



PRO GOTTARDO ProGottardo – Ferrovia d’Europa

## DOCUMENTO DI LAVORO

### PER IL SEMINARIO

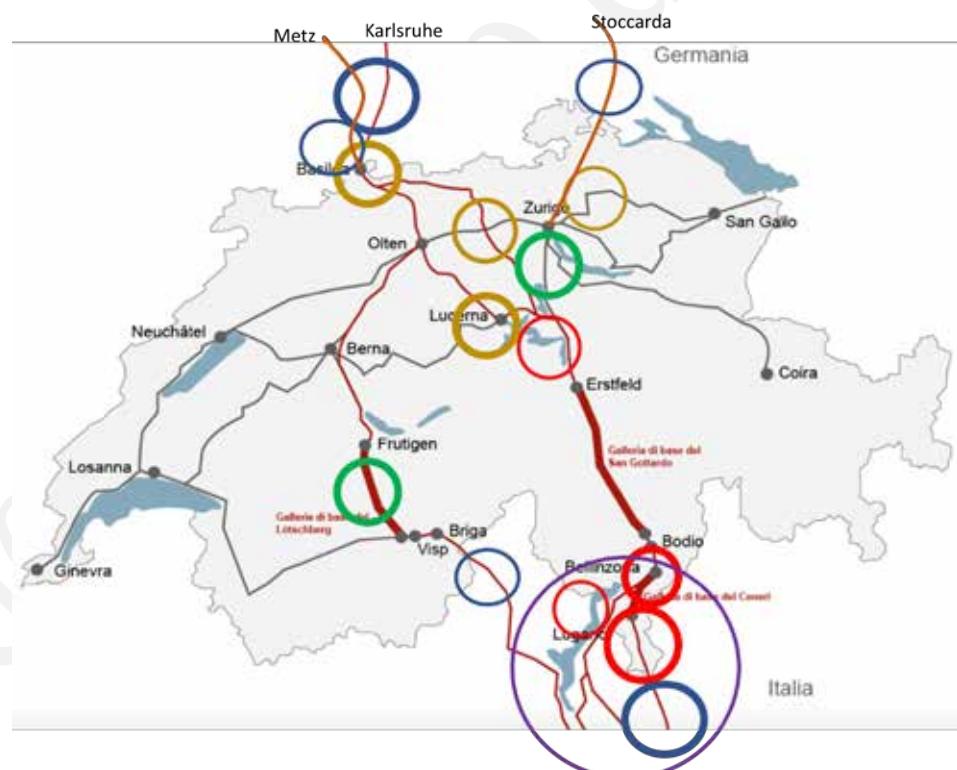
#### *Il futuro di ALPTRANSIT*

#### **Prospettive e alternative di finanziamento delle grandi infrastrutture ferroviarie**

Lugano, Campus USI/SUPSI

10 ottobre 2025 / ore 13.30 – 17.30

(si prega di non diffondere / il contenuto di questo documento impegna esclusivamente gli autori)



Redazione: Dr. Gianni Ghisla

Collaborazione: Prof. Remigio Ratti

Settembre 2025 / Versione 4.9.2025

## Sommario

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduzione e interrogativi .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Quadro istituzionale: Confederazione e FFS (attori principali) .....</b>                           | <b>5</b>  |
| 2.1      | Confederazione .....  | 5         |
| 2.2      | FFS .....   | 6         |
| <b>3</b> | <b>Il sistema di finanziamento della ferrovia e la politica finanziaria della Confederazione.....</b> | <b>7</b>  |
| 3.1      | Cenni storici .....   | 7         |
| 3.2      | Il fondo FIF .....  | 7         |
| 3.3      | La politica finanziaria della Confederazione .....  | 9         |
| <b>4</b> | <b>Ampliamento dell'infrastruttura: progetti, costi attuali e previsioni .....</b>                    | <b>11</b> |
| 4.1      | I programmi di sviluppo e ampliamento: SIF, PROSSIF / FA 2025, FA 2035.....                           | 11        |
| 4.2      | I progetti riguardanti l'asse transalpino con le linee di accesso alle gallerie di base .....         | 13        |
| 4.2.1    | I progetti in Svizzera.....   | 13        |
| 4.2.2    | I progetti relativi alle vie di accesso in Italia, in Germania e in Francia.....                      | 15        |
| 4.2.3    | I costi di AlpTransit (gallerie di base).....   | 18        |
| 4.3      | Dai costi attuali alle previsioni: un'evoluzione preoccupante .....                                   | 18        |
| 4.3.1    | Sintesi dei crediti e dei costi finali previsti.....  | 18        |
| 4.3.2    | La previsione dei costi per i progetti attualmente avviati.....                                       | 20        |
| 4.3.3    | I costi fuori controllo: quali le ragioni? .....  | 22        |
| 4.4      | Finanziamento: basi normative.....  | 23        |
| <b>5</b> | <b>Il finanziamento dei grandi progetti ferroviari e di AlpTransit .....</b>                          | <b>25</b> |
| 5.1      | Cenni storici .....   | 25        |
| 5.2      | Modelli di finanziamento pubblico-privato .....   | 26        |
| 5.2.1    | L'esempio del Tunnel sotto la Manica .....  | 26        |
| 5.2.2    | Il Project financing e i fondi sovrani .....  | 27        |
| 5.2.3    | Fondi sovrani in Svizzera: una vita difficile .....   | 28        |
| 5.3      | Il finanziamento di AlpTransit: storia lunga, tribolata e istruttiva.....                             | 28        |
| 5.4      | Il finanziamento in Europa e in Italia.....   | 31        |
| 5.4.1    | Europa .....  | 31        |
| 5.4.2    | Italia .....  | 32        |

## Bibliografia

## Allegato

## 1 Introduzione e interrogativi

Il futuro della rete ferroviaria svizzera ed europea, in particolare il completamento di AlpTransit con i necessari accessi alle gallerie di base a nord come a sud, dipende, oltre che dalla volontà politica, direttamente dalla questione finanziaria, quindi dalla possibilità di disporre dei capitali necessari e di modelli di finanziamento in grado di rispondere a numerosi criteri di ordine politico, economico-finanziario e di valutazione dei rischi.

In epoca recente, la Confederazione ha assunto pressoché esclusivamente gli oneri finanziari del mantenimento e dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Ciò è stato il caso anche per la costruzione di AlpTransit, opera epocale di portata europea, che ha impegnato l'ente pubblico sull'arco di quasi tre decenni con un investimento di ca. 23 miliardi di CHF, provenienti da un fondo alimentato prevalentemente con entrate fiscali (FIF, Fondo per l'Infrastruttura Ferroviaria). Il progetto AlpTransit e il suo finanziamento sono stati il frutto, negli anni Novanta, di un lungo e complesso itinerario politico tipicamente elvetico, i cui compromessi hanno portato alla realizzazione di un'opera rimasta purtroppo incompiuta: alle tre gallerie di base del Lötschberg, del Gottardo e del Ceneri mancano in buona parte gli accessi, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali, a sud come a nord. Una situazione dovuta anche al fatto che, diversamente da quanto avvenne in occasione della prima galleria ferroviaria nell'Ottocento, Italia e Germania non hanno contribuito al finanziamento. Anzi, la Svizzera si è pure impegnata con oltre 400 milioni a co-finanziare l'ottimizzazione delle tratte di accesso esistenti fuori dai propri confini. Un'opera rimasta in sospeso dunque, dal destino oggi incerto. E questo per diverse ragioni.

Da un lato, con la strategia "Prospettiva Ferrovia 2050" la Confederazione ha adottato, per intanto, una politica ferroviaria fondata su una concezione alquanto discutibile, improntata ad assicurare il traffico sulle corte e medie distanze. Una concezione che trascura i raccordi con la rete europea (TEN-T) e il traffico passeggeri di lunga percorrenza, di conseguenza non comprende il completamento di AlpTransit, rimandato alla seconda metà del secolo. Altrettanto importante è l'acuirsi della situazione finanziaria. Le esigenze sul fronte della manutenzione della rete, come pure i grandi progetti di ampliamento di numerosi nodi interni hanno fatto lievitare i costi a dismisura, pressoché raddoppiati rispetto alle previsioni, già sul medio termine della fase di ampliamento 2035. Si aggiunga che il popolo svizzero ha detto recentemente no ai progetti di ampliamento della rete autostradale. Tutto ciò non poteva rimanere senza ripercussioni. Alla fine del 2024 il Consigliere Federale Albert Rösti, capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti e delle telecomunicazioni (DATEC), ha infatti lanciato l'operazione "Trasporti 2045" e dato mandato al Politecnico di Zurigo di procedere ad una valutazione di tutti i progetti di ampliamento dei diversi vettori di trasporto, con l'obiettivo di ridefinire le priorità. Il rapporto è atteso per l'inizio di ottobre.

Questa situazione di incertezza, dominata dal timore delle regioni di vedersi defraudate dei loro progetti, ha spinto recentemente la Svizzera francese ad alzare decisamente i toni del dibattito con una perentoria rivendicazione: mettere l'asse est-ovest e le tratte romande all'apice delle priorità. Metaforicamente: la coperta già corta si vede vieppiù strappata...

È quindi facilmente intuibile come la politica elvetica, già per vocazione sintonizzata tanto sul risparmio quanto sugli interessi regionali, sia attualmente poco propensa a promuovere, sul medio e lungo termine, il completamento di AlpTransit, un'opera di interesse eminentemente europeo. D'altro canto, si trova però sempre più sotto pressione, non potendo permettersi di mettere in gioco l'infrastruttura ferroviaria, ignorando tanto gli interessi dei grandi centri economici situati sui due assi nord-sud e est-ovest quanto le dinamiche legate alla coesione nazionale. Siamo di fronte ad un quadro politico per molti versi simile a quello degli anni Novanta quando, sulla base di un compromesso tipicamente elvetico, ci si accordò sulle gallerie di base e venne creato il già citato fondo per il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie FIF.

Che la situazione richieda un ripensamento urgente lo ha confermato a più riprese lo stesso Consigliere Federale Albert Rösti in Parlamento in relazione a diversi atti<sup>1</sup>, rispondendo dapprima il 18.6.2025 alla

<sup>1</sup> Si vedano: Mozione Eva Herzog 25.3233, Interpellanza Eva Herzog 25.3143, Interpellanza Andrea Gmür-Schönenberger 24.4428, Mozione Andrea Gmür-Schönenberger (25.3953), Postulato Farinelli 25.3080.

mozione Herzog, in seguito, più recentemente il 25.9.2025, alla mozione Gmür-Schönenberger. L'importanza di questo dibattito parlamentare non può essere sottovalutata per capire l'attuale situazione politica e, specificamente, le possibilità che il dibattito sulla politica dei trasporti possa realmente riaprirsi e dare adito a nuove prospettive. Le due senatrici all'origine delle mozioni, Eva Herzog e Andrea Gmür-Schönenberger, hanno ribadito tre aspetti chiave:

- l'urgenza di trovare nuove risorse per alimentare il FIF, quale premessa per realizzare i progetti già in corso di pianificazione e quelli futuri,
- la valutazione del Politecnico di Zurigo non deve dare adito ad una semplice ridistribuzione di progetti miliardari sull'arco temporale, perché una tale politica sarebbe miope,
- sussistono senz'altro le possibilità di trovare mezzi finanziari necessari (diverse decine di miliardi).

Nella sua risposta il CF A. Rösti ha ammesso che quanto richiesto dalle autrici delle mozioni costituisce la premessa per poter veramente realizzare *"nei prossimi 20 anni i progetti necessari nei settori del trasporto pubblico, segnatamente per la ferrovia."* L'ordine di grandezza è di 60 mld. e questo senza tenere in considerazione il completamento di AlpTransit. Di conseguenza gli atti parlamentari sono stati accolti dalle Camere. (cfr. i tre interventi integrali tenuti al Consiglio degli Stati nell'allegato).

La posta in gioco è alta, eppure i segnali indicano un dibattito politico in procinto di potersi riaprire. Serve un modo per affrontare i problemi che non si limiti a rispalmare le risorse attuali sull'arco temporale, ma abbia il coraggio di confrontarsi con la questione delle risorse e pure con il freno all'indebitamento. Serve altresì aprire un nuovo capitolo della politica dei trasporti sul medio e lungo periodo, con una nuova concezione d'insieme e una diversa strategia, riguardante anche finanziamento.

A questo punto occorre chiedersi: esiste una prospettiva realistica per rilanciare il progetto AlpTransit con i diversi accessi alle gallerie di base in tempi ragionevoli, ossia con una progettazione entro il 2045 e l'esecuzione delle opere atappe nei decenni seguenti nell'ambito di una nuova strategia della politica di trasporti? È ragionevole, trattandosi di una vitale componente del corridoio Reno-Alpi (ridefinito di recente quale *North Sea-Rhine-Mediterranean Transport Corridor* con l'integrazione del percorso su Lione e Marsiglia), rilanciare il progetto con la ripresa urgente della pianificazione e della contrattazione con i partner europei e con la ricerca di adeguati modelli di finanziamento, se del caso anche con capitali privati?

Ovviamente ciò presuppone quel ripensamento politico di ampia portata a cui si è alluso, con la maturazione nella società e in Parlamento di una decisa volontà, orientata ad una visione sovraordinata della politica dei trasporti. Occorre pure tenere presente che saranno invitabili modifiche dell'apparato normativo e quindi, al limite, il coinvolgimento della volontà popolare.

In quest'ottica può assumere un'importanza decisiva la discussione intesa ad affrontare le due questioni cruciali: quella finanziaria e quella europea, peraltro strettamente connesse.

Con l'intento di fornire alcuni spunti a questa discussione, di seguito si affrontano in maniera sintetica alcune questioni attinenti specificamente alla chiarificazione della possibile architettura finanziaria alla base dei grandi progetti infrastrutturali ferroviari. Ecco le principali:

- **Qual è il quadro istituzionale che caratterizza la gestione delle infrastrutture ferroviarie in Svizzera?**
- **Quali sono le attuali modalità di finanziamento della manutenzione e dell'ampliamento delle infrastrutture ferroviarie? Come si inseriscono nella politica finanziaria della Confederazione?**
- **Come si configura l'attuale programma di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria elvetica? Quali i costi dei progetti e quali le previsioni future? Quali le basi normative vigenti?**
- **Come è stata finanziata storicamente la linea transalpina del Gottardo in quanto progetto europeo? Quali aperture sono oggi possibili e auspicabili verso e dall'Europa?**
- **Quali sono le possibili modalità di finanziamento che entrano in considerazione per il futuro?**
-

## 2 Quadro istituzionale: Confederazione e FFS (attori principali)

La competenza sovraordinata per la politica dei trasporti e conseguentemente per le scelte finanziarie riguardanti la rete ferroviaria spetta alla Confederazione e le decisioni al Consiglio Federale e al Parlamento, tenendo conto del fatto che l'amministrazione, segnatamente con l'UFT, assume un ruolo essenziale. D'altro canto, i partner importanti sono, da un punto di vista istituzionale, i Cantoni che hanno tuttavia competenze limitate, e le FFS, con l'aggiunta delle altre imprese concessionarie. Il finanziamento della manutenzione e dello sviluppo dell'infrastruttura della rete ferroviaria è pertanto di pressoché esclusiva competenza della Confederazione, mentre alle FFS, quale gestore dell'infrastruttura assieme ad altre società private, spetta l'essenziale ruolo esecutivo<sup>2</sup>.

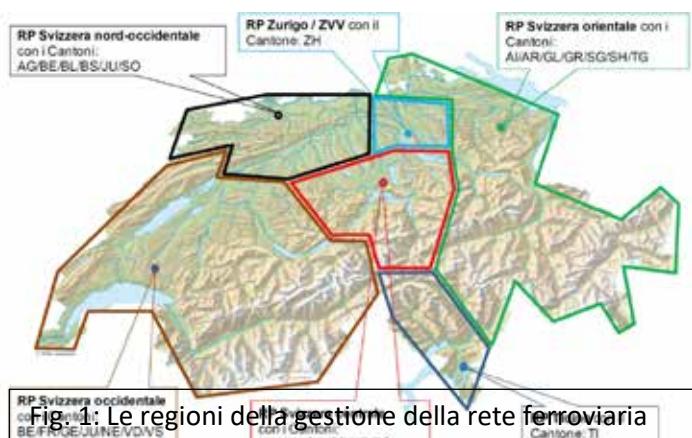
### 2.1 Confederazione

Secondo l'art. 87a della Costituzione, "la Confederazione assume l'onere maggiore del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria"<sup>3</sup>, con la Legge federale sulla ferrovia (art. 49 cpv. 1 Lferr) a specificarne il dettaglio. I Cantoni partecipano al finanziamento che avviene mediante il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e concerne tutti i costi per "l'esercizio e il mantenimento della qualità di quella esistente sia gli ulteriori ampliamenti"<sup>4</sup>.

Grazie al FIF (cfr. cap. 5), alimentato da diverse fonti di origine fiscale e da contributi cantonali, la Confederazione dispone di un finanziamento sicuro, solido e in linea di principio non vincolato nel tempo. La gestione del fondo sottostà alla legge di applicazione LFIF<sup>5</sup> che ne precisa i dettagli. Non essendo giuridicamente autonomo, il fondo non può indebitarsi, ma può costituire una riserva adeguata. Spetta al Parlamento decidere Preventivo e Piano finanziario che devono comunque rispettare i limiti delle risorse del fondo e un limite di spesa annuale.

D'altro canto, secondo la Costituzione (Art. 87°, al. 4), "*la legge può prevedere un finanziamento complementare da parte di terzi.*" Rientra quindi nelle competenze del CF e del Parlamento, fatta salva la prerogativa del referendum facoltativo, modificare la legge per ricorrere a risorse finanziarie non facenti parte dei prelievi previsti dal fondo.

L'**Ufficio federale dei trasporti (UFT)** è, nell'ambito del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), l'istanza amministrativa decisiva. Oltre a predisporre la basi per la politica dei trasporti varata dal Consiglio Federale e dal Parlamento, l'UFT assicura direttamente la gestione del sistema ferroviario, coordinando ruolo e coinvolgimento dei diversi partner pubblici e privati. In particolare, per stabilire i piani d'intervento e i relativi finanziamenti ha suddiviso la rete ferroviaria secondo sei **regioni di pianificazione (RP)** che sono chiamate ad allestire dei piani d'offerta (traffico passeggeri regionale e a lunga percorrenza, traffico merci)<sup>6</sup>.



<sup>2</sup> La Confederazione conclude con le imprese ferroviarie e costruttrici delle convenzioni (art. 48a Lferr).

<sup>3</sup> La modifica costituzionale è stata accettata nel 2014 in votazione popolare tramite il decreto sul "Finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura Ferroviaria" (FAIF).

<sup>4</sup> Cfr.: <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/modi-di-trasporto/ferrovia/infrastruttura-ferroviaria/fif-fondo-per-l-infrastruttura-ferroviaria.html>

Cfr. la relativa ordinanza del 14 ottobre 2015 sulle concessioni, sulla pianificazione e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCPF; RS 742.120).

<sup>5</sup> "Legge federale concernente il Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, LFIF) del 21 giugno 2013 (Stato 1° gennaio 2022)

<sup>6</sup> Fonte: Documentazione delle basi di pianificazione, PROSSIF 2030 – fase di ampliamento

2030, Rapporto, DATEC, UFT, 7.4.2014. Cfr. Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) -

Come appare dall’immagine a lato, il Ticino costituisce regione a sé e si trova, già per minore ampiezza, in una posizione di debolezza rispetto alle altre regioni. Verosimilmente questa scelta di governance ha messo in una crescente competizione le regioni che tendono a privilegiare gli interessi specifici rispetto alle esigenze sovraordinate, il che va a scapito anche di un’apertura verso l’Europa, una delle ragioni essenziali per la costruzione della trasversale alpina.

