporto si fonda sulle constatazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 2002. I membri delle Commissioni da cui emana la Delegazione sono informati in modo esaustivo sulle diverse opere della NFTA mediante i riassunti semestrali dei rapporti dell'Ufficio federale dei trasporti.

Vigilanza e controllo

Su mandato della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha analizzato la struttura, gli effetti e l'efficacia del sistema di vigilanza della NFTA (cfr. n. 3). Ha concluso che l'applicazione rigida e il rispetto degli strumenti esistenti garantiscono una vigilanza effettiva. Attualmente, la Delegazione di vigilanza della NFTA non vede quindi il bisogno di ristrutturare l'alta vigilanza parlamentare che le compete o la vigilanza esercitata dall'Ufficio federale dei trasporti. L'informazione tempestiva da parte del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), del Controllo federale delle finanze (CDF) e delle imprese di costruzione riguardo ai rischi potenziali, così come i colloqui con i responsabili e le visite sul posto consentono alla Delegazione di attuare una politica di comunicazione fattiva, trasparente e precoce. L'allegato 3 fornisce una visione d'insieme aggiornata delle istanze incaricate di compiti di vigilanza, di controllo e di esecuzione, così come una descrizione dei compiti in questione.

Concezione della NFTA

Il progetto della NFTA del 1992 è stato ridimensionato dal Parlamento e i sottoprogetti non finanziati sono stati rinviati. Le sezioni rinviate potranno essere costruite successivamente, a complemento del progetto NFTA approvato e finanziato (NFTA 1), nell'ambito di un'estensione del progetto (NFTA 2; cfr. n. 5.1). Secondo l'articolo 8^{bis} capoverso 2 del decreto sul transito alpino, la realizzazione e il finanziamento degli investimenti non finanziati della NFTA sono disciplinati da singoli decreti federali di obbligatorietà generale.

La realizzazione dei sottoprogetti finanziati (NFTA 1) è stata suddivisa in due fasi. I crediti d'impegno destinati alla costruzione scaglionata del progetto sono adottati

dal Parlamento mediante decreti federali semplici. I crediti d'impegno relativi alla prima fase sono stati liberati dal Parlamento con l'adozione del credito complessivo per la NFTA. I crediti d'impegno relativi alla seconda fase rimangono bloccati fintanto che il Consiglio federale deciderà sull'inizio dei lavori e sottoporrà al Parlamento un messaggio comprendente una nuova valutazione dei sottoprogetti in questione e una domanda di liberazione della parte ancora bloccata del credito d'impegno.

NFTA 1, fase 2: messaggio concernente la liberazione delle risorse bloccate

Affinché i lavori della NFTA 1, fase 2, possano cominciare puntualmente e per evitare difficoltà nei crediti d'impegno, il Consiglio federale ha incaricato l'UFT di occuparsi della preparazione di un messaggio concernente la liberazione delle risorse bloccate della NFTA 1, fase 2 (cfr. n. 5.2). In questo contesto, l'ufficio studia anche altre varianti per il prolungamento della galleria dello Zimmerberg tra Thalwil e Littli/Baar così come le idee presentate sinora per stabilire il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo.

Verso la metà del 2003, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio concernente la liberazione della parte bloccata del credito complessivo per la NFTA, presumibilmente con una domanda di credito aggiuntivo a questo stesso credito.

NFTA 2: messaggio concernente un credito di pianificazione

Il Consiglio federale ha l'obbligo di includere nel piano settoriale AlpTransit le linee di accesso che non sono ancora finanziate. Spetta invece esclusivamente al Parlamento ampliare il perimetro definito dal decreto sul transito alpino, aggiungere opere supplementari e disciplinare il loro finanziamento.

Il 26 giugno 2002, il Consiglio federale ha preso una decisione di principio favorevole alla realizzazione del tracciato della «dorsale lunga chiusa» per il prolungamento della NFTA verso Nord, nel Cantone di Uri. Questo progetto comporta una galleria tra una biforcazione Uri Sud (che porta dalla galleria di base del San Gottardo alla pianura urana della Reuss) e una biforcazione Uri Nord (che porta dalla galleria dell'Axen alla pianura urana della Reuss) con una stazione di soccorso supplementare (cfr. n. 5.3 e 9.2.1).

La pianificazione del progetto deciso dal Consiglio federale non è ancora stata stabilita. Dal momento che il nuovo tracciato sotterraneo della linea non può essere realizzato sulla base dei decreti federali in vigore (NFTA 1), il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di sollecitare un credito con un messaggio relativo a un credito di pianificazione affinché la pianificazione della variante «dorsale lunga aperta» possa iniziare e nel frattempo altri progetti rinviati e non finanziati della NFTA possano essere esaminati (NFTA 2). La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che l'UFT terrà conto della proposta di costruire il secondo tubo della galleria di base del Lötschberg nell'ambito della NFTA 2 (cfr. n. 5.4). Queste misure di pianificazione saranno finanziate dal Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF).

Attualmente l'UFT sta elaborando un messaggio concernente un credito per finanziare la pianificazione di una NFTA 2, che dovrebbe essere sottoposto al Parlamento verso la metà del 2003.

Le questioni del finanziamento e dei progetti che devono essere realizzati saranno oggetto di altri messaggi che saranno presentati in un secondo tempo, in base alle decisioni del Parlamento sul messaggio concernente un credito di pianificazione. I lavori di costruzione della NFTA 2 dovranno cominciare dopo la conclusione della realizzazione della NFTA 1, fasi 1 e 2. Allo stato attuale dei progetti il termine previsto sarà verso il 2020.

Il DATEC sta esaminando se esiste una possibilità di prolungare la durata del Fondo per i grandi progetti ferroviari di una decina d'anni per finanziare i progetti di una NFTA 2, dal momento che la realizzazione di quest'ultima – per questioni di politica di bilancio – può iniziare solo dopo la conclusione della NFTA 1, a meno che il Parlamento non decida altrimenti.

Costi: situazione attuale e previsioni

Alla fine di ottobre del 2002, i costi finali previsti per tutto il progetto AlpTransit ammontavano a circa 14'544 milioni di franchi, con un aumento di circa un miliardo di franchi rispetto all'anno precedente, tenuto conto dei valori definitivi dell'indice di rincaro e sulla base dei prezzi del 1998 (cfr. n. 6).

<i>Opera</i>	<i>Credito d'opera NFTA</i>	<i>Maggiori/minori costi</i>	<i>Costo finale previsto</i>
<i>Vigilanza del progetto</i>	76	12,0	88,0
<i>Asse del Lötschberg</i>	3 214	530,5	3 744,5
<i>Asse del Gottardo</i>	7 716	1 071,3	8 787,3
<i>Ampliamento Surselva</i>	123	-10,3	112,7
<i>Raccordo della Svizzera orientale</i>	992	-39,3	952,7
<i>Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau</i>	86	12,5	98,5
<i>Ampliamenti di tratte sulla rete rimanente</i>	550	-20,0	530,0
<i>Ulteriori costi supplementari (stima)</i>		230,0	230,0
<i>Situazione fine ottobre 2002</i>	<i>12 757</i>	<i>1 786,7</i>	<i>14 543,7</i>

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 13, 1° gennaio–30 giugno 2002; stime dell'UFT fino alla fine di ottobre 2002; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Attualmente, i costi totali previsti per la NFTA rientrano nell'ordine di grandezza dei crediti concessi.

I costi supplementari legati ai progetti ammontano a 1071 milioni di franchi per l'asse del San Gottardo – compresi i costi supplementari per la galleria di base del Monte Ceneri – e a 531 milioni per l'asse del Lötschberg.

I fondi del credito d'opera «Riserve» sono attualmente quasi completamente vincolati, escluso un importo di circa 160 milioni di franchi. Sinora, solo 395 milioni

di franchi delle riserve sono stati liberati, per l'asse del Lötschberg e per la linea di accesso San Gallo–Arth-Goldau. Circa la metà delle riserve è destinata alle modifiche delle ordinazioni della Confederazione e circa il 15 per cento alle modifiche di progetti, alle aggiudicazioni svantaggiose e al risultato negativo del conto finale delle imprese di costruzione. Le compensazioni ottenute sinora rappresentano il 5 per cento delle riserve (106 mio fr.).

Nel periodo dal 1991 (100 punti di indice) alla fine di settembre del 2002, il rincaro cumulato dalla NFTA ha raggiunto i 115 punti di indice, indicando un arresto della tendenza chiaramente al rialzo registrata nel 2000 (119,1 punti) e nel 2001 (121,6 punti). Se si aggiungono gli interessi intercalari, l'IVA e il rincaro dei contratti, il credito complessivo risulta aumentato di circa 746 milioni di franchi.

Costi: misure di compensazione

Affinché possa essere rispettato il quadro dei costi globale stabilito, la Delegazione di vigilanza della NFTA chiede che le riserve siano liberate dal Consiglio federale solo se è provato che i costi supplementari non possono essere compensati in nessun altro modo (cfr. n. 6.3). La Confederazione deve evitare con tutti i mezzi modifiche delle ordinazioni che possano comportare costi supplementari. È esclusa l'entrata in materia su domande supplementari che, pur auspicabili sul piano della politica regionale, non sono sostenibili sul piano materiale e finanziario. Occorre prevedere altri finanziamenti per le modifiche di ordinazioni dovute all'aumento delle esigenze di sicurezza o allo sviluppo tecnologico. La Delegazione di vigilanza della NFTA sostiene il DATEC e l'UFT nei loro sforzi volti a cercare una soluzione meno costosa per la galleria di base dello Zimmerberg, con uno studio accurato del tracciato della linea, e per la galleria dello Hirzel, con una valutazione rigorosa della necessità operativa di tale opera.

Globalmente, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto constatare che le imprese di costruzione adempiono i loro obblighi in materia di ottimizzazione dei progetti e di compensazione. Ciò nonostante, le misure prese non bastano a compensare i costi supplementari. Ritiene quindi indispensabile che tutte le istanze competenti si impegnino a fondo per applicare la pianificazione dei provvedimenti compensativi prevista nell'ordinanza sul transito alpino (art. 2 cpv. 3) e nel decreto sul finanziamento del transito alpino (art. 3 lett. c). La pressione sull'Amministrazione e sulle imprese di costruzione deve essere mantenuta. La gestione dei costi deve essere rigorosa e tutte le possibilità di compensazione devono essere sfruttate appieno. Inoltre, le imprese di costruzione che sono responsabili di progetti devono tenere maggiormente conto degli interessi della Confederazione nelle domande o richieste che competono sia alla Confederazione sia a loro stesse.

Finanziamento: credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA

Per quanto riguarda il credito complessivo per la NFTA, la Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che il credito d'opera «Riserve» andrà probabilmente esaurendosi e risulterebbe insufficiente se dovessero verificarsi rischi importanti (cfr. n. 7.2).

Alla fine del 2002, si è occupata delle seguenti questioni:

- *Nella situazione attuale è necessario un credito aggiuntivo?*

Se la piena utilizzazione di tutte le possibilità di compensazione, il rafforzamento e l'attuazione dei potenziali di rinuncia e il riesame dei progetti relativi alla NFTA I, fase 2, non consentono di ampliare il margine di manovra finanziario, il Consiglio federale dovrà chiedere un credito aggiuntivo al Parlamento.

- *A quale momento un eventuale credito aggiuntivo dovrebbe essere chiesto dal Consiglio federale o votato dal Parlamento?*

Spetta al Consiglio federale valutare qual è il momento migliore per chiedere un eventuale credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA.

- *Quali crediti d'opera del credito complessivo per la NFTA sarebbero interessati da un eventuale credito aggiuntivo?*

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA, la migliore soluzione consisterebbe nel chiedere un credito aggiuntivo per il credito d'opera «Riserve», dal momento che quest'ultimo copre le modifiche di ordinazioni da parte della Confederazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA raccomanda al Consiglio federale di prendere le sue decisioni tenendo conto dei seguenti criteri:

- *Il margine di manovra di cui dispone il Parlamento nell'esercizio della sua sovranità finanziaria deve essere garantito per quanto possibile. Tranne che per motivi imperativi, è quindi opportuno non attendere che il solo mezzo per evitare un blocco dei cantieri sia una procedura urgente, con un credito provvisorio ordinario o urgente.*
- *Le soluzioni antieconomiche, come il blocco di un cantiere dovuto a una mancanza di crediti, devono essere evitate. In nessun caso bisognerà arrivare a situazioni estreme come la sospensione, anche provvisoria, di un progetto a causa di un credito aggiuntivo chiesto troppo tardi.*
- *Una domanda di credito aggiuntivo sarebbe tuttavia considerata prematura se fosse presentata già ai primi segnali di un bisogno ancora eventuale e prima che si disponga di calcoli precisi dei costi o che si sia proceduto alle indagini richieste. Il Parlamento può esercitare correttamente le sue competenze finanziarie solo se dispone di sufficienti basi decisionali. In queste situazioni, le indagini devono essere svolte senza indugio e in modo speditivo.*
- *Una domanda di credito aggiuntivo sarebbe prematura anche nel caso in cui esistessero ancora possibilità di risparmio e di compensazione non sfruttate. Il Parlamento si aspetta dai suoi organi esecutivi che intraprendano tutto quanto è ragionevole attendersi da essi per rispettare i limiti di credito, anche in un contesto difficile.*

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che, nell'ambito dei suoi lavori preparatori in vista del messaggio concernente la liberazione dei crediti

della NFTA 1, fase 2, l'UFT sta esaminando in modo approfondito la questione di un eventuale credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA. Il messaggio in questione dovrebbe essere approvato dal Consiglio federale nel corso del primo semestre del 2003 prima di essere trasmesso al Parlamento.

La Delegazione di vigilanza della NFTA si aspetta che nel 2003 il Consiglio federale proceda a un nuovo aumento del credito complessivo per la NFTA a seguito del rincaro, degli interessi intercalari e dell'IVA non trasferibile (cfr. n. 6.4).

Finanziamento: Fondo per i grandi progetti ferroviari

Per il momento, l'alimentazione del Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF) mediante la TTPCP, l'imposizione degli oli minerali, l'IVA e il mercato dei capitali, così come il finanziamento dei progetti FTP – compresi i costi supplementari legati ai progetti e gli oneri derivanti dal rincaro, dall'IVA e dagli interessi intercalari – mediante i crediti di pagamento del fondo sono garantiti. Di conseguenza, la Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che al momento non ci sia motivo d'intervenire a livello dei crediti di pagamento e che non sia affatto il caso per i crediti d'impegno (cfr. n. 7.3).

La pianificazione della liquidità e la pianificazione pluriennale degli investimenti, di cui l'UFT informa regolarmente, dimostrano che dall'ultimo periodo esaminato lo stato del FTP è cambiato solo lievemente.

Se nell'ambito del programma di sgravio in fase di preparazione, la parte federale alla TTPCP destinata ad alimentare il Fondo dovesse ridursi, il margine di manovra finanziario per i quattro progetti FTP risulterebbe minore. Di conseguenza, alcuni progetti pianificati dovrebbero essere affrontati successivamente o estendersi su un periodo più lungo. La Delegazione di vigilanza della NFTA si oppone a queste misure di risanamento delle finanze federali. Considera che le risorse previste per i progetti FTP, che si basano su una decisione del popolo e dei Cantoni, non dovrebbero essere colpite da misure di risanamento delle finanze federali. Si rischierebbe altrimenti di ritardare la realizzazione dei progetti, ciò che comporterebbe inevitabilmente costi supplementari a più lungo termine.

L'UFT ha chiesto uno studio di redditività in vista del messaggio concernente la liberazione dei fondi per la NFTA 1, fase 2. Il mandato prevede tra l'altro di analizzare se le compagnie ferroviarie saranno in grado di adempiere il loro obbligo di rimborsare il 25 per cento dei mutui a tasso fisso. La Delegazione di vigilanza della NFTA si informerà sui risultati di questo studio nel corso del prossimo periodo in rassegna.

Termini

Linea di base del San Gottardo: attualmente, tenendo conto di una fase di messa in servizio stimata a un anno dall'UFT, non bisogna contare su un esercizio a piena capacità della galleria di base prima del 2014, vale a dire con un ritardo di tre anni e quattro mesi sul calendario iniziale (cfr. n. 8). Vi sono tuttavia rischi per quanto concerne l'inizio dei lavori per il raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri. I termini diventano critici sulla sezione di Erstfeld e ogni modifica delle scadenze si ripercuoterà direttamente sulla data di messa in servizio prevista. Il

ritardo stimato a tre anni e quattro mesi fino alla conclusione della costruzione della galleria di Erstfeld deve essere controbilanciato da misure di pianificazione.

I ritardi previsti nella conclusione della costruzione della galleria di base non potranno più essere recuperati prima della fase di messa in servizio. All'inizio del 2003, dopo che l'UFT avrà esaminato il nuovo calendario delle scadenze, la Delegazione di vigilanza della NFTA valuterà più a fondo la necessità di modificare eventualmente i termini fissati e analizzerà le possibili conseguenze.

Linea di base del Lötschberg: secondo le previsioni attuali dell'UFT e della BLS AT, la messa in servizio nel 2007 è tuttora possibile, nonostante la modifica di alcune prestazioni. La Delegazione di vigilanza della NFTA considera l'attuazione del sistema radiocomandato di sicurezza dei treni ETCS Level 2 come un rischio per la messa in servizio dell'asse del Lötschberg entro i termini stabiliti. Nel corso di un colloquio, i responsabili del progetto e le imprese interessate hanno garantito alla Delegazione di vigilanza della NFTA la fattibilità tecnica del sistema, pur sottolineando che numerosi problemi devono ancora essere risolti.

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA è importante sapere se il sistema sarà pronto per essere impiegato al momento dell'apertura dell'asse del Lötschberg e quali sarebbero i costi supplementari in caso contrario. La decisione di principio sulla necessità di installare una segnalazione convenzionale (esterna) oltre alla segnalazione in cabina (ETCS Level 2) per garantire l'esercizio dell'asse del Lötschberg alla scadenza prevista è essenziale per la piena riscossione della TTPCP e quindi per ottenere introiti supplementari che andranno ad alimentare il FPF.

Raccordi alla NFTA: Cantone di Uri

Su raccomandazione delle Commissioni da cui emana e fedele alla sua prassi abituale, nel 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è impegnata affinché il DATEC e l'UFT ricercassero una soluzione consensuale a livello politico, parallelamente alle procedure legali in corso (cfr. n. 9.1 e 9.2.1).

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato in che misura le disposizioni legali in vigore sono rispettate – per il tracciato della linea nel Cantone di Uri si tratta in particolare del decreto sul transito alpino, dello scaglionamento del progetto e dei crediti votati.

In base ai colloqui avuti con il capo del DATEC, con l'UFT e con una delegazione del governo urano, ritiene che il Consiglio federale abbia esplorato tutte le vie possibili per trovare una soluzione a lungo termine favorevole al Cantone di Uri e sostenibile sia sul piano politico sia a livello materiale, nel quadro legale in vigore.

Sottolinea che le altre esigenze del governo urano escono dal quadro legale in vigore e rendono necessarie nuove decisioni, perlomeno da parte del Parlamento. Il Consiglio federale ha la competenza, a livello di pianificazione del territorio, di definire le linee di accesso nel piano settoriale AlpTransit. L'estensione del perimetro della NFTA, l'aggiunta e il finanziamento di nuove opere possono invece aver luogo solo nell'ambito del processo politico ordinario. Secondo l'articolo 8^{bis} capoverso 2 del decreto federale sul transito alpino, la realizzazione e il finanzia-

mento degli investimenti non finanziati della NFTA sono disciplinati da singoli decreti federali di obbligatorietà generale.

Il nuovo progetto San Gottardo Nord/Erstfeld potrà essere consultato dal pubblico nel Cantone di Uri dal 27 gennaio al 25 febbraio 2003. Il progetto di tracciato 2003 è la prima tappa di una variante interamente sotterranea della linea, dal momento che prevede una biforcazione sotto la montagna, nella galleria di base del San Gottardo. Questa misura costituisce un investimento preliminare di un centinaio di milioni di franchi per la realizzazione del tracciato della «dorsale lunga chiusa». Il progetto comporta una sezione a due tubi di 7,8 km per la galleria di base e il raccordo dei due nuovi binari della galleria con la linea principale a due binari delle FFS. Nel settore di Rynächt, la linea sarà completata con due binari di sorpasso e l'altezza del terrapieno sarà portata a 3 m contro i 6 m del progetto presentato nel 2001. Il costo di questo nuovo progetto è stimato a 1,1 miliardi di franchi (senza i costi della variante sotterranea).

Il Consiglio federale chiederà presumibilmente al Parlamento nel 2003 di votare un credito per finanziare i lavori di pianificazione della variante interamente sotterranea e il riesame di altri progetti rimandati (NFTA 2).

Raccordi alla NFTA: Cantone di Svitto

D'accordo con il DATEC, la Delegazione della NFTA ritiene che la proposta del Cantone di Svitto sia molto promettente perché prevede una pianificazione globale dell'infrastruttura stradale e ferroviaria nell'ambito di una politica dei trasporti e di una politica finanziaria responsabile (cfr. n. 9.2.2). Ha preso atto delle proposte del Cantone e della sua volontà di svolgere una politica d'informazione franca e sostiene la decisione del Consiglio federale di integrare i risultati delle sue riflessioni future nei messaggi sulla NFTA 2 che sottoporrà al Parlamento.

Raccordi alla NFTA: Monte Ceneri e linee di apporto in Italia

Secondo il DATEC, la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri è necessaria e non è messa in discussione dal nuovo piano strategico italiano concernente le linee di accesso in Lombardia (cfr. n. 9.4.1). Il numero di treni e il tonnellaggio su cui si basa la concezione della NFTA possono circolare lungo l'asse del San Gottardo. Una crescita del traffico merci più rapida di quella prevista dalla concezione presentata nel messaggio FTP renderebbe necessari piccoli investimenti complementari puntuali, ad esempio nel settore delle linee di accesso o per una ristrutturazione parziale della linea di Luino ormai vetusta. L'eventuale costruzione di una rete espressa regionale ticinese creerebbe problemi a Sud di Biasca. Una volta realizzata la NFTA, si porrà la domanda a lungo termine su come sarà assorbito il traffico dalla parte italiana (con ristrutturazioni e terminal).

In occasione di un incontro con rappresentanti della Rete Ferroviaria Italiana (RFI), la Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto constatare che la pianificazione globale della RFI prevede opere importanti nell'ottica della politica svizzera dei trasporti e per la NFTA, in particolare una linea di accesso da Chiasso a Monza. Ha inoltre appreso che la RFI non intende far passare tutto il traffico merci dalla linea di Luino ma solo i convogli di container nel senso Nord-Sud con un

prolungamento verso Laveno, Novara e Genova. Anche il traffico a destinazione Nord-Est aggirerà Milano, ma via Bellinzona e Lugano. La galleria di base del Monte Ceneri rimane quindi utile per una buona parte del traffico merci.

La Delegazione di vigilanza della NFTA presterà grande attenzione alle decisioni concernenti le linee di accesso nel Nord Italia e continuerà a interessarsi a questa problematica anche nel 2003.

Sicurezza

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA la sicurezza e la salute dei lavoratori della NFTA sono prioritarie (cfr. n. 10). È soddisfatta dei controlli effettuati e della reazione rapida dei responsabili di fronte a rischi per la salute come l'amianto o temperature troppo elevate.

Per quanto concerne i possibili effetti dei cantieri della NFTA sulla sicurezza degli impianti di sbarramento, la Delegazione di vigilanza della NFTA è stata rassicurata sull'efficacia del sistema di preallarme introdotto dagli impianti interessati e sul livello elevato delle procedure di sicurezza. È tuttavia cosciente che nonostante tutte le misure prese sussiste e sussisterà sempre un rischio residuo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA difende in modo deciso la necessità di continuare ad accordare un ruolo prioritario agli aspetti legati alla sicurezza operativa, sia a livello di costruzione sia a livello di concezione e di sicurezza. Occorre trovare un equilibrio ottimale tra la massima sicurezza operativa e le limitate possibilità finanziarie.

Gestione del progetto mediante la Direttiva sul controlling della NFTA

La Delegazione di vigilanza della NFTA è soddisfatta che le Direttiva sul controlling della NFTA (DCN) elaborata dall'UFT sia ormai completa e costantemente aggiornata (cfr. n. 11). La DCN, il cui scopo è di consentire una gestione corretta e trasparente di questo grande progetto, costituisce anche uno strumento essenziale per l'alta vigilanza parlamentare. La Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che i costruttori applicano attivamente la DCN e che i controlli relativi alla sua osservanza hanno dato buoni risultati.

Protezione dei lavoratori sui cantieri della NFTA

Il presidente della Delegazione di vigilanza della NFTA ha visitato il cantiere di Ferden e si è informato sul posto delle condizioni di lavoro e della qualità dell'aria nella galleria (cfr. n. 12). In base alle informazioni in suo possesso, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ha constatato alcuna lacuna grave sui cantieri NFTA di Ferden e di Steg e non vede la necessità d'intervenire. Ritiene che le basi giuridiche attuali siano sufficienti per una gestione corretta dei cantieri. Si aspetta dai costruttori e dagli impresari che rispettino le disposizioni in vigore e dalle autorità competenti che controllino i cantieri in modo adeguato. Si attende inoltre dai partner sociali che trovino soluzioni in grado di preservare la pace del lavoro affinché i cantieri della NFTA non siano ritardati da scioperi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA parte dal principio che la protezione dei lavoratori sia una priorità. Approva le soluzioni pragmatiche che tengono conto dei desideri legittimi dei lavoratori (rendere visita alla loro famiglia) per quanto non escano dal quadro legale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA esprime il suo profondo rammarico per gli incidenti verificatisi sui cantieri della NFTA. Sostiene gli sforzi dei responsabili per garantire e mantenere un livello di sicurezza elevato, in particolare la volontà dei costruttori di continuare ad accordare l'assoluta priorità alla sicurezza sui cantieri della NFTA.

