



Protocollo di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) del 9 maggio 1980

A.C. 2621

Dossier n° 215 - Schede di lettura
9 settembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2621
Titolo:	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
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
trasmissione alla Camera:	4 settembre 2014
assegnazione:	5 settembre 2014
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio, VI Finanze, IX Trasporti e XIV Politiche dell'Unione Europea
Oneri finanziari:	Sì

Contenuto dell'Accordo

L'A.C. 2621, all'esame della III Commissione, reca la ratifica del Protocollo di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) del 9 maggio 1980, fatto a Vilnius il 3 giugno 1999: il disegno di legge proviene dal Senato, che l'ha approvato senza modificazioni il 3 settembre 2014.

Va anzitutto ricordato che la Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari è stata ratificata con la legge 18 dicembre 1984, n. 976, la quale altresì ha autorizzato la ratifica del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF), nonché delle regole uniformi concernenti i contratti di trasporto ferroviario internazionale di viaggiatori e bagagli, e di merci. Per quanto concerne l'OTIF, questa ha il compito di stabilire un regime di diritto uniforme applicabile ai trasporti di viaggiatori e bagagli, nonché delle merci, in traffico internazionale diretto tra gli Stati parti della Convenzione.

La Convenzione è stata emendata una prima volta con il Protocollo di modifica del 20 dicembre 1990, ratificato dall'Italia con la legge 12 maggio 1995, n. 211: tale Protocollo ha operato un primo adeguamento delle disposizioni della Convenzione alle nuove esigenze dei trasporti ferroviari internazionali. Le principali modifiche apportate dal Protocollo del 1990 si possono sintetizzare con l'assimilazione ai trasporti effettuati sulla linea ferroviaria degli altri trasporti interni effettuati comunque sotto la responsabilità della ferrovia a completamento del trasporto ferroviario -valgano come esempio i trasporti con pullman di tipo sostitutivo o per completare tratte non servite dalla ferrovia. Il Protocollo del 1990 ha inoltre elevato da 11 a 12 il numero dei membri del Comitato amministrativo dell'OTIF, prevedendo anche la fine della presidenza attribuita nel Comitato alla Svizzera, sostituita con l'elezione di un presidente per un mandato di cinque anni. Infine, il Protocollo del 1990 inseriva nella Convenzione il cosiddetto mandato addizionale, al fine di intensificare i controlli sulla revisione dei conti dell'OTIF, effettuata dal governo elvetico. In riferimento alle regole uniformi per i contratti di trasporto ferroviario internazionale di viaggiatori e bagagli, il Protocollo del 1990 identificava con maggiore precisione il campo di applicazione di tali regole, consentiva alle ferrovie di autorizzare i viaggiatori a restare nelle auto durante il trasporto ferroviario delle stesse, definiva i massimali di risarcimento da parte della ferrovia in caso di danno colposo, abolendo altresì la distinzione tra dolo e colpa grave, portava da tre a sei mesi il termine entro il quale l'avente diritto doveva presentare domanda di risarcimento. Analoghe previsioni riguardavano infine i contratti di trasporto ferroviario internazionale di merci.

Per quanto invece concerne la Convenzione e gli altri strumenti collegati come emendati dal Protocollo del 1999 (di seguito indicati come COTIF 99) all'esame della Commissione affari esteri, la ratifica di essi da parte dell'Italia si inserisce in un quadro complesso, anche in relazione alla pertinente normativa comunitaria e al ruolo dell'Unione europea in seno alla Convenzione sui trasporti internazionali ferroviari, dopo che l'Unione stessa ha aderito nel giugno 2011 alla COTIF 99: per la comprensione di tali questioni risultano assolutamente indispensabili la relazione introduttiva al disegno di legge, come anche l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione che lo corredano.

Va dunque osservato anzitutto che il Protocollo del 1999 è nato in stretta relazione alla necessità di assicurare una maggiore uniformità del diritto dei trasporti internazionali ferroviari alla luce del nuovo quadro legislativo comunitario in materia, a quel punto consolidatosi: inoltre il Protocollo del 1999 tiene conto anche delle importanti modifiche intervenute nell'assetto geopolitico europeo dopo la caduta dei regimi di socialismo reale e la cospicua ridefinizione dei confini, con la nascita di numerosi nuovi Stati.

