

## C. 1309 Governo

### **Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012**

*Relazione on. Borghi*

La Commissione è chiamata ad esaminare il disegno di legge C. 1309, recante l'autorizzazione alla ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012

Fermo restando il fatto che la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere solo con riferimento alle parti del provvedimento che rientrano nelle materie di sua competenza, ritengo che, in considerazione del rilievo, anche politico, che la vicenda relativa alla realizzazione di questa importante opera pubblica è venuta assumendo nel corso degli anni, sia opportuno dare conto, seppure in modo sintetico, di tutto il contenuto dell'Accordo in questione, anche per dare modo ai colleghi della Commissione di avere un quadro conoscitivo completo e corretto del suo contenuto e degli impegni assunti in questa sede dal nostro Paese.

In tal senso, credo sia doveroso ricordare in questa sede quantomeno un dato politico, vale a dire quello relativo all'approvazione, da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 5 giugno 2013, delle mozioni 1-00033 (Costa), 1-00064 (Allasia), 1-00066 (Vitelli), 1-00068 (Speranza) ed 1-00069 (Giorgia Meloni). Si tratta di mozioni importanti che, in continuità con analoghe mozioni adottate nella scorsa legislatura, impegnano il Governo a dare definitivamente corso al progetto, nel rigoroso rispetto delle scadenze cronologiche, a proseguire nel dialogo costruttivo con il territorio e con le sue espressioni istituzionali ed associative e, al tempo stesso, a ribadire con forza la propria intolleranza a qualsiasi atto intimidatorio o violento nei confronti del personale e delle strutture nei cantieri interessati da parte dell'area antagonista, ad assicurare la realizzazione delle opere di riqualificazione dei comuni che insistono sul territorio interessato dall'opera, garantendo l'erogazione delle risorse necessarie e affiancando i comuni nella redazione di un piano strategico di ripresa economica, anche attraverso il superamento del patto di stabilità.

Passo, quindi, ad illustrare l'Accordo in esame, osservando preliminarmente che esso reca le condizioni per la realizzazione e futura gestione della sezione transfrontaliera dell'opera (la parte comune compresa tra Saint-Jean-de-Maurienne in Francia e Susa-Bussoleno in Italia), nonché la disciplina della costituzione e del funzionamento del Promotore pubblico (l'organo comune, dotato di personalità giuridica, costituito e controllato pariteticamente da Francia e Italia), che di tale sezione sarà il futuro gestore.

Faccio altresì presente che l'Accordo in esame costituisce un protocollo addizionale all'Accordo tra Italia e Francia stipulato a Torino il 29 gennaio 2001, ratificato dal Parlamento italiano con la legge n. 228 del 2002, con il quale venne decisa la realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, l'avvio delle attività

propedeutiche, quali la creazione della società LTF (*Lyon Turin Ferroviaria*) per la realizzazione degli studi e dei lavori preliminari della parte comune italo-francese, nonché l'avvio delle opere connesse alla predisposizione e realizzazione dei relativi progetti. L'Accordo italo-francese del 2001 confermava, peraltro, l'impegno sottoscritto dalle Parti in un precedente Accordo intergovernativo, concluso a Parigi il 15 gennaio 1996, che ha rappresentato la prima fase del progetto di creazione del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione. Tale prima fase, conclusasi alla fine del 2001, ha visto l'effettuazione degli studi di fattibilità e l'istituzione, a tale scopo, di una Commissione intergovernativa (CIG) incaricata di seguire i problemi connessi ai preparativi per la realizzazione dell'infrastruttura.

Osservo, inoltre, che l'Accordo del 2001, seconda tappa del progetto originario, era specificamente finalizzato alla definizione del tracciato ferroviario da realizzare e che, a tal fine, l'articolo 3 del medesimo Accordo ha precisato che la parte comune italo-francese della nuova linea ferroviaria Torino-Lione sia costituita da: un tunnel ferroviario a due canne lungo circa 52 chilometri scavato sotto le Alpi in territorio italiano e francese; opere di raccordo del tunnel in Italia; tutte le opere annesse (stazioni, installazioni elettriche, eccetera) necessarie all'esercizio ferroviario, nonché tutte quelle che le Parti decideranno in futuro di inserire nella parte comune in oggetto. Il successivo articolo 4 dell'Accordo del 2001 rinviava, poi, la definizione delle modalità di realizzazione delle fasi seguenti alla conclusione di protocolli aggiuntivi.