Contratti e aggiudicazioni

In base ai recenti controlli dell'UFT, la Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che in questi ultimi anni i costruttori hanno ulteriormente ottimizzato le loro competenze nei settori delle aggiudicazioni e dei contratti, in particolare nell'ambito dei grandi lotti di costruzione, e hanno ampiamente rispettato il disciplinamento in materia di appalti pubblici (cfr. n. 15).

Consigli di amministrazione dei costruttori

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA è intervenuta affinché, al momento dell'elezione di nuovi membri dei consigli di amministrazione dei costruttori, si tenga maggiormente conto della qualità «pubblica» del committente (cfr. n. 16). Gli amministratori devono essere coscienti che la loro società anonima, nonostante la sua struttura di società privata, lavora con denaro pubblico e che gli enti pubblici possono quindi legittimamente esigere spiegazioni precise sulla loro utilizzazione. Il DATEC ha preso atto di questa raccomandazione e ha completato il profilo delle esigenze di conseguenza. Al momento dell'elezione dei nuovi presidenti dei consigli di amministrazione, il DATEC e le compagnie ferroviarie hanno tenuto conto delle osservazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA.

Rapporto

I. Mandato e organizzazione

1 Mandato

1.1 Base

Secondo l'articolo 20 capoverso 3 del decreto sul transito alpino (RS 742.104) l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) spetta alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

Conformemente alle direttive, adottate il 2 giugno 1999 d'intesa con le commissioni da cui emana (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni) nonché con la Delegazione delle finanze, la Delegazione di vigilanza della NFTA verifica in particolare il rispetto delle prestazioni, dei termini, dei costi e dei crediti nonché delle condizioni quadro giuridiche e organizzative.

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

Nella sua qualità di istanza di vigilanza parlamentare, può inoltre presentare proposte alle commissioni da cui emana affinché queste ultime possano intervenire sul piano politico in Parlamento.

Assieme al Consiglio federale – rispettivamente al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) – e al Controllo federale delle finanze (CDF), la Delegazione di vigilanza della NFTA è una componente del sistema di vigilanza e di controllo della Confederazione di fronte agli incaricati della pianificazione, degli studi di progetto e della realizzazione della NFTA (cfr. n. 3).

1.2 Diritti d'informazione

Per svolgere il suo mandato, la Delegazione di vigilanza della NFTA gode degli stessi diritti concessi alle Commissioni della gestione (CdG) e alla Delegazione delle finanze, conformemente agli articoli 47^{quater} e 50 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11).

A differenza delle commissioni permanenti specifiche, nei confronti delle entità oggetto della vigilanza essa gode inoltre di diritti speciali in virtù dei quali può procurarsi direttamente in ogni momento tutte le informazioni necessarie per la sua attività di vigilanza. Si tratta essenzialmente dei seguenti diritti d'informazione:

Diritto	Contenuto
Diritto d'informazione	Diritto di esigere in ogni momento le informazioni pertinenti presso le autorità e gli uffici della Confederazione, dei Cantoni e presso privati.
Diritto di consultazione degli atti	Diritto di consultare in ogni momento gli atti in relazione alla costruzione della NFTA presso le autorità e gli uffici della Confederazione, dei Cantoni e presso privati.
Diritto di edizione degli atti	Diritto di esigere in ogni momento dagli uffici interessati l'edizione degli atti. Alla Delegazione di vigilanza della NFTA sono in particolare messi a disposizione costantemente e regolarmente i rapporti semestrali sullo stato dei lavori dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), tutte le decisioni del Consiglio federale rilevanti per la NFTA e tutti i rapporti di revisione e d'ispezione del CDF rilevanti per la NFTA.
Diritto di chiedere informazioni	Diritto di coinvolgere funzionari e privati quali persone tenute a fornire informazioni.
Diritto di sopralluogo sul posto	Diritto di procedere in ogni momento a ispezioni e visite sul posto.
Diritto di ricorso a periti	Diritto di chiedere perizie a specialisti per accertamenti in merito a particolari situazioni.
Diritto di disporre di personale	Diritto di disporre del personale necessario per particolari verifiche e inchieste.

1.3

Rapporto alle commissioni da cui emana

L'obbligo di rendiconto nei confronti delle commissioni da cui emana (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni) è svolto dalla Delegazione di vigilanza della NFTA per il tramite di diversi canali:

- mediante un rapporto di attività scritto essa informa annualmente circa le attività svolte nell'anno precedente;
- ogni sei mesi redige un riassunto del rapporto sullo stato dei lavori NFTA dell'UFT all'indirizzo delle commissioni permanenti da cui emana;
- a intervalli regolari i suoi membri informano oralmente le rispettive commissioni permanenti circa i risultati delle sedute della Delegazione. Se nel corso dell'anno una di queste commissioni chiede una risposta a una domanda non trattata, il rapporto scritto della Delegazione di vigilanza della NFTA è indirizzato a tutte le commissioni da cui emana;

- nel corso dell'anno la Delegazione invia regolarmente alle commissioni copie di scritti importanti dal profilo politico, in particolare copie delle comunicazioni al Consiglio federale;
- in caso di interventi urgenti si rivolge immediatamente per scritto a tutte le commissioni permanenti.

Questo sistema d'informazione a più livelli consente a tutte le commissioni da cui emana la Delegazione di vigilanza della NFTA di tenersi al corrente dell'evoluzione generale dei vari progetti durante l'anno e di reagire tempestivamente dove necessario. I membri delle commissioni da cui emana la Delegazione sono informati in modo esaustivo sullo stato dei differenti lavori mediante i riassunti semestrali dei rapporti dell'UFT sullo stato dei lavori.

2 Composizione

Secondo l'articolo 20 capoverso 4 del decreto sul transito alpino, le Commissioni delle finanze, le Commissioni della gestione e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere nominano ognuna due loro membri nella Delegazione di vigilanza della NFTA. La presidenza è esercitata per un anno, a turno, da un deputato del Consiglio nazionale e da un deputato del Consiglio degli Stati. Per il rimanente, la Delegazione si costituisce autonomamente.

Nell'anno in rassegna 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA era composta come segue:

Tabella 2

	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni	Commissione delle finanze	Commissione della gestione
Consiglio nazionale	Max Binder (presidente)	Marlyse Dormond* Hildegard Fässler-Osterwalder**	Rudolf Imhof
	Andrea Hämmerle	Fabio Abate	Otto Laubacher
Consiglio degli Stati	Rolf Büttiker	Simon Epiney (vicepresidente)	Hans Hofmann
	Ernst Leuenberger	Thomas Pfisterer	Hansruedi Stadler

* da metà 2002, ** fino a metà 2002

Mantenendo la stessa composizione per il 2003, sono stati nominati il consigliere agli Stati Simon Epiney quale presidente e il consigliere nazionale Andrea Hämmerle quale vicepresidente.

La Delegazione di vigilanza della NFTA dispone di un segretariato proprio, integrato nel Segretariato delle Commissioni delle finanze, nella Delegazione delle

finanze e nella Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali. Oltre che dei suoi compiti regolari, il segretario della Delegazione di vigilanza della NFTA si occupa del coordinamento permanente con i segretariati della Delegazione delle finanze, delle commissioni da cui emana la Delegazione di vigilanza della NFTA e delle Commissioni di politica estera (per quanto concerne le linee di apporto all'estero).

3 Vigilanza e controllo

3.1 Vigilanza e controllo a livello parlamentare

In occasione della discussione sull'ultimo rapporto di attività della Delegazione di vigilanza della NFTA, la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) ha incaricato la Delegazione di analizzare nei dettagli la struttura, gli effetti e l'efficacia del sistema di vigilanza della NFTA e di presentare i risultati di questa analisi nel suo prossimo rapporto di attività.

L'idea di una Delegazione di vigilanza della NFTA era nata nel corso dei dibattiti parlamentari relativi al messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (messaggio FTP) ed era stata integrata nel decreto sul transito alpino nel 1998.

Il Parlamento ha quindi dato seguito a un'iniziativa della Delegazione delle finanze e a due corapporti delle Commissioni delle finanze. In precedenza, la Delegazione delle finanze si era incaricata della vigilanza dei lavori preparatori e di sondaggio. Tenuto conto dei miliardi investiti e della durata di oltre vent'anni di questo progetto, il Parlamento ha ritenuto più che giustificata l'istituzione di una delegazione speciale composta di membri delle commissioni di controllo (Commissioni delle finanze e Commissioni della gestione) e delle commissioni legislative competenti (Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni) delle due Camere. Aveva ancora ben presente il ricordo amaro di sorpassi di costi in occasione della costruzione di altre grandi gallerie e di grandi acquisizioni, ma si ricordava anche dei successi ottenuti nella costruzione della galleria della Vereina. In quel caso era stato possibile attuare una pianificazione di abbandono, di blocco e di compensazione; il Parlamento aveva seguito il progetto da vicino e con grande efficacia con l'intermediazione della Delegazione delle finanze.

La funzione della Delegazione di vigilanza della NFTA è quella di un sistema di preallarme a livello parlamentare. Esercita quindi l'alta vigilanza finanziaria concomitante e a posteriori e il controllo dell'amministrazione nel settore della NFTA. Il suo obiettivo prioritario è di agire preventivamente e di comunicare al Parlamento gli sviluppi rischiosi in termini precoci e fondati, per il tramite delle commissioni da cui emana. Il suo compito principale consiste nel seguire la realizzazione dei due assi della NFTA nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare e nel controllare in particolare il rispetto delle prestazioni ordinate, delle scadenze fissate, dei crediti accordati e dei costi finali previsti. Veglia inoltre sul rispetto del quadro giuridico, sulla struttura organizzativa del progetto e della vigilanza così come sull'esercizio effettivo, da parte delle autorità di vigilanza, delle loro funzioni di vigilanza e di direzione.

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

In tale qualità, è a capo di una struttura di vigilanza e di controllo che riflette i diversi livelli di questo immenso progetto. Per esercitare il suo mandato legale, deve in particolare assicurarsi che le competenze e le responsabilità di tutti i partecipanti siano chiaramente definite. Questo obiettivo è perseguito con le linee direttrici adottate nel 1999 d'intesa con la Delegazione delle finanze e le commissioni da cui emana la Delegazione di vigilanza della NFTA. I compiti e le competenze del DATEC, dell'UFT, del CDF e dei costruttori sono definite nell'ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (ordinanza sul transito alpino, OTrAl: RS 742.104.1). Le responsabilità dei costruttori sono specificate nelle convenzioni concluse tra la Confederazione e le società interessate. Queste ultime rispondono nei confronti della Confederazione della conformità dei progetti e delle infrastrutture costruite con le prestazioni ordinate, così come dell'impiego efficace delle risorse finanziarie messe a loro disposizione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA deve peraltro potersi basare, a tutti i livelli di competenze, su sistemi affidabili in materia di gestione dei progetti (controlling), di rapporti e di controlli (vigilanza finanziaria / revisione e controllo dell'amministrazione). Nel caso specifico presta particolare attenzione affinché la sua alta vigilanza non interferisca con le competenze di vigilanza, di controllo e di controlling delle istanze responsabili e a non assumere direttamente questi compiti. Pone l'accento in primo luogo sulla valutazione permanente delle concezioni e sulla loro realizzazione, la loro capacità funzionale e la loro efficacia. Interviene se constata lacune, debolezze o ridondanze. La Delegazione di vigilanza della NFTA segue le varie misure dalla loro realizzazione sino alla conclusione, in particolare per quanto concerne l'applicazione corretta delle direttive da parte dei servizi competenti.

3.2 Vigilanza e controllo a livello delle autorità federali

3.2.1 Vigilanza del progetto

La vigilanza strategica del progetto spetta al Consiglio federale e al DATEC. Il segretariato generale del DATEC è incaricato della valutazione dei compiti centrali del progetto e di eventi eccezionali. Per svolgere questo compito, beneficia del sostegno di un comitato di accompagnamento composto di consulenti indipendenti dell'amministrazione ai quali può rivolgersi per rispondere a domande tecniche specifiche.

A livello amministrativo spetta principalmente all'UFT esercitare la vigilanza operativa diretta sui progetti, assicurare la direzione del progetto e coordinare i rapporti. La sezione AlpTransit della divisione Costruzioni dell'UFT verifica, mediante controlli complementari e speciali (cfr. n. 15), il rispetto dei principi enunciati nella Direttiva sul controlling della NFTA (DCN, cfr. n. 11), l'affidabilità e l'attualità delle informazioni fornite a tutti i livelli di organizzazione del progetto e il rispetto delle convenzioni concluse con i costruttori. Sono effettuati controlli materiali per i crediti, mentre le aggiudicazioni sono oggetto di controlli puntuali. L'ufficio dispo-

ne di un gruppo di accompagnamento tecnico permanente per rispondere a domande molto specifiche.

3.2.2 Vigilanza finanziaria

La struttura del controllo finanziario concomitante e a posteriori (revisione) è estremamente complessa. A livello delle autorità, il CDF esercita l'alta vigilanza finanziaria del progetto della NFTA e assicura il coordinamento dei servizi di revisione interna, degli ispettorati delle finanze e degli organi di revisione statutari dei costruttori.

Il CDF veglia affinché la concezione di controllo sia adeguata, l'UFT svolga correttamente i suoi compiti e nessun settore sfugga al controllo. Oltre a questa funzione di coordinamento, il suo mandato di controllo prevede anche la revisione della contabilità del Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF). Il CDF effettua anche controlli diretti, formali e materiali, presso i costruttori che riguardano il settore delle aggiudicazioni, il mercato degli affari e la gestione dei contratti. I rapporti di revisione del CDF costituiscono quindi un'importante base per l'attività di vigilanza della NFTA (cfr. n. 14).

L'Ispettorato delle finanze dell'UFT si occupa delle interrelazioni tra le diverse contabilità e i sistemi di controllo interni dei costruttori. Effettua inoltre controlli speciali (cfr. n. 11.2).

3.2.3 Vigilanza nel settore del diritto degli stranieri e della legge sul lavoro

Oltre alle autorità federali già menzionate, anche l'Ufficio federale degli stranieri (UFS) e la Direzione del lavoro (DL) del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) svolgono compiti di vigilanza nei settori legati alla protezione dei lavoratori, svizzeri e stranieri, impiegati sui cantieri della NFTA (cfr. n. 12).

3.3 Vigilanza e controllo a livello dei costruttori

Da parte loro, i costruttori hanno i loro sistemi di controlling, di rendiconto e di controllo interno, compreso il servizio di revisione interna di cui assumono la responsabilità. L'organo di revisione statutario verifica essenzialmente la conformità al diritto e agli statuti della contabilità finanziaria. In questo contesto il ruolo del servizio di revisione interna integrato nel sistema di controllo delle imprese è ancora più importante. Dalla metà del 1999, la revisione interna delle FFS SA assume questa funzione presso l'ATG retroattivamente fino al 1998. Su pressione della Delegazione di vigilanza della NFTA e del CDF, all'inizio del 2003 il consiglio di amministrazione della BLS AT prenderà una decisione sulla struttura del suo servizio di revisione interna, la cui attuazione dovrebbe in seguito avvenire rapidamente (cfr. n. 14.2.1).

In parte a seguito di un intervento della Delegazione di vigilanza della NFTA nel 1999, i costruttori hanno esonerato i loro organi di revisione statutari dall'obbligo

legale di salvaguardare i segreti d'affari conformemente all'articolo 730 della legge federale del 30 marzo 1991 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS 220). Di conseguenza, il CDF e l'UFT hanno un accesso illimitato alle cifre e alla documentazione dei due grandi costruttori, BLS AT e ATG.

Una ricapitolazione delle principali istanze incaricate di compiti di vigilanza e di controllo, così come dei principali responsabili dell'esecuzione figura nell'allegato 3, che descrive anche la portata dei compiti elencati.

3.4 Effetti ed efficacia del sistema di vigilanza

3.4.1 Effetti

La CdF-S si è chiesta se il sistema attuale, secondo il quale la vigilanza spetta al Consiglio federale e al CDF e l'alta vigilanza alla Delegazione di vigilanza della NFTA, fosse sufficientemente efficace per evitare brutte sorprese sul piano finanziario.

Nel suo ultimo rapporto di attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva già rilevato che, tenuto conto dei maggiori pagamenti necessari nel FPF e della riduzione dello scarto rispetto al tetto degli anticipi, il margine di manovra finanziario sta diventando estremamente ridotto. Aveva quindi sostenuto l'UFT nell'intento di rafforzare le sue funzioni di direzione del progetto nei confronti dei costruttori e di vigilanza del FPF. Nell'anno in rassegna, l'UFT ha regolarmente informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulle simulazioni del fondo.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha inoltre deciso di verificare se gli strumenti e le misure di cui dispongono l'UFT a livello amministrativo ed essa stessa a livello parlamentare siano sufficienti per garantire i compiti relativi alla gestione operativa e alla vigilanza parlamentare.

Dopo una discussione approfondita, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha concluso che l'applicazione rigida e il rispetto degli strumenti esistenti garantiscono una vigilanza effettiva. Gli strumenti in questione sono la DCN, le convenzioni con i costruttori, le simulazioni del fondo come indicatore del rispetto del tetto massimo degli anticipi, una maggiore pianificazione della compensazione, i controlli complementari e speciali, il riesame delle norme e dei sottoprogetti prima della loro realizzazione, i rapporti semestrali dell'UFT sullo stato dei lavori e i rapporti dei costruttori allestiti per eventi particolari d'interesse generale.

3.4.2

Efficacia

Sono state sollevate alcune critiche riguardo all'efficacia del sistema di vigilanza, in particolare da parte dei costruttori. Questi ultimi volevano mettere in guardia contro l'eccesso di controlli che potrebbe derivare dalla moltiplicazione delle istanze preposte a tal fine, precisando che questa situazione comporta il rischio che si controlli troppo e che si immobilizzino di conseguenza troppe risorse.

La Delegazione di vigilanza della NFTA comprende le preoccupazioni dei costruttori e sostiene le misure di ottimizzazione avviate dal CDF e dall'UFT. L'attuazione e la realizzazione dell'organizzazione del progetto e della vigilanza della NFTA sono processi di apprendimento continuo nell'ambito dei quali l'efficacia di tutto il sistema deve essere costantemente migliorata per ottenere gli effetti desiderati.

All'inizio di ogni anno, nell'ambito del coordinamento delle attività di controllo finanziario, il CDF sottopone alla Delegazione di vigilanza della NFTA il programma di verifica coordinato che mira in particolare a evitare lacune e ridondanze.

Nel corso dell'anno in rassegna, l'istituzionalizzazione di processi essenziali tra l'UFT e i costruttori ha peraltro consentito di intensificare maggiormente la vigilanza e la direzione del progetto. I problemi che si delineano, la procedura da adottare e le eventuali misure da prendere sono discussi dettagliatamente nell'ambito di sedute di coordinamento tra l'UFT e i costruttori che hanno luogo a intervalli regolari. Lo scopo di queste riunioni è di spostare il centro dell'attenzione dalla soluzione dei problemi riscontrati al riconoscimento precoce dei rischi. La gestione dei rischi associata alla pianificazione dei controlli serve inoltre a rilevare tempestivamente gli scarti significativi in termini di scadenze, di prestazioni e di costi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA tiene tuttavia a sottolineare che i controlli, per quanto sgradevoli possano essere per gli organi controllati, rappresentano prima di tutto un'opportunità e non un rischio. Indicazioni chiare, non personali, che devono essere rispettate allo stesso modo da tutti gli interessati costituiscono una condizione indispensabile per mettere a disposizione basi probanti e comparabili per l'alta vigilanza parlamentare.

Occorre infine ricordare che i due principali costruttori, in qualità di società anonime di diritto privato, sono sottoposti alle disposizioni del CO e ai controlli dell'Amministrazione delle contribuzioni (IVA), dell'INSAI, di altre istituzioni delle assicurazioni sociali e dell'organo di revisione statutario stabilito dal diritto azionario.

Attualmente, la Delegazione di vigilanza della NFTA non vede alcun bisogno di ristrutturare la vigilanza dell'UFT né l'alta vigilanza parlamentare. Finora, le informazioni fornite dal DATEC, dall'UFT, dal CDF e dai costruttori per quanto concerne i rischi potenziali, così come i colloqui con i responsabili e le visite sul posto hanno consentito alla Delegazione di vigilanza della NFTA, come dimostrano i capitoli seguenti, di informare sia le commissioni da cui emana sia l'opinione pubblica in modo tempestivo, oggettivo e trasparente.

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è riunita a cinque riprese nell'ambito di sedute ordinarie di due giorni in media. I suoi membri si sono inoltre incontrati in occasione di una seduta straordinaria durante la sessione parlamentare autunnale per trattare il rapporto sullo stato dei lavori nel 1° semestre 2002.

Nell'ambito della sua terza seduta ordinaria, che ha avuto luogo alla fine di maggio, si è recata nella regione di Zurigo per informarsi sul sistema di sicurezza ferroviaria nel quale la NFTA sarà integrata (cfr. n. 10.3).

In occasione della sua quarta seduta ordinaria alle metà di settembre del 2002, ha visitato per tre giorni siti e cantieri importanti lungo l'asse del San Gottardo e ha incontrato i governi dei Cantoni di Svitto, Uri e Ticino e una delegazione della Rete Ferroviaria Italiana (RFI) guidata da Ezio Facchin, direttore RFI Nord-Est, per uno scambio di pareri. Si è inoltre interessata a fondo delle conseguenze della costruzione della NFTA sulla sicurezza degli sbarramenti.

Durante le sue sedute, la Delegazione di vigilanza della NFTA può rivolgersi a rappresentanti dell'UFT, del CDF e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) per chiarire e approfondire alcuni punti. Nella maggior parte dei casi, ha inoltre incontrato delegazioni del consiglio di amministrazione o della direzione dei costruttori ATG e BLS AT.

Nel corso delle sue sedute, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha trattato quattro oggetti del Consiglio federale, quattro rapporti di revisione e quattro note del CDF, due rapporti sullo stato dei lavori dell'UFT (dal 1° luglio al 31 dicembre 2001 e dal 1° gennaio al 30 giugno 2002) e il rapporto di gestione 2001 delle società ATG e BLS AT. È inoltre stata informata su una dozzina di controlli complementari e speciali effettuati dalla sezione AlpTransit dell'UFT.

I capitoli 13–16 relativi agli affari correnti della Delegazione di vigilanza della NFTA danno una visione d'insieme degli oggetti del Consiglio federale, dei rapporti di revisione e dei pareri del CDF, dei controlli complementari e speciali dell'UFT e dei rapporti annuali dei due principali costruttori, se questi temi non sono oggetto di spiegazioni dettagliate nel capitolo seguente «Priorità».

II. Priorità

5 Costruzione della NFTA 1 e pianificazione di una NFTA 2

5.1 Concezione della NFTA

In occasione delle votazioni del settembre 1992, il popolo svizzero ha accettato il decreto sul transito alpino che allora prevedeva un totale ampliamento della NFTA. In seguito le condizioni quadro sono cambiate – cumulo di diversi grandi progetti ferroviari, deterioramento delle finanze federali, revisione al ribasso delle prospettive di rendimento, evoluzione tecnologica nel settore ferroviario – e si sono quindi imposti una nuova regolamentazione del finanziamento e un ridimensionamento della NFTA.

La preparazione del messaggio sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (messaggio FTP; FF 1996 IV 551), nel 1995, è stata l'occasione per allestire un catalogo dei grandi progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici, presentare i compiti e gli obblighi finanziari in modo trasparente, regolare il finanziamento di questi progetti per i prossimi vent'anni e analizzare nuovamente i tracciati della linea e l'ampliamento della NFTA. Per la NFTA in particolare, si era esaminato quali linee di accesso potevano essere rimandate e realizzate successivamente.

In occasione delle votazioni del 29 novembre 1998, dopo un lungo e controverso dibattito alle Camere, il popolo svizzero ha accettato a netta maggioranza il decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (art. 196 n. 3 cpv. 2 della Costituzione federale; RS 101). In seguito alla sua accettazione da parte del popolo, hanno potuto entrare in vigore anche il decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del fondo, RS 742.140) e il decreto riveduto sul transito alpino.

Conformemente alla Costituzione federale, i grandi progetti ferroviari (progetti FTP) comprendono la Nuova ferrovia transalpina (NFTA), Ferrovia 2000 (prima e seconda tappa), il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta capacità e il miglioramento della protezione contro l'inquinamento fonico lungo le tratte ferroviarie esistenti.

Secondo il decreto sul transito alpino, la concezione della NFTA comprende l'ampliamento degli assi di transito del San Gottardo e del Lötschberg-Sempione in un sistema globale e il raccordo della Svizzera orientale all'asse di transito del San Gottardo.

