

00.073-2

**Messaggio
sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso sud
alla nuova ferrovia transalpina (NFTA)**

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 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).

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

Il 2 novembre 1999 i ministri dei trasporti della Svizzera e dell'Italia hanno firmato a Basilea una Convenzione bilaterale intesa a garantire capacità sufficienti alle linee d'accesso sud per il transito alpino. Questo testo equivale alla Convenzione conclusa con la Germania sulle linee d'accesso nord alla NFTA ed entrata in vigore il 2 giugno 1998.

La Convenzione ha lo scopo di consentire, a determinate scadenze, la realizzazione di raccordi ottimali tra la rete ad alta capacità italiana (RAC) e gli assi ferroviari alpini del Lötschberg/Sempione e del San Gottardo facenti parte della rete transeuropea dell'Unione europea. Facilitando l'accesso ai centri economici e riducendo a due ore circa il tempo di percorrenza del traffico viaggiatori tra Milano e le città di Zurigo, Berna e Losanna, miglioreremo la qualità dei trasporti.

Firmando questa Convenzione i due Stati indicano le direttive che intendono seguire in materia di pianificazione delle infrastrutture ferroviarie senza definire precisamente quali devono essere queste misure, che saranno definite progressivamente e in modo coordinato. La capacità e la qualità delle linee interessate saranno migliorate in base all'evoluzione della domanda e della tecnica ferroviaria. Un Comitato direttivo coordinerà l'applicazione delle misure previste dalla Convenzione. Sulla base delle decisioni del Comitato le imprese ferroviarie preciseranno le misure e le applicheranno.

La Svizzera e l'Italia intendono in tal modo completare le misure in materia d'infrastruttura ferroviaria e di esercizio razionale delle linee e definire i progetti previsti in modo vincolante a breve, medio e lungo termine.

Misure mirate e adattamenti della sagoma limite saranno realizzati a breve termine. A medio e lungo termine si prevede di ottimizzare i raccordi con l'aeroporto della Malpensa e di realizzare misure mirate e miglioramenti tecnici al fine di aumentare la capacità e di ottimizzare i tempi di percorrenza sugli assi Lötschberg/Sempione - Novara e Milano, San Gottardo - Milano e Novara. Una nuova linea, inoltre, sarà costruita tra Lugano e Milano per collegare la NFTA (San Gottardo) alla RAC. Infine, in funzione dell'evoluzione dei bisogni del mercato, si prevede di mettere in servizio terminali per il trasporto combinato.

Al finanziamento si applicherà il principio della territorialità. Il partenariato pubblico-privato sarà preso in considerazione se rappresenterà un mezzo efficace per realizzare le infrastrutture. Pianificazioni mirate destinate a evitare strozzature in Svizzera potranno essere finanziate dal Fondo per i grandi progetti ferroviari. Il prolungamento della NFTA fino a Milano potrebbe essere realizzato tra l'altro nel quadro della seconda tappa del progetto Ferrovia 2000 nel rispetto del principio della territorialità.

Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 1.1** **Situazione iniziale**
- 1.1.1** **Situazione politica**

La realizzazione di grandi progetti ferroviari caratterizzerà il prossimo decennio. Al fine di applicare una politica dei trasporti in grado di risolvere a lungo termine i problemi connessi alla mobilità e di garantire uno sviluppo sostenibile¹, in Svizzera saranno costruite infrastrutture ferroviarie efficienti e adeguate alle esigenze del futuro (Ferrovia 2000, NFTA, raccordi della Svizzera alle linee europee ad alta velocità)². Nella stessa ottica, l'Unione europea (UE)³ realizzerà la rete ferroviaria trans-europea destinata in particolare al traffico combinato e al trasporto dei viaggiatori ad alta velocità⁴.

Perseguendo obiettivi simili, la Svizzera e i Paesi dell'UE che la circondano intendono coordinare la pianificazione e la realizzazione delle infrastrutture di trasporto progettate⁵. Unicamente integrando i progetti svizzeri in quelli dell'UE sarà possibile migliorare in modo efficace i collegamenti ferroviari transalpini tra le città della Svizzera e i grandi centri urbani europei.

Il principio di una politica coordinata dei trasporti è iscritto nell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri)⁶, secondo il quale sia gli assi ferroviari alpini della Svizzera che le vie per accedervi fanno chiaramente parte della rete transeuropea dei trasporti⁷.

La pianificazione e la costruzione coordinate delle vie d'accesso internazionali sono l'oggetto delle convenzioni bilaterali che la Confederazione ha elaborato in questi ultimi anni con la Germania, la Francia e l'Italia. La Convenzione conclusa con la Germania sulle vie d'accesso nord alla NFTA è entrata in vigore nel 1998⁸. La Convenzione con la Francia è stata firmata il 5 novembre 1999 a Ginevra.

