



Bruxelles, 17.8.2021
COM(2021) 478 final

2021/0271 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione nella 15^a assemblea generale dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF)

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione nella 15ª sessione dell'assemblea generale dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) in riferimento alla prevista adozione di un regolamento relativo all'elezione e alle condizioni di servizio del segretario generale e di altre decisioni riguardanti: la modifica del regolamento interno dell'assemblea generale, la proposta di una strategia a lungo termine per l'OTIF, il monitoraggio e la valutazione degli strumenti giuridici e le attività del gruppo di esperti per il diritto ferroviario unificato sotto gli auspici della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE).

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF)

La COTIF disciplina il funzionamento dell'OTIF, i suoi obiettivi, le sue competenze, le relazioni con i suoi membri e le sue attività in generale. I paesi aderenti alla COTIF sono 51, compresi 25 Stati membri dell'UE (tutti gli Stati membri ad eccezione di Cipro e Malta). Dal 1º luglio 2011 anche l'Unione europea è parte contraente della COTIF. La COTIF è costituita dalla convenzione principale e da sette appendici che ne costituiscono parte integrante e stabiliscono norme uniformi in ambito ferroviario, vale a dire prescrizioni funzionali tecniche e modelli di contratto per il trasporto di passeggeri e merci (Appendice A: Contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori – CIV; Appendice B: Contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci – CIM; Appendice C: Trasporto internazionale per ferrovia delle merci pericolose – RID; Appendice D: Contratto di utilizzazione di veicoli nel traffico internazionale ferroviario – CUV; Appendice E: Contratto di utilizzazione dell'infrastruttura nel traffico internazionale ferroviario – CUI; Appendice F: Convalida di norme tecniche e adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili al materiale ferroviario destinato a essere utilizzato nel traffico internazionale – APTU; Appendice G: Ammissione tecnica di materiale ferroviario utilizzato nel traffico internazionale – ATMF).

2.2. Accordo tra Unione europea e Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF)

Il 16 giugno 2011 il Consiglio ha adottato la decisione 2013/103/UE concernente la firma e la conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) di adesione dell'Unione europea alla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999. L'accordo è entrato in vigore il 1º luglio 2011. La decisione 2013/103/UE del Consiglio contiene una dichiarazione dell'Unione riguardante l'esercizio delle competenze (allegato I) e le disposizioni interne per il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione in relazione ai lavori nell'ambito dell'OTIF (allegato III).

2.3. L'assemblea generale dell'OTIF

L'assemblea generale è il più alto organo decisionale dell'OTIF. Tiene una sessione ordinaria ogni tre anni, ma può anche organizzare sessioni straordinarie. Adotta decisioni sulle proposte di modifica della convenzione. A seconda dei casi, due terzi o la metà delle parti contraenti devono approvare le modifiche adottate. L'ultima sessione ordinaria dell'assemblea generale ha avuto luogo nel settembre 2018.

L'Unione e/o i suoi Stati membri partecipano a tale processo conformemente alle rispettive competenze, al regolamento interno dell'assemblea generale e alle disposizioni dell'accordo di adesione dell'Unione alla COTIF.

In seno all'assemblea generale il quorum è raggiunto quando al momento della votazione è rappresentata la maggioranza (o i due terzi) delle parti contraenti dell'OTIF aventi diritto di voto.

2.4. L'atto previsto dell'assemblea generale dell'OTIF

Nella 15^a sessione l'assemblea generale dovrebbe adottare determinati atti giuridici e decisioni amministrative che potrebbero avere ripercussioni sulle attività dell'OTIF.

L'assemblea generale:

- discuterà la proposta del segretario generale di elaborare una strategia a lungo termine per l'OTIF e potrà decidere sulle successive tappe e attività;
- esaminerà l'opportunità e potrà decidere di riunire le attività del gruppo di lavoro consultivo di esperti giuridici e del comitato ad hoc per la cooperazione in un unico comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc;
- prenderà in considerazione e potrà adottare una proposta di decisione sul monitoraggio e la valutazione degli strumenti giuridici dell'OTIF;
- potrà decidere di formulare le opinioni dell'OTIF sull'iniziativa dell'UNECE concernente il diritto ferroviario unificato, in particolare per quanto riguarda i due approcci alternativi all'unificazione del diritto ferroviario a livello mondiale;
- dovrebbe adottare una proposta di regolamento relativo all'elezione e alle condizioni di servizio del segretario generale;
- prenderà in considerazione e potrà adottare proposte di modifica del regolamento interno dell'assemblea generale.

L'assemblea generale deciderà inoltre in merito all'elezione del segretario generale dell'OTIF, all'elezione dei membri del comitato amministrativo e al quadro di bilancio.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

Punto 7 dell'ordine del giorno – Strategia a lungo termine dell'OTIF

L'assemblea generale sarà informata dal segretario generale della proposta di elaborare una strategia a lungo termine per l'OTIF a integrazione del programma di lavoro biennale.

Il 25 gennaio 2021 il segretario generale ha inviato una circolare per consultare i membri dell'OTIF (compresa l'UE) in merito a un "progetto di proposta per una strategia OTIF a lungo termine". L'intenzione iniziale era quella di presentare una proposta più riveduta, tenendo conto dei risultati della consultazione, da adottare nella 15^a sessione dell'assemblea generale a settembre 2021.

