

**Messaggio
concernente il raccordo della Svizzera alla rete ferroviaria
francese e in particolare alle linee ad alta velocità**

del 13 settembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale sulla Convenzione bilaterale tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese relativa al raccordo della Svizzera alla rete ferroviaria francese e in particolare alle linee ad alta velocità.

Contemporaneamente vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|----------------|--|
| 1990 P 90.300 | Raccordo della Svizzera alla rete europea ad alta velocità
(N 18.6.90, Béguelin) |
| 1992 P 92.3126 | Collegamenti ferroviari con la Francia tra Basilea e Ginevra
(CSt 16.6.92, Roth) |
| 1992 P 92.3146 | Collegamenti ferroviari con la Francia tra Basilea e Ginevra
(N 16.12.92, Matthey) |
| 1996 P 96.3492 | Raccordo della Svizzera nord-occidentale alla rete del TGV
(N 13.12.96, Imhof) |
| 1997 P 97.3137 | Miglioramento del collegamento ferroviario Ginevra - Mâcon -
Parigi
(N 4.12.97, Spielmann) |

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

13 settembre 2000 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La Convenzione, firmata a Ginevra il 5 novembre 1999 dai ministri dei trasporti della Svizzera e della Francia, intende garantire la pianificazione a lungo termine dei raccordi ferroviari della rete svizzera a quella francese, in particolare alle linee ad alta velocità. Essa contempla però anche la collaborazione nell'ambito del traffico su rotaia tradizionale, per esempio nei settori del traffico regionale transfrontaliero o del traffico merci.

Analogamente alle convenzioni concluse con la Germania e con l'Italia concernenti le tratte di raccordo alla NFTA, la Convenzione con la Francia non contiene ancora progetti di costruzione definitivi e dettagliati, ma solo le condizioni quadro per allestire i progetti concreti. Le misure di miglioramento, modulari e adeguate alle necessità, saranno realizzate nei prossimi vent'anni.

L'elemento principale della convenzione quadro consiste nel migliorare le tratte occidentali svizzere di raccordo alle linee francesi ad alta velocità. Le tre principali sono:

- Ginevra - Nantua - Bourg-en-Bresse - Mâcon (raccordo all'odierna linea del TGV Parigi - sud-est);*
- Losanna/Berna-Neuchâtel - Dôle - Digione - Aisy (raccordo all'odierna linea del TGV Parigi - sud-est e alla futura linea del TGV Reno-Rodano);*
- Basilea - Mulhouse (raccordo alle future linee del TGV Est-européen e del TGV Reno-Rodano).*

In prospettiva, il tempo di percorrenza sui tratti di collegamento Ginevra-Parigi e Basilea-Parigi si ridurrà a circa due ore e mezza e, sulla tratta Losanna-Parigi, a tre ore e un quarto.

Per concretizzare e applicare la Convenzione è istituito un Comitato direttivo franco-svizzero il quale, sulla base di progetti preliminari e dettagliati ancora da allestire, metterà a punto i piani di realizzazione e finanziamento di ogni linea. I moduli possono essere applicati in un arco di tempo che va fino al 2020 e a seconda dei bisogni in termini di traffico. In questo contesto sarà fissata la quota di partecipazione di ciascuno dei due Paesi al finanziamento che, a sua volta, dovrà essere approvata dai rispettivi ministri dei trasporti.

Per la Svizzera le misure e i piani di finanziamento confluiranno nella legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta velocità che, assieme al messaggio, sarà sottoposta al Parlamento nel 2001-2002 circa. Il finanziamento, dell'ordine di 1,2 miliardi di franchi al massimo, è garantito dal decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Approvando a larga maggioranza nella votazione del 29 novembre 1998 la legge concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP), il popolo ha legittimato il finanziamento dei raccordi ad alta velocità della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea.

La pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria comune tra la Francia e la Svizzera avveniva finora soltanto caso per caso. Una Convenzione bilaterale tra la Svizzera e la Francia rappresenta la premessa indispensabile per realizzare il raccordo della Svizzera alla rete francese del TGV. La Convenzione costituisce la base legale e istituzionale per procedere a una pianificazione ferroviaria comune a lungo termine. Solo così Svizzera e Francia possono realizzare in comune sia i raccordi esistenti che quelli nuovi.

Per rivalorizzare i raccordi della Svizzera orientale e settentrionale alla rete tedesca dei collegamenti ferroviari ad alta velocità, il 6 settembre 1996 è già stata firmata una Convenzione quadro bilaterale con la Germania entrata in vigore il 2 giugno 1998¹. Nei limiti del possibile la Convenzione con la Francia si ispira alla struttura e agli strumenti contenuti nella Convenzione conclusa con la Germania.

Il 2 novembre 1999 è stata firmata anche una Convenzione bilaterale con l'Italia al fine di garantire le tratte di raccordo meridionali della NFTA e un allacciamento ottimale del traffico di persone e di merci ai centri dell'Italia settentrionale².

Con il presente messaggio il Parlamento ci autorizzerà a ratificare la Convenzione con la Francia.

