



Futuro utilizzo della tratta di montagna del San Gottardo

Rapporto in adempimento del postulato Baumann
12.3521 del 14 giugno 2012

Adottato dal Consiglio federale l'8 ottobre 2014

1. Mandato / contenuto del postulato

Il postulato 12.3521 depositato dal Consigliere agli Stati Isidor Baumann (UR)¹ incarica il Consiglio federale di elaborare un piano di utilizzo per la tratta di montagna del San Gottardo tra Rynächt (Erstfeld) e la Giustizia (Biasca) che garantisca una soluzione equilibrata e largamente sostenuta e tenga conto di tutti gli aspetti settoriali. Il presente rapporto adempie tale richiesta, in quanto prima della consultazione degli uffici la questione è stata sottoposta ai Cantoni direttamente interessati (Uri, Grigioni, Vallese e Ticino), agli Uffici federali e alle ferrovie. Nella risposta del 15 agosto 2012 il Consiglio federale propone di accogliere il postulato, poi adottato dal Consiglio degli Stati il 20 settembre 2012.

2. Situazione iniziale

Con l'apertura della galleria di base del San Gottardo, il traffico ferroviario merci e viaggiatori a lunga distanza verrà trasferito sulla nuova tratta. È quindi necessario ridefinire il ruolo, i benefici e le modalità concrete di utilizzo della tratta di montagna. Il presente rapporto illustra i prossimi passi e gli interventi necessari nell'ottica del Consiglio federale. Il rapporto si focalizza sul periodo successivo all'entrata in vigore della galleria di base del Ceneri e tematizza in particolare i seguenti aspetti:

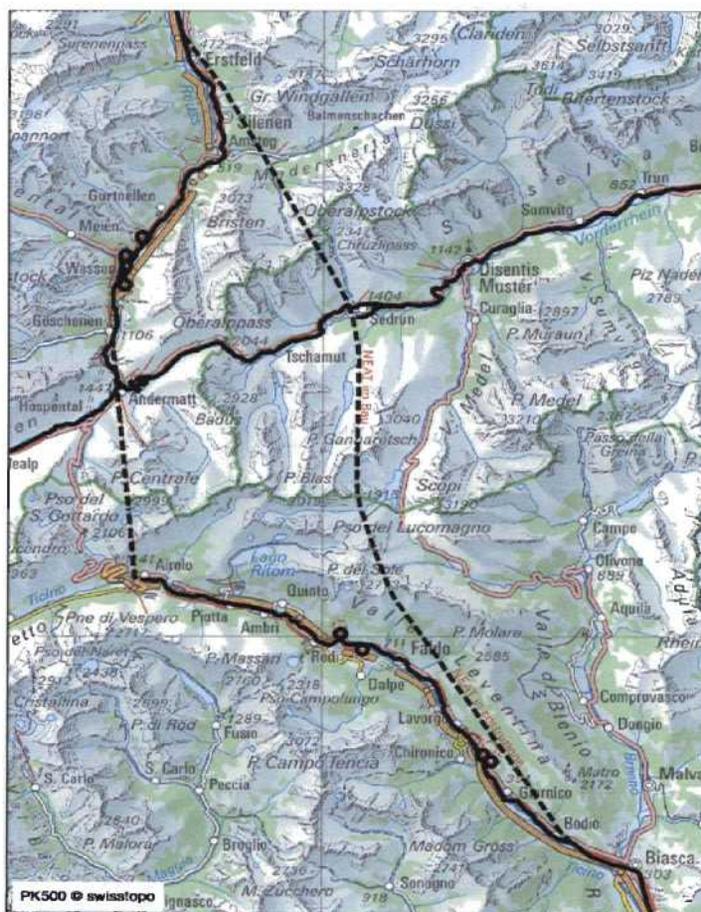
- futura funzione degli impianti e delle aree ferroviari esistenti,
- offerta di collegamenti nella regione,
- costi dell'esercizio e del mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria,
- utilizzo dei manufatti di grande valore storico e culturale,
- opportunità di sviluppo turistico per le regioni direttamente interessate,
- competenza per l'attribuzione di mandati e finanziamento.

¹ 12.3521 Postulato – Tratta di montagna del San Gottardo



Il presente rapporto poggia sulla risposta del Consiglio federale alla mozione Ratti del 1999 (Mo 99.3561) in merito al futuro della linea ferroviaria storica del San Gottardo: «Quando la galleria di base del San Gottardo sarà completata, la tratta di montagna svolgerà tre funzioni principali: servirà ai treni regionali, al traffico turistico e come tratta per alleggerire il traffico nella galleria di base». Il Consiglio federale ritiene che la situazione iniziale non sia cambiata.

Il perimetro geografico del progetto comprende la linea ferroviaria tra Erstfeld (Rynächt) e Biasca (Pollegio Nord) attraverso la vecchia galleria ferroviaria del San Gottardo (cfr. illustrazione sotto). Non sono invece comprese la galleria di base e le tratte d'accesso.