Tuttavia anche dopo la firma del Protocollo di Vilnius del 1999 la normativa comunitaria nel settore ferroviario subiva una ulteriore evoluzione, in particolare con l'adozione di due distinti "pacchetti" nel 2001 e nel 2004 e, successivamente, nel 2008 con l'emissione della direttiva sull'interoperabilità dei sistemi ferroviari europei - tuttora in vigore e recepita dall'Italia con i decreti legislativi n. 191 del 2010 e n. 21 del 2013. Da ultimo si segnala la direttiva n. 34 del 2012, volta all'istituzione di uno spazio ferroviario europeo unico, ancora in corso di recepimento per il nostro Paese.

I potenziali conflitti tra l'ordinamento UE e le previsioni della COTIF 99 sono stati indubbiamente attenuati dalla sopra citata adesione dell'Unione europea alla Convenzione, dopo la quale la stessa UE ha facoltà di esprimere un voto negli organi tecnici istituiti dalla Convenzione, in rappresentanza di tutti gli Stati membri aventi diritto - tra i quali però non figura l'Italia, che non ha ancora ratificato la COTIF 99, e ciò ha determinato l'apertura di una procedura da parte della Commissione europea nei confronti del nostro Paese. La relazione illustrativa del disegno di legge osserva come potrebbe configurarsi il rischio di avere una procedura d'infrazione verso l'Italia, in quanto la nostra mancata ratifica della COTIF 99 indebolisce la posizione della UE all'interno dell'OTIF, non potendo l'Unione contare sul voto italiano in seno ad alcuni comitati. Altri inconvenienti del protrarsi della mancata ratifica della COTIF 99 sarebbero quelli di un danno d'immagine all'Italia per le lungaggini delle procedure di ratifica dopo che aveva firmato il Protocollo già nel 1999, l'impossibilità per l'Italia di partecipare al processo formativo di accordi e testi formulati all'interno dei comitati tecnici istituiti dalla Convenzione e, non ultimo, la penalizzazione delle imprese italiane nei confronti dei concorrenti europei, in quanto rimarrebbe impedito lo sviluppo concorrenziale del mercato nel settore dei trasporti ferroviari.

I principali obiettivi della COTIF 99 si possono sintetizzare nella distinzione di responsabilità tra gestori dell'infrastruttura e imprese di trasporto; nello sviluppo organico e nella facilitazione del trasporto ferroviario internazionale; nel superamento degli ostacoli giuridici e tecnici a questo relativi; nella ridefinizione delle condizioni relative al risarcimento dei danni in caso di incidente o di ritardo del treno. A tale ultimo proposito, la relazione illustrativa del disegno di legge osserva proprio come le principali modifiche alla Convenzione del 1980 e strumenti allegati riguardino l'appendice A (che concerne il contratto di trasporto internazionale per ferrovia di viaggiatori) e precisamente gli articoli 29,30 e 32. Più in dettaglio, il nuovo articolo 29 circoscrive con precisione la riparazione ai soli danni fisici, laddove la precedente formulazione si riferiva genericamente ad altri danni; il nuovo articolo 30 eleva l'importo massimo di risarcimento in caso di morte o ferimento, massimale che viene più che raddoppiato; l'articolo 32, introdotto ex novo dal Protocollo del 1999, prevede la possibilità, su istanza di parte, del risarcimento di eventuali spese di alloggio e assistenza in caso di soppressione, ritardi o mancate corrispondenze tra i treni, rinviando tuttavia alla normativa nazionale per ciò che concerne la quantificazione del danno.

Tutto ciò premesso, il Protocollo emendativo del 1999 in senso stretto consta di un Preambolo e di 7 articoli, la cui importanza risiede tuttavia nei testi allegati che esso modifica, ossia quello della Convenzione, del Protocollo sui privilegi e immunità dell'OTIF, e delle seguenti appendici:

- A-regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori (CIV);
- B-regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM);
- C-regolamento concernente il trasporto internazionale ferroviario delle merci pericolose (RID);
- D-regole uniformi concernenti i contratti di utilizzazione di veicoli nel traffico internazionale ferroviario (CUV);
- E-regole uniformi concernenti il contratto di utilizzazione dell'infrastruttura nel traffico internazionale ferroviario (CUI);
- F-regole uniformi concernenti la convalida di norme tecniche e l'adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili al materiale ferroviario destinato ad essere utilizzato nel traffico internazionale (APTU);
- G-regole uniformi concernenti l'ammissione tecnica di materiale ferroviario utilizzato in traffico internazionale (ATMF).

