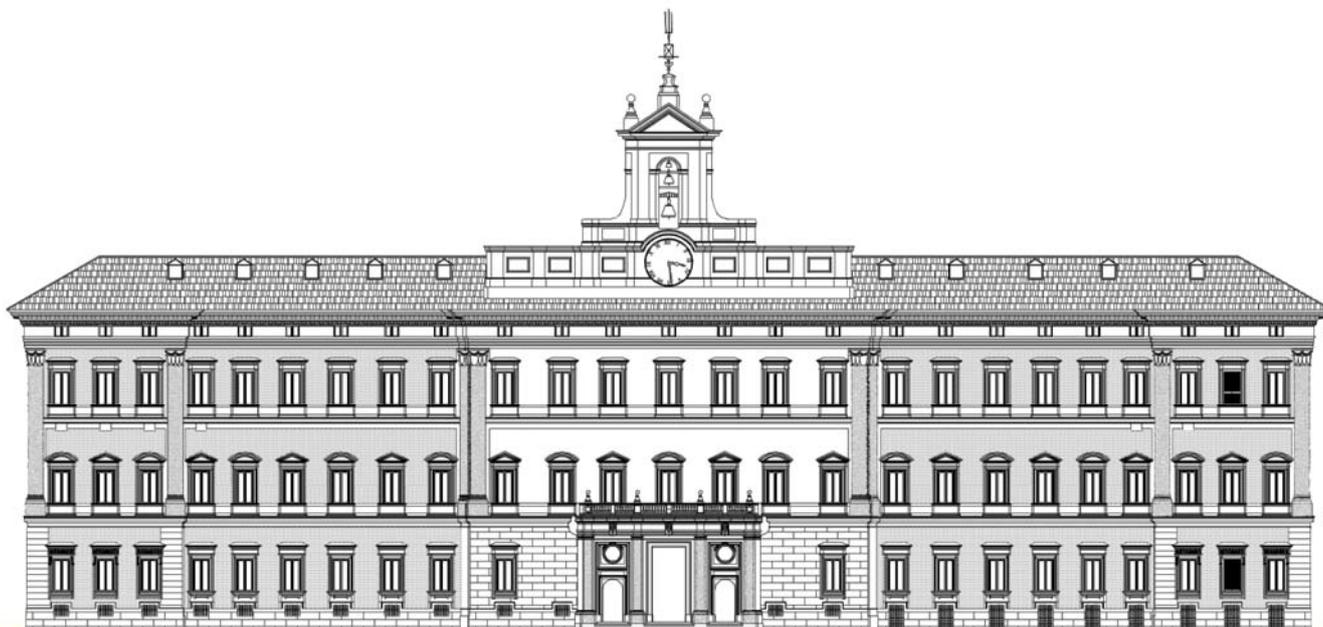




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2621

Ratifica del Protocollo di modifica della Convenzione
relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF)

(Approvato dal Senato – A.S. 1336)

N. 142 – 23 settembre 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2621

Ratifica del Protocollo di modifica della Convenzione
relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF)

(Approvato dal Senato – A.S. 1336)

N. 142 – 23 settembre 2014

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 2621

Titolo breve: **Ratifica ed esecuzione del Protocollo di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) del 9 maggio 1980, fatto a Vilnius il 3 giugno 1999**

Iniziativa: governativa

approvato dal Senato

Commissione di merito: III Commissione

Relatore per la Commissione di merito: Cimbri

Gruppo: PD

Relazione tecnica: presente

verificata dalla Ragioneria generale

riferita al testo presentato al Senato

Parere richiesto

Destinatario: alla III Commissione in sede referente

Oggetto: testo del provvedimento

INDICE

ARTICOLI 1-45 DELLA CONVENZIONE, ARTICOLI 1-7 DEL PROTOCOLLO DI MODIFICA DELLA CONVENZIONE, ARTICOLI 1-14 DEL PROTOCOLLO SUI PRIVILEGI E LE IMMUNITÀ, ARTICOLO 3 DEL DISEGNO DI LEGGE DI RATIFICA	- 2 -
MODIFICHE ALLA CONVENZIONE SUI TRASPORTI INTERNAZIONALI FERROVIARI (COTIF 1980).....	- 2 -

PREMESSA

Il disegno di legge, già approvato dal Senato, autorizza la ratifica e l'esecuzione del Protocollo di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) del 9 maggio 1980, fatto a Vilnius il 3 giugno 1999.

La Convenzione è stata stipulata dai Paesi aderenti all'OTIF (Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari) per stabilire un regime di diritto uniforme applicabile ai trasporti di viaggiatori e bagagli, nonché delle merci, in traffico internazionale diretto tra gli Stati aderenti .

