

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	194
Modifica all'articolo 3 della legge 18 giugno 1998, n. 194, in materia di proroga della concessione dell'esercizio della tratta italiana della ferrovia Domodossola-Locarno. Nuovo testo C. 2663 Enrico Borghi e Gariglio (Parere alla IX Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>) ...	194

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 14 aprile 2021. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 14.

Variazione nella composizione della Commissione.

Sergio BATTELLI, *presidente*, comunica che, per il gruppo Forza Italia, ha cessato di far parte della Commissione il deputato Andrea Ruggieri.

Modifica all'articolo 3 della legge 18 giugno 1998, n. 194, in materia di proroga della concessione dell'esercizio della tratta italiana della ferrovia Domodossola-Locarno.

Nuovo testo C. 2663 Enrico Borghi e Gariglio.
(Parere alla IX Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Emanuela ROSSINI (MISTO-MIN.LING.), *relatrice*, ricorda che a Commissione è chiamata ad esaminare il disegno di legge in titolo, avente ad oggetto la proroga della

concessione dell'esercizio della tratta italiana della linea ferroviaria Domodossola-Locarno.

Evidenzia che tale linea ferroviaria rientra tra le linee isolate, individuate dall'allegato al decreto ministeriale 347 del 2019, e ha una lunghezza complessiva di 52 chilometri, di cui 32,3 nel territorio italiano. La concessione per la costruzione e gestione del tratto italiano della ferrovia venne rilasciata il 27 maggio 1911 in favore della Società Subalpina di Imprese ferroviarie (SSIF S.p.A.), per il tronco da Domodossola alla frontiera svizzera, per la durata di 70 anni.

Ricorda che, al fine di garantire una continuità del servizio sia nel tratto italiano che in quello svizzero, la tratta ferroviaria in esame venne fatta oggetto di una Convenzione internazionale tra l'Italia e la Confederazione Svizzera stipulata il 12 novembre 1919, con ratifiche scambiate il 10 febbraio 1923, e resa esecutiva con legge 16 dicembre 1923, n. 3195. Tale Convenzione – tuttora in vigore non essendo intervenuta la disdetta delle parti, la cui efficacia decorrerebbe un anno dopo l'esercizio della stessa – impegnava i Governi dei due Paesi ad assicurare l'esercizio della ferrovia « in base alle concessioni date », facendo espressa menzione dei nomi delle società, svizzera e

italiana, assegnatarie delle concessioni allora in essere. A seguito delle proroghe successivamente intervenute, le medesime società risultano tuttora titolari della concessione, di cui è imminente la scadenza, prevista, sia per la parte svizzera che per quella italiana, per il prossimo 31 agosto 2021.

Venendo alla descrizione della proposta di legge in esame, C. 2663, evidenzia che essa consta di un solo articolo volto a novellare l'articolo 3, comma 9, della legge n. 194 del 1998, che dispone la proroga della durata della concessione ferroviaria della linea Domodossola-Locarno fino al 31 agosto 2021. Il testo originario della proposta di legge C 2663 intendeva estendere tale proroga di 25 anni, fino al 31 agosto 2046.

La Commissione di merito, nel corso dell'esame della proposta di legge in sede referente, ha tuttavia approvato l'unico emendamento presentato al testo (emendamento 1.1 del Relatore), che recependo un'istanza del Governo riduce l'estensione temporale della proroga da 25 a soli 5 anni, fissandone il termine al 31 agosto 2026. Tale limitazione sarebbe stata disposta in ragione della previsione, contenuta nel regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, la quale prescrive che, a decorrere dal 25 dicembre 2023, i contratti di servizio pubblico in ambito ferroviario debbano essere assegnati mediante procedura di gara aperte a tutte le società ferroviarie dell'UE; all'esito di un confronto anche con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero degli affari esteri, si è pertanto ritenuto necessario prorogare la concessione del servizio ferroviario Domodossola-Locarno, per il tempo necessario al compimento delle attività propedeutiche all'espletamento del bando di gara che non sarà possibile concludere entro la fine del prossimo mese di agosto.

Ricorda che il Relatore sul provvedimento, nel corso dell'ultima seduta, ha peraltro sollecitato i pareri delle Commissioni consultive sul testo emendato al fine: *a)* di chiarire quale sia la fonte normativa prevalente fra la citata Convenzione interna-

zionale, stipulata il 12 novembre 1918 tra l'Italia e la Confederazione Svizzera, e il menzionato Regolamento (CE) n. 1370/2007, inerente alla disciplina europea dei contratti di servizio; *b)* di fornire chiarimenti in merito all'applicabilità alla fattispecie in esame del Regolamento stesso e, in particolare, della clausola relativa alla possibilità di aggiudicazione diretta delle concessioni inerenti reti isolate, non appetibili dal mercato, nonché in merito alle modalità di applicazione del regime transitorio vigente prima del termine a decorrere dal quale l'assegnazione dei contratti di servizio dovrà avvenire con procedura di gara.