Il progetto della NFTA del 1992 è stato ridimensionato con il rinvio dei sottoprogetti non finanziati. I sottoprogetti finanziati sono stati suddivisi in due fasi. I crediti d'impegno relativi alla prima fase sono stati liberati dal Parlamento con l'adozione del credito complessivo per la NFTA. I crediti d'impegno relativi alla seconda fase rimangono bloccati fintanto che il Consiglio federale deciderà sull'inizio dei lavori e sottoporrà al Parlamento un messaggio concernente la loro liberazione, con una nuova valutazione dei sottoprogetti in questione.

Conformemente all'articolo 8^{bis} capoverso 2 del decreto sul transito alpino, la realizzazione e il finanziamento degli investimenti non finanziati della NFTA sono disciplinati da singoli decreti federali di obbligatorietà generale. I crediti d'impegno per la realizzazione a tappe delle linee di base del San Gottardo e del Lötschberg, così come per il raccordo della Svizzera orientale sono votati dal Parlamento sotto forma di decreti federali semplici.

Con la messa in servizio di pendolini e di treni merci più lunghi e pesanti, le prestazioni previste inizialmente dovrebbero in gran parte poter essere raggiunte. Le sezioni rimandate potranno essere costruite successivamente, a complemento del progetto NFTA approvato e finanziato (NFTA 1), nell'ambito di una NFTA 2.

Tabella 3

Progetto Finanziamento	NFTA 1 finanziata		NFTA 2 non finanziata
Fase	Fase 1	Fase 2	Fasi possibili
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 – Raccordo alla linea principale 		(Gli elementi della NFTA 2 saranno sottoposti al Parlamento nell'ambito di un messaggio separato)
San Gottardo/ Raccordo della Svizzera orientale	<ul style="list-style-type: none"> – Galleria di base del San Gottardo (due tubi unidirezionali a binario unico tra Altdorf/Erstfeld e Bodio/Biasca) – Raccordo alla linea principale – Nuova tratta nella regione di Giustizia – Accesso ai cantieri nella Surselva – Ampliamento parziale sulla tratta San Gallo–Arth-Goldau 	<ul style="list-style-type: none"> – Galleria di base del Monte Ceneri (due tubi unidirezionali a binario unico tra le regioni di Sant'Antonio/Cadenazzo e Lugano/Vezia) – Raccordo alla linea principale – Galleria dello Zimmerberg tra Thalwil e Littli/Baar – Raccordo alla linea principale – Collegamento diretto tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo – Ampliamento parziale sulla tratta San Gallo–Arth-Goldau 	(Gli elementi della NFTA 2 saranno sottoposti al Parlamento nell'ambito di un messaggio separato)

Fonte: Messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici; aggiornamento dell'UFT dell'inizio 2003

La Delegazione di vigilanza della NFTA si occupa essenzialmente dei progetti della NFTA 1, fasi 1 e 2. Non si interessa tuttavia solo della realizzazione in quanto tale, ma anche delle esigenze legate alla futura sicurezza operativa di cui bisogna tener conto già nelle attività di pianificazione e di costruzione. Forte della sua competenza in materia di alta vigilanza concomitante, si occupa anche delle questioni connesse, dal momento che il sistema implica molte interazioni tra la NFTA e gli altri progetti FTP, dovute in particolare al FPF e all'importanza di questi progetti per uno sfruttamento della NFTA a piena capacità entro i termini previsti. La Delegazione di vigilanza della NFTA deve inoltre vegliare affinché la volontà del popolo e del Parlamento siano rispettate, in particolare se sono espresse richieste che superano il quadro dei sottoprogetti della NFTA decisi o rimandati. Tiene inoltre a rispettare il settore di responsabilità del Consiglio federale, senza peraltro tralasciare di informare le commissioni da cui emana sulle decisioni preliminari prese e sulla direzione perseguita, dal

momento che queste commissioni dovranno in seguito trattare i messaggi e approvare i crediti interessati.

5.2 NFTA, fase 2: messaggio concernente la liberazione delle risorse bloccate

Secondo l'articolo 10^{bis} capoverso 2 del decreto sul transito alpino, il Consiglio federale fissa l'inizio dei lavori della NFTA 1, fase 2. In questi ultimi anni, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è espressa a diverse riprese sulla necessità di rispettare il quadro giuridico stabilito in caso di realizzazione anticipata di importanti parti dei progetti previsti per la seconda fase. Ha sottolineato che la decisione del popolo e del Parlamento di procedere in modo scaglionato e il tetto massimo degli anticipi, fissato a 4,2 miliardi di franchi nel regolamento del FPF (prezzi 1995), devono assolutamente essere rispettati. Inoltre, la realizzazione dei progetti finanziati con il fondo entro i termini stabiliti deve essere garantita, soprattutto per quanto concerne i progetti della prima fase.

Il 3 luglio 2001, il Consiglio federale ha deciso che, per questioni di sicurezza, la galleria di base del Monte Ceneri dovrà essere un'opera a due tubi unidirezionali a binario unico (cfr. rapporto di attività 2001, n. 9.3.3). Ha inoltre deciso di attribuire i costi di oltre 500 milioni di franchi (prezzi 1995) che questa modifica del progetto comporta alle riserve del credito complessivo per la NFTA nell'ambito delle sue competenze. A causa di altre modifiche di progetto decise per questioni di sicurezza e di aggiudicazioni svantaggiose, attualmente le riserve sono praticamente esaurite.

Per il momento, le risorse concernenti la fase 2 sono ancora bloccate. Affinché i lavori concernenti questa fase possano iniziare puntualmente e per evitare strettoie nei crediti d'impegno, il Consiglio federale ha incaricato l'UFT di preparare un messaggio concernente la liberazione delle risorse bloccate della NFTA 1, fase 2. In questo contesto, l'UFT verifica inoltre se vi sono possibilità di ottenere le prestazioni previste per l'asse del San Gottardo con misure meno costose, senza peraltro ridurre le capacità delle trasversali alpine stabilite dalla Confederazione. Esamina in particolare altre varianti per il prolungamento della galleria dello Zimmerberg tra Thalwil e Litti/Baar così come riguardo alle idee presentate sinora per stabilire il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del Gottardo.

Occorre quindi studiare, congiuntamente alla liberazione delle risorse per la fase 2, la questione di un eventuale credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA (cfr. n. 7.2.2).

Verso la metà del 2003, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio relativo alla liberazione della parte bloccata del credito complessivo per la NFTA, presumibilmente con una domanda di credito aggiuntivo a questo stesso credito.

5.3

NFTA 2: messaggio relativo a un credito di pianificazione

Nella sua versione iniziale del 4 ottobre 1991, il decreto sul transito alpino prevedeva la realizzazione delle gallerie di base ma anche delle linee di accesso alla NFTA. Nel 1994 erano stati presentati progetti preliminari concernenti l'ampliamento completo della NFTA, ma in occasione dei dibattiti parlamentari sul messaggio FTP la realizzazione di tutte le linee di accesso era stata rimandata (cfr. tabella 3).

Con la sua decisione sul tracciato definitivo della linea nel Cantone di Uri, il 26 giugno 2002, il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare un messaggio concernente un mandato e un credito di pianificazione per una NFTA 2 (cfr. n. 13.1.1).

In tale occasione, ha ricordato che il ridimensionamento della NFTA nell'ambito del decreto sul transito alpino aveva avuto luogo in un contesto politico difficile. Tutte le regioni interessate dalla NFTA avevano dovuto accettare la soppressione di progetti. Ritiene tuttavia che sarebbe molto difficile fare accettare, sul piano politico, un anticipo del finanziamento e della realizzazione delle tratte rimandate solo nel Cantone di Uri, tenuto conto delle esigenze fondate di tutte le regioni interessate e per rispetto del principio di non discriminazione. Per tale motivo ha deciso che le basi di un eventuale messaggio al Parlamento concernente la NFTA 2 devono considerare tutte le tratte rimandate della NFTA.

La NFTA 2 riguarderà quindi le linee di accesso situate nel perimetro della NFTA che figurano come seconda priorità nel decreto sul transito alpino e che non sono ancora state finanziate, come pure la variante del tracciato «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri. Il Consiglio federale ha l'obbligo di includere nel piano settoriale di AlpTransit le linee di accesso che non sono ancora finanziate. Spetta invece esclusivamente al Parlamento ampliare il perimetro definito nel decreto sul transito alpino, aggiungere opere supplementari o disciplinare il loro finanziamento.

Geograficamente, il perimetro della NFTA si estende da Arth-Goldau alla regione di Lugano sull'asse del San Gottardo e da Heustrich alla valle del Rodano sull'asse del Lötschberg. Lo scarto tollerato in larghezza è di +/-100 m.

Le domande di modifica del tracciato che escono chiaramente da perimetro di origine e che sono state scartate dall'analisi svolta all'inizio degli anni Novanta nell'ambito di un processo decisionale a diversi livelli – per esempio la variante del Seelisberg – non saranno sottoposte a un nuovo esame.

Attualmente l'UFT sta elaborando un primo messaggio relativo a un credito per l'elaborazione delle basi decisionali (messaggio relativo a un credito di pianificazione) che dovrebbe essere trasmesso al Parlamento verso la metà del 2003. Le questioni del finanziamento e dei progetti da realizzare saranno oggetto di altri messaggi che saranno presentati successivamente, in base alle decisioni del Parlamento sul messaggio relativo a un credito di pianificazione.

I lavori di costruzione della NFTA 2 dovranno iniziare dopo la conclusione della realizzazione della NFTA 1, fasi 1 e 2. Allo stato attuale dei progetti, il termine

previsto è attorno al 2020. La NFTA 2 non potrà quindi essere realizzata prima per diversi motivi.

Il costo globale della realizzazione della NFTA 2, se comprende tutte le tratte della NFTA che sono state rimandate, dovrebbe situarsi tra 6 e 8 miliardi di franchi, vale a dire la somma prevista nel FPF per la realizzazione della seconda tappa di Ferrovia 2000 e del raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità. Per motivi di politica finanziaria, né l'aumento del tetto degli anticipi del FPF né la ricerca di fonti di finanziamento complementari appaiono realistici. Secondo l'articolo 6 del regolamento del fondo, il tetto massimo degli anticipi non può peraltro essere aumentato per realizzare nuovi progetti. Infine, la realizzazione della NFTA 2 non è auspicabile dal profilo politico a causa della situazione precaria delle finanze federali e del freno all'indebitamento. Anche un rinvio dei progetti della seconda tappa di Ferrovia 2000 e del raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità solleverebbero molte domande in termini di politica dei trasporti.

Il DATEC sta esaminando se esiste una possibilità di prorogare la durata del FPF di una decina d'anni per finanziare i progetti di una NFTA 2, dal momento che la realizzazione di quest'ultima può aver luogo solo dopo la conclusione delle opere della NFTA 1, a meno che il Parlamento non decida altrimenti.

5.4 NFTA 2: perforazione del secondo tubo della galleria di base del Lötschberg

Nell'agosto del 2002, la BLS AT ha depositato all'UFT una domanda di perforazione del tubo Ovest della sezione Nord della galleria di base del Lötschberg nei pressi di Frutigen. La sua motivazione era un anticipo di circa otto mesi sul programma del contratto d'impresa da parte di un consorzio di costruzione della galleria. La proposta era di perforare il tubo Ovest, che avrebbe potuto essere utilizzato anche come galleria di salvataggio, per un importo di 102 milioni di franchi (esclusi gli onorari del committente, le spese finanziarie e le spese di gestione e di manutenzione).

La BLS AT ha descritto la situazione nei particolari alla Delegazione di vigilanza della NFTA, indicando che in tal modo si migliorerebbe a un prezzo vantaggioso il livello di sicurezza previsto e già autorizzato.

Dal canto suo la Delegazione di vigilanza della NFTA ha segnalato che la necessità o la prova della necessità di una simile estensione del progetto doveva dapprima essere oggetto di un esame approfondito, che tenesse conto non solo del costo della costruzione ma anche dei tassi d'interesse, e ha sottolineato che non bisognava in alcun modo interferire nelle competenze del Parlamento.

L'UFT ha esaminato attentamente la domanda e ha riferito i risultati della sua analisi alla Delegazione di vigilanza della NFTA.

- La costruzione del secondo tubo non è prevista nel decreto sul transito alpino. Dal momento che non esiste alcuna ordinazione della Confederazione, il Parlamento dovrebbe pronunciarsi in merito mediante un decreto federale separato.

- Sul piano puramente tecnico, la perforazione immediata del secondo tubo sarebbe più vantaggiosa. Questa fattispecie era nota al momento del ridimensionamento della NFTA ed era stata accettata dal legislatore per motivi politici.
- Il gruppo di lavoro «Organizzazione di progetto Rapporto di sicurezza AlpTransit» (PO SiB-AT) ha esaminato la proposta e ha concluso che un certo guadagno in termini di sicurezza non giustificava una spesa di circa 100 milioni di franchi. Il progetto attuale è stato approvato con la sua concezione di sicurezza. La galleria di sondaggio adempie già la funzione di tubo di salvataggio.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che l'UFT terrà conto di questa proposta nei suoi lavori preliminari in vista della preparazione del messaggio relativo alla NFTA 2.

6 Costi

6.1 Visione globale dei costi

Uno dei compiti principali della Delegazione di vigilanza della NFTA è la vigilanza del credito complessivo per la NFTA su mandato delle Camere federali. La Delegazione deve inoltre notificare non appena possibile il delinarsi di un rischio di costi supplementari e costituisce in tal senso uno strumento politico il cui scopo è di prevenire qualsiasi rischio di superamento dei crediti.

In base all'articolo 4 del decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136), il DATEC riferisce semestralmente sull'avanzamento dei lavori di costruzione e sull'evoluzione dei costi alla Delegazione di vigilanza della NFTA. Conformemente alla DCN, in caso di eventi eccezionali i costruttori informano senza indugio l'UFT e la Delegazione di vigilanza della NFTA mediante un rapporto sull'evento.

In base all'ultimo rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori concernente il periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2002, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che, globalmente, i lavori di costruzione avanzano bene e che il totale dei costi rientra sempre nell'ordine di grandezza del credito complessivo per la NFTA. Risulta tuttavia che senza compensazioni e senza pianificazione di abbandono i costi rischiano di superare il quadro finanziario stabilito a causa di modifiche di ordinazioni della Confederazione, di ottimizzazioni del progetto e di aggiudicazioni svantaggiose. Le riserve del credito complessivo per la NFTA, previste per coprire le modifiche di ordinazioni e di progetti e i rischi geologici, sono già quasi interamente assorbite dagli adeguamenti dei progetti, se si tiene conto delle rubriche non ancora autorizzate ma già annunciate o prevedibili.

Alla fine di ottobre 2002, i costi finali presumibili per tutto il progetto AlpTransit ammontavano a circa 14 544 milioni di franchi, con un aumento di circa un miliardo di franchi rispetto all'anno precedente, tenuto conto dei valori definitivi dell'indice di rincaro e in base ai prezzi del 1998.

Tabella 4

Opera	Credito d'opera Nuovo credito complessivo	Costi supplementari/ risparmi	Costi finali previsti
Vigilanza del progetto	76	12,0	88,0
Asse del Lötschberg	3 214	530,5	3 744,5
Asse del San Gottardo	7 716	1 071,3	8 787,3
Ampliamento Surselva	123	-10,3	112,7
Raccordo della Svizzera orientale	992	-39,3	952,7
Ampliamenti San Gallo-Arth-Goldau	86	12,5	98,5
Ampliamenti linee della rimanente rete	550	-20,0	530,0
Ulteriori costi supplementari stimati		230,0	230,0
Situazione alla fine di ottobre 2002	12 757	1 786,7	14 543,7

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 13, 1° gennaio-30 giugno 2002; stime dell'UFT fino alla fine di ottobre 2002; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

6.2 Costi supplementari previsti legati ai progetti

I costi supplementari effettivi alla fine di giugno del 2002 ammontano a circa 1557 milioni di franchi. Ad essi si aggiungono i costi supplementari annunciati oralmente dell'ordine di 230 milioni. Si tratta di costi eventuali legati all'istituzione di una base di documentazione multimediale sulla NFTA (10 mio fr.) e di costi prevedibili per la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg (120 mio fr.) e per gli investimenti preliminari necessari nel Cantone di Uri (ca. 100 mio fr.).

I costi supplementari stimati alla fine di ottobre del 2002 ammontano a 1787 milioni di franchi circa, pari a circa il 12 per cento del credito complessivo attuale (base 1998, senza riserve, rincaro, IVA e interessi intercalari) e a quasi il 92 per cento delle riserve. Le riserve di 1947 milioni (base 1998) di cui il Consiglio federale può disporre nel credito complessivo sono quindi praticamente esaurite, esclusi circa 160 milioni di franchi.

Su raccomandazione della Delegazione di vigilanza della NFTA, nel suo ultimo rapporto sullo stato dei lavori l'UFT ha allestito per la prima volta un catalogo completo, omogeneo e trasparente delle misure di compensazione.

Ne risulta la seguente composizione dei costi supplementari netti, ripartiti secondo la loro origine:

Tabella 5

Origine	Importo	Percentuale
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	926	48 %
Riserve centrali negative	445	23 %
Modifiche di progetti, aggiudicazioni svantaggiose e risultato negativo del conto finale dei costruttori	292	15 %
Compensazioni	-106	-5 %
Totale dei costi supplementari a fine giugno 2002	1557	80 %
Altri costi supplementari annunciati (stima; non ancora ripartiti)	230	12 %
Totale dei costi supplementari stimati a fine ottobre 2002	1787	92 %
Parte libera delle riserve del nuovo credito complessivo	160	8 %
Totale delle riserve del nuovo credito complessivo	1947	100 %

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 13, 1° gennaio–30 giugno 2002; stime dell'UFT fino alla fine di ottobre 2002; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Le riserve centrali negative comprendono i costi supplementari rispetto all'obiettivo di costo iniziale stabilito nelle convenzioni concluse tra la Confederazione e i costruttori. In origine, si immaginava che questi costi supplementari potessero essere compensati con altri risparmi realizzati nel progetto.

Le modifiche di ordinazioni della Confederazione riguardano in particolari i costi provocati dalla costruzione di due tubi a binario unico nel Monte Ceneri, l'ottimizzazione del raccordo a Frutigen e gli equipaggiamenti ferroviari lungo l'asse del Lötschberg.

6.2.1 Vigilanza del progetto

I costi finali presumibili di 88 milioni di franchi comprendono costi supplementari di 12 milioni di franchi, dovuti a un periodo di pianificazione più lungo del previsto e alle spese supplementari affrontate sinora. Nell'ambito degli sforzi di risparmio della Confederazione, il DATEC sta esaminando se si debba rinunciare ora a una spesa di 10 milioni di franchi (inclusa nei costi supplementari di 230 milioni annunciati oralmente) prevista per l'istituzione della base di documentazione multimediale sulla NFTA i cui preparativi sono in corso da lungo tempo.

6.2.2

Asse del Lötschberg

I costi finali presumibili di 3745 milioni di franchi (fine giugno 2002) superano l'obiettivo di costo attuale di 531 milioni di franchi circa, vale a dire del 16,5 per cento. Tenuto conto delle modifiche apportate ai progetti preliminari (per es. raccordo di Frutigen), delle modifiche di progetto attestate e delle aggiudicazioni svantaggiose, i costi supplementari si suddividono come segue:

Composizione dei costi supplementari previsti sull'asse del Lötschberg

Tabella 6

Rubriche suddivise per sezioni	Costi supplementari (+) Risparmi (-)
<i>Direzione generale Lötschberg</i>	
Riserve centrali secondo convenzione	+81
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	+3
Modifiche di progetto dei costruttori	+1
Ricavo delle aggiudicazioni	+3
<i>Lötschberg Nord</i>	
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	
– raccordo di Frutigen	+194
– equipaggiamenti ferroviari (Frutigen)	+68
Compensazioni	
– partecipazione del Cantone di Berna	-4
– ricavo stimato della rivendita di terreni	-2
Modifiche di progetto dei costruttori	-6
Ricavo delle aggiudicazioni	-12
Conto finale dei costruttori	+8
<i>Galleria di base del Lötschberg</i>	
Modifiche di ordinazioni della Confederazione, approvate	
– reazione alcali-aggregato (RAA)	+5
– cambiamento di binario Ferden	+3
– portale Frutigen (raccordo Frutigen)	+4
Modifiche di ordinazioni della Confederazione, da approvare	
– meccanica delle rocce nella perforazione	+10
– dispositivo di arresto automatico ETCS Level 2	+13
Compensazioni	
– ricavo stimato della rivendita di terreni	-4
– aerazione, trasporto di materiale, drenaggio	-11
Modifiche di progetto dei costruttori	
– volta del letto a Mitholz	+23
– equipaggiamenti ferroviari galleria di base	-45
– cunicolo sperimentale a Mitholz	+5
– modifica di progetto Ferden	+27
– sondaggi Mitholz	+11

Rubriche suddivise per sezioni	Costi supplementari (+) Risparmi (-)
– aerazione Ferden	+2
– misure contro i gas nei drenaggi	+2
– sicurezza (rialzo dei marciapiedi ecc.)	+1
– rocce crollate	+2
– perforazioni e iniezioni Ferden	+6
– amianto Steg/Raron	+4
– amianto Steg / Raron	+25
Ricavo delle aggiudicazioni	
– equipaggiamenti ferroviari	+69
– lavori di costruzione Ferden	+50
– Pianificazione galleria di base	+28
– diversi	-58
Conto finale dei costruttori	-13
<i>Lötschberg Sud</i>	
Modifiche di progetto dei costruttori	
– equipaggiamenti ferroviari	+8
– raccordo Raron	+18
– ponti sul Rodano Raron	+2
Ricavo delle aggiudicazioni	+1
Conto finale dei costruttori	+5
Totale dei costi supplementari legati ai progetti	+531

Fonte: Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 13, 1° gennaio–30 giugno 2002; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.

Questo catalogo non comprende i costi previsti per la messa in servizio e gli equipaggiamenti che consentiranno di garantire l'esercizio e la sicurezza della galleria. Essi sono valutati a 120 milioni di franchi e sono inclusi nei costi supplementari di 230 milioni annunciati oralmente dopo il 30 giugno 2002.

6.2.3 Asse del San Gottardo

I costi finali presumibili, che si basano sulle modifiche apportate dalla ATG (in particolare le modifiche del preventivo) ammontano a 8787 milioni di franchi. Ne risultano costi supplementari di 1071 milioni di franchi, con un sorpasso del 14 per cento rispetto all'obiettivo attuale dei costi. Questi costi supplementari si ripartiscono tra le seguenti rubriche:

Composizione dei costi supplementari previsti sull'asse del San Gottardo

Tabella 7

Rubriche ripartite per sezioni	Costi supplementari (+) Risparmi (-)
<i>Direzione generale San Gottardo</i>	
Riserve centrali secondo convenzione	+353
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	
– indennizzo	+1
<i>San Gottardo Nord</i>	
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	
– pianificazioni	-8
– ottimizzazione del progetto 2001 per Uri	+70
Compensazioni	
– ricavo stimato della rivendita di terreni	-3
Trasferimenti neutri	
– comunicazione	+7
Diversi	+4
<i>Galleria di base del San Gottardo</i>	
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	
– sistema di separazione (Faido, Bodio, Sedrun, Amsteg)	+39
– filtri antipolvere	+2
– ottimizzazione del progetto 2001 per Uri	+1
– concezione di sicurezza e di salvataggio	+2
Compensazioni	
– ricavo stimato della rivendita di terreni	-27
Modifiche di progetto dei costruttori	
– controlling dei cantieri	+1
– impianto di flottazione per mica	+4
– argano pozzi	+3
– assicurazione costruzione	+16
– diversi	+11
Ricavo delle aggiudicazioni (in particolare Sedrun)	+131
Conto finale dei costruttori	+15
Risultato del conto Piora	-20
Trasferimenti neutri	
– comunicazione	-14
– deposito Buzza di Biasca	-13
<i>San Gottardo Sud</i>	
Compensazioni	
– ricavo stimato della rivendita di terreni	-14
– minori costi del progetto di costruzione	-19
Ricavo delle aggiudicazioni	-10

Rubriche ripartite per sezioni	Costi supplementari (+) Risparmi (-)
Trasferimenti neutri	
– comunicazione	+7
– deposito Buzza di Biasca	+13
<i>Galleria di base del Monte Ceneri</i>	
Modifiche di ordinazioni della Confederazione	
– decisione preliminare: due tubi a binario unico	+519
Totale dei costi supplementari legati ai progetti	+1071
<i>Fonte:</i> Rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori della NFTA n. 13, 1° gennaio–30 giugno 2002; in milioni di franchi (base 1998), arrotondati.	

Alle cifre indicate in questa tabella occorre aggiungere investimenti preliminari di 100 milioni di franchi nel Cantone di Uri (cfr. n. 9.2.1). Questo importo è incluso nei costi supplementari di 230 milioni annunciati oralmente dopo il 30 giugno 2002.

L'ATG ha inoltre già annunciato altri costi supplementari che non sono compresi in quelli menzionati perché devono ancora essere quantificati. Sono imputabili in particolare a spese di pianificazione più elevate dovute alla revisione dei progetti di Erstfeld e San Gottardo Nord, alle esigenze del Seco in materia di durata del lavoro e a quelle relative al settore dell'aerazione e del raffreddamento come pure alle conseguenze della rielaborazione del programma globale delle scadenze per i cantieri del San Gottardo.

