

01.030

**Messaggio
concernente la Convenzione relativa ai trasporti
internazionali per ferrovia**

del 30 maggio 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente il protocollo del 3 giugno 1999 recante modifica alla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 maggio 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La prima Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) risale all'anno 1893. Essa istituiva un'unione amministrativa conforme al diritto internazionale pubblico allora vigente, con un segretariato permanente, l'Ufficio centrale dei trasporti internazionali per ferrovia. Lo scopo principale di tale organizzazione governativa, fino alla firma del protocollo del 3 giugno 1999 (protocollo di Vilnius) recante modifica alla COTIF, era quello di sviluppare i disciplinamenti uniformi, esistenti da decenni, nell'ambito dei trasporti internazionali di viaggiatori e di merci; si tratta in particolare delle Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV) e delle Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM).

Da parte sua, la Svizzera si era fatta promotrice di un ordinamento giuridico uniforme poiché, sin dall'inizio, aveva tratto profitto da questo mezzo di trasporto sia nel traffico nazionale sia in quello internazionale; il diritto ferroviario è evoluto grazie alla sua iniziativa. Nell'ambito di otto conferenze di revisione, tale diritto è stato adeguato ai cambiamenti economici, giuridici e tecnici. L'ultima ampia revisione risale al 1980, quando, in occasione dell'8ª conferenza di revisione, fu dato un nuovo assetto alle disposizioni istituzionali delle convenzioni originarie CIV e CIM. È così stata istituita una moderna organizzazione intergovernativa.

Tuttavia, la struttura delle ferrovie, fortemente statalizzata e segmentata sul mercato nazionale, ha ostacolato una vera e propria competitività. La decisione della Comunità europea (CE) di aprire il mercato del traffico ferroviario ha dunque determinato un importante lavoro di revisione della COTIF. Mediante la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, la CE ha introdotto il principio del diritto di accesso all'infrastruttura nel traffico ferroviario internazionale, nonché una distinzione giuridico-organizzativa tra i compiti dello Stato e quelli delle imprese ferroviarie. La distinzione tra azienda e infrastruttura ha pure modificato in modo determinante la natura dei contratti, stipulati secondo le leggi in vigore al momento in cui furono conclusi.

La nuova Convenzione estende notevolmente l'obiettivo e i compiti dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) la quale, in futuro, dovrà anche contribuire ad assicurare l'interoperabilità e l'armonizzazione del settore ferroviario dichiarando vincolanti le norme tecniche e adottando prescrizioni tecniche uniformi. A tal proposito, la cooperazione internazionale tra gli Stati membri nel settore ferroviario dovrà svolgersi per principio nell'ambito dell'OTIF. Questo le garantirà una continuità giuridica e organizzativa quale organizzazione indipendente.

L'intervallo tra le assemblee generali è stato ridotto da cinque a tre anni. Di conseguenza, anche i mandati del Comitato amministrativo, del suo presidente e del segretario generale, il quale assume i compiti di segretariato dell'OTIF, assicurati precedentemente dall'Ufficio centrale, sono stati limitati a tre anni. Il Comitato

amministrativo si comporrà di un terzo degli Stati membri (in luogo degli attuali 12 membri), mentre la Svizzera rinuncerà definitivamente al suo seggio permanente.

L'introduzione dell'inglese quale terza lingua di lavoro dell'OTIF favorisce l'adesione di Stati in cui né il francese né il tedesco sono parlati correntemente. L'adesione alla Convenzione è ora consentita anche alle organizzazioni regionali d'integrazione economica abilitate a legiferare per conto dei propri membri (p. es. la CE). È inoltre stato istituito lo statuto di «membro associato».

La disposizione relativa al finanziamento delle spese dell'organizzazione è un compromesso che consente di soddisfare sia i maggiori contribuenti sia gli altri Stati membri. Si terrà infatti conto dell'estensione dell'intera infrastruttura ferroviaria nei singoli Stati membri, come pure della capacità finanziaria corrispondente alla chiave di ripartizione delle Nazioni Unite.

La modifica della COTIF e l'integrazione delle appendici nella Convenzione hanno consentito di istituire un sistema giuridico autonomo e di renderlo accettabile agli interessati. Anche per la Svizzera, la COTIF riveste un'importanza non indifferente, non da ultimo perché, promuovendo l'interoperabilità, sostiene la sua politica dei trasporti.

Il protocollo 1999 sottostà alla procedura di ratificazione, che non permette di modificare né il protocollo né la Convenzione e le relative appendici, essendo stati accolti all'unanimità in occasione della 5ª assemblea generale dell'OTIF. La nuova Convenzione entra in vigore tre mesi dopo che due terzi (27) degli Stati membri l'avranno ratificata, accolta o approvata.