Al riguardo, preciso, tuttavia, che l'Accordo in esame, come specificato dall'articolo 1, non costituisce uno dei protocolli aggiuntivi previsti dall'articolo 4 dell'Accordo del 2001 e, in particolare, *«non ha come oggetto di permettere l'avvio dei lavori definitivi della parte comune italo-francese, che richiederà l'approvazione di un protocollo opzionale separato, tenendo conto in particolare della partecipazione definitiva dell'Unione europea al progetto»*. Esso mira, invece, come già detto, da un lato, a disciplinare le condizioni di realizzazione dell'opera, nonché le condizioni di esercizio della medesima, una volta realizzata, dall'altro, a definire la disciplina relativa alla costituzione e al funzionamento del Promotore pubblico, al quale sarà affidata la sua gestione.

Ricordo, inoltre, che l'opera in questione si colloca in una dimensione sovranazionale, dal momento che la linea Alta Velocità Torino-Lione si inserisce nel Corridoio 5 Lisbona-Kiev della Rete transeuropea dei trasporti TEN-T (*Trans-European Networks-Transport*) e che, nell'ottobre 2011, l'Unione europea – in un quadro di decisioni volte all'aggiornamento e allo sviluppo della rete infrastrutturale TEN-T – ha indicato la creazione di una rete articolata su due livelli: una rete centrale a livello UE, da realizzare entro il 2030, basata su un approccio per corridoi ed una rete globale, da realizzare entro il 2050, che comprenderà infrastrutture a livello nazionale e regionale.

Faccio presente, infine, che l'Accordo in esame, sottoscritto all'esito di una negoziazione triennale della conferenza intergovernativa Italia-Francia, specifica il tracciato del progetto, approva le modifiche via via apportate allo studio originario del 2005 e precisa la ripartizione dei costi della sezione transfrontaliera, prevedendo che l'opera venga realizzata per fasi funzionali, la prima delle quali è stata individuata nella sezione transfrontaliera compresa tra Susa, in Italia, e Saint-Jeande-Maurienne, in Francia. Al riguardo, segnalo, quindi, che il progetto definitivo della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino – Lione è stato presentato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 31 gennaio 2013 e che, in base ad esso, la

Torino-Lione consisterà, nel tratto italiano, in 12 km di galleria profonda e poco più di 3 km di sistemazioni in superficie nella piana di Susa, riutilizzando a destinazione ferroviaria l'autoporto esistente.

Nel sottolineare, inoltre, che sulla base del citato progetto definitivo, il consumo totale di suolo naturale previsto per il lato italiano della sezione transfrontaliera dell'opera è inferiore ad un ettaro, osservo che detto progetto definitivo è costituito da:

1) tunnel di base di 57 km (due gallerie indipendenti a singolo binario con rami di comunicazione ogni 333 metri) che trasformerà l'attuale tratta di valico in una linea di pianura;

2) sezione transfrontaliera che sul lato italiano si estende per 18,1 km, di cui 12,5 nel tunnel di base. La parte in superficie nella Piana di Susa per 2,6 km e la connessione alla linea storica a Bussoleno per 3 km, di cui 2,1 km in galleria;

3) galleria geognostica e di servizio de La Maddalena a Chiomonte di 7,5 km.

Quanto al contenuto complessivo dell'Accordo in esame, rilevo che esso si compone di un Preambolo, di 28 articoli suddivisi in 7 titoli e di tre allegati.

Nel Titolo I sono contenute disposizioni a carattere generale. In particolare, l'articolo 1 individua l'oggetto dell'Accordo, che consiste nello stabilire le condizioni di realizzazione del progetto di collegamento ferroviario misto merci-viaggiatori tra Torino e Lione, le condizioni di esercizio dell'opera dopo la sua realizzazione e quelle di miglior utilizzo della linea storica del Fréjus.

Come già evidenziato, l'articolo 1 precisa (comma 3) che l'Accordo non costituisce uno dei protocolli addizionali previsti dall'articolo 4 dell'Accordo italo-francese del 2001 (che rinvia la definizione delle modalità di realizzazione delle fasi successive alla realizzazione del tunnel - come allora previsto - alla conclusione di protocolli addizionali).