1.2 Raccordi della Svizzera alla rete europea dei collegamenti ad alta velocità

1.2.1 Obiettivi principali

L'integrazione della Svizzera nella rete europea dei collegamenti ad alta velocità ha due obiettivi principali:

1. l'integrazione a tutti gli effetti della Svizzera in uno degli assi principali europei (collegamento nord-sud). A questo scopo sono state stipulate le Con-

¹ Accordo tra il capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA) (FF 1996 III 381 segg.).

² Convenzione bilaterale tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica Italiana concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera (NFTA) alla rete italiana ad alta capacità (RAC) (FF 2000 5137).

venzioni bilaterali con la Germania e l'Italia intese a garantire le capacità delle tratte di raccordo alla NFTA a nord e a sud della Svizzera;

2. il raccordo della Svizzera orientale e occidentale ai principali assi europei dei Paesi confinanti rivalutando le tratte di accesso. Per integrare la Svizzera orientale sono in cantiere progetti volti essenzialmente a migliorare le tratte Zurigo-Sciaffusa-Stoccarda e Zurigo-San Gallo-Monaco. Il raccordo della Svizzera occidentale alla rete francese del TGV avrà luogo attraverso Ginevra, Basilea e l'Arco del Giura compreso tra le due città.

1.2.2 Piano generale dei collegamenti ad alta velocità in Europa

1.2.2.1 Panoramica

In Europa l'era del traffico ferroviario ad alta velocità è stata inaugurata nel 1981 con l'entrata in esercizio dei treni TGV sulla linea Parigi-Lione («*Paris Sud-Est*»). Nell'Europa occidentale il traffico ferroviario ad alta velocità copre oggi già oltre il 13 per cento delle prestazioni chilometriche. In Francia, dove il traffico ferroviario ad alta velocità è il più evoluto, oltre il 50 per cento di tutto il traffico su rotaia si svolge con i TGV.

L'ulteriore sviluppo dei collegamenti ad alta velocità, soprattutto in Francia, Germania, Spagna e Italia, ha fatto nascere grandi speranze sul futuro dei treni ad alta velocità. La Comunità europea ha adottato un piano generale che prevede l'allestimento entro il 2010 di una rete transeuropea di 12 000 km di tratte nuove e di 14 500 km di tratte ampliate. Fino all'inizio del 2000 sono stati realizzati quasi 4000 km di tratte nuove.

La Svizzera è stata coinvolta come osservatrice durante i lavori di elaborazione del piano generale. Sull'asse europeo principale nord-sud la NFTA è un elemento integrante e un collegamento chiave in ambito europeo. Il raccordo della Svizzera orientale e occidentale ai grandi assi principali europei è previsto in forma di tratte di collegamento.

1.2.2.2 Piano generale francese delle linee ad alta velocità

Il piano generale francese delle linee ad alta velocità è una componente integrante del piano generale della Comunità europea la quale può cofinanziare certi progetti, a determinate condizioni, fino a un massimo del 10 per cento dei costi generali di costruzione.

Il piano, adottato nel 1991 e approvato dal Parlamento nel 1992³, è una componente essenziale della pianificazione francese del territorio. La Svizzera è stata consultata nelle prime fasi del suo allestimento per consentire un raccordo armonioso delle linee che la interessavano.

³ *Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse*, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, pubblicato in «Journal officiel de la République Française», 2 aprile 1992.

Nel 1991 l'allora ministro dei trasporti Michel Delbarre e il consigliere federale Adolf Ogi avevano istituito un gruppo di lavoro franco-svizzero.

Il gruppo è composto da rappresentanti dei rispettivi ministeri dei trasporti (UFT, Direction des Transports Terrestres), delle società ferroviarie (FFS, SNCF) e, dal 1997, della società francese di infrastrutture ferroviarie Réseau Ferré de France (RFF). La Svizzera ha sempre coinvolto nei lavori anche i Cantoni (cfr. n. 3).

Il piano generale francese delle linee ad alta velocità prevede la realizzazione di una rete di tratte nuove a forma di stella che si dirama da Parigi. Le tratte di nuova costruzione collegheranno tra loro i grandi agglomerati urbani francesi. Per quanto riguarda i collegamenti con i grandi centri dei Paesi vicini sono in progetto - e in parte già realizzate - linee continue in direzione di Gran Bretagna, Belgio, Germania, Italia e Spagna.

1.2.2.3 Pianificazione attualizzata

In occasione della sua adozione all'inizio degli anni Novanta, il piano generale francese partiva da esigenze molto elevate. Com'era accaduto in Svizzera in occasione delle prime fasi della realizzazione del progetto Ferrovia 2000, il Governo francese ha dovuto constatare nel 1996 che il programma originale era troppo ambizioso. Di conseguenza vi furono rinvii della realizzazione di singoli progetti, suddivisione di progetti in più tappe e persino stralcio di determinati progetti parziali. La discussione circa l'impiego di treni a cassa mobile, che consentono di aumentare la velocità senza applicare misure determinanti all'infrastruttura, è stata quindi intensificata⁴.

