



Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia

A.C. 4685

Nota di verifica n° 598
7 novembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto Camera:	4685
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia
Relatore per la Commissione di merito:	Manciulli
Gruppo:	PD
Relazione tecnica (RT):	presente
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Si
Commissione competente :	III Affari esteri

Finalità

Il disegno di legge reca la ratifica dell'Accordo tra Italia e Francia relativo all'attuazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 654, della L. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) ha autorizzato, per la copertura degli oneri connessi al funzionamento dell'Autostrada ferroviaria alpina attraverso il tunnel del Fréjus, la spesa complessiva di euro 29.026.383 per il periodo dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2018, di cui 21.026.383 a valere sull'esercizio 2016, 5,4 milioni di euro per il 2017 e 2,6 per l'anno 2018. Tale autorizzazione ha ricompreso la copertura dell'ultimo periodo della fase sperimentale del servizio di autostrada ferroviaria (1° gennaio 2013-30 giugno 2013), già autorizzato dalla Commissione europea, e del successivo periodo transitorio (1° luglio 2013-30 giugno 2018). Il prospetto riepilogativo imputava tali oneri su tutti e tre i saldi di finanza pubblica.

Per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022 è stato, altresì, autorizzato un contributo di 10 milioni di euro finalizzato alla compensazione totale o parziale degli oneri derivanti dallo svolgimento dei servizi ferroviari di Autostrada ferroviaria alpina, effettuati attraverso il valico fra Italia e Francia, in particolare attraverso il Fréjus.

La relazione tecnica riferita alla legge di stabilità 2016, tra l'altro, segnalava che l'approvazione della norma era propedeutica alla successiva individuazione di nuove fonti di finanziamento per il periodo di concessione decennale da aggiudicare mediante gara internazionale e che l'autorizzazione in oggetto era indispensabile per il lancio della medesima procedura di consultazione pubblica.

Il provvedimento, finalizzato ad attuare un servizio di autostrada ferroviaria tra l'Italia e la Francia, è corredato di relazione tecnica, validata positivamente dalla Ragioneria generale dello Stato.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti delle disposizioni dell'Accordo che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica [vedi tabella]. Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

Oneri quantificati dal provvedimento

(euro)

	A decorrere dal 2017
Art. 3, comma 3, del ddl di ratifica	7.740

Verifica delle quantificazioni

Disposizioni dell'Accordo che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
Articolo 1: prevede la volontà delle Parti di proseguire il servizio di autostrada ferroviaria alpina, definito come un'offerta di trasporto intermodale tra l'Italia e la Francia, consistente nel trasportare, su un percorso principale ferroviario, complessi di veicoli stradali pesanti e/o rimorchi non accompagnati.	La relazione tecnica non considera specificamente le norme.
Articolo 2: stabilisce i diritti e gli obblighi delle Parti, rinviando la puntuale disciplina del servizio a un successivo contratto, che potrà assumere la forma di una concessione di servizio pubblico, tra i Governi e il gestore.	La relazione tecnica non considera specificamente le norme.
Articolo 3: individua il quadro di riferimento normativo e regolamentare per la disciplina del servizio di autostrada ferroviaria.	La relazione tecnica non considera specificamente le norme.
Articolo 4: dispone che il gestore assicuri il servizio di autostrada ferroviaria italo-francese alle condizioni previste dal contratto. Le sovvenzioni, i conferimenti e altri contributi pubblici di qualsiasi natura, diretti o indiretti, provenienti dagli Stati o dagli enti territoriali francesi ed Italiani, nonché dall'UE, potranno essere attribuiti al gestore. L'ammontare, il livello, la durata e le modalità di versamento di tali eventuali sovvenzioni saranno definitivamente stabiliti al termine della procedura di messa in concorrenza avente ad oggetto l'attribuzione del contratto. Il regime giuridico applicabile è quello derivante dal diritto comunitario. Le modalità di ripartizione tra i due Stati delle sovvenzioni necessari alla realizzazione del progetto, sono demandate a una convenzione di finanziamento tra le Parti.	La relazione tecnica non considera specificamente le norme.
Articolo 5: disciplina le modalità di risoluzione delle eventuali controversie che dovessero	La relazione tecnica afferma che gli oneri che potrebbero derivare dal ricorso al Tribunale