3. Il San Gottardo quale area d'intervento del Progetto territoriale Svizzera

Nel 2012 il Consiglio federale, i Cantoni e i Comuni hanno adottato il Progetto territoriale Svizzera quale base di orientamento per lo sviluppo futuro del territorio svizzero. La regione del San Gottardo vi figura come una delle tre aree d'intervento alpine centrale. Nel documento strategico² si legge: [...] «Stagnazione ed esodo minacciano alcune di queste aree d'intervento. [...] Tuttavia, le regioni alpine dispongono di particolari risorse e qualità [...] e rivestono pertanto un ruolo importante per la Svizzera. [...] Dal punto di vista strategico è necessario assicurare i collegamenti principali, su strada e ferrovia, lungo gli assi nord-sud e est-ovest e proteggerli dai pericoli naturali. I risanamenti che si rendessero

² Progetto territoriale Svizzera, ARE, pag. 89 segg.



necessari sull'infrastruttura di trasporto principale devono essere sfruttati per valorizzare dal profilo territoriale, paesaggistico e ecologico la regione del San Gottardo». Il mantenimento della tratta di montagna del San Gottardo rientra pertanto nei compiti di interesse economico generale che la Confederazione, i Cantoni interessati e i Comuni sono chiamati ad adempiere congiuntamente³.

La Confederazione (rappresentata dalla Segreteria di Stato dell'economia, SECO) e i quattro Cantoni interessati sostengono lo sviluppo economico della regione del San Gottardo attraverso la Nuova politica regionale (NPR), che mira ad aumentare la competitività, a mantenere e creare occupazione e a rafforzare l'identità regionale. Parallelamente, puntano ad intensificare il coordinamento tra gli Uffici federali competenti al fine di sfruttare le sinergie tra gli strumenti di sostegno della Confederazione e favorire così lo sviluppo della regione del San Gottardo. In ogni caso, questi strumenti non dovrebbero ostacolarsi a vicenda.

4. Ambiti di intervento

L'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo, prevista nel dicembre 2016, comporterà cambiamenti per la Confederazione che richiederanno interventi in tre ambiti:

- infrastruttura,
- traffico,
- altre opzioni di utilizzo.

4.1. Infrastruttura

Per «tratta di montagna del San Gottardo» si intende l'insieme degli impianti ferroviari e delle pertinenti aree che *non sono necessari* per l'esercizio della galleria di base, ossia la tratta compresa tra i raccordi alla linea di base a nord e a sud della galleria di base a Erstfeld e Pollegio. Tra gli impianti ferroviari figurano i binari, le linee di contatto nonché altri impianti elettrici necessari all'esercizio ferroviario, gli impianti di protezione e di sicurezza, gli impianti per il pubblico nonché i manufatti quali ponti e viadotti, gallerie o muri di sostegno e i terreni. Concretamente, la tratta comprende circa 90 km di binario doppio (di cui 31,1 km in galleria e 1,34 km su ponti e viadotti) e 11 stazioni.

La tratta di montagna del San Gottardo va considerata eccezionale sia per il carico, sia per la tipologia. Gli influssi ambientali e atmosferici estremi, le difficili condizioni topografiche e una serie di opere infrastrutturali e di protezione costose generano costi di esercizio, manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura relativamente elevati. Dal 2017 questi costi varieranno fortemente in funzione dell'offerta e del volume di traffico. Inoltre, l'attuale concessione per l'infrastruttura delle FFS scade nel 2020. Sotto il profilo infrastrutturale vi è quindi la necessità di una verifica periodica della situazione che servirà da base per decidere in merito all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria a medio e lungo termine.

4.1.1 Costi operativi e di manutenzione dell'infrastruttura

Nel 2013 i costi operativi e di manutenzione dell'infrastruttura della tratta di montagna del San Gottardo sono ammontati a quasi 48 milioni di franchi⁴. A seconda della loro tipologia, questi costi dipendono in misura più o meno marcata dalle corse effettive. In linea di massima si può affermare quanto segue.

³ Progetto territoriale Svizzera, ARE, cap. 7.1 Orientamenti strategici

⁴ Progetto di conto economico 2013 relativo alle tratte e ai nodi



Costi operativi: mentre i costi per la sorveglianza della tratta sono praticamente indipendenti dalle corse effettive, quelli operativi diminuiscono notevolmente se l'offerta viene ridotta e se la prevista automazione dell'esercizio viene realizzata. I costi di gestione delle perturbazioni dipendono sia dalla struttura degli impianti sia dal carico.

Costi di manutenzione: i costi di manutenzione dell'infrastruttura sono influenzati principalmente dalle condizioni (servizio invernale) e dal volume di traffico (tonnellate lorde). Il servizio invernale può essere modificato solo se l'infrastruttura viene adeguata. Poiché sulla tratta non circoleranno più convogli ad alto tonnellaggio quali i treni merci, gli interventi di manutenzione segneranno un netto calo. In particolare, si potrà ottenere una riduzione dei costi anche semplificando gli impianti (ad es. numero di scambi, abbassamento degli standard).

Ne risulta un potenziale di riduzione dei costi pari a un terzo, ossia da 48 a 30 milioni di franchi. Le ripercussioni concrete dipendono dalle corse effettive e dallo sviluppo dell'infrastruttura e se del caso dovranno essere precisate dalle FFS.

4.1.2 Rinnovo e modifica dell'infrastruttura

Attualmente la tratta di montagna del San Gottardo beneficia di costanti reinvestimenti per un ammontare di circa 50 milioni di franchi all'anno⁵. Occorre tuttavia considerare che al momento la politica di investimento è improntata alla prudenza e che i progetti di rinnovo dell'infrastruttura sono stati rinviati al periodo successivo alla messa in servizio della galleria di base.