In occasione dell'incontro del 6 novembre 1998 tra il ministro francese dei trasporti Jean-Claude Gayssot e il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni Moritz Leuenberger, il gruppo di lavoro è stato incaricato di concludere le trattative e di sottoporre nel corso del 1999 un testo di convenzione pronto per la firma. Il 5 novembre 1999 la Convenzione è stata firmata a Genthod/Ginevra. Il gruppo di lavoro bilaterale porterà avanti gli affari in corso fino all'entrata in vigore della Convenzione. A quel punto si potrà istituire un comitato direttivo misto (comité de pilotage franco-suisse) che applicherà la Convenzione.

1.2.3 Vantaggi sostanziali del traffico ferroviario ad alta velocità

Il traffico ferroviario ad alta velocità è la soluzione ideale per superare distanze medie (da 300 a 600 km, in singoli casi persino fino a 1000 km). Grazie all'elevata velocità di crociera, che supera in parte i 300 km/h, abbinata a un basso consumo di energia e a un ridotto fabbisogno di terreni, i treni ad alta velocità costituiscono un'alternativa ecologica e concorrenziale rispetto all'aeroplano e all'automobile⁵.

⁴ Philippe Rouvillois, *Rapport sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse*, Parigi, 1996.

⁵ I treni ad alta velocità necessitano del 40 per cento in meno di superficie rispetto alla strada e di un quantitativo di energia da 2 a 3 volte inferiore che l'automobile e l'aereo.

Il traffico ad alta velocità è considerato un mercato in espansione. L'occupazione dei treni (70-80%) è di molto superiore alla media.

Includendo la Svizzera nella rete europea ad alta velocità è possibile ridurre in modo determinante i tempi di percorrenza tra i centri economici e culturali europei. Durata dei viaggi inferiore dal 20 al 50 per cento e un migliore comfort rendono la Svizzera più attraente come destinazione turistica e piazza economica.

1.3 Principi per la pianificazione comune di grandi progetti ferroviari o progetti di ampliamento

La Convenzione bilaterale con la Francia costituisce la base legale e istituzionale per una pianificazione ferroviaria comune a lungo termine. Solo in questo modo è possibile realizzare, come progetti comuni di entrambi i Paesi, i raccordi già esistenti o di nuova istituzione mantenendo comunque la procedura di pianificazione in vigore nei rispettivi Stati. In questo contesto sono compresi tutti i collegamenti transfrontalieri della rete ferroviaria, sia nell'ambito del traffico regionale e a lunga distanza che del trasporto di persone e di merci. Un'attenzione particolare dev'essere quindi rivolta al raccordo alla rete francese ad alta velocità esistente e futura.

La Convenzione disciplina i principi e gli strumenti della pianificazione successiva, ma non le singole misure concrete. Sono indicati possibili moduli di ampliamento per le singole tratte di raccordo che possono essere realizzati a seconda dei bisogni e della redditività. La Convenzione parte quindi dall'idea che i progetti di infrastruttura, i quali necessitano di un periodo di pianificazione e di costruzione lungo, devono essere condotti in modo flessibile per evitare di commettere errori.

Le direttive e gli strumenti stabiliti dalla Convenzione permettono ora di procedere alla pianificazione concreta. Le esperienze raccolte nella prima fase della pianificazione e realizzazione di Ferrovia 2000 e nelle fasi di pianificazione dell'infrastruttura in Francia avvalorano il principio secondo il quale è meglio apportare miglioramenti avvalendosi il più possibile di misure tecniche e di gestione prima di ricorrere a interventi architettonico-infrastrutturali («high tech invece di cemento»).

1.4 Offerta attuale dei raccordi alla rete del TGV in Svizzera

Sin dall'introduzione del TGV sulla tratta Parigi-Lione nel 1981, questi treni servono anche Ginevra. Il servizio TGV di Losanna via Digione-Dôle-Frasne esiste dal 1984, quello di Berna/Neuchâtel dal 1987. Nel 1997 è stato introdotto anche un collegamento diretto Parigi-Zurigo via Neuchâtel-Berna. Per la fine di novembre 1999 è stato istituito un secondo collegamento con Zurigo. Nella stagione invernale, da dicembre ad aprile, la composizione che serve Losanna circola il fine settimana fino a Briga. Il cosiddetto *TGV des neiges* serve così in modo ottimale i centri di sport invernali delle Alpi vodesi e vallesane (p. es. con un collegamento diretto da Briga a Zermatt).

Da e per Basilea la situazione rimane immutata: i treni TGV continuano a non circolare. Per motivi aziendali le ferrovie francesi hanno finora rifiutato di prolungare fino a Basilea le composizioni che circolano fino a Besançon.

A prescindere dall'asse ad alta velocità Parigi-Lione-Francia meridionale, le composizioni TGV che servono la Svizzera circolano sulla rete ferroviaria tradizionale e perciò non possono sfruttare appieno la loro velocità potenziale che arriva a 300 km/h.

1.5 Stato attuale della pianificazione dei raccordi alla rete del TGV

I lavori di pianificazione svolti finora dal gruppo di lavoro franco-svizzero hanno fornito una solida base per concludere una Convenzione quadro che comprende progetti di potenziamento fattibili. Questi lavori sono ora portati avanti e – dopo la ratifica della Convenzione – condurranno, a tappe, alla stesura di progetti di costruzione (messaggio concernente il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ad alta velocità e crediti d'impegno, cfr. n. 2.2).