La nuova COTIF, assieme alle sue appendici comporta un'unificazione multilaterale del diritto; per tal motivo, il presente decreto federale sottostà al referendum facoltativo.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

Gli autori della prima Convenzione internazionale relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), che era stata elaborata su iniziativa della Svizzera, si rendevano conto che sarebbe stato in seguito necessario adeguarla allo sviluppo economico, giuridico e tecnico. Gli Stati membri sono stati in grado, nell'ambito di otto conferenze di revisione ordinarie nonché di diverse straordinarie, non soltanto di adeguare regolarmente il diritto ferroviario, bensì anche di salvaguardarne l'unità.

Con la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie¹ la Comunità europea (CE) ha innescato una riforma ferroviaria radicale. Poiché, nel traffico internazionale, l'accesso all'infrastruttura doveva essere assicurato sulle reti di ogni Stato membro (accesso alla rete), si è creata maggior concorrenza e competizione tra le imprese di trasporto ferroviario.

L'applicazione di tale direttiva comunitaria implicava la costituzione di imprese ferroviarie autonome che, specie nei settori dell'interoperabilità delle ferrovie e della sicurezza, dovevano rinunciare ai compiti di vigilanza che gli Stati avevano attribuito loro. Il diritto ferroviario è così stato adeguato alle nuove esigenze strutturali, economiche e giuridiche.

Le direttive della CE sono vincolanti soltanto per i suoi Stati membri, i quali formano meno della metà degli Stati membri dell'OTIF. Tuttavia, il traffico commerciale internazionale si svolge principalmente tra gli Stati della CE e i suoi Stati limitrofi. Due ordinamenti giuridici discordanti sarebbero fonte di conflitto. La nuova COTIF è conforme al diritto comunitario e tiene pure conto in ampia misura degli sviluppi negli Stati non membri della CE.

È stato necessario rielaborare il diritto che sta alla base dei diversi contratti internazionali di trasporto, principalmente per distinguere impresa e infrastruttura. Una siffatta distinzione modifica sensibilmente i rapporti giuridici e contrattuali tra i clienti ferroviari e il vettore, da un lato, e tra i diversi vettori, dall'altro. Particolarmente interessate da tali modifiche sono le prescrizioni relative alla responsabilità.

1.2 Fase preparatoria

1.2.1 Lavori della Commissione di revisione

La Commissione di revisione è l'organo che, in virtù della Convenzione vigente, ha l'incarico di esaminare le proposte degli Stati membri. Essa ha tenuto 23 riunioni volte ad adeguare la Convenzione di base e le regole uniformi dei due contratti di trasporto tradizionali, ossia del trasporto di viaggiatori e di merci (CIV e CIM) nonché il Regolamento concernente il trasporto internazionale per ferrovia di merci pericolose (RID). La Commissione ha inoltre esaminato nuove regole uniformi sul

¹ GU L 237 del 24 agosto 1991, p. 25 segg.

contratto di utilizzazione di veicoli ferroviari (CUV) e sul contratto di utilizzazione dell'infrastruttura nei trasporti internazionali per ferrovia (CUI) nonché due nuove appendici nel settore della sicurezza che stabiliscono il carattere vincolante delle norme tecniche e l'approvazione di prescrizioni relative al materiale ferroviario, come pure il disciplinamento concernente l'autorizzazione tecnica del materiale ferroviario utilizzato nel traffico internazionale (APTU e ATMF).

I lavori hanno avuto inizio nel 1993. Le proposte di testo, risultato di 90 giorni di negoziazione, sono state presentate alla 5ª Assemblea generale. Sui 39 Stati membri, 32 hanno partecipato ai lavori. La Commissione europea come pure le organizzazioni e le associazioni internazionali interessate, in particolare quelle ferroviarie, della circolazione stradale, di normazione e degli utenti ferroviari, hanno pure presentato le proprie proposte. Per coinvolgere nei lavori le imprese di trasporto ferroviario e gli utenti, le loro organizzazioni mantello hanno fatto parte della Commissione di revisione.

1.2.2 Estensione del settore d'attività dell'OTIF

La revisione totale delle basi giuridiche per il trasporto internazionale per ferrovia ha costituito un'occasione per riconsiderare i compiti dell'organizzazione. La nuova Convenzione ha esteso i compiti e le attività dell'OTIF nel senso che, oltre all'applicazione delle regole uniformi CIV, CIM, CUV, CUI e RID, l'organizzazione sarà incaricata, nell'ambito dell'utilizzazione dell'infrastruttura nel trasporto internazionale ferroviario, di applicare le nuove norme sulla responsabilità e di convalidarle. In tal modo, essa potrà trasformarsi a medio termine in un'organizzazione competente a livello statale per le questioni riguardanti la ferrovia, sul modello dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI) e dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI).