Il contributo dell'UE è stato presentato dalla Commissione al segretariato dell'OTIF il 17 marzo 2021. L'UE ha accolto l'iniziativa, ma ha indicato che il progetto di strategia non è sufficientemente sviluppato e non è maturo per essere adottato nella 15^a assemblea generale. L'Unione ha sottolineato la necessità di approfondire l'analisi del contesto e la discussione a livello di esperti, al fine di elaborare un documento strategico per l'OTIF che sia solido, significativo e a lungo termine. Il punto di partenza dovrebbe essere l'analisi della situazione esistente nel trasporto ferroviario internazionale, compresa la mappatura delle sfide attuali ed emergenti, e l'esame delle prove giuridiche, economiche, ambientali e tecnologiche pertinenti.

Il documento di riunione preparato dal segretario generale per la 15^a assemblea generale riassume i contributi della consultazione. Afferma, tra l'altro, che in questa fase sarebbe troppo presto per prendere una decisione definitiva sul progetto di strategia a lungo termine e propone di proseguire e di intensificare la discussione all'interno e all'esterno dell'OTIF. Un nuovo progetto di proposta rivisto per la strategia a lungo termine sarà quindi presentato per essere adottato nella prossima assemblea generale, programmata per l'autunno 2024.

La proposta di decisione della 15^a assemblea generale è in linea con le osservazioni generali presentate dall'Unione durante il processo di consultazione e dovrebbe pertanto essere sostenuta.

La posizione dell'Unione durante le ulteriori discussioni in seno all'OTIF su tale argomento dovrebbe essere di garantire che:

- la strategia a lungo termine dell'OTIF sia coerente con la strategia dell'UE per collegare l'Europa e l'Asia e con gli obiettivi pertinenti della politica ferroviaria dell'UE, anche per quanto riguarda gli sviluppi attuali e futuri nel settore ferroviario per effetto dei cambiamenti economici e sociali (ad esempio la transizione verde e digitale, la globalizzazione)¹;
- la formulazione di obiettivi strategici a lungo termine per l'OTIF contempli adeguatamente le finalità dell'organizzazione secondo quanto stabilito dall'articolo 2 della COTIF e non comporti l'aggiunta di nuovi obiettivi all'OTIF e/o la formulazione di un'interpretazione degli obiettivi esistenti che implichi un'estensione delle competenze dell'OTIF;
- il potenziale impatto della strategia a lungo termine sull'organizzazione e sulle risorse dell'OTIF sia valutato e documentato come parte del progetto di proposta rivisto;
- una volta adottata dall'assemblea generale, la strategia sia attuata principalmente ricorrendo agli strumenti e alle procedure esistenti, come stabilito dalla COTIF (programma di lavoro, bilancio, relazioni sulla gestione, attività degli organi, ecc.).

Punto 8, lettera a), dell'ordine del giorno – Relazione sulle attività del comitato ad hoc per la cooperazione e del gruppo di lavoro di esperti giuridici

L'assemblea generale sarà informata in merito alle attività del comitato ad hoc per la cooperazione e del gruppo di lavoro di esperti giuridici nel periodo 2019-2021 (SG-21018-AG 15/8.1). Prenderà in considerazione la proposta del segretario generale di riunire le attività di questi due organi in un unico comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc.

Il quadro istituzionale dell'OTIF è definito nel titolo III della COTIF (Struttura e funzionamento). L'articolo 13 della COTIF definisce gli organi dell'OTIF, tra cui l'assemblea generale, il comitato amministrativo, il comitato di revisione, il comitato di esperti per il trasporto di merci pericolose (comitato di esperti RID), il comitato di agevolazione del traffico ferroviario, il comitato di esperti tecnici e il segretario generale. Il paragrafo 2 di tale articolo prevede inoltre che l'assemblea generale possa decidere di istituire temporaneamente altri comitati per compiti specifici. Ne consegue che la proposta del segretario generale di istituire temporaneamente un comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc non cambierebbe il quadro istituzionale dell'OTIF.

¹ In particolare, come definito nella comunicazione della Commissione "Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro", COM(2020) 789 final del 9.12.2020.

La relazione presentata dal segretario generale indica che il comitato ad hoc per la cooperazione e il gruppo di lavoro di esperti giuridici hanno efficacemente assolto il loro mandato e dimostrato il loro valore nel contesto dello sviluppo del diritto dell'OTIF e del rafforzamento della cooperazione internazionale. Nel corso della 4^a sessione nell'aprile 2021, i due organi hanno concordato una proposta congiunta volta a riorganizzare il loro lavoro in futuro e quindi a ridurre gli oneri amministrativi, attraverso l'istituzione di un unico comitato ad hoc.

La proposta di riorganizzazione è pertinente e appropriata. Durante le quattro sessioni tenute dal comitato ad hoc per la cooperazione e dal gruppo di lavoro di esperti giuridici, è stato osservato che i membri erano solitamente gli stessi rappresentanti dei membri dell'OTIF che partecipavano ad entrambe le riunioni. Inoltre, per quanto riguarda le attività dell'OTIF, la maggior parte delle questioni che richiedono una cooperazione a livello internazionale hanno una forte dimensione giuridica. La creazione di un nuovo comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc ridurrebbe efficacemente gli oneri amministrativi a carico del segretariato dell'OTIF, ma rafforzerebbe anche la capacità dell'OTIF di migliorare l'applicazione della COTIF e di contribuire ad affrontare le sfide emergenti in materia di trasporto ferroviario internazionale a livello mondiale (cfr. ad esempio punto 8, lettera d), dell'ordine del giorno).