Fino a oggi il gruppo di lavoro franco-svizzero ha fatto elaborare e ha seguito i più diversi studi di fattibilità in merito a progetti di raccordo delle tratte Mâcon-Ginevra e Arco del Giura (Dôle-Vallorbe-Losanna/Pontarlier - Neuchâtel-Berna)⁶. Dopo aver effettuato inchieste preliminari e studi di fattibilità in merito a un raccordo Ginevra-Chambéry (parte del raccordo detto «*Sillon alpin*» alla futura tratta ad alta velocità Lione-Torino) si è deciso, per motivi finanziari, di accantonare per il momento il progetto.

Analisi su un modello di finanziamento misto, privato e pubblico, del progetto di ampliamento della tratta Ginevra - Mâcon sono state condotte su un lungo arco di tempo senza però giungere a risultati incoraggianti. Per ora non sono quindi state portate avanti. Se si dovessero prospettare nuove soluzioni praticabili, il Comitato direttivo le prenderà in esame e le elaborerà⁷.

Il raccordo di Basilea rientrerà nei progetti francesi di nuova costruzione TGV Est-européenne e Reno-Rodano. Nel quadro di lavori ordinari di rinnovamento, sulla tratta di collegamento Basilea - Mulhouse si è già iniziato ad apportare miglioramenti puntuali all'infrastruttura e agli impianti accessori (impianti di sicurezza)⁸.

Nel novembre 1999, sulla base dello studio di fattibilità condotto nel 1998⁹ e sotto la direzione della società francese delle infrastrutture ferroviarie Réseau Ferré de France (RFF) in collaborazione con le ferrovie francesi e quelle svizzere sono iniziati i lavori inerenti agli studi dei progetti preliminari delle tratte di raccordo di Ginevra e dell'Arco del Giura. Gli studi saranno terminati presumibilmente nel 2001.

Sulla base dei risultati di questi e di altri studi il Comitato direttivo bilaterale potrà quindi elaborare i piani concreti relativi alle misure da adottare e al finanziamento.

⁶ In merito al raccordo di Ginevra: *Liaison rapide Mâcon - Bourg - Genève: étude économique* (Rapport de synthèse), SOFRERAIL, Parigi, 1993.

In merito al raccordo dell'Arco del Giura: *Amélioration de la liaison ferroviaire Dôle - Suisse*, SOGELERG / CELFT, 1993.

⁷ *TGV Genève - Mâcon: rapport de faisabilité financière*, Société de Banque Suisse, Ginevra, 1990; *Liaison rapide Mâcon - Bourg - Genève: étude financière et recommandations*, Société de Banque Suisse, Ginevra, 1993.

⁸ Le possibili ripercussioni sul traffico con la Svizzera di una tratta francese di nuova costruzione sono state esaminate da Ernst Basler & Partner, *TGV Rhein - Rhône: Auswirkungen auf den Personenverkehr mit der Schweiz*, Zollikon/Zurigo, 1994.

⁹ *Amélioration des relations entre la Suisse occidentale et le réseau TGV Français*, Réseau Ferré de France, Parigi, 1998.

1.6 Partecipazione dei Cantoni

Da quando è stato istituito il gruppo di lavoro franco-svizzero, i Cantoni interessati della Svizzera occidentale e nord-occidentale sono stati costantemente informati e coinvolti nei lavori in corso. L'organo di contatto tra Confederazione e Cantoni ISOREHP (**I**ntégration de la **S**uisse occidentale au **r**éseau **e**uropéen à **h**aute **p**erformance) si è finora riunito, di solito, due volte l'anno. I rappresentanti dei Cantoni, dal canto loro, informano le organizzazioni transfrontaliere regionali interessate come per esempio il Conseil du Léman o la Communauté de Travail du Jura. Prima della parafatura, il contenuto della Convenzione è stato discusso nell'ambito dell'organo di contatto ISOREHP. Singoli suggerimenti sono così stati integrati, per quanto possibile, nel testo della Convenzione nel quadro delle trattative svolte con la delegazione francese. Anche in futuro un organo analogo composto da rappresentanti cantonali accompagnerà le ulteriori fasi della pianificazione. Secondo l'articolo 7 capoverso 2, le parti contraenti sono responsabili dell'informazione e dei contatti con i vari enti locali.

2 Parte speciale

2.1 Campo d'applicazione e idea fondamentale della Convenzione bilaterale

La presente Convenzione internazionale stabilisce le procedure di applicazione e determinati obiettivi, ma non disciplina i dettagli relativi all'esecuzione. Determinando gli organi d'esecuzione e le loro competenze, la Convenzione garantisce a lungo termine la libertà d'azione per quanto concerne l'attuazione.