1.2.3 Svolgimento della 5ª Assemblea generale

Alla 5ª Assemblea generale, tenutasi a Vilnius nel maggio 1999, hanno partecipato 29 Stati membri. Nonostante gli intensi lavori preliminari dell'Ufficio centrale e della Commissione di revisione, vi erano ancora circa 150 proposte o suggerimenti di modifica sul tavolo delle trattative. La posizione costruttiva dei partecipanti ha consentito all'Assemblea generale di approvare all'unanimità il Protocollo di Vilnius.

1.3 Risultati della consultazione

Le cerchie interessate (FFS, BLS, CIT, UTP ecc.) sono state consultate in marzo/aprile 2001, facendo menzione del fatto che né il Protocollo di Vilnius né la COTIF con le relative appendici potevano essere modificati. È stato possibile tener conto in ampia misura dei risultati delle consultazioni.

2 Parte speciale

2.1 Protocollo 1999 recante modifica alla COTIF 1980

Mediante la firma del Protocollo 1999, gli Stati membri approvano formalmente le modifiche della Convenzione del 1980 nel tenore approvato in occasione della 5ª Assemblea generale. 22 Stati membri, tra cui la Svizzera, hanno firmato il Protocollo a Vilnius il 3 giugno 1999.

Dal profilo del contenuto, il Protocollo 1999 e la nuova Convenzione estendono notevolmente gli obiettivi e i compiti dell'OTIF. Il loro scopo è istituire un'organizzazione intergovernativa che si occupi di questioni rilevanti per il traffico internazionale ferroviario il cui disciplinamento è di competenza degli Stati (art. 2-4 COTIF), al fine di garantire maggior efficienza.

La Svizzera non assume più la funzione di depositario della Convenzione. Analogamente ad altre organizzazioni intergovernative, fino all'entrata in vigore del Protocollo, è l'OTIF stessa ad assumere questo compito (art. 2 del Protocollo). Quest'ultimo contiene tra l'altro, nell'articolo 6, le disposizioni transitorie per il mandato del Comitato amministrativo, per il calcolo dei contributi degli Stati membri e per la fine del mandato del direttore generale.

Dato che il Protocollo sui privilegi e immunità dell'OTIF, il cui obiettivo è quello di garantire rapporti di fiducia tra gli Stati membri e l'organizzazione, da un lato, e tra i diversi Stati membri, dall'altro, finora ha dato prova di efficacia, in questa sede, non sono state effettuate modifiche materiali. Il testo è stato riveduto sul piano redazionale e la sua sistematica è stata reimpostata.

2.2 Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (Convenzione di base)

2.2.1 Modifiche strutturali

La nuova COTIF garantisce la continuità giuridica e organizzativa dell'OTIF quale organizzazione indipendente dotata di personalità giuridica. La sede dell'organizzazione rimane Berna. Tuttavia, l'Assemblea generale può modificare tale disposizione, specie in caso di fusione con un'altra organizzazione (art. 14 § 2 lett. f COTIF).

L'obiettivo dell'organizzazione è stato esteso. Beninteso, lo sviluppo del diritto internazionale ferroviario rimane uno dei compiti principali dell'OTIF; tuttavia, essa deve contribuire attivamente alla soppressione degli ostacoli ai valichi doganali e mettere in atto un'armonizzazione tecnica finalizzata alla massima compatibilità del materiale rotabile ferroviario. A tale scopo, la struttura dell'organizzazione è stata completata con due organi: il comitato per le agevolazioni nei trasporti ferroviari e la commissione di esperti per questioni tecniche (art. 19 e 20 COTIF). Il segretario generale, precedentemente direttore generale, diventa un organo esecutivo dell'OTIF; è eletto dall'Assemblea generale e assume i compiti di segretariato dell'OTIF, svolti precedentemente dall'Ufficio centrale (art. 21 COTIF).

La cadenza attuale delle Assemblee generali è stata ridotta da cinque a tre anni. Di conseguenza, anche i mandati del Comitato amministrativo, del suo presidente, che d'ora in poi sarà eletto dall'Assemblea generale, nonché del segretario generale, so-

no limitati a tre anni al fine di garantire un'alternanza e dunque una partecipazione più intensa di un elevato numero di Stati membri.

Il Comitato amministrativo disciplinato nell'articolo 15, sarà formato in futuro da un terzo degli Stati membri. Il numero dei suoi membri non è quindi più fisso (attualmente 12), bensì variabile a seconda del numero complessivo di Stati membri, in prospettiva di un probabile aumento di questi ultimi. La Svizzera rinuncerà definitivamente al suo seggio permanente nel Comitato amministrativo. Poiché i membri dell'OTIF sono in costante aumento e visto che la concessione di privilegi non è più in sintonia con le strutture democratiche di un'organizzazione internazionale, non appare più giustificato che la Svizzera disponga di un seggio permanente.