Inoltre, in base alle definizioni elencate all'articolo 2, la «sezione internazionale», cioè l'insieme delle opere, degli impianti e delle attrezzature ferroviarie costruite o da costruire tra Saint-Didier de-la-Tour e il nodo ferroviario di Torino, risulta costituita da tre parti: la parte francese, quella comune italo-francese e quella propriamente italiana. In particolare, la «sezione transfrontaliera», come già accennato, è quella sezione della parte comune compresa tra Saint-Jean-de-Maurienne in Francia e Susa-Bussoleno in Italia; il «Promotore pubblico» è invece l'organo comune, dotato di personalità giuridica, pariteticamente costituito e controllato dalla Francia e dall'Italia per le finalità di cui all'articolo 6 del medesimo Accordo.

L'articolo 4 rimanda all'Allegato I (che è parte integrante dell'Accordo) per la mappa della parte comune italo-francese, enumerando le infrastrutture che la costituiscono e prevedendo, per la realizzazione delle medesime, un processo per fasi funzionali. La prima fase, oggetto dell'Accordo in esame, vedrà la realizzazione della sezione transfrontaliera che comprende le stazioni di Saint-Jean-de-Maurienne e di Susa, nonché i raccordi delle linee esistenti. In aggiunta, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) realizzerà dei lavori di miglioramento della capacità sulla linea storica Avigliana-Bussoleno. La norma, infine, rinvia ad ulteriori accordi tra le Parti la definizione delle fasi successive.

Ai sensi dell'articolo 5 la definizione delle modalità di avvio dei lavori definitivi della sezione comune italo-francese è demandata, conformemente alle disposizioni dell'articolo 4 dell'Accordo del 29 gennaio 2001, ad un nuovo Protocollo addizionale.

Il Titolo II enuclea le disposizioni relative alla *governance* del progetto e al diritto applicabile. In particolare, con l'articolo 6 si delineano ruolo, funzioni e responsabilità del Promotore pubblico, ente aggiudicatore ai sensi della direttiva 2004/17/CE del 3 marzo 2004, istituito dalle Parti, la cui sede legale è a Chambéry (Francia) mentre la Direzione operativa è fissata a Torino.

Il Promotore pubblico, che è gestore dell'infrastruttura della sezione transfrontaliera, è l'unico responsabile della conclusione e del monitoraggio dell'esecuzione dei contratti richiesti dalla progettazione, dalla realizzazione e dall'esercizio della sezione transfrontaliera. Esso inoltre è responsabile nei confronti delle Parti e dell'Unione europea. La composizione del Consiglio di amministrazione del Promotore pubblico è paritaria tra i due Stati Parte.

L'articolo 7 istituisce in seno al Promotore pubblico una Commissione dei contratti composta di 12 membri nominati per metà da ciascuna Parte (il presidente è nominato dalla Parte francese), delineandone ambito di competenza, compiti e responsabilità. In particolare, segnalo che l'istituzione di tale organo è finalizzata a garantire il rispetto dei principi di libertà di accesso, di parità di trattamento e di trasparenza delle procedure di aggiudicazione dei contratti per lavori, forniture e servizi necessari per la realizzazione della sezione transfrontaliera dell'opera in questione, nonché per garantire le esigenze di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di rigore finanziario nell'esecuzione dei citati contratti. All'interno della Commissione dei contratti è costituita, inoltre, una Commissione di valutazione, composta da sei membri, tre di parte francese e tre di parte italiana (il presidente è nominato dal presidente della Commissione dei contratti), alla quale è affidato il compito di svolgere un lavoro istruttorio sulle offerte finali ricevute e di formulare alla Commissione dei contratti proposte e pareri tecnici, giuridici, economici e finanziari sull'aggiudicazione dei contratti di appalto per lavori, forniture e servizi.