La proposta dovrebbe pertanto essere sostenuta, fatta salva la seguente osservazione.

Il mandato proposto per il nuovo comitato ad hoc comprende adeguatamente quelli del comitato ad hoc per la cooperazione e del gruppo di lavoro di esperti giuridici², ad eccezione di un elemento. La 13^a assemblea generale ha deciso che il comitato ad hoc per la cooperazione deve coordinare le proprie attività con gli organi definiti all'articolo 13, paragrafo 1, della COTIF (ossia l'assemblea generale, il comitato amministrativo, il comitato di revisione, il comitato di esperti per il trasporto di merci pericolose, il comitato di agevolazione del traffico ferroviario, il comitato di esperti tecnici e il segretario generale). Questo elemento manca nel testo della proposta di decisione. Il segretario generale suggerisce di incaricare il comitato di esperti per il trasporto di merci pericolose e il comitato di esperti tecnici, esclusivamente nell'ambito delle rispettive competenze, di prendere decisioni sulla cooperazione con altre organizzazioni e associazioni internazionali, di informare il comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc delle loro attività in materia di cooperazione internazionale e di coordinare tali attività con quest'ultimo, se necessario. L'Unione può sostenere questo elemento. Tuttavia è altresì importante e necessario che il comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc stesso coordini le proprie attività con gli altri organi permanenti dell'OTIF.

Poiché un comitato ad hoc può essere istituito solo su base temporanea, è necessario definire la durata del mandato che dovrà essere conferito dalla 15^a assemblea generale (tre o sei anni). Al fine di facilitare il monitoraggio delle sue attività da parte dell'assemblea generale, sembra preferibile che il nuovo comitato ad hoc sia istituito per un primo periodo di tre anni, eventualmente rinnovabile.

L'Unione dovrebbe sostenere l'adozione della proposta di decisione, a condizione che il mandato del comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc sia istituito per un primo periodo non superiore a tre anni e preveda l'obbligo di coordinare le sue attività con gli organi di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della COTIF.

² Cfr. punti 7.5 e 7.17 del documento finale della 13^a assemblea generale [SG-18088-AG13-e-final-document-Add.pdf \(otif.org\)](#).

Punto 8, lettera b), dell'ordine del giorno – Monitoraggio e valutazione degli strumenti giuridici

Il gruppo di lavoro consultivo di esperti giuridici ha elaborato una proposta di decisione sul monitoraggio e la valutazione degli strumenti giuridici, con le relative note esplicative. La decisione proposta stabilisce le disposizioni giuridiche per l'organizzazione e l'attuazione di una politica di monitoraggio e valutazione degli strumenti giuridici dell'OTIF (ambito di applicazione, pianificazione e definizione delle priorità, cooperazione, raccolta dei dati, valutazione e follow-up), in linea con gli obiettivi del programma di lavoro dell'OTIF 2020-2021³. Conformemente al suo piano di lavoro, il gruppo di lavoro di esperti giuridici ha esaminato varie questioni pertinenti all'istituzione di una politica di monitoraggio e valutazione del quadro giuridico della COTIF. Ha elaborato un progetto di disposizioni giuridiche sulla base di una proposta preparata dal segretariato e lo ha discusso articolo per articolo. Nel corso della sua 4^a sessione ha messo a punto il progetto di decisione e le relative note esplicative, da sottoporre alla 15^a sessione dell'assemblea generale per l'adozione.

La decisione proposta formalizza e rende operativo il compito dell'OTIF di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera e), della COTIF di vigilare sull'applicazione di tutte le norme e raccomandazioni (strumenti giuridici) adottate all'interno dell'organizzazione. A tal fine il progetto di decisione stabilisce requisiti specifici per il segretario generale dell'OTIF e per i membri dell'OTIF, in particolare: il segretario generale effettua sistematicamente il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione della convenzione (articolo 2, paragrafo 1, del progetto di decisione); gli organi dell'OTIF hanno il diritto di avviare il monitoraggio e la valutazione dell'applicazione di un particolare strumento giuridico nell'ambito delle loro competenze o delle loro disposizioni specifiche; il segretario generale può avviare il monitoraggio e la valutazione di qualsiasi strumento giuridico (articolo 1, paragrafo 2, del progetto di decisione); i membri dell'OTIF cooperano con il segretario generale e forniscono tutte le informazioni pertinenti ai fini del monitoraggio e della valutazione degli strumenti giuridici (articolo 4, paragrafo 1, del progetto di decisione).

L'Unione dovrebbe sostenere l'adozione da parte dell'assemblea generale della decisione sul monitoraggio e la valutazione degli strumenti giuridici e approvare le note esplicative.