La Convenzione bilaterale costituisce la base per pianificare a lungo termine l'infrastruttura ferroviaria tra i due Paesi. Essa contiene le linee generali della pianificazione atta in particolare a migliorare i raccordi alla rete del TGV e prevede, se necessario, di comprendere nella pianificazione comune anche le esigenze del traffico merci o del traffico regionale. Vi sono citate le misure modulari a breve e a lungo termine intese a migliorare la tratta di raccordo Ginevra - Mâcon, la linea dell'Arco del Giura (Losanna/Neuchâtel-Berna), il raccordo di Basilea e i tempi di percorrenza auspicati sulle singole tratte in direzione di Parigi. La Convenzione sancisce la base per ridurre i tempi di percorrenza in direzione di Parigi, in parte, anche di un'ora (fino a due ore sulle tratte francesi di nuova costruzione). Una simile prospettiva è di grande interesse dal profilo turistico e commerciale, tanto più che questi vantaggi tornano utili a una grande maggioranza delle regioni svizzere.

2.2 Rapporto con l'FTP

2.2.1 In generale

La norma costituzionale introdotta dal decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici¹⁰ (art. 196 n. 3 disp. trans. dell'art. 87 Cost.) disciplina il finanziamento (fonti,

¹⁰ FF 1998 1005

fondo, durata) e definisce solo sommariamente i quattro grandi progetti ferroviari (Ferrovia 2000, NFTA, raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta velocità, risanamento fonico). Le disposizioni dettagliate relative ai singoli grandi progetti sono o saranno stabilite in decreti o leggi federali separati di obbligatorietà generale che sottostanno al referendum facoltativo. Per Ferrovia 2000 e la NFTA esistono già decreti federali entrati in vigore¹¹. La legge sul risanamento fonico delle ferrovie entrerà in vigore il 1° ottobre 2000. Il quarto grande progetto, il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta velocità, prevede collegamenti internazionali e necessita quindi di convenzioni internazionali. Una prima base in tal senso è costituita dalla Convenzione quadro tra la Germania e la Svizzera entrata in vigore il 2 giugno 1998¹². Una seconda base è garantita dalla convenzione che si chiede di approvare con il presente decreto federale. Le misure saranno realizzate nei prossimi vent'anni in forma modulare e a seconda delle necessità. Una descrizione concreta dei progetti e del loro finanziamento seguirà dopo il 2001/2002 circa nel messaggio concernente la legge sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità.

Nel messaggio FTP è previsto un tetto finanziario di 1,2 miliardi di franchi (base 1995) per il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ad alta velocità, di cui si tiene conto nel Fondo per i grandi progetti ferroviari. Per il 2000 il Parlamento ha già previsto un credito d'impegno di 10 milioni di franchi per elaborare studi di pianificazione (Svizzera orientale e occidentale).

2.2.2 Procedura

Le misure di miglioramento dettagliate per le singole tratte di raccordo e il loro finanziamento non sono volutamente disciplinati nel testo della Convenzione per mantenere nei prossimi anni, ai sensi di una pianificazione continua, la necessaria flessibilità nel caso di un ampliamento imposto da nuovi bisogni.

Il gruppo di lavoro franco-svizzero segue lo studio del progetto preliminare, iniziato nel novembre 1999 sotto la direzione del Réseau Ferré de France (RFF), relativo alle tratte di raccordo di Ginevra e dell'Arco del Giura. Il gruppo di lavoro franco-svizzero che si costituirà con l'entrata in vigore della Convenzione come Comitato direttivo («*Comité de pilotage*») presenterà ai ministri dei trasporti, presumibilmente nel corso del 2001, i piani relativi a misure e finanziamento di ogni progetto di raccordo allestiti sulla base dei risultati degli studi del progetto preliminare. I piani menzionati dovranno poi essere approvati dai ministri dei trasporti nell'ambito delle loro rispettive competenze¹³ (cfr. n. 2.4.4).

Da parte svizzera, l'allestimento e il finanziamento saranno esposti in modo dettagliato nella legge sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete euro-

¹¹ Decreto federale del 19 dicembre 1986 concernente il progetto Ferrovia 2000 (RS **742.100**) e il decreto del 4 ottobre 1991 sul transito alpino (RS **742.104**) con modifica del 20 marzo 1998 (FF **1998** 1056).

¹² Vedi nota 1.

¹³ In questo contesto sono analizzate e sottoposte a valutazione le possibilità di cofinanziamento sotto forma di contributi a fondo perso, prestiti a interessi di mercato o prestiti a interessi preferenziali. Ulteriori modelli, come per esempio la partecipazione al finanziamento dell'infrastruttura accompagnata da una partecipazione all'esercizio, devono anch'essi essere esaminati.

pea ad alta velocità nonché nei crediti d'impegno corrispondenti. Potremo presentare il messaggio e la legge relativa verso il 2001/2002. Il termine corrisponde alla pianificazione attuale dello sblocco dei mezzi del Fondo FTP.

Il nostro Collegio e il Parlamento, quindi, dispongono di una piena possibilità di partecipare alla presa delle decisioni fino alla loro realizzazione concreta. La legge sull'alta velocità sottostà inoltre al referendum facoltativo.

2.3 Finanziamento

2.3.1 Il principio della territorialità

2.3.1.1 In generale

Nell'ambito del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria erano finora in linea di principio i singoli Stati o le imprese ferroviarie a finanziare (secondo il cosiddetto principio della territorialità) le infrastrutture situate sul loro territorio. Le infrastrutture internazionali dei trasporti costituiscono però la premessa perché un Paese si apra dal punto di vista della politica economica. La particolare posizione geografica e le dimensioni ridotte del proprio territorio hanno perciò spinto la Svizzera, già in diversi casi, a partecipare finanziariamente alla costruzione di infrastrutture ferroviarie su suolo straniero.

