

04.055

Messaggio

sulla Convenzione con l'Italia per il rinnovo della concessione del Sempione e l'esercizio del tratto fino a Domodossola

(Rinnovo della concessione del Sempione)

dell'8 settembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il Trattato del 1895 la Svizzera e l'Italia hanno convenuto di costruire ed esercitare un collegamento ferroviario – la galleria del Sempione – tra Briga e Domodossola. Nel 1896 l'Italia ha inoltre accordato alla Svizzera una concessione per la costruzione e l'esercizio del tratto ubicato sul territorio italiano dal confine di Stato, situato nella galleria del Sempione, fino a Iselle. Successivamente, i due Paesi hanno firmato ulteriori Accordi.

La concessione che l'Italia ha accordato alla Svizzera scade il 31 maggio 2005 e deve essere rinnovata. In questo contesto è opportuno adeguare alla vigente legislazione nazionale e internazionale anche gli accordi in vigore. Come avviene già oggi, l'esercizio dell'infrastruttura fino a Iselle compete alla Svizzera, mentre all'Italia compete l'esercizio della tratta tra Iselle e Domodossola. Con il rinnovo della concessione, la Svizzera e l'Italia si accordano reciprocamente l'accesso alla rete fino a Briga rispettivamente fino al terminal del traffico merci di Domodossola II. Di conseguenza vi sottoponiamo, per approvazione, la Convenzione negoziata con il governo della Repubblica italiana.

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

8 settembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con il Trattato del 1895 la Svizzera e l'Italia hanno convenuto di costruire ed esercitare un collegamento ferroviario tra Briga e Domodossola con la galleria del Sempione quale elemento centrale. Successivamente hanno firmato ulteriori Accordi. L'Italia ha, tra l'altro, accordato alla Svizzera una concessione per la costruzione e l'esercizio del tratto ubicato sul territorio italiano dal confine di Stato, situato nella galleria del Sempione, fino a Iselle. La concessione scade il 31 maggio 2005.

Il Sempione fa parte dell'arteria principale della rete ferroviaria transeuropea che, attraverso la Svizzera, collega l'Italia all'Europa nord-occidentale. Con le due gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg attualmente in costruzione, la Svizzera è integrata nel progetto di rete ferroviaria transeuropea. Il Sempione, rispettivamente la tratta fino a Domodossola, rappresenta la linea di accesso meridionale alla galleria di base del Lötschberg.

Nel 1999, l'Italia e la Svizzera hanno concordato di rinnovare la concessione e di adeguare gli accordi alle vigenti leggi nazionali e internazionali. La presente convenzione adempie questo impegno. In linea di principio non sono introdotte innovazioni, al contrario gli Accordi vigenti, che hanno dato buoni risultati, sono stati attualizzati. Grazie alla presente Convenzione e al rinnovo della concessione la Svizzera mantiene e consolida le sue possibilità di influire sull'accesso meridionale alla galleria di base del Lötschberg.

Messaggio

1 In generale

1.1 Situazione iniziale

Con la Convenzione del Sempione¹ del 1895 la Svizzera e l'Italia hanno convenuto di costruire ed esercitare un collegamento ferroviario tra Briga e Domodossola. In questo ambito la Svizzera si impegnò a costruire la linea di accesso nord e il tunnel del Sempione da Briga fino a Iselle. L'Italia doveva costruire la linea di accesso meridionale da Iselle fino a Domodossola. Il trasporto ferroviario fu delegato alla sola Compagnia ferroviaria del Giura-Sempione.

Secondo quanto convenuto nel Trattato del 1895, l'Italia ha conferito alla Compagnia del Giura-Sempione la concessione² per la costruzione e l'esercizio della tratta situata su territorio italiano dal confine di Stato fino a Iselle. Nel 1903, questa concessione è stata trasferita alla Confederazione Svizzera³. Essa scade 99 anni dopo la messa in esercizio della tratta, ossia il 31 maggio 2005.