Poiché però la pianificazione concreta degli investimenti dipende fortemente dall'offerta futura e dallo sviluppo dell'infrastruttura, le FFS dovranno eventualmente precisarla. Attualmente lo stato della rete può definirsi buono e l'infrastruttura è tale da poter gestire traffico ad alta capacità. In caso di riduzione dell'esercizio, sarà possibile, in linea di massima, ridurre anche i costi di rinnovo aumentando gli intervalli per i relativi lavori o smontando le infrastrutture non più necessarie. Un'eventualità, questa, che fino a un certo limite non comporterà un peggioramento della qualità o un deterioramento dell'infrastruttura.

Indipendentemente da ciò, bisogna chiedersi quando sarà necessario procedere a grossi reinvestimenti e se questi avranno ancora senso dal punto di vista economico una volta che la linea di base del San Gottardo sarà in servizio. Un rinnovo/risanamento della vecchia galleria ferroviaria porrebbe con maggior forza la questione del futuro utilizzo della tratta. Nei prossimi anni non sono tuttavia previsti interventi di risanamento di ampia portata. Occorre infine chiarire se i cambiamenti climatici non impongano un aumento degli investimenti in opere di protezione per mantenere l'attuale livello di protezione.

Le questioni relative ai costi e al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria verranno chiarite nell'ambito della convenzione sulle prestazioni conclusa tra la Confederazione e le FFS. Nel quadro dei negoziati in vista della stipula della convenzione 2017-2020, che inizieranno nel 2015, si dovrà tener conto della pianificazione aziendale e degli investimenti di FFS Infrastruttura e dell'impresa incaricata del servizio di trasporto per tutta la durata della concessione.

⁵ Rilevamento dettagliato 2011 effettuato dalle FFS per le quattro principali tipologie di impianti, con proiezione per tutti i tipi di impianto



Conclusione

L'adeguamento e il finanziamento dell'infrastruttura seguono i processi ordinari esistenti tra la Confederazione e le FFS o l'impresa di trasporto. I costi per la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura vanno ottimizzati nell'ambito del tipo di utilizzo convenuto. Questo può anche includere lo smontaggio delle infrastrutture superflue, nella misura in cui non abbia ripercussioni negative durevoli su una futura candidatura a sito patrimonio dell'umanità UNESCO. L'effetto di interventi determinanti sull'infrastruttura ferroviaria su un eventuale riconoscimento come sito UNESCO va quindi valutato tempestivamente. Per poter decidere in merito all'utilizzo a medio e lungo termine della tratta di montagna e in particolare della vecchia galleria, bisognerà riesaminare l'evoluzione della domanda – e quindi dell'offerta – dopo l'entrata in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri.

4.2 Traffico

4.2.1 Traffico viaggiatori

Stando alle affermazioni delle FFS, dopo l'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo l'azienda prevede di offrire un collegamento orario sulla tratta di montagna e, malgrado le misure di ottimizzazione, non sarà in grado di gestire la linea in modo da coprire i costi. Stando alle previsioni, i costi d'esercizio scoperti si aggirerebbero, a seconda della variante di offerta considerata, tra 10 e 16 milioni di franchi.

Fino alla scadenza dell'attuale concessione nel dicembre 2017, la tratta di montagna del San Gottardo è parte integrante della concessione per il trasporto a lunga distanza rilasciata alle FFS ed è quindi destinata a questo tipo di traffico⁶. Poiché il regime dei trasporti al San Gottardo cambierà già nel dicembre 2016 con l'apertura della galleria di base, è probabile che la concessione dovrà essere adeguata prima della scadenza. Fino a dicembre 2017, ossia anche dopo la messa in servizio secondo l'orario della galleria di base del San Gottardo, le FFS sono tenute ad assicurare ogni ora un collegamento a lunga percorrenza nelle stazioni di Svitto, Brunnen, Flüelen, Erstfeld, Göschenen, Airolo, Faido e Biasca. Quest'offerta corrisponde a quanto previsto dal messaggio del Consiglio federale concernente la costruzione di una ferrovia attraverso le Alpi svizzere del 23 maggio 1990.

Nel corso dei lavori per il rinnovo della concessione o il rilascio della nuova concessione dal dicembre 2017 si dovrà decidere se lasciare la situazione immutata o se destinare la tratta di montagna, in parte o completamente, al traffico regionale. È in preparazione un elenco dei criteri che tiene conto delle specificità territoriali (Progetto territoriale Svizzera). Se dal dicembre 2016 verrà destinata al traffico regionale, sarà oggetto della procedura d'ordinazione ordinaria, analogamente a tutte le altre tratte della Svizzera. Questo significa che per poter essere oggetto di ordinazione da parte della Confederazione e dei Cantoni⁷ anche la tratta di montagna dovrà raggiungere un grado di copertura dei costi di almeno il 20 per cento. Qualora fosse destinata al traffico a lunga distanza, il cofinanziamento da parte dei Cantoni e della Confederazione verrebbe a cadere.

Oltre alle FFS, la Südostbahn (SOB) ha manifestato interesse a gestire il servizio di trasporto sulla tratta di montagna del San Gottardo. Nel gennaio 2014 ha presentato all'UFT un'offerta in questo senso partendo dal presupposto che si trattasse di una linea del traffico viaggiatori regionale e che, come tale, non dovesse coprire i costi.

