



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, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009

A.C. 4685

Dossier n° 634 - Schede di lettura
17 ottobre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4685
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	5 maggio 2017
trasmissione alla Camera:	6 ottobre 2017
assegnazione:	12 ottobre 2017
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio, VIII Ambiente, IX Trasporti, XIV Politiche dell'Unione Europea e Commissione parlamentare per le questioni regionali
Oneri finanziari:	Sì

Contenuto dell'Accordo

L'Accordo italo-francese per l'attuazione del servizio di **Autostrada ferroviaria alpina** (AFA) tra i due Paesi fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009 - il cui disegno di legge di autorizzazione alla ratifica è stato approvato il 4 ottobre dal Senato -, sulla scorta dell'ampia relazione illustrativa che accompagna l'A.S. 2823 si configura come necessario per permettere ai due Stati di realizzare una sostenibile alternativa al trasporto stradale di merci attraverso i valichi alpini. Tale alternativa si mostra tanto più necessaria con l'aumento della domanda, e sarebbe consonante con nuovi orientamenti dei trasportatori su strada verso la rinuncia parziale alla percorrenza su gomma.

La mancata attuazione dell'Accordo italo-francese potrebbe esercitare durevoli conseguenze negative sulle politiche transfrontaliere ed europee in materia di trasporto di merci nell'ambiente alpino. La continuità del servizio - che come verrà in seguito esposto è già operante, dapprima in via sperimentale, dal 2003 - si pone inoltre come contestuale alla realizzazione del collegamento ferroviario Lione Torino.

La relazione illustrativa sintetizza i principali obiettivi dell'Accordo come segue: assicurare la prosecuzione di un **trasporto più sicuro delle merci pericolose**, che già rappresenta un terzo delle merci trasportate dall'Autostrada Ferroviaria Alpina; nonché **risparmiare l'emissione di circa 5.000 tonnellate di anidride carbonica l'anno**, come risultato della minore utilizzazione dei motori dei camion.

La relazione introduttiva fornisce altresì una ricostruzione delle vicende dell'Autostrada Ferroviaria Alpina, dedicata al trasporto di veicoli con merci e merci pericolose, sia con accompagnamento dei conducenti che senza tale accompagnamento, avviata d'intesa tra Italia e Francia avvalendosi del **tunnel storico del Fréjus tra la località italiana di Orbassano e quella francese di Aiton**, con utilizzo di carri ferroviari ribassati per trasporto su rotaia di Tir e camion, nonché di container, rimorchi o semirimorchi, motrici.

Dal punto di vista societario l'AFA ha visto una partecipazione paritaria tra le due compagnie ferroviarie di Trenitalia e SNCF. Per quanto concerne l'Italia il progetto è stato inizialmente regolato da un accordo di programma triennale 2004-2006 ai sensi del comma 7 dell'articolo 38 della legge 166/2002 ("Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti");

[L'Autostrada Ferroviaria Alpina](#)

[Obiettivi dell'Accordo](#)

detto comma 7 ha previsto appunto per il triennio 2002-2004 contributi a favore di imprese ferroviarie le quali, previo accordo con le imprese di settore, si impegnano a sottoscrivere un accordo di programma con i Ministeri competenti per il trasporto combinato e accompagnato delle merci. Successivamente l'accordo di programma è stato rinnovato annualmente o, come per il 2008-2009, in proiezione biennale, previa autorizzazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione europea. La Commissione UE, tuttavia, nel luglio 2012 ha posto un termine alla possibilità di concedere l'aiuto di Stato alla data del 30 giugno 2013.

Tuttavia Trenitalia ha continuato ad assicurare il servizio - denominato a partire dal 1° luglio 2013 quale transitorio - proprio per le considerazioni già svolte sulle conseguenze negative di una interruzione del servizio medesimo. Il carattere transitorio del servizio tuttora esercitato allude alla prospettiva della preparazione di una **nuova procedura di gara** per l'assegnazione del servizio AFA con una concessione decennale che dovrebbe partire dal 30 giugno 2018. Infatti fino a tale data la Commissione europea nel maggio 2015 ha riconosciuto la possibilità dell'erogazione dell'aiuto di Stato.

Tutto ciò premesso, l'Accordo italo-francese in oggetto si compone di un preambolo e **8 articoli**.