## 2.2 FFS

A partire dal 1999 le FFS, fino ad allora gestite come azienda in regia della Confederazione, divengono una società di diritto pubblico, con un consiglio di amministrazione, le cui azioni appartengono alla Confederazione<sup>7</sup>. Il Consiglio Federale definisce gli obiettivi strategici per un periodo di 4 anni. Su questa base si stipula una **convenzione sulle prestazioni** che si rinnova pure ogni 4 anni (periodo attuale: 2025-28<sup>8</sup>). L’accordo prevede, tra l’altro, che il traffico passeggeri e merci debba assicurare la copertura dei costi.

Nel 2024 le FFS hanno ottenuto un ricavo d’esercizio di 11.406 mld. di CHF, con una diminuzione del 0.2% rispetto all’anno precedente<sup>9</sup>. Di questi, 3.974 mld. sono derivati dal traffico passeggeri (+6.5%) e 0.732 mld. dalle merci (-1.8%) e dall’utilizzo delle infrastrutture (0.109 mld.), mentre 3.056 mld. sono prestazioni dei poteri pubblici, di cui 2.344 mld. per l’infrastruttura. Le uscite sono state di 11.012 mld., quindi con un risultato operativo EBIT di 393 milioni e un cash flow di 15 milioni.

Nel rapporto “La ferrovia è il futuro” delle FFS (marzo 2024), la situazione finanziaria viene giudicata solo parzialmente sana e si sottolinea la necessità di evitare un risanamento totale dell’azienda. Infatti l’indebitamento accumulato durante il periodo della pandemia ha superato gli 11 mld. CHF e pertanto si ritiene un utile annuo di 500 mio CHF necessario per raggiungere un equilibrio tra indebitamento, investimenti e introiti. In quest’ottica, l’azienda intende risparmiare 6 mld. rispetto alla spesa prevista entro il 2030. Ma ci si aspetta che anche la Confederazione compensi le perdite subite dal traffico di lunga percorrenza durante la pandemia, in modo da poter effettuare i necessari investimenti senza aumentare l’indebitamento.

Ciò è ritenuto ancor più importante in considerazione del fatto che la convenzione di prestazione permetterebbe appena di assicurare il mantenimento dell’infrastruttura esistente, il che comporterebbe un ritardo preoccupante in prospettiva futura.

Le FFS dipendono quindi fortemente dall’ente pubblico e dichiarano di non avere margini di manovra sul piano finanziario, anzi ritengono che le prospettive siano decisamente improntate ad ulteriori ristrettezze.

---

Fase di ampliamento (FA) 2030, Regione di pianificazione Ticino, Programma d’offerta per il traffico regionale, Sezione della mobilità, Bellinzona, novembre 2014 (p. 1)

<sup>7</sup> La direzione, attualmente affidata a Vincent Ducrot (precedente: Andreas Meyer), comprende quattro divisioni (mercato viaggiatori, produzione viaggiatori, immobili, infrastruttura e il settore merci con le società FFS Cargo SA e FFS Cargo international SA).

Diverse le società affiliate:

- SBB GmbH (società in Germania, gestisce alcune tratte nel traffico passeggeri)
- Eletino AG (100%), gestisce i ristoranti
- FFS Cargo SA, assicura il trasporto merci in Svizzera. Vi fa parte FFS Cargo Italia, con sede a Milano, gestisce il traffico sul Gottardo e sul Sempione-Lötschberg<sup>7</sup>
- FFS Cargo international SA, assicura il trasporto merci sulla’asse Nord-Sud
- Thurbo AG (90%), gestisce il traffico transfrontaliero in Svizzera orientale
- Regionalps AG (70%), gestisce il traffico passeggeri in Vallese
- Zentralbahn AG (66%), gestisce il traffico passeggeri nella Svizzera centrale
- TILO SA (50%, 50% Trenord, sede a Bellinzona, gestisce il traffico transfrontaliero Ticono-Lombardia
- Lyria (26%), gestisce le connessioni TGV Svizzera-Francia
- Alptransit San Gottardo, fondata nel 1997 e sciolta nell’aprile 2023

<sup>8</sup> Cfr. <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/modi-di-trasporto/ferrovia/infrastruttura-ferroviaria/finanziamento-dellesercizio-e-del-mantenimento-della-qualita/abgeschlossene-lv-2025-2028.html>

<sup>9</sup> Dati finanziari ufficiali: <https://reporting.sbb.ch/it/finanza?=&years=1,4,5,6,7&scroll=0&highlighted=>

### 3 Il sistema di finanziamento della ferrovia e la politica finanziaria della Confederazione

#### 3.1 Cenni storici

Il principio di un impegno pubblico nel finanziamento della manutenzione e dell'ampliamento dell'infrastruttura ha trovato conferma nell'ambito del varo del grande progetto "Ferrovia 2000" e con gli importanti decreti sulla costruzione della NEAT, accolti in votazione popolare nel 1992. Nel 1998 il popolo approva la costituzione di un fondo specifico, vincolato ai grandi progetti (Ferrovia 2000, NTF, allacciamento della Svizzera occidentale alla rete ad alta velocità europea e risanamento fonico delle ferrovie). Nella fase di realizzazione di questi progetti, nel 2014 popolo e Cantoni approvano il Decreto sul finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF)<sup>10</sup> che da luogo al **Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF)**.

Il FIF fa il paio con il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), accettato in votazione nel 2017 e destinato a finanziare l'esercizio, la manutenzione e l'ampliamento delle strade nazionali e il traffico d'agglomerato.

L'evoluzione degli ultimi decenni ha quindi portato al radicamento di questo sistema di finanziamento delle grandi opere infrastrutturali dei trasporti tramite risorse che, trasversalmente e soprattutto di origine fiscale, confluiscono in un fondo assicurato a lungo termine e vincolato alla manutenzione, in via prioritaria, e all'ampliamento.

#### 3.2 Il fondo FIF

Il principio, il funzionamento e l'ordine di grandezza dei flussi del FIF sono ben illustrati nel seguente schema:



Fig. 2: Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF)<sup>11</sup>.

Nello specifico, il Fondo viene alimentato tramite (Costituzione federale, art. 87.a):

- al massimo due terzi del prodotto netto della tassa sul traffico pesante;
- l'1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto;
- il 2 per cento delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche;
- 2.3 miliardi di franchi provenienti dalle finanze generali della Confederazione, adeguati all'evoluzione del prodotto interno lordo reale e del rincaro (Indice nazionale dei prezzi al consumo) e
- contributi cantonali per un importo di circa 500 milioni (indicizzati dal 2019).

<sup>10</sup> LF concernente il Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, LFIF / 742.140).

<sup>11</sup> Fonte: <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/modi-di-trasporto/ferrovia/infrastruttura-ferroviaria/fif-fondo-per-l-infrastruttura-ferroviaria.html>

Inoltre i seguenti mezzi sono assegnati al FIF in **via transitoria**:

- un ulteriore 1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto (fino al più tardi al 2030);
- il 9% del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (fino al rimborso completo dell'anticipo), ma al massimo 310 milioni di franchi sulla base dei prezzi del 2014.

Va sottolineato che il FIF, non essendo un fondo autonomo, in base all'art. 7 della legge (742.140) da un lato "non può indebitarsi oltre l'ammontare dell'anticipo", dall'altro lato è tenuto a costituire "dal 1° gennaio 2020 una riserva adeguata." In linea di principio il finanziamento della manutenzione e dei progetti di ampliamento è assicurato da risorse regolari che si mantengono sull'arco del tempo. Tuttavia è ovvio che l'equilibrio tra le risorse del FIF e le uscite resta precario e difficile da raggiungere. Da un lato possono assottigliarsi le entrate, dall'altro lato possono debordare le uscite sotto il peso sia di imprevisti aumenti dei costi sia delle velleità regionali. E infatti, da questo punto di vista, gli ultimi 3-4 anni sono illuminanti.

Se fissiamo il punto di partenza dell'osservazione al 2022 con la pubblicazione della "Prospettiva Ferrovia 2050", vediamo che le cifre predisposte indicavano per il periodo fino al 2040 entrate annue tra 5.6 e 7.3 mld. di CHF, con una stabilizzazione dell'importo attorno a 6.5 mld. a partire dal 2031<sup>12</sup>.

Nel Messaggio relativo allo stato e alle modifiche dei programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e alla Prospettiva FERROVIA 2050 del 16 agosto 2023 (23.055) ancora si afferma che "in media si stima che i conferimenti al fondo dal 2031 al 2040 si attesteranno attorno a 6,8 miliardi di franchi all'anno." (p. 28) Su questa base, le previsioni indicano mediamente ca. 1.5 mld. annui per gli ampliamenti e il resto per la manutenzione. Il grafico seguente mostra l'andamento delle uscite del FIF in mio. di CHF, stato maggio 2023, con le previsioni fino al 2040. (ibid).

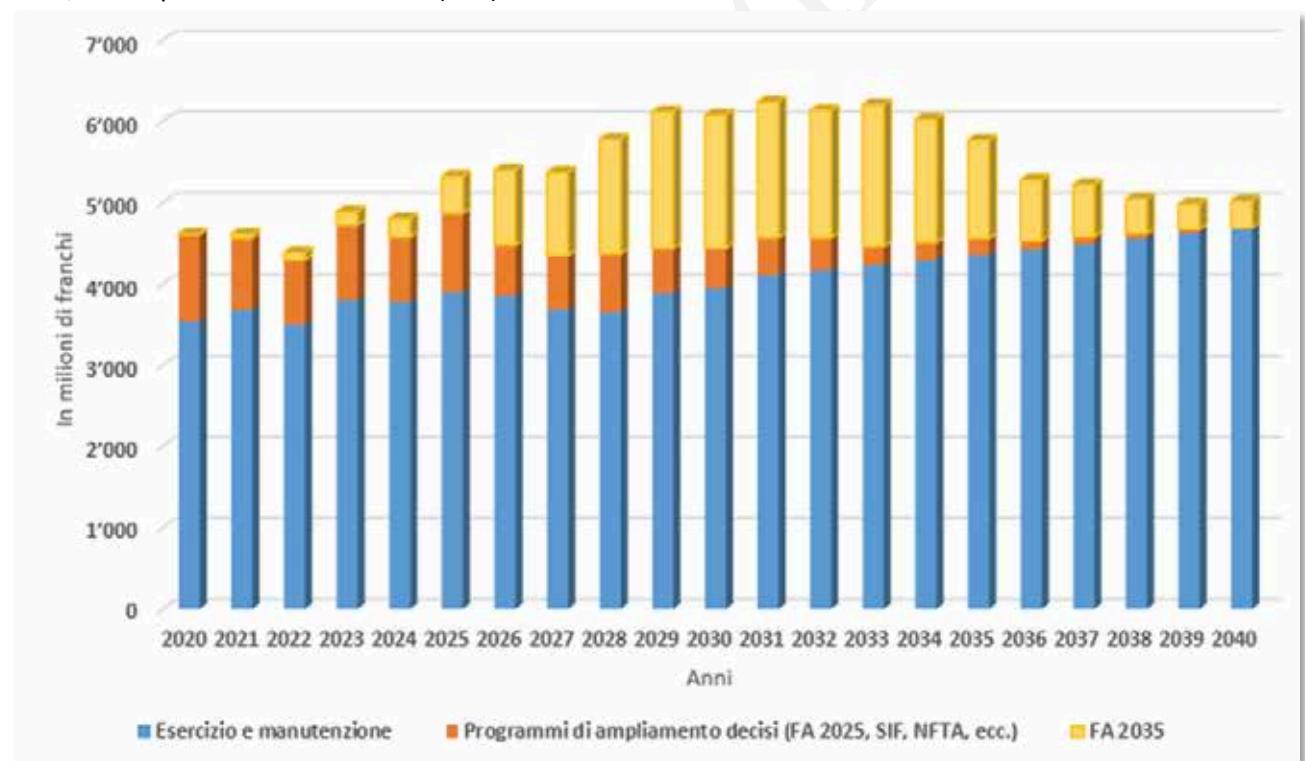


Fig. 3: Uscite del FIF in mio. di CHF, stato maggio 2023, con le previsioni fino al 2040

Dal 2030 in poi le risorse saranno in calo, arrivando la destinazione vincolata dell'uno per mille dell'imposta sul valore aggiunto (ca. 500 mio. fr. all'anno / cfr. supra) a scadenza. Nel 2031 verrà pure meno la parte relativa ai proventi dell'imposta sugli oli minerali (ca. 240 mio. fr. all'anno). Per il periodo 2023–2035 i

<sup>12</sup> UFT. Procedura di consultazione relativa al rapporto sullo stato dei programmi di ampliamento per l'infrastruttura ferroviaria, con modifiche ai decreti federali, e alla Prospettiva FERROVIA 2050. Rapporto esplicativo. Giugno 2022 Cfr.

<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/72195.pdf>

progetti di ampliamento avranno a disposizione tra 1,0 e 2,2 miliardi CHF, per poi diminuire sotto 1,0 miliardi annui. A confronto, durante la costruzione della NFTA le risorse annue si sono attestate attorno ai 2.0 mld. CHF annui.

Se già in occasione delle previsioni allestite in preparazione di “Prospettiva Ferrovia 2050” trapelava preoccupazione per una prevedibile insufficienza delle risorse del FIF per far fronte alle esigenze del mantenimento dell’infrastruttura e ancor più dei progetti di ampliamento, nel frattempo la realtà ha superato le più pessime previsioni. I costi per i progetti di **ampliamento** considerati nelle fasi 2025 e 2035, sono verosimilmente raddoppiati rispetto alle decisioni del Parlamento del marzo 2024, passando da ca. 16 a oltre 30 miliardi<sup>13</sup>. A tutt’oggi il Parlamento ha approvato 28 mld., di cui 6 già utilizzati. Anche considerando che le risorse disponibili del FIF per gli ampliamenti potranno essere spalmati su un periodo di realizzazione più lungo, ben difficilmente le risorse del FIF (ca. 1.5 mld. annuali in media) potranno bastare. Infatti se si aggiungono i 14 mld. di aumento ai crediti approvati, ci si trova ben oltre i 40 mld. (cfr. infra cap. 4.3.2).

### 3.3 La politica finanziaria della Confederazione

La progettazione della manutenzione e dell’ampliamento delle infrastrutture si sta scontrando vieppiù con dei limiti di carattere sia finanziario sia di oggettiva fattibilità<sup>14</sup>. Gli investimenti devono inevitabilmente essere distribuiti sul medio e lungo termine, anche perché, dal punto di vista aziendale, le FFS, così come le altre aziende ferroviarie sul territorio, essendo già alle prese con la necessità di riassestamento dei propri bilanci, non dispongono di mezzi propri in grado di correggere la situazione. Spetta quindi alla Confederazione, come proprietaria e garante delle infrastrutture, trovare le risorse per assicurare i finanziamenti, fermo restando che la manutenzione e la garanzia del funzionamento della rete esistente godono di priorità. Per i progetti in fase di studio e di progettazione di massima già contemplati e per quelli ancora da inserire, come il completamento di AlpTransit, queste risorse non basteranno, con una probabilità che è ormai certezza.

Con diversi atti parlamentari (cfr. supra e nota 1), la deputate Eva Herzog e Andrea Gmür-Schönenberger, hanno posto la il problema in termini esplicativi, sottolineando quanto il fabbisogno finanziario, già solo per la fase di ampliamento 2035, stia aumentando massicciamente e richieda un riorientamento, in grado anche di mettere in discussione un’applicazione rigida del freno all’indebitamento. Il CF Albert Rösti nelle sue risposte nel dibattito parlamentare ha ammesso senza mezzi termini la gravità della situazione e sottolineato come, in vista di misure politiche di risposta, abbia lanciato l’operazione “Trasporti 20245”, dando mandato al Politecnico di Zurigo (prof. U. Weidmann) di procedere ad una valutazione complessiva dei progetti attinenti ai vettori dei trasporti e preannunciando che, tenendo conto degli esiti del rapporto di valutazione, all’inizio del 2026 vi sarà una consultazione del relativo Messaggio (cfr. cap. 4.3.2).

A questo punto occorre chiedersi se la Confederazione, il Consiglio Federale e il Parlamento, possano in un qualche modo essere disponibili a una revisione della politica dei trasporti, con un nuovo progetto strategico, comprensivo di una ridefinizione delle entrate del FIF. Una nuova concezione è stata peraltro reclamata anche da una specifica mozione depositata congiuntamente nei due rami del Parlamento dai deputati Pascal Broulis (24.4037) e Brenda Tuosto (24.4042) e richiedente lo sviluppo di un programma d’offerta per il 2050 su scala nazionale e internazionale. Nonostante questi e altri stimoli a livello parlamentare, una risposta alla questione non è scontata. Occorre infatti anche considerare la politica finanziaria della Confederazione in generale, così come delineatasi in questi ultimi decenni e verosimilmente destinata a protrarsi nel tempo, al di là delle oscillazioni congiunturali.

Al riguardo va ricordato che il regime finanziario della Confederazione è sostanzialmente vincolato ai disposti della Costituzione che impongono a lungo termine un equilibrio tra uscite ed entrate (Art. 126), pur lasciando

<sup>13</sup> Nella sua risposta alla mozione P. Broulis nel Consiglio degli Stati (24.4037), il CF Rösti a quantificato l’aumento come segue: progetti già decisi + 3 mld.; risorse per la pianificazione delle fasi di ampliamento seguenti + 1 mld.; nuovi progetti 2035 + 1.5 mld.; nuovi progetti per assorbire l’aumento passeggeri nelle stazioni + 1.5 mld.; risorse per nuovi progetti richieste dalle aziende concessionarie + 1.5 mld.. Totale: 8.5 mld. a cui si aggiungono 5.5 mld. per nuovi progetti per un totale di ca. 14 mld.

<sup>14</sup> Occorre considerare che gli investimenti attuabili nella rete ferroviaria svizzera sono limitati da diverse condizioni quadro limitative, per esempio la disponibilità di finestre nell’esercizio ferroviario, di specialisti e di macchinari da costruzione necessari tanto per il mantenimento della qualità quanto per gli ampliamenti. Le restrizioni riguardano principalmente la rete delle FFS, nella quale è prevista un’attività di costruzione particolarmente intensa fino al 2033. (UFT Documentazione delle basi di pianificazione per l’elaborazione del messaggio 2026, Rapporto, Riferimento: BAV-214-4/2/1/3, del 29.4.24, p. 11)

margini di manovra per una gestione flessibile in funzione sia dell'andamento congiunturale sia di esigenze eccezionali. Il Parlamento decide a corto e medio i piani finanziari e i preventivi secondo le norme della relativa Legge sulle finanze (611.0), che pone dei limiti molto restrittivi tramite il già evocato **freno all'indebitamento** (art. 13)<sup>15</sup>. Con questo principio, la Confederazione mira a evitare di indebitarsi per finanziare le attività ordinarie, contenendo il tasso di indebitamento in rapporto al PIL ad un livello decisamente basso – attualmente ca. il 30%, a fronte dell’80% ca. della media UE<sup>16</sup>. Le decisioni di politica finanziaria vengono prese tenendo conto di ipotesi a lungo termine basate su proiezioni che valutano sia l’evoluzione congiunturale sia le tendenze che possono incidere tanto sulle entrate quanto sulle uscite.<sup>17</sup>

Detto in altri termini, la politica finanziaria elvetica è restia a scostarsi da un corso restrittivo, se non addirittura rigido e ispirato da un’applicazione intransigente dei principi del freno all’indebitamento. Il ricorso alla clausola di emergenza legata a esigenze eccezionali potrebbe costituire un possibile via d’uscita, ma presuppone una solida maggioranza politica. Anche la questione ecologica, che rappresenta una tale condizione d’eccezione, difficilmente potrà fornire i necessari argomenti, e ciò benché lo sviluppo della rete ferroviaria, e in particolare il completamento di AlpTransit, sia una delle misure in grado di fornire un contributo decisivo al raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale, segnatamente le emissioni zero entro il 2050. In generale, tre considerazioni suggeriscono di non eccedere in ottimismo:

- la “Prospettiva Ferrovia 2050” favorisce esplicitamente l’ampliamento sulle corte e medie distanze, mettendo le lunghe distanze in secondo piano e assecondando una prospettiva di contenimento di principio della mobilità;
- attualmente la concorrenza per l’attuazione di una serie di grandi progetti a carattere regionale è serrata e fatica a lasciare spazio a quanto rientra in un orizzonte sovraordinato come AlpTransit. Da questo punto di vista la forza contrattuale della regione Ticino è molto contenuta.
- i progetti di completamento di AlpTransit potranno entrare nella migliore delle ipotesi nella fase realizzativa dopo il 2045 e quindi non potranno avere un’incidenza sul raggiungimento dell’obiettivo ecologico di zero immissioni entro il 2050.