6.2.4 Ampliamento della Surselva

I costi finali presumibili ammontano a 113 milioni di franchi circa, con un risparmio di 10,3 milioni. I risparmi conseguiti sulla tratta RhB per la stazione di Disentis e sul progetto di approvvigionamento energetico ammontano a 8,9 milioni, quelli sulla tratta FO (Sedrun–Disentis) a 1,4 milioni.

6.2.5 Raccordo della Svizzera orientale

I costi finali presumibili del raccordo della Svizzera orientale, che comprende la galleria dello Zimmerberg tra Thalwil e Litti / Baar e il collegamento tra la riva sinistra del lago di Zurigo e la linea del San Gottardo, raggiungono 952,7 milioni di franchi e i risparmi 39,3 milioni. Queste opere saranno realizzate nell'ambito della NFTA 1, fase 2.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto che in vista del messaggio relativo alla liberazione dei crediti d'opera per la NFTA 1, fase 2, l'UFT ha conferito un mandato di studio per esaminare il tracciato della linea della galleria di base dello Zimmerberg e la necessità operativa di una galleria all'Hirzel (cfr. n. 5.3).

6.2.6 Ampliamenti San Gallo–Arth-Goldau

I costi finali presumibili per tutte le sezioni della Sudostbahn (SOB) e delle FFS ammontano attualmente a 98,5 milioni di franchi. L'obiettivo di costo è stato aumentato di 5 milioni e si attesta ora a 91 milioni di franchi. I costi supplementari raggiungono 12,5 milioni rispetto al costo iniziale previsto.

6.2.7 Ampliamenti delle tratte della rete rimanente

Le informazioni sui costi finali presumibili corrispondenti alla situazione dei progetti nel 1998 attestano una precisione di ± 25 per cento. A causa del trasferimento di alcune prestazioni sull'asse del Lötschberg, i costi finali presumibili si sono ridotti di 20 milioni di franchi e ammontano attualmente a 530 milioni (cfr. n. 9.3.1).

L'evoluzione definitiva dei costi, così come la situazione delle scadenze e delle finanze nel secondo semestre del 2002 saranno trattate nel rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori numero 14 che sarà sottoposto alla Delegazione di vigilanza della NFTA nella primavera del 2003.

6.3 Ottimizzazione del progetto e pianificazione delle compensazioni

Nonostante gli sforzi dell'UFT e dei costruttori durante l'anno in rassegna, il volume dei risparmi (106 mio fr., base 1998) conseguiti grazie all'ottimizzazione del progetto e alle misure di compensazione è rimasto debole. Rappresenta in effetti solo il 5 per cento circa dei 1947 milioni di franchi del credito d'opera «Riserve» nell'ambito del credito complessivo per la NFTA, vale a dire meno dei costi supplementari netti imputabili alle modifiche di progetti, alle aggiudicazioni svantaggiose e ai risultati negativi del conto finale dei costruttori (15 % circa dei costi supplementari previsti). Inoltre, riserve centrali negative di 445 milioni di franchi rappresentano il 23 per cento delle riserve disponibili. Inizialmente si pensava che le riserve centrali negative potessero essere compensate.

Le modifiche di ordinazioni della Confederazione rappresentano oltre la metà dei costi supplementari (51 %) con 996 milioni di franchi circa. Queste modifiche sulle quali i costruttori non hanno alcuna influenza sono dovute all'evoluzione nel settore delle norme internazionali di sicurezza nella costruzione delle gallerie, a ottimizza-

zioni necessarie del progetto e a nuove esigenze nel settore degli equipaggiamenti ferroviari (ETCS Level 2).

Nel suo ultimo rapporto di attività (cfr. rapporto di attività 2001, n. 6.3), la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva già osservato che contrariamente ad altri progetti d'infrastruttura ferroviaria, come la prima tappa di Ferrovia 2000 composta di diverse opere isolate o la costruzione della galleria della Vereina, la NFTA difficilmente consente una pianificazione di blocco o di abbandono di elementi distinti a causa della forte interdipendenza tra le diverse parti del progetto.

Globalmente, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato, sulla base delle informazioni messe a sua disposizione, che i costruttori adempiono i loro obblighi in materia di ottimizzazione dei progetti e di compensazione. Ciò nonostante, le misure prese non bastano per compensare i costi supplementari.

Ritiene quindi indispensabile che tutte le istanze competenti si impegnino a fondo per applicare la pianificazione delle misure di compensazione prevista dall'ordinanza sul transito alpino (art. 2 cpv. 3) e dal decreto sul finanziamento del transito alpino (art. 3 lett. c). La pressione sull'amministrazione e sui costruttori deve essere mantenuta. La gestione dei costi deve essere rigorosa e tutte le possibilità di compensazione devono essere pienamente utilizzate.

Il Consiglio federale deve liberare riserve solo se è provato, dopo un'analisi approfondita di tutte le possibilità di compensazione, che i costi supplementari non possono essere neutralizzati con altri mezzi. Inoltre, i costruttori che sono responsabili dei progetti devono tenere maggiormente conto degli interessi della Confederazione nell'ambito delle domande o richieste concernenti sia il settore di responsabilità della Confederazione sia il loro.

Affinché il totale dei costi non superi il quadro fissato, l'UFT ha definito criteri che la Delegazione di vigilanza della NFTA sostiene senza riserve. Ha inoltre preso misure i cui effetti saranno controllati regolarmente dalla Delegazione nel corso dei prossimi anni.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ammette che nonostante queste misure non è escluso un nuovo aumento dei costi finali presumibili, da un lato perché l'ATG ha già annunciato ulteriori costi supplementari che non sono ancora stati quantificati e, dall'altro, perché in base a nuove analisi dei rischi si prevede di costituire una riserva di copertura dei rischi di 200–400 milioni di franchi. Senza compensazioni rigorose e un'analisi globale delle possibilità di abbandono, i costi della NFTA rischiano di superare il quadro fissato.

Riferendosi alle spiegazioni fornite nei numeri 6.2 e 6.3, la Delegazione di vigilanza della NFTA osserva che il credito d'opera «Riserve» verrà probabilmente esaurito e che sarebbe insufficiente in caso di rischi importanti.

In futuro, la Confederazione dovrà evitare con ogni mezzo le modifiche di ordinazioni che possono comportare costi supplementari, in modo da garantire che i costi totali non escano dal quadro fissato.

È esclusa l'entrata in materia su richieste supplementari che, anche se auspicabili sul piano della politica regionale, non sono sostenibili sul piano materiale e finanziario.

Occorre prevedere altri finanziamenti per le modifiche di ordinazioni dovute all'aumento delle esigenze di sicurezza e allo sviluppo tecnologico.

I costruttori devono applicare una strategia rigorosa contro gli aumenti dei costi. Inoltre devono essere prese misure efficaci di gestione dei costi per ridurre il costo dell'esecuzione e le compensazioni devono essere più attive.

La Delegazione di vigilanza della NFTA sostiene il DATEC e l'UFT nella loro volontà di cercare una soluzione meno costosa studiando in modo rigoroso il tracciato della linea della galleria di base dello Zimmerberg e la necessità operativa di una galleria allo Hirzel nell'ambito dei preparativi del messaggio relativo alla liberazione dei crediti d'opera per la NFTA 1, fase 2.

6.4 Oneri presumibili per il rincaro, l'IVA e gli interessi intercalari

6.4.1 Composizione degli oneri

Gli oneri imputabili al rincaro, agli interessi intercalari e all'IVA sui quali i responsabili del progetto non hanno alcuna influenza non sono compresi nel credito complessivo per la NFTA. Nell'articolo 3 del decreto sul finanziamento del transito alpino, il Parlamento ha delegato al Consiglio federale la competenza di aumentare il credito complessivo per la NFTA per l'importo del rincaro attestato, dell'IVA e degli interessi intercalari mediante un prolungamento del credito.

Gli oneri dovuti al rincaro risultano dal rincaro dell'indice e dal rincaro dei contratti.

- Il rincaro dell'indice si verifica tra l'allestimento del preventivo e la conclusione del contratto, dopo l'aggiudicazione del lotto. Riflette l'evoluzione dei prezzi sul mercato o, in altre parole, della congiuntura e del rapporto tra la domanda e l'offerta. È calcolato mediante il nuovo indice di rincaro della NFTA (NIR).
- Il rincaro dei contratti è calcolato dall'impresario e riflette l'evoluzione dei costi dei salari, del materiale e delle macchine. Comprende il periodo che va dalla conclusione del contratto fino al conteggio finale e si calcola in base a direttive precise emesse dal Coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dell'Amministrazione federale (COCIC).

6.4.2 Indice di rincaro della NFTA fino alla fine di ottobre del 2002

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

Nel periodo dal 1991 (100 punti di indice) a fine settembre 2002, il rincaro cumulato della NFTA ha raggiunto 115 punti di indice, segnalando un rallentamento della tendenza chiaramente al rialzo registrata nel 2000 (119,1 punti) e 2001 (121,6 punti).

Se si aggiungono gli interessi intercalari, l'IVA e il rincaro dei contratti, il credito complessivo per la NFTA risulta aumentato di 746 milioni di franchi circa. I fondi saranno liberati dal Consiglio federale solo se dovranno essere utilizzati.

L'evoluzione definitiva del rincaro a partire dall'ottobre 2002 sarà trattata nel rapporto dell'UFT sullo stato dei lavori numero 14 che sarà sottoposto alla Delegazione di vigilanza della NFTA nella primavera 2003.

7 Finanziamento della NFTA

7.1 Controllo del finanziamento mediante crediti

Le risorse finanziarie necessarie per la NFTA provengono dal FPF. L'importo degli impegni che i responsabili del progetto sono autorizzati a prelevare è gestito mediante crediti d'impegno. Per principio i crediti d'impegno e di pagamento sono votati dal Parlamento nell'ambito della sua sovranità in materia di preventivo.

Per la NFTA il Parlamento ha previsto diverse deroghe al disciplinamento della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). Nel passato, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha constatato che i diversi tipi di credito davano adito a confusione sia nelle commissioni competenti sia presso l'opinione pubblica. La tabella sottostante offre una panoramica della terminologia e della portata dei diversi crediti nonché delle competenze decisionali in materia (Parlamento o Consiglio federale).

Termine	Definizione	Competenza decisionale
<i>Crediti d'impegno</i>		
– Credito complessivo per la NFTA	Credito d'impegno comprendente un unico credito d'opera (credito d'impegno legato a un oggetto preciso) per ogni oggetto (p. es. il credito d'opera «Riserve»)	Parlamento
– Credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA	Credito d'impegno aggiuntivo che il Consiglio federale deve proporre al Parlamento con un nuovo messaggio, se i crediti d'opera del credito complessivo per la NFTA si rivelano insufficienti	Parlamento
– Aumento di credito al credito complessivo per la NFTA	Aumento di un credito d'impegno per i fattori previsti esplicitamente nella legge o nel decreto federale relativi (p. es. IVA, interessi intercalari e rincarato)	Consiglio federale*
<i>Crediti di pagamento</i>		
– Crediti di pagamento del FPF	I crediti di pagamento autorizzano l'Amministrazione a effettuare, durante l'anno di esercizio, pagamenti ai fini indicati e fino a concorrenza dell'importo votato. Il FPF comprende, per i quattro progetti FTP, i crediti di pagamento necessari che sono votati ogni anno dal Parlamento nell'ambito di un decreto federale specifico relativo al preventivo della Confederazione	Parlamento
– Crediti aggiuntivi al FPF	Crediti di pagamento autorizzati a posteriori, a complemento del preventivo. Esistono diversi tipi di credito aggiuntivo:	
	– ordinario (senza anticipo)	Parlamento
	– con anticipo ordinario	Deleg. finanze
	– con anticipo urgente	Consiglio federale
	Aumento del credito di pagamento annuale relativo a un'opera fino a un massimo del 15 per cento del credito di pagamento originario, se i lavori progrediscono più rapidamente del previsto e i costi evolvono secondo le aspettative	Consiglio federale**
* delega di competenze prevista esplicitamente nel decreto federale sul finanziamento del transito alpino		
** delega di competenze prevista esplicitamente nel regolamento del Fondo		

7.2

Crediti d'impegno

7.2.1

Credito complessivo per la NFTA: utilizzazione del credito d'opera «Riserve»

Il credito complessivo per la NFTA è stato adottato dal Parlamento nel 1999. Nel 2001 il Consiglio federale ne ha adeguato l'importo sulla base dell'indice di rincaro della NFTA (NIR) mediante un aumento di credito. Per il momento, i crediti d'opera concernenti la seconda fase del progetto sono ancora bloccati e saranno liberati dal Parlamento soltanto quando partirà la seconda fase. Il credito d'opera «Riserve» rappresenta il 15 per cento del credito complessivo per la NFTA, ossia 1947 milioni di franchi (base 1998, adattata al nuovo NIR).

Qui di seguito quanto dice in proposito, segnatamente riguardo alle riserve e al loro uso, il messaggio FTP del 26 giugno 1996:

«Per contro, non si sono considerati i maggiori costi per un'eventuale modifica della galleria del Ceneri e dello Zimmerberg da un binario doppio a due binari unici. Secondo le indicazioni delle FFS, un simile cambiamento del progetto provoca un maggiore costo di circa 650–850 milioni di franchi [...]».

Il grado di variazione riflette la precisione dei calcoli nonché le incertezze esistenti a livello di calcolo dei costi. Esso mostra quindi a quale livello dovrebbero situarsi i costi finali del progetto e tiene conto degli imprevisti di natura geologica e di tecnica edilizia. Una situazione geologica e idrologica sfavorevole, che non è nota al momento del calcolo dei costi, si traduce in un maggior costo rispetto ai costi presumibili indicati.

Per la NFTA si considera pertanto una riserva del 15 per cento dei costi del progetto. Questa serve a coprire le incertezze rispetto ai costi presumibili e stabilizza il pacchetto di finanziamento. [...]»

Secondo le spiegazioni contenute nel messaggio FTP del 26 giugno 1996, nel messaggio concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA del 31 maggio 1999 e nei materiali relativi ai dibattiti parlamentari nonché in quelli prodotti dalla Commissione d'esame preliminare, la riserva nell'ambito del credito complessivo per la NFTA serve a coprire le incertezze rispetto ai costi presumibili e a stabilizzare il pacchetto di finanziamento.

Con incertezze s'intendono soprattutto i rischi imprevedibili legati alla geologia e alle tecniche di costruzione. Le riserve possono essere utilizzate anche qualora la Confederazione, nella sua veste di committente del progetto, modifica l'ordine se aumentano le esigenze di sicurezza com'è stato il caso, per esempio, nella decisione di costruire due tubi a binario unico invece di un unico tubo a due binari nella galleria di base del Monte Ceneri.

La competenza di liberare singole parti della riserva incombe al Consiglio federale. Esso, tuttavia, può disporre soltanto se le spese supplementari che insorgono a causa delle incertezze summenzionate non possono essere compensate oppure se possono esserlo soltanto rinunciando a parti del progetto.

Finora sono stati utilizzati 395 milioni di franchi provenienti dalla riserva per l'asse del Lötschberg e per la linea d'accesso alla NFTA San Gallo–Arth-Goldau (cfr. n. 13.1.2).

Come indicato in dettaglio nel numero 6.1, oggi i costi totali presumibili della NFTA si situano nell'ordine di grandezza dei limiti disponibili. I fondi del credito d'opera «Riserve» sono quasi tutti vincolati in una forma o nell'altra, esclusi 160 milioni di franchi.

7.2.2 Credito complessivo per la NFTA: credito aggiuntivo

Considerato il limitato margine di manovra e le ridotte possibilità di realizzare un potenziale di risparmio sufficiente mediante misure di compensazione, nell'ultimo trimestre 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha condotto una riflessione approfondita nella prospettiva di un eventuale credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA e ha avuto diversi incontri con il capo del DATEC e con i rappresentanti dell'AFF, del CDF e dell'UFT.

Alla fine del 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è posta in particolare le seguenti domande:

- nella situazione attuale ha senso un credito aggiuntivo?
- In quale momento un eventuale credito aggiuntivo dovrebbe essere sollecitato dal Consiglio federale o votato dal Parlamento per assicurare il margine di manovra richiesto?
- A quali crediti d'opera dovrebbe riferirsi un credito aggiuntivo?

7.2.3 Necessità di un credito aggiuntivo

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso a lungo se e in quale misura l'uso che il Consiglio federale ha fatto finora del credito d'opera «Riserve» per finanziare le modifiche di progetto dettate da ragioni di sicurezza – segnatamente i cambiamenti di sistema nella galleria di base del Monte Ceneri per un importo di 519 milioni di franchi – era conforme alla volontà del Parlamento.

A questo scopo ha avuto colloqui approfonditi con il capo del DATEC e con un esperto in questioni di diritto finanziario del Dipartimento federale delle finanze (DFP). Il capo del DATEC ha sottolineato che, alla luce del notevole numero di incidenti avvenuti ultimamente nelle gallerie e dell'evoluzione delle nuove tecnologie, è politicamente necessario ottimizzare la sicurezza nel quadro della pianificazione continua, anche se questo dovesse comportare spese supplementari giustificabili.

Dal profilo della politica finanziaria, la decisione del Consiglio federale è stata guidata dal principio secondo il quale non conviene sollecitare un credito aggiuntivo, se non in una situazione d'emergenza, finché ci sono ancora riserve autorizzate. La realizzazione del progetto «Galleria di base del Monte Ceneri» è prevista nel quadro della seconda fase della NFTA 1. La fase dev'essere in primo luogo lanciata dal Consiglio federale, poi il Parlamento deve liberare le risorse finanziarie necessarie e solo allora sarà possibile sollecitare un credito aggiuntivo. Un lancio anticipato della seconda fase a soli tre anni dallo stanziamento delle risorse per la prima fase avrebbe compromesso la decisione del Parlamento di realizzare a tappe la NFTA e

tolto troppo presto la pressione sui responsabili del progetto affinché continuino a utilizzare con parsimonia le risorse a disposizione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che il Consiglio federale debba sottoporre al Parlamento un messaggio con la domanda di un credito aggiuntivo solo se lo sfruttamento di tutte le possibilità di compensazione, il rafforzamento e l'applicazione di tutti i potenziali di rinuncia e il riesame di progetti relativi alla seconda fase della NFTA 1, non ancora avviata, non consentiranno di ampliare ulteriormente il margine di manovra finanziario.

7.2.4 Momento opportuno per chiedere un credito aggiuntivo

Secondo l'articolo 31 capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611), un credito aggiuntivo dev'essere domandato senza indugio se, prima o durante l'attuazione di un progetto, risulta che il credito d'impegno non basta.

Secondo l'articolo 32 capoverso 1 dell'ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01), i crediti aggiuntivi devono essere chiesti senza indugio, prima che siano assunti gli impegni.

Dato che il momento ideale non può essere determinato secondo regole matematiche, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha discusso con il capo del DATEC, con rappresentanti dell'UFT, del CDF e del servizio giuridico del DFF diversi criteri ai quali il Consiglio federale deve orientarsi all'atto della scelta del momento «opportuno»:

- il margine di manovra di cui dispone il Parlamento nell'esercizio della sua sovranità finanziaria dev'essere garantito. Non si deve, quindi, attendere – se non in una situazione d'emergenza – finché il solo mezzo per evitare l'arresto dei lavori sia quello di ricorrere a una procedura urgente, ossia chiedendo un credito provvisorio ordinario oppure urgente.
- Le soluzioni antieconomiche, come per esempio un blocco dei lavori dovuto a crediti insufficienti, devono essere evitate. In nessun caso si deve arrivare a situazioni estreme quali la sospensione, anche soltanto temporanea, di un progetto a causa di un credito aggiuntivo chiesto troppo tardi.
- Una domanda di credito aggiuntivo, invece, sarebbe considerata prematura se fosse sottoposta già ai primi segnali di un possibile bisogno di credito aggiuntivo senza disporre ancora di calcoli dei costi e di accertamenti seri. Il Parlamento può esercitare le sue competenze correttamente soltanto se dispone di basi decisionali sufficienti. In una situazione di questo tipo occorre condurre le indagini senza indugio e rapidamente.
- Una domanda di credito aggiuntivo sarebbe prematura anche quando esistono possibilità economiche e di compensazione non ancora sfruttate. Il Parlamento, infatti, si attende dai suoi organi di esecuzione che intraprendano

tutto quanto ci si può ragionevolmente aspettare da loro per rispettare i limiti di credito, anche in un contesto difficile.

Spetta al Consiglio federale valutare quand'è il momento opportuno per sollecitare un eventuale credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA.

7.2.5 Aumento del credito d'opera «Riserve» mediante un credito aggiuntivo

Durante il suo colloquio con il capo del DATEC, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha affrontato anche la questione dei crediti d'opera ai quali dovrebbe riferirsi un eventuale credito aggiuntivo.

Dopo una discussione approfondita, la Delegazione è giunta alla conclusione che la soluzione più adeguata è di sollecitare un credito aggiuntivo al credito d'opera «Riserve», in quanto quest'ultimo comprende modifiche di ordinazioni della Confederazione.

Raccomanda quindi al Consiglio federale di prendere la sua decisione tenendo conto dei criteri e delle considerazioni emersi nel corso del colloquio con il capo del DATEC.

Inoltre ha preso atto del fatto che, nell'ambito dei lavori preparatori per il messaggio concernente la liberazione dei crediti per la seconda fase della NFTA 1, l'UFT sta esaminando in modo approfondito la questione di un eventuale credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA. Il messaggio in questione sarà approvato dal Consiglio federale nel primo semestre 2003 e quindi trasmesso al Parlamento.

7.2.6 Aumenti di credito decisi dal Consiglio federale

Durante l'anno in rassegna il Consiglio federale non ha deciso aumenti di credito per compensare il rincaro, gli interessi intercalari e l'imposta sul valore aggiunto. L'anno precedente aveva approvato aumenti di credito al credito complessivo della NFTA per un importo di 2,104 miliardi di franchi per il nuovo NIR e di 22,75 milioni di franchi per l'ampliamento della Surselva (cfr. rapporto di attività 2001, n. 5.1).

La Delegazione di vigilanza della NFTA si attende che nel 2003 il Consiglio federale aumenti il credito complessivo per la NFTA a causa del rincaro, degli interessi intercalari e dell'imposta sul valore aggiunto non trasferibile.

7.3

Crediti di pagamento

7.3.1

Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF)

I singoli progetti FTP si situano a stadi di sviluppo differenti (inchieste preliminari, pianificazione, consultazione politica, approvazione, esecuzione e messa in esercizio). Il loro finanziamento e l'impiego delle risorse finanziarie sotto forma di crediti di pagamento sono gestiti mediante il FPF. Per limitare l'entità dell'anticipo proveniente dalla Cassa federale, necessario in una prima fase, il Parlamento ha fissato un limite di 4,2 miliardi di franchi nominali, indicizzati al rincaro.

L'alimentazione (finanziamento) del fondo è garantita, per principio, dalle fonti stabilite nell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 della Costituzione federale (TTPCP, imposta sugli oli minerali, imposta sul valore aggiunto, mercato dei capitali).

Se nel quadro del programma di sgravio previsto la quota federale per l'alimentazione del fondo non dovesse più essere interamente disponibile, il margine di manovra finanziaria per i quattro progetti FTP si ridurrebbe. Di conseguenza, alcuni dei progetti pianificati dovrebbero essere avviati più tardi e/o estendersi su un arco di tempo maggiore. La Delegazione di vigilanza della NFTA si oppone nettamente a tali misure di sgravio del bilancio federale.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che le risorse previste per i progetti FTP, che si fondano su una decisione del popolo e dei Cantoni, non dovrebbero essere decurtate da misure di sgravio delle finanze federali. In caso contrario sussiste il rischio di ritardare la realizzazione dei progetti, fattore che comporterebbe a lungo termine un inevitabile aumento dei costi.

Le risorse necessarie a coprire gli oneri dovuti al rincaro, all'IVA e agli interessi intercalari sono previste nel FPF. Il calcolo di questa riserva implicita si basa sui tassi di crescita medi stimati dei tre fattori summenzionati per tutta la durata del fondo.

Il FPF contempla anche tutte le spese già pianificate, ma non ancora liberate, come per esempio quelle relative alla seconda fase della NFTA 1.

Le spese supplementari legate al progetto e gli oneri imputabili al rincaro, all'IVA e agli interessi intercalari sono contemplate nel FPF e, attualmente, si considerano finanziate.

La gestione del fondo incombe all'UFT. Grazie allo strumento delle simulazioni elettroniche continue dell'evoluzione del fondo s'intende garantire, allo stato attuale delle conoscenze, che non sia contratto alcun impegno che porti a superare il limite superiore dell'anticipo e, di conseguenza, a violare il limite massimo stabilito dal Parlamento. Le simulazioni si basano su dati e proiezioni concernenti le entrate e le uscite del fondo.

I fattori seguenti e le loro ripercussioni hanno un'importanza decisiva per l'attualizzazione delle simulazioni del fondo:

- calcolo dell'indice di rincaro
- attualizzazione dello stato dei costi della NFTA
- attualizzazione dello stato dei costi degli altri progetti FTP
- entrate provenienti dalla TTPCP
- calcolo degli interessi intercalari, della loro portata e dei costi imputabili ai ritardi, soprattutto sull'asse del San Gottardo.