Con l'articolo 8 si istituisce un Servizio permanente di controllo composto da dodici esperti nei settori interessati dalle attività del Promotore pubblico nominati per metà da ciascuna Parte (il presidente del Servizio è nominato dalla parte francese). Il Servizio, collocato presso il Promotore pubblico che, sotto il controllo delle Parti, provvede al suo corretto funzionamento, è incaricato del rispetto del corretto impiego dei fondi pubblici, della corretta esecuzione del progetto e del buon funzionamento del Promotore pubblico. Ad esso sono assicurati i più ampi poteri investigativi e la disponibilità dei documenti, essendogli riconosciuta la possibilità di presentare relazioni e note di avvertimento su tutti gli aspetti dell'esecuzione del progetto, nonché raccomandazioni motivate per migliorare l'efficacia del Promotore pubblico. Le modalità pratiche di funzionamento del Servizio permanente di controllo sono previste dallo statuto e dal regolamento interno del Promotore pubblico.

L'articolo 9 detta disposizioni in ordine alla Commissione intergovernativa ed alle sue competenze, nonché ai due organismi che essa è chiamata ad istituire nel proprio ambito, ossia il Comitato di sicurezza tecnica e il Comitato di sicurezza antisabotaggio/antiterrorismo (ASAT). L'ASAT, che è organismo consultivo, ha come compiti, in particolare, l'emissione di pareri o proposte alla CIG; l'interlocuzione con il Promotore pubblico e con gli organi istituiti nell'ambito del medesimo sui temi ASAT, la predisposizione di documenti relativi alla sicurezza e la trasmissione delle istruzioni della CIG. ASAT, per lo svolgimento dei propri compiti, può ricorrere, senza oneri

finanziari aggiuntivi, alla collaborazione delle Direzioni competenti in materia di sicurezza delle Amministrazioni di ciascuna Parte.

Gli articoli 10, 11 e 12 riguardano, rispettivamente, il diritto applicabile, la proprietà delle opere e la ricapitalizzazione del Promotore pubblico. Con riferimento al citato articolo 10, preciso che, tenuto conto dell'unità fisica e funzionale della sezione transfrontaliera dell'opera, l'aggiudicazione e l'esecuzione dei contratti di appalto conclusi dal Promotore pubblico sono disciplinate dal diritto pubblico francese e i relativi contenziosi sono di competenza della giurisdizione amministrativa francese. Resta salvo, tuttavia, che l'aggiudicazione e l'esecuzione dei contratti che non hanno un legame diretto con la sezione transfrontaliera dell'opera e che devono essere eseguiti unicamente sul territorio italiano, sono sottoposte al diritto italiano e le relative controversie sono devolute alla giurisdizione italiana.

Segnalo, inoltre, che, sempre ai sensi dell'articolo 10 dell'Accordo in esame, l'adempimento delle procedure di autorizzazione in materia ambientale e urbanistica necessarie per la realizzazione della sezione transfrontaliera dell'opera, è disciplinato dal diritto francese per la parte dell'opera situata sul territorio francese e dal diritto italiano per la parte dell'opera situata sul territorio italiano. Allo stesso modo è prevista l'applicazione del diritto territoriale per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di occupazione del personale addetto alla realizzazione della sezione transfrontaliera dell'opera.

L'articolo 13 disciplina, quindi, la possibilità che il Promotore pubblico riceva, nel termine di 12 mesi dalla sua costituzione, la totalità o una parte dei diritti e degli obblighi di LTF (*Lyon Turin Ferroviaire*) SAS.

Con il Titolo III dell'Accordo vengono poi precisate alcune disposizioni in merito al finanziamento degli studi, dei sondaggi e dei lavori preliminari della parte comune della sezione internazionale. In particolare ai sensi dell'articolo 15 i sovraccosti derivanti dal cambiamento del tracciato in Italia rispetto al progetto originario ("Sinistra Dora") saranno sostenuti totalmente dalla Parte italiana che beneficerà della globalità del relativo finanziamento europeo.

Il Titolo IV precisa e definisce le disposizioni relative alle modalità di realizzazione del progetto. Per la prima fase, riguardante la realizzazione della sezione transfrontaliera, le modalità di finanziamento prevedono che, al netto del contributo dell'Unione europea e della parte finanziata dai pedaggi versati dalle imprese ferroviarie, la chiave di ripartizione scelta è del 57,9 per cento per la parte italiana e del 42,1 per cento per la parte francese nei limiti del costo stimato nel progetto definitivo, certificato da un terzo esterno (articolo 18).