In mancanza di un riorientamento nella politica dei trasporti e nella relativa politica finanziaria, quantomeno con un atteggiamento più flessibile, la possibilità di far confluire più mezzi nel FIF dalle attuali fonti per coprire i costi di un progetto come AlpTransit non è evidente. Il discorso potrebbe mutare se crescesse la pressione europea – in un forma diplomaticamente sostenibile – e se entrasero in gioco altre possibilità di finanziamento, fuori dai bilanci ordinari dello Stato. Ne consegue che è ragionevole e, dal punto di vista politico, strategicamente opportuno pensare a modalità e sistemi di finanziamento diversi che, vista l’identità internazionale di AlpTransit, coinvolgano direttamente gli Stati interessati (Italia, Germania, Francia), l’UE e, se del caso, fonti private.

<sup>15</sup> La relativa legge è stata accettata in votazione popolare il 2.12.2011 con l’84.7% ed è entrata in vigore nel 2003.

<sup>16</sup> “Il concetto di sostenibilità in relazione all’evoluzione a lungo termine della politica finanziaria è stato introdotto nel dibattito sulle tematiche di politica economica nei primi anni Novanta. La politica finanziaria è sostenibile quando, in un arco di tempo relativamente lungo, riesce a rendere stabile il tasso d’indebitamento sul livello auspicato che, per convenzione internazionale, è il livello dell’anno di base o un valore perseguito stabilito in precedenza, come il criterio sul rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento sancito nel patto di stabilità e crescita dell’Unione europea (UE)” (“Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2024”, 23)

<sup>17</sup> L’amministrazione federale delle finanze ha pubblicato nel 2024 il rapporto “Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2024 (Cfr.: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/87127.pdf>) in cui si traccia l’orizzonte dei prossimi decenni fino al 2060 entro cui il regime finanziario potrà muoversi. Le due sfide fondamentali – modifiche strutturali/variabili indipendenti – su cui sono imperniate le previsioni a lungo termine sono l’**invecchiamento della popolazione** e i **cambiamenti climatici** (obiettivo: riduzione delle emissioni a zero entro il 2050<sup>17</sup>). Ciò significa che sul lungo periodo le scelte di natura politica, economica e finanziaria dovrebbero essere subordinate soprattutto a queste due fondamentali sfide. Il citato rapporto conclude sottolineando, tra l’altro, che per il raggiungimento dell’obiettivo emissioni nette pari a zero, “... nei prossimi decenni le finanze pubbliche subiranno una pressione sempre maggiore, evidenziando la necessità di nuove riforme volte ad aumentare la stabilità dei bilanci pubblici.” (ibid. p.77)

## 4 Ampliamento dell'infrastruttura: progetti, costi attuali e previsioni

Di seguito si affrontano dapprima i diversi programmi di ampliamento susseguitisi negli ultimi decenni, compreso AlpTransit, le linee di accesso e i centri intermodali, per poi procedere ad una sintesi dei costi, attuali e previsti. Segue una valutazione delle ragioni per cui i costi stanno sfuggendo al controllo e si conclude ponendo il problema del finanziamento e delle relative basi normative.

Il documento di riferimento principale per i progetti e i relativi costi è il rapporto dell'UFT *Programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF)* nelle sue versioni 2023 e 2024 (di seguito: Proampl. 2023/2024) con il documento aggiuntivo contenente i dati<sup>18</sup>.

### 4.1 I programmi di sviluppo e ampliamento: SIF, PROSSIF / FA 2025, FA 2035

Il programma di sviluppo delle infrastrutture ferroviarie si basa su due strumenti di pianificazione e gestione che si sovrappongono sull'arco temporale: il **SIF** e il **PROSSIF**.

Il **SIF**, *Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria*, è stato concepito come continuazione di "Ferrovia 2000" e adottato dal Parlamento nel 2009. In seguito, dopo le modifiche relative al FIF (cfr. supra), avallate dal popolo nel 2014, si è creato il **PROSSIF**, *Programma strategico di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria*, che si articola in *fasi di ampliamento (FA)* e in relativi *Piani di offerta (PO)*. Per la prima FA 2025 il Parlamento ha stanziato nel 2014 investimenti per 6.4 mld. Alla seconda FA 2035, che viene attuata in parallelo, sono stati attribuiti nel 2019 investimenti complessivi per 12,89 miliardi di franchi.

In seguito, il **16 agosto 2023**, il messaggio del CF sullo stato delle fasi di ampliamento ferroviario, comprendente la nuova strategia a lungo termine **Prospettiva FERROVIA 2050**, è stato adottato dal Parlamento. Tenendo conto dell'accettazione, il CF ha sottoposto a inizio 2024 al Parlamento un **decreto di consolidamento e aggiornamento delle FA 2025 e 2035**, decreto a sua volta adottato il **15 marzo 2024** (RU 2024 338). Durante i dibattiti parlamentari sono stati aggiunti 325 milioni, portando il credito a 16,070 miliardi di franchi (Proampl. 2023, p. 49).

I programmi **SIF** e **FA 2025** procedono come da pianificazione<sup>19</sup>. Per il SIF le ultime messe in servizio delle opere in fase di realizzazione sono previste per il 2030, salvo per la stazione di Losanna, il progetto più ampio che ha incontrato problemi notevoli per il quale vi è una dilazione al 2037 (Proampl. 24, p. 8 e p. 63 sgg). Per il FA 2025<sup>20</sup> (Proampl. 24, p. 7 e p. 53 sgg), oltre la metà delle misure è in esercizio, il resto dovrebbe essere concluso entro il 2038. I due grafici seguenti illustrano come la pianificazione finanziaria si articoli su un arco di oltre 20 anni con la sovrapposizione dei diversi programmi che, in ragione di possibili ritardi e opere di rifinitura, si concluderanno verosimilmente nel 2038 e nel 2042.

<sup>18</sup> Le cifre sono sempre molto complesse da leggere perché possono variare in funzione della decisione di credito del Parlamento e dei relativi aggiornamenti, della base annuali dei calcoli, della considerazione o meno del rincaro, dell'IVA e di altri fattori. Occorre anche tenere presente che i diversi programmi (SIF, FA 2025/2035) si sovrappongono, sommando pertanto i fattori che incidono sul calcolo delle cifre.

<sup>19</sup> Per il Ticino sono da rilevare in particolare:

- Bellinzona terzo binario (FA 2025) e fermata Piazza Indipendenza, Proampl. 24, p. 37 + dati. Costi base 121.2 mio., costi finali 198 mio., ritardi, MIS 2033 (<https://company.sbb.ch/it/azienda/progetti/ticino/bellinzona.html>)
- Lugano Centro-Bioggio tram-treno, Proampl. 24 + dati, p. 39. Costi base: 238 mio., finali 406.6 mio., MIS 2035 (<https://www.rtl.ch/>)

<sup>20</sup> Decreto federale concernente la fase di ampliamento 2025 dell'infrastruttura ferroviaria, 742.40.1, stato 1.1.2016

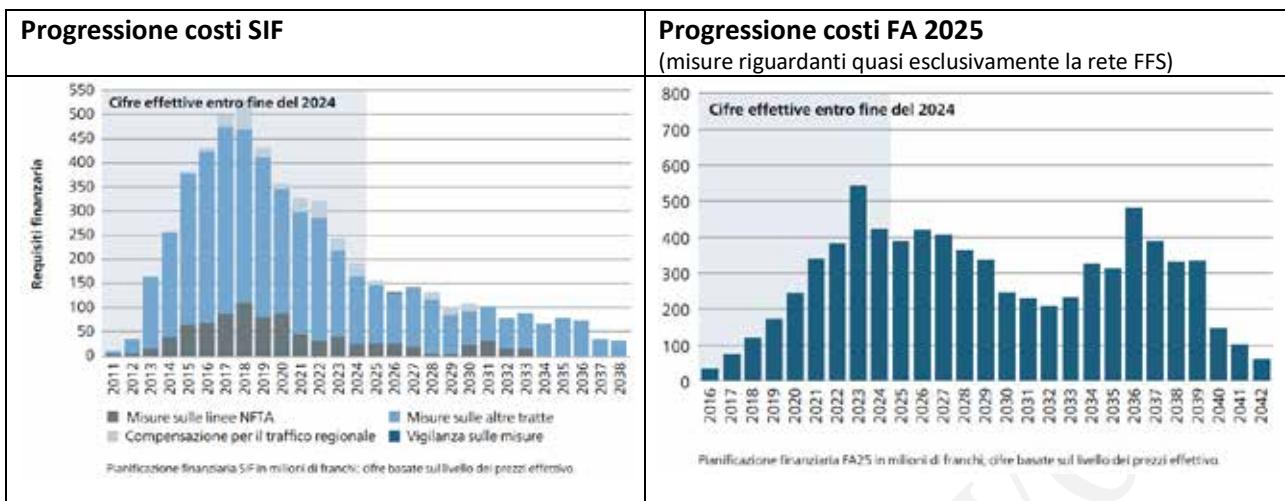


Fig. 4: Progressione dei costi programma SIF e FA 2025 (Proampl. p. 69 e p. 28)

L'interesse principale va quindi ora rivolto alla **FA 2035<sup>21</sup>** che entrerà in realizzazione nei prossimi anni con un orizzonte operativo che si protrarrà verosimilmente almeno al 2045, perché condizionato da un quadro finanziario vieppiù precario e dal sovraccarico nelle attività d'intervento. Allo stato attuale i costi e la relativa progressione vengono quantificati come dai grafici seguenti con un credito adottato di 16,07 mrd. e un costo effettivo previsto di 22,135 mrd. distribuiti sull'asse temporale fino al 2046:

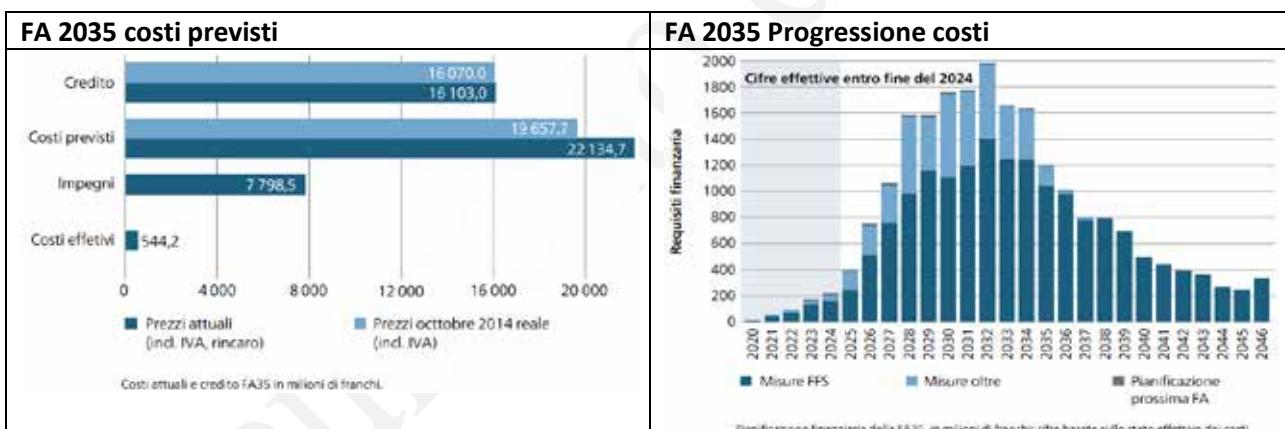


Fig. 5: Costi previsti e progressione dei costi programma FA 2035 (Proampl. p. 45 e 48)

Alcune opere sono già entrate in fase di realizzazione, ma su tutto il programma pende l'incertezza sia delle difficili condizioni finanziarie sia della politica dei trasporti. Vi sarà pertanto una ridefinizione delle priorità con il Messaggio 2026, decise verosimilmente sulla base dell'operazione "Trafico '45" lanciata dal CF che ha dato mandato al Politecnico di Zurigo di fare una valutazione complessiva di tutti i progetti dei vettori di trasporto (cfr. infra).

Il decreto relativo alla FA 2035 (742.140.5, stato 1.8.2024) fornisce i dettagli dello stato attuale: all'art. 2 i progetti che sono a) in realizzazione o b) in fase di progettazione avanzata; all'art. 3 apre l'orizzonte sui c) **progetti futuri e sulla loro pianificazione** che il CF dovrà sottoporre all'Assemblea federale e che potranno entrare nella nuova FA 2040 (o 2045).

Di seguito ci concentriamo su quelli riguardanti l'asse transalpino con gli accessi a nord e a sud.

<sup>21</sup> Il programma d'offerta della FA 2035 prevede una serie di miglioramenti che concernono da un lato il materiale rotabile (capacità di trasporto, velocità, lunghezza, profilo), tenendo conto della rinuncia alla tecnologia per i treni veloci in curva (Pendelzüge), e dall'altro lato molteplici interventi sulla rete ferroviaria: binari supplementari, adeguamenti di tratta, impianti di ricovero. Il tutto dovrebbe assicurare il consolidamento e la qualità dell'offerta con cadenze quartorarie e semiorarie, l'aumento di posti a sedere, ecc. Nell'insieme sono in gioco ca. 160 progetti sulla rete FFS e di altri 22 gestori dell'infrastruttura (GI). Il rapporto sullo stato dei lavori 2024 dell'UFT rende conto in modo dettagliato dello stato di avanzamento dei singoli progetti. Inoltre specifica quali progetti debbano essere presi in considerazione per la fase di ampliamento successiva (2040 o 2045).

## 4.2 I progetti riguardanti l'asse transalpino con le linee di accesso alle gallerie di base

L'insieme dei progetti del PROSSIF concerne ovviamente tutta la rete nazionale. In questa sede ci interessano quelli particolarmente rilevanti per l'**asse transalpino** e che riguardano più o meno direttamente le linee di accesso alle gallerie di base a sud e a nord e il corridoio europeo NSRM.

I progetti più significativi del PROSSIF vengono rappresentati assieme alle tratte di accesso nel grafico seguente. Legenda:

- in verde decisi e in attuazione,
- in marrone in fase di progettazione,
- in rosso rimandati a dopo il 2050 (Prospettiva Ferrovia 2050),
- in blu in Italia, Germania e Francia,
- in viola la situazione dell'area metropolitana "Città dei Laghi".

Lo spessore dei cerchi denota l'importanza per il traffico merci/passeggeri sull'asse.

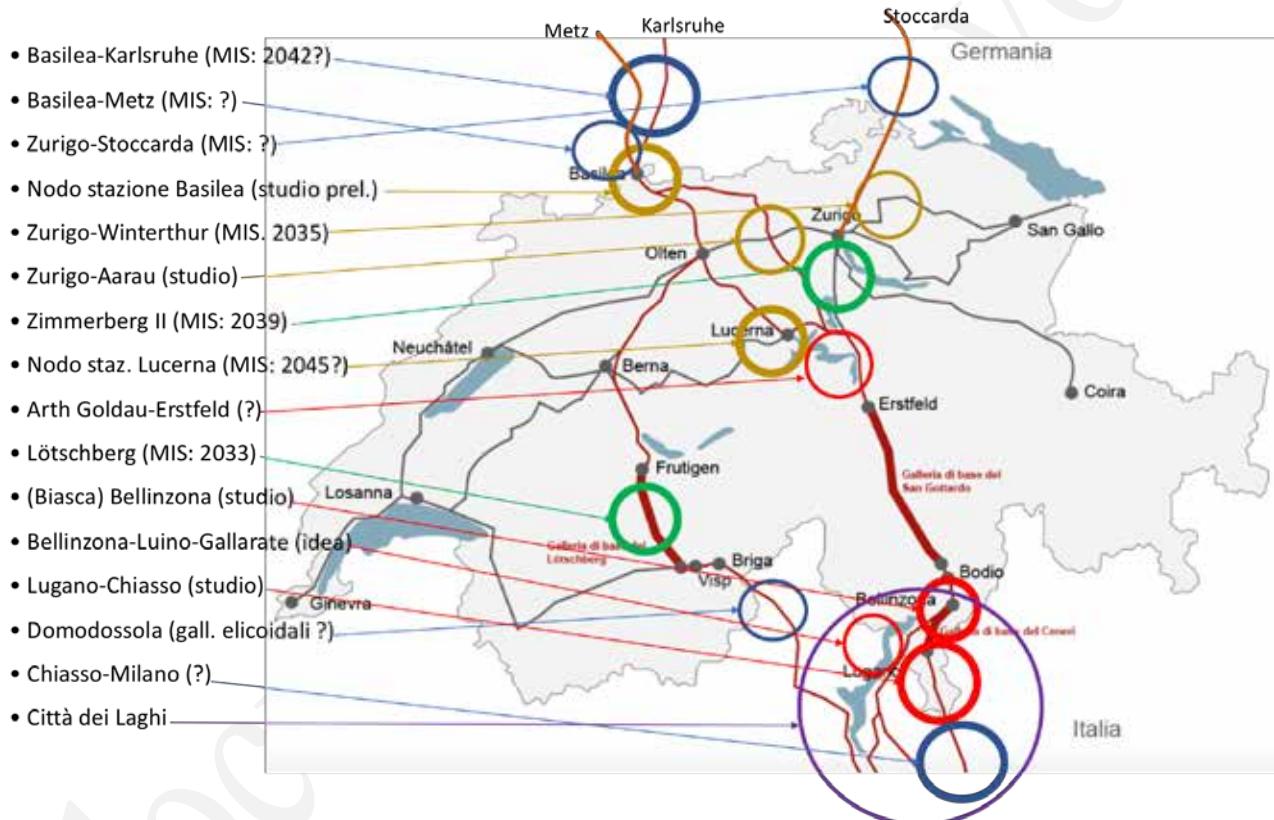


Fig. 6: Progetti di ampliamento dell'asse ferroviario transalpino (AlpTransit) sul corridoio NSRM.  
(Elaborazione GG/ProGottardo)

### 4.2.1 I progetti in Svizzera

La tabella 1 fornisce informazioni più dettagliate sui progetti della FA 2035 e che direttamente (1-4) o indirettamente (5-6) sono connessi con la trasversale alpina. Vengono indicati anche i costi previsti così come esplicitati nel Rapporto sullo stato dei lavori 2024 relativi ai programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e finanziati dal relativo fondo (FIF).