L'articolo 1 sancisce al **comma 1** la volontà delle Parti di proseguire il servizio di Autostrada Ferroviaria Alpina in continuità con il servizio sperimentale, esplicitando l'obiettivo di evitare l'interruzione del servizio e mirando all'autonomia finanziaria dello stesso. Pertanto l'Accordo ha per oggetto la definizione delle condizioni di realizzazione di un servizio di autostrada ferroviaria tra Italia e Francia che utilizzi il tunnel del Fréjus, assicurandone altresì l'attuazione ed il monitoraggio. Articolo 1

Il **comma 2** riporta una puntuale definizione del servizio Afa, che dovrà - si esplicita - essere accessibile ai trasporti di merci pericolose. Sarà anche prevista la possibilità di utilizzare altri terminali, oltre quelli di Orbassano ed Aiton, al fine di migliorare la flessibilità e la competitività del servizio, allungandone altresì il tragitto.

L'articolo 2, sui diritti e obblighi delle Parti, contiene il loro impegno alla realizzazione di un servizio gestito da una o più imprese e alle condizioni previste nell'Accordo in esame nonché da uno o più contratti conclusi tra i due Governi e l'impresa o le imprese di gestione. Tali contratti, che potranno assumere la forma di concessione di servizio pubblico, verranno attribuiti previa procedura di gara internazionale che rispetti i principi del Trattato istitutivo della Comunità Europea, segnatamente quelli di non discriminazione, di parità di trattamento e di trasparenza. La durata dei contratti non potrà comunque eccedere i 15 anni, pur potendo tener conto del periodo di ammortamento degli investimenti effettuati dalle imprese di gestione. Articolo 2

L'articolo 3, comma 1 contiene l'impegno delle Parti affinché la realizzazione ed il funzionamento del servizio AFA rispettino pienamente i loro impegni internazionali, e specialmente il diritto comunitario applicabile. I contratti per la gestione del servizio AFA preciseranno la legge ad essi applicabile e, inoltre, le modalità di risoluzione arbitrale di eventuali controversie riguardanti i contratti stessi, che potrebbero verificarsi tra gli Stati e le imprese di gestione. Articolo 3

In base poi al **comma 4** i gestori dell'infrastruttura definiranno con le imprese di gestione del servizio AFA e/o gli Stati un accordo quadro congiunto per la prenotazione delle capacità di infrastruttura necessarie a rispettare gli obiettivi di frequenza del servizio AFA definiti nei contratti, nonché in ordine ai principi tariffari da applicare.

L'articolo 4 è dedicato al **finanziamento del servizio AFA**: le Parti riconoscono in linea di principio che è a loro carico il finanziamento delle infrastrutture eventualmente necessarie situate nei rispettivi territori, e riconoscono altresì che i contributi pubblici di qualsiasi natura provenienti dagli Stati, dagli enti territoriali dei due Paesi o dall'Unione europea potranno essere attribuiti alle imprese di gestione. L'ammontare, la durata le modalità di versamento di tali contributi verranno stabiliti in via definitiva dai Governi al termine della procedura di gara per l'attribuzione dei contratti. Il regime giuridico applicabile a tutti i contributi pubblici è quello derivante dal diritto comunitario. Una convenzione di finanziamento conclusa tra le Parti dell'Accordo regolerà le modalità di ripartizione tra i due Stati di tutti i contributi pubblici di qualsiasi natura necessari alla realizzazione del progetto. Articolo 4

L'articolo 5, comma 1 prevede che le controversie tra le Parti sull'interpretazione o applicazione dell'Accordo in esame vengano risolte per via diplomatica. È inoltre previsto Articolo 5

che i due Governi si consultino, a richiesta di uno di essi, su ogni questione che riguardi l'interpretazione o l'applicazione dell'Accordo o dei contratti di gestione; sulle conseguenze di qualsiasi misura, anche meramente annunciata, con sostanziali ripercussioni sul servizio AFA; su ogni questione riguardante i diritti e gli obblighi degli Stati degli stati derivanti dall'Accordo in esame o dai contratti di gestione; sul futuro del servizio AFA in caso di fine anticipata dei contratti.

Il **comma 2** stabilisce che se entro tre mesi le controversie non sono state risolte le Parti si impegnano a sottoporsi alle decisioni del tribunale arbitrale costituito e funzionante come previsto nel successivo comma 3.

L'articolo 6 comma 1 prevede che il Gruppo di lavoro già creato in base al Memorandum d'intesa italo-francese del 24 febbraio 2009 è incaricato di preparare e realizzare a nome dei due Governi la procedura di selezione delle imprese di gestione del servizio AFA, nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo della Comunità Europea già menzionati. Il Gruppo di lavoro è pertanto costituito su base paritaria da sei membri, tre rappresentanti della Direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e tre rappresentanti della Direzione francese dei servizi di trasporto del competente ministero. Per l'esecuzione dei propri compiti il Gruppo di lavoro si avvale della collaborazione delle Amministrazioni di ciascuna delle Parti, e, ove necessario, di qualunque organismo o esperto di sua scelta.