In occasione di un incontro svoltosi a Genova nel 1996, i ministri dei trasporti italiano e svizzero hanno espresso l'intenzione di concertare la pianificazione delle infrastrutture ferroviarie. Precedentemente le principali imprese ferroviarie avevano avviato trattative allo scopo di rafforzare la loro collaborazione nel settore delle in-

¹ Questi principi derivano dagli art. 84 (transito alpino) e 73 (sviluppo sostenibile) della Costituzione federale.

² I grandi progetti ferroviari sono enumerati nell'art. 196 n. 3. cpv. 1 della Costituzione federale.

³ In merito all'uso del termine UE, vedi la prima nota del messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 23 giugno 1999, FF **1999** 5092.

⁴ Decisione 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

⁵ Cfr. il capitolo Obiettivi nella parte generale del messaggio FTP (96.059), FF **1996** IV 551.

⁶ FF **1999** 5919.

⁷ Art. 33 e 34 dell'Accordo sui trasporti terrestri.

⁸ La Convenzione con la Repubblica federale di Germania è entrata in vigore il 2 giugno 1998. Non figura ancora nella Raccolta ufficiale (messaggio e convenzione in FF **1996** III 381).

frastrutture⁹. Il gruppo di lavoro competente ha concluso il proprio mandato apponendo la firma alla presente Convenzione il 2 novembre 1999 a Basilea.

1.1.2 Situazione giuridica

L'articolo 6 e l'allegato 4 dell'Accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (Accordo sul traffico di transito)¹⁰ descrivono le misure relative all'infrastruttura e alla pianificazione da realizzare all'interno della Comunità e, in particolare, in Germania e in Italia. Queste disposizioni completano l'articolo 5 e l'allegato 2 dell'accordo in oggetto secondo il quale la Svizzera s'impegna a realizzare una serie di misure a livello d'infrastruttura tra le quali la costruzione della nuova ferrovia transalpina (NFTA). Questi impegni sono confermati nell'articolo 34 dell'Accordo sui trasporti terrestri fra la Svizzera e l'UE.

Le misure a breve termine (corridoio Huckepack) sono precisate nell'Accordo tra il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania, il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie della Confederazione Svizzera e il Ministro dei trasporti della Repubblica italiana sul miglioramento del trasporto merci combinato ferrovia/strada attraverso le Alpi svizzere (accordo trilaterale)¹¹.

1.2 Contesto

1.2.1 Politica delle infrastrutture coordinata con l'Italia

La Convenzione bilaterale conclusa tra il Dipartimento 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 definisce le modalità di una politica delle infrastrutture coordinata tra i due Paesi.

Potenziando il coordinamento delle infrastrutture sulle linee d'accesso a sud della NFTA, la Convenzione risponde all'obiettivo di integrare i progetti ferroviari svizzeri nel programma di sviluppo della Rete transeuropea di trasporto (RTE) e contribuisce, inoltre, a trasferire il traffico merci dalla strada alla rotaia su scala europea. Essa persegue la *Politica dei trasporti coordinata* definita nell'Accordo sui trasporti terrestri concluso tra la Svizzera e la Comunità europea¹².

La Convenzione mira anche a creare le condizioni propizie a un traffico ferroviario competitivo, ad assicurare capacità sufficienti per il transito, a realizzare le condizioni quadro che permettano agli organismi ferroviari di sviluppare un'offerta attraente e competitiva nel settore del trasporto transalpino internazionale viaggiatori e

⁹ Le Ferrovie federali svizzere (FFS) e le Ferrovie dello Stato (FS) hanno adottato, il 13 settembre 1995, una dichiarazione d'intenti sulla pianificazione delle misure relative alle linee che collegano le due reti.

¹⁰ Accordo sul traffico di transito del 2 maggio 1992 (RS **0.740.71**).

¹¹ Accordo trilaterale del 3 dicembre 1991 (RS **0.740.79**).

¹² In particolare gli articoli 30-36 dell'Accordo sui trasporti terrestri.

merci e ad assicurare la sincronizzazione dei sistemi cadenzati per contribuire ad alleggerire il traffico stradale.

La convenzione definisce l'ambito d'azione e delle competenze concernenti le misure, concepite in forma modulare, in materia di infrastruttura ferroviaria, di esercizio razionale delle linee e di interoperabilità del materiale rotabile.