|   | Progetto  | Status   | Riferimenti e criticità   |
|---|---|--|---|
| 1 | <b>Lötschberg</b><br>Ampliamento                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approv. Parlamento 15.3.24</li> <li>Costi previsti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- base: 1.535 mld.</li> <li>- finali: <b>1.744 mld.</b></li> </ul> </li> <li>• MIS 2036</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proampl. 24: p.24 + dati</li> <li>• <a href="https://www.bls.ch/de/unternehmen/projekte-und-hintergruende/neat">https://www.bls.ch/de/unternehmen/projekte-und-hintergruende/neat</a></li> </ul> <p>Criticità: XXX</p>   |
| 2 | <b>Zimmerberg II</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approv. Parlamento 15.3.24</li> <li>• Costi previsti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- base: 1.518 mld.</li> <li>- finali: <b>1.547 mia</b></li> </ul> </li> <li>• MIS: 2039</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proampl. 24: 36 + dati</li> <li>• <a href="https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zuerich/zuerich-zug-luzern-studie-zimmerberg-basistunnel-2.html">https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zuerich/zuerich-zug-luzern-studie-zimmerberg-basistunnel-2.html</a></li> </ul> <p>Criticità: XXX</p>   |
| 3 | <b>Nodo di Lucerna</b><br>Stazione con passante sotterraneo           | <p>Progettazione in corso</p> <p>Costi previsti:<br/>3.3 mld. + 1.2 mld. per tratte di accesso<br/>MIS: 2045<br/>(dati provvisori)</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zentralschweiz/neuer-bahnhof-luzern.html">https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zentralschweiz/neuer-bahnhof-luzern.html</a> / <a href="https://durchgangsbahnhof.lu.ch/">https://durchgangsbahnhof.lu.ch/</a></li> </ul> <p>Criticità: XXX</p>   |
| 4 | <b>Nodo di Basilea</b><br>Stazione con rete suburbana trinazionale    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studi preliminari acquisiti</li> <li>• Costi previsti: 14 mld. (+/- 30%)</li> <li>• Orizzonte di realizzazione previsto per il progetto completo: 2080</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-basel/ausbauten-basel/ausbau-bahnknoten-basel.html">https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-basel/ausbauten-basel/ausbau-bahnknoten-basel.html</a> / <a href="https://www.bs.ch/bvd/staedtebau-architektur/raumplanung/bahnausbau">https://www.bs.ch/bvd/staedtebau-architektur/raumplanung/bahnausbau</a></li> </ul> <p>Criticità: XXX</p> |
| 5 | <b>Zurigo-Winterthur (galleria Brütten)</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approv. Parlamento 2025 (?)</li> <li>• Costi previsti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- base: 2.614 mld.</li> <li>- finali: <b>3.273</b></li> </ul> </li> <li>• MIS: 2035</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proampl. 24: 30, 45 e dati</li> <li>• <a href="https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zuerich/zuerich-winterthur-bruettenertunnel/bauprojekte.html">https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zuerich/zuerich-winterthur-bruettenertunnel/bauprojekte.html</a></li> </ul> <p>Criticità: XXX</p>   |
| 6 | <b>Aarau-Zurigo</b><br>Ampliamento con tunnel per connessione diretta | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studio preliminare in realizzazione</li> <li>• Costi previsti: 7 mia</li> <li>• MIS: ?<br/>(dati provvisori)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zuerich/aarau-zuerich-studie-direktverbindung.html">https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/projekte/deutschschweiz/region-zuerich/aarau-zuerich-studie-direktverbindung.html</a></li> </ul> <p>Criticità: XXX</p>   |

Tab. 1: Progetti di ampliamento FA 2035 (Elaborazione GG/ProGottardo)

Per quanto riguarda i nodi di Lucerna e Basilea va notato che le attività di lobbying e la pressione politica dei rispettivi Cantoni e regioni sono molto intense, tra l'altro con un marketing ad ampio raggio che integra l'economia (camere di commercio) e punta su frequenti interventi politici alle Camere federali. Da rilevare, tra l'altro, per Basilea una risoluzione del Gran Consiglio del giugno 2024, e per Lucerna una petizione con 8600 firme e un'iniziativa cantonale dei tre Cantoni Lucerna/Obvaldo/Nidvaldo, depositata a Berna nel dicembre 2024 con una delegazione di 30 parlamentari. Fra i progetti va evocata anche la galleria multifunzionale del **Grimsel**, da realizzarsi in coordinamento con il progetto di rete Swissgrid (Proampl 2024, p. 51) e che si trova per così dire in diretta concorrenza con il completamento di AlpTransit.

Particolarmente significativa è la recente offensiva della Svizzera romanda. Il 2 ottobre 2025 una sua delegazione di alto lignaggio, composta di 42 presonalità (parlamentari, consiglieri di Stato, ecc.) rappresentanti tutti i Cantoni romandi e il Canton Berna si è recata a Berna per lamentare un trattamento di second'ordine rispetto al resto della Svizzera e in particolare all'asse transalpino e rivendicare le proprie esigenze. In vista delle nuove priorità, che verranno definite in base del rapporto Weidmann, la Svizzera romanda chiede di privilegiare l'asse ferroviario est-ovest<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. l'imponente risonanza a livello mediatico nella Svizzera interna:

## **Inciso**

In sede di lavori preparatori per il decreto poi deciso dal Parlamento il 15 marzo 2024 (cfr. supra), nella CTT-N, la ProGottardo-Ferrovia d'Europa aveva sollecitato attraverso i parlamentari ticinesi membri l'inserimento far i progetti da affrontare in termini di progettazione di massima gli accessi tra Arth-Goldau e Erstfeld e tra Biasca e Chiasso/Luino<sup>23</sup>. Malauguratamente, già in sede commissionale, la delegazione ticinese non è stata ascoltata e non si è manco voluto entrare in materia, cosicché le proposte non sono giunte in Parlamento. Si è trattato di un episodio estremamente significativo, tra l'altro a testimonianza del fatto che a nord delle Alpi prevale la narrazione secondo cui AlpTransit si stato consegnato alla storia e che non ci sia un'esigenza di completamento con le vie di accesso, con le priorità (politiche) ad essere messe attualmente su esigenze e progetti regionali.

Attualmente si stanno comunque moltiplicando le critiche alla strategia e alla progettazione vigente e si fa perentoria la richiesta di un una nuova concezione d'insieme con un riorientamento politico strategico di lungo periodo (cfr. supra). Fra le iniziative quelle della ProGottardo con, tra l'altro, il "Memoriale 2024" e la costituzione dell'"Alleanza Sud delle Alpi".

### **4.2.2 I progetti relativi alle vie di accesso in Italia, in Germania e in Francia.**

La mancanza di adeguate tratte di accesso ad AlpTransit a sud dall'Italia e a nord dalla Germania e dalla Francia è uno dei principali nodi problematici dell'asse ferroviario transalpino e investe non solo la politica dei trasporti svizzera, ma altrettanto quella europea sul corridoio centrale NSRM, dal Mare del Nord al mediterraneo. I numerosi accordi bilaterali sottoscritti con i tre Paesi limitrofi<sup>24</sup> sono rimasti in disatteso in misura significativa, anche se alcune misure di potenziamento, fra cui la realizzazione del corridoio di 4 metri, hanno potuto essere realizzate. I ritardi accumulati si quantificano ormai nell'ordine di decenni, e ciò ha contribuito ad allentare l'attenzione della politica svizzera anche per la realizzazione degli accessi all'interno dei confini. Comunque la Svizzera consapevole dell'importanza vitale di assicurare il flusso internazionale del traffico ha fatto importanti sforzi per cofinanziare la realizzazione delle linee di accesso fuori dai propri confini.

Le due immagini seguenti, disponibili sul sito dell'UFT<sup>25</sup>, illustrano le tratte principali di accesso con lo stato dei lavori. È significativo il fatto che le rappresentazioni datano dal 2021 e che nel frattempo non siano più state aggiornate.

Dall'**Italia** sono tre le linee che danno accesso ad AlpTransit:

- Novara-Domodossola-Sempione,
- Milano-Gallarate-Luino-Bellinzona,
- Milano-Chiasso-Bellinzona/Biasca.

Il potenziamento delle tre linee avviene sulla base di una convenzione conclusa nel 1999 tra la Svizzera e l'Italia. Il Parlamento ha approvato già nel 2013 280 mio, di cui 148 mio per la tratta del Sempione e 132 per quella di Luino<sup>26</sup>. Queste risorse hanno permesso tra l'altro l'ampliamento a 4 metri delle linee così da assicurare l'accesso del traffico merci ai centri modali di smistamento. La linea di Luino è stata completata

SRF: <https://www.srf.ch/play/tv/10-vor-10/video/10-vor-10-vom-02-10-2025?urn=urn:srf:video:a94ec39c-0262-43d4-aebcf3405b661f52>

RTS: <https://www.rts.ch/play/tv/19h30/video/19h30?urn=urn:rts:video:b5918d27-3d08-310c-8114-54741d5fe57c>

NZZ: <https://www.nzz.ch/schweiz/die-romandie-sieht-sich-als-stieffkind-der-verkehrspolitik-und-erhoeht-den-druck-auf-bundesrat-roesti-ld.1905126>

<sup>23</sup> La formulazione aggiuntiva proposta alla CTT-N era per i punti g e h la seguente:

g. Biasca-Chiasso/Luino: separazione dei flussi, accelerazione e aggiramento dei centri di agglomerato per le merci (progettazione di massima)

h. Rynächt-Flüelen – Arth separazione dei flussi, accelerazione e aggiramento dei centri di agglomerato per le merci (progettazione di massima)

<sup>24</sup> Una distinta completa degli accordi con l'Italia, la Germania e la Francia si trova su [www.progottardo.ch](http://www.progottardo.ch)

<sup>25</sup> Cfr. <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/modi-di-trasporto/ferrovia/infrastruttura-ferroviaria/programmi-di-ampliamento/programmi-di-ampliamento-conclusi/alptransit.html#850776775>

<sup>26</sup> L'importo di 280 mio di CHf è parte del credito di CHf 990 mio di CHf votato nel 2013 per l'ampliamento delle linee nord-sud a 4m..

ed è in servizio dal 2020. Per quella del Sempione, sulla base dell'accordo siglato nel 2020 a Locarno, l'Italia si è impegnata con 103 milio di euro ad assicurarne con numerosi interventi la messa in servizio entro il 2028<sup>27</sup>.



permetteranno, assieme al completamento del tunnel del Lötschberg, di assicurare a medio e lungo termine le capacità per il trasporto merci (con 4 tracce/ora sull'asse del Sempione e 6 tracce/ora sul Gottardo). Da questo punto di vista assumono una rilevanza particolare i centri di smistamento modale, per le quali il MoU del 2023 prevede "l'elaborazione di un concetto congiunto" entro il 2026 (cfr. infra).

Nell'insieme, con alcune eccezioni, come il terzo binario Cantù-Camnago, gli interventi previsti sulle tre linee di accesso nell'area di confine a nord di Milano servono quindi ad adeguare le infrastrutture esistenti e a fornire garanzie per il traffico merci. Non sono peraltro da escludere ritardi, specie nel progetto del terzo binario, così come è in attesa di essere affrontato l'ampliamento del tunnel del Monte Olimpino (Chiasso-Como) che permetta il passaggio dei treni bipiano per il traffico passeggeri<sup>30</sup>.

Per contro, queste misure non sono parte o comunque non esprimono una visione complessiva a medio e lungo termine intesa ad affrontare nel complesso i problemi del traffico, merci e passeggeri, regionale e internazionale, che si pongono sul corridoio NSRM con, tra l'altro, i colli di bottiglia sull'asse del Gottardo e le problematiche nell'area metropolitana della Città dei Laghi. In linea con questo orientamento, il CF non sembra più intenzionato a voler co-finanziare con ulteriori contributi le opere sul territorio italiano<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Una risoluzione attuativa è stata sottoscritta nel 2020 con il dettaglio degli interventi. Si veda la presentazione di Michele Rabino, RFI, del 9 maggio 2025 all'Assemblea di Ouestrail a Domodossola (Rabino I, 2025, disponibile sul sito: [www.progottardo.ch](http://www.progottardo.ch)).

<sup>28</sup> In particolare per il traffico passeggeri si condividono i seguenti obiettivi operativi:

- Tempo di percorrenza di tre (3) ore tra Zurigo e Milano, secondo il concetto di Alptransit;
- Cadenza semi-oraria dei treni Eurocity Zurigo - Milano sull'asse del San Gottardo e cadenza oraria dei treni Eurocity Briga - Milano sull'asse del Sempione;
- Cadenza semi-oraria dei treni regionali RE Milano - Ticino;
- Cadenza oraria dei treni regionali Lugano - Malpensa;
- Prolungamento dei treni regionali (cadenza semi-oraria) fino a Lecco/Erba.

Per il traffico merci si vogliono porre le basi al fine di garantire a lungo termine quattro tracce merci sull'asse Novara/Milano - Sempione - Lötschberg e sei tracce merci sull'asse del San Gottardo - Luino/Chiasso/Milano.

<sup>29</sup> Nel corso della primavera 2025 (febbraio-aprile) si è costituita spontaneamente un'allenaza Sud delle Alpi a favore del completamento di AlpTransit. Vi aderiscono Il Canton Ticino e le Regioni Lombardia, Poemonte e Liguria. Il relativo documento è stato sottoposto alle autorità di Berna, Roma e Bruxelles. (cfr. [www.progottardo.ch](http://www.progottardo.ch))

<sup>30</sup> Nella sua risposta alla Mozione Gianini (Opere necessarie su territorio estero per favorire il trasporto ferroviario (di passeggeri e merci) in Svizzera, 24.1052) del 12.2.2025, il CF ribadisce che non vi siano ritardi sulla tabella di marcia, che per la tratta Camnago-Cantù sarebbe prevista la messa in esercizio il 2035 e che i relativi costi devono essere assunti dall'Italia. Alla precisa domanda: "In quali casi la Svizzera ha sin qui contribuito direttamente al finanziamento di infrastrutture ferroviarie all'estero? Per quali importi complessivi, suddivisi per singolo investimento?", la risposta del CF si limita ad elencare alcuni investimenti, soprattutto in Francia, rivelandosi del tutto in completa e manifestamente evasiva. Mancano ad es. i cofinanziamenti nei terminali intermodali.

<sup>31</sup> In risposta alla mozione Gianini del 18.12.2024 (24.1052), il CF "si aspetta che l'Italia finanzi le misure infrastrutturali sul rispettivo territorio."

Resta d'altro canto da affrontare il nodo della galleria elicoidale tra Varzo e Iselle. Sulla linea Milano-Chiasso sono pure in fase di realizzazione numerosi interventi di ottimizzazione tecnologica.

L'insieme dei progetti di potenziamento è stato aggiornato in una dichiarazione d'intenti sottoscritta nel 2023<sup>28</sup>. In tempi recenti da parte italiana si è accentuata la volontà di attribuire al potenziamento degli accessi un'elevata importanza e di procedere con maggiore intensità con l'esecuzione di interventi che permettano il miglioramento del flusso sul corridoio TEN-T NSRM<sup>29</sup>. Si tratta sostanzialmente di necessarie misure di ottimizzazione che

A nord, tra **Svizzera, Francia e Germania**, vi sono tre linee di accesso:

- Basilea-Karlsruhe,
- Zurigo-Stoccarda,
- Basilea-Metz.



La principale segue la valle del Reno tra Basilea e Karlsruhe, già considerata nell'*Accordo di Lugano* del 1996, quando Svizzera e Germania pattuirono che sarebbe stata ampliata da due a quattro binari, senza che venisse fissata scadenza alcuna. In effetti, l'ampliamento avviene a singhiozzo e si prevede che i quattro binari potranno essere conclusi entro il 2040/42. In attesa dei quattro binari, nel 2019 a Lipsia Svizzera e Germania hanno sottoscritto una dichiarazione ministeriale per la realizzazione di misure a breve termine volte ad aumentare le capacità, accordi riconfermati nel 2021<sup>32</sup>.

Tra l'altro sono state convenute le seguenti misure:

- ampliamento della tratta Stoccarda – Zurigo per il trasporto merci, così da disporre di «un'alternativa a pieno titolo» alla valle del Reno;
- misure di ottimizzazione tecnologica;
- coinvolgimento della Francia per un potenziamento della tratta nord-sud sull'altro versante del Reno (Metz – Basilea).

Il potenziamento della tratta Basilea-Metz era stato sollecitato con diverse mozioni, da ultimo nel 2024<sup>33</sup>. Nonostante una dichiarazione d'intenti sottoscritta dal CF A. Rösti con il suo omologo francese P. Tabarot (febbraio 2025), gli sviluppi sulla linea della sponda sinistra del Reno sono tutt'altro che acquisiti. Già ora la linea può essere utilizzata per il traffico merci in caso di emergenza, ma il suo ampliamento ha subito un primo parziale contraccolpo con la Francia che respinge quello della tratta Strasburgo-Wörth (Karlsruhe)<sup>34</sup>, come affermato dal CF in risposta alla mozione *“La Francia respinge un ampliamento di questa linea per il traffico merci”*. La linea potrà quindi essere utilizzata in casi di emergenza, ma non potrà dare un contributo significativo al superamento dei problemi di accesso a nord e, in particolare, al trasporto modale.

<sup>32</sup> Testo dell'accordo del 1996: RU 200 2831. Art. 1: “Le Parti contraenti si impegnano a garantire, nel quadro delle rispettive competenze, la capacità del traffico ferroviario internazionale dei viaggiatori e delle merci tra la Svizzera e la Repubblica federale di Germania in particolare sulla linea principale d'accesso alla NFTA vale a dire Karlsruhe-Friburgo in Brisgovia- Basilea con provvedimenti coordinati per l'infrastruttura dei binari.” L'accordo è stato riconfermato nel 2021: 0.742.140.313.69.

<sup>33</sup> Mozioni sono state inoltrate e accettate dal Parlamento nel 2020 (20.3003) e nel 2022 (22.3000). In seguito sono confluite nel 2024 nella mozione 24.3389, anche questa adottata dal Parlamento, «Proseguire l'ampliamento della tratta di accesso alla NFTA sulla sponda sinistra del Reno nell'interesse del trasferimento del traffico», con la seguente motivazione:

*“Se si vuole impedire che la politica di trasferimento del traffico si arenì o faccia addirittura un passo indietro, per i prossimi 20 anni l'unica opzione percorribile consiste probabilmente nell'ampliare la tratta sulla sponda sinistra del Reno. Questa soluzione è da ritenersi assennata anche alla luce dell'attuale situazione dei collegamenti: buona parte del TC in provenienza dal Belgio e dai Paesi Bassi meridionali diretto in Italia si snoda infatti attraverso la Germania. Questi collegamenti sono contraddistinti da volumi assai importanti e hanno ulteriori margini di crescita (in termini di importazioni ed esportazioni globali). Il loro trasferimento dall'asse tedesco a quello francese darebbe sollievo al sovraccarico corridoio tedesco e produrrebbe benefici qualitativi per l'intero sistema del TC”*

<sup>34</sup> Proampl 2024, p. 84 e risposta del Cf Rösti alla mozione 24.3389.

|      | Tratta                            | Progetti                              | Status  | Co-finanz. CH  | Riferimenti                                |
|------|-----------------------------------|---------------------------------------|---|----------------|--|
| SUD  | Milano-Novara-Sempione            | Diversi:<br>PC80/4m, stazioni,<br>... | In realizzazione<br>MIS: 2028                             | 148 mio. CHF   | • Proampl 2024,<br>p. 77 sgg<br>• Rabino I |
|      | Novara/Gallarate-Luino-Bellinzona | 4m                                    | Acquisito   | 132 mio CHF    | • Proampl 2024,<br>p. 77 sgg               |
|      | Milano-Chiasso                    | Scavalco Bivio Rosales                | Progettazione<br>MIS: 2035 (?)                            | (120 mio euro) | • Rabino II                                |
|      |                                   | Terzo binario Cantù-Camnago           | Progettazione<br>MIS: 2035 (?)                            | (350 mio euro) | • Rabino II                                |
|      |                                   | Binario precedenza Seregno            | Progettazione<br>MIS: 2035 (?)                            | (30 mio. euro) | • Rabino II                                |
| NORD | Basilea-Karlsruhe                 | Ampliamento a 4 binari                | In realizzazione<br>MIS: 2040/42                          | -              | • Proampl 2024,<br>p. 83                   |
|      | Basilea-Metz                      | Ampliamento per treni merci           | Incerto/parziale rifiuto della Francia (Strasburgo-Wörth) | ?              | • Proampl 2024,<br>p. 83                   |
|      | Zurigo-Stoccarda                  | Ampliamento per treni merci           | ?   | ?              | • Proampl 2024,<br>p. 83                   |

Tab. 2: Sintesi dei progetti di ampliamento degli accessi ad AlpTransit a sud e a nord.