Come accennato, i costi della sezione transfrontaliera sono valutati in circa 8,5 miliardi di euro, di cui il 60% a carico di Italia e Francia (nella misura rispettivamente del 57,9 per cento e del 42,1 per cento) e il restante 40 per cento a carico dell'Unione europea.

Con il Titolo V (articoli 20-22) vengono definite le disposizioni applicabili alla messa in servizio dell'opera e al suo esercizio, ivi comprese le disposizioni relative alla sicurezza, all'organizzazione dei soccorsi e alla gestione delle circostanze eccezionali (articolo 21).

Il Titolo VI (articoli 23-25) definisce le misure di accompagnamento del progetto. In questo ambito, segnalo l'importanza dell'articolo 23 dell'Accordo, che impegna le Parti a condurre politiche tese a favorire il trasferimento modale del

trasporto dalla strada alla ferrovia, conformemente agli obiettivi della Convenzione per la protezione delle Alpi, (firmata a Salisburgo il 7 novembre 1991 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 14 ottobre 1999, n. 403). Con l'articolo 24, inoltre, le Parti, al fine di stabilire le misure di accompagnamento necessarie a garantire lo sviluppo del traffico merci sul corridoio Torino-Lione ed a trasferire al Promotore pubblico la gestione dell'infrastruttura della linea storica del Fréjus, sono impegnate a modificare opportunamente la Convenzione relativa alle stazioni di Modane e Ventimiglia e ai tratti ferroviari tra le due stazioni, firmata il 29 gennaio 1951 e ratificata con la legge n. 1907 del 1952.

Il Titolo VII, che comprende gli articoli da 26 a 28, reca infine le disposizioni finali. In particolare, secondo l'articolo 26, alle Parti è riconosciuta la possibilità di emendare il testo dell'Accordo, compresa la previsione di prestazioni supplementari minori. Il successivo articolo 27 è dedicato alla composizione delle controversie tra gli Stati o tra uno Stato e il Promotore pubblico, che è demandata al giudizio di un tribunale arbitrale all'uopo istituito. L'articolo 28, infine, reca le disposizioni inerenti alla ratifica e all'entrata in vigore dell'Accordo.

La norma specifica che le disposizioni dell'Accordo in esame abrogano quelle degli accordi del 15 gennaio 1995 e del 29 gennaio 2001 nella misura in cui sono ad esse contrarie.

Come detto all'inizio, l'Accordo comprende anche i seguenti allegati:

1) Allegato 1, recante le due cartine della sezione transfrontaliera che comprende le stazioni internazionali di Susa e Saint-Jean-de-Maurienne, nonché i raccordi alle linee già esistenti;

2) Allegato 2, recante un documento sui principi per il montaggio giuridico, economico e finanziario dell'opera;

3) Allegato 3, recante un documento sui principi relativi alle misure di trasferimento modale adottate dai due Stati.

Detto questo con riferimento all'Accordo in esame, faccio infine presente che il relativo disegno di legge di ratifica ed esecuzione consta di quattro articoli recanti, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica (articolo 1), l'ordine di esecuzione (articolo 2), gli adempimenti finanziari (articolo 3) e l'entrata in vigore della legge (articolo 4).

Al riguardo, ritengo opportuno segnalare, con riferimento all'articolo 3 del disegno di legge, che il comma 1 di tale articolo prevede la neutralità finanziaria della legge di ratifica e che il successivo comma 2 rimanda ad un successivo protocollo addizionale, da adottare ai sensi dell'articolo 1 comma 3 dell'Accordo in esame, la disciplina dell'avvio dei lavori connessi alla realizzazione della sezione transfrontaliera della parte comune della Torino-Lione precisando, altresì, che agli oneri derivanti da tale futuro Protocollo si provvederà attraverso la relativa legge di autorizzazione alla ratifica.

Peraltro, a proposito dell'invarianza finanziaria delle norme dell'Accordo, la relazione illustrativa che correda di disegno di legge di autorizzazione alla ratifica precisa che a legislazione vigente sussistono risorse già destinate al finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari, nonché lavori definitivi della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, complessivamente ammontanti a 2.815 milioni di euro per il periodo 2013-2029.