Dopo aver esaminato le offerte presentate dalle FFS e dalla SOB, l'UFT è giunto alla conclusione che la tratta di montagna del San Gottardo non è adatta ad essere gestita in un regime di concorrenza e

⁶ È escluso il collegamento in autobus da Göschenen e da Airolo, gestito in base a una concessione per il traffico regionale (valida fino a dicembre 2019).

⁷ cfr. in particolare art. 6 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16) e, per quanto concerne gli investimenti (grado di copertura dei costi < 30%), anche art. 19 cpv. 3 OITRV



che l'integrazione dei collegamenti nel sistema di trasporto pubblico a lunga distanza nord-sud e nelle reti celeri regionali (S-Bahn) dei Cantoni vicini è un requisito troppo difficile da soddisfare. L'UFT ha quindi deciso di non approfondire dal punto di vista materiale l'offerta presentata dalla SOB e ha incaricato le FFS di rielaborare la loro offerta tenendo conto della concessione sul traffico a lunga distanza valida fino a dicembre 2017. L'offerta rielaborata verrà sottoposta all'UFT nel corso dell'autunno. I Cantoni del San Gottardo saranno invitati ad esprimersi in merito.

Il presente rapporto non può e non deve condizionare le future decisioni relative all'impostazione del servizio di trasporto offerto sulla tratta e alla definizione del tipo di concessione da rilasciare (traffico a lunga distanza o traffico regionale) entro dicembre 2017. Le relative decisioni saranno adottate a partire dall'autunno 2014 nell'ambito dei processi ordinari. Contemporaneamente, verrà definita l'offerta di trasporto dettagliata sulla linea di montagna del San Gottardo. Il Consiglio federale è consapevole che la definizione della politica in materia di fermate e coincidenze sulla tratta di montagna del San Gottardo riveste un'importanza notevole per lo sviluppo economico e territoriale dell'intera regione. Il futuro gestore dovrà quindi considerare un'offerta di trasporto ottimizzata e adeguata alle esigenze come pure pianificare opportuni collegamenti con gli agglomerati dell'Altopiano, come previsto dal Progetto territoriale Svizzera.

4.2.2 Traffico merci

Con l'apertura dalla galleria di base del San Gottardo è probabile che tutti i treni merci, esclusi quelli destinati al servizio delle località lungo la tratta di montagna, transiteranno dalla galleria di base. L'offerta verrà aumentata di una traccia oraria rispetto a quella attuale, tanto che saranno disponibili sei tracce all'ora e per direzione. Secondo lo studio della redditività della NFTA condotto nel 2010, le capacità della galleria di base non verranno pienamente utilizzate prima del 2030. La linea del Lötschberg con la galleria di base funge già oggi da itinerario alternativo al San Gottardo (e viceversa). La capacità complessiva disponibile (con il Lötschberg) basterà probabilmente fino al 2030 circa. Qualora per il traffico merci non fossero disponibili tracce nella quantità e nella qualità previste, ad esempio a causa della concorrenza esercitata dal traffico viaggiatori, occorrerà assorbire l'eventuale traffico supplementare prima di tale data⁸.

Dopo il 2030, è molto probabile che nel comparto del San Gottardo si renderanno comunque necessarie capacità supplementari, ottenibili ad esempio rallentando il traffico a lunga distanza nella galleria di base del San Gottardo o dirottando il traffico supplementare sulla tratta di montagna. Nel traffico merci il programma di sviluppo strategico della Confederazione prevede per il periodo successivo al 2030 una settima traccia attraverso la galleria di base. Tuttavia, a tal fine saranno probabilmente necessari ulteriori investimenti infrastrutturali nelle tratte d'accesso. Le relative misure verranno esaminate nell'ambito dei lavori di pianificazione del programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF).

Riguardo al risanamento della galleria stradale del San Gottardo, il Consiglio federale propone di realizzare un secondo tubo. Il risanamento della galleria esistente implicherebbe la chiusura del collegamento su autostrada tra la Svizzera tedesca e il Ticino; durante questo periodo le automobili e gli autocarri dovrebbero essere trasportati su rotaia. Su tale variante, respinta dal Consiglio federale, il Parlamento non si è ancora espresso. È inoltre incerto se dopo la decisione del Parlamento sarà indetto un referendum.

Durante l'eventuale costruzione del secondo tubo della galleria stradale la tratta di montagna potrebbe assumere un ruolo fondamentale per garantire nel limite del possibile il trasporto su rotaia delle forniture destinate ai cantieri e l'eliminazione dei materiali di scarto. Anche qualora si dovesse riconsidera-

⁸ In questa sede non sono considerate le ripercussioni di un'eventuale autostrada viaggiante su rotaia (breve) realizzata nell'ambito del risanamento della galleria stradale del San Gottardo, in quanto esulano dall'oggetto del presente rapporto.



re l'opzione dei servizi sostitutivi su rotaia, la tratta di montagna avrebbe un ruolo centrale (carico autoveicoli nella galleria di valico tra Airolo e Göschenen, deviazione di treni merci tra Biasca e Rynächt).

Poiché il processo decisionale è ancora in corso e per i motivi summenzionati, il presente rapporto non può trattare in dettaglio i possibili effetti del risanamento della galleria, che andranno valutati quando saranno disponibili le decisioni necessarie e tenendo conto del carattere temporaneo dei lavori. Considerate le numerose interdipendenze, la futura funzione della tratta di montagna del San Gottardo dovrà sempre essere valutata tenendo presente il quadro generale dei trasporti su ferrovia e su strada nella regione del San Gottardo.