#### 4.2.3 I costi di AlpTransit (gallerie di base)

Alptransit si è focalizzato sul rinnovo e sulla trasformazione della ferrovia del San Gottardo in una moderna linea pianeggiante e su un'opportuna distribuzione dei flussi di traffico in transito sull'asse transalpino, comprensivo del San Gottardo e del Lötschberg. Nel corso del programma la capacità delle tracce nella galleria di base del San Gottardo è stata fissata a sei treni merci e due treni viaggiatori all'ora e per direzione. A fine 2024 i costi netti di AlpTransit si sono attestati a 22,8 miliardi di franchi (livello dei prezzi effettivi, incl.

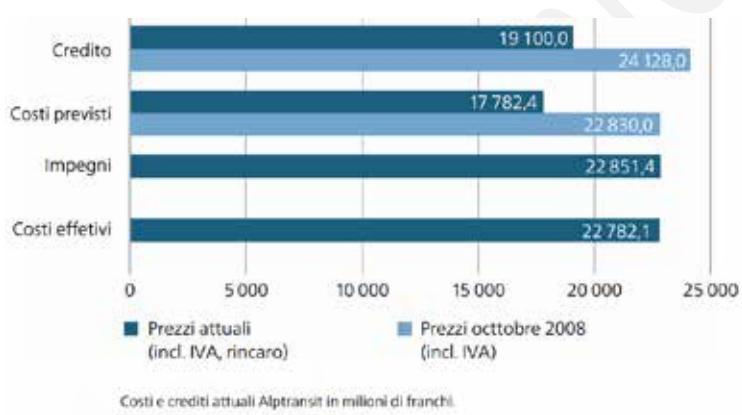
interessi di costruzione, rincaro e IVA). D'altro canto, come appare anche dalla fig. 7, (confronto e costi previsti, prezzi attuali), alla chiusura della Alptransit SA si è constatato un risparmio effettivo di ca. 1.3 mld. La proposta di utilizzare questo importo per altre opere (ad esempio le attività di pianificazione) non è stata accolta a livello federale perché l'accordo prevedeva la restituzione alle finanze federali delle eccedenze rispetto al credito iniziale. (Proampl. 2024, p. 72)

Fig. 7: Costi definitivi delle gallerie di base di AlpTransit (Proampl. 2024, p. 72)

### 4.3 Dai costi attuali alle previsioni: un'evoluzione preoccupante

#### 4.3.1 Sintesi dei crediti e dei costi finali previsti

La tabella seguente riassume i costi secondo i crediti d'impegno decisi dal Parlamento e quelli previsti dei progetti attinenti all'asse transalpino, discussi nei capitoli precedenti. Ciò avviene tenendo conto dei tre programmi (SIF, FA 2025, FA 2035), specificamente di AlpTransit e dei progetti per il suo completamento così come delle linee di accesso a nord e a sud e dei terminali di smistamento in Lombardia.



| Programma                                     | Progetti specifici<br>Asse transalpino   | Credito d'impegno<br>(in mld. CHF) |                   | Costi previsti<br>(in mld. CHF)  |   |
|---|--|------------------------------------|-------------------|----------------------------------|---|
|   |  | Prezzi<br>Iniziali <sup>1a</sup>   | Prezzi<br>attuali | Prezzi<br>Iniziali <sup>1a</sup> | Prezzi<br>attuali                                     |
|   |  | 1                                  | 2                 | 3                                | 4   |
| SIF <sup>1</sup>                              |  | 4.810                              | 5.500             | 4.664                            | 5.597   |
| FA 2025 <sup>1</sup>                          |  | 6.765                              | 6.962             | 6.812                            | 7.671   |
| FA 2035 <sup>1</sup>                          |  | 16.070                             | 16.103            | 19.658                           | 22.135  |
| <b>Totale</b>                                 |  | <b>27.645</b>                      | <b>28.565</b>     | <b>31.134</b>                    | <b>35.403</b>   |
| <b>Progetti<br/>FA 2035</b>                   | Lötschberg <sup>2</sup>  |                                    | 1.535             |                                  | 1.744   |
|   | Zimmerberg II <sup>2</sup>   |                                    | 1.518             |                                  | 1.547   |
|   | Nodo di Lucerna <sup>3</sup>   |                                    | 4.5               |                                  | 4.5   |
|   | Nodo di Basilea <sup>3</sup>   |                                    | 14                |                                  | 14  |
|   | Zurigo-Winterthur (Brütten) <sup>2</sup>   |                                    | 2.614             |                                  | 3.273   |
|   | Aarau-Zurigo <sup>3</sup>  |                                    | 7                 |                                  | 7   |
| <b>NEAT<sup>4</sup></b>                       | GB: Lötschberg, Gottardo,Ceneri  |                                    | <b>19.1</b>       |                                  | <b>22.782</b>   |
| <b>Linee accesso<br/>AlpTransit<br/>I/G/F</b> | Basilea-Karlsruhe  |                                    | -                 |                                  | -   |
|   | Zürich-Stuttgart   |                                    |                   |                                  |   |
|   | Basilea-Metz   |                                    | ?                 |                                  | ?   |
|   | Novara/Gallarate-Sempione  |                                    | 0.148             |                                  | 0.148   |
|   | Novara-Luino   |                                    | 0.132             |                                  | 0.132   |
|   | Milano-Chiasso   |                                    | -                 |                                  | -   |
| <b>Terminali<br/>Smistamento<sup>5</sup></b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminale Busto-Arsizio I e II</li> <li>• Terminale Novara (in funzione)<sup>6</sup></li> <li>• Terminale smistamento, Milano</li> <li>• Terminale Piacenza</li> <li>• Terminale Brescia (sospeso)</li> <br/> <li>• Terminali nord: Singen, Duisburgo, Anversa</li> </ul> |                                    |                   |                                  | 100 mio.<br>-<br>66.3 mio.<br>27 mio.<br>-<br>35 mio. |
| <b>AlpTransit<br/>Futuro<sup>7</sup></b>      | Biasca-Claro   |                                    | 1.6               |                                  | 1.6   |
|   | Circonvallazione Bellinzona  |                                    | 1.6               |                                  | 1.6   |
|   | Vezia-Chiasso  |                                    | 7.1               |                                  | 7.1   |
|   | Bellinzona-Luino   |                                    | 4.4 (CH 1.2)      |                                  | 4.4 (CH 1.2)  |

1 Gli importi totali per i tre programmi sono in prezzi attuali con IVA e rincaro. Rif.: Rapporto Proampl. 2024.

1a SIF 2005 / FA 2025 2008 / FA 2035 2014

2 Importi in base al relativo Decreto federale. Prezzi iniziali del credito senza rincaro e IVA. Cfr. nota 1°. Rif.: Rapporto Proampl. 2024, allegato con dati e cifre principali

3 Importi basati sulla progettazione di massima. Rif.: Informazioni disponibili online (cfr. supra, tab. 1).

4 Prezzi effettivi, incl. rincaro e IVA. I costi al km in mld. di CHF per le tre GB sono i seguenti: GBG 0.21, GBC 0.23, GBL 0.15.

5 Sovvenzioni della Confederazione in mio. CHF. Cifre indicative. Cfr. commento nel testo e nota 38.

6 RFI ha previsti 80 mio. di Euro per ulteriori ampliamenti.

7 Le previsioni dei costi si riferiscono allo studio ECOPLAN 2022 (p. 89). Per queste previsioni si basano di regola sui costi di analoghe opere precedenti e vengono calcolate in mld. CHF al km. Nello specifico i valori utilizzati sono: circ. Bellinzona (tunnel a un binario) 0.09, Vezia-Chiasso 0.30. Lo studio ECOPLAN si riferisce al Messaggio per la FA 2045 del 2018 (base prezzi del 2008).

Tab. 3: Sintesi dei crediti e dei costi finali dei progetti rilevanti per l'asse transalpino (elab. GG/ProGottardo)

Un ruolo essenziale va attribuito ai terminali intermodali. La Svizzera ne è sempre stata consapevole, soprattutto in ragione dell'impegno per il trasferimento delle merci dalla strada alla ferrovia derivante dal mandato costituzionale e si è di conseguenza impegnata nel co-finanziamento dei principali centri di

smistamento in Lombardia, ma anche in Germania (Singen, Duisburgo) e in Belgio (Anversa). Essendo questi gestiti da aziende private, come la Hupac, o da RFI (tramite l'azienda TERALP), si è trattato di sovvenzioni per un importo complessivo di quasi 400 milioni<sup>35</sup>, se si considerano Busto Arsizio-Gallarate I e II (100% Hupac) già da tempo in funzione e i terminali di Milano-Smistamento (42% HUPAC, previsto per il 2024, ma in ritardo), Novara (dal 2021 Hupac ha acquisito la maggioranza del capitale azionario tramite Combiconnect SA)), Piacenza (58% Hupac, 2025) e Brescia (sospeso). Non è per contro chiaro in che misura la Confederazione intenda partecipare ancora a investimenti futuri<sup>36</sup>.

L'impianto di Busto Arsizio-Gallarate, gestito dalla Hupac, è stato quello che ha richiesto il maggiore sforzo da parte di Berna, che tra il 2005 e il 2020 ha contribuito al suo cofinanziamento con 100 milioni di franchi. A Melzo, la Confederazione ha speso invece 9,5 milioni.

#### 4.3.2 La previsione dei costi per i progetti attualmente avviati

La previsione dei costi ha subito nel corso del 2024 una notevole e preoccupante accelerazione, soprattutto perché imprevista nella sua portata. L'UFT ancora nel suo rapporto in preparazione del messaggio 2026 del CF manifestava esplicito ottimismo in relazione al finanziamento a lungo termine<sup>37</sup>:

*"La pianificazione a lungo termine del FIF mostra che fino al 2040 possono essere effettuati ulteriori investimenti senza mettere a repentaglio il finanziamento del prioritario mantenimento della qualità della rete esistente o il rimborso regolamentato dell'anticipo."*

Ottimismo che ha condizionato le decisioni del Parlamento relative all'ampliamento dell'infrastruttura e della Prospettiva Ferrovia 2050 (Messaggio 3.055 del 16.8.2023) e al decreto sulla FA 2025/2035 (15.3.2024), ma che si è rilevato fuorviante. Sovrapponendosi 3 fasi di ampliamento distribuite su due decenni, l'evoluzione dei costi risulta alquanto complessa. Ma le cifre chiave (indicative) che rendono immediatamente l'idea sono le seguenti (senza i progetti futuri):

- **ca. 28 mld.** decisi dal Parlamento il 15 marzo 2024
- **ca. 14 mld.** di aumento imprevisto sopraggiunto nel 2024
- **ca. 42 mld.** la spesa complessiva fino al 2040/45

Il dettaglio alla base di queste cifre viene esposto nella tabella 4 ne riassume gli elementi principali tenendo conto a) delle indicazioni dell'amministrazione (2023 / aumenti previsti) – cifre su cui si è basato il Parlamento – b) degli aumenti *imprevisti* (2024) e c) del totale.

---

<sup>35</sup> Per il periodo 2016-2019 il Parlamento aveva stanziato 250 mio., compresi i terminali minori in Svizzera, (Decreto federale concernente il credito quadro per contributi d'investimento secondo la LTM, la LTrasf e la LUMin negli anni 2016–2019 del 10 settembre 2015) "destinati alla costruzione, all'ampliamento e all'ammodernamento di impianti di trasbordo per il traffico combinato (impianti di trasbordo TC) e di binari di raccordo. Per il periodo 2020-2024 l'importo stanziato è stato di 300 mio. (Decreto federale 8.12.2020) Per il periodo 2025-2028 il credito d'impegno è di 185 mio. (cfr. 24.045 Messaggio concernente il finanziamento dell'esercizio, del mantenimento della qualità e dei compiti sistematici relativi all'infrastruttura ferroviaria nonché i contributi d'investimento a favore di impianti per il traffico merci privati negli anni 2025–2028 del 15 maggio 2024).

<sup>36</sup> Pure da chiarire lo stato dei lavori nei singoli terminali. Cfr. <https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=94225>

Cfr. <https://www.tvsvizzerait/tvs/cultura-e-dintorni/la-svizzeria-finanzia-con-decine-di-milioni-di-franchi-un-terminal-ferroviario-a-milano/48433562>

Per Novara cfr: [https://www.otinord.it/progetti/interporto\\_di\\_novara\\_c\\_i\\_m\\_sp\\_a\\_potenziamento](https://www.otinord.it/progetti/interporto_di_novara_c_i_m_sp_a_potenziamento)

Per Brescia: Avvio lavori 2024 / cfr. [https://www.trasportoeuropa.it/notizie/ferrovia/ripartono-i-lavori-nello-scalo-intermodale-di-brescia/ //](https://www.trasportoeuropa.it/notizie/ferrovia/ripartono-i-lavori-nello-scalo-intermodale-di-brescia/)

<sup>37</sup> UFT: Documentazione delle basi di pianificazione per l'elaborazione del messaggio 2026

Rapporto, 20.2.2023, p.10 / N. registrazione: BAV-214-4/2/1/3

| Fasi di ampliamento | Aumento previsto dall'amministrazione nel 2023 <sup>1</sup><br>da a | Aumento imprevisto sopraggiunto nel corso del 2024 | Totale inclusi gli imprevisti  |
|---------------------|---|--|--------------------------------|
| SIF                 | 4.81 mld.   | 4.81 mld.  | - 4.81 mld.                    |
| FA 2025             | 6.40 mld.   | 6.74 mld.  | - 6.74 mld.                    |
| <b>FA 2035</b>      | 12.89 mld.  | 15.745 mld.  | ca. 14 mld. ca. 14 mld         |
| Aggiunte Parlamento |   | ca. 700 mio  | ca. 700 mio                    |
| <b>Totale</b>       | 24.10 mld.  | <b>ca. 28.0 mld.</b>                               | <b>ca. 14 mld. ca. 42 mld.</b> |

<sup>1</sup> Rispetto alla Tab. 3, vi sono delle differenze dovute al criterio utilizzato per il calcolo (prezzi iniziali o attuali, credito d'impegno o costi effettivi previsti). Decisivi per la valutazione sono da un lato i costi attuali (Tab. 3, colonna 2) e specificamente la FA 2035.

Tab. 4: Evoluzione dei costi delle fasi di ampliamento (SIF, FA 2025, FA 2035). Cifre arrotondate e parzialmente indicative.

I 14 mld. di aumento imprevisto, quasi il 90% in più rispetto ai 15.745 mld. preventivati per la fase 2035, sono emersi nel corso del 2024 in seguito a ricerche giornalistiche e al dibattito nella società civile<sup>38</sup>. Di questi ca. 8.5 mld. per i progetti già approvati e ca. 5.5 mld. per nuovi progetti in fase di pianificazione.

Già nel rapporto sullo stato dei lavori 2023, l'UFT notava che “*con l'avanzare del livello di progettazione in alcuni casi continuano a presentarsi sfide particolarmente ostiche oppure aumenti di costi.*” (Proampl 2023, p. 9). Più recentemente la valutazione è stata corretta nei termini seguenti:

*“Attualmente il finanziamento di tali importi mediante il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria non è garantito, tanto più che la legge prescrive di finanziare prioritariamente il mantenimento della qualità della rete esistente e che, per la prossima fase di ampliamento, il Parlamento ha conferito un mandato di valutazione anche per sei nuovi grandi progetti al di fuori del PO 35 (nodi di Basilea e Lucerna, tratte Aarau–Zurigo, Losanna–Berna e Winterthur–San Gallo, costruzione della galleria del Grimsel).”<sup>39</sup>*

Di fronte all'evoluzione degli eventi, nel più recente rapporto sui “Programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria” il messaggio si posiziona poi in modo chiaro e inequivocabile:

*“Considerata la disponibilità di mezzi nel FIF, esiste il rischio che la realizzazione dell'intero programma si protragga notevolmente.” (Proampl 2024, p.7)*

*“Nel corso del 2024 è stata consolidata, quale risultato intermedio, la ripianificazione dell'offerta e dell'infrastruttura. Considerati gli aumenti dei costi dei progetti già approvati e le misure aggiuntive per garantire la sicurezza nelle stazioni, dalla ripianificazione risultano costi aggiuntivi pari a 14 miliardi di franchi rispetto alla precedente. Al contempo il FIF presenta una situazione finanziaria delicata.” (ibid, p. 10)*

Il CF Albert Rösti, rispondendo in Parlamento alla mozione Broulis (24.4037/3.12.2024) ha ammesso che la disponibilità dei mezzi del FIF deve essere verificata e che ciò potrà comportare modifiche nella programmazione, anche se non vi è l'intenzione di decurtare i progetti.

A questi fatti di carattere prettamente finanziario si sono poi aggiunti due altri importanti eventi che hanno di fatto messo profondamente in discussione l'insieme della politica dei trasporti. Il primo: il 24 novembre 2024 il popolo ha detto no ai progetti di ampliamento delle autostrade. Il secondo: sulla stampa, e nella società civile, si sono intensificate le critiche all'attuale impostazione della progettazione nell'ambito delle infrastrutture ferroviarie (cfr. nota 42).

<sup>38</sup> A titolo esemplare si rimanda ad alcune pubblicazioni nei media: [Interview von P. Flüglstaler, NZZ, 15.6.2024](#); [König, Kommentar NZZ, Die Schweiz plant überall neue Eisenbahnen. Warum eigentlich \(10.7.24\)](#); Weibel, Sonntagszeitung 18.8.2024, [Burkhardt, sonntagszeitung/Tagesanzeiger, Alarmruf aus der SBB, 25.8.24; Gafafer, NZZ, 14 Milliarden zusätzlich, 27.11.24](#).

<sup>39</sup> [\(8.1.2025\)](https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/pubblicazioni/blog-attualita-uft/consolidamento-programma-d-offerta-2035.html)

A questo punto da parte del Consiglio Federale un ripensamento complessivo si è rilevato ormai inevitabile e, di conseguenza, il CF Albert Rösti ha reagito lanciando la già citata operazione “Trasporti ‘45” con l’obiettivo di procedere ad una valutazione dei progetti dei diversi vettori e a stabilire nuove priorità. A tale scopo da mandato all’ETH di Zurigo, prof. U. Weidmann, di realizzare un’analisi dettagliata dei diversi progetti<sup>40</sup>. Resta tuttavia aperto se il CF intenda veramente procedere a un ripensamento della politica dei trasporti per ridefinire gli orientamenti, la strategia e il finanziamento sul lungo periodo oppure se invece intenda assumere una posizione difensiva e semplicemente dilazionare la realizzazione delle opere. Lo stesso interrogativo si pone ovviamente anche per il Parlamento.

#### 4.3.3 I costi fuori controllo: quali le ragioni?

Ufficialmente, l’esplosione dei costi viene giustificata con l’aumento di diversi progetti a seguito dell’adozione del Messaggi da parte delle Camere federali (Proampl 2023, p. 49 / Proampl 2023, p. 45 sgg). Il CF A. Rösti<sup>41</sup> ha sostanzialmente confermato questa linea, evocando sia lo sforamento dei preventivi di progetti già decisi sia a nuove pretese avanzate dal Parlamento e provenienti dal territorio<sup>42</sup>. D’altro canto non ha nascosto la sua preoccupazione così come la volontà di procedere a una valutazione e all’allestimento di varianti che permettano scelte atta ad assicurare prima di tutto l’infrastruttura esistente e poi stabilire priorità per i progetti ampliamento.