I tunnel di base del Lötschberg, del San Gottardo, del Monte Ceneri e dello Zimmerberg/Hirzel aumenteranno la capacità ferroviaria attraverso le Alpi. Tuttavia, solo la pianificazione delle linee a sud dei tunnel e la loro integrazione ottimale nella rete ferroviaria italiana consentiranno di realizzare le condizioni quadro per trasferire il transito delle merci attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia e di applicare così l'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi¹³.

1.2.2 Piani delle vie di comunicazione italiane nel contesto della rete transeuropea dell'Unione europea

Tra i progetti prioritari della Rete transeuropea di trasporto (RTE) conviene citare i seguenti:

- la linea ad alta velocità / trasporto combinato nord-sud sull'asse del Brennero Verona - Monaco;
- la linea ad alta velocità / trasporto combinato Francia - Italia: Lione - Torino;
- l'aeroporto della Malpensa (Milano).

Mentre i primi due progetti si trovano ancora allo stadio di studio di fattibilità e di costruzione finanziaria, l'aeroporto della Malpensa (1^a fase) è stato inaugurato nell'ottobre del 1998.

La rete RTE è completata da elementi chiave, ovvero da sezioni essenziali per garantire la coerenza e la continuità della rete meritevoli di un trattamento prioritario. L'asse Milano - Basilea (per il San Gottardo e il Lötschberg) è uno di questi elementi chiave.

1.3 Negoziati e studi relativi alla Convenzione

1.3.1 Composizione e mandati del gruppo di lavoro

Il 22 novembre 1996 l'allora Ministro italiano dei trasporti e della navigazione, Claudio Burlando, e il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Moritz Leuenberger, hanno istituito un gruppo di lavoro italo-svizzero e l'hanno incaricato:

- di esaminare le misure necessarie a garantire a breve, medio e lungo termine la capacità delle linee d'accesso sud alla NFTA e il suo collegamento con la rete italiana ad alta capacità;
- di preparare una convenzione bilaterale in materia.

¹³ Art. 84 della Costituzione federale.

Oltre ai rappresentanti del Ministero italiano dei trasporti e della navigazione e dell'Ufficio federale dei trasporti, il gruppo comprendeva anche rappresentanti delle Ferrovie dello Stato S.p.A., delle Ferrovie federali svizzere S.A. e della BLS Lötschbergbahn S.A.

Il gruppo di lavoro bilaterale ha preparato un progetto di convenzione bilaterale tenendo presenti l'approccio e la struttura adottati dalla Svizzera e dalla Germania nella Convenzione conclusa tra il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania relativo alla garanzia della capacità di accesso nord alla nuova ferrovia transalpina svizzera.

1.3.2 Studio sullo sviluppo delle capacità delle infrastrutture

Un sottogruppo di lavoro ad hoc, composto di esperti italiani e svizzeri, è stato istituito per coordinare le grandi linee della pianificazione tra i due Stati. Ha valutato lo sviluppo delle capacità delle infrastrutture ferroviarie tra la Svizzera e l'Italia. Esse dovranno essere in grado di garantire lo scorrimento del traffico di transito attraverso le Alpi a medio e a lungo termine.

In una prima tappa ha calcolato, sulla base di una previsione del volume di traffico, il numero di treni che circoleranno. La previsione poggia su ipotesi in merito alla futura politica dei trasporti e dell'infrastruttura¹⁴.

In una seconda tappa ha calcolato le capacità delle linee interessate.

Dal confronto – nella tappa successiva – tra la capacità e il numero di treni previsto emergono i punti in cui le capacità rischierebbero di essere insufficienti se l'infrastruttura di trasporto rimanesse immutata. Infine è stato calcolato il numero dei treni in circolazione sulla base di un'infrastruttura di trasporto migliorata¹⁵.

Infine il sottogruppo ha presentato diverse misure d'infrastruttura necessarie per far circolare il numero di treni ipotizzato in funzione della previsione del traffico atteso a medio e a lungo termine. Non essendo il limite della capacità di una linea un dato fisso, ha stimato che questa si esaurirà quando il numero dei treni che dovranno circolare ogni giorno supererà di oltre il 10 per cento la capacità massima attestata.

1.3.3 Studi congiunti sul trasporto combinato

Il sottogruppo tecnico «corridoio Huckepack» comprendeva esperti dei ministeri dei trasporti e delle imprese ferroviarie dei due Paesi. Ha trattato le questioni concer-

¹⁴ Per quanto riguarda il traffico merci e viaggiatori, il documento si basa su «L'étude sur l'évolution du trafic transalpin (marchandises et voyageurs) - horizon 2010» del 1998, realizzato dalla Prognos SA, Regional Consulting (HERRY) e dall'ISIS su richiesta della Commissione europea (Direzione generale dei trasporti DG VII). I dati relativi alla domanda di trasporto sono stati estrapolati per l'anno 2015 tenendo conto dei seguenti tassi di crescita:

- traffico viaggiatori: 1% all'anno;
- traffico merci: 2% all'anno.