Considerata la sua importanza a livello internazionale, specie nel settore ferroviario, l'inglese diventa terza lingua di lavoro dell'organizzazione (art. 45 § 1 COTIF).

2.2.2 Campo d'applicazione ed entrata in vigore delle future modifiche

Mentre, attualmente, il campo d'applicazione della Convenzione si fonda sulle linee ferroviarie che gli Stati membri hanno iscritto nelle liste corrispondenti, in futuro le regole uniformi si applicheranno in modo vincolante a tutti i contratti di trasporto per ferrovia di viaggiatori e di merci, qualora il luogo di provenienza e quello di destinazione si situino in due diversi Stati (art. 24 COTIF).

Si è rinunciato all'attuale sistema di ratifica delle decisioni dell'Assemblea generale a mezzo del Protocollo, perché non consentiva di reagire con la necessaria rapidità alle evoluzioni del mercato. Le modifiche della Convenzione vera e propria, decise dall'Assemblea generale, entrano in vigore soltanto dodici mesi dopo che due terzi degli Stati membri le hanno approvate (art. 34 § 2 COTIF). Alle modifiche di competenza delle Commissioni conformemente a una lista esaustiva contenuta nell'articolo 33 della COTIF si applica pure un termine di dodici mesi, ma è sufficiente l'approvazione di metà degli Stati membri.

Per le decisioni prese dalla Commissione di esperti RID (merci pericolose), l'articolo 35 § 3 prevede una deroga, nel senso che il termine è ridotto a sei mesi e quindi equiparato ai termini dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR).

Il nuovo articolo 34 § 6 accorda all'Assemblea generale la possibilità di escludere, quando decide in merito a una modifica, gli Stati che non possono approvare modifiche di portata determinante.

La nuova Convenzione, infine, offre pure alle organizzazioni regionali d'integrazione economica la possibilità di aderire all'OTIF a pieno titolo. Attualmente, tale apertura potrebbe interessare soprattutto la Comunità europea (art. 38 COTIF).

Per gli Stati membri interessati ai lavori dell'OTIF, ma che non sono ancora disposti ad accettare i diritti e i doveri derivanti dall'adesione, l'articolo 39 prevede lo statuto di membro associato allo scopo di agevolare la successiva adesione dello Stato interessato.

2.2.3

Gestione finanziaria dell'organizzazione

La rinuncia al sistema delle linee ferroviarie iscritte ha richiesto nuove modalità di finanziamento. Il disciplinamento del finanziamento delle spese dell'organizzazione costituiva una delle questioni più delicate da risolvere. Si trattava di trovare un compromesso che soddisfacesse sia i maggiori contribuenti sia gli altri Stati membri, la cui situazione economica e l'importanza del traffico internazionale sono molto diverse. La soluzione adottata prevede che i costi finanziari dell'organizzazione siano sostenuti in ragione del 40 per cento sulla base del contributo conforme alla chiave di ripartizione delle Nazioni Unite (criterio economico) e del 60 per cento in funzione dell'estensione totale della rete ferroviaria. In tal modo, ogni Stato membro contribuisce in misura dello 0,25 per cento almeno e del 15 per cento al massimo (art. 26 COTIF).

Conformemente all'articolo 25, l'OTIF presenta biennialmente il suo programma di lavoro, il preventivo, i conti e il rapporto di gestione. Il mandato supplementare concernente la verifica dei conti è integrato nella Convenzione. Esso è assunto dallo Stato ospitante, ossia dalla Svizzera. L'Assemblea generale può tuttavia delegare tale compito a un altro Stato membro (art. 27 COTIF).

2.3

Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori (CIV, Appendice A)

Conformemente all'articolo 1, tali regole uniformi si applicano a ogni contratto concernente il trasporto internazionale per ferrovia di persone, a titolo oneroso o gratuito, e quindi non dipendono da un sistema di linee iscritte. Il trasporto effettuato mediante diversi vettori successivi è considerato trasporto unico. Il contratto può pure prevedere il trasporto di bagaglio a mano, di animali, di bagagli e di veicoli (art. 12 segg. CIV). Determinate vecchie disposizioni, quali ad esempio l'obbligo di trasportare e di pubblicare le tariffe, sono state lasciate cadere al fine di concedere più libertà alle Parti contraenti.