Con il Protocollo del 1999, in esame, viene modificata la Convenzione del 1980, attualmente in vigore in Italia (essendo stata ratificata con la legge 976/1984).

Il provvedimento consta del Protocollo di modifica (7 articoli), della Convenzione come risultante dalle modifiche apportate (45 articoli), di un ulteriore Protocollo sui privilegi e le immunità e di 7 appendici tecniche in materia di contratti di trasporto, merci pericolose, veicoli adibiti al traffico ferroviario internazionale, infrastrutture, materiale ferroviario.

La relazione illustrativa allegata al provvedimento segnala, fra le principali modifiche che la Convenzione in esame apporta rispetto a quella vigente del 1980, le misure per uno sviluppo organico del trasporto ferroviario internazionale (con il superamento degli ostacoli giuridici e tecnici), la distinzione delle responsabilità dei gestori dell'infrastruttura rispetto a quelle delle imprese di trasporto e la ridefinizione delle condizioni relative al risarcimento dei danni in caso di incidenti o di ritardi. In particolare, queste ultime modifiche riguardano i nuovi articoli 29, 30 e 32 dell'appendice A (appendice tecnica sul trasporto dei passeggeri): l'articolo 29 circoscrive la riparazione degli "altri danni" ai soli danni fisici; l'articolo 30 innalza il limite massimo del risarcimento da corrispondere in caso di morte o di ferimento; l'articolo 32 estende l'ambito di applicazione dei risarcimenti nei casi di soppressioni, ritardi o mancanza di corrispondenza.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano, di seguito, le norme considerate dalla relazione tecnica, nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

Non sono presi in esame, nella presente Nota, gli eventuali effetti finanziari di carattere indiretto che potrebbero derivare dall'applicazione, ai diversi soggetti operanti nel settore, delle nuove norme contrattuali, tecniche o legali introdotte con la Convenzione, con il Protocollo e con le appendici sopra richiamate.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1-45 della Convenzione, ARTICOLI 1-7 del Protocollo di modifica della Convenzione, ARTICOLI 1-14 del Protocollo sui privilegi e le immunità, ARTICOLO 3 del disegno di legge di ratifica

Modifiche alla Convenzione sui trasporti internazionali ferroviari (COTIF 1980)

Le norme della Convenzione, come risultante dalle modifiche apportate sulla base del Protocollo del 1999, stabiliscono che il funzionamento dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari (OTIF) è assicurato dai seguenti organi: Assemblea generale; Comitato amministrativo; Commissione di revisione; Commissione di esperti per il trasporto delle merci pericolose; Commissione per l'agevolazione ferroviaria; Commissione di esperti tecnici; Segretario generale (articoli 13-21).

Viene modificato il sistema di finanziamento delle spese dell'Organizzazione stabilito con la precedente Convenzione del 1980. Quest'ultima prevedeva una ripartizione dei contributi proporzionale all'estensione delle rispettive linee di trasporto. Ai sensi della Convenzione del 1999, invece, le spese sono per due quinti poste a carico degli Stati membri in base alla chiave di ripartizione dei contributi dell'ordinamento delle Nazioni Unite, mentre per tre quinti vengono sostenute dagli stessi Paesi proporzionalmente alla lunghezza totale delle rispettive linee di trasporto (articolo 26).

I contributi degli Stati membri alle spese dell'Organizzazione sono dovuti sotto forma di anticipi di tesoreria, pagabili in due acconti non oltre il 31 ottobre di ciascuno dei due anni inclusi nel bilancio preventivo. L'anticipo di tesoreria è stabilito in base ai contributi dei due anni precedenti definitivamente dovuti. In caso di ritardi nei pagamenti, le somme dovute sono gravate di interessi in ragione del 5 per cento annuo.

Le norme del Protocollo del 1999 prevedono, fra l'altro (articolo 6), che per la determinazione e il pagamento dei contributi definitivi degli Stati membri alle spese dell'Organizzazione rimangano applicabili - anche dopo l'entrata in vigore del Protocollo - le disposizioni pertinenti dell'articolo 11 della COTIF del 1980.

Si ricorda che, per quanto riguarda la determinazione dei contributi, l'articolo 11 della Convenzione del 1980 stabiliva che le spese dell'Organizzazione dovessero essere sostenute dagli Stati membri proporzionalmente alla lunghezza delle linee iscritte.