A cavallo tra il 19° e il 20° secolo sono stati conclusi ulteriori accordi, sia a livello statale sia a livello di compagnie ferroviarie, che concernevano l'esercizio della tratta Domodossola–Iselle⁴, lo scambio di materiale rotabile⁵ e l'esercizio della stazione di Domodossola.

Nella Convenzione del 2 novembre 1999⁶ tra i due Ministeri dei trasporti, la Svizzera e l'Italia si sono impegnate ad intraprendere negoziati per il rinnovo della concessione e dei relativi accordi. Per attuare le decisioni in virtù della Convenzione è stato formato un comitato direttivo ministeriale che ha istituito un gruppo di lavoro bilaterale.

La delegazione svizzera, sotto la direzione dell'Ufficio federale dei trasporti, era composta di rappresentanti dell'Amministrazione federale e di rappresentanti delle due compagnie ferroviarie direttamente interessate, ossia della Ferrovie federali svizzere FFS SA e della BLS Ferrovia del Lötschberg SA. I Cantoni sono stati informati sullo stato dei negoziati nell'ambito di incontri regolari. La delegazione italiana era composta di rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e della Società Rete Ferroviaria Italiana SpA (RFI).

1.2 Contesto

Decidendo di costruire il tunnel del Sempione, l'Italia e la Svizzera hanno dato un contributo essenziale allo sviluppo delle relazioni tra i due Stati. Oggi il Sempione è una parte indispensabile del collegamento ferroviario transeuropeo dall'Italia verso

¹ RS 0.742.140.21

² Convention pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon dès la frontière italo-suisse à Iselle.

³ RS 0.742.140.23

⁴ RS 0.742.140.22, RS 0.742.140.24

⁵ RS 0.742.140.25

⁶ RS 0.742.140.345.43

l'Europa nord-occidentale. Il Trattato del 1895 aveva stabilito che dovevano circolare almeno quattro treni al giorno in entrambe le direzioni, tra cui almeno un treno diretto. Attualmente sulla linea del Sempione transitano giornalmente circa 28 treni diretti, 24 treni regionali e circa 50 treni merci.

Oggi, non si tratta di questioni riguardanti la costruzione della tratta, ma piuttosto della manutenzione e del rinnovo. Nel 2001, le FFS e la RFI hanno perciò elaborato, nell'ambito di uno studio⁷, una piattaforma comune per lo sviluppo della linea del Sempione in funzione della domanda. Lo studio firmato dalle ferrovie come convenzione contiene ipotesi a breve, medio e lungo termine sullo sviluppo dell'offerta nel traffico viaggiatori e merci e i provvedimenti necessari a tal fine a livello di esercizio e d'infrastruttura su diversi periodi di tempo. I provvedimenti sono armonizzati con la messa in esercizio della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) e sono in fase di realizzazione. Con la presente Convenzione e con il rinnovo della concessione la Svizzera ha l'opportunità di continuare a partecipare all'esercizio dell'accesso sud per la galleria di base del Lötschberg. Con l'autorizzazione per l'accesso alla rete, le ferrovie svizzere hanno il diritto di far circolare i treni passeggeri fino alla stazione di Domodossola e i treni merci fino al terminal di Domodossola II.

Al fine di promuovere il trasporto ferroviario, negli ultimi anni in Svizzera, come in Europa, ci si è impegnati per semplificare l'accesso alla rete, garantire l'interoperabilità e promuovere la concorrenza tra le imprese di trasporto. La Svizzera e l'Unione europea hanno emanato le corrispondenti disposizioni legislative⁸, di cui si tiene conto nella presente Convenzione.