¹⁵ Costruzione della NFTA e delle sue vie d'accesso.

nenti le possibilità, a breve e a lungo termine, di realizzare un'autostrada rotabile Germania - Sempione - Italia (trasporto combinato accompagnato). Ha elaborato i dati fondamentali relativi al potenziale d'infrastruttura disponibile per il traffico combinato non accompagnato e per l'autostrada rotabile attraverso le Alpi in direzione dell'Italia settentrionale.

1.4 Coinvolgimento dei Cantoni

La presente Convenzione bilaterale riveste una grande importanza per i Cantoni situati alla frontiera con l'Italia e lungo i grandi assi ferroviari transalpini. Durante le trattative con l'Italia, i rappresentanti del Cantone del Vallese e del Cantone Ticino sono stati regolarmente informati sugli sviluppi e hanno potuto discuterne in seno a un gruppo di contatto con l'Ufficio federale dei trasporti.

I due Cantoni consultati sostengono il progetto di Convenzione.

2 Parte speciale

2.1 Contenuto della Convenzione

La Convenzione bilaterale conclusa tra l'Italia e la Svizzera comprende, oltre al preambolo, dieci articoli e tre allegati facenti parte integrante della Convenzione.

2.2 Preambolo

Il preambolo della Convenzione definisce un programma di obiettivi con l'intento di sfruttare in modo ottimale le infrastrutture ferroviarie svizzere e italiane al fine di instaurare condizioni di base favorevoli al trasferimento del traffico di transito attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia.

Pone inoltre l'accento sulla collaborazione tra gli organismi ferroviari che sono invitati a offrire un trasporto merci più attraente e più competitivo e un trasporto passeggeri su lunghe distanze più rapido, sincronizzato e cadenzato.

La protezione dell'ambiente e il raccordo delle regioni economiche più importanti costituiscono altri elementi che le Parti contraenti hanno preso in considerazione all'atto di elaborare la Convenzione.

2.3 Obiettivi della Convenzione

La Convenzione bilaterale rappresenta la base necessaria per coordinare a breve, medio e lungo termine, per pianificare e costruire infrastrutture ferroviarie competitive che consentano di garantire la capacità e di migliorare la qualità del trasporto ferroviario di merci e passeggeri tra la Svizzera e l'Italia.

Essa mira a evitare le strozzature sulle reti ferroviarie dei due Paesi e le carenze di capacità dei centri di trasbordo delle merci. Dal punto di vista qualitativo, la Convenzione intende, da un lato, assicurare un raccordo tra la NFTA e la rete ferroviaria

transeuropea a sud delle Alpi e, dall'altro, ottimizzare i collegamenti con le altre infrastrutture della rete transeuropea di trasporto come l'aeroporto della Malpensa, i terminali per il trasporto combinato e, indirettamente, il porto di Genova, riducendo la durata di percorrenza dei tragitti tra i grandi centri economici.

Conformemente al primo articolo, le misure che consentono di realizzare gli obiettivi menzionati riguardano l'infrastruttura ferroviaria, l'esercizio razionale delle linee e l'interoperabilità del materiale rotabile.

2.4 Regioni interessate

L'articolo 2, completato dall'allegato 1, elenca le regioni italiane e svizzere oggetto dei collegamenti ferroviari considerati nel quadro della Convenzione.

2.5 Prestazioni delle Parti contraenti

L'articolo 3 e l'allegato 2 descrivono le prestazioni previste per le Parti contraenti sul piano delle infrastrutture (norme tecniche), dei terminali (norme minime di applicazione) e dei parametri di qualità (tempo di percorrenza). Nell'ambito dello sviluppo progressivo e coordinato delle capacità dovranno essere presi in considerazione i trasporti pubblici interregionali transfrontalieri.

2.6 Misure

Come già esposto, l'obiettivo principale della Convenzione consiste nel definire le modalità di una politica coordinata delle infrastrutture tra la Svizzera e l'Italia e non di precisare i dettagli delle misure di miglioramento della rete ferroviaria o del materiale rotabile da realizzare nei due Paesi. Trattandosi comunque di misure vere e proprie, tuttavia, la presente Convenzione indica alle due Parti le principali linee di orientamento da seguire.