Determinante per derogare dal principio della territorialità è sempre stato l'interesse nazionale dal punto di vista della politica dei trasporti e della piazza commerciale. Se la Svizzera non avesse partecipato, i miglioramenti non avrebbero avuto luogo o si sarebbero realizzati solo molto più tardi.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale la Svizzera ha cofinanziato, tra l'altro, i seguenti progetti extraterritoriali:

- 1954: elettrificazione delle linee francesi Reding - Strasburgo - Basilea e Digione - Vallorbe (Frasne - Les Verrières inclusa);
- 1957: ampliamento ed elettrificazione mirati di tratte di raccordo italiane (asse del Sempione, Luino);
- 1957: linea austriaca Buchs - Salzburg (materiale rotabile incluso);
- 1982: secondo tunnel di Monte Olimpino tra Chiasso e Albate - Camerlata;
- contributi all'investimento per costruire terminal per il traffico combinato nei Paesi limitrofi; questi fondi sono stati stanziati con l'obiettivo di garantire una sufficiente capacità per trasferire il traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia.

2.3.1.2 Basi giuridiche per il cofinanziamento di progetti realizzati all'estero

Finora l'articolo 23 della vecchia Costituzione federale fungeva da base costituzionale di diritto interno per gli investimenti su territorio straniero; ora esso corrisponde all'articolo 81 della nuova Costituzione:

Nell'interesse del Paese o di una sua gran parte, la Confederazione può realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione.

La collaborazione e il cofinanziamento sono stati attuati sotto forma di Convenzioni internazionali quali base giuridica di rango superiore fornendo in parte contributi a fondo perso, in parte prestiti rimborsabili.

Contributi agli investimenti per costruire terminal per il traffico combinato nei Paesi limitrofi possono essere erogati in base all'ordinanza del 29 giugno 1988 sul movimento del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati.

2.3.1.3 Il principio della territorialità in caso di raccordi alla rete del TGV

Nel caso delle tratte di raccordo alla rete del TGV, la situazione della Svizzera è simile a quella degli esempi menzionati nel numero 2.3.1.1. Il fatto che la Svizzera abbia sul proprio territorio solo una percentuale molto ridotta di tratte delle linee di raccordo rende gli interessi dei due Paesi molto diversi tra di loro. Se il principio della territorialità fosse applicato alla lettera, la Francia dovrebbe sostenere praticamente da sola tutte le spese.

I miglioramenti da apportare su queste tratte di raccordo, però, non rappresentano per la Francia una priorità, mentre per la Svizzera un collegamento ottimale dei suoi centri alla rete francese dei TGV, in particolare in direzione di Parigi e del sud della Francia, ha un'importanza molto maggiore. Una partecipazione svizzera di tipo finanziario risulta, perciò, opportuna. Senza di essa questi progetti verrebbero realizzati probabilmente molto più tardi o vi si dovrebbe rinunciare del tutto.

Nella presente Convenzione, quindi, è fissato il principio secondo il quale entrambe le parti contraenti contribuiscono con una quota a sostenere i costi complessivi (art. 4 della Convenzione). La ripartizione dei contributi è determinata in un secondo tempo tenendo conto degli interessi e dell'utilità che ne deriva a ogni Paese. Questa soluzione permette alla Svizzera, fino al momento di definire il progetto, di determinare il suo contributo secondo l'importanza che attribuisce alla realizzazione delle tratte di raccordo in funzione delle sue necessità.

L'esempio della partecipazione del Lussemburgo al finanziamento del TGV Est-européen dimostra che esistono vie praticabili per finanziare congiuntamente progetti di tratte ad alta velocità che comportano vantaggi per più Paesi.

2.3.1.4 Confronto tra i raccordi alla rete del TGV e i raccordi della Svizzera orientale e meridionale

Nelle Convenzioni siglate con la Germania e l'Italia è stato fissato – a differenza della Convenzione con la Francia – il principio della territorialità per finanziare le misure previste. Questa decisione è dovuta alla diversa situazione geografica e ad un equilibrio d'interessi tra le parti contraenti.

La Convenzione con la Germania concernente le linee d'accesso nord disciplina tra l'altro le migliorie sulle tratte di collegamento Zurigo - Sciaffusa - Stoccarda e Zurigo - San Gallo - Monaco. Essendo previsti interventi mirati su entrambi i territori e visto che anche la Germania è alquanto interessata ad abbreviare i tempi di percorso

Sono citati, segnatamente, i collegamenti da Ginevra, Losanna, Neuchâtel/Berna e Basilea o Zurigo in direzione di Parigi e della Francia meridionale.

2.4.3 Misure

L'*articolo 3* menziona le misure generali che possono essere prese in considerazione come possibili varianti per migliorare le tratte di raccordo in questione. Le misure sono suddivise in migliorie a breve e a più lungo termine. Nel caso di queste ultime, per ogni tratta di raccordo si segnalano gli effetti sinergici connessi alla realizzazione delle tratte ad alta velocità Reno-Rodano o «Est européen» entro i confini francesi.