Il sistema della responsabilità rimane fondamentalmente invariato; si è imposto un adeguamento soltanto nella misura resa necessaria dalla separazione tra la prestazione di trasporto e l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria. In caso di morte e di ferimento di viaggiatori, la responsabilità del trasportatore non è disciplinata allo stesso modo dei danni causati ai bagagli o ai veicoli. Negli ultimi due casi, si tratta di responsabilità solidale. Il discorso cambia in caso di pregiudizi risultanti dalla morte, dal ferimento o da una lesione all'integrità fisica e psichica dei viaggiatori. In tal caso, la responsabilità è del trasportatore che ha fornito la prestazione nel corso della quale è avvenuto l'incidente. In linea di massima, l'entità del danno è determinata sulla base del diritto nazionale; tuttavia, quando il diritto nazionale prevede indennità inferiori, trovano applicazione le Regole uniformi CIV.

Sarà possibile ottenere un indennizzo per inosservanza dell'orario (art. 32 CIV). La responsabilità per i danni derivanti da una riconsegna tardiva dei bagagli è disciplinata in modo più vantaggioso per il cliente ferroviario; inoltre, gli indennizzi in caso di perdita sono raddoppiati.

2.4 Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM, Appendice B)

La riforma delle regole uniformi CIM ha lo scopo di armonizzare al meglio il diritto ferroviario con il diritto applicabile agli altri mezzi di trasporto, in particolare i trasporti stradali.

Il contratto di trasporto internazionale per ferrovia di merci non è più formale, bensì consensuale, analogamente al Contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR). Esso è concluso con l'impresa ferroviaria in qualità di trasportatrice, indipendentemente dall'infrastruttura utilizzata. L'obbligo di trasportare e di pubblicare le tariffe è soppresso anche per le merci pericolose.

Secondo l'articolo 1, le Regole uniformi CIM sono vincolanti per tutti i contratti sul trasporto ferroviario di merci a titolo oneroso se il luogo della presa in consegna delle merci per il trasporto e quello previsto per la fornitura sono situati sul territorio di due Stati diversi.

Considerato il carattere consensuale del citato contratto, l'assenza, la lacunosità o la perdita della lettera di vettura non inficiano né l'esistenza né la validità del contratto (art. 6 § 2 CIM). Al fine di corrispondere ai desideri della Commissione europea, l'utilizzazione della lettera di vettura è obbligatoria se, nell'ambito di un trasporto, viene utilizzato il territorio doganale della CE o un settore del territorio doganale su cui vige la procedura comune di transito (art. 6 § 7 CIM).

Il regime della responsabilità, che comprende numerose disposizioni uniformi in caso di responsabilità solidale di diversi trasportatori, rimane sostanzialmente invariato. Gli importi massimi relativi alla responsabilità differiscono soltanto minimamente. L'Assemblea generale, che in un primo tempo aveva approvato un aumento delle indennità del 50 per cento allo scopo di tener conto del deprezzamento dei Diritti speciali di prelievo (DSP), ha riconsiderato la sua decisione mantenendo l'attuale quota di risarcimento dovuta in caso di avaria della merce trasportata (art. 23 segg.).

2.5 Regolamento concernente il trasporto internazionale per ferrovia di merci pericolose (RID, Appendice C)

Il Regolamento concernente il trasporto internazionale per ferrovia di merci pericolose (RID) contiene in particolare prescrizioni relative alla sicurezza nel settore dei trasporti ferroviari atte a garantire la protezione delle persone, dell'ambiente e delle merci. Tali prescrizioni sottostanno oggi in gran parte al diritto pubblico. Nella direttiva 96/49/CE per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia², la CE ha dichiarato vincolante l'applicazione del RID per i suoi membri anche nel traffico nazionale e a prescindere da un contratto di trasporto ferroviario CIM. Il RID costituisce ormai un'appendice autonoma alla COTIF formata da una parte giuridica e da un allegato tecnico. Esso riprende il campo d'applicazione della direttiva CE. L'allegato tecnico, la cui pro-

² GU L 235 del 17 settembre 1996, p. 25 segg.

cedura di emendamento, con determinate restrizioni, è di competenza della Commissione di esperti RID, consente un adeguamento rapido all'evoluzione tecnica.

Da molti anni e sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa dell'ONU e dell'OTIF, si ricerca un'armonizzazione tra le disposizioni del trasporto su strada delle merci pericolose (ADR) e per ferrovia (RID). L'obiettivo della completa rielaborazione di questi due strumenti è quello di riunire le disposizioni comuni, in modo da renderli più accessibili ai clienti ferroviari. Gli allegati tecnici dell'ADR e del RID contengono numerose nuove disposizioni (obblighi delle parti, consulenti per la sicurezza, cooperazione internazionale).