Durante l'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA ha chiesto di essere informata regolarmente sulle previsioni relative all'evoluzione del fondo o, in altre parole, alla pianificazione della liquidità. Per controllare l'evoluzione della liquidità disponibile in ogni momento e, quindi, prevedere il margine di manovra finanziario, la Delegazione di vigilanza della NFTA si basa sulla differenza tra il limite superiore degli anticipi e gli anticipi accumulati.

Dall'inizio delle simulazioni la differenza tra gli anticipi si è ridotta a 125 milioni di franchi nella fase più critica (stato alla fine del 2002). Gli anni più difficili, ossia quelli in cui la differenza si avvicinerà di più al limite massimo, sono compresi tra il 2005 e il 2010.

La pianificazione della liquidità e la pianificazione pluriennale degli investimenti, sui cui l'UFT informa a scadenza semestrale nell'ambito del suo rapporto sullo stato dei lavori, mostrano che, rispetto all'ultimo anno in rassegna, la situazione del FPF è variata di poco e non è considerata drammatica. Attualmente sia il finanziamento del fondo sia quello dei progetti FTP con i crediti di pagamento del fondo sono garantiti. La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene, perciò, che non ci sia nessuna ragione per intervenire nell'ambito dei crediti di pagamento, al contrario di quanto accade nell'ambito dei crediti d'impegno.

L'UFT ha commissionato uno studio sulla redditività nell'ottica del messaggio concernente l'autorizzazione della seconda fase della NFTA 1. Lo studio esaminerà, tra l'altro, se le ferrovie saranno in grado di adempiere il loro obbligo di rimborsare il 25 per cento dei mutui a tasso fisso.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha deciso di assumere informazioni dettagliate sui risultati dello studio summenzionato durante il prossimo periodo in rassegna.

7.3.2 Aumento dei crediti di pagamento da parte del Consiglio federale

Durante l'anno in rassegna il Consiglio federale non ha dovuto aumentare i crediti di pagamento dato che i lavori di costruzione sono avanzati più rapidamente del previsto.

7.3.3 Adozione di un credito supplementare e di un riporto di credito da parte del Parlamento

L'11 giugno 2002, nell'ambito di un decreto federale sui prelevamenti dal Fondo per i grandi progetti ferroviari per il 2002 (FF 2002 3990), l'Assemblea federale ha deciso di aumentare i crediti di pagamento per la NFTA come segue:

- 3,2 milioni di franchi per la sorveglianza del progetto, segnatamente per valutare una documentazione multimediale sulla NFTA;
- 159,0 milioni di franchi per la linea di base del Lötschberg, necessari per il piano di pagamento del progetto Equipaggiamenti ferroviari (76 milioni), per il rincarico dei contratti e gli adeguamenti salariali (47 milioni) come pure per i lavori di scavo più rapidi del previsto (36 milioni);
- 3,75 milioni di franchi per i lavori di sistemazione della Surselva a seguito di un'estensione delle prestazioni per il rifacimento completo della tratta Tscheppa–Disentis.

Durante i dibattiti sul messaggio concernente il primo supplemento al preventivo 2002, l'Assemblea federale ha inoltre deciso di aumentare un credito di pagamento per il raccordo della Svizzera orientale adottato nell'ambito del preventivo 2002 mediante un riporto di credito pari a 15,9 milioni di franchi.

8 Termini

8.1 Ritardi notevoli al San Gottardo

Durante l'anno in rassegna le previsioni concernenti la data di attivazione della nuova tratta sull'asse del San Gottardo sono ulteriormente peggiorate. L'ATG ha completamente rivisto lo scadenziario globale sulla base dei contratti d'opera conclusi finora, dei ritardi accumulati e dell'ipotesi di una procedura rapida per l'approvazione dei piani a Uri. Al momento attuale e tenendo conto di una fase di messa in servizio di un anno secondo le stime dell'UFT, la piena capacità della galleria di base del San Gottardo non sarà raggiunta prima del 2014, vale a dire con un ritardo di tre anni e quattro mesi rispetto al calendario iniziale. Esistono tuttavia rischi per quanto riguarda l'inizio dei lavori per il raccordo alla linea principale nel Cantone di Uri.

Dato che la decisione di approvazione dei piani per il raccordo menzionato dipende da fattori esterni, l'UFT ritiene improbabile che si possano iniziare i lavori nell'ottobre 2004. Nel corso della procedura di approvazione dei piani occorrerà adottare misure di pianificazione, dal momento che la conclusione dei lavori è prevista nel 2017 a Rynächt, con un ritardo di quattro anni e 10 mesi, e nel 2014 per gli equipaggiamenti ferroviari, con un ritardo di due anni e sette mesi.

I ritardi diventano critici sulla tratta di Erstfeld: ogni cambiamento delle scadenze si ripercuoterà direttamente sulla data di messa in servizio prevista. Il ritardo, stimato a tre anni e quattro mesi, per la conclusione dei lavori di costruzione della galleria di Erstfeld dev'essere contrastato da misure di pianificazione.

I ritardi stimati per la fine dei lavori di costruzione della galleria di base (Amsteg un anno e cinque mesi, Sedrun Nord un anno e nove mesi, Faido un anno e due mesi, Bodio un anno) non possono più essere recuperati entro la fase di messa in servizio.

Alla luce di questo sviluppo, le date di messa in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri continuano ad avvicinarsi. La messa in servizio della galleria di base del Monte Ceneri potrà essere anticipata di due o tre anni, ossia al 2015, senza che occorra iniziare prima i lavori grazie alla decisione del Consiglio federale di scavare due tubi a binario unico dal diametro più piccolo.

All'inizio del 2003, dopo che l'UFT avrà esaminato il nuovo scadenziario, la Delegazione di vigilanza della NFTA si occuperà più a fondo di un eventuale adeguamento delle scadenze e delle relative ripercussioni sul resto dei lavori.

8.2 Löttschberg: scadenze rispettate

Secondo le ultime previsioni dell'UFT e della BLS AT, la messa in servizio dell'asse del Löttschberg può avvenire nel 2007 come da programma, nonostante la modifica di alcune prestazioni.

Per quanto riguarda l'opera nel suo insieme, i lavori di scavo a Mitholz sono in anticipo sul calendario, mentre si registrano ritardi a Ferden e alla traversata del Rodano a Raron.

Oltre ai cantieri menzionati, le scadenze sono compromesse anche per il raccordo di Frutigen, a causa della modifica dell'ordinazione della Confederazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che la realizzazione del sistema radiocomandato di sicurezza dei treni ETCS Level 2 sia un elemento critico capace di pregiudicare la messa in servizio puntuale dell'asse del Löttschberg. Il sistema sarà impiegato per la prima volta a partire dal 2004 sulla nuova tratta Mattstetten-Rothrist. Senza di esso, i treni non potranno circolare – come previsto – a una velocità di circa 200 chilometri l'ora. L'impiego dell'ETCS Level 2 nelle gallerie di base del San Gottardo e del Löttschberg è stato deciso dall'UFT.

In occasione di un colloquio, i responsabili del progetto (BLS SA, FFS SA, BLS AT e rappresentanti della ditta Alstom (Svizzera) SA) hanno rassicurato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulla fattibilità tecnica del sistema, nonostante la presenza di alcuni problemi ancora da risolvere. Per quanto riguarda l'applicazione del sistema ETCS Level 2 sulla nuova linea di Ferrovia 2000, alla fine del 2002 le FFS SA hanno deciso di installare un sistema di segnali convenzionali aggiuntivi.

Per la Delegazione di vigilanza della NFTA è decisivo sapere se il sistema sarà pronto a essere impiegato all'apertura dell'asse del Lötschberg o, in caso contrario, a quanto ammontano i costi supplementari. La decisione di principio sulla necessità di adottare una segnaletica convenzionale (esterna) oltre alla segnalazione in cabina (ETCS Level 2) al fine di garantire l'esercizio dell'asse del Lötschberg deve essere presa entro un anno. Occorre quindi sfruttare appieno questo periodo per effettuare accertamenti più approfonditi. L'apertura puntuale dell'asse del Lötschberg è essenziale per la riscossione integrale della TTPCP e, di conseguenza, per aumentare le entrate nel FPF.

8.3 Messa in servizio delle altre opere: scadenze

Per quanto riguarda le altre opere, i termini previsti sono nel complesso rispettati.

Durante l'ultimo periodo in rassegna è stata conclusa con i costruttori degli ampliamenti della linea San Gallo–Arth-Goldau una convenzione in cui la scadenza della conclusione dei progetti della prima e seconda fase è stata anticipata dal 2016 al 2012. L'obiettivo potrà essere raggiunto se i crediti relativi alla seconda fase dei lavori saranno liberati per tempo.

9 Raccordi alla NFTA

9.1 Raccordo della galleria di base del San Gottardo alla linea principale nella regione di Uri (NFTA 1)

La galleria di base del San Gottardo è in costruzione e, secondo le stime attuali, dovrebbe poter essere messa in servizio verso il 2014/2015. Dovrà essere collegata alla linea principale delle FFS. Secondo la pianificazione attuale questo avverrà nella regione di Erstfeld/Altdorf, nella valle della Reuss in territorio urano. Il progetto fa parte della NFTA 1 ed è finanziato nel quadro del credito complessivo per la NFTA e del FPF (cfr. n. 5.1).

Il prolungamento della NFTA verso Nord non è finanziato. Nell'ambito delle deliberazioni sul messaggio FTP e del ridimensionamento del progetto, le Camere federali avevano rinunciato a potenziare ulteriormente la NFTA facendo a meno di determinate vie d'accesso, non soltanto nel Cantone di Uri. Questi progetti rinviati non sono oggetto né di un decreto federale in vigore del Parlamento né di un finanziamento concreto (cfr. n. 5.1).

Tra il collegamento con la linea principale finanziato nel quadro della NFTA 1 e il prolungamento della NFTA verso Nord (NFTA 2), non ancora finanziato, vi sono interdipendenze. A seconda di come sarà definito il tracciato nel piano settoriale, infatti, occorrerà concepire in modo diverso il collegamento, in particolare l'ubicazione del portale Nord della galleria di base del San Gottardo.

Per poter continuare la costruzione della galleria di base del San Gottardo senza ulteriori ritardi, nel 2002 il Consiglio federale ha dovuto in primo luogo decidere in merito al tracciato a lungo termine prima che fosse stabilito definitivamente il colle-

gamento con la linea principale (cfr. n. 13.1.1). A causa della stretta interdipendenza degli elementi menzionati, il presente rapporto dedica tutto il numero 9.2.1 ai risultati e alle conseguenze per entrambi i settori (NFTA 1 e NFTA 2).

9.2 Collegamenti tra le gallerie di base

9.2.1 Collegamenti nel Cantone di Uri: progetto «dorsale lunga chiusa» (NFTA 2)

Da quando è stata istituita, la Delegazione di vigilanza della NFTA segue con la massima attenzione la questione del raccordo della galleria di base del San Gottardo alla linea principale nel Cantone di Uri e del prolungamento della NFTA verso Nord (cfr. rapporti di attività 2000 n. 9.3.1 e 2001 n. 9.3.1). Nel suo ultimo rapporto, all'inizio del 2002, ha informato dettagliatamente le commissioni competenti in merito ai risultati degli studi sui tracciati commissionati dall'UFT ad esperti esterni indipendenti i cui risultati sono pervenuti nel 2001. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) l'ha quindi incaricata di impegnarsi a sbloccare la situazione nel Cantone di Uri nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza.

Il principale elemento nuovo apportato dagli studi relativi al tracciato è che il prolungamento della NFTA a Nord della galleria di base del San Gottardo realizzato per mezzo di un tracciato sotterraneo è considerato un'alternativa fattibile a lungo termine al tracciato nella piana della Reuss, a condizione di costruire, per motivi di sicurezza, biforcazioni verso la piana della Reuss in territorio urano sia dalla galleria di base del San Gottardo sia dalla galleria dell'Axen.

Su raccomandazione delle commissioni competenti e fedele alla sua prassi abituale, nel 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha insistito affinché il DATEC e l'UFT ricercassero una soluzione consensuale sul piano politico, parallelamente alle procedure legali in corso.

Dal suo punto di vista, il suo ruolo non consisteva tanto a intervenire a livello di potere decisionale del Consiglio federale in materia di pianificazione del territorio e di definizione del tracciato nel Cantone di Uri, quanto piuttosto a ottenere dal capo del DATEC, dalle autorità federali competenti e dal governo urano informazioni recenti ed esaustive sui loro atteggiamenti e sulle loro intenzioni. La Delegazione di vigilanza della NFTA intendeva, se del caso, fungere da catalizzatore per contribuire a trovare una soluzione accettabile da tutte le parti. Il suo obiettivo era di disporre di informazioni complete per poter valutare le conseguenze dell'evoluzione della situazione sul piano finanziario e delle scadenze della NFTA e di poter informare in modo dettagliato le commissioni competenti.

All'inizio del 2002, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha appreso che, dopo la pubblicazione dei risultati degli studi, l'UFT era stato incaricato, assieme all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE), di elaborare diverse opzioni e di cercare una soluzione globale ottimale entro la metà del 2002. A tale proposito, nel suo ultimo rapporto di attività aveva constatato che gli studi sui tracciati della linea

aumentano il margine di manovra della Confederazione facilitando la ricerca di una soluzione consensuale. Riteneva particolarmente importante che, prima di una decisione del Consiglio federale, fossero valutate correttamente soprattutto le conseguenze politiche, finanziarie e temporali di un'eventuale realizzazione più tardiva del tracciato sotterraneo della linea, dopo la costruzione della galleria di base del San Gottardo.

L'UFT ha informato la Delegazione di vigilanza della NFTA in modo approfondito sulla valutazione degli studi e sulle loro conseguenze per la realizzazione della NFTA. Sul piano finanziario, a metà del 2002 l'UFT stimava i costi a 1,5 miliardi di franchi per una «ottimizzazione della variante di valle», a 1,8 miliardi di franchi per una variante «dorsale lunga aperta» e a circa 2,2 miliardi di franchi per una variante «dorsale lunga chiusa» (base 1998 con un margine d'errore di $\pm 25\%$).

Il Consiglio di Stato del Cantone di Uri ha preso posizione in merito ai risultati degli studi, concludendo che la fattibilità di una variante dorsale lunga e un attraversamento sotterraneo dello Schächen fornivano una base di riflessione completamente nuova. Di conseguenza le decisioni del popolo svizzero e del Parlamento in merito al FTP e del Consiglio federale riguardo al piano settoriale nel giugno 2000 erano fondate su un errore di base.

Il 26 febbraio 2002, nell'ambito di una domanda di riesame, il Consiglio di Stato urano ha chiesto l'abrogazione dei decreti federali del giugno 2000 relativi al piano settoriale e al progetto preliminare, l'integrazione della variante «dorsale lunga chiusa» nel piano settoriale, l'adozione immediata delle misure necessarie ad allargare il perimetro del progetto e del finanziamento affinché questa variante possa essere realizzata immediatamente, il ritiro dei progetti pendenti e la loro rielaborazione sulla base delle richieste summenzionate.

L'11 giugno 2002, prima di una seduta del Consiglio federale dedicata al tracciato nel Cantone di Uri, il DATEC e una delegazione del governo urano hanno avuto uno scambio di opinioni. Il governo urano ha ribadito la sua preferenza per una variante «dorsale lunga chiusa».

Il 26 giugno 2002 il Consiglio federale ha preso una decisione di principio favorevole al tracciato «dorsale lunga chiusa» nel quadro del prolungamento della NFTA verso Nord (NFTA 2). Il progetto comprende una galleria tra una biforcazione Uri Sud (dalla galleria di base del San Gottardo alla piana della Reuss in territorio urano) e una biforcazione Uri Nord (dalla galleria dell'Axen alla piana della Reuss in territorio urano) con una stazione di fermata d'emergenza supplementare. Nella sua decisione, la protezione dell'ambiente, il minore impiego di terreno e la necessità di sbloccare la situazione sul piano politico hanno avuto un peso maggiore rispetto al fattore costi. Questa soluzione dovrebbe consentire uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel Cantone di Uri.

La pianificazione del progetto deciso dal Consiglio federale non esiste ancora. Il nuovo tracciato sotterraneo non può essere realizzato con i decreti federali attualmente in vigore. Il Consiglio federale, perciò, ha incaricato il Dipartimento di rivolgersi al Parlamento sollecitando un credito mediante un messaggio per la pianificazione affinché si possa dare il via alla pianificazione della variante dorsale e, allo stesso tempo, possano essere esaminati altri progetti della NFTA,

finora accantonati (cfr. n. 5.3). Secondo le affermazioni dell'UFT e dell'AFF, le misure di pianificazione saranno finanziate mediante il PPF.

Fatta salva l'approvazione del Parlamento e, se del caso, del popolo, la costruzione della tratta «dorsale lunga chiusa» potrà iniziare a partire dal 2020. Il Consiglio federale non prende nemmeno in considerazione un termine più prossimo che rischierebbe di compromettere altre opere importanti come i progetti NFTA già decisi, la seconda tappa di Ferrovia 2000 oppure i raccordi alla rete europea ad alta velocità (cfr. n. 7.3.1).

Il DATEC è stato incaricato di portare il progetto «dorsale lunga chiusa» allo stesso livello di pianificazione degli altri, accantonati in concomitanza con il ridimensionamento della NFTA.

L'attuazione formale della decisione del Consiglio federale nel piano settoriale ha luogo in collaborazione tra l'UFT e l'USTE con la partecipazione del Cantone di Uri nella prima metà del 2003. Il piano settoriale definitivo sarà approvato dal Consiglio federale nel 2003 con una decisione distinta. Con la modifica del piano settoriale la variante «dorsale lunga chiusa» sarà definitivamente adottata rinunciando, di conseguenza, al tracciato a cielo aperto nella piana della Reuss a Nord di Altdorf.

Il costo del prolungamento della galleria di circa 37 chilometri è stimato a 2,2 miliardi di franchi (base 1998 con un margine d'errore di +/-25 %), ossia un miliardo in più di quanto previsto all'inizio. L'importo comprende la galleria della variante «dorsale lunga chiusa» con le biforcazioni come pure il collegamento della galleria dell'Axen con la linea principale Uri Nord a partire dal 2020.

Il collegamento tra la linea principale e la galleria di base nell'ambito del progetto finanziato dalla NFTA 1 è garantito da un progetto ottimizzato. Esso consentirà, da un lato, di assicurare l'accesso della regione alla NFTA e, dall'altro, di soddisfare le esigenze funzionali e di sicurezza di ordine tecnico. Il progetto sostituisce la variante di valle, decisa dal Consiglio federale nel 2000, contro cui sono stati interposti circa 800 ricorsi.

Il nuovo tracciato comporta modifiche al progetto nell'ambito della futura biforcazione sotterranea Uri Sud come pure investimenti preliminari per poter continuare più tardi il progetto «dorsale lunga chiusa» senza interrompere il servizio. Gli investimenti preliminari, che dovranno già essere effettuati nel quadro della NFTA 1, ammontano a circa 100 milioni di franchi (stato 1998 con un margine d'errore di +/-25 %; cfr. n. 6.2.3).

D'altro canto la Confederazione rinuncia al passaggio sotto il fiume Schächen chiesto dal Cantone di Uri: dopo la messa in servizio del progetto «dorsale lunga chiusa», infatti, il numero dei treni che passeranno nella valle – e di conseguenza le emissioni – dovrebbe diminuire notevolmente. Il Consiglio federale ritiene che gli investimenti supplementari necessari di circa 250 milioni di franchi non sono giustificati alla luce delle concessioni già accordate al Cantone di Uri e del deterioramento delle finanze federali.

Nell'ambito dell'ottimizzazione, l'altezza del terrapieno può essere ridotta della metà e portata a tre metri. Per poter sfruttare appieno la capacità della galleria di base del San Gottardo, anche nel caso del progetto «dorsale lunga chiusa» occorre

assolutamente costruire un impianto di binari di sorpasso nella zona di Rynächt (i due binari della linea principale attuale, due binari per la nuova tratta e due di sorpasso). L'impianto potrà essere ridimensionato soltanto dopo la messa in servizio della variante dorsale: un impianto ridimensionato sin dall'inizio, infatti, ridurrebbe la capacità utile della galleria di base del 20–35 per cento.

Durante il secondo semestre 2002 l'ATG ha preparato un nuovo progetto messo in consultazione che comprende il collegamento Uri Sud con un investimento preliminare per la biforcazione sotterranea. Il progetto sarà presentato alla fine di gennaio del 2003.

All'inizio di luglio del 2002 il Cantone di Uri si è rallegrato della decisione del Consiglio federale favorevole al tracciato sotterraneo e ha sottolineato il proprio interesse per una realizzazione il più rapida possibile della NFTA. Tuttavia ha constatato che il Consiglio federale non aveva tenuto sufficientemente conto della domanda di riesame e dei ricorsi depositati contro il progetto originario messo in consultazione nel giugno 2001 né dal punto di vista materiale né da quello delle scadenze. Il governo urano ha espresso particolare preoccupazione per il fatto che, non iniziando i lavori di costruzione prima del 2020, nella valle della Reuss non vi potevano essere miglioramenti né per la popolazione né per l'ambiente per ben trent'anni. Di conseguenza ha chiesto garanzie sufficienti per la realizzazione della variante dorsale sotto forma di un decreto del Parlamento che preveda il finanziamento del progetto «dorsale lunga chiusa» con inizio dei lavori nel 2012. In caso contrario il Cantone sarebbe costretto a insistere nella sua richiesta di costruire un passaggio sotto lo Schächen.

Il 10 settembre 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA si è recata nella piana della Reuss per visitare sul posto i siti critici. Ha approfittato dell'occasione per incontrare una delegazione del Consiglio di Stato urano diretta dalla sua presidente, Gabi Huber, per discutere della posizione ufficiale del Cantone nell'ambito di uno scambio di opinioni.

Alla fine del 2002, inoltre, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incontrato il direttore del DATEC per discutere sulla situazione attuale, sulla posizione del Dipartimento e sull'ulteriore procedura.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha esaminato in quale misura sono rispettate le disposizioni legali in vigore; per il tracciato nel Cantone di Uri si tratta soprattutto del decreto sul transito alpino, delle fasi del progetto e dei crediti stanziati.

Sulla base dei colloqui avuti, la Delegazione ritiene che il Consiglio federale abbia vagliato tutte le possibilità per trovare una soluzione a lungo termine sul piano sia politico sia materiale favorevole al Cantone di Uri nell'ambito delle disposizioni legali in vigore e alla luce della situazione attuale delle finanze federali.

Essa sottolinea che le altre esigenze del governo urano esulano dal quadro legale in vigore e richiedono obbligatoriamente nuove decisioni, almeno da parte del Parlamento. Il Consiglio federale ha la competenza, a livello di pianificazione del territorio, di definire le vie d'accesso nel piano settoriale AlpTransit. L'estensione del perimetro, l'aggiunta e il finanziamento di nuove opere posso-

no invece avvenire soltanto nell'ambito di un processo politico ordinario. Secondo l'articolo 8bis capoverso 2 del decreto sul transito alpino, la realizzazione e il finanziamento degli investimenti non finanziati della NFTA sono disciplinati da singoli decreti federali di obbligatori t  generale.

Il nuovo progetto Gottardo Nord/Erstfeld potr  essere consultato dal pubblico nel Cantone di Uri dal 27 gennaio al 25 febbraio 2003. Il progetto messo in consultazione nel 2003 rappresenta il primo passo di una variante sotterranea della NFTA: prevede, infatti, la biforcazione sotterranea nella galleria di base del San Gottardo come investimento preliminare di circa 100 milioni di franchi in vista della realizzazione della variante dorsale. Il progetto comprende un tratto a due tubi di 7,8 chilometri nella galleria di base e il raccordo dei due nuovi binari della galleria di base alla linea ferroviaria principale a doppio binario gi  esistente. Nel settore di Ryn cht i binari saranno completati da due binari di sorpasso e l'altezza del terrapieno sar  ridotta a tre metri, contro i sei previsti nel progetto presentato nel 2001. I costi per il nuovo progetto messo in consultazione sono stimati a circa 1,1 miliardi di franchi (senza i costi della variante dorsale).

9.2.2 Collegamento nel Cantone di Svitto (NFTA 2)

Nel settembre 2002 la Delegazione di vigilanza della NFTA ha avuto uno scambio di opinioni con una rappresentanza del governo svizzese che le ha presentato una concezione alternativa al tracciato della linea di accesso alla NFTA nella regione Brunner/Felderboden. Nel caso dei progetti nel Cantone di Svitto si tratta di tronconi, accantonati nel messaggio FTP, che ora sono oggetto del credito di pianificazione per la NFTA 2.

Nel capitolo del piano settoriale AlpTransit del 15 marzo 1999 dedicato alle linee d'accesso Rigi Sud / Axen Nord (Felderboden)   specificato che il tracciato nel Felderboden   realizzato a cielo aperto con terrapieni e viadotti. L'altezza del tracciato, quindi, dev'essere scelta in modo che sia possibile incrociare l'autostrada esistente, il che significa costruire un terrapieno che pu  raggiungere anche gli 11 metri di altezza. Contrariamente al piano settoriale, il governo svizzese si era pronunciato a favore di un attraversamento sotterraneo del Felderboden.