In ogni modo, l'articolo 1 del Protocollo del 1999 rimanda agli allegati quali parti integranti del Protocollo medesimo, che rispecchiano le modifiche apportate alla Convenzione del 1980 e relativi allegati.

L'articolo 2 individua nell'OTIF il depositario provvisorio della COTIF 99, a decorrere dalla firma del Protocollo e fino all'entrata in vigore di esso.

L'articolo 3 prevede che il Protocollo rimanga aperto alla firma degli Stati Parti fino al 31 dicembre 1999 a Berna, presso il depositario provvisorio. Il Protocollo è soggetto a ratifica, accettazione o approvazione: gli Stati Parti della Convenzione che non hanno firmato in tempo il Protocollo possono aderirvi mediante il deposito di un appropriato strumento prima dell'entrata in vigore del Protocollo del 1999.

L'articolo 4 contiene le clausole sull'entrata in vigore del Protocollo, fatto salvo l'articolo 3 il quale - proprio al fine di evitare l'insacco di un circolo vizioso giuridico -, contenendo le previsioni sulla firma, la ratifica o l'adesione, viene necessariamente applicato dal momento in cui il Protocollo è aperto alla firma.

L'articolo 5 riguarda le dichiarazioni e le riserve previste dall'articolo 42 della Convenzione, che possono essere fatte o apposte in qualsiasi momento, ma hanno effetto solo con l'entrata in vigore del Protocollo.

Infine, mentre l'articolo 6 detta disposizioni transitorie, l'articolo 7 prevede la redazione del testo del Protocollo nelle lingue francese, inglese e tedesca, la prima delle quali soltanto farà fede in caso di divergenze interpretative. È altresì prevista la possibilità di traduzione ufficiale del Protocollo in altre lingue, purché esse siano lingue ufficiali in almeno due degli Stati Parti della Convenzione.

Contenuto del Disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo fatto a Vilnius il 3 giugno 1999, di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari del 9 maggio 1980, consta di quattro articoli, i primi due dei quali contengono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica del Protocollo e l'ordine di esecuzione ad esso relativo.

L'**articolo 3, comma 1**, quantifica gli oneri derivanti dall'applicazione del Protocollo, che sono valutati in 135.280 euro a decorrere dal 2014. La copertura di tali oneri è reperita a valere sullo stanziamento di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2014-2016, 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, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli Affari Esteri.

La **relazione tecnica** che correda il disegno di legge di ratifica ricorda che la nuova formulazione dell'articolo 26 della Convenzione del 1980 prevede un sistema di calcolo dei contributi per i Paesi Parti della Convenzione medesima, e precisamente un metodo misto che si basa per due quinti su una ripartizione modulata su quella per i contributi alle Nazioni Unite, e per tre quinti in proporzione alla lunghezza totale delle infrastrutture ferroviarie e delle linee marittime e di navigazione interna. Da ciò la relazione tecnica desume potersi immaginare un incremento del contributo a carico dell'Italia solo in relazione alla quota dei due quinti. In concreto ciò significherebbe un incremento della quota contributiva annua dagli attuali 239.538 a 267.695 euro **(+28.157 euro)**. D'altra parte l'incremento collegato all'ordinamento delle Nazioni Unite è valutabile in circa **107.120 euro**. Altri obblighi collegati, ad esempio, alla partecipazione alle sedute di numerosi comitati e commissioni tecniche previsti dalla Convenzione, conclude la relazione tecnica, potranno essere adempiuti con le risorse disponibili a legislazione vigente.

In base al **comma 2**, secondo quanto previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato (articolo 17, comma 12, legge n. 196/2009), viene disposta una specifica clausola di salvaguardia a fronte di scostamenti rispetto all'onere previsto rilevati in sede di monitoraggio dal Ministro dell'economia e delle finanze, che in tale eventualità provvede, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dal monitoraggio, mediante riduzione delle dotazioni finanziarie di parte corrente, con natura di spese rimodulabili, destinate a soddisfare obblighi comunitari e internazionali nell'ambito del Programma "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario", dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per l'anno in cui si verifica lo scostamento sarà ridotto per pari importo il limite del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 posto alle spese per missioni delle Pubbliche amministrazioni dal decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010.

Sulle cause degli scostamenti e l'attuazione delle misure previste nel comma 2 il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo con apposita relazione alle Camere (**comma 3**).

L'articolo 4, infine, prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica il giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

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