Riservandosi di formulare le opportune valutazioni in esito al dibattito in Commissione, reputa opportuno fornire, in via preliminare, un inquadramento della cornice giuridica in cui si inserisce la fattispecie in esame.

In merito alla questione, evocata dal Relatore della Commissione di merito, relativa all'ordine di prevalenza tra le fonti normative, rimettendosi al parere che sarà reso dalle Commissioni I e III, si limita tuttavia a rilevare come la predetta Convenzione internazionale sottoscritta nel lontano 1919 con la Confederazione Svizzera, Stato terzo rispetto all'Unione europea, possa essere considerata alla stregua di un trattato internazionale. Al fine di valutarne la portata in rapporto a quanto previsto dalle disposizioni di diritto derivato (dai Trattati UE) del citato Regolamento europeo, viene in rilievo quanto disposto dall'articolo 351 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale le disposizioni dei trattati europei non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 – o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione – tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra. Il medesimo articolo 351 specifica che nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati sono chiamati a ricorrere a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. In questa prospettiva, le dispo-

sizioni del regolamento non sembrerebbero pertanto poter costituire un ostacolo alla piena applicazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione nella misura in cui la stessa non risulti in sé incompatibile con i trattati europei.

Sottolinea pertanto che occorre una disamina del merito della questione e in tal senso, pur prescindendo dal rapporto tra le diverse fonti normative, ciò che appare dirimente al fine di un suo corretto inquadramento è la circostanza che il citato Regolamento (CE) n. 1370/2007, come da ultimo modificato, presenta diverse disposizioni che mantengono la possibilità di un affidamento diretto dei servizi ferroviari, alcune delle quali sembrerebbero direttamente applicabili alla fattispecie oggetto della proposta di legge in esame.

In particolare, ricorda che la disciplina europea fondamentale in materia di affidamento dei servizi ferroviari è appunto il Regolamento (CE) n. 1370/2007, recentemente oggetto di importanti modifiche introdotte dal Regolamento (CE) n. 2016/2338, che ha ad oggetto l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri.

Tale Regolamento (CE) 1370/2007, come da ultimo modificato, prevede, come accennato, diverse eccezioni alla disciplina generale che impone il ricorso a una procedura di gara per i servizi ferroviari. Tra queste, va annoverato anzitutto quanto disposto dal paragrafo 4 dell'articolo 5, il quale prevede che «a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale», l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico: a) il cui valore annuo medio stimato (...) nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, sia inferiore a 7.500.000 euro; oppure b) che riguardano la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico di passeggeri ferroviario, inferiore a 500.000 chilometri l'anno.

Il paragrafo 4-bis dell'articolo 5 prevede poi che, a meno che non sia vietato dalla

legislazione nazionale, l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico inerenti a servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri:

a) qualora consideri l'aggiudicazione diretta giustificata dalle pertinenti caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati, e in particolare la loro dimensione, le caratteristiche della domanda, la complessità della rete, l'isolamento dal punto di vista tecnico e geografico e i servizi che rientrano nel contratto;

b) qualora tale contratto si traduca in un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza.

Inoltre, il paragrafo 4-ter dell'articolo 5 prevede che, sempre se ciò non sia vietato dalla legislazione nazionale, l'autorità competente possa decidere di aggiudicare direttamente contratti di servizio pubblico inerenti servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri qualora tali contratti riguardino l'esercizio di soli servizi di trasporto ferroviario di passeggeri da parte di un operatore che gestisce simultaneamente tutta o gran parte dell'infrastruttura ferroviaria su cui i servizi sono prestati, qualora tale infrastruttura ferroviaria sia esclusa dall'ambito di applicazione degli articoli 7, 7-bis, 7-ter, 7-quater, 7-quinquies, 8, 13 e del capo IV della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in conformità dell'articolo 2, paragrafo 3, lettere a) o b), di tale direttiva. Si tratta cioè delle reti locali e regionali isolate di trasporto passeggeri su infrastrutture ferroviarie e delle reti adibite unicamente alla prestazione di servizi passeggeri ferroviari urbani e suburbani.