Nel 2002 il Cantone di Svitto ha iniziato i lavori del progetto relativo al risanamento delle opere di costruzione sulla A4 tra K ssnacht e Brunnen. Nell'ambito dei mandati di pianificazione il Cantone di Svitto si   interessato pi  da vicino del futuro della NFTA nel Felderboden constatando che una pianificazione congiunta e un raggruppamento degli assi di trasporto su strada e rotaia rappresenterebbero una soluzione ottimale. La concezione prevede una gestione del traffico su un solo livello a un'altezza massima pari all'attuale tracciato della A4. Questo   possibile soltanto se il tracciato della NFTA viene spostato a Sud di una buona cinquantina di metri. Un simile tracciato consentirebbe di realizzare notevoli risparmi.

Dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo, prevista per il 2014, il tratto tra Fl ielen e Brunnen costituisce l'unico ostacolo, a Nord della galleria, alla circolazione di vagoni la cui altezza agli angoli superiori   3,8 metri. Per garantire il funzionamento dell'asse di transito a partire dal 2014, il Cantone di Svitto propone di

esaminare la possibilità di colmare questa lacuna con un terzo binario tra Flüelen e Brunnen sul tracciato della NFTA. Per il Cantone il vantaggio consisterebbe nel fatto che il traffico delle merci eviterebbe Brunnen. Per i gestori delle ferrovie la bretella di Felderboden apporterebbe una flessibilità maggiore al sistema ferroviario. Il finanziamento dovrebbe essere considerato separatamente dato che potrebbe trattarsi, da un lato, di una linea d'accesso alla NFTA e, dall'altro, di un rimpiazzo a lungo termine dell'attuale galleria ferroviaria tra Svitto e Uri.

In relazione al nuovo tracciato proposto per la NFTA e a un nuovo terzo binario, occorrerebbe anche esaminare in che misura si potrebbero utilizzare installazioni di sicurezza comuni per la nuova strada nazionale e per le gallerie ferroviarie. La soluzione contribuirebbe a ridurre notevolmente i costi d'investimento e d'esercizio.

La proposta del Cantone di Svitto crea sinergie tra la pianificazione della Confederazione e dei Cantoni per gli anni 2003/2004. La pianificazione avverrà in parallelo, mentre la realizzazione potrà poi seguire a tappe in funzione delle esigenze della politica dei trasporti e delle possibilità finanziarie.

In occasione dello scambio d'opinioni con la Delegazione di vigilanza della NFTA e di un successivo incontro con il direttore del DATEC, il governo svizzese si è dichiarato pronto a ritornare sulla sua richiesta di un tracciato sotterraneo della NFTA se il Consiglio federale conferisce al Cantone un mandato di integrazione delle modalità di trasporto nel Felderboden.

Nel frattempo l'UFT è entrato in materia su questo approccio, considerato positivo, di coordinamento delle infrastrutture stradali e ferroviarie. Un gruppo di lavoro sta trattando da un certo tempo la questione e i risultati delle sue riflessioni saranno contemplati nel credito di pianificazione e nel messaggio relativo alla NFTA 2.

Come il DATEC, anche la Delegazione di vigilanza della NFTA considera la proposta del Cantone di Svitto un approccio molto promettente poiché intende pianificare globalmente le infrastrutture stradali e ferroviarie nell'ambito di una politica dei trasporti sostenibile e di una politica di bilancio responsabile. La Delegazione ha preso atto delle proposte del Cantone e della sua volontà di condurre una politica dell'informazione trasparente e sostiene il proposito del Consiglio federale di sottoporre al Parlamento i risultati degli ulteriori accertamenti nell'ambito del messaggio relativo alla NFTA 2.

9.2.3 Collegamenti nel Cantone Ticino (NFTA 2)

In occasione della seduta di tre giorni tenutasi a settembre dell'anno in rassegna sull'asse del San Gottardo, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha incontrato una rappresentanza del governo ticinese per uno scambio di vedute durante il quale, tra l'altro, si è parlato anche della questione dei collegamenti: l'aggiramento di Bellinzona con la traversata del Piano di Magadino, le gallerie di Sementina e di Rivera come pure le tratte complementari tra queste gallerie.

Dal punto di vista del Cantone Ticino, la realizzazione di AlpTransit è determinante per poter allestire un sistema integrato che combini il traffico ferroviario sulle lun-

ghe distanze con il traffico ferroviario regionale nel quadro di una rete espressa regionale che colleghi Locarno, Bellinzona e Lugano nonché Como e Varese. L'idea di una rete espressa regionale ticinese sarà valutata nell'ambito della seconda tappa di Ferrovia 2000, ma pone diversi problemi: all'apertura della galleria di base del San Gottardo, infatti, la rete espressa regionale circolerà sulla stessa tratta del traffico merci sulle lunghe distanze. A lungo termine, di conseguenza, occorrerà esaminare anche l'aggiramento di Bellinzona, per il momento accantonato.

9.3 Vie d'accesso alla NFTA in Svizzera

9.3.1 Ampliamenti delle linee della rimanente rete

Il credito complessivo per la NFTA prevede un credito d'opera di circa 550 milioni di franchi (base 1998) alla rubrica «Ampliamenti delle linee della rimanente rete» per aumentare la capacità delle più importanti vie d'accesso nazionali e portarla al livello di prestazione delle due gallerie di base. Per eliminare in modo mirato difficoltà e punti deboli sulla tratta attuale Basilea-Domodossola sono previsti 250 milioni, mentre sull'asse del San Gottardo 300 milioni di franchi. I lavori saranno finanziati mediante i crediti NFTA ed eseguiti dalle aziende ferroviarie interessate, ossia le FFS SA e la BLS SA.

Nel corso dell'anno in rassegna l'UFT, le FFS SA e la BLS SA hanno informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sulla situazione degli studi in corso, sulla simulazione d'esercizio e sulla pianificazione. La Delegazione ha preso atto che è stato concluso un accordo tra le diverse parti interessate in merito al finanziamento dei lavori di ampliamento della stazione di Visp. La messa in consultazione è prevista per la metà del 2003 e la messa in servizio verso il 2006/2007.

9.4 Linee d'apporto della NFTA all'estero

Considerando i miliardi investiti nella NFTA, i grandi progetti infrastrutturali hanno senso, in fin dei conti, soltanto se le vie d'accesso a Sud e a Nord del perimetro della NFTA sono garantite, almeno dal profilo della pianificazione del territorio, fino alla frontiera svizzera e se, al di là di essa, la capacità del traffico di transito è assicurata mediante l'ampliamento o la costruzione di tratte di accesso e di apporto efficienti. Pur non facendo parte dei suoi compiti principali, nell'anno in rassegna appena trascorso la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata, su mandato delle Commissioni della gestione e dei trasporti, delle questioni inerenti alla pianificazione e allo sviluppo nell'ambito dei collegamenti alla NFTA all'estero.

9.4.1 Linee d'apporto a Sud e galleria di base del Monte Ceneri

L'accento è stato posto essenzialmente sulle questioni insolte concernenti il prolungamento della NFTA verso Sud, nel territorio della Lombardia, in particolare dell'asse del San Gottardo. La Delegazione di vigilanza della NFTA si è recata a questo scopo in Ticino per visitare il sito del futuro tracciato a Sud di Bodio e la

parte svizzera della tratta di Luino. Si è pure incontrata per uno scambio di opinioni con due delegazioni: una del governo cantonale ticinese e una della Rete Ferroviaria Italiana (RFI) guidata da Ezio Facchin, direttore della RFI Nord-Est. Infine si è intrattenuta con il capo del DATEC e con l'UFT sullo stato delle discussioni con le autorità politiche competenti.

L'elemento che ha dato il via ai nuovi negoziati con l'Italia è un cosiddetto «Piano strategico Italia» presentato per la prima volta nel febbraio 2001 in occasione di un incontro tra il capo del DATEC e l'allora ministro dei trasporti italiano a Milano. Il Piano strategico prevede di dividere il traffico internazionale delle merci a Sud di Bellinzona e di farne passare una parte diretta in Italia sulla linea di Luino. Per garantire un servizio efficiente su questa tratta, occorrerebbe effettuare grossi investimenti, sia in Svizzera sia, in gran parte, in Italia. Concretamente, l'Italia prevede investimenti a breve termine per rendere la tratta più sicura, a medio termine per effettuare piccoli ampliamenti sotto forma di isole a doppio binario e a lungo termine per costruire un nuovo tracciato sotterraneo, ossia una galleria di circa 20 chilometri con una partecipazione finanziaria della Svizzera.

Il nuovo piano strategico ha relativizzato gli studi condotti dall'UFT con i suoi precedenti interlocutori italiani sul prolungamento della NFTA verso Sud via Bellinzona, Monte Ceneri, Como e Varese in direzione di Milano. All'inizio del 2001 gli studi erano praticamente conclusi e facevano affidamento sulla costruzione di nuove tratte sul versante italiano.

Il nuovo piano strategico ha costretto le FFS e l'UFT a riconsiderare la situazione nel suo insieme. In base all'analisi delle conseguenze per la galleria di base del Monte Ceneri e per altri ampliamenti della NFTA, nell'anno in rassegna il DATEC è giunto alle seguenti conclusioni.

- La costruzione della galleria di base del Monte Ceneri è necessaria e non è messa in questione dal nuovo piano strategico.
- Il numero dei treni e il tonnellaggio sui quali si fonda la concezione della NFTA possono circolare sull'asse del San Gottardo.
- Un'eventuale crescita del traffico merci più rapida di quanto previsto nel messaggio FTP esige soltanto investimenti complementari mirati e contenuti, per esempio nel settore delle vie d'accesso o per un ampliamento parziale della linea di Luino.
- L'eventuale costruzione della rete espressa regionale in Ticino presenta problemi a Sud di Biasca (cfr. n. 9.2.3).
- Una volta realizzata la NFTA, a lungo termine si pone la questione su come il traffico sarà assorbito dall'Italia mediante ampliamenti e terminali.

Il direttore della RFI Nord-Est ha spiegato dettagliatamente, durante l'incontro di Bellinzona, quali misure e opere sono previste a livello dell'infrastruttura ferroviaria italiana per assorbire il traffico su rotaia, segnatamente al momento dell'apertura della galleria di base del San Gottardo. L'obiettivo primario della RFI è di alleggerire il nodo ferroviario di Milano.

Grazie alle spiegazioni, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto constatare che la pianificazione globale della RFI prevede opere importanti nell'ottica della politica svizzera dei trasporti e per la NFTA, tra cui una linea d'apporto da Chiasso a Monza. Ha appreso anche che la RFI non intende far passare tutto il traffico merci per la tratta di Luino, ma unicamente il traffico container in direzione Nord-Sud con un prolungamento verso Laveno, Novara, Genova. Anche il traffico a destinazione Nord-Est passerà attorno a Milano, però sulla tratta Bellinzona-Lugano.

La galleria di base del Monte Ceneri rimane quindi utile per una buona parte del traffico merci.

L'accordo bilaterale concluso tra la Svizzera e l'Italia in merito alle vie d'accesso alla NFTA prevede la costituzione di un comitato direttivo. Nell'anno in rassegna l'UFT e il Ministero italiano dei trasporti hanno istituito una delegazione composta di quattro gruppi di lavoro che si riunisce dalla primavera. Un gruppo si occupa della preparazione dei nuovi negoziati concernenti la convenzione sul Sempione che disciplinerà la manutenzione e l'esercizio nonché i rapporti di proprietà.

9.4.2 Linee d'apporto a Est e a Ovest

L'UFT esamina la questione delle linee d'apporto dalle regioni di Zurigo e San Gallo verso la frontiera svizzera che fungeranno da raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità. Sono stati stabiliti primi contatti con le autorità austriache.

9.4.3 Linee d'apporto a Nord

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha potuto prendere atto che i lavori sulla linea d'apporto verso Nord, ossia attraverso la valle del Reno, procedono senza presentare problemi. Come previsto nella Convenzione conclusa tra Svizzera e Germania, quest'ultima aumenterà progressivamente le capacità, vale a dire parallelamente alla messa in servizio della NFTA. Il completamento di una prima tappa entro la messa in servizio dell'asse del Lötschberg nel 2007 stando alle previsioni attuali è garantito. Anche il traffico delle merci proveniente dalla Francia transiterà prevalentemente su quest'asse.

10 Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA

Come negli anni precedenti (cfr. rapporto di attività 2001, n. 13; 2000, n. 8; 1999 n. B 4.3), anche nell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è occupata delle questioni inerenti alla sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA. Per la prima volta, inoltre, ha esaminato l'argomento della sicurezza degli sbarramenti nell'area dei cantieri della NFTA.

In occasione della sua seduta di maggio a Zurigo, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è informata sulla concezione di salvataggio in caso d'incendio. Il comandante del corpo dei vigili del fuoco professionisti di Zurigo ha illustrato i pericoli e le difficoltà in caso di un incendio in galleria. La necessità di misure di protezione efficaci è stata confermata da un incendio scoppiato nel cantiere della NFTA di Ferden dove una perforatrice aveva preso fuoco. Il gruppo d'intervento dei vigili del fuoco «NFTA Sud», formato e preparato sul posto, è arrivato in tempi brevi potendo così spegnere l'incendio rapidamente e in modo sicuro senza che ci fossero feriti e soltanto con danni materiali minori.

La sicurezza è un soggetto che preoccupa anche i costruttori. La divisione tecnica «Ventilazione, climatizzazione, sicurezza» della BLS AT ha proceduto a una valutazione globale delle misure di sicurezza in caso d'incendio nei cantieri di Mitholz, Ferden e Raron discutendo possibili misure di miglioramento assieme ai responsabili dei cantieri. L'esame non ha messo in luce lacune gravi.

Le misure di sicurezza concernenti la protezione della salute dei lavoratori costituiscono un altro tema di costante preoccupazione. Le autorità competenti hanno informato la Delegazione di vigilanza della NFTA sugli standard in vigore e i controlli effettuati.

Uno dei rischi per la salute è stata, per esempio, l'improvvisa comparsa di strati rocciosi contenenti amianto allo stato naturale nei cantieri di Steg/Niedergesteln e Ferden. Il cantiere di Steg è stato chiuso per undici giorni mentre l'INSAI effettuava analisi approfondite al fine di garantire la protezione dei lavoratori. Una concezione atta a garantire la protezione della salute del personale è stata immediatamente messa a punto e applicata. Misure di carattere tecnico hanno permesso di risolvere il problema, ma per un certo periodo gli operai hanno dovuto cambiare vestiti e maschere di protezione ogni giorno. È stata elaborata anche una procedura in modo da essere sempre pronti a reagire nel caso ricompaiano altri strati di amianto. Misurazioni effettuate nei punti di trasbordo del materiale di scavo, all'esterno, non hanno rivelato un aumento della concentrazione cosicché – secondo la BLS AT – la gestione del materiale può essere considerata priva di pericolo per l'ambiente. Le esperienze fatte nel cantiere di Steg e le conseguenze che ne sono state tratte hanno potuto essere applicate a Ferden, dove sono comparsi strati di amianto.

Anche le temperature elevate presenti nelle gallerie costituiscono un pericolo per la salute dei lavoratori. Il 19 aprile 2002, in occasione di misurazioni di controllo, l'INSAI aveva rilevato temperature troppo elevate sul fronte del cantiere di Felden. La direzione della BLS AT ha provveduto a sospendere subito i lavori di perforazione esigendo l'installazione immediata di un impianto di raffreddamento supplementare provvisorio. Dopo la messa in esercizio dell'impianto, le temperature hanno raggiunto nuovamente valori accettabili e il 1° luglio 2002 i lavori nel cantiere sono potuti riprendere.

punto un modello di calcolo che consente di simulare l'influenza dei lavori di scavo sui differenti impianti di sbarramento.

Se, a causa di un evento provocato dai lavori di costruzione della NFTA, il livello di un lago di ritenuta dev'essere abbassato, il danno economico è coperto da un'assicurazione di responsabilità civile dato che i costruttori hanno concluso un'assicurazione di cantiere. Quest'ultima copre i danni, ma non le misure preventive che devono eventualmente essere adottate. In caso di infortunio verrebbe applicato il diritto d'espropriazione e la Commissione federale di stima dovrebbe valutare il danno. Le decisioni concernenti eventuali misure preventive sono prese da un gruppo di accompagnamento congiunto che riunisce i costruttori della NFTA e i gestori delle centrali idroelettriche. Un abbassamento del livello sarebbe ordinato dall'UFAEG e il proprietario della centrale dovrebbe sopportarne le conseguenze; tuttavia avrebbe il diritto di interporre ricorso contro il responsabile del sinistro.

Se i danni economici fossero ingenti, la Confederazione dovrebbe probabilmente intervenire, nonostante i rimborsi dell'assicurazione di responsabilità civile. Si fa di tutto, però, per riconoscere eventuali danni a uno stadio precoce e, quindi, per impedire che avvengano. Con tutta una serie di requisiti posti per ottenere l'autorizzazione di costruzione, perciò, si è cercato di limitare al massimo il rischio che insorgano danni. Attualmente l'AFF sta anche effettuando un'analisi dei rischi.

La Delegazione di vigilanza della NFTA constata che è stato allestito un sistema di preallarme efficace e prende atto che, secondo i servizi competenti, il livello di sicurezza degli impianti di accumulazione è molto elevato. La Delegazione, tuttavia, si rende anche conto che, nonostante tutte le misure di sicurezza, esiste ed esisterà sempre un certo margine di rischio. Intende perciò occuparsi anche in futuro della sicurezza degli impianti di accumulazione.

10.3 Sicurezza operativa della NFTA

Anche nell'anno in rassegna la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata alla questione della sicurezza operativa della NFTA che riveste un'importanza centrale considerata la lunghezza record a livello mondiale della galleria del San Gottardo. Infatti, nel caso venisse realizzata la variante «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri, l'opera non misurerebbe più «soltanto» 57 chilometri, bensì circa 78 e occorrerebbe costruire una biforcazione nella piana della Reuss in territorio urano per ragioni di sicurezza. In questo caso le esperienze fatte durante la costruzione di altre gallerie di notevoli dimensioni potrebbero tornare utili solo in minima parte. In occasione della seduta di maggio la Delegazione di vigilanza della NFTA ha visitato il centro di telecomando delle FFS a Zurigo dove esperti l'hanno informata sugli aspetti e sulle questioni legati alla sicurezza operativa delle gallerie ferroviarie.

L'UFT è responsabile della sicurezza nelle gallerie della NFTA e ha costituito il comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit» (PO SiB-AT) e, in collaborazione con l'UFAFP, elabora norme tecniche di sicurezza e pubblica raccomandazioni fondate su esperienze pratiche (come l'incendio scoppiato nella galleria stradale del San Gottardo). Nell'apprestare le proprie norme l'UFT si basa, tra

l'altro, anche sugli standard in vigore all'estero e sugli sviluppi internazionali. Tutti i Paesi eccetto l'Austria, per esempio, separano il traffico misto (persone e merci) sulle linee ad alte prestazioni. In quest'ottica l'UFT ha raccomandato la costruzione di due tubi a binario unico nella galleria di base del Monte Ceneri.

Il PO SiB-AT ha formulato ulteriori raccomandazioni anche sulla concezione di drenaggio come pure di aerazione e raffreddamento. Nel rapporto del 15 aprile 2002 si è espresso sul concetto di allarme e di salvataggio della galleria di base del San Gottardo, frutto di numerosi anni di lavoro. L'eliminazione delle divergenze sorte a seguito della presa di posizione dell'ATG avrà luogo nella seconda metà del 2003.

I rappresentanti dei costruttori si sono espressi sulle norme fissate, sulla procedura e sulle considerazioni in merito alla garanzia di sicurezza del futuro esercizio. I principi della pianificazione della sicurezza devono essere osservati già al momento della costruzione. Occorre prevedere con la massima priorità le misure intese a impedire i sinistri e, in secondo luogo, quelle in grado di ridurne la portata. In altre parole si tratta in ogni caso di evitare eventi eccezionali.

Le misure intese a impedire sinistri sono, per esempio:

- la costruzione di due tubi a binario unico, come previsto nella galleria di base del Monte Ceneri, per evitare collisioni;
- la limitazione del numero degli scambi per ridurre al minimo il rischio di deragliamento;
- l'installazione di dispositivi di controllo dei convogli davanti ai portali delle gallerie al fine di autorizzare l'entrata in galleria di treni in condizioni perfette;
- la limitazione di difetti ed errori umani grazie all'installazione di impianti di scambio all'avanguardia e ad un sistema affidabile di segnalamento in cabina di guida.

Le misure in grado di ridurre la portata dei sinistri sono, per esempio, un sistema di preallarme o la reazione immediata con l'aiuto di un sistema di gestione dei casi d'emergenza che consentono di rilevare precocemente le irregolarità.

Se nonostante tutto capita un incidente, occorre fare in modo che i danni alle persone, al materiale e alle infrastrutture siano il più limitati possibile. In quest'ottica sono state formulati i seguenti principi:

- tutto quanto è necessario, nella misura più ridotta possibile: tutte le installazioni, infatti, devono essere sottoposte a manutenzione e rinnovate;
- semplice e robusto: l'esperienza dimostra che, in caso d'incidente, soltanto le procedure semplici possono essere messe in pratica e ottenere risultati. Nonostante una formazione mirata e un allenamento intenso, in situazioni di stress l'uomo può essere disorientato se dispone di un numero troppo elevato di opzioni.

Il punto di riferimento delle norme di sicurezza è che, in caso d'incendio, le persone che si trovano nella galleria abbiano buone possibilità di sopravvivere. Gli obiettivi prioritari sono, dunque, la prevenzione, l'autosalvataggio e il salvataggio da parte di terzi.

Le conoscenze in materia di sicurezza evolvono costantemente e inducono ad adattare i progetti il che, a sua volta, implica costi maggiori rispetto ai preventivi originari. Sull'asse del Lötschberg, per esempio, il progetto è stato modificato alla luce dell'evoluzione delle conoscenze in materia di sicurezza tecnica: la lunghezza dei cunicoli di collegamento tra i due tubi della galleria è stata ridotta da 500 a 333 metri. Aumentare lo standard di sicurezza significa, sull'asse del Lötschberg, sostenere costi supplementari dell'ordine di 41 milioni di franchi rispetto al preventivo iniziale. Secondo l'UFT, per mantenere i costi sotto controllo occorre prendere in considerazione un altro finanziamento o un credito aggiuntivo per far fronte alle modifiche dell'ordinazione causate dai maggiori requisiti in materia di sicurezza (cfr. n. 6.3).

Come ha già fatto nel suo ultimo rapporto (cfr. rapporto di attività 2001, n. 13.3), la Delegazione di vigilanza della NFTA afferma che considera di massima importanza che la sicurezza operativa abbia la priorità assoluta sia a livello delle misure prese all'atto della costruzione sia a livello di elaborazione dei concetti di sicurezza. Si tratta di trovare un equilibrio ottimale tra una sicurezza operativa massima e le risorse finanziarie limitate.

11 Direttiva sul controlling della NFT

11.1 Direttiva ottimizzata e completata

Nei suoi due ultimi rapporti (cfr. rapporto di attività 2001, n. 10.1; 2000, n. 12.2), la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva insistito sulla necessità di completare la Direttiva sul controlling della NFTA (DCN). Il 30 aprile 2002, il capo del DATEC ha decretato l'entrata in vigore della Versione 4.00 della DCN, completata e interamente rielaborata, che comprende ormai 21 numeri (invece di 19). I principi del controlling sono stati così adattati alle esigenze dell'ordinanza sul transito alpino. Nell'ottica di un miglioramento costante dei processi, gli allegati della DCN – in particolare i numeri sui rapporti, il controllo dei termini e la procedura di modifica – saranno adattati e ottimizzati in permanenza sulla base delle esperienze pratiche, quando ciò sia necessario e giustificato. Ad esempio, alla fine del 2002, gli allegati relativi alla struttura dei progetti e alle procedure di modifica sono stati aggiornati.

I costruttori e l'UFT hanno constatato che una ridefinizione dei termini chiave permetteva una struttura del controlling più mirata e interpretazioni più affidabili. Anche la qualità dei dati sul controllo dei costi e sul controlling finanziario deve essere migliorata. Nel novembre del 2002, l'UFT ha organizzato un programma di formazione sulla DCN al fine di ottimizzarne l'applicazione.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rileva con soddisfazione che la DCN è stata completata e che essa viene costantemente migliorata. Questa direttiva, il cui scopo è una gestione corretta e trasparente di questo immenso progetto, costituisce pure un riferimento essenziale per la Delegazione.

Diversi organi verificano periodicamente l'ottemperanza alla DCN e il suo impatto. Il CDF, nel quadro di un rapporto sul follow-up di un precedente controllo effettuato presso l'UFT, ha perciò esaminato l'efficacia dei controlli speciali e complementari e le procedure di modifica secondo la DCN. Esso ha constatato che la sezione AlpTransit dell'UFT applica attivamente le procedure di modifica previste dalla DCN e che questa sezione attua le raccomandazioni formulate dopo la revisione dell'anno scorso in base alle priorità. Sono state pianificate alcune misure d'ottimizzazione dell'organizzazione fondate sulle ultime raccomandazioni del CDF, che dovrebbero essere realizzate agli inizi del 2003.