Nella sua forma attuale, la tratta di montagna potrebbe adempiere solo in parte la funzione di decongestionamento per il traffico merci, visto che il corridoio da 4 metri passerà dalla galleria di base (e non dalla tratta di montagna). Questo significa che né i treni viaggiatori a due piani né i semirimorchi alti 4 metri e larghi 2,60 potranno essere dirottati sulla tratta di montagna. A seconda dell'evoluzione del traffico dopo la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo, bisognerà verificare, verso il 2025, se l'infrastruttura esistente risponde ancora ai bisogni del traffico merci o se sono necessari adeguamenti tecnici e se questi sono sostenibili. Qualora la tratta di montagna fosse effettivamente chiamata a svolgere una funzione di decongestionamento per il traffico merci con profilo superiore, le FFS dovrebbero elaborare un piano di attuazione adeguato che comprenda anche gli interventi di rinnovo ai binari e agli impianti di protezione. Tale decisione andrà adottata per tempo nell'ambito di un'analisi globale della rete ferroviaria nazionale.

Conclusioni

Il rilascio della concessione e il finanziamento del traffico viaggiatori sulla tratta di montagna del San Gottardo sono retti dalle stesse regole che valgono per il resto della rete ferroviaria svizzera. Il collegamento regionale gestito da un'impresa di trasporto concessionaria è garantito almeno fino alla scadenza della concessione in corso di validità, ossia fino a dicembre 2017. Le decisioni sull'offerta a medio e lungo termine nei settori del traffico viaggiatori e merci sulla tratta di montagna vengono adottate a tappe in base all'evoluzione della domanda dopo l'entrata in servizio integrale della linea di base, ossia al più presto nel 2025. Se a lungo termine la tratta di montagna dovrà ricoprire una funzione di decongestionamento per il traffico merci bisognerà analizzare, verso il 2025, se l'infrastruttura esistente corrisponde ancora ai bisogni del traffico merci o se sono necessari adeguamenti tecnici e se questi sono sostenibili.

4.3 Altri ambiti di intervento

4.3.1 Importanza della tratta di montagna per la regione del San Gottardo

La tratta di montagna ha un ruolo importante per lo sviluppo della regione del San Gottardo. Da un lato, è un'arteria fondamentale che garantisce i collegamenti e la mobilità all'interno della regione e permette di raggiungere rapidamente i centri economici⁹. Dall'altra, ha un'importante funzione di raccordo per il turismo proveniente dagli agglomerati dell'Altipiano e del Ticino e per il turismo internazionale. La tratta assume un'importanza rilevante anche per il collegamento est-ovest tra la valle di Goms e la regione di Surselva. Poiché in futuro la regione del San Gottardo dipenderà in misura maggiore dal turismo, è indispensabile mettere a punto collegamenti comodi e veloci. I fattori trainanti per lo sviluppo economico, come ad esempio l'unificazione dei comprensori sciistici di Andermatt, Sedrun

⁹ Cfr. anche «Wachstumsrelevanz der Erreichbarkeit», BAK Basel 2011 in «Die Volkswirtschaft 10/2011», SECO (ed.)



e Disentis o la creazione di un centro nazionale per gli sport invernali (qualora fosse realizzato ad Andermatt), richiedono infrastrutture di trasporto ben sviluppate e nel limite del possibile collegamenti senza soluzione di continuità con i maggiori agglomerati.

4.3.2 Candidatura a sito patrimonio dell'umanità UNESCO

Da qualche tempo si discute della possibilità di candidare la regione del San Gottardo a sito patrimonio dell'umanità UNESCO secondo la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (RS 0.451.41) vista la funzione di importante asse di transito europeo nord-sud svolta in passato come ora. Il sito si compone di vie di comunicazione storiche e di singoli oggetti e comprende la zona tra Erstfeld e Biasca. La tratta di montagna del San Gottardo, che è l'unico elemento storico tuttora in servizio, presenta una serie di manufatti di elevato valore storico e culturale e funge da colonna portante del progetto.

Negli anni 2007-2008 i Cantoni di Uri e Ticino hanno avviato congiuntamente alle FFS e all'Ufficio federale della cultura i lavori preliminari per studiare le probabilità di successo di una candidatura della regione del San Gottardo a sito patrimonio dell'umanità UNESCO. Pur evidenziando un potenziale, questi lavori sono stati sospesi nel 2009 visto che per un'eventuale candidatura era necessario definire il futuro della tratta di montagna dal punto di vista infrastrutturale e operativo.

Secondo la Convenzione summenzionata, ogni Stato parte è tenuto a stilare un inventario dei beni culturali e naturali situati sul suo territorio da iscrivere nell'elenco dei siti patrimonio dell'umanità. Anche se non significa ancora l'iscrizione in tale elenco, l'inserimento nell'inventario nazionale (*elenco indicativo*) è il presupposto per poter presentare una candidatura all'UNESCO. L'elenco indicativo per la Svizzera è stato approvato dal Consiglio federale nel 2004 e verrà prevedibilmente rivisto nel 2016. Entro tale data bisognerà adottare una decisione in merito alla candidatura a sito UNESCO, sempre che si voglia presentarla nei prossimi dieci anni.