Per il collegamento Ginevra - Parigi è previsto a breve termine il ripristino della linea, ora chiusa, di Bellegarde e Nantua in direzione di Bourg-en-Bresse. Ulteriori misure mirate potrebbero essere prese in considerazione a più lungo termine.

Sul collegamento attraverso l'Arco del Giura tra Digione e Losanna rispettivamente Neuchâtel è possibile migliorare a breve termine l'approvvigionamento di elettricità su diversi tronconi. Anche in questo caso ulteriori misure mirate potrebbero essere previste a più lungo termine.

Per il collegamento Basilea - Parigi sono previste a breve termine misure mirate nel settore St-Louis - Basilea. A medio o a più lungo termine Basilea sarà collegata alle tratte francesi di nuova costruzione del TGV «Est européen» e Reno-Rodano.

Per tutte e tre le linee di raccordo si cita la possibilità di realizzare il collegamento con le diramazioni regionali.

2.4.4 Comitato direttivo e finanziamento

L'*articolo 4* rimanda alla funzione del Comitato direttivo che, a tempo debito, porrà piani di misure e di finanziamento per ogni progetto. Tali piani devono a loro volta essere approvati dai ministri dei trasporti nell'ambito delle loro competenze (cfr. n. 2.2.2). Per la Svizzera ciò significa che l'approvazione può essere data solo dopo l'entrata in vigore della legge concernente il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta capacità.

L'*articolo 7* illustra compiti e composizione del Comitato direttivo. Esso ha per esempio la competenza di adeguare l'allegato 1 (Prestazioni) alle nuove circostanze e stabilisce anche il proprio regolamento interno.

Il finanziamento è disciplinato tenendo conto degli interessi di entrambi i Paesi (cfr. in proposito anche il n. 2.3).

2.4.5 Miglioramento dell'offerta e coordinamento

L'*articolo 5* e l'*allegato 1* indicano gli obiettivi dei miglioramenti dell'offerta tra l'altro in termini di percorrenza (allegato 1 della Convenzione). Il coordinamento di misure a favore del traffico combinato vi è menzionato esplicitamente.

L'obbligo di coordinare i lavori di pianificazione e realizzazione tra autorità, imprese di trasporto e gestori delle infrastrutture è menzionato nell' *articolo 6*.

2.4.6 Validità

L'*articolo 8* disciplina l'entrata in vigore e l'indenunciabilità fino al 31 dicembre 2020. Oltre quella data sarà possibile la denuncia della Convenzione alla fine di ogni anno civile.

3 Conseguenze

3.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione

La conclusione della Convenzione bilaterale con la Francia, il proseguimento e l'intensificazione dei contatti bilaterali e i mandati direttamente collegati avvengono nell'ambito dei compiti ordinari dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) o del DATEC. Il lavoro di pianificazione successivo in vista della legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità può essere svolto nell'ambito dell'organizzazione amministrativa già esistente. A conclusione della fase di pianificazione (piani di misure concreti pronti per essere applicati) si deve verificare se sono necessari ulteriori posti per la fase esecutiva (procedura di approvazione dei piani, management del progetto e dei fondi e controllando a livello delle autorità). Si dovrà accertare la necessità relativa ai compiti da svolgere e al fabbisogno di personale nel quadro del messaggio relativo alla legge sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità.

3.2 Conseguenze finanziarie

I costi per il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità sono sostenuti ricorrendo al Fondo per i grandi progetti ferroviari. Come limite finanziario superiore sono previsti 1,2 miliardi di franchi. Il Fondo è concepito quale istituzione federale giuridicamente dipendente con contabilità propria la cui struttura dettagliata è tenuta accanto al conto finanziario.

Le entrate a destinazione vincolata per i grandi progetti ferroviari secondo l'articolo 196 terza disposizione transitoria dell'articolo 87 della Costituzione federale (fondi dell'imposta sugli oli minerali, imposta sul valore aggiunto, tassa forfettaria sul traffico pesante o TTPCP) sono registrate obbligatoriamente nel conto finanziario della Confederazione come entrate. Queste sono poi contabilizzate lo stesso anno come uscite per essere versate nel Fondo. Nel conto finanziario, la posizione «uscite» a favore del Fondo rappresenta quindi soltanto un conto d'ordine. Grazie a questo meccanismo e al fatto che per il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alle linee ad alta velocità non è previsto nessun fondo proveniente dall'imposta sugli oli minerali, i prelievi dal Fondo per progettare e costruire i raccordi menzionati non gravano il conto finanziario della Confederazione. Il Parlamento ha già stanziato i fondi necessari agli studi di pianificazione relativi alla Svizzera orientale e occiden-

tale per il periodo dal 2000 fino al 2004 al più tardi (entrata in vigore della legge sulle linee ad alta velocità) sotto forma di credito d'impegno di 10 milioni di franchi in occasione della decisione in merito al budget per il 2000. Il credito d'impegno è addebitato alla posizione corrispondente del Fondo FTP e sarà successivamente incorporato nel credito complessivo per i raccordi all'alta velocità.