L'articolo 6 precisa, inoltre, che la predetta previsione si riferisce all'anno in cui il Protocollo entra in vigore e all'anno precedente. Poiché a livello internazionale la Convenzione è entrata in vigore nel 2006, conseguentemente l'articolo 6 non dovrebbe essere applicabile nell'anno in corso e in quelli successivi.

Si ricorda che, ai sensi del precedente articolo 4, il Protocollo del 1999 entra in vigore allorché sia stata notificata la ratifica o altra forma di approvazione da parte di oltre due terzi degli Stati membri dell'OTIF.

Ciò è avvenuto, appunto, il 1° luglio 2006^[1].

Le norme del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'OTIF dispongono fra l'altro che gli Stati membri esonerano dalle imposte dirette l'Organizzazione, i suoi beni ed entrate, per l'esercizio delle sue attività ufficiali. Quando l'Organizzazione effettua acquisti o utilizza servizi di notevole importo strettamente necessari per l'esercizio delle sue attività ufficiali, ed il prezzo di tali acquisti o servizi comprende tasse o diritti, sono adottate appropriate disposizioni dagli Stati membri, quando ciò sia possibile, per l'esonero dalle tasse o diritti di tale natura o per il rimborso del loro importo. Nessun esonero è accordato per quanto riguarda le imposte e le tasse che costituiscono una semplice remunerazione di servizi resi. I prodotti importati o esportati dall'Organizzazione e strettamente necessari per l'esercizio delle sue attività ufficiali sono esonerati da tutti i diritti e tasse percepiti all'atto dell'importazione o dell'esportazione. Nessun esonero è accordato per gli acquisti e le importazioni di beni o la fornitura di servizi destinati ai bisogni propri dei funzionari dell'Organizzazione (articoli 3 e 4).

I funzionari dell'Organizzazione beneficiano, nell'esercizio delle proprie funzioni, di un esonero dall'imposta nazionale sul reddito, con riserva di introduzione, a favore dell'Organizzazione, di un prelievo interno sulle retribuzioni corrisposte dall'Organizzazione. Gli Stati membri hanno comunque la possibilità di tener conto di tali retribuzioni nel calcolo dell'ammontare dell'imposta da percepire sui redditi provenienti da altre fonti (articolo 9).

L'articolo 3 del disegno di legge di ratifica reca la quantificazione e la copertura finanziaria dell'onere derivante dal provvedimento. In particolare, l'onere viene valutato in euro 135.280 a decorrere dal 2014.

La relazione tecnica afferma che l'articolo 26 della Convenzione, relativo al finanziamento delle spese, prevede un nuovo sistema di calcolo dei contributi per i Paesi membri dell'OTIF (Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari). Si tratta di un sistema misto di ripartizione delle spese, basato per due quinti sulla chiave di riparto dei contributi ONU e per tre quinti in proporzione alla lunghezza totale delle infrastrutture ferroviarie e delle linee marittime e di navigazione interna, come iscritte in base alla normativa vigente. Poiché non è previsto un aumento della lunghezza

¹ Cfr. il sito ufficiale dell'Organizzazione, al seguente indirizzo:
<http://www.genevainternational.org/navigate.php?kind=1&id=1490&lang=en&last=55&lastsub=73>.

totale dell'infrastruttura ferroviaria e delle linee marittime e di navigazione interna, il presumibile incremento del contributo a carico dell'Italia può essere calcolato in relazione a quanto già in essere per la ripartizione dei contributi nell'ordinamento delle Nazioni Unite (nella misura dei due quinti della quota stimata).

In particolare, il nuovo sistema di calcolo comporterà per l'Italia una variazione della quota contributiva annua, che per il 2014 - secondo quanto stimato dal Segretario generale dell'OTIF - dovrebbe passare dall'attuale contributo di circa 239.538,12 euro² al futuro contributo annuale per la sottoscrizione della COTIF 1999, che per l'anno in corso dovrebbe ammontare a circa 267.695,91 euro³.

L'attuale contributo di 239.538 euro riguarda la sottoscrizione della COTIF '80, ratificata con legge 976/1984. Il relativo obbligo contributivo viene ad oggi assicurato nell'ambito delle risorse assegnate al bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sul capitolo 1350.

La differenza tra la quota riferibile alla COTIF 80 e la quota riferibile alla COTIF 99 è pertanto stimabile in circa **28.157,78 euro**⁴

Inoltre, la quota parte soggetta ad incremento collegato all'ordinamento delle Nazioni Unite è stimabile in circa **107.119,50 euro**⁵.