2.6.1 Pianificazione degli assi esistenti e nuove linee

Queste misure sono elencate nell'articolo 4 della Convenzione. Saranno realizzate a breve termine in quattro o sei anni, ovvero prima dell'apertura di un tunnel di base della NFTA e, a medio e lungo termine, dopo l'apertura dei tunnel di base della NFTA a seconda delle necessità.

A breve termine lo sviluppo dell'asse del Sempione in Italia, già convenuto nell'ambito dell'Accordo sul traffico di transito del 1992¹⁶, sarà terminato nei prossimi anni. Si tratta segnatamente di ingrandire la sagoma limite in vista del trasporto di autocarri con un'altezza agli spigoli di 4 metri e di elettrificare la linea Domodossola - Borgomanero - Novara. Questi lavori sono già terminati dalla parte svizzera e lo saranno prossimamente dalla parte italiana.

¹⁶ Cfr. il messaggio concernente l'Accordo sul traffico di transito e l'Accordo trilaterale, FF 1992 III 921.

Le misure mirate a breve termine menzionate, peraltro, puntano ad aumentare la sagoma limite sull'asse del Sempione (tronco Arona - Premosello) in vista del trasporto di «high cube container». Sull'asse del San Gottardo sarà allargata a breve termine la sagoma limite della linea di Luino (tronco Luino - Sesto Calende) in previsione del trasporto di «high cube container». Inoltre questa linea sarà collegata all'asse del Sempione vicino a Sesto Calende.

Attualmente sono in corso numerosi studi in merito al miglioramento, a medio e lungo termine, della rete internazionale. Tra questi ricordiamo lo studio condotto dal Cantone Ticino, dalla Regione Lombardia e dalle imprese ferroviarie relativo a un eventuale ripristino della linea Mendrisio - Varese. L'articolo 4 della Convenzione menziona i tre obiettivi principali delle costruzioni: migliorare in primo luogo il collegamento dell'aeroporto della Malpensa agli assi del San Gottardo e del Sempione; in seguito la rete dovrà disporre di capacità sufficienti per poter smaltire il traffico previsto e ridurre progressivamente i tempi di percorrenza tra Berna/Lossanna/Zurigo e Milano fino ad arrivare alle due ore circa, ponendo l'accento sulle coincidenze ottimali nelle stazioni nodali; infine una nuova linea dovrà garantire il raccordo della NFTA alla rete italiana ad alta capacità.

In Svizzera l'estensione sarà resa possibile grazie al Fondo per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP). Il 29 novembre 1998 il popolo svizzero ha approvato, con il 63,5 per cento dei voti, la modernizzazione della rete ferroviaria nazionale adottando il decreto federale sulla realizzazione e la modernizzazione dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici. Trattandosi del traffico nord-sud conviene segnatamente menzionare il traforo dei tunnel di base del Monte Ceneri, del San Gottardo, del Lötschberg e dello Zimmerberg/Hirzel nonché altre misure mirate (NFTA e Ferrovia 2000). Essendo queste misure già decise e in fase di realizzazione, non sono state inserite nella Convenzione.

L'Italia adotterà misure per alleggerire i tronchi degli assi del San Gottardo (Monza - Milano) e del Sempione (Gallarate - Rho - Milano). Le misure concrete non sono ancora definite. Si prevede di combinare in modo ottimale la costruzione dell'infrastruttura e i miglioramenti tecnici. Contemporaneamente si dovranno potenziare i collegamenti principali della rete ferroviaria dell'Italia settentrionale per il passaggio dei treni merci secondo l'AGTC¹⁷.

Per collegare la NFTA alla rete italiana ad alta capacità, infine, sarà istituita una nuova linea il cui tracciato, però, non è ancora stato definito con precisione. Partirà tuttavia dal tunnel di base del Monte Ceneri per raggiungere il sud via Chiasso - Como o Varese e uscire a ovest di Rho immettendosi nella futura linea ad alta capacità Torino - Milano.

2.6.2 Terminali

Visto l'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi¹⁸, la Svizzera è tenuta a trasferire sulla ferrovia una gran parte del traffico pesante su strada che attraversa le Alpi. Per realizzare il trasferimento, è necessario che le capacità dei terminali italiani siano sufficienti.

¹⁷ Accordo europeo sulle grandi linee internazionali di trasporto combinato e sulle installazioni connesse (AGTC) firmato il 1° febbraio 1991 a Ginevra (92.048). È entrato in vigore per la Svizzera il 20 ottobre 1993 (RU 1993 2838).

¹⁸ Art. 84 e 196 n. 1 della Costituzione federale.