1.3 Obiettivi

Per la Svizzera è molto importante istituire con l'Italia condizioni quadro che garantiscano un esercizio il più ottimale possibile della tratta per l'accesso sud alla galleria di base del Lötschberg. Questa condizione può essere meglio assicurata se l'intera tratta fino a Domodossola può essere gestita dalla Svizzera. Nel corso dei negoziati, la Svizzera e l'Italia hanno convenuto che la Svizzera continua ad esercitare l'infrastruttura fino a Iselle e l'Italia quella tra Iselle e Domodossola, accordandosi tuttavia reciprocamente l'accesso alla rete per la tratta tra Briga e il terminal merci di Domodossola. La nuova Convenzione offre alle compagnie ferroviarie l'accesso alla rete fino al terminal merci di Domodossola II e la possibilità di poter partecipare alle decisioni riguardanti l'infrastruttura.

Dal canto suo, l'Italia beneficia di un trasporto privo di ostacoli. Per questo motivo essa è disposta a rinnovare la concessione accordata alla Svizzera per la tratta dal confine di Stato fino a Iselle. Gli accordi vigenti hanno generalmente dato buoni risultati. La nuova Convenzione deve pertanto proseguire su questa linea ed essere adeguata alle vigenti disposizioni legislative dei due Stati e dell'Unione europea.

⁷ Piattaforma comune RFI/FFS relativa all'asse ferroviario del Sempione.

⁸ RS 0.740.72

2 Spiegazioni

2.1 Preambolo

I due Stati concludono questa Convenzione per facilitare i trasporti ferroviari sulla tratta del Sempione⁹, rinnovare e migliorare i rapporti tra la Svizzera e l'Italia e incoraggiare l'uso di sistemi di trasporto più rispettosi dell'ambiente attraverso le Alpi. Con la nuova Convenzione, colgono l'occasione per adeguare alle condizioni attuali gli accordi vigenti.

2.2 Concessione del Sempione

Il capitolo primo della Convenzione disciplina il rinnovo della Convenzione del Sempione. Quest'ultima è un atto sovrano dello Stato italiano. L'Italia accorda alla Confederazione il rinnovo della concessione per l'esercizio della tratta a scartamento normale a doppio binario attraverso il Sempione, dalla frontiera italo-svizzera, situata nella galleria del Sempione, fino allo scambio di entrata lato nord della stazione di Iselle. La concessione è accordata per ulteriori 99 anni a decorrere dal 1° giugno 2005.

Come finora, la concessione è accordata alla Confederazione Svizzera. La Convenzione non disciplina la questione del gestore. Il Consiglio federale può tuttavia delegare a un gestore dell'infrastruttura talune attività contemplate dalla concessione, informandone previamente il Ministero italiano delle infrastrutture e dei trasporti. Attualmente la Confederazione ha delegato l'esercizio della tratta alle Ferrovie federali svizzere. Dopo la ratifica della Convenzione il Consiglio federale determinerà il gestore dell'infrastruttura. Previa autorizzazione del Governo italiano, la Confederazione può anche trasferire integralmente la concessione.

La concessione obbliga la Confederazione a gestire a proprie spese l'infrastruttura ferroviaria attraverso il Sempione dalla frontiera di Stato italo-svizzera fino allo scambio di entrata nella stazione di Iselle e ad assicurarne la manutenzione. Il concessionario è tenuto a perseguire il regolare svolgimento della circolazione ferroviaria e a garantire i potenziamenti infrastrutturali e gli adeguamenti tecnologici. È inoltre tenuto a conformarsi ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione.

La concessione è accordata a titolo gratuito. Il concessionario risponde dei danni causati dall'inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione. In caso di gravi e persistenti violazioni degli obblighi derivanti dalla concessione lo Stato italiano può disporre la decadenza della concessione. Alla sua scadenza, la concessione potrà essere rinnovata. In caso contrario, la linea ferroviaria e le sue pertinenze ritorneranno gratuitamente allo Stato italiano. Prima della scadenza, il Governo italiano ha diritto di riscattare la concessione, con un preavviso di almeno due anni. In tal caso, l'Italia è tenuta a indennizzare la Confederazione.