<p>insorgere tra i Governi in merito all'applicazione e all'interpretazione dell'Accordo, prevedendo che, in caso di mancata risoluzione per via diplomatica, si ricorra a uno specifico Tribunale arbitrale. Gli onorari e le spese del tribunale sono proporzionali all'importo delle vertenze conformemente alla tabella delle Camera di commercio internazionale. In ogni caso, un lodo arbitrale stabilisce gli onorari e le spese del tribunale a carico di ognuna delle parti.</p>	<p>arbitrale si configurano come meramente eventuali. Ove tuttavia dal ricorso al suddetto Tribunale arbitrale dovessero derivare oneri a carico dell'Erario, essi saranno autorizzati con apposito provvedimento normativo.</p>
<p>Articolo 6: affida a un apposito Gruppo di lavoro il compito di preparare, realizzare e svolgere la procedura di selezione del Gestore del servizio di autostrada ferroviaria, nonché di elaborare la bozza di convenzione di finanziamento. Il Gruppo di lavoro è composto da sei membri, rappresentanti della Direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero in carico dei trasporti (tre per la parte italiana e tre per la parte francese). Il Gruppo di lavoro beneficia della collaborazione delle amministrazioni di ciascuna Parte, che possono assistere alle riunioni del Gruppo. Esso può avvalersi, ove necessario, di qualunque organismo o esperto a sua scelta.</p> <p>Le Parti affidano il controllo e il monitoraggio tecnico, amministrativo e finanziario del contratto a un organismo binazionale la cui composizione e il cui scopo saranno precisati nel Contratto stesso.</p> <p>La Commissione intergovernativa per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione è incaricata di fornire pareri e raccomandazioni. Per il monitoraggio degli effetti del progetto, dopo l'avvio del nuovo servizio sarà istituito un <u>Osservatorio del trasferimento modale</u>. Tale osservatorio lavorerà con gli enti locali interessati che desidereranno partecipare.</p>	<p>La relazione tecnica afferma che, per quanto riguarda l'eventuale partecipazione al Gruppo di lavoro, sulla base delle esperienze dal 2009 ad oggi, si può prudenzialmente stimare una media di 6 riunioni annuali, da tenersi alternativamente in Italia e in Francia. Mentre per le riunioni che si terranno in Italia le spese di missione della delegazione francese saranno a esclusivo carico della controparte, per le riunioni da tenersi in Francia sarà inviata una delegazione italiana di tre componenti con qualifica di dirigente appartenente ai ruoli del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; la durata delle riunioni sarà di 3 giorni e determinerà oneri annui per complessivi 7.740 euro[1].</p> <p>In merito alla prevista possibilità di avvalersi di qualunque organismo o esperto, la RT precisa che essi verranno scelti solo tra quelli il cui avvalimento non comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>Per quanto concerne l'Organismo binazionale e l'Osservatorio sul trasferimento modale, tali soggetti saranno costituiti, rispettivamente, al momento della redazione del contratto e dell'avvio del servizio, e i relativi costi saranno a valere sulla componente tariffaria dei servizi erogati dall'Autostrada Ferroviaria Alpina a carico degli utilizzatori. Pertanto, da tali organismi non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>In totale, quindi, per la partecipazione alle attività previste dall'articolo 6 la RT stima un costo annuo complessivo pari a 7.740 euro.</p>
<p>Articolo 7: individua il quadro normativo di riferimento per l'attribuzione del contratto, identificando in un apposito Tribunale (composto da cinque magistrati o consiglieri di Stato italiani e francesi) l'organismo competente per la risoluzione delle eventuali controversie.</p>	<p>La relazione tecnica precisa che la costituzione del Tribunale per la risoluzione dei conflitti è meramente eventuale e che, pertanto, gli eventuali oneri che dovessero derivare dalla sua istituzione saranno autorizzati con apposito provvedimento normativo.</p>
<p>Articolo 8: definisce le modalità di entrata in vigore dell'Accordo.</p>	<p>La relazione tecnica non considera specificamente le norme.</p>