Attualmente si ritiene che vi siano probabilità oggettive di successo unicamente per una candidatura incentrata sulla tratta di montagna del San Gottardo. Anche se può enfatizzare l'importanza della tratta, la regione circostante non presenta, di per sé, un'integrità e un'autenticità sufficiente per poter far parte formalmente dei siti patrimonio dell'umanità. Inoltrando una candidatura, la Svizzera si impegnerebbe a garantire a lungo termine il mantenimento e l'esercizio della tratta di montagna. È vero che, anche se sono siti patrimonio dell'umanità, opere ingegneristiche quali le linee ferroviarie possono essere adeguate per soddisfare determinate esigenze operative attuali, rendendo possibile, in linea di massima, anche la progressiva ottimizzazione dei costi perseguita dal Consiglio federale. Tuttavia, una dismissione completa o parziale o una conversione determinante dell'esercizio e dell'infrastruttura della tratta di montagna sarebbe in conflitto con una candidatura a sito UNESCO. L'esempio della tratta dell'Albula e del Bernina della Ferrovia retica, terza ferrovia al mondo ad essere stata inserita - nel 2008 - nel patrimonio dell'umanità UNESCO, dimostra che gli adeguamenti infrastrutturali sono senz'altro possibili. Alla luce degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera, nella consueta ponderazione degli interessi effettuata nell'ambito della procedura di approvazione l'interesse pubblico alla conservazione dell'autenticità e dell'integrità dell'impianto è molto elevato rispetto ad altri interessi.

Il Consiglio federale ritiene che attualmente non sia possibile fornire una risposta risolutiva alla questione del futuro orientamento e utilizzo della tratta di montagna. Come già esposto, occorre piuttosto una verifica periodica dell'offerta e della domanda come pure dell'efficacia dell'infrastruttura ferroviaria esistente. Poiché, stando così le cose, non è possibile definire una strategia a lungo termine per il mantenimento della tratta in questione, una candidatura a sito patrimonio dell'umanità non ha probabilità di successo. Di conseguenza, secondo il Consiglio federale l'inserimento nell'elenco indicativo per il prossimo termine di revisione (2016) non è opportuno, anzi contribuirebbe ad assottigliare le probabilità di successo di un'eventuale candidatura a medio o lungo termine.



Il Consiglio federale è del parere che le possibilità di presentare una candidatura a sito patrimonio dell'umanità vadano lasciate aperte. Raccomanda pertanto di ottimizzare in un primo tempo i dati disponibili, relativi alle ripercussioni finanziarie del progetto per la Confederazione e gli enti responsabili. Va inoltre chiarito quali sono le condizioni quadro indispensabili per il successo di una candidatura e quali opzioni l'inserimento del sito nel patrimonio dell'umanità UNESCO lascerebbe aperte per eventuali future modifiche dell'infrastruttura e dell'offerta ferroviaria. I servizi federali interessati procederanno a tempo debito al rilevamento dei dati necessari, in base ai quali si potranno trarre conclusioni vincolanti in merito ai costi e ai benefici di tale candidatura per l'economia nazionale.

Indipendentemente da un'eventuale candidatura a sito UNESCO, la tratta di montagna del San Gottardo va considerata un oggetto degno di protezione ai sensi della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, che impone alla Confederazione di provvedere affinché i monumenti culturali siano rispettati e, nella misura in cui l'interesse generale lo richieda, siano conservati il più possibile intatti. Le trasformazioni edili sulla tratta di montagna devono quindi essere oggetto di una ponderazione tra l'interesse generale alla protezione di un monumento nazionale e interessi di altro tipo, in particolare economici.

4.3.3 Sviluppo turistico della regione del San Gottardo

Pur non contribuendo allo sviluppo della regione, l'apertura della galleria di base del San Gottardo permette di valorizzare l'immagine della regione e il marchio «San Gottardo». Il fatto di dare visibilità nazionale e internazionale alla regione è un'opportunità unica, che non va sprecata.

Attualmente vari uffici e servizi all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale si occupano dello sviluppo futuro della regione del San Gottardo. L'area tra Altdorf e Bellinzona (nord-sud) e tra Fiesch e Flims (est-ovest) fa parte della Nuova politica regionale della Confederazione attuata sotto il coordinamento della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). I Cantoni di Uri, Ticino, del Vallese e dei Grigioni hanno presentato alla SECO un programma d'attuazione congiunto per promuovere lo sviluppo della regione San Gottardo. Con esso, i quattro Cantoni sottolineano la loro volontà di sviluppare la regione attorno al San Gottardo per farne uno spazio vitale ed economico continuo con un'offerta turistica interessante. Per la SECO, che contribuisce per circa la metà al finanziamento, il programma riveste un'elevata importanza strategica.

Il Consiglio federale ritiene fondamentale che i progetti di valorizzazione turistica legati in qualche modo alla ferrovia siano raggruppati in un unico programma e che gli attori chiave agiscano in modo coordinato. Sia le FFS che la Confederazione e i Cantoni ritengono che lo sviluppo economico e turistico della regione dipenderà dal mantenimento di un'offerta di base sulla tratta di montagna con la relativa politica di fermate. Oltre alla possibile valorizzazione commerciale delle attività legate in qualche modo alla ferrovia, va menzionata la funzione di raccordo alla linea Glacier-Express e ad altre ferrovie/tratte turistiche. A questo proposito, occorre anche definire il futuro ruolo della fermata di Göschenen e appurare la possibilità di farla diventare un punto di snodo per i collegamenti turistici locali (compreso il collegamento con il nuovo comprensorio sciistico Andermatt–Seddrun–Disentis). Dal canto suo, la tratta di montagna del San Gottardo trae ampiamente vantaggio dallo sviluppo positivo della regione, che si traduce nell'aumento del numero di passeggeri.