Anche l'ottemperanza alla DCN da parte dei costruttori è oggetto di una vigilanza periodica. Secondo l'UFT, i due costruttori dispongono di un sistema di gestione dei rischi professionale fondato sulla DCN. Nel maggio-giugno 2002, l'Ispettorato delle finanze dell'UFT (IF UFT) ha proceduto a una revisione dei conti speciali 2001 dell'ATG durata cinque giorni. L'obiettivo di questo esame era di controllare le interfacce tra i sistemi della Confederazione e quelli del costruttore come pure la conformità alla DCN e all'ordinanza sulle finanze della Confederazione di diversi elementi del credito d'opera. L'IF UFT ha concluso che l'ATG effettua correttamente i controlli nei campi esaminati. Una differenza importante, riportata dagli anni scorsi – la differenza tra il bilancio e il preventivo del progetto – è stata regolata mediante uno storno sul conto perdite e profitti. La procedura contabile basata sui valori cumulati, suggerita dall'IF UFT, è stata adottata dall'ATG e ha dato buona prova di sé.

Nel corso del primo semestre 2002, il CDF ha esaminato i processi di previsione dei costi finali e delle modifiche presso la BLS AT. Nel quadro dell'esame del processo di previsione dei costi finali, il CDF ha non solo controllato se le raccomandazioni fatte dopo la revisione dell'anno scorso sono state utili, ma ha effettuato anche un apprezzamento «materiale» della previsione dei costi finali sul posto, vale a dire sui cantieri. Ha così constatato che la BLS AT aveva seguito le sue raccomandazioni, che il flusso di informazioni dai cantieri verso la direzione era migliorato e che le indicazioni fornite dalla BLS AT nel suo rapporto sulla situazione avevano avuto ripercussioni persino sui cantieri. Con riserva delle raccomandazioni emesse in seguito all'esame effettuato quest'anno, il processo di modifica è applicato attivamente e conformemente alle disposizioni della DCN. Il CDF ha proceduto a un esame dello stesso tipo presso l'ATG nell'agosto del 2002. I risultati di questo controllo saranno conosciuti e presentati alla Delegazione della vigilanza della NFTA agli inizi del 2003.

Questi esami hanno mostrato che l'attuazione delle DCN è migliorata anche a livello dei costruttori. La qualità dei dati forniti dai costruttori ha raggiunto un buon livello grazie all'intervento del gruppo di lavoro «Miglioramento della qualità dei dati» istituito dall'UFT nell'aprile del 2001, e, assolta la sua funzione, sciolto nel primo trimestre del 2002. I dati forniti periodicamente dai costruttori saranno d'ora in poi verificati dall'UFT nel quadro del processo di revisione ordinario.

Ferden» relativa alle condizioni di lavoro sul cantiere. Secondo il SEI, il 90 per cento dei lavoratori riteneva la situazione insopportabile, soprattutto a causa della qualità dell'aria e delle temperature in galleria e, segnatamente, dei gas di scarico dei veicoli diesel. Il SEI ha richiesto contromisure tecniche e una migliore assistenza medica – ad esempio, immediati esami medici preventivi. Il 18 aprile 2002, parte degli operai ha scioperato e la situazione è degenerata: fautori e oppositori dello sciopero si sono scontrati fisicamente. Il consorzio ha accusato i sindacati di aver ostacolato i lavoratori che intendevano recarsi sul posto di lavoro sostenendo che lo sciopero era illegale e che violava l'accordo sulla pace del lavoro. In linea di massima, le controversie tra partner sociali dovrebbero essere arbitrate dalla Commissione professionale paritetica per i lavori sotterranei (CPPLS), ma quest'ultima non è riuscita ad avviare un dialogo tra le parti al fine di evitare lo sciopero. Infine, questo conflitto è stato risolto attraverso un negoziato tra le imprese di costruzione e i sindacati. Il consorzio e il SEI hanno convenuto che gli operai della galleria disporranno di un diritto di cogestione. Ogni squadra sceglie due operai che di comune accordo con il caposquadra possono decidere un'interruzione del lavoro in caso di degrado delle condizioni. Nel frattempo, un sistema di raffreddamento supplementare è stato installato per rimediare alle temperature elevate che effettivamente sono state ridotte di cinque gradi in galleria.

La BLS AT, nella sua qualità di committente, non aveva voluto intervenire in questo conflitto di lavoro. Essa ha tuttavia affermato che le condizioni veramente difficili nelle quali gli operai erano costretti a lavorare risalivano al fatto che il cantiere si trovava ancora in fase di installazione e che il sistema di ventilazione non funzionava ancora a pieno regime. Comunque, l'INSAI aveva periodicamente ispezionato il cantiere, talvolta senza preavviso, e non aveva espresso alcuna riserva; la BLS AT ha aggiunto che il suo ruolo di committente dei lavori la obbligava a garantire che le condizioni di lavoro fossero conformi alla legislazione vigente, ma che spettava all'INSAI e agli ispettorati cantonali del lavoro effettuare i controlli in tale ambito. Essa ha inoltre sottolineato che i conflitti di lavoro tra imprese di costruzione e sindacati dovevano essere risolti tra questi due partner attraverso un dialogo costruttivo.

Il presidente della Delegazione di vigilanza della NFTA ha visitato questo cantiere e si è informato sulle condizioni di lavoro e la qualità dell'aria dei cantieri di Ferden e Steg. Sulla base delle informazioni in suo possesso, la Delegazione di vigilanza della NFTA non ha potuto constatare nessuna lacuna grave sui cantieri NFTA di Ferden e Steg e, pertanto, nessun motivo d'intervento da parte sua.

Le tensioni sui cantieri dell'asse del Lötschberg devono essere senz'altro correlate alla grande pressione finanziaria e all'urgenza indotte dalla data d'apertura della galleria di base. L'apertura di questo asse è fondamentale sul piano finanziario in quanto segna l'avvio della riscossione integrale della TTPCP.

I sindacati hanno proceduto a controlli minuziosi sui cantieri ticinesi della NFTA. Il SEI era quotidianamente presente scambiando le proprie impressioni sulla situazione con gli impresari. Secondo il SEI, la qualità dell'aria sui cantieri è buona, tenuto conto delle circostanze.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene che le basi giuridiche attuali bastino per una gestione corretta dei cantieri. Essa esige, da parte dei costruttori e delle imprese di costruzione, l'ottemperanza alle disposizioni vigenti, e, dalle autorità competenti, un controllo adeguato dei cantieri. Auspica, inoltre, che i partner sociali trovino soluzioni atte a preservare la pace del lavoro affinché i cantieri della NFTA non siano ritardati da scioperi.

12.2 Diritto degli stranieri

Gli operai che lavorano in galleria, sui cantieri della NFTA, sono per lo più stranieri, per cui le disposizioni sul diritto degli stranieri rivestono un'importanza particolare per la costruzione della NFTA. In occasione della sua riunione di novembre, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha sentito alcuni rappresentanti dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS) sulla situazione in questo campo. Essa ha osservato che i controlli dell'UFDS avevano rilevato qualche miglioramento rispetto al 2001.

Un altro punto importante è l'entrata in vigore, il 1° luglio 2002, degli accordi bilaterali con l'UE. Il nuovo regime si ripercuote in qualche modo sull'esecuzione del diritto degli stranieri, quantunque la Svizzera abbia negoziato un periodo di transizione di cinque anni. Alle autorità federali spetteranno, come in passato, i compiti di alta vigilanza, mentre l'esecuzione sarà in gran parte demandata ai Cantoni. L'UFDS dovrà dare la sua autorizzazione solo per i cittadini di Stati terzi (fuori dall'UE e dall'AELS). Anche i contingenti federali per le imprese sono stati aboliti a favore di una riserva federale per i Cantoni.

La questione del modello di durata del lavoro rimane un argomento di primo piano per l'UFDS perché i lavoratori stranieri desiderano modelli che sfruttino al massimo il margine di manovra previsto dalla legge o, addirittura, scelte che essa non permette. Essi vorrebbero lavorare il più a lungo possibile senza interruzioni e raggiungere in seguito la loro famiglia. Questo aspetto riguarda meno i lavoratori svizzeri che hanno maggiori possibilità di rivedere le loro famiglie. Gli interessi dei lavoratori svizzeri su tale questione divergono da quelli dei lavoratori stranieri. Il Seco, quale ufficio federale competente, ha interamente utilizzato il margine di manovra previsto dalla legislazione al fine di autorizzare un modello di lavoro che soddisfi le necessità dei lavoratori, modello che è stato munito di provvedimenti molto estesi a tutela dei lavoratori.

La Delegazione di vigilanza della NFTA vuole che le disposizioni legali siano rispettate e che la protezione dei lavoratori abbia la massima priorità. Essa approva le soluzioni pragmatiche che tengono conto delle aspirazioni legittime dei lavoratori (raggiungere la famiglia) purché esse non travalichino il quadro legale.

12.3

Diritto delle assicurazioni sociali

La situazione sui cantieri della NFTA è stata pure influenzata da sviluppi che interessano soprattutto il settore delle assicurazioni sociali, quali il prepensionamento per i lavoratori edili. Il cantiere di Amsteg ha registrato uno sciopero per questo motivo (oltre che per motivi salariali).

Nel 2001, la Delegazione di vigilanza della NFTA aveva dovuto registrare alcuni decessi sui cantieri della NFTA (cfr. rapporto di attività 2001, n. 12.3). Le inchieste sull'infortunio nel pozzo di Sedrun del 13 marzo 2001 non hanno fatto progressi. L'ATG pensa che saranno sospese. Nell'agosto del 2002, sul cantiere NFTA di Pollegio (TI), un operaio è caduto da un ponteggio da un'altezza di 4 m. Gravemente ferito, è stato trasportato all'ospedale.

L'INSAI ha mantenuto il suo ricorso contro le FFS SA e l'ATG, formulato in base alla legge sull'assicurazione contro gli infortuni, per le prestazioni versate ad assicurati assunti da imprese incaricate dall'ATG. Le parti, al fine di chiarire il caso, si sono accordate sulla richiesta di una perizia giuridica.

L'ATG si adopera per l'applicazione sistematica delle regole sul contratto d'impresa e delle disposizioni legali. A tale scopo, ha creato un posto di delegato alla sicurezza del lavoro. Sui cantieri ticinesi, sono stati conclusi alcuni accordi con le forze d'intervento locali, ad esempio con il centro d'intervento dei pompieri di Biasca. L'ATG attribuisce grande importanza anche alla formazione e all'equipaggiamento dei lavoratori. Alcuni container di salvataggio sono stati installati nella galleria. La BLS AT accorda, a sua volta, estrema importanza al rispetto delle prescrizioni di sicurezza.

La Delegazione di vigilanza della NFTA rammarica profondamente gli infortuni verificatisi sui cantieri della NFTA. Essa sostiene gli sforzi dei responsabili a garanzia e mantenimento di un elevato livello di sicurezza e insiste con forza sulla necessità di accordare la massima importanza alla sicurezza sui cantieri della NFTA.

III. Affari correnti

13 Oggetti del Consiglio federale

13.1 Decisioni del Consiglio federale

13.1.1 Tracciato della NFTA nel Cantone di Uri

Il 26 giugno 2002, il Consiglio federale ha preso una decisione di principio a favore del tracciato denominato «variante dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri. Esso ha pure deciso di modificare il progetto di collegamento della galleria di base con la linea principale. Questa nuova soluzione sostituisce la variante «di valle», prospettata finora, e sarà pubblicata nella prima metà del 2003. Inoltre, verso la metà dell'anno, il Consiglio federale inviterà il Parlamento a votare un credito destinato a finanziare i lavori di pianificazione di questa variante interamente sotterranea come

pure l'esame di altri progetti NFTA finora dilazionati. La costruzione della «variante dorsale lunga chiusa» potrà iniziare nel 2020, previa approvazione del Parlamento e, eventualmente, del popolo.

Prendendo questa decisione, il Consiglio federale ha utilizzato al massimo le possibilità di cui disponeva per soddisfare i suoi partner nel quadro legale vigente. Le richieste che vanno oltre questa decisione rientrano nelle competenze del Parlamento e debbono, pertanto, essere oggetto di un messaggio che il Parlamento, ed eventualmente i cittadini, dovranno approvare (per ulteriori dettagli cfr. n. 9.1 e 9.2.1).

13.1.2 Liberazione delle riserve e trasferimento di crediti d'opera

Il 21 agosto 2002, il Consiglio federale ha liberato per la prima volta alcuni fondi delle riserve del credito complessivo per la NFTA. Queste risorse dovevano finanziare miglioramenti e modifiche apportate al progetto della NFTA che il Consiglio federale aveva già approvato. I 395 milioni di franchi liberati sono destinati all'asse del Lötschberg e alla linea di accesso alla NFTA San Gallo–Arth-Goldau (cfr. n. 7.2.1).

I costi supplementari per l'asse del Lötschberg ammontano a 390 milioni di franchi. Il progetto è stato modificato in base all'evoluzione delle conoscenze in materia di sicurezza nelle gallerie. La distanza tra le gallerie trasversali che collegano i due tubi è stata perciò ridotta da 500 a 333 metri. Inoltre, il raccordo della galleria di base con la linea principale nella regione di Frutigen è stato migliorato al fine di ottimizzare l'utilizzazione della galleria rinunciando al terzo binario previsto tra Frutigen e Winklen. Questa modifica, associata a un cambio di scartamento più rapido a Ferden, riduce i tempi di percorrenza e l'allestimento di un nodo ferroviario completo a Viège. Altre modifiche del progetto riguardano cambiamenti nel campo della tecnica ferroviaria, come l'introduzione del segnalamento in cabina (European Train Control System ETCS Level 2) nella galleria di base del Lötschberg (cfr. n. 8.2).

Costi supplementari per 5 milioni di franchi sono da ascrivere alla linea d'accesso alla NFTA San Gallo–Arth-Goldau.

I costi supplementari legati a modifiche dei progetti sono stati ridotti di circa 11 milioni di franchi grazie a risparmi risultanti dall'ottimizzazione del sistema d'aerazione e di drenaggio come pure dai trasporti di materiali al Lötschberg. Anche l'abbandono di un terzo binario nella regione di Frutigen ha permesso un risparmio di 20 milioni di franchi, a cui si aggiungono 10 milioni di franchi indotti dalla vendita di terreni. Questi importi potranno essere destinati al finanziamento di altre modifiche del progetto.

13.1.3

Gestore dell'infrastruttura della linea di base del Lötschberg

Il 16 ottobre 2002, il Consiglio federale ha affidato alla BLS SA la gestione dell'infrastruttura della linea di base del Lötschberg fino al 2010. Questa decisione è stata presa sulla base della concessione valida fino a questa data e di altre convenzioni già in vigore.

Affinché i lavori preliminari necessari alla messa in servizio della galleria di base del Lötschberg procedano senza intoppi, il Consiglio federale ha deciso di finanziarli mediante il credito d'opera «Riserve» del credito complessivo NFTA. Fino all'apertura della galleria di base del Lötschberg, nel 2007, i prelievi dovrebbero ammontare a 120 milioni di franchi (cfr. n. 6.2).

Il DATEC statuirà in una procedura ordinaria l'aggiudicazione della concessione dell'infrastruttura dopo il 2010. Tra le decisioni prese in tale contesto, il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DATEC di sottoporgli quanto prima basi decisionali circa la forma futura della proprietà dell'infrastruttura ferroviaria svizzera.

La Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto degli sforzi del Consiglio federale per evitare di creare un precedente in merito all'utilizzazione dell'infrastruttura della linea di base del Lötschberg dopo il 2010.

Essa accoglie favorevolmente le decisioni prese che devono permettere di garantire la messa in servizio rapida e senza intoppi della galleria di base del Lötschberg. L'apertura della galleria il più presto possibile è decisiva per l'adempimento del mandato costituzionale che mira al trasferimento del traffico pesante transalpino dalla strada alla rotaia. Oltre all'aumento di capacità per il traffico ferroviario, l'apertura della galleria permetterà la riscossione integrale della TTPCP, in modo che il FPF potrà beneficiare di nuove entrate per realizzare i quattro grandi progetti ferroviari.

13.2

Oggetti del Consiglio federale in preparazione

Nell'ambito della sua alta vigilanza finanziaria concomitante e del controllo dell'amministrazione nel campo della NFTA, la Delegazione di vigilanza della NFTA si è interessata agli oggetti in preparazione da sottoporre al Consiglio federale e al Parlamento nel 2003 che sono:

- la conclusione delle convenzioni relative all'opera «Sistemazione delle linee della rete rimanente» con le FFS SA e la BLS SA
- l'adeguamento delle convenzioni esistenti tra la Confederazione e i costruttori ai nuovi obiettivi inerenti a costi e termini
- la richiesta di liberazione delle riserve e di adeguamento del credito complessivo per la NFTA a causa del rincaro, degli interessi intercalari e dell'IVA non trasferibile (cfr. n. 6.4)

- il messaggio per la liberazione delle risorse bloccate della NFTA 1, fase 2 come pure un credito aggiuntivo al credito complessivo per la NFTA (cfr. n. 5.2)
- il messaggio relativo a un credito di pianificazione per la NFTA 2, incluso il finanziamento degli studi sui tracciati previsti dall'articolo 8^{bis} del decreto sul transito alpino (cfr. n. 5.3).

14 Rapporti del CDF

14.1 Controlli del CDF presso l'UFT

Nel 2002, nel quadro di un controllo di follow-up, il CDF ha controllato l'attuazione delle raccomandazioni fatte all'UFT nella primavera del 2001. Esso ha pure esaminato l'efficacia dei controlli complementari e speciali nonché la conformità delle procedure di modifica alla DCN. Nel suo rapporto più recente, il CDF constata che la sezione AlpTransit dell'UFT applica correttamente le procedure di modifica previste dalla DCN e che essa attua, in base alle priorità, le raccomandazioni formulate l'anno scorso.

Nel suo rapporto sulla revisione dei conti 2001 dello FPF, il CDF ha rilevato la regolarità della contabilità e l'attuazione integrale, nel 2001, delle raccomandazioni fatte in merito al conto annuale 2000.

Il CDF ha inoltre chiesto all'UFT di prendere posizione sui principi organizzativi dei costruttori ATG e BLS AT. L'UFT ha in seguito analizzato la loro struttura e concluso che le due forme di organizzazione si prestano a un controllo efficace ed effettivo della costruzione delle gallerie di base. Entrambe le forme sono giustificate, sia per i loro punti di forza che per le loro debolezze. Le opportunità e i rischi che ne derivano sono note alle due direzioni d'impresa e i rischi residui sono attivamente gestiti.

14.2 Controlli del CDF presso i costruttori

14.2.1 Valutazione del processo di previsione dei costi finali presso i costruttori

Per una valutazione politica complessiva dell'evoluzione dei costi, la Delegazione di vigilanza della NFTA e il Parlamento avevano bisogno di un flusso d'informazioni ineccepibile e completo, a tutti i livelli: dalle imprese di costruzione ai consorzi e al Parlamento, attraverso i costruttori e i servizi federali competenti.

L'anno scorso, il CDF aveva proceduto a un esame formale della circolazione dei dati e delle informazioni presso la BLS AT, dai cantieri fino alla direzione (cfr. rapporto di attività 2001, n. 3.3.5). Esso aveva prestato particolare attenzione al disciplinamento del controlling, alla preparazione dei rapporti e alle procedure di modifica, come pure alla maniera in cui queste ultime erano applicate a livello di cantieri e di costruttore.

Nel 2002, il CDF ha effettuato, presso BLS AT, un follow-up del processo di previsione dei costi finali e di modifica. Nel quadro del follow-up del processo di previ-

sione dei costi finali, esso ha verificato non solo se le raccomandazioni dell'anno precedente erano state seguite ma anche proceduto a un apprezzamento «materiale» della previsione dei costi finali sul posto, ossia sui cantieri (cfr. n. 11.2).

Il CDF ha potuto constatare che la BLS AT aveva attuato le misure proposte in occasione del controllo effettuato l'anno precedente, che il flusso d'informazioni dai cantieri verso la direzione era assicurato e che le indicazioni fornite dalla BLS AT nel suo rapporto situazionale avevano avuto ripercussioni persino sui cantieri. Il processo di modifica è applicato attivamente e in conformità alle disposizioni della DCN, fatte salve le raccomandazioni formulate dopo l'esame effettuato quest'anno.

Nel 2001, la BLS AT aveva rifiutato la raccomandazione del CDF, che gli suggeriva di istituire un servizio di revisione interno indipendente (cfr. n. 3.3).

La Delegazione di vigilanza della NFTA aveva accolto con piacere la volontà della BLS AT di consolidare la propria gestione finanziaria. Ma, visto l'entità notevole delle risorse impegnate e la complessità del progetto, essa aveva pure appoggiato la raccomandazione del CDF che suggeriva al consiglio d'amministrazione della BLS AT di istituire, come avviene in tutte le società anonime importanti, un servizio di revisione interno indipendente oltre all'organo di revisione esterno, tanto più che, in seguito all'intervento del CDF e della Delegazione di vigilanza della NFTA, l'ATG dispone di un organo siffatto da due anni (servizio di revisione interno delle FFS).

Dopo diversi dibattiti e contatti tra la direzione della BLS AT e il CDF, il consiglio d'amministrazione della società ha deciso di elaborare la struttura del proprio servizio di revisione interno agli inizi del 2003. L'elenco degli obblighi sarà definito in collaborazione con il CDF e questo servizio potrà essere rapidamente operativo.

Nel 2001, il CDF ha pure proceduto a un controllo del processo di previsione dei costi finali dell'ATG. Il rapporto del 21 gennaio 2002 constata l'allestimento di un sistema di controllo logico e ineccepibile per i conti e che il processo e i principi necessari al controlling dei costi sono stati definiti.

14.2.2 Separazione delle funzioni di progettazione ed esecuzione da parte dei costruttori

In occasione di un precedente controllo presso l'ATG, il CDF aveva constatato che le funzioni di progettazione e di esecuzione erano state attribuite allo stesso mandatario. La BLS AT aveva attribuito mandati di questo tipo a mandatari diversi generando una specie di «separazione dei poteri» che permetteva di gestire eventuali rischi.

Su richiesta della Delegazione di vigilanza della NFTA, il CDF aveva esaminato questa problematica con l'UFT giungendo alla conclusione che le strutture di ATG e BLS AT comportano rispettivi vantaggi e inconvenienti. L'ATG sorveglia i rischi assumendo in proprio una direzione generale dei lavori come pure compiti chiave che incombono generalmente alla direzione del cantiere. Secondo il CDF, sono in tal modo garantiti la pluralità di opinioni e il principio del duplice controllo.

15.4 Controlli in materia di gestione dei rischi e della qualità

L'UFT ha effettuato controlli presso la BLS AT, sui tronconi di Mitholz e Frutigen, con il sostegno degli esperti della Commissione tecnica d'accompagnamento AlpTransit (TBT-AT). Il tema principale di questi due controlli è stato il rilevamento precoce dei rischi da parte dei costruttori nella fase esecutiva e l'elaborazione concreta delle opportunità rilevanti e dei rischi (registrazione, interpretazione, valutazione).

Gli altri temi trattati dall'ATG sono stati la costruzione del secondo pozzo di Sedrun, il controllo dei rischi logistici legati all'utilizzazione del cantiere della galleria di Sedrun, l'utilizzazione delle opportunità sorte a causa dei ritardi del progetto nel Cantone di Uri e il coordinamento tra costruttore, geologo, direzione del cantiere e impresario.

Per quanto riguarda la BLS AT, l'accento è stato posto sugli aspetti prioritari della gestione della qualità del progetto rappresentati dalle infiltrazioni di acqua carsica nella galleria di Mitholz Sud e il passaggio sotto la tratta dorsale del Lötschberg al portale Nord della galleria di base. Sono state controllate anche le strutture dei rivestimenti nella galleria di Mitholz Sud e Nord, i rischi di calcinazione nella galleria di Mitholz Sud, le conseguenze delle convergenze e della comparsa di sorgenti nella galleria di Mitholz Nord, come pure lo stato dei progetti esecutivi e delle aggiudicazioni sul tratto Lötschberg Nord.

Riassumendo: i due costruttori dispongono di un sistema di gestione dei rischi professionale fondato sulla DCN. Sui due assi è possibile riscontrare rischi notevoli per quanto attiene al rispetto dei termini (ETCS Level 2, al Lötschberg, tracciato della linea nel Cantone di Uri, al Gottardo) il cui controllo implica un approccio globale di tutto il margine di manovra ancora disponibile per la costruzione di cunicoli come pure per l'installazione degli equipaggiamenti ferroviari. In tutti i campi esaminati, sono stati individuati potenziali supplementari in termini di costi e di scadenze. Attualmente, i costruttori studiano il modo per sfruttarli.

16 Rapporti di gestione dei costruttori

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha preso atto dei rapporti di gestione 2001 di BLS AT e ATG. Essa ha esaminato più precisamente la riserva espressa dai revisori esterni per quanto attiene ai rapporti di gestione e al ruolo dei costruttori. Ha dato il benvenuto ai nuovi presidenti e agli amministratori di queste società.

16.1

Riserve dei revisori esterni

Nei rapporti di gestione dei costruttori redatti finora, gli organi di revisione esterni hanno espresso le riserve seguenti:

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

Malgrado la riserva menzionata, ... vi raccomandiamo di approvare i conti annuali, nella misura in cui l'ordinanza sui conti speciali NFTA e la convenzione conclusa tra la Confederazione e BLS AT [rispettivamente «ATG»] prevedono obbligatoriamente il differimento degli ammortamenti sino al momento della messa in servizio dell'infrastruttura. Inoltre, come ci hanno confermato i servizi federali competenti, i contributi versato a fondo perso devono essere considerati alla stregua di rettifiche di valore.»