Disposizioni del disegno di legge di ratifica che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
<p>Articolo 3, comma 1: prevede che agli oneri derivanti dal provvedimento in esame si provveda mediante utilizzo delle risorse già stanziato, per le medesime finalità, dall'articolo 1, comma 654, della L. 208/2015 (Legge di stabilità 2016)</p>	<p>La relazione tecnica precisa preliminarmente che l'Accordo in esame prevede un'equa ripartizione di contributi tra i due Paesi. La ratifica deriva da obblighi internazionali già sottoscritti da diversi anni e confermati dai diversi Governi succedutisi negli anni oltre ad essere stata espressamente richiesta dalla Commissione europea.</p> <p>L'articolo 1, comma 654, della L. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) ha stanziato (con attribuzione delle relative risorse sul capitolo di bilancio 7290) i fondi per la prosecuzione del progetto di Autostrada Ferroviaria Alpina (AFA), che ammontano, complessivamente, a euro 29.026.383 per tutto il periodo dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2018, e che sono ripartiti come segue:</p> <p>a) per il periodo relativo al primo semestre 2013, già autorizzato dalla Commissione europea e conclusivo della fase sperimentale del progetto di servizio ferroviario, è stata autorizzata la spesa pari a euro 2.226.383;</p> <p>b) per il periodo successivo, denominato periodo transitorio, esteso dal 1° luglio 2013 al 30 giugno 2018, è stata autorizzata una spesa complessiva pari a euro 26.800.000, di cui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) euro 2.600.000, per il secondo semestre 2013 (dal 1° luglio al 31 dicembre 2013); 2) euro 5.400.000 per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017; 3) euro 2.600.000, dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2018. <p>Inoltre, per assicurare che i predetti servizi vengano posti a gara a partire dal 1° luglio 2018, il citato comma 654 aveva stanziato la somma di euro 10.000.000 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022, proprio per garantire la copertura finanziaria degli oneri connessi al funzionamento del Progetto di Autostrada Ferroviaria Alpina, che è un servizio di trasporto ferroviario di merci di tipo combinato e, in particolare, di merci pericolose. Con la sezione seconda della L. 232/2017 (Legge di bilancio 2017) le predette somme sono state rimodulate, su richiesta del MIT, con distribuzione degli importi in dieci anni. Pertanto, allo stato, risultano disponibili 5 milioni per ciascun anno dal 2018 al 2027.</p>
<p>Articolo 3, comma 2: prevede che agli eventuali oneri derivanti dagli articoli 5 e 7 dell'Accordo (Risoluzione delle eventuali controversie) si faccia fronte con apposito</p>	<p>La relazione tecnica non considera specificamente le norme.</p>

provvedimento legislativo.	
Articolo 3, comma 3: prevede che gli oneri derivanti dall'articolo 6 dell'Accordo, pari a euro 7.740 annui a decorrere dall'anno 2017, si provveda mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.	La relazione tecnica nulla aggiunge al contenuto delle norme.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva preliminarmente che la ratifica in esame è volta a proseguire il servizio di autostrada ferroviaria alpina mediante l'affidamento di un contratto, che potrà assumere la forma di una concessione di servizio pubblico tra i Governi e il gestore. Il disegno di legge di ratifica (articolo 3, comma 1) prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge medesima – non ripartiti nelle rispettive annualità e non quantificati esplicitamente – si faccia fronte mediante utilizzo delle risorse già stanziato, per le medesime finalità, dall'articolo 1, comma 654, della L. 208/2015. In proposito, appare necessario acquisire l'avviso del Governo atteso che l'articolo 17, comma 1, della L. 196/2009 (legge di contabilità pubblica) prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indichi espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la relativa spesa, provvedendo alla corrispondente copertura finanziaria.

Comunque, ai fini di una valutazione in merito alla congruità degli stanziamenti disposti a valere sul medesimo articolo 1, comma 654, della L. 208/2015, andrebbe chiarito quali siano gli oneri derivanti dall'attuazione del servizio di autostrada ferroviaria effettivamente a carico dello Stato - indicando la relativa proiezione temporale - e quali siano quelli di competenza del gestore, anche in base alla tipologia di contratto che verrà individuato.

Infatti, in linea teorica, qualora venisse messo a gara un contratto di concessione, il riparto degli obblighi e degli oneri tra il soggetto concedente e il soggetto concessionario risulterebbe differente rispetto a quello intercorrente nell'ipotesi di un contratto di appalto tra stazione appaltante e appaltatore.

Con riferimento alla possibilità che il Gruppo di lavoro si avvalga, in base a quanto disposto dall'articolo 6 dell'Accordo, della collaborazione da parte delle amministrazioni di ciascuno dei due Paesi nonché di qualunque organismo o esperto, la relazione tecnica afferma che tali figure verranno scelte tra quelle il cui apporto non determini nuovi oneri per la finanza pubblica. In proposito andrebbero acquisiti chiarimenti circa le modalità con le quali sarà assicurato il ricorso a tali forme di collaborazione escludendo effetti onerosi per la finanza pubblica.

Nulla da osservare infine riguardo al tribunale arbitrale tenuto conto che, per espressa previsione dell'articolo 3, comma 2, del disegno di legge di ratifica, agli eventuali oneri si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si evidenzia che il **comma 1** dell'articolo 3 stabilisce che agli oneri derivanti dal disegno di legge in esame si provvede mediante utilizzo delle risorse già stanziato, per le medesime finalità, dall'articolo 1, comma 654, della legge n. 208 del 2015.