Che l’aumento sia tanto considerevole deve preoccupare, solleva pressanti interrogativi e richiede un serio esame di realtà, di cui peraltro sembra essere consapevole anche il CF A. Rösti. A che cosa va attribuito questo inequivocabile insuccesso della politica e dell’amministrazione?

Da un lato vi possono essere certo carenze e superficialità nei lavori preparatori da parte dell’amministrazione, così come nei criteri e nelle modalità di calcolo dei preventivi dei diversi progetti, visto anche che gli aumenti sono diffusi in maniera piuttosto generalizzata e non riguardino singoli progetti per problemi specifici. Tuttavia, al di là di queste possibili disfunzioni e di quantomeno parziali responsabilità dell’amministrazione, occorre allargare la riflessione a termini più generali, anche perché scelte, richieste e controllo rientrano nelle responsabilità del Parlamento. Da questo punto di vista l’attenzione viene attirata da alcune condizioni che, avendo caratterizzato proprio orientamenti e scelte politiche degli ultimi anni, hanno più o meno direttamente inciso sull’evoluzione dei costi. Si tratta di condizioni, strettamente interdipendenti, che abbiamo parzialmente già state discusso nei capitoli precedenti:

- a) Mancanza di una **concezione dei trasporti d’insieme** e di una relativa **strategia** consistenti e convincenti.
- b) Prevalenza degli **interessi regionali** rispetto a quelli sovraordinati, sia politici che aziendali.
- c) Scarsa **razionalità nell’allocazione delle risorse**, con scelte problematiche e, di conseguenza, costi elevati e benefici limitati.

Per acquisire coerenza e consistenza, è palese che l’impostazione dei programmi di sviluppo (cfr. gli attuali SIF e PROSSIF) vada ricondotta a una visione progettuale di medio e lungo periodo contenente **orientamenti e criteri strategici, sovraordinati e capaci di integrare le diverse scale** (regionale, nazionale e internazionale) delle infrastrutture e quindi di **andare oltre le contingenze** (finanziarie, logistiche, ecc.) e **i pur legittimi interessi particolari**. Dopo il successo ottenuto dalla visione “Ferrovia 2000” (cfr. supra), questo ruolo strategico e orientativo avrebbe dovuto essere assunto dapprima dalla **“Prospettiva a lungo termine per la ferrovia”**, elaborata nel 2012, e poi, in maniera definitiva, dalla **“Prospettiva Ferrovia 2050”**, mandata in

<sup>40</sup> Proampl. 2024, p. 11: “A gennaio 2025 il Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC) ha deciso, anche a causa del supplementare fabbisogno di infrastrutture e degli elevati costi aggiuntivi per il consolidamento del programma d’offerta, di far esaminare e definire le priorità per tutti i progetti di ampliamento delle infrastrutture di trasporto stradale e ferroviario, affidando l’incarico a un team del Politecnico federale di Zurigo (PFZ), guidato da Ulrich Weidmann, professore di sistemi di trasporto. Il titolo dello studio sarà «Trasporti ’45». L’analisi del professor Weidmann interessa tutti i progetti in corso di tutte le ferrovie per i quali non vi è ancora una decisione di approvazione dei piani.” La pubblicazione del rapporto è prevista per l’autunno 2025 e, stando le informazioni attualmente disponibili, non dovrebbe causare ritardi per il Messaggio 2026 alle Camere.

<sup>41</sup> Cfr. risposta il 3 dicembre 2024 alla mozione P. Broulis al Consiglio degli Stati

<sup>42</sup> Nel dettaglio: progetti già decisi + 3 mld.; risorse per la pianificazione delle fasi di ampliamento seguenti + 1 mld.; nuovi progetti 2035 + 1.5 mld.; nuovi progetti per assorbire l’aumento passeggeri nelle stazioni + 1.5 mld.; risorse per nuovi progetti richieste dalle aziende concessionarie + 1.5 mld.. Totale: 8.5 mld. a cui si aggiungono 5.5 mld. per nuovi progetti per un totale di ca. 14 mld.

consultazione nel 2022 e implicitamente accettata dal Parlamento con il Decreto di modifica e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria delle FA 2025 e 2035 il 15.3.2024.

Ma ovviamente ciò non è stato il caso. La **"Prospettiva Ferrovia 2050"** ha fatto cilecca, non riuscendo a offrire un concetto idealmente e pragmaticamente convincente con una strategia di lungo respiro, in grado di correggere le carenze delle FA 2025 e 2035. La legittimità della richiesta di un nuovo concetto/programma d'offerta avanzata da più parti non sembra più essere contestata, visto che lo stesso CF A. Rösti l'ha confermata nella già citata risposta. Il problema sta piuttosto nella possibilità che un tale concetto si rifaccia veramente ad una visione del futuro dei trasporti e della relativa della politica che faccia tesoro delle critiche alla **"Prospettiva Ferrovia 2050"**, aprendo effettivamente orizzonti nuovi.

La validità di questi orizzonti dipenderà infatti in misura importante se gli interessi regionali continueranno a prevalere su quelli sovraordinati e se si potrà arrivare a un nuovo equilibrio tra questi interessi (grandi centri metropolitani, aree turistiche, ecc.) e quelli nazionali e internazionali. Da parte loro le FFS ribadiscono che la pianificazione di nuovi ampliamenti deve sottostare al criterio dei benefici per i clienti.

**Di fronte a questo quadro non si aprono molte alternative: o si riducono i costi, adattando la pianificazione e posticipando un congruo numero di progetti, oppure si aumentano le risorse. Resta la possibilità di ridefinire l'insieme della progettazione e di optare per una revisione complessiva della politica dei trasporti a lungo termine sulla base di una nuova e convincente progettualità nel campo dei trasporti a medio e lungo termine.** Non sorprende che la prima reazione sia stata quella del richiamo alla riduzione dei costi, manifestata dal CF nell'ambito delle misure di risparmio della Confederazione annunciate per il 2027: il contributo diretto nel FIF, dopo dover già subito una contrazione di 450 mio nel 2025 e 2026, dovrebbe essere decurtato di altri 200 mio. anni per il periodo 2027-2029<sup>43</sup>. Nel merito è significativa la ragione dei Cantoni che, per tramite la **Conferenza dei direttori del trasporto pubblico**, ha levato la sua voce contro ogni misura di risparmio nel trasporto pubblico.

#### 4.4 Finanziamento: basi normative

Il quadro normativo alla base del finanziamento delle infrastrutture ferroviarie è cresciuto nel corso degli ultimi decenni e risulta di conseguenza piuttosto articolato. Riferimenti essenziali si ritrovano dapprima nella Costituzione, poi via via in tre leggi specifiche, a livello di ordinanza e infine anche nelle convenzioni internazionali. Da rilevare in ogni caso l'esistenza di una base costituzionale che legittima il ricorso a finanziamenti di terzi, così come l'impegno sancito dalla convenzione tra Italia e Svizzera ad esaminare "ogni possibilità di partenariato pubblico/privato per finanziare le infrastrutture."

La seguente tabella riassume le norme principali con il loro contenuto specifico.

<sup>43</sup> Messaggio concernente le misure di sgravio del bilancio della Confederazione a partire dal 2027 (versione provvisoria, p. 68): "Il conferimento derivante dalla quota della tassa sul traffico pesante (TTP) sarà ridotto di 200 milioni di franchi all'anno. Tale riduzione corrisponde a quasi il 15 per cento delle uscite annue previste per progetti di ampliamento." Si noti che il CF nella sua risposta del 3.9.25 alla mozione Gmür-Schönenberger (25.3953) ha dato la seguente risposta: "Per il FIF si delinea un problema di liquidità a partire dal 2028/29. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni ha quindi lanciato il progetto «Trasporti '45», volto a rivedere e definire un ordine di priorità per i progetti di ampliamento. Inoltre, occorre chiarire come la situazione finanziaria del FIF possa essere garantita nel medio termine. Il Consiglio federale prenderà in considerazione solo interventi che non incidono sulle misure di sgravio 27 e sul freno all'indebitamento."

|   | <b>Norma</b>  | <b>Contenuto specifico</b>  |
|---|---|---|
| 1 | <b>Costituzione Federale.</b> Art 87 a<br><br>(stato 3 marzo 2024)  | Sancisce i principi secondo cui a) la Confederazione ad assumere l'onere maggiore del finanziamento, b) ciò avviene attraverso un fondo, c) i Cantoni contribuiscono, d) è possibile il ricorso a risorse di terzi.   |
| 2 | <b>Legge federale sulle ferrovie.</b><br>• Art. vari, in part. 49-58<br>• (742.1012 /Lferr / stato 1 sett. 2023)  | Specifiche del finanziamento: crediti d'impegno, modalità di finanziamento ampliamento, finanziamento da parte di terzi, prefinanziamento.  |
| 3 | <b>Legge federale sullo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria.</b><br>• Art. 2, 11-12<br>• (142.140.2 / LSIF / stato 1° gennaio 2016)  | Specifiche del finanziamento: crediti d'impegno, modalità,  |
| 4 | <b>Legge federale concernente il Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria.</b><br>• Tutta la legge<br>• (742.140 / LFIF / stato 1° gennaio 20229  | Modalità, prelievi, limiti, crediti d'impegno, indebitamento e riserve, attivi e passivi  |
| 5 | <b>Ordinanza sulle concessioni, sulla pianificazione e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria.</b><br>• Art. vari. In particolare 20, 21, 23, 32, 35<br>• (742.120 / OCPF / stato 1° gennaio 2025) | Principi del finanziamento, finanziamento Cantoni, piani d'investimento e partecipazioni, esercizio, convenzioni prestazione, finanziamento ampliamento, finanziamento terzi,   |
| 6 | <b>Convenzione tra Italia e Svizzera del 2 nov. 1999</b><br>• Art. 4 e 6<br>•(0.742.140.345.43 / stato 16 gennaio 2017)   | Art. 4: "costruzione di una nuova linea ad alta capacità da Lugano verso Milano che colleghi la NFTA alla RAC." Art. 6: "Le Parti contraenti esaminano ogni possibilità di partenariato pubblico/privato per finanziare le infrastrutture, nel caso in cui una tale soluzione costituisca un mezzo efficace per realizzarle." |

Tab. 4: Sintesi principali basi normative relative al finanziamento delle infrastrutture ferroviarie

## 5 Il finanziamento dei grandi progetti ferroviari e di AlpTransit

Nel corso della seconda metà dell'Ottocento, la costruzione delle prime reti ferroviarie ebbe luogo con il concorso determinante di consorzi bancari nell'ambito di un finanziamento condiviso tra fondi pubblici e capitali privati. Il Novecento ha poi visto la nazionalizzazione delle società ferroviarie e l'assunzione da parte dell'ente pubblico della responsabilità gestionale e finanziaria delle infrastrutture e del servizio. Con successo, fino a quando è cresciuta la concorrenza del vettore stradale e il sistema ferroviario elvetico ha subito profonde riforme gestionali, a partire dalla distinzione tra infrastrutture, rimaste nelle mani dell'ente parapubblico, e servizio, assicurato dalle società private, *in primis* le FFS. Questa formula si è rivelata tutto sommato vincente. Con l'avvento dei grandi progetti, "Ferrovia 2000" prima e Neat/AlpTransit poi, finanziati esclusivamente con mezzi propri dello Stato, ma anche con i crescenti oneri di manutenzione della rete esistente, sempre più complessa, la Confederazione si trova ora manifestamente confrontata con i propri limiti. A complicare le cose si aggiunge la realtà regionale e federalista elvetica, da cui discendono esigenze e pretese non facili da soddisfare senza bistrattare le finanze. L'opportunità di fare ricorso a fonti di finanziamento diversificate per i grandi progetti ferroviari è in effetti ritornata perentoriamente sul tappeto, peraltro anche in altri paesi, basti pensare al tunnel sotto la Manica o al fatto che oggi è sull'agenda del dibattito politico in Germania.

A dire il vero, l'idea di un finanziamento pubblico-privato non è certo nuova, nemmeno per l'asse ferroviario transalpino. Era già emersa a più riprese nel corso dei dibattiti negli anni Novanta e concretamente lanciata nell'arena politica dall'allora Consigliere Nazionale Remigio Ratti<sup>44</sup>. Consiglio Federale e Parlamento la rifiutarono, ma quantomeno venne allora inserito un passus transitio nella Costituzione, poi stralciato dopo la conclusione del progetto con i tre tunnel di base, che dava al Consiglio Federale la facoltà di "... avvalersi di sistemi di finanziamento comportanti un contributo complementare privato o realizzato grazie a organizzazioni internazionali." (art. 196, cap. 3, cpv. 2, lett. f) Questa ipotesi venne poi approfondita tra l'altro da uno studio (1998) realizzato congiuntamente dalle Università Bocconi e USI e inteso a valutare specificamente le "*Motivazioni e condizioni per il coinvolgimento dei capitali privati nel finanziamento della nuova linea ferroviaria "Sud Gottardo"*".<sup>45</sup> (cfr. infra)

A maggior ragione dunque si impone oggi un esame approfondito delle possibilità di finanziamento basate su un partenariato pubblico-privato.

### 5.1 Cenni storici

Il grande progetto della prima trasversale alpina del Gottardo vide, in ragione degli immensi capitali necessari per la sua realizzazione, la configurazione di un'architettura finanziaria molto complessa, articolata a livello internazionale, con il coinvolgimento degli Stati interessati e di alcune delle principali banche attive sul mercato. Le basi vennero gettate in una convenzione internazionale, sottoscritta nel 1869 dai delegati di Svizzera, Italia, Germania del Nord, Granducato di Baden e Regno del Würtemberg con l'obiettivo di sovvenzionare l'azienda privata che avrebbe svolto i lavori e gestito la ferrovia. Due anni più tardi, nel 1871, venne costituita la **Compagnia per la Ferrovia del Gottardo**, con Alfred Escher, dal canto suo anche fondatore del Credito Svizzero, quale presidente. All'epoca per l'impegno della Germania, all'epoca in guerra con la Francia e in rapporti di positivi con l'Italia, fu decisivo l'interesse geopolitico come ebbe ad esprimersi il futuro cancelliere Bismarck al Parlamento prussiano (26.5.1870).

Ratti (2016, 31) ha riassunto l'architettura del finanziamento, indicandone, come appare dalla tabella seguente, sia le diverse fonti sia le due fasi principali, con l'aggiunta delle risorse specifiche per la linea del Ceneri.

<sup>44</sup> Cfr. Ratti (2016), p. 144 sg.

<sup>45</sup> Senn, L. et al. (1998). "*Motivazioni e condizioni per il coinvolgimento dei capitali privati nel finanziamento della nuova linea ferroviaria "Sud Gottardo"*". Uni Bocconi e USI / Associazione Linea ferroviaria di alta capacità Lugano-Milano. Ciclostilato

|                        | <b>Convenzione internazionale del 1869</b><br>Mio CHF | <b>Convenzione supplementare del 1877</b><br>Mio CHF | <b>Totale generale</b> | <b>%</b>                  | <b>Accordo speciale Linea del Ceneri</b><br>Mio CHF |
|------------------------|---|--|------------------------|---------------------------|---|
| <b>Totale</b>          | <b>187</b>  | <b>40</b>  | <b>227</b>             |                           |   |
| <b>di cui privato</b>  | <b>102</b>  | <b>12</b>  | <b>114</b>             | <b>la metà del totale</b> |   |
|                        | 1/3 in azioni,<br>2/3 obbligazioni                    | Versati dalla<br>“Gotthardbahn”                      |                        |                           |   |
| <b>di cui pubblico</b> | <b>85</b>   | <b>28</b>  | <b>113</b>             | <b>la metà del totale</b> | <b>6</b>  |
| di cui Italia          | 45  | 10   | 55                     | 49%                       | 3   |
| di cui Genova          | 6   |  |                        |                           |   |
| di cui Germania        | 20  | 10   | 30                     | 26%                       |   |
| <b>di cui Svizzera</b> | <b>20</b>   | <b>8</b>   | <b>28</b>              | <b>25%</b>                | <b>1</b>  |
| <b>di cui Ticino</b>   | <b>3</b>  |  |                        |                           | <b>2</b>  |

Fonte: elaborazione di R. Ratti, sulla base di Moos 2009: 95 e Nething 1980: 86-89

Fig. 7: Il finanziamento della costruzione della trasversale del Gottardo (Ratti 2016, 31)

Come si può notare, i 227 milioni di CHF dell'investimento complessivo, sono divisi equamente tra le sovvenzioni dell'ente pubblico e i capitali provenienti dal mercato finanziario sotto forma di azioni e obbligazioni. Il carattere internazionale del finanziamento è sottolineato dal fatto che l'Italia contribuì complessivamente con il 51% dei contributi pubblici, la Germania con il 26% e la Svizzera con i 25%. La partecipazione svizzera si ottenne grazie grazie sia ai diversi Cantoni sia alle due principali società ferroviarie elvetiche dell'epoca, la Compagnia del Nord-Est e la Compagnia Centrale. Della raccolta dei capitali sul mercato si occupò un sindacato internazionale di banche svizzere, italiane e germaniche, impegnatesi ognuna per 1/3 (34 mio di CHF), sotto la direzione di banche germaniche (Jung, 410 sg). La sottoscrizione pubblica del capitale azionario fu all'inizio un pieno successo, ma il considerevole aumento dei costi poté essere finanziato solo con una convenzione supplementare del 1877, dopo un'estenuante contrattazione fra i diversi partner. Conclusa la costruzione, l'affermazione della Ferrovia del Gottardo non si fece attendere e superò ogni aspettativa, confermando il ruolo della Svizzera negli scambi tra il nord e il sud dell'Europa. La Compagnia per la ferrovia del Gottardo fu in grado di distribuire inizialmente utili considerevoli. Nel 1909 si procedette poi alla nazionalizzazione cui seguì una storia di successo economico, finanziario e sociale durato fino agli anni '70. Le riforme realizzate negli anni '80 diedero luogo alla costituzione al Fondo di finanziamento (FIF) autonomo e vincolato che permise la realizzazione dei grandi progetti ferroviari dell'ultimo trentennio (cfr. supra).

## 5.2 Modelli di finanziamento pubblico-privato

### 5.2.1 L'esempio del Tunnel sotto la Manica

Già negli anni '80 il grande progetto ferroviario del tunnel sotto la Manica, completato nel 1994, venne realizzato con un investimento di ca. 11.5 miliardi di euro in capitali privati e costi finali pressoché raddoppiati rispetto al preventivo iniziale.

Nel 1986 nacque la società Eurotunnel, poi rinominata Getlink nel 2017, con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire il tunnel sotto la Manica<sup>46</sup>. La società dispone di una concessione di 99 anni e i mezzi finanziari

<sup>46</sup><https://www.getlinkgroup.com>. Oggi la società gestisce un servizio di navetta che trasporta veicoli passeggeri e merci, compresi i treni ad alta velocità (Eurostar) e i treni di altri operatori ferroviari. Le attività comprendono: servizi navetta (39,7%); costruzione e gestione dell'interconnessione elettrica sotto la Manica (30,5%; ElecLink); servizi ferroviari (20,2%) e trasporto di merci (8,2%; Europorte); altro (1,4%).

vennero reperiti prevalentemente con un debito e in misura minore con azioni sul mercato. La gestione è stata prevalentemente deficitaria sin dall'inizio e, nonostante una ristrutturazione del debito effettuata nel 2006, la società venne messa temporaneamente sotto amministrazione controllata. Nel 2007 gli azionisti, fra cui Deutsche Bank, Goldman Sachs e Citigroup, approvarono una nuova ristrutturazione e a partire da questo momento la società opera in attivo. Nel 2024 il gruppo ha realizzato una cifra d'affari di ca. 1.6 mld. di euro, con un calo del 12% rispetto all'anno precedente, dovuto esclusivamente al comparto elettricità, mentre le attività principali raggiungono valori record, per il terzo anno consecutivo.<sup>47</sup>

### 5.2.2 Il Project financing e i fondi sovrani

In sintesi, **project financing** è una tecnica finanziaria utilizzata per la realizzazione di grandi opere tramite le risorse generate dall'attività stessa. Sovente le opere sono di carattere pubblico e vengono affidate in realizzazione e gestione ad un'azienda privata, dando luogo ad un partenariato pubblico-privato (PPP).