Punto 8, lettera c), dell'ordine del giorno – Modifica del regolamento interno dell'assemblea generale riguardante la partecipazione e la rappresentanza (credenziali)

Il gruppo di lavoro di esperti giuridici ha preparato proposte per la modifica delle disposizioni del regolamento interno dell'assemblea generale (articoli da 4 a 7) riguardanti le credenziali, al fine di migliorarle e chiarirle, da presentare per l'esame e l'adozione da parte dell'assemblea generale.

Le modifiche proposte sono di natura strettamente amministrativa e mirano a migliorare la procedura relativa alle credenziali e alle deleghe per i poteri di rappresentanza e di voto dei membri dell'OTIF che partecipano all'assemblea generale.

L'Unione dovrebbe sostenere l'adozione da parte dell'assemblea generale delle modifiche agli articoli da 4 a 7 del suo regolamento interno e approvare le corrispondenti note esplicative.

Punto 8, lettera d), dell'ordine del giorno – Iniziativa dell'UNECE concernente il diritto ferroviario unificato

L'oggetto riguarda l'armonizzazione e l'unificazione del diritto ferroviario per il traffico internazionale in Eurasia, attualmente regolato attraverso due regimi giuridici distinti:

³ https://otif.org/fileadmin/new/5-Media/5D-WorkProgramme/2020-2021/WP_EN_20-21.pdf.

- la COTIF gestita dall'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF), che coinvolge 51 paesi, tra cui 25 Stati membri dell'UE, e l'Unione europea dal 2011;
- l'accordo sul traffico internazionale di merci per ferrovia (SMGS) gestito dall'Organizzazione per la cooperazione ferroviaria (OSJD), che coinvolge 29 paesi, tra cui 9 Stati membri dell'Europa orientale.

Le norme dell'OTIF riguardano tutti i tipi di contratti relativi al traffico ferroviario internazionale, tra l'altro per il trasporto di merci, il trasporto di passeggeri, il trasporto di merci pericolose, l'utilizzazione dell'infrastruttura e l'utilizzazione di veicoli. Le norme dell'OTIF comprendono anche requisiti di sicurezza e interoperabilità. La Federazione russa, la Cina e la maggior parte dei paesi dell'Asia centrale sono membri dell'OSJD, creata nel 1956, e tutti i contratti per il trasporto internazionale per ferrovia delle merci attraverso uno di questi paesi devono applicare le norme OSJD. Di conseguenza gli spedizionieri e le imprese ferroviarie che gestiscono servizi di trasporto ferroviario di merci tra l'Europa e la Cina devono stipulare due contratti distinti, nell'ambito di due diversi regimi giuridici e di responsabilità. Ciò è considerato un ostacolo al crescente traffico ferroviario tra l'Europa e l'Asia e alla competitività del trasporto ferroviario per questo tipo di servizio. L'iniziativa dell'UNECE concernente il diritto ferroviario unificato mira a risolvere tali problemi. È stata avviata nel 2011 sotto forma di un gruppo di esperti per il diritto ferroviario unificato incaricato di sviluppare un approccio per l'unificazione del diritto ferroviario al fine di migliorare la competitività dei servizi di trasporto ferroviario di merci tra Europa e Asia. Il gruppo ha riunito esperti dalla Federazione russa, dalla Svizzera, dalla Turchia, da diversi Stati membri dell'UE, della Commissione europea (osservatore) e di organizzazioni, associazioni e imprese ferroviarie internazionali pertinenti (ad esempio OTIF, OSJD, CIT, Russian Railways, Deutsche Bahn, PKP Cargo).

Nel corso del suo ultimo mandato (2018-2021), il gruppo di esperti avrebbe dovuto sviluppare uno strumento giuridicamente vincolante, tenendo conto del progetto di disposizioni giuridiche in materia di diritto ferroviario unificato per il contratto di trasporto di merci elaborato nei precedenti mandati. Tuttavia il gruppo non è riuscito a raggiungere un consenso a causa del divario persistente tra due approcci distinti e opposti:

gli esperti dell'UE sostengono un approccio pragmatico e graduale, iniziando, come primo passo, con l'adozione di una "convenzione relativa al contratto di trasporto quale diritto ferroviario unificato" (simile alla convenzione CMR per il trasporto su strada), che potrebbe coesistere con le norme pertinenti dell'OTIF e dell'OSJD; a sostegno di tale approccio, nell'aprile 2019 la Commissione ha presentato un documento analitico⁴, che è stato accolto e appoggiato dalla maggior parte degli esperti. Per contro la Federazione russa promuove l'adozione di una "convenzione quadro globale" che copra l'intero spettro del diritto ferroviario, vale a dire l'intero ambito di applicazione attuale delle norme dell'OTIF nonché diversi settori dell'acquis ferroviario dell'UE; questo approccio prevede lo scioglimento sia dell'OTIF che dell'OSJD a beneficio di una nuova agenzia ONU dedicata ancora da definire/organizzare.

Nella relazione che presenterà nel novembre 2021 al gruppo di lavoro sui trasporti per ferrovia (SC.2) – l'organo da cui dipende – il gruppo di esperti ritiene di aver concluso il proprio mandato, dopo aver tenuto due sessioni supplementari nel settembre 2020 e nel gennaio 2021.

⁴ SWD(2019) 152 final del 27.3.2019. Contributo alla 19^a sessione del gruppo di esperti dell'UNECE per il diritto ferroviario unificato, riunione del 2-4 aprile 2019: "Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention".