Al riguardo si ricorda che il primo periodo del citato comma 654 ha autorizzato una spesa complessiva di circa 29 milioni di euro per la copertura degli oneri connessi al funzionamento dell'Autostrada ferroviaria alpina attraverso il tunnel del Fréjus per il periodo dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2018, prevedendo in particolare che l'onere per l'anno 2017 sia di 5,4 milioni di euro e quello per l'anno 2018 di 2,6 milioni di euro. Inoltre il quarto periodo dello stesso comma 654 ha autorizzato un ulteriore contributo di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022 finalizzato alla compensazione, totale o parziale, degli oneri derivanti dallo svolgimento dei servizi ferroviari di Autostrada ferroviaria alpina, effettuati attraverso il valico fra Italia e Francia, in particolare attraverso il

Fréjus.[1] Tale ultimo contributo, come si legge nella relazione tecnica, è stato rimodulato dalla seconda sezione della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017), con distribuzione del complessivo importo in dieci anni (dal 2018 al 2027), anziché in cinque, e conseguente riduzione del contributo annuo da 10 a 5 milioni di euro.

Gli importi come sopra autorizzati sono allocati sul capitolo 7290, denominato "Spese per la prosecuzione del servizio intermodale dell'autostrada ferroviaria alpina attraverso il valico del Frejus" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale reca, nella legge di bilancio per il triennio 2017-2019, uno stanziamento di 5,4 milioni di euro per il 2017, di 12,6 milioni di euro per il 2018 e 10 milioni di euro per il 2019, mentre, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2018-2020 (S. 2960), reca uno stanziamento di 6,56 milioni di euro per il 2018[2] e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Il **comma 3** dell'articolo 3 provvede alla copertura degli oneri derivanti dall'attività dei gruppi di lavoro, di cui all'articolo 6 dell'Accordo oggetto di ratifica, quantificati in 7.740 euro annui a decorrere dall'anno 2017, imputandoli all'accantonamento del fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, relativo al bilancio triennale 2017-2019 che reca le necessarie disponibilità, anche alla luce del nuovo quadro finanziario previsto dal disegno di legge di bilancio per il triennio 2018-2020, nonché una specifica voce programmatica.

Inoltre, per quanto riguarda il **comma 2**, che reca l'esplicita previsione per cui agli eventuali oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 5 (Risoluzione delle vertenze – Consultazione tra i Governi) e 7 (Ricorsi collegati alla procedura di attribuzione del contratto) dell'Accordo, si farà comunque fronte tramite apposito provvedimento legislativo, non si hanno osservazioni da formulare, trattandosi di oneri meramente eventuali.

Sul piano meramente formale si osserva, in primo luogo, che la disposizione contenuta al comma 1 dell'articolo 3, al di là del suo tenore letterale, dovrebbe essere intesa nel senso che le risorse di cui all'articolo 1, comma 654, della legge n. 208 del 2015, saranno destinate all'attuazione della presente legge, anziché alla "copertura degli oneri derivati dalla presente legge", giacché i soli oneri non incorporati nella legislazione vigente e che derivano dall'attuazione dell'Accordo dovrebbero essere quelli di cui al successivo comma 3 del medesimo articolo 3, relativi alla partecipazione alle riunioni del gruppo di lavoro, istituito dall'articolo 6 dell'Accordo. Viceversa, si sarebbe dovuto invece specificare l'ammontare dell'onere oggetto di copertura, come prescritto dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

In secondo luogo, si rileva che l'onere di cui al citato comma 3 dell'articolo 3, al di là del tenore letterale della disposizione in esso contenuta, come risulta dalla natura dell'onere stesso quale evidenziata dalla relazione tecnica, rappresenta una mera previsione di spesa e non un limite massimo di spesa.

[1] Tali contributi sono concessi alle imprese aggiudicatarie dei servizi di Autostrada ferroviaria alpina e sono erogati a consuntivo, una volta all'anno.

[2] Tenendo conto del defianziamento di 1,04 milioni di euro disposto dalla seconda sezione del citato disegno di legge.

[1] - Spese di soggiorno: euro 150 x 3 persone x 2 notti x 3 missioni = euro 2.700;
- Vitto: euro 70 al giorno x 3 persone x 3 giorni x 3 missioni = euro 1.890;
- Volo: biglietto aereo A/R Roma-Parigi: euro 350 x 3 persone x 3 missioni = euro 3.150.