3.3 Conseguenze a livello informatico

Durante l'allestimento del credito d'impegno dovranno essere presi in considerazione gli aspetti relativi all'informatica. Essi dipendono dai compiti assegnati alla Confederazione nell'ambito del management dei progetti e del Fondo nonché del controlling a livello delle autorità.

3.4 Conseguenze per i Cantoni

Le migliorie puntuali apportate all'infrastruttura e l'ottimizzazione dei raccordi alle linee ad alta velocità comportano notevoli vantaggi di natura economica per i Cantoni (traffico commerciale, turismo). L'aumento dell'attrattiva avviene senza la partecipazione finanziaria dei Cantoni poiché il finanziamento delle opere è disciplinato dal Fondo FTP. I Cantoni non sono rappresentati direttamente nel Comitato direttivo, però sono consultati, se necessario, nell'ambito di un organo adeguato e informati regolarmente sui progressi della pianificazione.

3.5 Conseguenze sull'economia nazionale

Migliori raccordi alla rete ferroviaria francese mediante interventi infrastrutturali e sul piano dell'esercizio avranno indubbi effetti positivi per l'economia nazionale (viaggi d'affari, turismo). Le migliori offerte porteranno ad un aumento del numero dei passeggeri, in parte con nuovo traffico indotto e in parte con il trasferimento da altri tipi di trasporti (stradale, aereo). Non è ancora possibile fornire cifre esatte, non essendo ancora stato stilato un programma concreto di realizzazione. Quest'ultimo potrà essere definito nel messaggio concernente la legge relativa ai raccordi della Svizzera orientale e occidentale all'alta velocità.

3.6 Pianificazione del territorio/ambiente

La Convenzione bilaterale non pone nuove esigenze alla pianificazione del territorio, in particolare non cambiano le prescrizioni relative ai piani direttori cantonali¹⁴.

La Convenzione bilaterale non comporta nemmeno ripercussioni concrete sull'ambiente. È indiscusso che, nel caso di progetti di nuove costruzioni o di ampliamento, sia durante la fase di costruzione che d'esercizio possono verificarsi dei disagi per gli abitanti della zona interessata. Osservando le norme di protezione ambientale

¹⁴ Cfr. in merito il piano settoriale AlpTransit del 15 marzo 1999, numero 1.6. Raccordo alla rete ferroviaria francese ad alta velocità.

durante la pianificazione, la realizzazione e l'esercizio e grazie al trasferimento a lungo termine del traffico stradale e aereo su rotaia, gli effetti sull'ambiente saranno però complessivamente positivi. Le questioni rilevanti per l'ambiente contenute nei propositi della pianificazione espressi nella Convenzione bilaterale sono trattate nel quadro del lavoro di pianificazione inerente al progetto.

4 Programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 del 1° marzo 2000¹⁵ (allegato 2, sezione 2.4, Ambiente e infrastruttura, rubrica «Altri oggetti»).

5 Relazione con il diritto europeo

L'impegno della Svizzera per meglio integrare la sua rete in quella europea ad alta capacità procede in maniera coordinata con i partner europei. Nell'elaborazione del programma europeo per le reti ferroviarie transeuropee la Svizzera è stata invitata a partecipare come osservatrice negli organi interessati. L'ampliamento dovrà avvenire in funzione del fabbisogno e in maniera coordinata con gli altri Paesi.

La Convenzione bilaterale con la Francia è compatibile anche con l'accordo bilaterale sui trasporti terrestri tra la Svizzera e la Comunità europea¹⁶, la cui entrata in vigore è prevista al più presto per l'inizio del 2001 e che garantirà tra l'altro il reciproco libero accesso alla rete ferroviaria.

6 Basi legali

La competenza della Confederazione di concludere trattati internazionali con Paesi esteri risulta dall'articolo 54 capoverso 1 Cost. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. il Parlamento approva trattati internazionali, ad esclusione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o implicano un'unificazione multilaterale del diritto.

Nel caso della Convenzione queste condizioni non sono date: il presente decreto, perciò, non sottostà al referendum facoltativo.

Il popolo, del resto, già nel 1992 si era pronunciato a grande maggioranza a favore del raccordo della Svizzera occidentale alla rete del TGV via Ginevra, Basilea e Arco del Giura (art. 7) nel quadro della votazione referendaria sul decreto federale concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino del 4 ottobre 1991). La versione sottoposta a revisione del decreto sul transito alpino del 20 marzo 1998 cita sommariamente nell'articolo 10^{ter} il raccordo della Svizzera

¹⁵ FF 2000 2037

¹⁶ FF 1999 5919

orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità; il decreto è entrato in vigore il 1° gennaio 1999.

Per quanto riguarda il successivo finanziamento delle misure realizzate ai sensi della Convenzione, si rimanda al decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP). L'articolo 196 numero 3 disposizione transitoria dell'articolo 87 Cost. menziona i grandi progetti del trasporto pubblico il cui finanziamento è così garantito e di cui fa parte anche il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità¹⁷.

2322

¹⁷ Nella votazione popolare del 29 novembre 1998 il disegno di legge è stato approvato con una chiara maggioranza del 63,5 per cento e da 19 Cantoni e 3 Semicantoni.

Raccordi della Svizzera occidentale alla rete ad alta velocità

Schematico