Il gruppo di esperti ha convenuto di presentare un particolare documento finale dal titolo "Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Convention"⁵. Sebbene il documento fornisca disposizioni dal preambolo, disposizioni sostanziali e disposizioni finali che insieme formano un progetto di "convenzione relativa al contratto di trasporto quale diritto ferroviario unificato", il gruppo di esperti non è riuscito a concordare pienamente su tali disposizioni e quindi a pervenire a una versione definitiva in quanto non è stato in grado di superare una differenza di approccio al diritto ferroviario unificato, come descritto di seguito:

"5. (...)

Approccio A: creazione di norme unificate per il trasporto ferroviario lungo i corridoi eurasiatici nelle zone in cui l'industria ne ha urgente necessità – ossia il contratto di trasporto – lasciando immutate le due organizzazioni ferroviarie esistenti e le norme giuridiche (in particolare CIM e SMGS) applicabili ai trasporti di merci all'interno dei rispettivi territori (diritto di interfaccia); il documento ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 contiene un regime giuridico per il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci che si ritiene svolga la funzione di diritto di interfaccia. Potrebbe essere adottato formalmente come convenzione in tempi brevi e faciliterebbe quindi il trasporto di merci sui corridoi eurasiatici rispondendo alle esigenze dei vettori ferroviari e del settore interessato; e

Approccio B: creazione di un insieme unico di norme giuridiche unificate per qualsiasi trasporto ferroviario transfrontaliero nell'area eurasiatica che sostituisca i sistemi esistenti di CIM e SMGS ed entri in vigore solo dopo che tutti gli allegati (ad esempio infrastrutture, materiale rotabile, legislazione sui carri, trasporto di merci pericolose, ecc.) siano stati discussi e adottati. Non vi è da parte del settore la domanda urgente di un terzo regime giuridico, in quanto la lettera di vettura CIM/SMGS consente consegne ferroviarie senza interruzioni. Il documento ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 non corrisponde a questo approccio. (...).

6. Se si seguisse l'approccio A, la convenzione relativa al contratto di trasporto quale diritto ferroviario unificato sarebbe elaborata sulla base del documento ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 per fungere da diritto internazionale di interfaccia per l'applicazione immediata, su base volontaria, per il trasporto per ferrovia delle merci sui corridoi di trasporto eurasiatici da parte delle sue parti contraenti, lasciando inalterati la convenzione COTIF/CIM e l'accordo SMGS.

7. Se si seguisse l'approccio B, il diritto ferroviario unificato potrebbe essere sviluppato come un insieme unico di norme giuridiche per le operazioni di trasporto ferroviario eurasiatico, che sostituirebbero CIM e SMGS al momento della loro adozione. Tuttavia ciò non rientrerebbe nel mandato del gruppo di esperti, in base al quale il gruppo, oltre a mettere a punto una convenzione sul contratto di trasporto, dovrebbe soltanto individuare altre questioni pertinenti al traffico internazionale di merci per ferrovia.

8. Alla luce di quanto sopra, il gruppo di esperti invita il gruppo di lavoro sui trasporti per ferrovia (SC.2) a fare un bilancio dei due approcci."

Dato il potenziale impatto sull'OTIF, la 13^a assemblea generale dell'OTIF ha incaricato il gruppo di lavoro di esperti giuridici di esaminare l'iniziativa dell'UNECE concernente il diritto ferroviario unificato. Nella sua 4^a sessione, il gruppo di lavoro di esperti giuridici ha preso atto della versione aggiornata della relazione sull'unificazione del diritto ferroviario

⁵ ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2021/3 – progetto di testo consolidato di una "convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci quale prima convenzione di un sistema di convenzioni costituente diritto ferroviario unificato" (diritto di interfaccia).

elaborata dal segretariato dell'OTIF⁶. Ha discusso i due approcci sopra descritti e ha concluso quanto segue:

"Un diritto di interfaccia tra COTIF/CIM e SMGS non sarebbe in contraddizione con la COTIF né si sovrapporrebbe alla stessa, a condizione che il suo scopo sia quello di evitare qualsiasi conflitto con le regole uniformi CIM e l'accordo SMGS e di colmare una lacuna nelle regolamentazioni internazionali per il trasporto internazionale quando né le regole uniformi CIM né l'accordo SMGS possono essere applicati sull'intero percorso (traffico tra Europa e Asia).

Un insieme unico di norme giuridiche unificate per qualsiasi trasporto ferroviario transfrontaliero nell'area eurasiatica, in sostituzione degli attuali sistemi giuridici OTIF e OSJD, sarebbe in contraddizione con la COTIF e si sovrapporrebbe a quest'ultima. Un tale regime unico potrebbe essere sviluppato solo con un chiaro impegno politico e la partecipazione dell'OSJD e dell'OTIF e dei loro membri. Questo approccio porterebbe anche all'abrogazione dei due regimi giuridici consolidati e affidabili, COTIF/CIM e SMGS, e allo scioglimento dell'OTIF e dell'OSJD."

Su tale base, il segretario generale dell'OTIF propone che l'assemblea generale:

- 1) prenda atto della relazione del segretario generale e delle conclusioni del gruppo di lavoro di esperti giuridici sui possibili approcci all'unificazione del diritto ferroviario;
- 2) sostenga la formazione e l'adozione di un diritto di interfaccia tra COTIF/CIM e SMGS per facilitare il trasporto ferroviario internazionale di merci tra l'Europa e l'Asia, a condizione che tale diritto di interfaccia non sia in conflitto con le regole uniformi CIM e l'accordo SMGS;
- 3) incarichi il segretario generale di continuare a partecipare ai lavori dell'UNECE sul progetto di unificazione del diritto ferroviario e il comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc di monitorare il progetto dell'UNECE relativo all'unificazione del diritto ferroviario;
- 4) ribadisca la decisione adottata nella 13^a sessione, in base alla quale essa riconosce di dover prendere una decisione preliminare in merito alla partecipazione nella preparazione di qualsiasi nuovo testo sul diritto ferroviario internazionale il cui ambito di applicazione e i cui obiettivi possano essere in conflitto o in parte coincidere con l'ambito di applicazione della COTIF e con gli obiettivi dell'OTIF.

In vista della 74^a sessione del gruppo di lavoro dell'UNECE sui trasporti per ferrovia nel novembre 2021, è importante che l'OTIF stabilisca una posizione chiara sull'iniziativa concernente il diritto ferroviario unificato.

Gli elementi della decisione proposta sono convergenti e favorevoli all'approccio sostenuto dagli esperti degli Stati membri dell'UE in seno al gruppo di esperti dell'UNECE per il diritto ferroviario unificato. L'Unione dovrebbe pertanto sostenere tutti e quattro gli elementi sopra elencati della decisione proposta.

Punto 9 dell'ordine del giorno – Regole relative all'elezione e alle condizioni di servizio del segretario generale

La 13^a assemblea generale ha incaricato il comitato amministrativo di esaminare una soluzione strutturale per la nomina di un segretario generale ad interim e di elaborare norme dettagliate applicabili all'elezione del segretario generale.

⁶ LAW-21058-GTEJ 4 "UNECE initiative on Unified Railway Law - Report on the unification of railway law", allegato del SG-21021-AG 15/8.4

Nella sua 130^a sessione, tenutasi nel febbraio 2019, il comitato amministrativo ha chiesto al gruppo di lavoro di esperti giuridici di esaminare il tema della nomina di un segretario generale ad interim e dell'elezione del segretario generale e di presentare proposte per disciplinare queste due questioni. Sulla base delle migliori pratiche internazionali e degli insegnamenti tratti nell'ambito dell'OTIF, il segretariato ha proposto l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante. Tali norme dovrebbero essere decise e adottate dall'assemblea generale. Il gruppo di lavoro di esperti giuridici ha preparato una proposta di regolamento relativo all'elezione e alle condizioni di servizio del segretario generale, con le relative note esplicative, e una proposta recante modifica del regolamento interno dell'assemblea generale (concernente l'elezione del segretario generale) con le note esplicative.

Il documento principale da esaminare nell'ambito di questo punto dell'ordine del giorno è "Proposal for a Regulation on the election and conditions of service of the Secretary General" (allegato 1 del documento SG-21022-AG 15/9). Esso fornisce un quadro giuridico completo che contempla tutti gli aspetti principali della questione (principi dell'elezione, criteri di qualifica, invito a presentare candidature, candidature, curriculum vitae, certificato di buona salute, presentazione ed esame delle candidature, trasparenza, voto, condizioni di servizio, posto vacante). Prevede inoltre un "forum dei candidati", vale a dire una riunione informale per la presentazione dei candidati. Il comitato amministrativo deve convocare il forum dei candidati almeno quattro settimane prima della sessione dell'assemblea generale in cui si svolgeranno le elezioni. La motivazione di tale proposta si trova nelle note esplicative: *"1. Di norma le preferenze degli Stati membri nei confronti dei candidati sono decise prima dell'assemblea generale, per cui occorre dare ai candidati e ai membri la possibilità di incontrarsi prima dell'assemblea generale. (...) 3. Il forum dei candidati offre a tutti i candidati la possibilità di farsi conoscere e di presentare la propria visione a tutti i membri dell'OTIF in condizioni di parità almeno alcune settimane prima dell'assemblea generale. Questo non solo darebbe maggiore visibilità a tutti i candidati, ma anche ai membri il tempo di riflettere e di consultarsi prima dell'elezione. 4. Il forum dovrebbe consistere delle presentazioni di ciascun candidato seguite da una sessione di domande e risposte. (...) 7. Data la natura sensibile del processo e al fine di rispettare la dignità dei candidati e di garantire un'interazione più spontanea tra i candidati e i membri, la partecipazione è limitata ai membri."*

In generale il regolamento proposto migliorerebbe l'efficienza e la trasparenza del processo di elezione del segretario generale dell'OTIF.

Durante le deliberazioni del gruppo di lavoro di esperti giuridici si è tuttavia svolta una discussione intensa sulla disposizione relativa ai requisiti linguistici come parte dei criteri di qualifica per i candidati alla carica di segretario generale dell'OTIF (articolo 5, lettera c) della proposta di regolamento), che recita:

"Conoscenza dell'inglese e di almeno un'altra lingua di lavoro dell'OTIF (francese o tedesco). È richiesta la conoscenza a livello avanzato di una lingua e a livello intermedio dell'altra lingua, secondo la scala globale del quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCER)".

A differenza dei criteri di qualifica applicati in precedenza per i candidati alla carica di segretario generale dell'OTIF (conoscenza di tutte e tre le lingue di lavoro dell'OTIF, con la capacità di redigere facilmente e fluentemente in una delle lingue di lavoro), il regolamento proposto pone esplicitamente l'accento sulla conoscenza della lingua inglese. Inoltre sarebbe richiesta la conoscenza di solo due delle tre lingue di lavoro dell'OTIF. Nelle note esplicative si precisa: *"Tuttavia la conoscenza di altre lingue, e in particolare della terza lingua di lavoro*

dell'OTIF, costituisce un vantaggio. Inoltre si osserva che l'inglese è utilizzato prevalentemente nelle riunioni esterne (a differenza delle riunioni interne dell'OTIF) e per la comunicazione esterna."

Nonostante le spiegazioni di cui sopra, la disposizione in questione non sembra coerente con l'articolo 1, paragrafo 6, della COTIF, che recita: *"Le lingue di lavoro dell'Organizzazione sono l'inglese, il francese e il tedesco. L'assemblea generale può introdurre altre lingue di lavoro"*. Inoltre, come dimostrato dall'elevata qualità e dalle diverse nazionalità (francese, tedesca, italiana, neerlandese, austriaca) dei cinque candidati alle precedenti elezioni del 2019, non vi sono indicazioni che i criteri linguistici applicati finora – conoscenza di tutte e tre le lingue di lavoro dell'OTIF, con la capacità di redigere facilmente e fluentemente in una delle lingue di lavoro – costituiscano un ostacolo alla candidatura di professionisti altamente qualificati alla carica di segretario generale dell'OTIF.

La Commissione ritiene che l'Unione debba sostenere l'adozione del "regolamento relativo all'elezione e alle condizioni di servizio del segretario generale", ma chiedere che l'articolo 5 (Criteri di qualifica) sia modificato per evitare qualsiasi discriminazione tra le tre lingue di lavoro dell'OTIF. L'Unione dovrebbe inoltre sostenere l'approvazione delle note esplicative, come modificate nella sessione in relazione alla modifica proposta dell'articolo 5 del regolamento. L'Unione dovrebbe altresì sostenere l'adozione delle modifiche agli articoli 10 e 22 del regolamento interno dell'assemblea generale, riguardanti l'elezione e le condizioni di servizio del segretario generale, e l'approvazione delle note esplicative.

Punto 10 dell'ordine del giorno – Modifica del regolamento interno dell'assemblea generale

Come indicato in riferimento al punto 8, lettera c), e al punto 9 dell'ordine del giorno, l'assemblea generale deciderà in merito alle proposte di modifica del suo regolamento interno. A norma dell'articolo 27 del regolamento interno dell'assemblea generale, dovrebbe essere presentata una versione consolidata di tutte le modifiche del regolamento interno perché sia esaminata e adottata dall'assemblea generale. Una proposta consolidata di modifica del regolamento interno dell'assemblea generale figura nell'allegato 1 del documento di riunione SG-21024-AG 15/10. Contiene inoltre alcune correzioni redazionali al testo tedesco di alcuni documenti (allegato 4 del SG-21022-AG 15/9) e suggerisce che l'articolo 28 (Entrata in vigore) del regolamento interno sia modificato in modo che quest'ultimo entri in vigore il primo giorno dopo la 15^a sessione dell'assemblea generale.

Conformemente alle posizioni esposte in riferimento al punto 8, lettera c), e al punto 9 dell'ordine del giorno, l'Unione dovrebbe sostenere l'adozione delle modifiche agli articoli da 4 a 7, 10, 22 e 28 del regolamento interno dell'assemblea generale e l'approvazione delle pertinenti note esplicative.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli strumenti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"⁷.

4.1.2. *Applicazione al caso concreto*

L'assemblea generale dell'OTIF è un organo istituito da un accordo, ossia dalla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF). Gli atti che l'assemblea generale dell'OTIF è chiamata ad adottare costituiscono atti aventi effetti giuridici, come spiegato nella sezione precedente.

Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano il trasporto ferroviario.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 91 TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 91 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

L'atto della 15^a assemblea generale dell'OTIF non apporterà modifiche alla COTIF o alle sue appendici, pertanto non è necessario che sia pubblicato, dopo la sua adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania / Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione nella 15^a assemblea generale dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 91, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Con decisione 2013/103/UE del Consiglio l'Unione ha aderito alla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia ("COTIF"), del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999⁸.
- (2) L'assemblea generale dell'OTIF è stata istituita conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), della COTIF ("assemblea generale").
- (3) L'Unione partecipa all'assemblea generale conformemente alle disposizioni della COTIF, al regolamento interno dell'assemblea generale e alle disposizioni dell'accordo di adesione dell'Unione alla COTIF.
- (4) Nella 15^a sessione, prevista per il 28 e 29 settembre 2021, l'assemblea generale è chiamata a decidere in merito alle seguenti questioni: la preparazione di una strategia a lungo termine per l'OTIF; una proposta di regolamento relativo all'elezione e alle condizioni di servizio del segretario generale; una proposta per riunire le attività del gruppo di lavoro di esperti giuridici e del comitato ad hoc per la cooperazione in un unico comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc; una proposta di decisione sul monitoraggio e la valutazione degli strumenti giuridici dell'OTIF; una proposta di modifica del regolamento interno dell'assemblea generale.
- (5) Durante la sessione l'assemblea generale dovrebbe inoltre formulare i pareri dell'OTIF in merito all'iniziativa dell'UNECE concernente il diritto ferroviario unificato, in particolare per quanto riguarda i due approcci alternativi all'unificazione del diritto ferroviario a livello mondiale.
- (6) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nella 15^a sessione dell'assemblea generale dell'OTIF, in quanto l'Unione è membro dell'OTIF e le decisioni che l'assemblea generale è chiamata a prendere avranno ripercussioni sul funzionamento e sulla strategia di sviluppo dell'organizzazione.

⁸ Decisione 2013/103/UE del Consiglio, del 16 giugno 2011, concernente la firma e la conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia di adesione dell'Unione europea alla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999 (GU L 51 del 23.2.2013, pag. 1).

- (7) La 15^a assemblea generale prenderà in considerazione l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante che disciplini l'elezione e le condizioni di servizio del segretario generale, il quale è uno degli organi dell'OTIF di cui all'articolo 13 della COTIF. Il nuovo regolamento fornirebbe un quadro completo che contempla tutti gli aspetti principali della questione (principi dell'elezione, criteri di qualifica, invito a presentare candidature, presentazione ed esame delle candidature, trasparenza, voto, condizioni di servizio, ecc.).
- (8) Per quanto riguarda lo sviluppo strategico dell'OTIF, il segretario generale propone di proseguire e di intensificare la discussione su un progetto di proposta di strategia a lungo termine per l'OTIF, a seguito della consultazione organizzata all'inizio del 2021. Un progetto di proposta rivisto sarà quindi presentato per l'esame e l'adozione da parte dell'assemblea generale nella prossima sessione ordinaria. L'assemblea generale dovrebbe incaricare il segretario generale di intraprendere le azioni necessarie a tal fine.
- (9) L'assemblea generale esaminerà l'opportunità di riunire le attività del comitato ad hoc per la cooperazione e del gruppo di lavoro di esperti giuridici in un unico comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc. Si noti che il quadro istituzionale dell'OTIF è definito nel titolo III della COTIF. L'articolo 13 della COTIF definisce gli organi dell'OTIF. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, l'assemblea generale può decidere di istituire temporaneamente altri comitati per compiti specifici. Pertanto la proposta del segretario generale di istituire temporaneamente un comitato giuridico e per la cooperazione internazionale ad hoc è da considerarsi nell'ambito del vigente quadro istituzionale dell'OTIF.
- (10) Al fine di migliorare il monitoraggio e l'applicazione della COTIF, l'assemblea generale dovrebbe adottare una decisione interna sul monitoraggio e la valutazione del quadro giuridico della COTIF. La decisione proposta rende operativo il compito dell'OTIF di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera e), della COTIF di vigilare sull'applicazione di tutte le norme e raccomandazioni (strumenti giuridici) adottate all'interno dell'organizzazione. A tal fine il progetto di decisione stabilisce requisiti specifici per il segretario generale dell'OTIF e per i membri dell'OTIF, in particolare: il segretario generale effettua sistematicamente il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione della convenzione; gli organi dell'OTIF hanno il diritto di avviare il monitoraggio e la valutazione dell'applicazione di un particolare strumento giuridico nell'ambito delle loro competenze o delle loro disposizioni specifiche; il segretario generale può avviare il monitoraggio e la valutazione di qualsiasi strumento giuridico; i membri dell'OTIF cooperano con il segretario generale e forniscono tutte le informazioni pertinenti ai fini del monitoraggio e della valutazione degli strumenti giuridici.
- (11) L'assemblea generale inoltre esaminerà e adotterà una posizione sugli ultimi sviluppi dell'iniziativa della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) concernente il diritto ferroviario unificato. In particolare, l'assemblea generale può esprimere il proprio sostegno alla formazione e all'adozione di un diritto di interfaccia per facilitare il trasporto ferroviario internazionale di merci tra l'Europa e l'Asia, a condizione che tale diritto di interfaccia non sia in conflitto con le norme della COTIF. Questa posizione sarebbe trasmessa, nel novembre 2021, alla 74^a sessione del gruppo di lavoro dell'UNECE sui trasporti per ferrovia, l'organo permanente competente a decidere sulle prossime tappe dell'iniziativa concernente il diritto ferroviario unificato.

- (12) Durante la sessione l'assemblea generale deciderà anche in merito ad alcune modifiche del suo regolamento interno. Sarà adottata una versione consolidata del regolamento interno, che dovrebbe entrare in vigore il primo giorno successivo alla 15^a sessione dell'assemblea generale.
- (13) Le decisioni proposte sono in linea con il diritto e con gli obiettivi strategici dell'Unione e dovrebbero pertanto essere da essa sostenute,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nella 15^a sessione dell'assemblea generale dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) figura nell'allegato.

Nell'assemblea generale i rappresentanti dell'Unione possono accettare modifiche di minore entità delle posizioni espresse nell'allegato della presente decisione senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*