2.6 Regole uniformi sul contratto di utilizzazione di veicoli ferroviari nei trasporti internazionali per ferrovia (CUV, Appendice D)

La direttiva 91/440/CEE ha pure ripercussioni sull'utilizzazione di veicoli nel traffico internazionale, nel senso che le relazioni di cooperazione tra i titolari di veicoli privati e le imprese di trasporto si modificano radicalmente. Tutte le categorie di veicolo e tutte le forme di contratto di utilizzazione sono trattati allo stesso modo, quali disciplinamenti facoltativi.

Conformemente all'articolo 1, le regole uniformi CUV si applicano ai contratti bilaterali o multilaterali concernenti l'utilizzazione di veicoli ferroviari quali mezzi di locomozione atti a effettuare trasporti secondo le CUV e le CIM. Si è consapevolmente rinunciato a prevedere espressamente il contratto d'immatricolazione dei veicoli; è ormai richiesta soltanto l'ammissione tecnica. Non è più prevista una distinzione tra i veicoli che appartengono a un'impresa ferroviaria e quelli che appartengono a un privato. Nelle regole uniformi CUV, le questioni relative alla responsabilità per danni sono disciplinate in modo uniforme, secondo il diritto sussidiario (art. 4 segg. CUV). La responsabilità secondo le regole uniformi CUV è disciplinata in modo meno rigido rispetto alle RU CIM, trattandosi di una responsabilità per colpa con riverzione dell'onere della prova.

2.7 Regole uniformi sul contratto di utilizzazione dell'infrastruttura nei trasporti internazionali per ferrovia (CUI, Appendice E)

La direttiva 91/440/CEE ha pure rimesso in questione il monopolio sull'utilizzazione dell'infrastruttura nazionale. La nuova possibilità, per le imprese ferroviarie o i gruppi internazionali, di accedere alla rete esige un nuovo disciplinamento dei rapporti contrattuali. Conformemente all'articolo 1, le regole uniformi CUI si applicano a prescindere dalla sede o dalla nazionalità delle parti. Esse trovano applicazione anche quando l'infrastruttura è gestita o utilizzata da Stati o da organizzazioni statali. Il contratto è impostato in modo da garantire alle parti la massima libertà possibile nei loro rapporti contrattuali. La responsabilità è invece disciplinata in modo unitario e cogente sia per il gestore dell'infrastruttura sia per il trasportatore (art. 8 segg.).

Regole uniformi sulla dichiarazione di obbligatorietà di norme tecniche e sull'approvazione di prescrizioni tecniche uniformi relative al materiale ferroviario utilizzato nel traffico internazionale (APTU, Appendice F)

La 4ª Assemblea generale ha rilevato che, per consentire al settore ferroviario di effettuare trasporti internazionali senza ostacoli, occorre perseguire l'armonizzazione tecnica in un contesto geografico il più vasto possibile. A tal fine, è necessario far capo alle conoscenze specialistiche e all'esperienza di organizzazioni specializzate quali il Comitato europeo di normalizzazione (CEN), il Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI). La 4ª Assemblea generale ha inoltre incaricato l'OTIF di esaminare, in particolare in collaborazione con altre organizzazioni interessate, le questioni legate alla dichiarazione vincolante di norme tecniche nel settore ferroviario. Le proposte si riferiscono attualmente alla ferrovia tradizionale.

In effetti, si è ritenuto prematuro estendere le prescrizioni adottate dalla CE nella sua direttiva 96/48/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità³ all'intero campo d'applicazione dell'OTIF. L'appendice F ha lo scopo di assicurare e migliorare l'interoperabilità del materiale ferroviario in generale e quella dei vagoni in particolare mediante un sistema semplice. Tali prescrizioni uniformi e cogenti sono intese ad agevolare il traffico ferroviario internazionale rendendolo più efficiente.

Occorre distinguere sin dall'inizio tra l'elaborazione di tali norme e prescrizioni tecniche e la loro obbligatorietà. L'elaborazione delle norme non può e non deve essere affidata all'OTIF. Essa deve piuttosto continuare a svolgersi in seno alle istituzioni di normazione non governative quali il CEN, il CENELEC, l'ETSI ecc., con la partecipazione delle imprese ferroviarie, dei gestori d'infrastruttura e dei fabbricanti di materiale ferroviario in modo da potere beneficiare delle loro conoscenze tecniche. La OTIF offre i suoi servizi in qualità di organizzazione intergovernativa al fine di rendere cogenti le norme emanate da tali organizzazioni. A tale scopo, l'articolo 1 dell'Appendice F definisce la procedura per l'obbligatorietà delle norme conformemente alle disposizioni della COTIF, la quale costituisce la base giuridica vincolante. La nuova Commissione di esperti per questioni tecniche decide sulla dichiarazione che attribuisce forza vincolante a una norma tecnica (art. 5 § 2 APTU) e sull'approvazione di prescrizioni tecniche uniformi (art. 6 § 2 APTU).