*"Il PPP comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il ricorso al PPP, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in generale, essere evocato in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento – in tutto o in parte – siano affidati al settore privato."* (cfr. <https://www.programmazioneconomica.gov.it/it/il-dipe-in-tema-di-partenariato-pubblico-privato/partenariato-pubblico-privato/partenariato-pubblico-privato-e-finanza-di-progetto/>)

Il project financing, nella sua declinazione di PPP, deve rispondere contemporaneamente a una doppia logica, quella dell'azienda privata e quella dell'ente pubblico. Necessita del coinvolgimento di soggetti e finanziatori diversificati, privati e/o pubblici, e si affida alle risorse del progetto così come i ricavi futuri come base per l'acquisizione di ulteriori capitali. Il finanziamento dipende soprattutto dalla validità economica del progetto, che deve essere potenzialmente in grado di generare flussi di cassa (cash flow) positivi, sufficienti a remunerare prestiti ottenuti (debiti) e il capitale investito (azioni). Ovviamente vi deve essere una valutazione del rischio aziendale, condiviso dai finanziatori.

Le specificità che conducono a scegliere il project financing sono solitamente di tre ordini: l'esigenza di elevate risorse per l'investimento iniziale, la dipendenza dei prezzi (tariffe) del prodotto da condizioni pubbliche, il lungo periodo del ciclo economico e del conseguente recupero dell'investimento.

Il **fondo sovrano** è uno strumento di carattere pubblico, di proprietà degli Stati sovrani, costituito da riserve fiscali, valutarie e/o da beni immobiliari che serve a finanziare attività di promovimento sociale ed economico, fra cui opere pubbliche ma anche investimenti in senso più lato. Sono soprattutto gli Stati che dispongono di grosse riserve petrolifere o di materie prime, come ad esempio la Norvegia, gli Emirati arabi oppure la Cina, ad aver creato fondi sovrani con cui operano i propri investimenti a livello planetario. Il numero e l'importanza economica dei fondi sovrani sono cresciuti notevolmente durante gli anni '90, quando hanno assunto un ruolo essenziale nel superamento della crisi dei *subprime* permettendo a numerose banche di ricapitalizzarsi. Ciò ha permesso ai fondi sovrani di acquisire posizioni strategiche e di controllo importanti che comportano il rischio di ingerenze nei paesi o nelle aziende in cui vengono effettuati gli investimenti. Per questa ragione il Fondo monetario internazionale ha promosso i *Principi di Santiago* che dovrebbero assicurare trasparenza ed evitare che i fondi sovrani facciano i loro investimenti per ragioni geopolitiche piuttosto che economiche. Nonostante questa preoccupazione, l'UE ha sollecitato i governi nazionali a rinunciare a misure protezionistiche e restrittive e a salvaguardare il principio della libera circolazione dei capitali.

Sulla definizione e sul concetto di fondo sovrano nella letteratura non sussiste consenso. Così ci si può chiedere ad esempio se i **fondi delle casse pensione** siano fondi sovrani, benché vadano a beneficio della previdenza di una categoria specifica e non della comunità in genere.

<sup>47</sup> Cfr. <https://www.lok-report.de/news/deutschland/industrie/item/55873-getlink-gruppenumsatz-von-1-6-mrd-eur-5-meher-eurostar-verkehr-13-weniger-gueterverkehr.html> / <https://de.investing.com/news/stock-market-news/getlinkaktie-steigt-umsatz-die-erwartungen-ubertrifft-93CH-2852232>

### 5.2.3 Fondi sovrani in Svizzera: una vita difficile

Ovviamente, anche per la Svizzera la creazione di fondi sovrani, distinti dai fondi pensione esistenti ormai da tempo, rientra da qualche decennio nel novero dei possibili strumenti di una moderna gestione delle risorse finanziarie per fare fronte a grandi progetti o a situazioni di emergenza. Se si adotta una definizione relativamente aperta di fondo sovrano, anche gli stessi fondi per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (FIF) e dal 2016 per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) rientrano in questa categoria, pur non essendo alimentati da riserve, dal mercato azionario o da prestiti, ma trasversalmente da entrate soprattutto fiscali vincolate. Ciò vale analogamente per il project financing, in particolare con modalità di partenariato pubblico-privato.

Per quanto concerne invece la creazione di **fondi sovrani**, l'idea è già stata sollevata a più riprese in relazione ad esempio alle riserve valutarie della Banca Nazionale. In epoca recente, a seguito delle difficoltà originate dalla pandemia Covid, il CN Martin Candinas e il CS Beat Rieder hanno depositato due mozioni, simili nella formulazione (6.2.2020: 20.3331 / 20.3416), per sollecitare la creazione di un fondo per stabilizzare e rafforzare l'economia. Il fondo, da finanziarsi con capitali provenienti dal mercato, avrebbe dovuto essere *"indipendente dal bilancio della Confederazione, orientato al bene comune e al conseguimento di un utile"*. Fra gli obiettivi prefigurati, anche quello di *"finanziare programmi d'investimento per rilanciare l'economia e garantire i vantaggi della piazza svizzera, in particolare nelle infrastrutture dei settori dei trasporti, delle reti di dati, della sanità, della produzione, del turismo nonché nella formazione e nella ricerca."*

Nella sua risposta (19.8.2020), il Consiglio Federale, dopo aver ricordato di aver già devoluto 31 miliardi per far fronte alle conseguenze della pandemia, si dava perentorio: *"Il Consiglio federale non ritiene né necessario né ragionevole istituire un fondo alimentato da mezzi federali o della Banca nazionale svizzera (BNS) oppure dotato di una garanzia della Confederazione. Al momento non ci sono problemi sui mercati dei crediti e dei capitali."* La mozione venne ritirata il 15.3.2022.

A suffragare il Consiglio Federale e a rappresentare, in termini generali, il clima degli ambienti economici elvetici nei confronti della creazione di fondi sovrani, contribuisce ad esempio la posizione di *economiesuisse* che si oppone senza mezze misure. Non trovandosi la Svizzera in una situazione di emergenza monetaria, anche una crisi come quella causata da Covid non avrebbe giustificato la creazione di un fondo sovrano. L'argomentazione:

*"Due sono le varianti principali: o si crea un fondo con le riserve valutarie della Banca nazionale per utilizzarle nel modo più in modo redditizio. Oppure il governo federale dovrebbe sfruttare il contesto di tassi d'interesse negativi per nuovi prestiti a basso costo, per poi investire questo denaro in modo "promettente". Entrambe le idee si basano sull'illusione di un profitto gratuito e privo di rischi. Un fondo sovrano costituito da riserve valutarie equivarrebbe a un'ingerenza nella politica monetaria della Banca nazionale. Tuttavia, quest'ultima è tenuta a garantire la stabilità dei prezzi, non a realizzazione di profitti. Il finanziamento di un fondo attraverso l'indebitamento, invece, comprometterebbe il successo del freno all'indebitamento e alimenterebbe interessi particolari politici."* (*economiesuisse. Dossier politique, 3/2020, p.1*)

### 5.3 Il finanziamento di AlpTransit: storia lunga, tribolata e istruttiva

Per le nostre riflessioni è essenziale fare riferimento agli intenti e alle proposte che hanno accompagnato in recente il tribolato itinerario del finanziamento della trasversale alpina. Tribolato perché, e il fatto non può certo sorprendere, mai vi è stata una situazione storica in cui non ci sia scontrati con risorse finanziarie di per sé limitate e quindi con la necessità di avviare un serrato dibattito politico per trovare gli ingenti capitali necessari alla realizzazione delle grandi infrastrutture dei trasporti. Anzi, a ben vedere, nel passato recente, quando negli anni '90 il popolo approvò il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti pubblici (FTP), il quadro economico-congiunturale era ben più problematico di quello odierno. La questione meriterebbe uno studio approfondito. Qui ci limitiamo a fornire qualche elemento relativo alla discussione e alle proposte che all'epoca vennero messe sul tappeto. Senza alcuna pretesa di completezza.

Giova ricordare anzitutto che primi studi relativi al finanziamento e alla redditività economica della nuova trasversale alpina vennero promossi, in particolare da parte delle FFS, già all'inizio degli anni '60<sup>48</sup>. Nel decennio a seguire cominciò a prendere forma concretamente l'idea di una galleria di base (lanciata negli anni '30), e così, in occasione di una giornata d'informazione il 15.3.1974, Heinz Diement, della divisione finanze delle FFS, presentava una stima dei costi e un'analisi aziendale intese a valutare la possibile redditività dell'investimento<sup>49</sup>. Anche se arduo da raggiungere, l'autore sottolineava che, con uno sviluppo favorevole, un tasso di rendimento positivo avrebbe potuto essere conseguito. Fra le condizioni necessarie: la costruzione delle linee di accesso

Più tardi, al momento della progettazione della NFTA (AlpTransit) dopo le decisioni popolari del 1992 e 1994, e a fronte di un clima congiunturale negativo, si moltiplicarono i rapporti e le prese di posizione alla base del dibattito politico, con il Consigliere Federale responsabile delle finanze, Otto Stich, a prendere decisamente posizione in maniera molto critica nei confronti di AlpTransit. Per finire, nel 1998 Popolo e Cantoni accettarono il decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP) che prevedeva costi complessivi di 30.5 mld., di cui 13.6 destinati ad AlpTransit.

A sostanziare la discussione contribuì in maniera significativa la già evocata mozione (95.3601, del 20.12.1995) depositata in Parlamento da parte di Remigio Ratti e cofirmatari con cui si auspicava un finanziamento misto, pubblico-privato. La mozione – denominata "Alptransit SA, società anonima di diritto misto", chiedeva *espressis verbis* l'esame "...di possibilità di finanziamento sulla base di trattative nazionali e internazionali e con la partecipazione di gruppi interessati"<sup>50</sup>. Nell'argomentazione si faceva tra l'altro riferimento a capitali di terzi e a una partecipazione privata, alla formazione di alleanze strategiche a livello europeo, e all'importanza delle vie di accesso, passibili di essere redditizie. Nella sua risposta del 20.6.1997, il Consiglio Federale ritenne che "qualsiasi forma di finanziamento misto o privato presenta scarsi vantaggi" (ibid, p. 147). Alla base dell'argomentazione vi erano due studi, uno di un consorzio bancario (UBS, CS, SBS) del 1989 e un del CS del 1995 che, pur ammettendo la fattibilità di una partecipazione privata al finanziamento, mettevano in dubbio la possibilità che l'asse ferroviario potesse fornire una rendita sufficiente e ammonivano i costi eccessivi che avrebbero potuto derivare da un finanziamento misto. Non essendo assicurati una rendita economica e quindi i capitali privati disposti ad assumere il rischio, il Consiglio Federale diede un responso negativo alla proposta, pur dichiarandosi disponibile a mantenerla come opzione sul tavolo. Ciò portò quantomeno all'inserimento nella Costituzione di una clausola transitoria che concedesse al Consiglio Federale una certa discrezionalità in materia.

---

<sup>48</sup> Il primo studio disponibile sul portale AlpTransit è del 1963, porta il titolo "Wirtschaftlichkeitsstudie über den Gotthardbasistunnel" e contiene una prima valutazione dei costi di gestione:

<https://www.alptransit-portal.ch/de/uebersicht/gesellschaft/ereignisse/ereignis/kosten-und-nutzen/true>.

<sup>49</sup> Seguirono poi diversi studi in vista della votazione del 1998 sul finanziamento di AlpTransit:

<https://www.alptransit-portal.ch/de/uebersicht/gesellschaft/ereignisse/ereignis/kosten-und-nutzen/true>

e <https://www.alptransit-portal.ch/de/uebersicht/politik/ereignisse/ereignis/ja-zur-finoev/true>

p. 6: "Daraus ergibt sich, dass

- eine betriebswirtschaftliche Rendite der Alpentransversalen bei der für eine Wirtschaftlichkeitsrechnung notwendigen vorsichtigen Betrachtungsweise als nicht gegeben oder zumindest als fraglich anzusehen ist

- die Notwendigkeit einer massiven Starthilfe der öffentlichen Hand besteht. Eine solche könnte derart ausgestaltet sein, dass von der öffentlichen Hand während der Bauzeit die finanziellen Mittel zinslos zur Verfügung ge-stellt würden." (...) "Wir möchten jedoch trotz dieser Vorbehalte gegenüber der Wirtschaftlichkeit einer neuen Alpentransversale ausdrücklich auf die Möglichkeit von späteren Ertragsüberschüssen bei einer günstigen Entwicklung hinweisen."

<sup>50</sup> Cfr. Ratti 2016, 145. Nello specifico, la mozione chiedeva

"...al Consiglio federale, al di là delle proposte già avanzate:

1. di far esaminare immediatamente le ulteriori possibilità di finanziamento, sulla base di trattative nazionali ed internazionali e con la partecipazione di gruppi privati interessati;

2. di esaminare più approfonditamente la possibilità di affidare ad una società anonima di diritto misto il mandato per la costruzione e l'esercizio delle gallerie ferroviarie del San Gottardo e del Lötschberg, da considerarsi elementi centrali e quindi progetti in linea di massima redditizi del programma globale della NFTA;

3. di impiegare i fondi pubblici resisi così disponibili per il potenziamento delle vie d'accesso, poiché da esse dipende il successo della rete dei collegamenti nonché la sua accettazione da parte delle regioni interessate;

4. di sottoporre al Parlamento proposte volte a concretizzare questa strategia."

Merita altresì di essere evocata la significativa presa di un gruppo di lavoro, composto di personalità qualificate e di spicco dell'economia e della politica elvetica<sup>51</sup>, intitolato "NEAT-Finanzierung: auch andere Wege sind möglich" (*Finanziamento della NFTA: sono possibili anche altre strade*), in cui si preconizzava un finanziamento parzialmente privato di una NFTA SA con la seguente architettura: 3% di capitale proprio (azionario), 20% contributo della Confederazione, 20% prestito della Confederazione, 25% prestiti bancari a lungo termine, 25% prestiti bancari a corto termine, 5% liquidità, 5% crediti di gestione a corto termine.

In seguito, è stato di particolare interesse il citato studio delle università Bocconi e USI del 1998. Commissionato proprio per esaminare la possibilità di una nuova formula di finanziamento pubblico-privato di AlpTransit, suggeriva che la compresenza di attori pubblici e privati fosse una condizione necessaria per la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali e preconizzava

*"la costituzione di un organismo di promozione (una sponsor agency), fin da subito di natura internazionale, nella quale siano rappresentati tutti gli attori, pubblici e privati, che hanno a vario titolo interesse alla costruzione della nuova linea." (p. 3)*

Punto di partenza era una critica esplicita al dibattito e alle soluzioni proposte in sede parlamentare e dal Consiglio Federale:

*"Il processo decisionale relativo alla costruzione della Nuova Trasversale Alpina è stato a lungo prigioniero della incapacità di riconoscere tutte le risorse attivabili: la visione riduttiva che ne è conseguita ha posto per lungo tempo in alternativa tra loro assi di trasporto che sono stati fin dall'inizio progettati come complementari, con un grave rischio di marginalizzazione del Cantone Ticino nel caso di scelte sfavorevoli al potenziamento immediato e della linea del Gottardo. Nelle fasi più recenti del processo decisionale si sono avute importanti aperture verso il coinvolgimento di capitali privati: si tratta ora, con grande realismo ed equilibrio, definire quale può essere lo spazio ed il ruolo dei capitali privati, ma anche quali sono le condizioni irrinunciabili che possono consentire il loro coinvolgimento." (p.8)*

Le proposte emerse vertevano specificamente sulla "fattibilità di uno schema di project finance per la nuova linea ad alta velocità e capacità Lugano-Milano". (p. 45), precisandone i presupposti per un investimento da parte di una società concessionaria e discutendone le condizioni di ottimizzazione (p.48).

Sottolineando che

*"le valutazioni circa le condizioni attuali e future della domanda e dell'offerta di trasporto, passeggeri e merci, costituiscono quindi un elemento centrale e determinante per la decisione di investimento" (p. 95),*

lo studio si asteneva dal dare una risposta alla domanda "*investire nella nuova linea ferroviaria Sud Gottardo potrà essere un buon affare?*" (ibid)

Dopo un'analisi dettagliata dei traffici attraverso l'arco alpino e dei loro possibili sviluppi, si affermava che lo stato attuale delle conoscenze non fosse sufficiente per "*supportare una decisione di investimento.*" (ibid), ma si segnalava pure che "*la chiave di volta per la realizzabilità del progetto non sta quindi all'interno del progetto bensì al suo esterno*" (p. 96), vale a dire, tra l'altro, nella necessità di

*"...un accordo internazionale che coinvolga tutti gli stati direttamente interessati, per definire un nuovo regime di tariffazione dei transiti transalpini, sia in campo stradale che ferroviario"*

e della possibilità di prevedere

*"...idonee garanzie a copertura dei minori ricavi che potrebbero derivare alle società che gestiranno le nuove linee dallo scostamento, strutturale o congiunturale, dalle politiche tariffarie definite."* (ibid)

Per una documentazione più attuale, cfr. il volume: *Il futuro del partnariato pubblico-privato. Esperienze ed esempi in Svizzera e nel contesto internazionale.* A cura di T. Gianella. G. Casagrande editore. 2020

<sup>51</sup> Gruppo di lavoro: Werner Jauslin / cons. Stati, Gerold Bührer / Cons. nazionale, Bernhard Hammer / Präs. Gruppe der Schw. Bauindustrie, Robert A. Jeker / Präs. Messe Basel, Bernd Menzinger / Intercontainer-Interfrigo AG, Anton Schrafl. Präs. Verein Schw. Zement, Kalk- und Gips-Fabrikanten, Peter Steiner / Präs. Verwaltungsrat Karl Steiner Generalunternehmung AG, Georg Stucky, Cons. nazionale

## 5.4 Il finanziamento in Europa e in Italia

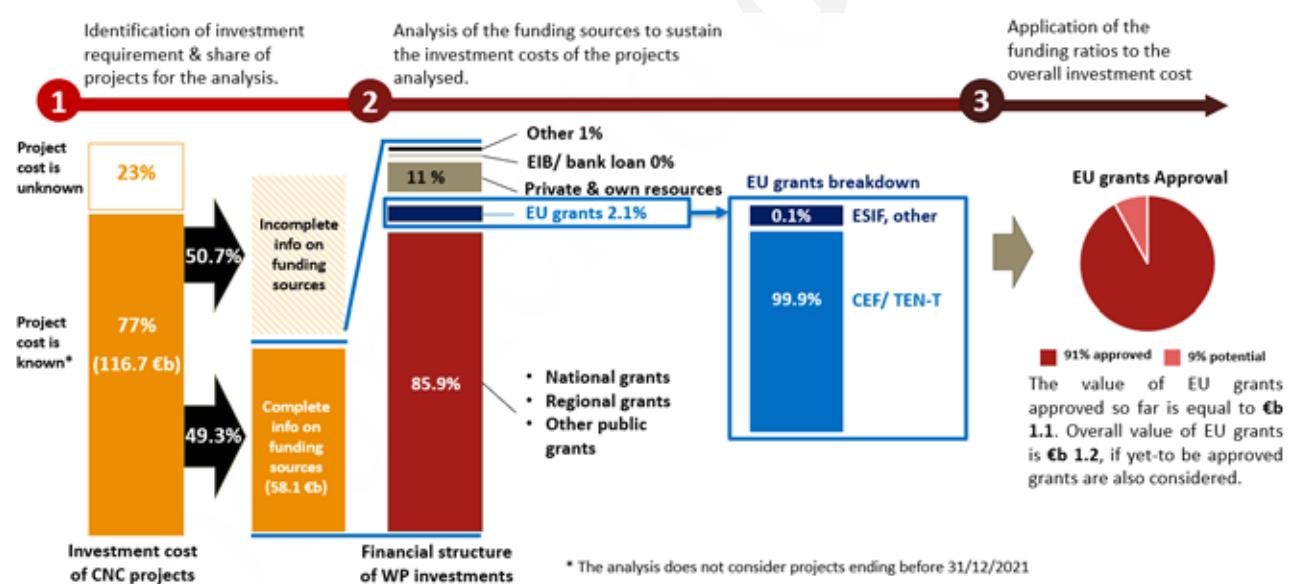
### 5.4.1 Europa

In generale a livello europeo le reti transeuropee TEN vengono finanziate con contributi dell'Unione che fungono da stimolo e, in misura preponderante, dagli Stati membri. A integrazione, per finanziare le TEN possono essere utilizzati fondi provenienti dai fondi strutturali, aiuti della Banca europea per gli investimenti (BEI) o contributi del settore privato. Con l'istituzione del Meccanismo per collegare l'Europa (CEF) nel 2013, rinnovato nel 2021, le TEN sono state radicalmente riformate in tutti i settori<sup>52</sup>.