⁹ In allegato figura una panoramica delle tratte interessate dalla Convenzione.

2.3 Esercizio tra Iselle e Domodossola

Nel capitolo secondo della Convenzione gli Stati fissano i principi dell'esercizio della tratta Iselle-Domodossola. Definiscono i compiti delegandone l'attuazione ai gestori dell'infrastruttura. Questa disposizione permette una gestione efficiente e qualitativa della tratta, sfruttando tutte le sinergie possibili tra i gestori.

Gli accordi conclusi a livello di imprese di trasporto, prima di essere firmati, devono essere trasmessi per conoscenza al Governo italiano e al Consiglio federale. I gestori dell'infrastruttura potranno concordare fra loro, previa approvazione dei Governi, un'estensione territoriale della gestione unitaria della tratta ferroviaria.

Gli Stati si accordano reciprocamente l'accesso all'infrastruttura sulle tratte Iselle-Domodossola e Iselle-Briga. Per la tratta Iselle-Domodossola il gestore dell'infrastruttura italiana approva l'ammissione del materiale rotabile e dei certificati di sicurezza presentati dal gestore dell'infrastruttura svizzera.

2.4 Disposizioni comuni

Il capitolo terzo della Convenzione definisce le disposizioni comuni. È stabilito che i diversi accordi¹⁰, conclusi all'inizio dello scorso secolo in relazione alla linea del Sempione, saranno se necessario rielaborati.

Negli altri articoli è sancito il principio della sovranità territoriale. Sono disciplinate le questioni che potrebbero sorgere per lo Stato italiano in relazione alla difesa nazionale. L'articolo 9 stabilisce che la responsabilità dei danni avvenuti durante l'esercizio del tratto fra Domodossola e il confine di Stato è attribuita al fornitore della prestazione interessata. Visto che la tratta è situata su territorio italiano, in questo ambito si applica il diritto italiano.

L'articolo 10 della Convenzione conferisce il controllo degli obblighi derivanti dalla presente Convenzione al Comitato direttivo bilaterale già esistente¹¹. Quest'ultimo assicura che gli obblighi definiti nella Convenzione siano rispettati. Risolve i problemi sorti nell'interpretazione e nell'attuazione della Convenzione e sottopone ai Governi proposte per sviluppare il traffico sulla linea del Sempione. L'articolo successivo disciplina la risoluzione delle controversie. Sono inoltre abrogate tre Convenzioni¹² il cui contenuto è superato dalla presente Convenzione. Nel contempo è sciolta anche la Delegazione internazionale per gli affari della ferrovia del Sempione con sede a Berna, i cui compiti a livello statale sono assunti dal Comitato direttivo summenzionato.

¹⁰ RS 0.783.594.542, RS 0.631.252.945.44, RS 0.784.194.542, RS 0.742.140.26, RS 0.818.109.454

¹¹ RS 0.742.140.345.43

¹² RS 0.742.140.22, RS 0.742.140.23 nonché la Convention pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon dès la frontière italo-suisse à Iselle.

3 Ripercussioni

3.1 Sul territorio e l'ambiente

La Convenzione disciplina le competenze tra l'Italia e la Svizzera, nonché tra le imprese di trasporto per la tratta tra Briga e Domodossola. Persegue il miglioramento dell'esercizio della tratta e quindi la promozione di mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente attraverso le Alpi. La Convenzione contribuisce pertanto a realizzare il trasferimento del traffico merci su rotaia sancito nell'articolo 84 della Costituzione federale. In tal modo è possibile garantire lo svolgimento efficiente del traffico merci attraverso il Sempione da parte delle compagnie ferroviarie, come previsto nella pianificazione della NFTA.