Nel settore delle norme ferroviarie, la Svizzera continua ad assumere il ruolo di gestore della Convenzione intergovernativa sull'unità tecnica (UT) delle strade ferrate. Sebbene tale Convenzione sia tuttora in vigore, la sua portata è notevolmente diminuita. Il suo contenuto è stato in parte trasposto in altri accordi, comunque sempre a livello di amministrazioni ferroviarie. Con l'adesione dell'Appendice F, che riprende le disposizioni vincolanti, l'unità tecnica diventa priva di oggetto. L'articolo 10 di tale Appendice prevede che l'entrata in vigore degli allegati tecnici in tutti gli Stati parte all'UT abroghi la Convenzione.

³ GUL 235 del 17 settembre 1996, p. 6 segg.

2.9 Regole uniformi concernenti l'autorizzazione tecnica del materiale ferroviario utilizzato nel traffico internazionale (ATMF, Appendice G)

Le considerazioni che precedono si applicano per analogia all'autorizzazione tecnica di veicoli e altro materiale ferroviario destinato a essere utilizzato nel traffico internazionale. Le prescrizioni previste nell'articolo 4 sono intese a garantire la sicurezza del traffico internazionale. Le norme tecniche e le norme tecniche uniformi riprese negli allegati delle regole uniformi APTU costituiscono le basi materiali per la costruzione e la gestione, nonché per l'utilizzazione di materiale ferroviario e definiscono la procedura di autorizzazione secondo le regole uniformi ATMF; esse costituiscono una risposta ragionevole sul piano materiale e coerente dal profilo politico all'evoluzione del diritto nel contesto della direttiva 91/440/CEE, verificatasi in seno alla CE, allo SEE e, in parte, anche in altri Stati.

Il riconoscimento reciproco del materiale presuppone il riconoscimento dell'insieme delle norme riconosciute conformemente alle disposizioni nell'appendice F. Di conseguenza, la conformità con le norme è attestata da un certificato (art. 11 ATMF). Né il controllo della conformità né il rilascio del certificato sono di competenza dell'OTIF; queste mansioni sono affidate alle autorità competenti in materia. La nuova Appendice G definisce invece in modo cogente le condizioni di ammissione, in particolare per i veicoli ferroviari utilizzati nel traffico internazionale. Conformemente all'articolo 13, l'OTIF tiene inoltre un registro centrale dei veicoli ferroviari autorizzati a circolare nel traffico internazionale.

2.10 Ratifica, entrata in vigore

Secondo l'articolo 20 della COTIF 1980, il protocollo è sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. La nuova Convenzione entra in vigore tre mesi dopo che il depositario provvisorio avrà notificato agli Stati membri che due terzi (27) di essi l'hanno ratificata, accettata o approvata.

Attualmente, tre Stati membri (Albania, Monaco e Tunisia) hanno depositato un sifatto strumento. La Convenzione entrerà presumibilmente in vigore non prima del 2003/2004.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

Al fine di poter stimare le conseguenze finanziarie della revisione, occorre considerare due elementi ben distinti: l'estensione dei compiti dell'OTIF, compresa l'introduzione dell'inglese, da un lato, e le nuove prescrizioni legali in materia di finanziamento, dall'altro.

I nuovi compiti nel settore delle norme tecniche implicano l'assunzione di uno specialista presso l'Ufficio centrale. Una volta conclusi i lavori più consistenti nell'ambito della rielaborazione della Convenzione, il personale sarà disponibile per altri compiti

in seno all'OTIF. Per quanto concerne le spese generali, i compiti di armonizzazione delle norme richiederanno, soprattutto all'inizio, una convocazione più frequente della Commissione tecnica, provocando in particolare costi di segretariato e di traduzione. I costi per l'introduzione dell'inglese sono stimati a circa 300 000 franchi annui, ossia il 10 per cento circa del bilancio. I futuri bilanci potranno invece essere sgravati, poiché non vi saranno più le spese dovute ai grandi lavori di revisione.

La nuova ripartizione dei contributi tiene conto in misura del 40 per cento (conformemente alla chiave dell'ONU) della capacità finanziaria degli Stati e influenzerà solo minimamente il contributo di partecipazione della Svizzera. L'aumento del contributo svizzero all'OTIF si situerà attorno al 10 per cento, ossia 7000-10 000 franchi all'anno. Occorre sottolineare che, nel confronto con gli altri Stati, il contributo della Svizzera rimane molto modesto (2,7% nel 2000). Le modifiche della Convenzione non hanno ripercussioni sul personale federale.