Per quanto riguarda gli oneri collegati alle missioni presso la sede dell'Organizzazione o comunque derivanti dalla partecipazione ai lavori degli organi e comitati previsti dalla Convenzione, la RT afferma che si tratta essenzialmente di funzioni già svolte nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In particolare, la Convenzione in esame disciplina i seguenti organismi:

- Assemblea generale di tutti gli Stati membri (articolo 14): si riunisce ogni tre anni per un periodo di circa due giorni. Nelle ultime edizioni la partecipazione italiana è stata garantita attraverso la partecipazione dei funzionari dell'ambasciata d'Italia in Svizzera;
- Comitato amministrativo (articolo 15): per il triennio 2012-2015 l'Italia esprime un proprio rappresentante nel Comitato, che salvo eventi eccezionali si riunisce due volte all'anno presso la sede dell'Organizzazione a Berna (Svizzera) per circa due giornate. Si tratta di un organo già previsto dalla Convenzione del 1980 (insieme con l'Assemblea generale) e pertanto le missioni vengono già correntemente svolte a legislazione vigente;
- Commissione di revisione (articolo 17): si riunisce solo se intervengono necessità di modifica della Convenzione in vigore. L'ultima riunione della Commissione risale al 2009. Si prevede, pertanto, che l'eventuale partecipazione possa riguardare una

² Corrispondenti a 296.678,90 franchi svizzeri.

³ Corrispondenti a 331.553,60 franchi svizzeri.

⁴ Corrispondenti a 34.874,70 franchi svizzeri, con un'ipotesi di cambio a 0,8074.

⁵ Corrispondenti a 132.621,44 franchi svizzeri.

riunione ogni tre anni, in concomitanza con l'Assemblea generale. La partecipazione quindi sarà garantita nell'ambito della missione per la partecipazione all'Assemblea, già svolta a legislazione vigente tramite i funzionari dell'ambasciata italiana in Svizzera;

- Comitato di esperti del RID⁶ (articolo 18): si riunisce due volte all'anno, mediamente una volta in Svizzera ed una volta in uno dei Paesi membri dell'Europa. Tratta ed approva le modifiche al Regolamento internazionale per il trasporto delle merci pericolose per ferrovia. Quest'ultimo è stato recepito dalla UE con la direttiva 2008/68/CE, a sua volta recepita nell'ordinamento nazionale con il D. Lgs. 35/2010. Si tratta pertanto di attività già svolte a legislazione vigente tramite i funzionari dell'ambasciata italiana in Svizzera;
- Comitato per le facilitazioni ferroviarie (articolo 19): viene convocato dal Segretariato generale ed attualmente non è attivo. Tratta materie di esclusiva pertinenza della UE e pertanto, ove non richiesto espressamente da parte della Commissione europea, non si prevede di prendere parte ai lavori con propri rappresentanti;
- Commissione di esperti tecnici (articolo 20): si riunisce mediamente due volte all'anno, alternativamente in Svizzera ed in un altro Paese europeo. Esamina ed approva le modifiche alle norme tecniche UTP⁷ equivalenti alle STI⁸ in ambito UE. Si tratta di attività già svolte a legislazione vigente tramite i funzionari dell'ambasciata italiana in Svizzera.

La RT conclude che la partecipazione alle attività sopra elencate è già effettuata nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, non riveste carattere innovativo e pertanto non necessita di copertura finanziaria.

Riguardo agli oneri connessi ai privilegi e alle immunità, la RT afferma che - sulla base di quanto confermato dal competente Dipartimento delle finanze - gli articoli 4, 9 e 39 della Convenzione non incidono, in termini di gettito, per l'erario italiano.

La relazione illustrativa sottolinea che la mancata ratifica – da parte dell'Italia - del Protocollo COTIF del 1999 ha determinato l'apertura della procedura EU Pilot 5943/13/MOVE da parte della Commissione europea.

⁶ Regolamento concernente il trasporto internazionale per ferrovia delle merci pericolose.

⁷ Prescrizioni tecniche uniformi nel campo del materiale ferroviario.

⁸ Specificazioni tecniche per l'interoperabilità della Comunità europea.

Al riguardo si osserva che, secondo la relazione tecnica, il nuovo sistema di calcolo⁹ del contributo di partecipazione all'OTIF¹⁰ (articolo 26 della Convenzione in esame) comporterà per l'Italia un incremento della quota contributiva annua pari a circa 28.200 euro ed un ulteriore incremento, riferito alla quota collegata all'ordinamento delle Nazioni Unite, pari a circa 107.100 euro. In proposito, pur prendendosi atto di tali previsioni (che vanno a comporre l'onere annuo complessivo di circa 135.300 euro previsto dall'articolo 3 del ddl di ratifica), si osserva che la relazione tecnica non esplicita i dati e gli elementi posti alla base delle quantificazioni.