4.3.4 Altre offerte ferroviarie

Da più parti è stato espresso interesse per un esercizio con treni storici sulla tratta di montagna che sia completamente indipendente dal servizio di trasporto regolare. Simili offerte potrebbero completare il servizio regolare, sempre che adempiano le esigenze di sicurezza e le tracce necessarie siano disponibili. Per ora il Consiglio federale non ritiene necessari interventi in questo senso eccetto che per un'eventuale procedura di rilascio della concessione e dell'autorizzazione.



Conclusione

Attualmente un'eventuale candidatura della tratta di montagna del San Gottardo a sito UNESCO non offre probabilità di successo in quanto, finché non vi saranno dati attendibili sul volume di traffico dopo l'entrata in servizio della linea di base, la tratta di montagna dovrà essere sottoposta a verifiche periodiche per accertare la funzionalità, i costi e la necessità di adeguare l'infrastruttura. Secondo il Consiglio federale l'inserimento nell'elenco indicativo per il prossimo termine di revisione (2016) non è opportuno, anzi contribuirebbe ad attenuare le probabilità di successo di una candidatura a medio o lungo termine.

La possibilità di una candidatura della tratta di montagna del San Gottardo a sito UNESCO va tuttavia lasciata aperta. A tale scopo, occorre elaborare una base di dati che permetta di formulare conclusioni vincolanti sui costi e i benefici di tale candidatura per l'economia nazionale. Il Consiglio federale sostiene inoltre espressamente lo sviluppo economico e turistico della regione nell'ambito della politica regionale della Confederazione poiché crea sinergie con l'offerta ferroviaria sulla tratta in questione.

5. Prossimi passi

La strategia futura del Consiglio federale poggia sulle considerazioni di cui sopra. La strategia tiene conto delle condizioni quadro variabili nel tempo e si basa sui seguenti principi:

- alla tratta di montagna del San Gottardo si applicano le stesse regole come per il resto della rete ferroviaria svizzera;
- le questioni aperte, in particolare la definizione dell'offerta di trasporto dettagliata e della politica delle fermate, vanno risolte nell'ambito dei processi ordinari esistenti;
- processo decisionale a tappe con relative scadenze; analisi completa della situazione almeno 5 anni dopo l'entrata in servizio della galleria di base del Ceneri;
- i collegamenti ferroviari regionali vanno disciplinati mediante la procedura di rilascio della concessione (traffico a lunga distanza) o di ordinazione (traffico regionale);
- limitare la conservazione e la manutenzione degli impianti alle infrastrutture necessarie in base all'utilizzo effettivo;
- esaminare la possibilità per il gestore di scaglionare lo smantellamento delle infrastrutture superflue;
- garantire i collegamenti locali mediante il traffico merci (trasporto a carri completi), in particolare anche durante l'eventuale costruzione del secondo tubo della galleria stradale; eventualmente, permettere la funzione di decongestionamento con qualsiasi tipo di treno;
- promuovere l'utilizzo della tratta di montagna per attività turistiche e di altro tipo.

5.1 Offerta di trasporto

Da dicembre 2016 le FFS svilupperanno gradualmente l'offerta sulla tratta di montagna del San Gottardo. Le FFS hanno elaborato un piano d'offerta integrato con i Cantoni di Uri e Ticino e con l'UFT, la cui conformità alla concessione per il trasporto a lunga distanza dovrà essere verificata. In caso di non conformità, il piano dovrà essere rielaborato. L'obiettivo è di garantire un collegamento orario. Per il periodo compreso tra l'apertura della galleria di base del San Gottardo e quella del Ceneri (2017-



2020) è stato elaborato un piano intermedio. L'offerta prevista verrà implementata dopo l'entrata in servizio della galleria del Ceneri, ossia da dicembre 2019. Vanno sentiti la Confederazione, i Cantoni, i responsabili del turismo e i rappresentanti della ferrovia Matterhorn-Gotthard-Bahn.

5.2 Concessione

La concessione per il trasporto a lunga distanza delle FFS scade a fine 2017. Considerata la complessità della situazione, la procedura di rinnovo per l'esercizio della tratta di montagna del San Gottardo e per la galleria di base va avviata per tempo. Poiché la procedura dipende dalla tipologia di offerta, dal materiale rotabile, dalla classificazione della tratta (traffico a lunga distanza o regionale) e dal finanziamento e dato che questi fattori influenzano a loro volta la procedura, occorre considerare l'intero sistema ferroviario del San Gottardo (linea di base e tratta di montagna). La procedura preciserà anche i criteri in base ai quali verrà definito il tipo di traffico sulla tratta di montagna da dicembre 2017 (traffico a lunga distanza o traffico regionale). Tutti i lavori si svolgono nell'ambito dei normali processi di ordinazione dell'offerta di trasporto.