Il programma per lo sviluppo delle Reti di Trasporto Trans-europee (TEN-T) viene co-finanziato dalla Commissione Europea mediante appositi bandi di gara che portano alla selezione dei progetti ritenuti di interesse europeo maggiormente idonei agli obiettivi del programma (**Programma CEF**). La gestione finanziaria dei progetti e il loro monitoraggio è demandato all'Agenzia esecutiva "Innovation and Networks Executive Agency (INEA)", che per conto della Commissione europea provvede a dare attuazione agli interventi che appartengono alle varie modalità di trasporto (ferroviario, stradale, marittimo e aereo) su cui si articolano le reti trans-europee di trasporto<sup>53</sup>.

Oltre al Meccanismo per collegare l'Europa è la Banca europea per gli investimenti (BEI) a fornire le risorse.

Per quanto concerne il corridoio Reno-Alpi, il responsabile Paweł Wojciechowski nel suo Rhine Alpine Fifth Work Plan del 2022 (p. 41) illustra il quadro finanziario attraverso la figura seguente:



Il grafico sintetizza le fonti di finanziamento dei progetti ancora da realizzare lungo il corridoio Reno-Alpi. Informazioni complete e dettagliate sulle fonti di costo sono disponibili per circa il 50% dei progetti del corridoio, che ammontano a circa 58,1 miliardi di euro. Di questo importo, 1,2 miliardi di euro (2,3%) provengono dalle sovvenzioni CEF che sono già state approvate nella misura del 91% o 1,1 miliardi di euro. La quota rimanente è ancora indicata come "potenziale", ovvero deve ancora essere richiesta e confermata da accordi di sovvenzione o prestito.

<sup>52</sup> Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/section/199/transeuropaische-netze-in-den-bereichen-verkehr-energie-und-telekommunikation>

<sup>53</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/inea>

## 5.4.2 Italia

### Contesto istituzionale

Il sistema ferroviario italiano rientra sotto le competenze e la gestione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e si caratterizza per la *separazione tra la gestione della rete dalla fornitura del servizio passeggeri e merci*. Il MIT affida i compiti di manutenzione e sviluppo al Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane – Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. tramite un contratto di programma che indica le attività da realizzare e controlla l'utilizzo degli investimenti pubblici. D'altro canto il Ministero è firmatario del Contratto con il servizio Trenitalia SpA per i treni di media e lunga percorrenza.

L'attore principale è pertanto il Gruppo **Ferrovie dello Stato Italiane FI** (holding / amm. Delegato Stefano Antonio Donnarumma) di cui fanno parte diverse società fra cui RFI **Rete Ferroviaria Italiana SpA** (amm. Delegato Gianpiero Strisciuglio) che si occupa delle infrastrutture e **Trenitalia** che assicura i servizi<sup>54</sup>.

### RFI Rete Ferroviaria Italiana SpA

Essenziale per il discorso legato alle infrastrutture e al loro sviluppo e finanziamento è la RFI che si è costituita nel 2001 in risposta alla necessità di separare il gestore della rete dal produttore dei servizi di trasporto. “*Dal 2022 la società è capofila del Polo Infrastrutture del Gruppo FS Italiane, che comprende anche Anas, Italfer e Ferrovie Sud Est. Il Polo gestisce 160 miliardi di euro di investimenti da qui al 2031 (110 per le ferrovie e 50 per le strade), 16.800 chilometri di linee ferroviarie (con oltre 1.600 gallerie, 23.000 ponti e viadotti e 2.200 stazioni) e 32.000 chilometri di strade (con oltre 2.000 gallerie, 18.000 ponti e viadotti e 1.200 case cantoniere). L'obiettivo è potenziare e integrare l'infrastruttura ferroviaria e quella stradale, rendendole entrambe più moderne, resistenti, interconnesse e accessibili a tutti.*”

Le attività si orientano al **Contratto di programma parte investimenti** nella sua versione attuale che riguarda il periodo 2022-2026. Nel contratto si specificano i vari progetti di potenziamento o sviluppo dell'infrastruttura. Fra questi (cfr. Rapporto RFI 2023, p. 44) si annoverano anche

*22,00 milioni di euro stanziati dall'art. 1 comma 517 della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge Contratto di programma parte servizi di Bilancio 2023) per la progettazione della linea Chiasso-Monza lungo il corridoio europeo Reno-Alpi;*

Il finanziamento dei progetti viene deciso di volta in volta dal Parlamento con le leggi di Bilancio. Attualmente, in parallelo, notevoli risorse provengono dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato dalla Commissione europea (ibid, p. 50). Il PNRR aggiornato nel 2023 mette a disposizione circa 24 miliardi di euro, per gli interventi proposti da RFI sull'Infrastruttura Ferroviaria Nazionale.<sup>55</sup>

Una parte dei progetti ricorrono a finanziamenti comunitari derivanti dal Connecting Europe Facility (CEF) (ibid, p. 58)

Recentemente, l'amministratore delegato Donnarumma ha tracciato la nuova strategia per il potenziamento dell'infrastruttura, per l'ampliamento della rete ad alta velocità e per nuovi treni che comporta un piano d'investimenti di 20 miliardi fino al 2029 per un totale di 100 mld.. A questo scopo è prevista la creazione di una **newco**, una nuova azienda, “*dove fare confluire la rete alta velocità e, poi, individuare un investitore istituzionale a capitale italiano in veste di socio di minoranza.*”

Non si tratterebbe di una privatizzazione, afferma Donnarumma, anzi

*“al contrario è la soluzione per sostenere finanziariamente il piano di sviluppo ferroviario del Paese, riducendo i trasferimenti pubblici. Si tratterebbe di conferire la rete di Alta velocità, che vale circa 8 miliardi di euro, in una newco costituita sotto la nostra controllata al 100% Rfi. Per fare funzionare l'operazione dovrà essere adottato un modello di finanziamento e remunerazione dell'utilizzo della*

<sup>54</sup> Cfr. <https://www.mit.gov.it/temi/infrastrutture/ferrovie> , <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it.html> , <https://www.rfi.it/> , <https://www.trenitalia.com/it.html>

<sup>55</sup> Cfr. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/politiche/OCD54-21/infrastrutture-e-trasporti.html> Con le misure M3C1 vengono specificati gli investimenti nella ferrovia.

*rete ferroviaria analogo a quello delle reti del gas. Un modello in grado di rendere finanziariamente interessante l'ingresso di un socio, che potrebbe avere la veste di un fondo infrastrutturale creato, per esempio, da Cdp o da F2i. Come si vede è uno schema molto diverso da una privatizzazione, parliamo di un solo socio e con la veste di un fondo italiano di natura pubblica».*<sup>56</sup>

## Bibliografia (indicativa)

- De Gottardi, Riccardo (2014). *Lineamenti della politica el trasporto merci: tra stato, mercato e Unione europa*. Documenti, Ufficio di statistica, Dipartimento delle finanze dll'economia, Repubblica e Cantone Ticino
- Finger, Matthias (2019). *SBB-was nun?*. Szenarien für die Organisation der Mobilität in der Schweiz. NZZ Libro
- Gianella, T. (cur.). (2020) *Il futuro del partenariato pubblico-privato. Esperienze ed esempi in Svizzera e nel contesto internazionale*. G. Casagrande Editore
- Jung, J. (2007). *Alfred Escher 1819-1882. Aufstieg, Macht, Tragik*. Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Rabino, Michele (2025/I). *Interventi di potenziamento dell'asse del Sempione a cura di RFI*. Documento .pdf
- Rabino, Michele (2025/II). *AlpTransit – allenaza a Su delle alpi e Città dei Laghi*. Presentazione Mendrisio 23.5.25. Documento .pdf
- Ratti, R. (2016). *L'asse ferroviario del San Gottardo*. A. Dadò editore
- Schneebberger, Paul (2018). *Ein Plan für die Bahn. Wie die Milliardeninvestitionen in die Schiene mehr bewirken können*. NZZ Libro
- Senn, L. et al. (1998). *Motivazioni e condizioni per il coinvolgimento dei capitali privati nel finanziamento della nuova linea ferroviaria "Sud Gottardo"*. Uni Bocconi e USI / Associazione Linea ferroviaria di alta capacità Lugano-Milano. Ciclostilato

<sup>56</sup> Corriere della sera [https://www.corriere.it/economia/trasporti/treni/24\\_dicembre\\_12/fs-un-piano-di-investimenti-da-100-miliardi-e-la-newco-per-la-rete-alta-velocita-bbb74d31-0671-47e4-b437-638b29720xlk.shtml](https://www.corriere.it/economia/trasporti/treni/24_dicembre_12/fs-un-piano-di-investimenti-da-100-miliardi-e-la-newco-per-la-rete-alta-velocita-bbb74d31-0671-47e4-b437-638b29720xlk.shtml) e [https://www.corriere.it/economia/trasporti/treni/24\\_dicembre\\_13/donnarumma-fs-un-fondo-italiano-entrera-nell-alta-velocita-4ed4870e-b4a0-41ec-ada6-9914c3bb3xlk.shtml](https://www.corriere.it/economia/trasporti/treni/24_dicembre_13/donnarumma-fs-un-fondo-italiano-entrera-nell-alta-velocita-4ed4870e-b4a0-41ec-ada6-9914c3bb3xlk.shtml)

Secondo Donnarumma, l'operazione va vista nella prospettiva di un incremento nella presenza all'estero, dove FI è già present in Olanda, Germania, Francia, Spagna e Regno Unito. Donnarumma:

«Tutte queste attività, che valgono quasi 3 miliardi di ricavi, saranno trasferite sotto il cappello di Fs International, creando una sub holding che dovrà essere valorizzata con l'ingresso di partner e soci».

## **Allegato**

### **Dibattito al Consiglio degli Stati sulle mozioni E. Herzog e A. Gmür-Schönenberger**

AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2025 • Zwölftes Sitzung • 25.09.25 • 08h15 • 25.3953

Conseil des Etats • Session d'automne 2025 • Douzième séance • 25.09.25 • 08h15 • 25.3953  
(Versione provvisoria)

(25.3953) Motion KVF-S. Alimentierung und Liquidität des Bahninfrastrukturfonds sicherstellen  
Motion CTT-E. / Garantir l'alimentation et les liquidités du fonds d'infrastructure ferroviaire

**Gmür-Schönenberger** Andrea (M-E, LU), für die Kommission:

Mit dieser Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, den BIF zu stärken, konkret dafür zu sorgen, dass Alimentierung und Liquidität des Bahninfrastrukturfonds sichergestellt sind. Da herrscht höchste Dringlichkeit.

L'infrastructure ferroviaire, qui constitue un élément important de l'infrastructure de transports, présente un intérêt économique avéré. Les investissements dans le développement ferroviaire rendent les transports publics plus attractifs et plus stables. Une bonne desserte par les transports publics renforce, quant à elle, l'attractivité d'une région et stimule son développement économique. Der Schienenverkehr wird bis 2050 gemäss Berechnungen des Bundes weiter zunehmen. Die nachhaltige Finanzierung mittels BIF hingegen ist stark gefährdet. Der Fonds kämpft momentan mit diversen Problemen. Das Schienennetz wächst kontinuierlich, zudem wird es immer komplexer. Der Unterhalt verschlingt permanent mehr Mittel, schon fast Milliarden. Abgesehen davon hat auch die Bauteuerung ein nicht vorhersehbares Ausmass angenommen. Während der Bahnunterhalt gerade noch gewährleistet werden kann, reichen die Mittel im BIF für die anstehenden Infrastrukturprojekte bei Weitem nicht aus. Ihre einstimmige Kommission will hier Abhilfe schaffen. Sie beantragt verschiedene Massnahmen zur Alimentierung und Liquidität des BIF, damit die von unseren Räten beschlossenen Projekte möglichst bald realisiert werden können. Dabei geht es unter anderem um die Region Basel und natürlich auch um den dringend notwendigen Durchgangsbahnhof in Luzern. È necessario intervenire con urgenza, come riconosce il Consiglio federale con l'approvazione della mozione. Ringrazio il Consiglio federale per questa sua decisione. Anche la vostra Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni l'ha approvata all'unanimità. Vi chiedo di seguire la commissione.

**Herzog** Eva (S, BS):

Je remercie ma collègue Gmür-Schönenberger pour ses explications complètes. Elle a même mentionné Bâle ; je ne dois donc pas ajouter grand-chose, mais j'aimerais tout de même dire quelques mots. Es hat sich eindrücklich gezeigt: Bei der Diskussion zu meiner Interpellation [25.3143](#), "Bahnausbau. BIF am Anschlag?" haben Sie, Herr Bundesrat, klar gesagt, dass die Projekte, die im Raum stehen - die geplanten Projekte sowie die neuen Grossprojekte - keine Chance auf Umsetzung haben, wenn wir keine zusätzlichen Mittel für den BIF finden. Wenn die Überprüfung durch Professor Weidmann nur darauf hinauslaufen würde, dass wichtige Projekte in Milliardenhöhe bis auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden müssten, dann wäre das keine nachhaltige Politik. Wir könnten zu wenig zu unserer bestehenden Infrastruktur schauen und notwendige Projekte nicht umsetzen. Ich bin deshalb froh, dass der Bundesrat die Motion zur Annahme beantragt. So kann geprüft werden, wie wir mehr Mittel zur Verfügung stellen können. In der Kommission hat sich gezeigt: Es gibt durchaus Möglichkeiten, die notwendigen Milliarden Franken aufzubringen - zumindest so viele, wie wir auch in den nächsten Jahren verbauen können. Das sollten im Dienste einer nachhaltigen Infrastruktur eigentlich die einzigen Grenzen sein.

**Rösti Albert, Bundesrat:**

Als Verkehrsminister bin ich Ihnen für die Einreichung dieser Motion natürlich dankbar. Ich bitte Sie namens des Bundesrates auch, sie anzunehmen. Das Anliegen dieser Motion ist letztlich eine Voraussetzung, wenn wir die in den nächsten zwanzig Jahren notwendigen Projekte im Bereich ÖV, im Bereich Schiene, wirklich umsetzen können wollen. Das ist eine Voraussetzung, denn wir haben sonst deutlich zu wenig Mittel. Der BIF wird zwar jährlich mit 6 Milliarden Franken alimentiert, es ist aber festzuhalten, dass wir ab 2028 in einen finanziellen Engpass kommen werden. Primäre Gründe sind ein erhöhter Bedarf für den Substanzerhalt der Infrastruktur, Mehrkosten bei den bereits beschlossenen Ausbauprojekten und, wie gesagt, Ausbauprojekte, die für die Zukunft wichtig sind und umgesetzt werden müssen - wichtige Beispiele wurden genannt. Sie wissen, dass das UVEK in diesem Zusammenhang, aufgrund der Mehrkosten, aufgrund einer sowieso nötigen Prioritätenordnung, der ETH Zürich einen Auftrag erteilt hat. Wir werden die Resultate in nächster Zeit erhalten und noch im Oktober präsentieren können. Wir haben der ETH Zürich verschiedene Szenarien unterbreitet, ich kann Ihnen diese hier nennen. Wir haben festgestellt, dass alle Massnahmen zusammen, die jetzt betreffend Einnahmen für den BIF vorgesehen sind, zu einer sinkenden Alimentierung führen: Es müssen Rückzahlungen aufgrund der FinöV-Schulden getätigt werden, das Mehrwertsteuerpromille zugunsten des BIF läuft aus - alle diese sind auch wesentliche Punkte in dieser Motion, und sie führen zu einer Reduktion der Einlagen. Wenn wir das einfach laufen lassen und an der Einnahmenseite nichts tun würden, dann hätten wir für die von der ETH Zürich untersuchten und priorisierten Projekte lediglich zusätzliche 14 Milliarden Franken zur Verfügung, bei einem Mittelbedarf der konkreten Projekte von über 60 Milliarden Franken. Das wäre das Verhältnis. Wenn wir lediglich die zwei wesentlichsten Punkte aus der Motion, die Anpassung der Schuldrückzahlungsbestimmungen und die Verlängerung des befristeten Mehrwertsteuerpromilles, umsetzen, dann hätten wir schon das Doppelte zur Verfügung, Mittel von etwas über 24 Milliarden Franken. Dann stehen wir an dem Punkt, den Frau Ständerätin Herzog angetönt hat, dass wir dann nämlich etwa so viele Mittel zur Verfügung haben, wie auch verbaut werden können. Es werden bereits Projekte im Umfang von etwa zusätzlichen 14 bis 16 Milliarden Franken umgesetzt. Das ist also die Situation, und damit habe ich Ihnen auch die hohe Bedeutung dieser Motion aufgezeigt. Wir brauchen in den nächsten zwanzig Jahren diese Mittel, wenn wir den Erwartungen in den Regionen in Sachen ÖV-Ausbau gerecht werden wollen, aber auch, um die Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse überhaupt zu gewährleisten. Ich bin Ihnen deshalb sehr verbunden, wenn Sie diese Motion annehmen. Trotz des Annahmeantrages hat der Bundesrat noch eine Stellungnahme zur Motion verfasst, weil für ihn sehr zentral ist, festzuhalten, dass nur Massnahmen umgesetzt werden, die auch schuldenbremsenkonform sind. Ich glaube, das ist auch klar. Der Bundesrat hat im Rahmen des Entlastungspakets 2027 auch eine Reduktion der Einlagen in den BIF um jährlich 200 Millionen Franken beschlossen. Diese ist in den Zahlen, die ich genannt habe, inbegriffen; diese Reduktion ist berücksichtigt. Der Bundesrat steht selbstverständlich zu diesem wichtigen Entlastungspaket. Er unterstützt diese Motion, gerade auch vor dem Hintergrund, dass es um Massnahmen geht, die schuldenbremsenkonform umgesetzt werden sollen. Es gibt noch ein paar technische Überprüfungen, insbesondere betreffend Verzicht auf Rückzahlungen aus dem FinöV-Fonds, die getätigt werden müssen, um die Konformität mit der Schuldenbremse zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat grundsätzlich bereit, die Motion zur Annahme zu empfehlen, und ich danke Ihnen, wenn Sie ihr im Interesse einer guten, zukünftigen Verkehrspolitik zustimmen - dafür werden mit dieser Motion wirklich wesentliche Weichen gestellt.