Infine, il paragrafo 6 dell'articolo 5 – che ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, punto iii) del Regolamento, come da ultimo modificato, continuerà ad applicarsi sino al 24 dicembre 2023 – sancisce il principio secondo il quale a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità com-

petenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a dieci anni, salvo nei casi in cui si applica l'articolo 4, paragrafo 4, relativo alla possibilità di incrementare del 50% la durata delle concessioni nel caso in cui l'operatore fornisca beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura del servizio oggetto del contratto.

Tutto ciò premesso, osserva come si possa ritenere che a livello di normativa europea l'affidamento diretto della concessione ferroviaria in oggetto sia ancora ammissibile senz'altro sino al 24 dicembre 2023, ossia sino alla fine del periodo transitorio, ma anche oltre, qualora si ritenga di inquadrare la fattispecie in esame nell'ambito delle eccezioni al principio della gara pubblica di cui ai citati paragrafi 4 e 4-ter dell'articolo 5.

Quanto alla prima ipotesi, la deroga al regime ordinario sembrerebbe riferibile alla tratta ferroviaria oggetto della proposta di legge in esame, atteso che la stessa reca da un lato, un valore annuo medio stimato del contratto di servizio inferiore a 7.500.000 euro (la sovvenzione di esercizio già riconosciuta con legge n. 1221/52 ha un importo annuo pari ad attuali euro 2.898.356,12); dall'altro, vista la sua limitata lunghezza, non sembra assicurare, sempre ai fini del paragrafo 4, servizi ferroviari per più di 500.000 km annui.

Alle medesime conclusioni conduce il ricorso al citato paragrafo 4-ter dell'articolo 5, ai sensi del quale si prevede – anche al termine del regime transitorio – la piena legittimità di affidamenti diretti di servizi ferroviari nel caso di reti cd. « isolate » (ossia non interconnesse alla rete ferroviaria nazionale) affidate al medesimo gestore del servizio, tra le quali sembra poter rientrare la tratta ferroviaria in oggetto.

Da ultimo, per quanto concerne la possibile durata della proroga della concessione, segnala che ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento, nell'attuale

periodo transitorio la durata dei contratti aggiudicati con affidamento diretto in conformità dell'articolo 5, paragrafo 6, non può eccedere 10 anni.

Va tuttavia rilevato che seppur le disposizioni europee, nel caso di affidamento diretto, prevedano una durata più breve rispetto all'affidamento dei contratti di servizio ferroviario mediante gara (10 anni anziché a 15), tale deroga *in peius* non sembrerebbe applicabile ai servizi ferroviari aggiudicati direttamente ai sensi del citato paragrafo 4 dell'articolo 5 del Regolamento, nell'ambito del quale potrebbe essere annoverata la tratta Domodossola-Locarno (diversamente da quanto previsto per la fattispecie di cui al paragrafo 4-ter, ove è espressamente previsto il limite di 10 anni).

Conclude che, da tale ricostruzione normativa, appare pertanto comunque possibile affermare la compatibilità con l'ordinamento comunitario di una proroga della concessione in essere per un periodo che si estenda anche oltre i 5 anni previsti dalla norma in esame, nel testo risultante dalla modifica approvata dalla Commissione di merito. Tale termine di proroga corrisponde a quello minimo previsto dall'ordinamento interno, ai sensi legge n. 166 del 2002, mentre l'ordinamento comunitario sembrerebbe ammettere, senza rischio di incorrere in procedure di infrazione sulla base della ricostruzione normativa sopra descritta, almeno una proroga di 10 anni.

Osserva infine che l'effettiva durata della proroga non può peraltro prescindere da valutazioni di merito e di opportunità, attinenti sia alla necessità di un orizzonte temporale congruo al fine di una corretta valorizzazione degli investimenti necessari al mantenimento della sicurezza e dell'efficienza del servizio ferroviario, sia alla opportunità di mantenere un orizzonte di convergenza verso un regime di affidamento delle concessioni che in coerenza con le regole europee sia volto a promuovere la concorrenza del mercato.

Come già anticipato, si riserva di formulare una proposta di parere alla luce dei rilievi che emergeranno nel corso del dibattito in Commissione.

Fa presente che, in ogni caso, una valutazione di opportunità fa ritenere utile, se non raccomandabile, in linea con le prassi delle relazioni di vicinato transfrontaliero del nostro Paese, prevedere una comunicazione preventiva ai fini di un coordinamento con la Confederazione Elvetica, circa le modalità di gestione e di affidamento del servizio, visto che esso concerne una porzione della medesima tratta, proprio per evitare eventuali disguidi o contenziosi nella fase successiva, sia che

venga messa a gara la concessione, sia che i termini di una proroga divergessero tra i due Paesi, in vista di investimenti e della predisposizione di servizi che dovranno comunque prevedere standard di qualità comuni.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.25.