5.2.1 Traffico a lunga distanza

Generalmente una concessione per il traffico a lunga distanza è rilasciata per 10 anni. Se necessario la durata di validità può essere ridotta. Qualora fosse revocata prima della scadenza perché l'esercizio ferroviario previsto sulla tratta di montagna non è più possibile a causa di fattori ambientali, la Confederazione sarebbe tenuta a risarcire la concessionaria. Con l'apertura della galleria di base del San Gottardo sarà necessario adeguare la concessione per il periodo compreso da dicembre 2016 a dicembre 2017 (scadenza della concessione). Si tratterà di definire il punto di partenza e di arrivo delle linee garantendo al contempo che le fermate lungo la tratta di montagna siano servite con cadenza oraria. Se dal rinnovo della concessione a dicembre 2017 il servizio ferroviario sulla tratta verrà considerato traffico a lunga distanza, le FFS dovranno assicurare un'offerta minima conforme alla concessione fino alla scadenza di quest'ultima e autofinanziarla.

5.2.2 Traffico regionale

Alla procedura di concessione si applicano le stesse condizioni come per il traffico a lunga distanza. Se dal rinnovo della concessione nel dicembre 2016 la tratta di montagna del San Gottardo verrà destinata al traffico regionale, l'offerta dovrà essere commissionata nell'ambito della procedura ordinaria di ordinazione. La procedura in senso stretto sarà avviata nel 2016 per il periodo d'orario 2017/2018: le FFS verranno invitate dai Cantoni, d'intesa con l'UFT, a presentare un'offerta per il periodo d'orario 2018/2019. Il contenuto, il finanziamento e la scadenza dell'ordinazione devono essere definiti in modo per quanto possibile flessibile per lasciare aperte tutte le opzioni di intervento per il futuro.

5.3 Esercizio, manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura

La procedura concreta relativa all'esercizio, la manutenzione e il rinnovo (o lo smantellamento) dell'infrastruttura ferroviaria è disciplinata nella convenzione sulle prestazioni conclusa tra l'UFT e il gestore (FFS). Per il periodo coperto dalla convenzione sulle prestazioni 2017-2020 va presentato un piano ottimizzato per ridurre i costi in questo settore. Ulteriori ottimizzazioni nonché un'eventuale accelerazione dello smantellamento di parti dell'infrastruttura dovranno essere concretizzate nel periodo oggetto della convenzione successiva (2021-2024), tenendo conto delle ripercussioni su un'eventuale candidatura a sito UNESCO.



5.4 Altre opzioni di utilizzo

Per lasciare aperte tutte le opzioni in vista dell'utilizzo a medio e lungo termine della tratta di montagna, occorre rinunciare ad inserire il San Gottardo nell'elenco indicativo del 2016 dei siti candidati a patrimonio dell'umanità UNESCO. L'eventualità di una candidatura va esaminata in modo più approfondito.

Il Consiglio federale sostiene lo sviluppo economico e turistico della regione nell'ambito della politica di sviluppo regionale della SECO poiché ritiene che così si possano sfruttare le sinergie esistenti con l'esercizio ferroviario sulla tratta. Le corse con treni storici o turistici sulla tratta di montagna (o su parti di essa) sono viste positivamente purché non pregiudichino l'esercizio ferroviario «regolare» e non generino costi supplementari per la Confederazione.

Tutti i futuri lavori si svolgeranno nell'ambito dei processi ordinari esistenti; il Consiglio federale ritiene che non siano necessari ulteriori interventi.

6. Sintesi

Per ragioni politiche, storiche e trasportistiche la dismissione della tratta di montagna del San Gottardo non è opportuna a breve-medio termine. Con l'apertura della galleria di base del San Gottardo, il traffico ferroviario merci e viaggiatori a lunga distanza verrà trasferito sulla nuova tratta. È quindi necessario ridefinire il ruolo, i benefici e le modalità concrete di utilizzo della tratta di montagna. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, il Consiglio federale conclude quanto segue:

- fino a nuovo avviso la tratta di montagna del San Gottardo deve restare integrata nella rete svizzera dei trasporti pubblici e va mantenuta per i trasporti turistici e di collegamento;
- vista l'evoluzione incerta della domanda, la situazione va riesaminata periodicamente; si potranno adottare decisioni vincolanti sul tipo di utilizzo della tratta di montagna a medio e lungo termine solo quando saranno disponibili dati attendibili sull'evoluzione del traffico dopo l'entrata in servizio della galleria di base del Ceneri (secondo le attuali previsioni non prima del 2025);
- le future convenzioni con l'impresa di trasporto e il gestore dell'infrastruttura (concessione, ordinazione, infrastruttura) sono concluse nell'ambito dei processi ordinari esistenti;
- la conservazione e l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria sulla tratta di montagna nella forma attuale sono molto costosi; Dalla manutenzione e dal rinnovo della tratta di montagna vanno quindi privilegiate misure volte ad abbattere i costi, che permettono a un operatore e a eventuali altri investitori/interessati di gestire fino a nuovo avviso la tratta di montagna in modo da coprire del tutto o almeno in parte i costi d'esercizio;
- poiché attualmente un'eventuale candidatura del San Gottardo a sito patrimonio dell'umanità non ha probabilità di successo, il Consiglio federale non ritiene opportuno inserire la regione nell'elenco indicativo per il prossimo periodo di revisione (2016). La possibilità di una candidatura va tuttavia lasciata aperta. A tal fine, è necessario predisporre una base di dati che permetta di formulare conclusioni vincolanti in merito ai costi e ai benefici di tale candidatura per l'economia nazionale.