Le stesse riserve sono state espresse nei rapporti di gestione 2001 ma, tenendo conto delle osservazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA nel suo ultimo rapporto d'attività (cfr. rapporto di attività 2001, cfr. 3.5.1), sono state completate con la frase seguente:

«Inoltre, i chiarimenti chiesti dalla Delegazione di vigilanza della NFTA (DSN) all'UFT e al CDF confermano che le questioni di valutazione sono disciplinate da una legislazione federale speciale che prevale sulla legislazione ordinaria.»

16.2

Costituzione dei costruttori in società anonime

In occasione di un colloquio con il segretario generale del DATEC, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha concluso il dibattito sulla struttura giuridica dei costruttori costituiti in società anonime (cfr. rapporto di attività 2001, n. 3.5.2).

Agli inizi degli anni Novanta, i committenti responsabili della realizzazione della NFTA erano due compagnie ferroviarie, le FFS SA e la BLS SA. Quest'ultima aveva fondato una società affiliata per assumere questa funzione. Su mandato del DATEC, un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti di diversi dipartimenti aveva valutato modelli differenti di committenza. Inoltre, un esperto indipendente straniero aveva studiato i modelli di committenza utilizzati per la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali all'estero. La questione essenziale era di sapere se fosse opportuno affidare la funzione essenziale di costruttore a compagnie ferroviarie. I consigli d'amministrazione e le direzioni esecutive di queste imprese erano già molto impegnate con l'attuazione della riforma delle ferrovie e l'adeguamento alla liberalizzazione parziale del mercato. Si paventava pure che la ferrovie, in quanto futuri gestori, sarebbero state tentate di sfruttare la situazione a loro vantaggio.

La perizia pubblicata a metà degli anni Novanta proponeva quattro modelli con i rispettivi vantaggi e inconvenienti:

1. Una società appartenente alla Confederazione, fondata sulla base di una legislazione speciale, per gli assi del San Gottardo e del Lötschberg.
2. Una holding con due società affiliate, una per il San Gottardo, l'altra per il Lötschberg, con una partecipazione eventuale di compagnie ferroviarie o di privati nel capitale delle società affiliate.
3. Due società distinte appartenenti alla Confederazione, una per il San Gottardo, l'altra per il Lötschberg.
4. Due società distinte appartenenti alle compagnie ferroviarie, una per il San Gottardo, l'altra per il Lötschberg.

Per grandi opere in Danimarca e in Francia, la realizzazione era stata tendenzialmente delegata per lo più al settore privato. Per le opere del Brennero e del Moncenisio, erano state dapprima fondate alcune società pubbliche cui affidare la pianificazione. Dopo un intenso dibattito – che aveva coinvolto anche la Delegazione delle finanze – il DATEC si era pronunciato a favore della quarta soluzione. Per i motivi già elencati, non era opportuno affidare la costruzione a compagnie ferroviarie. La soluzione migliore sarebbe stata la creazione di una holding della Confederazione con due società affiliate, ma questioni di procedura politica ne avevano sconsigliato l'attuazione. Questa soluzione avrebbe reso necessaria una nuova modifica del decreto sul transito alpino, un dibattito su una legislazione speciale e il varo di un finanziamento da parte della Confederazione, con un dispendio di tempo eccessivo. Optando per la quarta soluzione, il DATEC non voleva perdere tempo e know-how prezioso. Inoltre, questo modello evolutivo consentiva una partecipazione ulteriore della Confederazione e di privati.

Nelle due società costituite su questa base, denominate «costruttori», un consiglio d'amministrazione composto di professionisti ha il mandato di costruire a tempo debito le gallerie di base volute dalla politica, rispettando i criteri di qualità imposti e il quadro di bilancio. Le convenzioni concluse tra la Confederazione e le compagnie ferroviarie prevedono una composizione dei consigli d'amministrazione e l'elezione dei nuovi amministratori concertata con la Confederazione. Anche il profilo professionale dei membri dei consigli d'amministrazione dovrà essere definito congiuntamente dal DATEC e dalle compagnie ferroviarie.

Per principio, la Confederazione potrebbe designare tre amministratori. Il DATEC prevede di utilizzare questo diritto soltanto in caso di estrema urgenza e ritiene più importante vigilare affinché gli amministratori e i loro presidenti non siano dominati dalle compagnie ferroviarie. Il DATEC intrattiene rapporti regolari con alcuni membri dei consigli d'amministrazione che non sono tuttavia rappresentanti dello Stato ai sensi dell'articolo 762 CO e non sono, pertanto, istruiti dalla Confederazione.

Durante il periodo in esame, la Delegazione di vigilanza della NFTA è intervenuta affinché, in occasione dell'elezione di nuovi amministratori, si tenesse maggiormente in considerazione la qualità «pubblica» del committente. Gli amministratori devono essere coscienti del fatto che la loro società anonima,

malgrado la sua struttura di società privata, lavora con fondi pubblici, e che gli enti pubblici possono legittimamente esigere spiegazioni sul loro utilizzo.

Il DATEC ha preso atto di questa raccomandazione e ha completato i profili professionali in tal senso. Gli amministratori devono essere coscienti che queste opere sono finanziate da fondi pubblici, che la Confederazione esercita diverse funzioni di vigilanza e che il Parlamento segue il progetto molto da vicino.

In occasione dell'elezione dei nuovi presidenti dei consigli d'amministrazione, il DATEC e le compagnie ferroviarie hanno tenuto conto delle osservazioni della Delegazione di vigilanza della NFTA.

Il segretariato generale del DATEC ha confermato la constatazione della Delegazione di vigilanza della NFTA in base alla quale le disposizioni di diritto pubblico prevalgono su quelle di diritto generale (cfr. rapporto di attività 2001, n. 3.5.2). Di conseguenza, gli investimenti non redditizi non possono essere iscritti all'attivo. Il CDF ha confermato che, attualmente, non esistono né rischi di fallimento né lacune di finanziamento. I costruttori hanno il mandato di realizzare queste opere. Il Parlamento ha votato i crediti richiesti e ad esso spetta l'approvazione di eventuali crediti aggiuntivi.

Data questa struttura, i consigli d'amministrazione dei costruttori hanno soltanto una responsabilità limitata: realizzare i lavori ordinati entro i termini fissati, come richiesto e nel rispetto del bilancio. La proprietà delle gallerie è stata definita nelle convenzioni concluse con i costruttori: le opere appartengono alla Confederazione.

16.3 Elezioni nei consigli d'amministrazione di ATG e BLS AT

Nel suo ultimo rapporto, la Delegazione di vigilanza della NFTA ha appreso con soddisfazione la decisione del consiglio d'amministrazione dell'ATG di riorganizzare la direzione dell'impresa agli inizi del 2002 (cfr. rapporto di attività 2001, n. 3.5.3). La direzione dell'ATG è composta di cinque membri, oltre il presidente, ognuno dei quali è responsabile di un settore d'attività chiave della società: pianificazione, costruzione della galleria, equipaggiamenti ferroviari, finanze e controlling.

L'elezione dei nuovi presidenti e di un nuovo amministratore per ognuno dei consigli d'amministrazione si è svolta nel 2002. Verso la metà dell'anno, le FFS SA e la BLS SA, nella loro funzione di assemblea generale e previa consultazione del DATEC, hanno eletto i nuovi membri seguenti nel consiglio d'amministrazione delle loro società affiliate:

- Franz Kellerhals, nuovo presidente del consiglio d'amministrazione dell'ATG
- Dave Schnell, nuovo membro del consiglio d'amministrazione dell'ATG
- Karl Ludwig Fahrländer, nuovo presidente del consiglio d'amministrazione della BLS AT

- François Descoedres, nuovo membro del consiglio d'amministrazione della BLS AT

IV. Conclusione

Nel corso dell'esercizio in rassegna, l'attività della Delegazione di vigilanza della NFTA è stata caratterizzata principalmente dalla crescente precarietà del progetto a livello di costi dovuta all'utilizzazione quasi completa delle riserve, al degrado della situazione relativa ai termini in particolare sull'asse del San Gottardo e alle decisioni, a breve e a lungo termine, prese dal Consiglio federale in merito al tracciato della NFTA nel Cantone di Uri. Il margine di manovra inerente al quadro finanziario e legale deciso dal Parlamento si è esaurito. Questi sviluppi costringeranno il Parlamento a esprimersi su due messaggi che gli saranno sottoposti nel 2003, uno sulla liberazione delle risorse bloccate del credito complessivo per la NFTA e su un eventuale credito aggiuntivo il cui ammontare non è stato ancora fissato, l'altro sull'avvio e la pianificazione di un'estensione della NFTA 1 che comprende il progetto «dorsale lunga chiusa» e altre parti del progetto NFTA dilazionate e non finanziate (NFTA 2).

Nel quadro della sua attività, la Delegazione di vigilanza della NFTA ritiene importante rispettare la sfera di competenze e le responsabilità del Consiglio federale. Rientra tuttavia tra i suoi compiti informare tempestivamente le commissioni da cui emana circa le conseguenze delle decisioni prese e, nei limiti del possibile, circa l'orientamento proposto e le misure adottate, in quanto a queste commissioni spetterà in seguito esaminare messaggi e approvare i crediti in questione.

Nel presente rapporto, la Delegazione di vigilanza della NFTA, fedele al suo mandato, ha riferito essenzialmente su fatti e constatazioni controversi o criticati. Perciò, non è stato possibile sviluppare a sufficienza numerosi punti positivi rilevati nel corso delle sue inchieste e nel quadro dei contatti diretti in tutto il corso dell'anno. Quale conclusione essa intende, pertanto, ringraziare il Consiglio federale, il Controllo federale delle finanze, i servizi federali coinvolti e i costruttori per il loro impegno nella realizzazione di questo progetto gigantesco.

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATG	AlpTransit San Gottardo SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BLS SA	Ferrovia del Lötschberg SA
BT	Bodensee-Toggenburg-Bahn
CDF	Controllo federale delle finanze
CO	Codice delle obbligazioni
COCIC	Coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili della Confederazione
CPPLS	Commissione professionale paritetica per i lavori sotterranei
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCN	Direttiva sul controlling della NFTA
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DL	Direzione del lavoro
ETCS	European Train Control System
FFS SA	Ferrovie federali svizzere SA
FPF	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FTP	Finanziamento dei progetti infrastrutturali dei trasporti pubblici
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
LL	Legge sul lavoro
LRC	Legge sui rapporti fra i Consigli
NIR	Nuovo indice di rincaro della NFTA
OFC	Ordinanza sulle finanze della Confederazione
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAG	Ufficio federale delle acque e della geologia
UFDS	Ufficio federale degli stranieri
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OIA	Ordinanza sugli impianti di accumulazione
OTrAl	Ordinanza sul transito alpino
PO SiB-AT	Comitato coordinatore «Rapporto sulla sicurezza AlpTransit»
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
SA	Società anonima
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SOB	Südost-Bahn
TBT-AT	Commissione tecnica di accompagnamento AlpTransit

Basi legali e messaggi

Codice delle obbligazioni	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS 220)
Decreto sul finanziamento dei trasporti pubblici (Decreto FTP)	Decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (articolo 196 numero 3 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale; RS 101)
Decreto sul finanziamento del transito alpino	Decreto federale dell'8 dicembre 1999 concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA (FF 2000 136)
Decreto sul transito alpino	Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (RS 742.104)
Legge sulla polizia delle acque	Legge federale del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque (RS 721.10)
Legge sul lavoro	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11)
Legge sulle finanze della Confederazione	Legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
Legge sui rapporti fra i Consigli	Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (LRC; RS 171.11)
Messaggio FTP	Messaggio del 26 giugno 1996 concernente la realizzazione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (FF 1996 IV 551)
OAPub	Ordinanza dell'1 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11)
Ordinanza sul transito alpino	Ordinanza del 28 febbraio 2001 sulla costruzione di una ferrovia transalpina (OTrAl; RS 742.104.1)
Ordinanza sugli impianti di accumulazione	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla sicurezza degli impianti di accumulazione (OIA; RS 721.102)
Ordinanza sulle finanze della Confederazione	Ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01)
Regolamento del fondo	Decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (RS 742.140)

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

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Parlamento	Committente	
<i>Commissioni di controllo</i>		
– Commissioni della gestione (CdG)	Controllo amministrativo parlamentare (concomitante / a posteriori)	– sulla gestione degli affari del Consiglio federale (inclusi il DATEC e l'UFT) – sulla gestione degli affari dell'Amministrazione federale (inclusi il DATEC e l'UFT)
– Commissioni delle finanze (CdF)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concettuale / a posteriori)	– nel quadro della consultazione preliminare del preventivo della Confederazione (inclusi il DATEC e l'UFT nonché il FPF) – nel quadro della consultazione preliminare sul conto di Stato (inclusi il DATEC e l'UFT nonché il FPF)
<i>Delegazioni di controllo</i>		
– Delegazione delle finanze (Delfin)	Alta vigilanza finanziaria del Parlamento (concomitante / a posteriori)	– sulle finanze della Confederazione (inclusi il DATEC e l'UFT nonché il FPF)

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
<ul style="list-style-type: none"> - Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) 	<p>Controllo amministrativo parlamentare e alta vigilanza finanziaria sulla realizzazione del progetto NFTA (concomitante / a posteriori)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - sulla conformità delle prestazioni e sul rispetto delle basi legali, delle prestazioni, dei termini, dei costi e dei crediti - sull'organizzazione dei progetti e della vigilanza - sullo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di gestione da parte delle autorità di vigilanza - in base ai criteri del controllo amministrativo parlamentare (legittimità, opportunità, capacità, efficacia) e della vigilanza finanziaria (legalità, urgenza, redditività, parsimonia) - d'intesa con la Delegazione delle finanze e le commissioni dalle quali emana la Delegazione di vigilanza della NFTA
<p>Consiglio federale</p>	<p>committente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - vigilanza strategica sul progetto - in particolare, liberazione dei crediti d'impegno e decisione di estensione dei crediti
<p>Controllo federale delle finanze (CDF)</p>	<p>Alta vigilanza finanziaria a livello delle autorità (concomitante / a posteriori)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - coordinamento dei programmi di controllo degli organi di revisione dei costruttori, del FISP UFT e della Sezione AlpTransit dell'UFT (secondo l'ordinanza sul transito alpino e la direttive del CDF) - verifiche presso l'UFT per quanto riguarda il piano dei controlli e l'esecuzione dei compiti - controlli diretti, formali e materiali, presso i costruttori, soprattutto per quanto attiene agli appalti e alle aggiudicazioni, il decorso degli affari e la gestione dei contratti - mandato di revisore dei conti del FPF - redazione di rapporti di revisione e di pareri all'attenzione della DVN e della DelFin

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Autorità federali		
DATEC	Vigilanza del progetto a livello dipartimentale	<ul style="list-style-type: none"> – vigilanza strategica sul progetto – valutazione dei compiti centrali legati ai progetti o a eventi straordinari all'attenzione del capo del Dipartimento
<ul style="list-style-type: none"> – Segreteria generale del DATEC (SG DATEC) – Esperti indipendenti del DATEC 	Perizie indipendenti all'attenzione del DATEC	<ul style="list-style-type: none"> – esame di questioni tecniche specifiche (geologia, idrologia, tecnica di costruzione delle gallerie, tecnica ferroviaria ecc.) – ricorso puntuale per raccogliere un parere indipendente su questioni importanti
<i>Ufficio federale dei trasporti (UFT)</i>	Vigilanza del progetto a livello d'ufficio	<ul style="list-style-type: none"> – assunzione della direzione del progetto (inclusi strumenti informatici) – vigilanza operativa diretta del progetto a livello amministrativo per quanto attiene alla conformità delle prestazioni e al rispetto dei costi, dei termini e della qualità, in particolare nel campo <ul style="list-style-type: none"> – dei controlli complementari e speciali presso i costruttori – dei controlli materiali della gestione dei crediti da parte dei costruttori – esame dei dossier d'appalto – fissazione delle esigenze contrattuali minime – esami puntuali delle aggiudicazioni e dei contratti – del reporting a livello delle autorità
<ul style="list-style-type: none"> – Sezione AlpTransit (Costruzione) 		
<ul style="list-style-type: none"> – Ispettorato delle finanze (FISP UFT) 	Vigilanza finanziaria a livello d'ufficio	<ul style="list-style-type: none"> – controllo dei punti d'intersezione delle diverse contabilità, inclusi i controlli informatici – esame dei sistemi di controllo interni dei costruttori – controllo formale della contabilità dei progetti – controlli formali dei crediti e dei contratti – controlli speciali mirati

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

Origano	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
Cantoni NFTA		
Uffici cantonali del lavoro	Esecuzione del diritto degli stranieri, della legge sul collocamento e della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> – esame delle domande per i permessi di lavoro e attribuzione dei contingenti – introduzione di misure adeguate per il mercato del lavoro – consulenza / mediazione degli URG per le persone in cerca di lavoro
Autorità cantonali di polizia degli stranieri	Esecuzione del diritto degli stranieri	<ul style="list-style-type: none"> – concessione dei permessi di lavoro
Ispettorati cantonali del lavoro	Esecuzione della legge sul lavoro e della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (se non è competente l'INSAI)	<ul style="list-style-type: none"> – controlli sui cantieri della NFTA nel quadro dell'esecuzione della LL – coordinamento con l'INSAI (secondo la circolare dell'UFSEL dell'aprile 1998)
Costruttori		
AlpTransit San Gottardo SA (ATG)	Committenti della costruzione	<ul style="list-style-type: none"> – responsabilità principale della pianificazione e della fornitura delle prestazioni ordinate, incluso il rispetto dei costi e dei termini conformemente alle convenzioni stipulate tra la Confederazione e i costruttori
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		<ul style="list-style-type: none"> – responsabilità principale in materia di aggiudicazioni e di contratti in conformità con la DCN
FFS SA		<ul style="list-style-type: none"> – responsabilità principale per tutti i rischi, ad eccezione dei
Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT)		<ul style="list-style-type: none"> – cambiamenti delle prestazioni ordinate dalla Confederazione
Städtest-Bahn (SOB)		<ul style="list-style-type: none"> – cambiamenti delle condizioni quadro legali della BFTA – ritardi nell'approntamento delle risorse finanziarie da parte della Confederazione
Furka-Oberalp-Bahn (FOB)		<ul style="list-style-type: none"> – rischi geologici imprevisti
Ferrovia retica (RhB)		<ul style="list-style-type: none"> – responsabilità delle società secondo le disposizioni legali

Organo	Funzione	Compiti principali in relazione alla NFTA
– organi di revisione interna	Controlling finanziario interno	– controllo interno della regolarità nella presentazione dei conti
<i>Organi di revisione (secondo il diritto societario)</i>	Revisione esterna	– esami delle procedure e dei processi – esame della conformità giuridica e statutaria della contabilità finanziaria dei costruttori
Partner del contratto collettivo di lavoro		
Commissione professionale paritetica lavori sotterranei (CPPLS)	Controllo ed esecuzione del contratto nazionale mantello nell'industria edilizia	– perseguimento delle infrazioni del contratto nazionale mantello

Indice

Compendio	5072
I. Mandato e organizzazione	5082
1 Mandato	5082
1.1 Base	5082
1.2 Diritti d'informazione	5082
1.3 Rapporto alle commissioni da cui emana	5083
2 Composizione	5084
3 Vigilanza e controllo	5085
3.1 Vigilanza e controllo a livello parlamentare	5085
3.2 Vigilanza e controllo a livello delle autorità federali	5086
3.2.1 Vigilanza del progetto	5086
3.2.2 Vigilanza finanziaria	5087
3.2.3 Vigilanza nel settore del diritto degli stranieri e della legge sul lavoro	5087
3.3 Vigilanza e controllo a livello dei costruttori	5087
3.4 Effetti ed efficacia del sistema di vigilanza	5088
3.4.1 Effetti	5088
3.4.2 Efficacia	5089
4 Attività di controllo	5090
II. Priorità	5090
5 Costruzione della NFTA 1 e pianificazione di una NFTA 2	5090
5.1 Concezione della NFTA	5090
5.2 NFTA, fase 2: messaggio concernente la liberazione delle risorse bloccate	5093
5.3 NFTA 2: messaggio relativo a un credito di pianificazione	5094
5.4 NFTA 2: perforazione del secondo tubo della galleria di base del Lötschberg	5095
6 Costi	5096
6.1 Visione globale dei costi	5096
6.2 Costi supplementari previsti legati ai progetti	5097
6.2.1 Vigilanza del progetto	5098
6.2.2 Asse del Lötschberg	5099
6.2.3 Asse del San Gottardo	5100
6.2.4 Ampliamento della Surselva	5102
6.2.5 Raccordo della Svizzera orientale	5102
6.2.6 Ampliamenti San Gallo–Arth–Goldau	5103
6.2.7 Ampliamenti delle tratte della rete rimanente	5103
6.3 Ottimizzazione del progetto e pianificazione delle compensazioni	5103
6.4 Oneri presumibili per il rincaro, l'IVA e gli interessi intercalari	5105
6.4.1 Composizione degli oneri	5105
6.4.2 Indice di rincaro della NFTA fino alla fine di ottobre del 2002	5106

7	Finanziamento della NFTA	5106
7.1	Controllo del finanziamento mediante crediti	5106
7.2	Crediti d'impegno	5108
7.2.1	Credito complessivo per la NFTA: utilizzazione del credito d'opera «Riserve»	5108
7.2.2	Credito complessivo per la NFTA: credito aggiuntivo	5109
7.2.3	Necessità di un credito aggiuntivo	5109
7.2.4	Momento opportuno per chiedere un credito aggiuntivo	5110
7.2.5	Aumento del credito d'opera «Riserve» mediante un credito aggiuntivo	5111
7.2.6	Aumenti di credito decisi dal Consiglio federale	5111
7.3	Crediti di pagamento	5112
7.3.1	Fondo per i grandi progetti ferroviari (FPF)	5112
7.3.2	Aumento dei crediti di pagamento da parte del Consiglio federale	5114
7.3.3	Adozione di un credito supplementare e di un riporto di credito da parte del Parlamento	5114
8	Termini	5114
8.1	Ritardi notevoli al San Gottardo	5114
8.2	Lötschberg: scadenze rispettate	5115
8.3	Messa in servizio delle altre opere: scadenze	5116
9	Raccordi alla NFTA	5116
9.1	Raccordo della galleria di base del San Gottardo alla linea principale nella regione di Uri (NFTA 1)	5116
9.2	Collegamenti tra le gallerie di base	5117
9.2.1	Collegamenti nel Cantone di Uri: progetto «dorsale lunga chiusa» (NFTA 2)	5117
9.2.2	Collegamento nel Cantone di Svitto (NFTA 2)	5121
9.2.3	Collegamenti nel Cantone Ticino (NFTA 2)	5122
9.3	Vie d'accesso alla NFTA in Svizzera	5123
9.3.1	Ampliamenti delle linee della rimanente rete	5123
9.4	Linee d'apporto della NFTA all'estero	5123
9.4.1	Linee d'apporto a Sud e galleria di base del Monte Ceneri	5123
9.4.2	Linee d'apporto a Est e a Ovest	5125
9.4.3	Linee d'apporto a Nord	5125
10	Sicurezza nella costruzione e nell'esercizio della NFTA	5125
10.1	Sicurezza nella costruzione della NFTA	5126
10.2	Sicurezza degli impianti di accumulazione nel bacino idrografico della NFTA	5127
10.3	Sicurezza operativa della NFTA	5128
11	Direttiva sul controlling della NFT	5130
11.1	Direttiva ottimizzata e completata	5130
11.2	Controllo della conformità alla DCN	5131
12	Questioni inerenti al diritto del lavoro, al diritto contrattuale, al diritto degli stranieri e al diritto delle assicurazioni sociali sui cantieri della NFTA	5132

12.1	Diritto del lavoro e diritto contrattuale	5132
12.2	Diritto degli stranieri	5134
12.3	Diritto delle assicurazioni sociali	5135
III.	Affari correnti	5135
13	Oggetti del Consiglio federale	5135
13.1	Decisioni del Consiglio federale	5135
13.1.1	Tracciato della NFTA nel Cantone di Uri	5135
13.1.2	Liberazione delle riserve e trasferimento di crediti d'opera	5136
13.1.3	Gestore dell'infrastruttura della linea di base del Lötschberg	5137
13.2	Oggetti del Consiglio federale in preparazione	5137
14	Rapporti del CDF	5138
14.1	Controlli del CDF presso l'UFT	5138
14.2	Controlli del CDF presso i costruttori	5138
14.2.1	Valutazione del processo di previsione dei costi finali presso i costruttori	5138
14.2.2	Separazione delle funzioni di progettazione ed esecuzione da parte dei costruttori	5139
15	Controlli complementari e speciali dell'UFT	5140
15.1	Controlli in materia di contratti e di aggiudicazioni	5140
15.2	Controlli in materia di costi	5141
15.3	Controlli in materia di procedura di modifica	5141
15.4	Controlli in materia di gestione dei rischi e della qualità	5142
16	Rapporti di gestione dei costruttori	5142
16.1	Riserve dei revisori esterni	5143
16.2	Costituzione dei costruttori in società anonime	5143
16.3	Elezioni nei consigli d'amministrazione di ATG e BLS AT	5145
IV.	Conclusioni	5146
Allegato		
1	Abbreviazioni	5147
2	Basi legali e messaggi	5148
3	Nuova ferrovia transalpina (NFTA): principali competenze in materia di vigilanza, controllo ed esecuzione	5149