3.2 Consequenze per le piccole e medie imprese (PMI)

La struttura statale delle ferrovie impedisce una vera e propria competitività. Emanando la direttiva 91/440/CE, la CE ha innescato una riforma radicale delle ferrovie. La sua decisione di aprire il mercato dei trasporti ferroviari è stata determinante per l'avvio dei lavori di revisione della COTIF. Anche le PMI sono interessate, seppure in modo marginale, dalle modifiche in questione, per la maggior parte di natura strutturale. Le innovazioni consistono sostanzialmente in modifiche strutturali e agevolazioni o chiarificazioni giuridiche. Decade, per esempio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo di pubblicare le tariffe; è stato disciplinato lo statuto giuridico del trasportatore che effettua l'esportazione; sono inoltre state rivedute le prescrizioni relative alla responsabilità.

3.3 Consequenze per i Cantoni

La Convenzione offre un sostegno alla realizzazione e al consolidamento della politica svizzera dei trasporti nel settore delle ferrovie; non ha ripercussioni di rilievo sui Cantoni.

4 Programma di legislatura

La realizzazione della Convenzione corrisponde agli obiettivi della politica dei trasporti e del programma di legislatura 2000-2003, poiché prevede una riduzione delle norme istituzionali, maggiore concorrenza tra le imprese ferroviarie di trasporto e un aumento della competitività di tutti i vettori di trasporto.

5

Relazione con il diritto europeo

La nuova COTIF è interamente in linea con la riforma ferroviaria promossa dalla CE. Si tratta segnatamente di liberalizzare i trasporti e di concedere più libertà alle imprese in modo da consentire loro di acquisire nuove quote nel mercato dei trasporti. La COTIF del 1980 era conforme al diritto comunitario nel senso che le regole uniformi non potevano prevalere sulle disposizioni che alcuni Stati sono chiamati ad osservare in applicazione di una convenzione come quella della CE.

La nuova Convenzione offre un maggior margine di manovra alle organizzazioni regionali d'integrazione economica, poiché consente loro di aderire a pieno titolo (art. 38 COTIF). Oltre che alla volontà di adeguamento ai cambiamenti economici, giuridici e tecnici, la revisione della COTIF è dettata essenzialmente dalla radicale riforma ferroviaria in seno alla CE, innescata dalla direttiva 91/440/CE. Beninteso, nel corso dei lavori di revisione si è prestato attenzione in particolare alla compatibilità dei testi riveduti con il diritto comunitario.

6

Costituzionalità

6.1

Competenze

La costituzionalità del disegno di decreto federale di approvazione si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) che attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri e di conseguenza una competenza globale di concludere trattati internazionali; la competenza dell'Assemblea federale deriva dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

6.2

Referendum in materia di trattati internazionali

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1-3 Cost., soggiaccio al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indeclinabili, quelli che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e quelli che implicano un'unificazione multilaterale del diritto.

Secondo l'articolo 41 COTIF, la Convenzione può essere denunciata in qualsiasi momento. La denuncia prende effetto alla fine dell'anno seguente. I primi due criteri dell'articolo 141 capoverso 1 numero 1 Cost. non sono dunque adempiuti.

L'OTIF è sì un'organizzazione internazionale; tuttavia il protocollo 1999 non prevede sostanziali modifiche istituzionali dell'organizzazione, di cui la Svizzera è già membro. Non si tratta quindi di un'adesione a un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 numero 2 Cost.

I trattati internazionali sono inoltre pure sottoposti al referendum facoltativo se implicano un'unificazione multilaterale del diritto (art. 141 cpv. 2 lett. d n. 3 Cost.). In occasione dell'approvazione della COTIF 1980, si è giustamente partiti dal principio che la Convenzione implicava un'unificazione multilaterale del diritto (cfr. RU 1985 504). Lo stesso si può dire quando la normativa subisce modifiche su punti essenziali. Nel presente caso, le modifiche sono rilevanti sia dal lato qualitativo sia da quello quantitativo. Per esempio, rispetto alla Convenzione di base, sono stati isti-

tuiti nuovi organi e aggiunte nuove appendici; oltre all'introduzione dell'inglese quale terza lingua di lavoro dell'OTIF e di nuove modalità di finanziamento, un'altra innovazione consiste in una maggiore responsabilità del trasportatore contenuta nelle regole uniformi CIM e CIV; è inoltre stato soppresso l'obbligo di trasporto e l'obbligo della pubblicazione delle tariffe.

Considerata la portata delle modifiche della COTIF, il decreto federale che approva il protocollo concernente le modifiche della COTIF sottostà al referendum facoltativo.

2833