3.2 Per l'economia e la popolazione

La Convenzione si prefigge di istituire condizioni quadro ottimali per le imprese di trasporto. Queste ultime dovrebbero in tal modo essere in grado di presentare un'offerta concorrenziale e ottimizzata dal profilo dell'economia aziendale rispetto al traffico stradale. Anche l'economia trae vantaggio da un disciplinamento chiaro tra la Svizzera e l'Italia. Per il fatto che le compagnie ferroviarie saranno in grado di presentare un'offerta di trasporto attrattiva, le relazioni economiche tra la Svizzera e l'Italia, ma anche tra l'Italia e le regioni europee situate a nord della Svizzera, potranno essere intensificate. La Convenzione contribuisce così a sopprimere gli ostacoli al commercio. È tuttavia difficile stimare il guadagno economico che ne potrebbe derivare in base alla Convenzione.

3.3 Per la Confederazione

La Convenzione corrisponde ampiamente alla situazione attuale. La Confederazione continuerà ad assumersi le spese annue di manutenzione e di esercizio per la tratta fino a Iselle, che, salvo nuove disposizioni, sarà gestita dalle FFS. Le attuali conseguenze finanziarie e per l'effettivo del personale della Confederazione si aggirano attorno ai 5 milioni di franchi. Questi costi fanno parte del limite di spesa della convenzione sulle prestazioni conclusa tra la Confederazione e le FFS. Ad esso si contrappongono le entrate provenienti dalle tasse per l'utilizzo dei tracciati e quelle derivanti dal traffico merci e viaggiatori.

Al momento del rilascio della concessione, nel 1896, si era convenuto che l'Italia avrebbe rimborsato alla Confederazione i costi di costruzione iniziali, se la concessione non fosse stata rinnovata. Con la nuova Convenzione, tale obbligo di rimborso si riduce ogni anno cosicché alla scadenza della concessione prorogata di altri 99 anni la riversione all'Italia non comporterebbe più il versamento di un indennizzo, come era previsto nella concessione rilasciata nel 1896.

3.4 Per i Cantoni

La nuova Convenzione non avrà conseguenze per i Cantoni.

3.5 **Conseguenze per l'informatica**

La nuova Convenzione non avrà conseguenze a livello informatico.

4 **Programma di legislatura**

Il progetto non figura nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007. Tuttavia, visto che la concessione scade nel maggio 2005, il progetto è considerato urgente. Il rinnovo della concessione si integra negli obiettivi del nostro Collegio intesi a eliminare gli ostacoli di diritto pubblico, incoraggiare la concorrenza sul mercato interno, adempiere gli impegni internazionali e facilitare l'accesso delle imprese svizzere ai mercati delle merci e dei servizi.

5 **Rapporto con il diritto europeo**

La Convenzione riprende importanti esigenze del diritto europeo quali risultano anche dall'Accordo del 21 giugno 1999¹³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, ad esempio l'accesso all'infrastruttura (art. 3 lett. e n. 1 della presente Convenzione).

La Convenzione è compatibile con il diritto europeo in quanto, secondo l'articolo 12, gli obblighi internazionali delle parti contraenti, inclusi gli obblighi della Repubblica italiana derivanti dalla normativa europea, rimangono espressamente salvi.

6 **Basi legali**

6.1 **Costituzionalità**

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), gli affari esteri competono alla Confederazione, in particolare la conclusione di trattati internazionali. Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali per quanto la loro conclusione non sia di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Nel presente caso non sussiste una simile delega di competenze.

6.2 **Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 24 capoverso 3 della legge sul Parlamento¹⁴, l'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti a referendum. Approva gli altri trattati internazionali mediante decreto federale semplice.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che

¹³ RS 0.740.72

¹⁴ RS 171.10

prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o per la cui attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali.

La Convenzione ha la stessa durata della concessione il cui rilascio essa disciplina (art. 1 cpv. 2) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Non contiene neppure disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. e per la sua attuazione non è necessario emanare leggi federali. Per questo motivo l'Assemblea federale approva la Convenzione mediante decreto federale semplice.

Panoramica delle tratte interessate dalla Convenzione