Per principio compete ai diversi Stati pianificare i terminali. Il primo compito della Svizzera e dell'Italia consiste nel definire le condizioni quadro per la costruzione e l'estensione delle installazioni di trasbordo. Non è perciò assolutamente necessario stabilirne l'ubicazione, che sarà determinata in funzione del volume del traffico e dei bisogni dell'industria dei trasporti. La Svizzera è favorevole alla costruzione dei terminali da parte di investitori privati.

Dopo l'apertura del corridoio Huckepack del Sempione, il terminale di Novara entrerà in servizio a breve termine per l'autostrada rotabile. L'articolo 4 della Convenzione prevede che la pianificazione dei terminali a sud delle Alpi, in particolare nell'Italia settentrionale, e la costruzione di nuove installazioni saranno realizzate progressivamente tenendo conto dell'evoluzione della domanda del traffico merci transfrontaliero.

2.7 Collaborazione delle imprese ferroviarie

La presente Convenzione è soltanto un accordo intergovernativo di pianificazione ferroviaria. Come risulta dall'articolo 5, spetta agli organismi ferroviari, segnatamente alle FFS, alle FS e alle BLS, di realizzare (con l'aiuto dei Governi) le misure di ordine tecnico pianificate nel presente strumento internazionale.

2.8 Finanziamento

In materia di finanziamento le Parti contraenti hanno preso in considerazione il principio della territorialità. Il partenariato pubblico/privato (art. 6) non è escluso. Le misure a medio e lungo termine per la Svizzera menzionate nella Convenzione possono essere realizzate e finanziate, se del caso, nel quadro della seconda tappa del progetto Ferrovia 2000¹⁹. Un ampliamento della tratta d'accesso meridionale alla NFTA è così posto sullo stesso piano di un eventuale ampliamento dell'accesso settentrionale con un nuovo tunnel attraverso il Giura, che sarebbe finanziato con i fondi destinati alla seconda tappa di FERROVIA 2000. Alternative o complementi a tale possibilità sarebbero costituiti da un contributo di finanziamento destinato ad investimenti locali sulla rete già esistente, nel quadro del nuovo credito complessivo per realizzare la NFTA (credito d'opera per l'ampliamento delle tratte della rimanente rete) oppure da una futura convenzione sulle prestazioni, o da un decreto di finanziamento, con tetto massimo di spesa da fissare tra la Confederazione e i costruttori delle infrastrutture, per i quali si applicherebbe la normale procedura di decisione parlamentare²⁰. Presupposto per la realizzazione è l'accertamento della necessità caso per caso.

2.9 Collaborazione tra le Parti contraenti

L'armonizzazione dei parametri tecnici nel traffico ferroviario internazionale, il coordinamento e l'esercizio delle linee, l'accesso al mercato ferroviario, lo sviluppo

¹⁹ Numero 232.42 del messaggio del 26 giugno 1996 sulla realizzazione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, FF 1996 IV 551.

²⁰ Cfr. a questo proposito art. 8^{bis} e art. 9 del decreto sul transito alpino (RS 742.104).

del trasporto combinato o, ancora, le misure intese a facilitare il passaggio della frontiera nel traffico ferroviario internazionale sono tutti elementi sui quali le Parti contraenti s'impegnano a collaborare (art. 7 e allegato 4).

2.10 Concessione del Sempione

L'articolo 8 costituisce un *pactum de negotiando* sul futuro regime giuridico della «Concessione del Sempione» che scadrà alla fine di maggio del 2005. I relativi negoziati inizieranno al più presto il 1° giugno 2000 in modo da poter sostituire per tempo l'attuale disciplinamento del Sempione. A questo scopo sono previsti dei colloqui esplorativi.

2.11 Procedura di applicazione delle misure menzionate nella Convenzione bilaterale

Conformemente all'articolo 9, un Comitato direttivo sarà incaricato di trattare le questioni relative all'applicazione della Convenzione. Questo Comitato equivale a quello che figura nella Convenzione tra la Germania e la Svizzera sulle linee d'accesso nord nonché al Comitato direttivo definito nella Convenzione franco-svizzera concernente il collegamento della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria francese ad alta velocità.

Il Comitato dovrà elaborare un programma d'esecuzione delle misure contenute nella Convenzione e nei suoi allegati e definire le modalità del loro finanziamento. Questa forma organizzativa consente di realizzare una pianificazione permanente.

Il Comitato direttivo si compone dei rappresentanti dei due ministeri dei trasporti. In caso di necessità vi si possono aggiungere rappresentanti delle imprese ferroviarie. È previsto che ogni Stato istituisca un gruppo di lavoro per assicurare il contatto con le regioni interessate.

Il Comitato direttivo ha il mandato di analizzare ogni cinque anni gli allegati alla Convenzione a partire dal 2005 e di sottoporre ai ministeri dei trasporti le eventuali proposte di cambiamento. La competenza di approvare le modifiche degli allegati in modo che tali adeguamenti non sottostiano più al processo di approvazione e di ratifica dei parlamenti nazionali spetta ai ministri dei trasporti.

I Cantoni saranno tenuti al corrente, regolarmente ed esaurientemente, delle attività del Comitato direttivo. Saranno informati in particolare sulla data e l'ordine del giorno delle sedute del Comitato.

2.12 Validità della Convenzione

L'articolo 10 precisa le modalità dell'entrata in vigore e stabilisce che la Convenzione è valida fino al 2020 senza possibilità di denuncia. In seguito la Convenzione è prolungata tacitamente e può essere denunciata allo scadere di un anno civile.

3 Consequenze

3.1 A livello federale

3.1.1 Consequenze finanziarie

3.1.1.1 In generale

La Convenzione in sé non ha conseguenze dirette sulle finanze della Confederazione. Essa rappresenta soprattutto una solida base per pianificare in modo coordinato le infrastrutture ferroviarie.

Il principio della territorialità si applica fundamentalmente alle misure convenute. La Svizzera finanzia solamente le misure sul proprio territorio.

3.1.1.2 Raccordo della NFTA alla rete italiana ad alta capacità

Il raccordo della NFTA alla rete ferroviaria italiana ad alta capacità, e quindi il prolungamento di questa linea fino a Milano, rientrano negli interessi della Svizzera. La loro esecuzione non è specificata nelle pianificazioni attuali poiché dipende anche dal calendario di realizzazione della linea ad alta capacità Milano-Torino. Questa infrastruttura potrebbe pertanto rivelarsi necessaria per motivi di capacità o di qualità. La realizzazione del tronco sul territorio svizzero potrebbe essere attuata nel quadro delle forme di finanziamento citate nel numero 2.8.

3.1.1.3 Misure mirate sulla rete svizzera

Per l'eliminazione mirata delle strozzature che potrebbero verificarsi sulla rete ferroviaria svizzera o per i mezzi complementari di segnalazione (segnali avanzati) per le velocità più elevate dei treni a cassa inclinabile, sarà possibile utilizzare fondi provenienti dal credito destinato a realizzare la seconda tappa del progetto Ferrovia 2000 o a quello per la NFTA; progetti di entità minore potranno inoltre essere oggetto di convenzioni sulle prestazioni tra la Confederazione e le imprese ferroviarie con un tetto massimo di spese.

3.1.1.4 Terminali Huckepack

La Confederazione intende incoraggiare la costruzione di terminali. Il Parlamento ha approvato questo principio tra le misure d'accompagnamento dell'Accordo bilaterale sui trasporti terrestri concluso tra la Svizzera e l'Unione europea aumentando in particolare i crediti previsti per i programmi pluriennali. Il contributo finanziario svizzero sarà destinato unicamente a installazioni di trasbordo in grado di soddisfare criteri chiaramente definiti in merito alla loro accessibilità, efficacia e utilità per la Svizzera. Per questo motivo la Svizzera non esclude di contribuire a migliorare i terminali Huckepack esistenti o a crearne di nuovi in Italia.

3.1.1.5 Effetti socioeconomici

Non c'è dubbio che il miglioramento dei collegamenti ferroviari tra la Svizzera e l'Italia, sia dal punto di vista dell'infrastruttura che dell'esercizio, si ripercuoterà positivamente sull'economia nazionale (traffico commerciale, turismo). Un'offerta migliore permetterà di aumentare sostanzialmente il numero dei viaggiatori trasportati, con un afflusso in parte dal traffico indotto e in parte dal trasferimento da altre modalità di trasporto (traffico stradale, traffico aereo) alla rotaia. Non è perciò possibile quantificare con esattezza questi effetti dato che non è stato ancora deciso il programma di costruzione concreto.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La Convenzione non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale. Le risorse indispensabili alla realizzazione della Convenzione nell'ambito del Comitato direttivo e all'applicazione delle misure sono disponibili presso l'Ufficio federale dei trasporti.

3.1.3 Proseguimento dei lavori

Una volta che le Camere avranno ratificato la Convenzione, il Comitato direttivo darà il via ai lavori che permetteranno di realizzare le disposizioni contenute nella Convenzione in oggetto. Entrambe le Parti presteranno particolare attenzione all'articolo 8 della Convenzione bilaterale il quale precisa che a partire dal 1° giugno 2000 potranno cominciare negoziati oppure colloqui esplorativi concernenti il futuro della concessione del Sempione.

3.2 A livello cantonale

3.2.1 Conseguenze finanziarie

Non dovendo partecipare al finanziamento delle opere di raccordo a sud della NFTA, i Cantoni non dovranno sostenere carichi finanziari supplementari.

3.2.2 Proseguimento dei lavori

I Cantoni interessati saranno debitamente consultati nell'ambito delle procedure normali. Il gruppo di contatto istituito dall'Ufficio federale dei trasporti informerà regolarmente i Cantoni interessati sugli sviluppi dei lavori in seno al Comitato direttivo menzionato nell'articolo 9 della Convenzione.

Come nel caso del prolungamento dell'asse del San Gottardo da Lugano a Milano, il Comitato direttivo può istituire un gruppo d'accompagnamento a uno o più progetti composto da rappresentanti sia dei Cantoni svizzeri che delle regioni italiane interessate.

3.3

Pianificazione del territorio e ambiente

Trattandosi di ripercussioni della pianificazione e del suo carattere obbligatorio per i progetti susseguenti e annessi, rinviamo ai dati relativi al piano settoriale di Alp-Transit del 15 marzo 1999. La Convenzione bilaterale non pone nuove esigenze alla pianificazione del territorio e gli obiettivi dei piani direttori cantonali non sono modificati. La scelta del corridoio per il tracciato della nuova linea che collega la NFTA alla rete italiana ad alta capacità (Lugano - Milano) riveste un'importanza considerevole. Questa decisione sarà presa a una data da stabilire.

Le ripercussioni sull'ambiente sono illustrate, in linea di massima, nel rapporto sul progetto Ferrovia 2000 e nel messaggio relativo alla NFTA. Queste spiegazioni mantengono la loro validità. I principali effetti positivi derivano dal trasferimento su rotaia del traffico stradale e aereo, conseguenza della maggiore attrazione esercitata dalla ferrovia. La costruzione di nuovi tronchi e il traffico supplementare, in compenso, potranno rappresentare un pericolo per il paesaggio, la natura e l'ambiente.

Non c'è dubbio che i progetti di pianificazione e costruzione potranno comportare inconvenienti per gli abitanti delle zone contigue al tracciato ferroviario durante la costruzione e l'esercizio. Ma il vantaggio ecologico della ferrovia rimarrà, dato che le norme ambientali saranno rispettate al momento della pianificazione, della realizzazione e dell'esercizio. Le questioni relative alla protezione dell'ambiente – così come figurano nelle intenzioni della pianificazione formulate nella Convenzione bilaterale – saranno trattate in occasione dei lavori di pianificazione basati sui progetti. Così, negli studi sulla nuova linea Lugano - Milano sarà dedicata particolare attenzione all'impatto sull'ambiente e, segnatamente, ai problemi sollevati dall'attraversamento del lago di Lugano.

4

Programma di legislatura

La presente Convenzione collega la NFTA alla rete ferroviaria transeuropea e in particolare alla rete ad alta velocità e contribuisce ad applicare l'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi; corrisponde quindi all'obiettivo numero 7 (R 15) del Consiglio federale per la legislatura 1999-2003.

5

Relazione con il diritto europeo

La Convenzione è conforme al diritto europeo. L'articolo 7 numero 1 capoverso c rinvia alle disposizioni in materia di accesso alla rete definite nell'articolo 24 e nell'allegato 1 capoverso 4 dell'Accordo sui trasporti terrestri. Nel numero 1.1.2 di cui sopra è già stata citata la conformità con altri strumenti di diritto internazionale.

6

Basi legali

La competenza della Confederazione di concludere la Convenzione bilaterale tra la Confederazione Svizzera e la 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) risulta dall'articolo 54 della Costi-

tuzione federale. Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale, la Convenzione dev'essere approvata dalle Camere.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale, 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. Come indicato nell'articolo 10, la Convenzione è valida solo fino al 2020. Inoltre, non comporta l'adesione a un'organizzazione internazionale.

La Convenzione non mira a uniformare il diritto su una base multilaterale, ma a regolamentare gli obiettivi della pianificazione con la Repubblica Italiana al fine di garantire la capacità necessaria del trasporto ferroviario internazionale di merci e passeggeri tra la Svizzera e l'Italia. Il decreto federale che la riguarda, quindi, non sottostà al referendum facoltativo.

Linee d'accesso sud alla NFTA

Panoramica delle linee e delle misure prese in esame