Sempre con riferimento all'entità del contributo di adesione richiesto all'Italia, non sembrerebbero derivare effetti finanziari dall'articolo 6 del Protocollo del 1999, che con riferimento al meccanismo di finanziamento dell'Organizzazione prevede in via transitoria l'applicazione di un sistema di calcolo precedente rispetto a quello introdotto con il medesimo Protocollo. Sul punto andrebbe comunque acquisita una conferma del Governo.

Come detto, in base all'articolo 6, per la determinazione dei contributi degli Stati membri il sistema di calcolo della COTIF del 1980 (=contribuzione proporzionale alla lunghezza delle linee iscritte) rimane transitoriamente applicabile anche nell'anno in cui il Protocollo entra in vigore e nell'anno precedente. Poiché il Protocollo del 1999 è entrato in vigore il 1° luglio 2006, sembra potersi escludere che nell'anno in corso e in quelli successivi possa essere applicato, per la determinazione dei contributi all'Organizzazione, il meccanismo indicato dalla Convenzione del 1980¹¹.

In ordine agli oneri per le missioni collegati alla partecipazione ai lavori degli organismi dell'OTIF, si osserva che la nuova Convenzione prevede il funzionamento di una Commissione di esperti tecnici (articoli 13, 16 e 20) non contemplata dalla precedente Convenzione del 1980^[12]. In proposito la RT esclude effetti onerosi, affermando che la Commissione è chiamata a provvedere su attività già svolte, a legislazione vigente, tramite i funzionari dell'ambasciata italiana in Svizzera. Al riguardo andrebbe acquisita una conferma,

⁹ Sistema misto di ripartizione delle spese, basato per due quinti sulla chiave di riparto dei contributi ONU e per tre quinti sulla lunghezza totale delle infrastrutture ferroviarie e delle linee iscritte.

¹⁰ Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari.

¹¹ Articolo 11 della Convenzione del 1980.

¹² L'articolo 5 della Convenzione del 1980 prevede che il funzionamento dell'Organizzazione sia assicurato dai seguenti organi: Assemblea generale, Comitato amministrativo, Commissione di revisione, Commissione di esperti per il trasporto delle merci pericolose, Ufficio centrale dei trasporti internazionali per ferrovia (OCTI).

atteso che dall'entrata in funzione di un nuovo organismo potrebbe derivare un aumento delle spese per missioni anche nel caso in cui le relative funzioni siano già state esercitate, in precedenza, con altre modalità.

Non si formulano osservazioni, infine, con riferimento alle norme del Protocollo sui privilegi e le immunità che garantiscono all'Organizzazione e ai suoi funzionari forme di esenzione fiscale (articoli 3, 4 e 9). Tali norme, infatti, non modificano il regime già applicato a normativa vigente.

Si fa riferimento alla Convenzione del 1980 e, in particolare, agli articoli 1 e 4 del precedente Protocollo sui privilegi e le immunità, il cui contenuto viene sostanzialmente riproposto nel nuovo Protocollo (articoli 3, 4 e 9 sopra richiamati).

In merito ai profili di copertura finanziaria, si osserva che, come previsto dall'**articolo 3** del **ddl di ratifica**, agli oneri derivanti dalla presente legge, valutati in euro 135.280 a decorrere dall'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del Ministero degli affari esteri dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente relativo al bilancio triennale 2014-2016. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Si prevede inoltre che, ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui alla presente legge. Nel caso di scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere, delle dotazioni finanziarie di parte corrente aventi natura rimodulabile e destinate a spese derivanti da obblighi comunitari ed internazionali nell'ambito del programma "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" e, comunque, della missione "Diritto alla mobilità" dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Al riguardo, si ricorda che gli oneri derivanti dal presente provvedimento sono riconducibili, come indicato dalla relazione tecnica allegata, all'incremento della quota contributiva annua posta a carico dell'Italia e destinata al finanziamento delle spese derivanti dalla partecipazione del nostro Paese all'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari. In merito alla norma di copertura finanziaria si fa presente che

l'accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli affari esteri, del quale è previsto l'utilizzo, reca le necessarie disponibilità.

Con riferimento alla clausola di salvaguardia prevista dal comma 2, appare opportuno che il Governo chiarisca, anche in considerazione delle numerose disposizioni che hanno previsto riduzioni delle dotazioni di bilancio, quali capitoli potrebbero essere interessati dall'applicazione della clausola di salvaguardia e se l'attuazione della stessa possa pregiudicare la funzionalità delle pubbliche amministrazioni interessate dalle suddette riduzioni.