[Articolo 6](#)

In base al **comma 3** il Gruppo di lavoro è inoltre incaricato di elaborare la bozza di convenzione di finanziamento prevista dal precedente articolo 4 dell'Accordo in esame.

Le Parti convengono altresì di affidare il controllo e il monitoraggio tecnico, amministrativo e finanziario dei contratti di gestione a un organismo binazionale, la cui composizione sarà precisata nei contratti medesimi.

Il **comma 5** prevede il coinvolgimento della Commissione intergovernativa per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione, che è incaricata di fornire pareri e raccomandazioni sulle misure più favorevoli per l'esecuzione del servizio AFA.

Verrà altresì istituito (**comma 6**) un Osservatorio del trasferimento modale il quale, dopo l'avvio del nuovo servizio AFA, procederà al monitoraggio degli effetti dell'Accordo in esame in termini di trasferimento dei veicoli pesanti dalla strada alla ferrovia.

L'articolo 7 è dedicato ai ricorsi collegati alle procedure di attribuzione dei contratti di gestione del servizio AFA e prevede (**comma 1**) che qualsiasi soggetto interessato ad ottenere uno o più contratti di gestione e che si ritenga leso da violazioni delle disposizioni del diritto comunitario applicabili potrà presentare ricorso per ottenere misure correttive o compensative quali previste dalla Direttiva 89/665/CE. In merito a tali ricorsi decide un tribunale per la risoluzione dei conflitti, del quale il **comma 2** disciplina composizione e procedure.

[Articolo 7](#)

L'articolo 8, infine, prevede l'entrata in vigore dell'Accordo in esame alla data della seconda delle due notifiche con le quali ciascuna delle Parti renderà noto all'altra il completamento delle procedure interne necessarie. La durata dell'Accordo è prevista fino al termine dei contratti di gestione, salvo che una delle Parti non lo denunci per via diplomatica, con effetto un anno dopo la notifica.

[Articolo 8](#)

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo italo-francese relativo all'attuazione del servizio di autostrada ferroviaria tra i due paesi, fatto a Lussemburgo il 9 ottobre 2009, si compone di quattro articoli.

Gli **articoli 1 e 2** contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo.

L'articolo 3 reca la norma di **copertura finanziaria degli oneri** derivanti dall'Accordo.

[Oneri finanziari](#)

Il **comma 1** stabilisce che agli oneri derivanti dalla ratifica dell'Accordo si provvede con utilizzo delle risorse già stanziato per le medesime finalità dall'articolo 1, comma 654, della legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Agli oneri eventuali derivanti dagli articoli 5 e 7 dell'Accordo in esame si farà fronte con apposito provvedimento legislativo (**comma 2**).

In base al **comma 3**, gli oneri derivanti dall'articolo 6 dell'Accordo, quantificati in 7.740

euro annui a decorrere dal 2017, si provvede mediante 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 e delle finanze, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

L'**articolo 4**, infine, dispone l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica per il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*.

La **relazione tecnica** che correda il provvedimento quantifica le risorse disponibili in base alla legge di stabilità 2016 in **29.026.383 euro per il periodo dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2018**. 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018-2022 erano inoltre stati stanziati sempre nel citato comma 654 della legge di stabilità 2016 al fine di assicurare la messa a gara del servizio AFA partire dal 1° luglio 2018: successivamente la sezione seconda della legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) ha rimodulato tali somme, distribuendone gli importi su un periodo decennale, e conseguentemente risultano allo stato disponibili **5 milioni per ciascuna annualità 2018-2027**.

Relazione
tecnica

Per quanto concerne specificamente la partecipazione al Gruppo di lavoro previsto dall'articolo 6 dell'Accordo, stimando una media di sei riunioni annuali alternativamente da svolgere in Italia e in Francia, le spese complessive di soggiorno, vitto e viaggio per tre funzionari ammontano su base annua a 7.740 euro.

Per quanto concerne poi gli oneri che potrebbero derivare dal ricorso al tribunale arbitrale di cui all'articolo 5, comma 3 dell'Accordo essi sono meramente eventuali e verranno autorizzati con apposito provvedimento normativo, così come eventuali oneri correlati al tribunale per la risoluzione dei conflitti di cui all'articolo 7 dell'Accordo.

Si ricorda altresì che il provvedimento è corredato da un'Analisi tecnico-normativa (ATN) e da un'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), dalle quali non emergono profili di particolare rilievo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si ricorda peraltro che a norma del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione le grandi reti di trasporto e di navigazione rientrano nella sfera di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ove a queste ultime spetta la potestà legislativa, ma nell'ambito dei principi fondamentali fissati dalla legge statale. Va al proposito ulteriormente rammentato come l'articolo 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 - recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 -, dedicato all'attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni, preveda al comma 1 che le "Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati".