

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – Corso Trento, 13 – 10129 Torino
Tel. 011-19703730 – fax 011-5645110 – E-mail: mapp@corep.it
7^a edizione.2006-2007

Tesi di Master

Ovidio Brugiati

**Il progetto sulle *European General Terms and Conditions* e la riforma delle
norme che regolano l'accesso e l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie
nell'Unione Europea**

Sottoposta a:

Dott. Fabio Rossi
Direzione Legale
Rete Ferroviaria Italiana
Piazza della Croce Rossa 1
Tel. 0644102996

Tutor interno:
Prof. Roberto Zanola

Torino, gennaio 2007

INDICE

Introduzione	pag 3
Capitolo 1: Il Trasporto ferroviario in Italia	pag 5
1.1 Quadro generale	pag 5
1.2 RFI	pag 6
Capitolo 2: Il sistema ferroviario in Europa e la legislazione comunitaria	pag 8
2.1 La crisi del sistema ferroviario europeo e il suo rilancio	pag 8
2.2 Il Primo Pacchetto Ferroviario	pag 9
2.3 Il Libro Bianco del 2001 e il II – III Pacchetto Ferroviario	pag 10
Capitolo 3: Il diritto ferroviario internazionale	pag 13
3.1 La COTIF	pag 13
3.2 Il rapporto tra la COTIF e il diritto comunitario	pag 14
3.3 L'entrata della CE nella COTIF	pag 15
Capitolo 4: Gestori e Imprese a livello europeo	pag 17
4.1 Interessi diversi nelle Organizzazioni Internazionali	pag 17
4.2 La CIT	pag 18
4.3 RNE e gli <i>One Stop Shop</i>	pag 19
Capitolo 5: <i>European General Terms and Conditions</i>	pag 22
5.1 Che cosa sono le E-GTC	pag 22
5.2 Un percorso difficile	pag 24
5.3 Il ruolo della Commissione Europea	pag 24

Conclusioni

pag 26

Bibliografia

pag 28

INTRODUZIONE

Il sistema ferroviario italiano sta attraversando un periodo di grandi cambiamenti. Da circa una quindicina d'anni quella che era la più grande azienda pubblica del Paese, per numero di dipendenti, ha progressivamente ridimensionato la propria struttura, cambiando radicalmente l'organizzazione societaria. Questo processo rispecchia, in parte, quello che è accaduto negli altri Paesi europei.

I cambiamenti intervenuti nelle ferrovie europee sono, per lo più, dovuti a due motivi: da una parte per via della crisi del sistema ferroviario europeo rispetto alle altre modalità di trasporto, iniziata oltre trent'anni fa; dall'altra per i cambiamenti politici degli ultimi anni, che hanno portato a un'accelerazione del processo di integrazione.

Questi due elementi hanno spinto le Istituzioni Europee a voler trasformare i tanti sistemi nazionali di trasporto ferroviario in un unico sistema europeo che possa rispondere meglio ai cambiamenti del mercato. In una prima fase gli strumenti usati sono stati per lo più di tipo normativo e hanno interagito, oltre che con le varie legislazioni nazionali, anche con un insieme di norme internazionali che vanno al di là della normativa comunitaria.

Naturalmente la politica che la Commissione Europea sta proponendo, in risposta alla perdita di competitività, è assai complessa e articolata. Il presente lavoro non ha la pretesa di ricostruire l'intero processo. Nelle pagine seguenti, infatti, mi limiterò sostanzialmente ad analizzare la relazione tra il Gestore d'Infrastruttura e l'Impresa Ferroviaria in un sistema che l'Europa vuole rendere concorrenziale. La concorrenza è vista da Bruxelles come un passaggio obbligato per arrivare ad una maggiore qualità del servizio. Ma per raggiungere questo obiettivo è necessario creare delle condizioni di accesso e di utilizzo della rete ferroviaria uniformi in tutta Europa. Ecco perché la relazione tra Gestore e Impresa è al centro dell'attenzione della Commissione.

Le Organizzazioni che rappresentano gli interessi dei Gestori e delle Imprese ferroviarie in Europa sono state incaricate di preparare dei "Principi e delle Condizioni generali per l'Utilizzo delle Infrastrutture Ferroviarie" (*European-GTC*). Al momento il processo di elaborazione ha prodotto solo una bozza che presenta ancora molti punti da sviluppare. Il percorso che ha portato a questo risultato parziale è però utile per far emergere la complessità degli interessi che vi sono all'interno del sistema ferroviario. Inoltre i riferimenti normativi voluti da Bruxelles si pongono ad un livello intermedio tra i diritti nazionali e il diritto internazionale. Da qui l'emergere di una divergenza di interessi che, unitamente alla sovrapposizione di una pletera di legislazioni nazionali sullo stesso argomento, contribuiscono a complicare la scrittura della bozza.

Nello specifico questo lavoro intende:

- descrivere il sistema ferroviario italiano ed europeo con particolare riferimento ai Gestori d'Infrastruttura e alle Imprese Ferroviarie, individuando le criticità di un sistema di trasporti ferroviari europeo
- descrivere i principali strumenti che la Commissione Europea intende utilizzare per far fronte a tali criticità limitatamente al ruolo dei Gestori e delle Imprese ferroviarie.
- focalizzare l'attenzione su un singolo obiettivo intermedio (le E-GTC), l'analisi del quale consentirà di evidenziare criticità di natura più generale
- sviluppare ipotesi di sviluppo del lavoro relativamente all'obiettivo di cui al punto precedente.

A questo scopo il lavoro risulta nello specifico così strutturato. Nel **primo capitolo** viene fatta una presentazione del sistema ferroviario italiano, attraverso la definizione degli attori e delle loro funzioni, con una breve parentesi storica per spiegare come si è arrivati al quadro attuale.

Ampio spazio viene poi dato alla Società presso cui ho svolto lo stage, Rete ferroviaria Italiana (RFI), che rappresenta uno dei Gestori d'Infrastruttura più importanti d'Europa. Si illustrano poi i meccanismi con cui RFI assegna le tracce della rete ferroviaria di cui è il gestore.

Nel **secondo capitolo** viene subito introdotto il problema generale che l'Europa si trova ad affrontare nell'ambito del trasporto ferroviario: il già accennato declino rispetto alle altre modalità d'infrastruttura. Si entra quindi nel dettaglio di tutte quelle misure, per lo più giuridiche, che sono state adottate dalle istituzioni europee al fine di un rilancio del settore ferroviario. I provvedimenti hanno delineato la direzione politica della Commissione, che passa tra l'altro per una liberalizzazione del mercato e producono degli effetti importanti sul sistema ferroviario europeo e italiano.

Oltre che con le varie legislazioni nazionali, le nuove direttive europee devono interagire con la legislazione internazionale che regola il trasporto ferroviario. Questo è il tema trattato dal **terzo capitolo**. In particolare viene esposto il problema che crea una legislazione europea crescente quando tocca dei settori già trattati dalla Convenzione sul trasporto ferroviario internazionale.

Nella scrittura delle nuove norme Bruxelles deve coinvolgere i due attori principali del settore ferroviario: i Gestori d'Infrastruttura e le Imprese Ferroviarie. Il **quarto capitolo** si occupa delle organizzazioni che rappresentano i Gestori e le Imprese a livello internazionale e che sono coinvolte nella scrittura delle nuove norme.

Il **quinto capitolo** tratta nel dettaglio il processo di scrittura dei "Principi e delle Condizioni Generali per l'Accesso e l'Utilizzo delle Infrastrutture Ferroviarie". Tutti i capitoli precedenti hanno avuto come riferimento il rapporto tra Gestori e Imprese ferroviarie, che proprio il progetto sopraccitato si pone l'obiettivo di regolare. A questo lavoro partecipano le Organizzazioni di Gestori e Imprese con la supervisione della Commissione Europea. Le divergenze tra interessi diversi e i problemi relativi al diritto internazionale, che in parte si sovrappongono alle norme in questione, saranno i due principali motivi di rallentamento dei lavori. La loro risoluzione sarà utile ben oltre lo specifico progetto trattato.

1 IL TRASPORTO FERROVIARIO IN ITALIA

1.1 Quadro generale

In Italia il servizio di trasporto ferroviario è fornito dal Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. (**FS**). FS è una holding a capitale pubblico che controlla più società, ognuna delle quali ha delle funzioni esclusive. Tra queste le due più importanti sono **Trenitalia** e Rete Ferroviaria Italiana (**RFI**).

La prima si occupa della gestione del trasporto dei passeggeri e delle merci. È il ruolo più esposto all'attenzione dell'opinione pubblica, perché le FS vengono spesso identificate con i treni, la loro qualità e puntualità.

A RFI è affidata la gestione della rete ferroviaria, delle stazioni, la progettazione e la costruzione di nuove infrastrutture e una serie di altri servizi come vedremo più avanti in dettaglio.

Questa divisione societaria, tra chi fornisce il servizio di trasporto e chi gestisce le infrastrutture, segue delle logiche di efficienza organizzativa ed è conseguenza della **direttiva comunitaria n. 91/440**. Uno degli obiettivi della direttiva, che vedremo più dettagliatamente in seguito, era la *separazione contabile tra infrastruttura e servizi di trasporto*. Si voleva con questo evitare che finanziamenti assegnati per le infrastrutture finanziassero i servizi di trasporto e viceversa.

Essendo una direttiva, la 91/440, indicava degli obiettivi di massima e non specificava le modalità d'implementazione. In tutta Europa vi è stato però un risultato uniforme con il formarsi di due tipologie di società nel trasporto ferroviario: i Gestori d'Infrastruttura (**GI**), come RFI, e le Imprese Ferroviarie (**IF**), come Trenitalia.

Diverso è stato il grado di separazione che si è venuto a creare tra i diversi GI e IF europei. In alcuni Paesi come l'Italia, la divisione è stata netta perché si sono venute a creare due distinte società per azioni facenti capo alla stessa Holding, che ne coordina l'operato, mentre in altri Paesi europei, vi è stata una semplice divisione sul piano contabile. In Italia si sono interpretati i dettami dell'Europa in senso ampio, anche se vi sono Paesi dove questa separazione è avvenuta ben prima della direttiva 91/440 e andando ben oltre le sue indicazioni, come ad esempio la Gran Bretagna.

Senza dubbio la legislazione europea ha contribuito ad accelerare un processo di cambiamento che, per la verità, era iniziato già da alcuni anni. In particolare si era venuto a modificare il ruolo dello Stato, e delle istituzioni pubbliche più in generale, rispetto all'attività delle Ferrovie dello Stato. Fino al 1985 l'**Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato**, come era chiamata allora, era guidata da un consiglio d'Amministrazione presieduto dal Ministro dei Trasporti: lo Stato ne era così non solo il proprietario ma anche l'amministratore. In quell'anno con la trasformazione in **Ente Ferrovie dello Stato**, l'Azienda acquista personalità giuridica propria, ma la gestione continua ad essere ancora fortemente influenzata dal Ministero dei Trasporti. È solo nel 1992 con la trasformazione in **S.p.A.**, che lo Stato, pur rimanendo proprietario dell'Azienda, comincia a limitare la sua influenza gestionale riservandosi il ruolo di controllore-finanziatore e diventa un interlocutore istituzionale.

Questo cambiamento introduce un altro aspetto nel sistema ferroviario italiano, ma anche europeo: il ruolo delle istituzioni nel settore dei trasporti ferroviari. Negli anni seguenti alla trasformazione delle Ferrovie in Società per Azioni, lo Stato Centrale continua a mantenere un ruolo decisivo nel sistema ferroviario, soprattutto attraverso la leva finanziaria. Nel frattempo gli Enti locali, e soprattutto le Regioni, diventano attori di primo piano.

A livello istituzionale il **Ministero dei Trasporti e della Navigazione** rimane il maggior riferimento: sottoscrive, per conto dello Stato Italiano, l'**Atto di Concessione** con il gestore FS, ovvero con RFI; attribuisce la **Licenza**, necessaria per acquisire lo status d'Impresa Ferroviaria con un ambito di validità a livello comunitario, a chi vuol svolgere servizio di trasporto su ferrovia;

infine con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, azionista unico del Gruppo FS, svolge la funzione di controllore sull'operato del Gruppo.

Le **Regioni** finanziano e partecipano agli interventi di competenza del Gruppo attraverso i fondi comunitari, mentre per il trasporto regionale co-finanziano l'acquisto di materiale rotabile. Poi, insieme agli **Enti Locali**, partecipano ai processi decisionali soprattutto in tema di offerta di trasporto pubblico e in progetti che hanno un impatto sul territorio locale.

1.2 RFI

In Italia la rete ferroviaria comprende 16.178 km di linee a scartamento normale, di cui 10.688 km elettrificati e 6400 a doppio binario. Le stazioni sono circa 2300 e numerosi gli impianti per garantire i servizi logistici e di supporto per la circolazione dei treni. Essi rappresentano importanti infrastrutture funzionali al trasporto ferroviario, e la loro gestione, insieme a quella di coordinare la circolazione dei treni, è compito della società creata da FS nel luglio del 2001: Rete Ferroviaria Italiana (**RFI**).

Il 2001 è in realtà solo il punto di arrivo di un processo che era iniziato anni prima. Dopo la trasformazione in S.p.A., in FS erano state infatti create **sette Aree Strategiche d'Affari** (ASA), di cui una, denominata **Rete**, si occupava proprio dell'infrastruttura. Nel 1998 si fece un'ulteriore passo in avanti verso il decentramento delle competenze con la costituzione della **Divisione Infrastruttura**. A questa nel 1999 seguiranno altre Divisioni a coprire il servizio passeggeri, merci e gli altri ambiti di competenza del gruppo. RFI erediterà proprio i compiti della Divisione Infrastruttura concludendo anche la fase, durata dal giugno 2000 al luglio 2001, che ha visto la costituzione dalle altre società del gruppo, tra le quali Trenitalia.

Tra i compiti principali di RFI vi è la gestione ordinaria della rete e la costruzione di nuove infrastrutture. Per l'argomento trattato da questo lavoro è interessante soffermarci su un'altra funzione del Gestore: l'**allocazione della capacità di infrastruttura**. "La capacità d'infrastruttura è la somma delle tracce orarie che costituiscono la potenzialità di utilizzo di determinati segmenti di infrastruttura ferroviaria"¹. In sostanza si tratta di consentire alle diverse Imprese Ferroviarie l'utilizzo dell'infrastruttura per lo svolgimento del trasporto passeggeri e merci. La rete, come abbiamo visto, è di proprietà dello Stato ed RFI ne è solo concessionaria, ma è il Gestore d'Infrastruttura che assegna le diverse **tracce orarie** agli eventuali Richiedenti, ossia, tra gli altri, le Imprese Ferroviarie.

Anche in questa fase lo Stato ha un ruolo importante, non in qualità di azionista ma in quanto legislatore e controllore: è il Ministero dei Trasporti che decide i criteri per quantificare il pedaggio che l'Impresa deve pagare al Gestore e si fa garante che l'assegnazione avvenga in modo regolare. I criteri con cui vengono assegnate le diverse tracce orarie sono contenuti nel Prospetto Informativo della Rete (**PIR**). Il PIR è un documento che qualunque Gestore europeo (all'estero è chiamato **Network Statement**) deve redigere affinché vengano regolati i rapporti tra GI e IF sia nella fase precedente all'allocazione che in quella di utilizzo delle tracce. Di conseguenza il PIR diventa parte integrante dei vari Contratti di utilizzo firmati tra RFI e le Imprese che si sono viste assegnate le tracce orario. Vi è poi un organo d'appello, **Organismo di Regolamentazione**, nel caso l'impresa, che ha visto respingere una sua richiesta per l'assegnazione di una traccia, si senta discriminata dal Gestore per l'allocazione della capacità d'infrastruttura. Questo Organismo, che dipende dal Ministero dei Trasporti, è oggi tema di dibattito. È controverso infatti che un organo incaricato di giudicare il Gestore sia in pratica messo in piedi dall'azionista del Gestore stesso. Il nodo dell'assegnazione della capacità d'Infrastruttura è assai delicato, soprattutto in un sistema che si pone l'obiettivo di aprire alla concorrenza. È chiaro che il fatto per cui chi assegna la Capacità (RFI) e il maggior richiedente (Trenitalia) facciano parte della stessa Holding, pone dei problemi in

¹ Definizione di "capacità d'infrastruttura" riportato sul Prospetto Informativo della Rete di RFI

termini di conflitto di interessi. Ancor di più se si considera che chi deve controllare la regolarità dell'assegnazione è anche azionista di entrambi. È questo uno dei casi dove appare più evidente la mancanza di un' Authority indipendente sui trasporti.

Questo è il quadro normativo vigente in Italia. La legislazione italiana è tra le più avanzate d'Europa proprio perché è permesso l'accesso al mercato ferroviario ad un numero elevato d'Imprese. Se infatti la gestione della Rete è affidata a un unico organo nazionale, visto il monopolio naturale che una ferrovia rappresenta, l'accesso a questa è aperta al mercato. Nella realtà Trenitalia opera ancora in un regime di sostanziale monopolio, con l'eccezione di alcuni operatori locali nel settore passeggeri e delle tratte più redditizie nel settore merci.

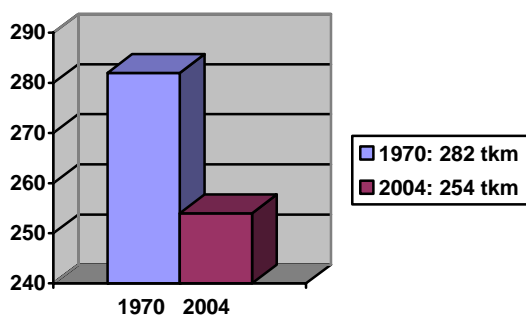
La scarsa concorrenza nel settore non è tema del presente lavoro ma si può dire che essa dipenda da una serie di fattori, non ultimo la mancanza di operatori pronti ad investire sul sistema italiano con l'attuale regime di tariffe, anch'esse controllate dall'autorità pubblica. Al di là di questo c'è però da considerare il fatto, sopraccitato, che Trenitalia e RFI appartengano alla stessa Società madre e anche questo è tema di discussione. Questa situazione però non è solo italiana ma è presente nella maggior parte dei Paesi europei e vedremo quale è la posizione dell'Unione Europea a riguardo.

2 IL SISTEMA FERROVIARIO IN EUROPA E LA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

2.1 La crisi del sistema ferroviario europeo e il suo rilancio

Secondo i dati della Commissione il sistema ferroviario europeo starebbe subendo un declino irreversibile da trent'anni a questa parte. Il settore con i dati più preoccupanti è quello del trasporto merci. Nel 1970 il trasporto merci nei quindici Stati membri dell'UE (inclusa la ex Germania Ovest) ammontava a 282 miliardi di tonnellate-chilometro (tkm). Questo dato scende a 254 miliardi tkm nel 2004.

MERCI TRASPORTATE PER FERROVIA IN EU-15² (in milioni di tkm³)



Ancora più evidente è stato il calo della percentuale del trasporto merci ferroviario rispetto alle altre modalità di trasporto terrestre: si va dal 30% del 1970 al 13.2% nel 2004. Se si include anche il trasporto merci via mare il rapporto è del 20% nel 1970 e del 7% nel 2002. Il declino è stato costante anche negli ultimi anni e lo si può vedere con i dati dell'Unione allargata, dove nel 1995 il trasporto di merci per ferrovia era il 19.5% e nel 2004 era sceso al 16.4%. Nell'Europa a 25 in termini assoluti si è passati da 494.3 miliardi di tkm nel 1970 a 363.9 nel 2004, con una diminuzione di oltre il 26%.

Anche il trasporto di passeggeri ha subito un declino, anche se meno accentuato. Il peso del trasporto passeggeri su ferrovia sul totale del trasporto ferroviario è sceso dal 10.2% del 1970 al 6.3 del 2003 nell'Europa a 15. Mentre i dati rispetto alle altre modalità di trasporto nell'Europa a 25 (escluso il trasporto via aria o mare) vanno dal 6.8% nel 1995 al 6.4% nel 2003. In termini assoluti il numero di passeggeri per chilometro (pkm) è salito, nell'Europa a 25, da 300.6 miliardi pkm nel 1970 a 346.3 miliardi nel 2003 fino a 349.9 miliardi pkm nel 2004. In controtendenza sono i dati sul trasporto di passeggeri su treni ad alta velocità che erano il 4.2% del totale del trasporto ferroviario nel 1990 e il 21.6% nel 2004.

Le ragioni che la Commissione porta alla base di questi dati sulla riduzione del traffico sono diverse, ma trovano un denominatore comune nella perdita di competitività, in particolare rispetto alla modalità di trasporto su strada. I tempi di consegna di una merce che viaggia per ferrovia non sono a volte prevedibili e l'incertezza aumenta se si tratta di un trasporto internazionale. Sulle rotte internazionali i tempi sono, in alcuni casi, raddoppiati o triplicati. Questo è dovuto alle fermate durante il tragitto (spesso per motivi di precedenza verso i treni passeggeri) e alle complicate procedure che ci sono ai confini. La perdita di competitività del trasporto ferroviario non ha

² Compresa Germania Ovest

³ tkm: tonnellate per chilometro

diminuito il traffico merci in generale, ma lo ha semplicemente dirottato sulla strada e, difatti, nello stesso periodo il traffico merci su questa modalità si è triplicato.

Le Istituzioni europee sono convinte dei molteplici vantaggi che il trasporto ferroviario può avere rispetto alle altre modalità. Oltre ad essere più sicuro ed ecologico, un treno merci può trasportare il contenuto di 50-60 TIR, con effetti positivi sulla congestione delle strade. La linea ferroviaria europea pur essendo ben radicata nel territorio, non corrisponde più alle moderne esigenze dei clienti, soprattutto per l'evoluzione che la logistica delle merci ha avuto.

Questa situazione ha portato la Commissione Europea a pubblicare nel **1996** il **Libro Bianco** con una **Strategia per Rivitalizzare le Ferrovie della Comunità**. Nel libro si propone la creazione di "autostrade ferroviarie per le merci", una maggiore cooperazione tra i diversi Gestori di Rete nazionali e un impulso alle direttive che seguiranno.

Il Libro Bianco del 1996 non è il primo atto di svolta della politica europea sui trasporti. È già stata citata la direttiva adottata dal Consiglio dei Ministri nel 1991 (**91/440/EEC**). Questa direttiva introduce una serie di concetti nuovi per delle ferrovie che, in gran parte, fino ad allora erano abituate ad operare in regime di monopolio e ad essere assistite dallo Stato. Si introducono così i concetti di *efficienza finanziaria* e di *competitività*. Pur rimanendo pubbliche le Imprese Ferroviarie devono ridurre il loro indebitamento, ma prima di questo devono separare la loro contabilità da quella dello Stato. Si deve aprire quindi il mercato internazionale dei trasporti ai diversi operatori europei. Ed infine la già citata *separazione contabile tra GI e IF* per una maggiore trasparenza nell'uso dei fondi pubblici. Si può dire che questa direttiva, nonostante sia stata successivamente modificata e seguita da altri provvedimenti assai importanti, rappresenti uno spartiacque tra "le ferrovie degli Stati" e "un sistema ferroviario integrato a livello europeo".

LEGISLAZIONE COMUNITARIA	
Direttiva	Argomento
91/440/EEC	<ul style="list-style-type: none"> • Aspetto finanziario • Indipendenza IF da Stato • Libertà di accesso al mercato per IF • Separazione contabile tra IF e GI

Nel 1995 altre direttive vanno avanti in questo senso. La **95/18/EC** stabilisce i criteri necessari all'Impresa Ferroviaria per conseguire la *licenza*. La direttiva **95/19/EC**, sull'allocazione della capacità d'infrastruttura, sarà sostituita nel 2001 dalla direttiva **2001/14/CE**. Quest'ultima determina le condizioni sotto le quali le IF possono circolare: provvedimenti sull'allocazione e il costo del pedaggio, obbligo per GI di redigere il Network Statement, la creazione in ogni Stato di un Organismo di Regolamentazione, l'obbligo per GI di mantenere un equilibrio tra entrate e uscite, pedaggi a prezzi di mercato e non discriminatori.

2.2 Il Primo Pacchetto Ferroviario

Sulla base delle proposte che la Commissione aveva fatto nel 1998, dopo una lunga discussione durata quasi due anni, il Consiglio Europeo il **26 febbraio del 2001** adotta le tre direttive che il cosiddetto "**Primo Pacchetto Ferroviario**", che doveva essere recepito dalle legislazioni nazionali entro il 15 marzo 2003.

Le direttive erano le seguenti:

Direttiva **2001/12/CE**, che modifica la direttiva 91/440, sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie. In essa si invitano gli Stati membri ad adattare la legislazione nazionale per permettere l'estensione dei

diritti di accesso per il servizio internazionale di trasporto merci alle tratte nazionali della *Trans European Rail Freight Network (TERFN)*. La TERFN ha una lunghezza di circa 50.000 km e raccoglie circa il 70-80% del traffico merci ferroviario in Europa. Il 15 marzo 2008 l'intera rete ferroviaria europea sarà aperta ai servizi di traffico merci internazionale. Un altro punto importante è la divisione organizzativa che ci deve essere tra le Imprese Ferroviarie e i Gestori d'Infrastruttura. Funzioni essenziali quali l'allocazione della capacità, il pedaggio dell'infrastruttura e l'allocazione delle licenze, gestite dal Gestore, devono essere separate da chi le "subisce". Inoltre è prevista la divisione contabile, all'interno dell'Impresa Ferroviaria, tra i servizi passeggeri e quelli merci.

Direttiva 2001/13/CE, che emenda la direttiva 95/18, definisce le condizioni sotto le quali le Imprese possono ottenere la licenza per svolgere servizi di trasporto ferroviario. Le licenze, rilasciate dall'autorità competente per ogni Stato (in Italia il già citato Ministero dei Trasporti), saranno notificate alla Commissione e saranno valide su tutto il territorio dell'Unione.

Direttiva 2001/14/CE, che sostituisce la direttiva 95/19, sull'allocazione della capacità d'infrastruttura, la riscossione del pedaggio e il rilascio del Certificato di Sicurezza da parte del Gestore d'Infrastruttura. La direttiva prevede che il Gestore deve sviluppare e pubblicare un **Network Statement** (in Italia il già citato PIR) che contenga le informazioni sulle caratteristiche tecniche e le limitazioni della rete, le condizioni di accesso e le regole per l'allocazione della capacità d'infrastruttura. In esso deve essere descritta la struttura delle tariffe e le regole di priorità da applicare nel caso di domande confliggenti. Sono inoltre previste analisi sulla capacità della rete in modo da individuare eventuali saturazioni e proporre piani per il miglioramento della qualità e della capacità della rete stessa.

PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO	
Direttiva	Argomento
2001/12/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica la 91/440 • Trans European Rail Freight Network (TERFN) • Divisione organizzativa tra GI e IF • Divisione contabile tra servizio passeggeri e servizio merci
2001/13/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Emenda la 95/18 • Licenze ferroviarie
2001/14/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Sostituisce la 95/19 • Allocazione capacità d'infrastruttura • Certificato di sicurezza • Network Statement

2.3 Il Libro Bianco del 2001 e il II - III Pacchetto Ferroviario

Nel settembre del 2001, la Commissione pubblica il suo **Libro Bianco** su **“La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”** in cui vi sono più di 60 misure per rifocalizzare la politica sui trasporti dell'Europa in base ai bisogni dei cittadini. La prima di queste misure è un bilanciamento delle modalità di trasporto entro il 2010. Nel concreto per quell'anno si mira a mantenere la percentuale di modalità di trasporto ferroviario allo stesso livello del 1998, fermando la tendenza negativa osservata negli ultimi trent'anni. Questo provocherebbe un incremento in termini assoluti del trasporto di merci su ferrovia. Infatti si prevede che la domanda totale (di tutte le modalità) di trasporto, rispetto al 1998, salga di circa il 40% per il 2010. Nel Libro

Bianco vengono annunciate 5 azioni che verranno sviluppate, in maniera più dettagliata, dalla Commissione nel gennaio del 2002 nel cosiddetto **Secondo Pacchetto Ferroviario**:

- Sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza, con una procedura comune e chiara per il rilascio dei certificati di sicurezza.
- Completare i principi fondamentali dell'interoperabilità, per mettere a punto le soluzioni trovate per facilitare la circolazione transfrontaliera e ridurre i costi del materiale sulla rete ad alta velocità.
- Dotarsi di uno strumento di pilotaggio efficace: l'Agenzia europea per la sicurezza e l'interoperabilità ferroviaria.
- Ampliare ed accelerare l'apertura del mercato del trasporto merci ferroviario. Il primo pacchetto ferroviario apre unicamente il mercato merci internazionale; il Secondo Pacchetto apre anche il mercato merci ferroviario nazionale.
- Aderire all'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari (OTIF). È considerato essenziale che la Comunità aderisca alla Convenzione dell'OTIF, che sarà ampiamente di trattata più avanti, per poter esercitare in seno ad essa la sua competenza nel settore ferroviario.

SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO	
Direttiva/Regolamento	Argomento
2004/49/EC	<ul style="list-style-type: none"> • Sicurezza ferroviaria • Norme comuni rilascio Certificato di Sicurezza
2004/50/EC	<ul style="list-style-type: none"> • Interoperabilità • Facilitare circolazione transfrontaliera • Ridurre costi alta velocità
2004/51/EC	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura mercato ferroviario • Anticipare apertura TERFN
Reg. (EC) 881/2004	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione Agenzia Ferroviaria Europea
Proposta	<ul style="list-style-type: none"> • Aderire all'OTIF

Queste proposte sono state adottate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dei Ministri nell'aprile del 2004. Nel frattempo, nel marzo dello stesso anno, la Commissione adotta un **Terzo Pacchetto**, che può essere schematizzato in quattro punti:

- Un'ulteriore apertura per il trasporto internazionale di passeggeri
- Un regolamento sui diritti e doveri dei passeggeri nel traffico internazionale
- Un regolamento sulla qualità delle merci su ferrovia
- Una direttiva sulle licenze dei macchinisti

Questo ultimo provvedimento deve essere ancora adottato attraverso una posizione comune dal Parlamento e dal Consiglio, ma si può dire che esso è in continuità con la politica di liberalizzazione degli ultimi anni. Un sondaggio realizzato nel 2003 nei quindici Stati membri mostra che il 70% degli intervistati condivide l'affermazione seguente: "Se le norme di sicurezza sono rispettate, la concorrenza è il modo migliore per rendere più efficiente il trasporto ferroviario". Conseguentemente l'aumento della qualità del servizio, inteso anche in termini di sicurezza, e l'apertura del mercato alla concorrenza sono le due linee guida delle misure adottate dalla Commissione. Se da una parte c'è bisogno di riequilibrare i pesi delle modalità di trasporto delle merci, dall'altra si sente la pressione crescente delle compagnie aeree a basso costo sul trasporto di passeggeri a medio e lungo raggio. È chiaro che il solo strumento normativo non è sufficiente a raggiungere gli obiettivi che la Commissione si pone. A questo proposito è utile partire dall'invito

che venne fatto nel Libro Bianco del 1996 per una maggiore cooperazione degli operatori del settore che sarà visto nel prossimo capitolo.

Appare evidente che con il Terzo Pacchetto, la Commissione sposta l'attenzione su un tema che è emerso come prioritario dalle politiche europee, soprattutto dopo il Trattato di Maastricht: la tutela del Consumatore. In questi anni si è legiferato molto su regolamenti tecnici e assetto del mercato, mentre la figura del passeggero in quanto consumatore è rimasta sullo sfondo. Nel momento in cui si vuole chiudere il cerchio nella politica di rilancio del trasporto ferroviario, non si può prescindere dalle misure mirate a tutelare la figura del cliente (inteso anche come mittente di merci e non solo come passeggero) in tutti i suoi aspetti.

TERZO PACCHETTO FERROVIARIO	
Innovazioni in tema di diritti ed obblighi dei clienti	<ul style="list-style-type: none">• Ulteriore apertura trasporto internazionale passeggeri• Regolamento su diritti e doveri dei passeggeri nel traffico internazionale• Regolamento sulla qualità delle merci su ferrovia• Direttiva sulle licenze dei macchinisti

3 IL DIRITTO FERROVIARIO INTERNAZIONALE

3.1 La COTIF

Fino a pochi anni fa il trasporto ferroviario veniva considerato un affare prevalentemente nazionale. Come abbiamo visto per il caso italiano, lo Stato gestiva la rete e il servizio di trasporto, ma più in generale decideva gli orientamenti della politica ferroviaria, senza tener conto della politica degli altri Stati. Questo ha portato, col tempo, alla mancanza di una strategia internazionale per lo sviluppo ferroviario, con cui oggi l'Unione Europea sta facendo i conti.

Nonostante questo, negli anni non è mancata la preoccupazione, e la necessità, delle ferrovie nazionali di dotarsi di un sistema di norme comuni, che regolasse il trasporto internazionale su ferrovia. Questo tipo di trasporto si è sviluppato sempre di più nel settore merci, e serviva quindi un accordo sulle procedure da seguire, ad esempio, quando un treno passava la frontiera.

All'inizio sono state sottoscritte convenzioni per lo più di tipo tecnico, come l'*Unité Technique* del 1882, seguite da accordi che avrebbero posto le basi per un sistema di norme ben più complesso: la Convenzione internazionale sul trasporto delle merci (CIM) è del 1883, mentre la Convenzione internazionale sul trasporto passeggeri (CIV) è del 1928.

La CIM e la CIV furono sottoposte a periodiche revisioni fino a quando, il 9 maggio 1980 a Berna, si arrivò ad una più generale Convenzione sui Trasporti Internazionali per Ferrovia (COTIF), dove la CIM e la CIV vennero inserite sotto forma di Appendici. La COTIF prevedeva anche un'organizzazione che potesse essere un riferimento per i firmatari della Convenzione: l'Organizzazione Intergovernativa per i Trasporti Internazionali Ferroviari (OTIF) venne istituita il 1° maggio 1985 a Berna, dove tuttora ha sede.

Negli anni seguenti si sono susseguiti una serie di avvenimenti che hanno portato ad un'ampia revisione della Convenzione. Prima di tutto l'allargamento dell'Europa ad Est che ha modificato soprattutto il traffico merci, quindi i processi di liberalizzazione voluti prima da alcuni singoli Stati e poi ispirati dalle direttive europee.

Come è stato accennato Bruxelles ha posto l'accento sul declino del trasporto ferroviario internazionale, in particolare di quello merci. Tra le cause che lo hanno determinato si è riscontrata proprio quella scarsa visione d'insieme per una strategia di sviluppo delle ferrovie europee. Insomma una concentrazione della politica ferroviaria sul mercato nazionale che ha sfavorito il trasporto merci, il quale spesso si rivolge a un servizio internazionale. È evidente quindi che l'OTIF si è trovata negli anni a dover "gestire" una Convenzione che sempre meno era adeguata alle esigenze del trasporto ferroviario internazionale.

La nuova Convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali viene approvata il 3 giugno 1999, col cosiddetto **Protocollo di Vilnius**. La COTIF 1999, come viene anche chiamata la nuova Convenzione, dopo il periodo necessario alla firma da parte dei due terzi dei membri dell'OTIF, è entrata in vigore il 1° luglio 2006. Il corpo della Convenzione norma il funzionamento e gli obiettivi dell'OTIF, mentre l'attività del trasporto internazionale ferroviario è regolata da sette Appendici, ognuna delle quali disciplina uno specifico argomento. Di queste, alcune erano già presenti nella Convenzione del 1980, mentre altre sono state aggiunte. Tra le nuove, la più importante è l'**Appendice E** che regola l'utilizzazione delle infrastrutture nel traffico internazionale (CUI).

Nel CUI viene trattato proprio quel rapporto tra GI e IF che è uno dei nodi del processo di liberalizzazione. Anche la legislazione europea ha trattato l'argomento, e questo anticipa uno dei maggiori problemi che una politica di rilancio del settore ferroviario si trova ad affrontare. Si scriverà più avanti proprio di quegli interessi configgenti che si sono venuti a creare dopo la divisione tra chi effettua il servizio di trasporto e chi gestisce la rete.

Ad oggi gli Stati che aderiscono all'OTIF sono 42. Di questi 33 hanno già ratificato la COTIF, tre ne hanno dichiarato l'applicazione *de facto*, mentre 6 (tra cui l'Italia) non l'hanno ancora ratificata.

3.2 Il rapporto tra la COTIF e il diritto comunitario

Teoricamente la COTIF non ha dei limiti di tipo regionale per gli Stati che ne vogliono far parte. I 42 Stati membri dell'OTIF sono sparsi tra l'Europa, il Maghreb e il Medio Oriente. Insomma si può individuare il Mediterraneo come baricentro, ma è difficile, a parte questo, trovare una precisa connotazione geografica. Sono Paesi insomma che fanno parte di distinte entità politico-regionali. Se prendiamo l'Europa, e più precisamente l'Unione Europea, non possiamo sostenere che rappresenti un riferimento politico per tutti gli Stati firmatari della COTIF. Di qui il dibattito attorno alla legislazione europea in tema di trasporto ferroviario internazionale.

Come già è stato scritto, per molto tempo la politica sui trasporti ferroviari ha avuto un carattere per lo più nazionale. La COTIF ha rappresentato quindi, per i Paesi che l'hanno sottoscritta, il solo tentativo di dare una legislazione al trasporto ferroviario internazionale. In poche parole era un riferimento, per alcuni incompleto, ma chiaro e indiscutibile. Questo almeno fino all'inizio degli anni '90, quando l'Unione Europea ha cominciato a legiferare su questo tema. Da allora si è posto il dubbio per quegli Stati che oltre ad aver sottoscritto la COTIF fanno parte dell'Unione Europea, su quale debba essere il riferimento normativo.

Gli atti che la Commissione ha prodotto in questi anni non sono però superflui. Non era pensabile infatti che un'Organizzazione che si pone l'obiettivo di un'integrazione politico-economica su un intero Continente non si occupasse anche del sistema dei trasporti ferroviari. Va da sé che questo apre una discussione circa la relazione tra il diritto della COTIF e quello comunitario.

La prima domanda che può venire in mente è quale sia il diritto prevalente nel caso vi siano punti di contrasto. In realtà la risposta è meno chiara di quello che ci si aspetterebbe e, ad ogni modo, un responso preciso non è detto che risolva il problema. La COTIF può essere inserita tra gli accordi di Diritto Uniforme, "ossia degli accordi con cui gli Stati si impegnano a regolare allo stesso modo certi settori del diritto privato e del diritto internazionale privato"⁴. Non è facile stabilire una gerarchia tra diritto uniforme e diritto comunitario, e se anche si individuasse nella legislazione comunitaria il diritto prevalente ci sarebbe da considerare la posizione di quegli Stati firmatari della COTIF e non appartenenti all'Unione Europea. Nel caso si riscontrino punti di conflitto tra la COTIF e le norme CE, gli Stati dell'Unione si ritroverebbero obbligati a denunciare la COTIF, mentre gli Stati al di fuori dell'Unione non sarebbero tenuti a farlo. Nella stessa Convenzione l'art. 3 c. 2 chiarisce, almeno in parte, la posizione degli Stati membri dell'Unione in caso di contrasti tra le norme comunitarie e quelle COTIF, ma è non chiaro che cosa succeda in seguito tra i Paesi Comunitari e quelli Extra-Comunitari⁵.

L'aver trovato una gerarchia tra le norme comunitarie e quelle COTIF, risolve un dibattito di tipo giuridico, ma non risolve il problema per cui le norme sono state scritte. Gli Stati che si trovassero a denunciare la COTIF, o anche solo alcune delle sue Appendici, dovrebbero successivamente stipulare degli accordi bilaterali con gli Stati con cui vi è un collegamento ferroviario, ma che non fanno riferimento al diritto comunitario. Il rischio sarebbe quello di andare nella direzione opposta a quella della semplificazione delle normativa.

Bisogna pensare al diritto sul trasporto ferroviario, come del resto agli altri diritti, come a uno strumento per far funzionare meglio il sistema a cui si rivolge. Già al tempo delle prima

⁴ CONFORTI, *Diritto Internazionale*, 5° ed., Napoli, 1997, p. 106.

⁵ Vedi art. 3 c. 2 COTIF: "Gli obblighi (...) per gli Stati membri, che sono altresì Membri delle Comunità europee o Stati Parti dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo non prevalgono sui loro Obblighi in quanto Membri delle Comunità europee o Stati Parti dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo".

Convenzione del 1980, si pensava che il solo modo per permettere al trasporto ferroviario di svilupparsi, fosse quello di creare una cornice normativa a cui il maggior numero di Stati possibile decidesse di far riferimento. È evidente che allora l'integrazione europea era ad uno stadio iniziale e una Convenzione che comprendesse Stati al di fuori del Continente veniva vista favorevolmente. Con il Protocollo di Vilnius si è creato un impianto più moderno e si sono accolte delle esigenze tipicamente europee, ma lo scenario europeo è, nel frattempo, completamente cambiato.

Gli Stati dell'Unione convivono in un'organizzazione dove la legislazione sui trasporti ferroviari tende a diventare ben più che una cornice, vuole essere il supporto a una politica di rilancio del settore ferroviario. E la politica sui trasporti è vista come un passaggio irrinunciabile verso l'Integrazione in senso più generale. Il rapporto tra la legislazione di Bruxelles e la COTIF deve perciò essere chiarito fino in fondo, nell'interesse degli Stati dell'Unione e di quelli al di fuori di essa. Se questo non avverrà la COTIF perderà gradualmente la sua autorevolezza per gli Stati europei, e la sua utilità per gli altri Stati firmatari.

3.3 L'entrata della CE nella COTIF

Dal punto di vista formale il problema potrebbe essere risolto considerando i due diritti complementari e non conflittuali. Questa, ad esempio, è la posizione della CIT, l'Organizzazione che rappresenta le Imprese ferroviarie d'Europa. Senza entrare in tecnicismi, la CIT sostiene che la COTIF e la legislazione europea occupino due sfere del diritto diverse. Il diritto uniforme, per definizione, regolerebbe infatti rapporti di tipo privatistico, mentre il diritto comunitario farebbe parte del diritto pubblico internazionale. Evidentemente non la pensa così la Commissione che pochi mesi fa ha invitato gli Stati membri e firmatari della COTIF a denunciare una serie di Appendici della Convenzione.

In realtà la posizione della Commissione rispetto al diritto uniforme è stata nel passato molto diversa da quella di questi mesi. Fino alla stesura del terzo pacchetto ferroviario non si erano palesate contraddizioni tra il diritto uniforme della COTIF e il diritto comunitario. Al contrario, in più di un'occasione, la Commissione aveva esortato i Paesi membri a ratificare la COTIF.

Il cambiamento dell'atteggiamento di Bruxelles dopo il terzo pacchetto non è però casuale. Le nuove norme andrebbero a toccare proprio quei rapporti di tipo privatistico che erano una prerogativa del diritto uniforme. Se si considerano le Appendici alla COTIF, la CIM la CIV e la CUI, ci si rende conto di come l'attenzione sia rivolta agli aspetti di carattere contrattuale del trasporto ferroviario internazionale. Con la CIM e la CIV viene regolato tutto ciò che riguarda il settore merci e quello passeggeri, in particolare il rapporto tra merce e trasportatore e tra passeggero e trasportatore. Mentre con la CUI viene tutelata l'Impresa ferroviaria rispetto al Gestore d'Infrastruttura e viceversa. Con queste Appendici quindi, non si parla di organizzazione contabile delle società ferroviarie, né del diritto di accesso alle infrastrutture, non si toccano insomma quei temi di cui il diritto comunitario si era occupato fino alla stesura del terzo pacchetto.

Alla luce di questa sovrapposizione il chiarimento su questo tema diviene ancora più urgente. Se si considera la CE non solo come una *fonte di produzione di norme*, ma anche come un soggetto politico, allora il rapporto con la COTIF cambia radicalmente. Già nel secondo pacchetto ferroviario la Commissione aveva messo in programma l'adesione della CE alla COTIF, divenendo così membro dell'OTIF. Il suo peso politico all'interno dell'Organizzazione di Berna diverrebbe pari a quello della somma dei membri dell'Unione, insomma notevole. Se così fosse, la sua influenza sulla Convenzione sarebbe tale da poterne condizionare eventuali modifiche, nel senso di un'armonizzazione con il diritto comunitario.

Al momento manca il pronunciamento del Consiglio Europeo e del Parlamento, e non sembra vi siano stati passi in avanti. Questo è anche il motivo per cui la Commissione, in mancanza di un prossimo cambiamento della COTIF, ne ha chiesto la denuncia da parte degli Stati membri, perché in contrasto con la propria legislazione.

È bene precisare che vi sono altri attori oltre quelli già citati. La CE, l'OTIF e i singoli Stati, sono i soggetti decisori più importanti in tema di legislazione del trasporto ferroviario, ma sempre più sta crescendo il peso delle imprese che operano nel settore, sia di chi gestisce la rete sia di chi ne fa uso. Nel prossimo capitolo analizzeremo il lavoro di stesura delle *European General Terms and Conditions*, una sorta di definizione di principi che dovrebbe regolare l'utilizzo delle infrastrutture. Anche a questo riguardo si è posto un problema di coerenza con la COTIF, ma in aggiunta si sono intrecciati gli interessi diversi dei Gestori d'Infrastruttura e delle Imprese Ferroviarie. Sarà interessante vedere come per la scrittura di un modello di Contratto, che in apparenza riguarda solo GI e IF, si ripresentino gran parte delle problematiche fin qui esposte.

4 GESTORI E IMPRESE A LIVELLO EUROPEO

4.1 Interessi diversi nelle Organizzazioni Internazionali

In questi anni il trasporto internazionale ferroviario si è sviluppato in diversi modi. Non solo c'è stata maggiore attenzione verso un diritto internazionale che potesse far fronte alle diverse esigenze del mercato, ma c'è stata anche un'evoluzione in senso sovranazionale delle società di trasporto ferroviario. I progetti comunitari per una maggiore integrazione del trasporto su ferro hanno spinto le società a trasformarsi sul piano interno e a cercare delle forme associative che potessero facilitare la cooperazione internazionale. Questo secondo aspetto fa parte proprio di quelle misure che la Commissione ritiene necessarie per un rilancio delle ferrovie in Europa. Negli anni si sono così formate o rinnovate una serie di organizzazioni ferroviarie.

Tra queste quella più importante è l'*Union Internationale des chemins de fer (UIC)*⁶. È la più rappresentativa perché ha tra i suoi soci ben 171 società che fanno parte a vario titolo del settore ferroviario e che sono sparse nei cinque continenti. È nata nel 1922 con sede a Parigi e tra i suoi compiti, sin dall'inizio, vi è la cooperazione internazionale tra ferrovie e la promozione del trasporto ferroviario. Nel 2005 l'UIC ha attuato un'ampia riforma al suo interno per far fronte alle liberalizzazioni e alla maggiore competitività delle altre modalità di trasporto. Purtroppo il numero dei suoi associati, la loro varietà, la diversa collocazione geografica fanno sì che l'UIC sia poco incisiva sulle problematiche specifiche di singole aree e singoli settori.

Un'altra organizzazione che rappresenta interessi diversi, come quelli di GI e IF, ma che restringe l'area geografica di riferimento è la *Communauté Européenne du Rail et des Companies d'Infrastructure*" (CER)⁷. La CER ha sede a Bruxelles e rappresenta i suoi associati, GI e IF di Paesi comunitari e non, presso le istituzioni europee. Sebbene vi sia una maggiore coerenza di obiettivi dal punto di vista territoriale, è indubbio che negli ultimi anni gli interessi tra Gestori d'Infrastruttura e Imprese Ferroviarie sono andati allontanandosi. L'effetto della divisione societaria che si è verificata in molti Paesi dell'Unione, ha fatto sì che oggi sia difficile sostenere delle posizioni unitarie nel campo del trasporto ferroviario.

Un primo effetto si è avuto nel tipo di aggregazione che si è riscontrata negli ultimi anni in Europa. Non più solo il raggruppamento di società ferroviarie in senso ampio che hanno come obiettivo primario lo sviluppo del trasporto e l'uniformità delle norme, ma delle Associazioni i cui membri, come appunto i GI e IF, hanno dei compiti più ristretti e definiti.

Sarebbe esagerato sostenere che vi sono due gruppi d'interesse contrapposti che si sono formati in seguito al recente processo di liberalizzazione; ma non si può certo negare che su alcuni temi, la visione dei GI e quella delle IF sia diversa. Questo avviene quando si tratta di prendere delle decisioni che si teme possano andare a vantaggio di uno e a svantaggio dell'altro. Un esempio chiarificatore può essere quello della *responsabilità verso terzi*, ovvero, ad esempio, quando si tratta di decidere chi deve risarcire un passeggero in caso di ritardo del treno. Per arrivare a una risposta bisogna chiarire tutta una serie di punti che sono per nulla scontati. Per prima cosa bisogna capire la causa del ritardo del treno; questa si può far risalire al materiale rotabile (e quindi all'IF), all'infrastruttura (e quindi al GI), a cause di forza maggiore (e in questo caso si deve stabilire se il passeggero ha diritto ad un qualche tipo di risarcimento). Una volta chiarito questo punto si deve poi decidere di che entità debba essere il risarcimento a seconda della causa, del tempo di ritardo, del tipo di treno o del tipo di biglietto.

Questa situazione è estremamente semplice e frequente, e può riguardare qualsiasi ferrovia d'Europa. Se la funzione di Gestore e Impresa fosse svolta dalla stessa società, come avveniva in Italia fino ad alcuni anni fa, la questione sarebbe certo più semplice. Ma se le società sono diverse e

⁶ UIC: Unione internazionale delle ferrovie

⁷ CER: Comunità Europea delle Ferrovie e delle Società d'Infrastruttura

se vi è un regime di concorrenza tra più Imprese Ferroviarie, allora anche un banale risarcimento entra in un sistema concorrenziale e deve essere sottoposto alle sue regole. È logico pensare che nel momento in cui un episodio del genere venga regolato, dovendo tener conto di tutte le possibili variabili, gli interessi esclusivi delle parti diventino un problema.

La volontà dei Gestori e delle Imprese di avere delle associazioni di riferimento per il proprio settore non va visto solo in un'ottica di tutela, ma come il miglior modo di dare il proprio contributo al rilancio del settore ferroviario in Europa.

Nel 2002 è nata a Bruxelles la *European Rail Infrastructure Managers (EIM)*. Come dice il nome stesso rappresenta gli interessi dei Gestori d'Infrastruttura presso le Istituzioni europee. Finora vi hanno aderito 12 GI, l'ultimo dei quali è stato proprio RFI⁸. Nella rete dei gestori che fanno parte dell'EIM passano circa il 30% delle merci e oltre la metà dei passeggeri in Europa, e questo ne fa un interlocutore di primo piano.

Da ultimo è opportuno osservare che la parte finale del lavoro si concentrerà sulla già citata *European-GTC*, e perciò nei paragrafi successivi è necessario introdurre i due soggetti che sono stati incaricati dalla Commissione Europea di prepararne la stesura: la CIT e RNE.

4.2 La CIT

Fondata nel 1902, il *Comité International des Transports par Chemins de Fer (CIT)*⁹ ha cambiato negli anni funzioni e obiettivi. Nata per aiutare le ferrovie ad applicare la Convenzione ferroviaria sul trasporto internazionale delle merci (CIM), prima, e la Convenzione ferroviaria sul trasporto internazionale dei viaggiatori (CIV), poi, la CIT ha oggi sede a Berna e negli ultimi anni ha diversificato le sue attività. Sicuramente è rimasta la vocazione giuridica dell'Associazione, che nel tempo ha contribuito attivamente con le altre Organizzazioni internazionali alla scrittura delle Convenzioni in campo ferroviario e alla loro revisione.

Oggi la CIT nell'ottica della divisione tra chi gestisce la rete e chi il trasporto, si può considerare l'Associazione delle Imprese Ferroviarie a livello europeo. Associa 125 imprese di trasporto ferroviario, di navigazione e di trasporto stradale in 40 Stati. I Gestori d'Infrastruttura hanno possibilità di diventare membri associati.

I principali compiti che l'Organizzazione riconosce a se stessa sono tre:

1. L'applicazione uniforme e l'implementazione della Convenzione Intergovernativa sul Trasporto Ferroviario Internazionale (COTIF)
2. La standardizzazione delle relazioni giuridiche tra
 - a. Cliente e Impresa Ferroviaria
 - b. Impresa Ferroviaria e Impresa Ferroviaria
 - c. Impresa Ferroviaria e Gestore d'Infrastruttura
3. Rappresentazione degli interessi rispetto alle Istituzioni Pubbliche e Private

Il terzo punto è il più generico e invariato negli anni. È logico che lo scopo primario di un'organizzazione di questo tipo sia proprio la tutela degli interessi dei suoi associati presso le diverse Istituzioni. Ma questo punto si è radicalizzato proprio in seguito alla diversificazione degli obiettivi tra Gestori e Imprese. In particolare dopo che i Gestori stessi hanno cominciato a creare delle Associazioni che li rappresentassero. Inoltre il difendere le proprie posizioni nelle Istituzioni racchiude in sé anche i punti 1 e 2.

Per quanto riguarda il primo punto, si è già detto sopra circa l'applicazione della COTIF in Europa e di tutti i problemi che porta con sé. La posizione della CIT al riguardo è sempre stata

⁸ RFI ha aderito all'EIM il 1° Novembre 2006

⁹ CIT: Comitato Internazionale dei Trasporti Ferroviari

favorevole all'applicazione della COTIF nella sua interezza, e cioè con tutte le sue Appendici. È noto che proprio in sede europea l'Associazione delle Imprese Ferroviarie si è spesa, con numerosi documenti e studi, per dimostrare la complementarità e la non conflittualità del diritto comunitario con quello della COTIF. Si vedrà più avanti come questa posizione venga ribadita durante la stesura della European – GTC. Il perché di una simile posizione, ultimamente in contrasto con la stessa Commissione e le Associazioni dei Gestori, è da ricercarsi in alcuni punti degli Appendici, in particolare, in quelle parti che favorirebbero la posizione delle Imprese rispetto a quella dei Gestori nei Contratti di utilizzo.

Quest'ultimo punto introduce il secondo obiettivo della CIT. Le relazioni giuridiche tra clienti, Imprese e Gestori sono il tema più specifico, ma allo stesso tempo fortemente collegato agli altri due obiettivi. Di questo infatti la CIT discute con le Istituzioni che sono competenti in materia, e proprio le relazioni giuridiche tra i diversi attori sono regolate dalla COTIF in tre sue Appendici¹⁰. Inoltre, come meglio vedremo nel prossimo capitolo, l'aspetto più spinoso dell'obiettivo 2 è proprio il tema della responsabilità giuridica, che è al centro della stesura della European - GTC.

In un sistema del trasporto ferroviario dove la concorrenza tra Imprese di trasporto diventa un principio portante, l'attenzione al cliente deve infatti aumentare anche in termini di risarcimento. Due Imprese che competono sullo stesso mercato possono distinguersi anche per l'entità del risarcimento e per i casi in cui questo viene concesso. Ad esempio nell'ipotesi di un ritardo di dieci minuti un'IF può concedere un rimborso parziale del biglietto e un'altra no. O per la stessa tipologia di ritardo, un'IF può concedere un rimborso totale del biglietto mentre un'altra un rimborso solo parziale. È facile dedurre come anche questioni del genere possano influenzare la scelta di un cliente verso l'una o l'altra Impresa.

Se il discorso si esaurisse in termini di pura scelta aziendale, l'obiettivo 2 non sarebbe così spinoso perché ogni Impresa sarebbe libera di decidere che rapporto avere con il cliente. In realtà la Commissione ha puntato molto negli ultimi anni nella tutela del consumatore e con il "Terzo pacchetto ferroviario" cerca proprio di far sì che su certi aspetti non sia solo il mercato a decidere. La CIT si ritrova quindi a dover discutere di questo con le Istituzioni europee che vogliono regolare la materia attraverso delle direttive, ma che soprattutto vogliono l'inserimento di certi principi di tutela del consumatore nei contratti di utilizzo della rete.

Secondo la Commissione i Contratti di utilizzo della rete sono il passaggio chiave per una reale implementazione dei principi di tutela dei consumatori. Infatti, se nel momento in cui viene richiesto l'utilizzo della rete ad un Gestore, l'Impresa richiedente si obbligasse a garantire certi standard minimi di comportamento verso il cliente, come ad esempio già avviene sul tema della sicurezza, allora si avrebbero delle garanzie che trovano origine in un contratto e non, invece, in semplici scelte di marketing.

4.3 RNE e gli One Stop Shop

Nel gennaio del 2004 i Gestori d'Infrastruttura europei hanno fondato un'Organizzazione in grado di contribuire al rilancio delle ferrovie: la *Rail Net Europe* (**RNE**). La sede è a Vienna e oggi conta 31 Gestori firmatari, tra membri a pieno titolo e associati.

Nelle pagine precedenti abbiamo elencato tutta una serie di organizzazioni che possono far pensare ad RNE come all'ennesima Associazione settoriale che si faccia carico di rappresentare gli interessi di una parte verso l'altra. Per un certo verso anche RNE ha questa funzione, ma essa nasce in seguito ad un progetto ben specifico che ha poi richiesto la creazione di una struttura di supporto.

¹⁰ Appendice CIM, CIV e CUI

Il 24 settembre del 2002 venne firmato a Berlino l'accordo Rail Net Europe; questo accordo fa seguito ad altri due che si erano limitati ad interessare alcune aree europee e il solo trasporto internazionale delle merci¹¹. I Gestori firmatari furono inizialmente 18¹² e l'obiettivo era quello di facilitare l'assegnazione delle capacità di infrastrutture su più reti, non solo per il trasporto delle merci ma anche per quello dei viaggiatori. Vi sono infatti una serie di ostacoli che limitano l'accesso al trasporto internazionale quando si devono interpellare più Gestori. Si può dire che l'accordo RNE prende alcuni spunti dai due accordi precedenti, ma, per la sua natura più generale, ne diventa in qualche modo anche il sostituto, tanto da necessitare la creazione di una vera e propria organizzazione come è avvenuto nel 2004.

La cooperazione dei Gestori per lo sviluppo del trasporto ferroviario è proprio uno dei punti cardine del "Primo Pacchetto Ferroviario". La Commissione lascia in questo ampia libertà agli interessati nel trovare gli strumenti pratici per attuarla. Con questo accordo viene creata una "rete comune di punti vendita nazionali", denominata *One Stop Shop Network (OSS Network)*. Per "punto vendita" si intende un ufficio, presente in ogni Gestore firmatario dell'accordo, al quale un'Impresa ferroviaria, che voglia fornire un trasporto ferroviario internazionale, si può rivolgere. Prima, ad esempio, nel caso si volesse richiedere l'assegnazione di una traccia che passasse sulla rete di più Stati, bisognava rivolgersi ad ogni singolo Gestore d'Infrastruttura nazionale e aspettare che questi si mettessero d'accordo tra di loro. Era insomma una procedura che scoraggiava lo sviluppo di tratte internazionali per la complessità burocratica e per la lunghezza dei tempi. Con la OSS network un'Impresa ferroviaria può invece rivolgersi ad un singolo "punto vendita", denominato *Contact OSS*, che si comporterà come una sorta di sportello unico, pensando a ricevere la domanda e a contattare tutti gli altri Gestori interessati dando alla fine un'unica risposta al richiedente. Nel caso venga accolta la domanda, si procederà ad un unico "**contratto di accesso**", e non più a tanti contratti quanti sono i gestori coinvolti come avveniva in passato.

In questo modo c'è una semplificazione non solo nel momento di presentazione della domanda, ma anche nella stipula del contratto che, essendo unico, offre maggiori garanzie all'Impresa richiedente.

Con l'introduzione di un unico contratto di accesso va dato atto ai Gestori d'Infrastruttura di aver fatto un grosso passo in avanti nel processo di semplificazione delle norme e delle procedure voluto fortemente dalla Commissione. È poi un esempio chiaro di come spesso le norme possano favorire uno sviluppo economico, in questo caso un aumento del numero dei contratti di accesso. A questo proposito va segnalata la possibilità per l'Impresa di scegliere se richiedere una delle tracce internazionali offerte dai Gestori, le *pre-planned paths*, o se richiedere delle tracce "su misura", le *tailor-made paths*. Il passo successivo è creare un impianto unico sul quale ogni contratto possa essere impostato. Cioè fare in modo che i diritti e doveri fondamentali dell'Impresa verso il Gestore, e del Gestore verso l'Impresa, siano simili in tutta Europa.

Ancora una volta questo è stato necessario in seguito alla separazione che c'è stata negli ultimi anni tra GI e IF. Nel paragrafo precedente si poneva il quesito di cosa fare nel caso un treno sia in ritardo e nello specifico di quale tutele debba avere un viaggiatore. Per completare l'esempio si deve introdurre un altro soggetto interessato oltre all'Impresa ferroviaria e al viaggiatore: il Gestore d'Infrastruttura. Il ritardo infatti non solo può essere dovuto ad un guasto tecnico del treno

¹¹ L'accordo BELIFRET firmato nel 1997 che istituisce il "primo corridoio europeo" di trasporto internazionale delle merci e che interessava i gestori di rete di Lussemburgo, Belgio, Francia, Italia e Spagna.

L'accordo NORTH-SOUTH FREIGHT FREEWAYS formato nel giugno 2001 dai GI di Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Norvegia, Svezia, Svizzera, che istituisce cinque corridoi europei per il trasporto internazionale delle merci.

¹² Sono i Gestori d'infrastruttura di Danimarca, Svezia, Svizzera, Germania, Ungheria, Norvegia, Austria, Olanda, Regno Unito, Spagna, Portogallo, Francia, Italia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo.

o a cause di forza maggiore, ma è possibile che la causa si ritrovi nella rete. In una tale situazione l'Impresa dovrebbe risarcire il viaggiatore e in seguito chiedere al Gestore l'importo risarcito.

Questo esempio ci fa capire come un semplice ritardo di un treno può avere dietro tutta una serie di conseguenze che la Commissione è intenzionata a regolare. Si può pensare infatti al caso in cui invece di un ritardo vi sia un incidente, con dei danni a delle merci o bagagli, o addirittura con il ferimento o la morte di persone. Si può anche pensare che un trasporto ferroviario internazionale coinvolge più Imprese ferroviarie e più Gestori e che spesso a un incidente può concorrere più di una causa in misura diversa. È facile dedurre che ogni soggetto sia interessato a tutelarsi di fronte ad una legislazione che lo può colpire ben oltre l'aspetto economico. Questo spiega, quindi, gran parte delle difficoltà che GI, IF, e Commissione (quest'ultima in un ruolo *super partes*) stanno incontrando nella stesura di quelle norme e di quei termini generali che dovrebbero fare da impianto ai vari "Contratti d'accesso", ossia le European – GTC.

5 EUROPEAN GENERAL TERMS AND CONDITIONS

Da quanto si è scritto finora si capisce che l'armonizzazione delle norme riguardanti il trasporto ferroviario internazionale deve passare attraverso un processo lungo e complesso. Infatti non solo bisogna mettere assieme interessi diversi come quelli di GI e IF, ma c'è anche da considerare la diversa nazionalità di quest'ultimi, essa stessa motivo di posizioni differenti nella politica ferroviaria. La complessità di questo processo è stata descritta solo in parte nel lavoro qui presente. Esso, infatti, non ha la pretesa in poche pagine di trattare in modo completo quello che è stato fatto in Europa in questi anni; l'intenzione bensì è quella di segnare un percorso attraverso il quale arrivare ad uno dei problemi più spinosi che il rilancio del trasporto ferroviario deve affrontare: il rapporto tra GI e IF. Se, come riportato nel Libro Bianco della Commissione, la concorrenza può essere uno degli strumenti più efficaci per migliorare i servizi ferroviari, è necessario creare un sistema di assegnazione delle tracce europee il più possibile trasparente ed efficace. Si può realizzare ciò solo se si comincia con l'eliminare le differenze contrattuali che vigono nei diversi Paesi, se insomma si hanno garanzie comuni indipendentemente dal Gestore con il quale si deve trattare.

Apparentemente questo lavoro sembra andare nella direzione voluta dalle IF, ma in realtà i GI hanno avuto un ruolo di impulso in questo senso. RNE in particolare, come accordo prima e come Associazione in seguito, ha individuato nella semplificazione burocratica uno dei passi da fare per aumentare il volume di traffico ferroviario: il *One Stop Shop Contact* ne è un esempio. Se si vuole facilitare l'assegnazione delle tracce internazionali con un sistema di sportelli unici sparsi per l'Europa che hanno la caratteristica dell'uniformità, allora ne segue che anche il contratto che l'Impresa Ferroviaria si trova a firmare deve avere questa caratteristica.

Questo esempio fa capire come anche i GI siano interessati a una revisione dei modelli contrattuali di utilizzo della rete, ma non c'è dubbio che le IF possano avere molto da guadagnare da questa riforma. Di qui la volontà della Commissione di coinvolgere le due parti attraverso le organizzazioni di cui sono membri.

Da un lato in questi anni i rappresentanti delle due categorie hanno composto delle fratture dovute alle diverse storie che i sistemi ferroviari europei hanno avuto nei decenni passati. Le organizzazioni ferroviarie sono stati luoghi di dialogo tra le diverse Ferrovie. L'esistenza oggi di CIT, RNE, EIM e delle altre associazioni che rappresentano Gestori d'Infrastruttura e Imprese Ferroviarie, facilita il compito della Commissione, anche se non bisogna dimenticare le differenti posizioni che vi sono all'interno di esse.

Dall'altro c'è da auspicare che queste associazioni dialoghino tra di loro in modo efficace, avendo come obiettivo ultimo non tanto l'interesse dei propri associati ma quello del trasporto ferroviario nel suo insieme.

Per far questo è necessario che ciascuna delle parti, GI e IF, si senta tutelata nella stesura del contratto da articoli che possano far pendere i vantaggi da una parte o dall'altra. Se questo avverrà si farà un passo decisivo verso l'integrazione del sistema ferroviario europeo e verranno composti gran parte di quegli interessi economici e giuridici all'origine delle divisioni tra GI e IF. Ecco perché la Commissione sta investendo così tanto per arrivare ad una bozza di contratto per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie in Europa in breve tempo.

5.1 Che cosa sono le E-GTC

Nel giugno del 2005 la Commissione Europea ha invitato i Gestori d'Infrastruttura e le Imprese Ferroviarie a definire un struttura contrattuale comune per l'utilizzo delle Infrastrutture ferroviarie in Europa: lo "*European General Terms and Conditions of Use of the Railway Infrastructure*" (**E-GTCs**). Si tratta di regolare a livello europeo il contratto che viene firmato nel momento in cui il Gestore d'Infrastruttura assegna una certa traccia ad un Impresa Ferroviaria. Fino ad oggi questo documento, il già citato *contratto d'accesso*, è diverso da Paese a Paese.

La regolazione del contratto di utilizzazione dell'infrastruttura, nome tecnico del contratto d'accesso, non è una novità, sono già presenti infatti dei riferimenti normativi sia del diritto uniforme che di quello comunitario.

Al livello internazionale la Convenzione COTIF 1999 si occupa della relazione tra Gestore d'Infrastruttura e Impresa Ferroviaria nel già citato appendice E, ossia la CUI. La CUI va a coprire proprio il contratto di utilizzazione delle infrastrutture che GI e IF firmano. Eppure vi sono dei vuoti normativi che la Commissione vuole riempire, senza parlare delle presunte incompatibilità che vi sarebbero tra alcuni allegati della COTIF e la legislazione comunitaria, che stanno rallentando il processo di adesione della CE alla Convenzione sul trasporto internazionale ferroviario. Ad ogni modo la CUI rimane un punto di riferimento per la scrittura della bozza: il testo dell'Appendice E è stato preso come base per la scrittura di parti importanti della E-GTC.

A livello europeo il primo pacchetto ferroviario, tramite la direttiva 2001/14/CE¹³, regola proprio l'allocazione della capacità d'infrastruttura. Anche in questo caso però si sono evidenziati dei limiti: la direttiva è stata attuata in modo diverso nei vari Stati membri, venendo meno all'obiettivo di uniformità contrattuale che le istituzioni europee avevano in mente. Questo la rende uno strumento insufficiente per l'armonizzazione contrattuale.

Nel progetto sono state coinvolte tutte quelle Associazioni che rappresentano in modo diverso le due Parti: UIC, CER, EIM, ERFA¹⁴, ma soprattutto RNE, in rappresentanza dei Gestori d'Infrastruttura, e CIT, a nome delle Imprese Ferroviarie, che hanno il ruolo più attivo nella stesura della bozza. Anche l'OTIF ha partecipato alle riunioni, ma in funzione di semplice osservatore esterno.

Le E-GTC vanno viste all'interno di un quadro più generale nel processo di riforma del sistema ferroviario europeo. All'interno dell'obiettivo primario del rilancio del trasporto su ferro, le E-GTC fanno parte di quegli strumenti di semplificazione normativa che dovrebbero spingere GI e IF a cooperare in un contesto più chiaro ed equilibrato. Questi sono i presupposti per creare un sistema di concorrenza che la Commissione considera indispensabile per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi di trasporto ferroviario.

Se invece vogliamo ipotizzare i vantaggi che un lavoro del genere può portare alle due parti in causa, possiamo immaginare che, da un lato, i GI avranno una maggiore capacità di dialogare tra di loro, e magari di stipulare accordi internazionali avendo un "linguaggio contrattuale" comune; dall'altro, le IF si sentiranno maggiormente tutelate in Europa e quindi spinte a insediarsi in mercati nuovi. Il risultato dovrebbe essere una maggiore offerta e una maggiore domanda di tracce ferroviarie, con il conseguente aumento del volume di traffico complessivo.

Nel concreto i punti sui quali si è sviluppato il lavoro sono quattro¹⁵:

- **Gli obblighi contrattuali delle parti riguardanti l'uso dell'infrastruttura:** accesso all'infrastruttura, materiale rotabile, personale, modalità d'uso, disturbi di tipo operativo, ecc...
- **Un regime bilanciato di diritti e doveri,** ma senza pregiudicare le specifiche prerogative dei GI per regolare il corretto uso della rete: il potere di fermare un treno, il ritiro di materiale rotabile o personale, risoluzione di problemi di tipo operativo, la manutenzione dei binari, ed efficienza dell'infrastruttura.

¹³ "relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza"

¹⁴ ERFA: European Rail Freight Association, ossia l'Associazione che rappresenta le Imprese Ferroviarie del trasporto merci. Inoltre questa associazione non ha mai inviato propri rappresentanti alle riunioni, ma si è limitata ad inviare delle osservazioni scritte alla CIT.

¹⁵ Questi quattro punti sono indicati da un documento di presentazione della E-GTC preparato da RNE

- **Misure contrattuali** circa la risoluzione di un contratto, la riservatezza contrattuale o eventuali controversie.
- **Clausole in materia di pagamento** del canone d'accesso e di corrispettivi per servizi

5.2 Un percorso difficile

Il 16 e 17 novembre 2006 si è svolta l'ultima riunione per la stesura di una bozza comune della E-GTC. Il lavoro era iniziato nel luglio del 2005 e la prima bozza era stata presentata nel novembre dello stesso anno. Il testo approvato non è completo perché alcune parti, sulle quali non si è trovato un accordo, sono state lasciate in bianco con la volontà di lavorarci più avanti.

Il bilancio può essere considerato più o meno soddisfacente, ma non c'è dubbio che gli ostacoli per arrivare fin qui sono stati numerosi. Prima di tutto gli autori del progetto sono delle associazioni convinte di avere interessi per lo più divergenti. In questi mesi CIT e RNE si sono corretti a vicenda le proprie proposte, soprattutto nella parte riguardante la responsabilità di GI e IF in caso di incidente o danni. Su questo tema la CIT voleva che si riproponesse il modello di responsabilità della CUI, che viceversa RNE considerava troppo sbilanciato a favore delle IF. Con la bozza di novembre si è raggiunto un accordo che bilancia le responsabilità tra GI e IF. Un capitolo a parte¹⁶, sul quale ancora non è stato trovato un testo comune, è stato riservato ai casi di risarcimento per ritardo o mancato arrivo del treno.

La parte sugli indennizzi non è l'unica a non aver trovato una soluzione. La CIT ha usato i lavori per la stesura del progetto al fine di mettere nero su bianco alcuni punti a cui le IF tengono particolarmente: ad esempio una precisa correlazione tra il livello qualitativo delle infrastrutture e le tariffe per l'utilizzo delle stesse. RNE, da parte sua, ha rimandato questi argomenti a discussioni future; bisogna infatti tener conto che l'associazione dei GI non solo deve essere fedele alle posizioni dei propri membri, ma anche a quelle degli Stati dove i GI operano.

La lentezza dei lavori non va cercata solo nel merito delle questioni che spesso hanno diviso RNE e CIT, ma anche nelle procedure con cui sono stati organizzati gli incontri. Va chiarito subito che la bozza, approvata nel novembre scorso, non è stata ratificata in modo ufficiale dalle organizzazioni che l'hanno preparata. Questo si deve al fatto che alle riunioni di questi mesi le associazioni hanno inviato gruppi di lavoro ristretti che si occupano nello specifico dell'accesso alle infrastrutture e di tutti i temi ad esso legati. Il testo concordato da chi ha lavorato al progetto deve essere ora sottoposto all'approvazione degli organismi competenti di ciascuna associazione. Ovviamente questi gruppi di lavoro avevano mandati limitati agli ordini del giorno delle riunioni a cui partecipavano ed eventuali novità richiedevano un mandato nuovo per la riunione successiva. In aggiunta il gruppo di lavoro di RNE, oltre a dover tener conto del parere ultimo dell'*Assemblea Generale* dell'associazione, ha via via chiesto ai rappresentanti degli associati di riportare il parere degli Stati di appartenenza riguardo i vari temi. È infatti opportuno ricordare che i GI hanno la rete in concessione e la questione riguardante l'accesso all'infrastruttura è di competenza statale.

5.3 Il ruolo della Commissione Europea

La posizione che la Commissione Europea ha assunto nell'estate del 2006 rispetto al diritto uniforme della COTIF è stata già riportata nel capitolo 3. Quello che può essere aggiunto in questa parte finale del lavoro è l'effetto che essa ha avuto rispetto alla stesura della bozza delle E-GTC.

In realtà già nel settembre del 2005 la Commissione aveva inviato a GI e IF una lettera nella quale si elencavano una serie di incongruenze tra il diritto europeo e le norme della COTIF, ma la novità è stata la richiesta agli Stati membri, che avevano ratificato la COTIF, di dichiarare la non applicazione delle Appendici E (CUI), F (APTU) e G (ATMF). Fino ad oggi ben otto Paesi europei

¹⁶ Il capitolo 4 della bozza delle E-GTC

hanno aderito all'invito: Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, e Regno Unito. Naturalmente rispetto alle E-GTC la sola appendice che interessa è la CUI e, proprio in riferimento ad essa, la Commissione lamentava in un'altra lettera, l'eccessivo appiattimento di alcuni capitoli della bozza rispetto alla COTIF. Di fatto si chiedeva di rivedere intere parti del documento.

Rispetto a questo nuovo scenario, in forza anche del seguito che la Commissione ha avuto da Stati così influenti, la forza contrattuale di RNE all'interno dei lavori è indubbiamente aumentata. Questo lo si può vedere dai capitoli della bozza che sono stati riscritti, ma anche da quelli che sono rimasti in sospeso.

Al di là del fatto che, su alcune parti, la posizione di RNE può aver prevalso o meno, credo si debba riconoscere che la bozza approvata dai gruppi di lavoro lo scorso 17 novembre rappresenti un compromesso soddisfacente per entrambe le parti. Gli stessi delegati della CIT che hanno partecipato alla stesura, nella lettera con cui chiedono al loro Comitato di approvare il testo della E-GTC, si dichiarano soddisfatti per il risultato ottenuto in virtù proprio degli interessi contrapposti dei redattori. Si sottolinea la possibilità in futuro di poter cambiare le parti considerate insoddisfacenti e di negoziare quelle lasciate in sospeso. In questo la CIT è perfettamente d'accordo con RNE: il testo scritto finora riguarda la prima fase del lavoro, durata dal luglio 2005 alla fine del 2006, che ha fissato una "**struttura comune e dei principi comuni**". Questa prima fase dovrà comprendere, nel corso del 2007, la ricerca del consenso di tutte le Istituzioni, Associazioni, GI e IF interessate alla E-GTC.

Il consenso verso questa bozza è necessario per sviluppare i principi condivisi e trovare un accordo sulle questioni rimaste in sospeso. Questo nello schema proposto da RNE, ma sul quale concordano tutti, rappresenta l'inizio della seconda fase che dovrebbe chiudersi con l'implementazione dei **Termini** e delle **Condizioni Generali** (GTC) da parte dei Gestori d'Infrastruttura entro il 2009.

In realtà riguardo le modalità d'implementazione della E-GTC, nonostante si sia trovato un accordo unanime, rimane ancora molto da definire. Dopo aver deciso che il progetto sarà rivolto non solo al traffico internazionale, ma anche a quello nazionale, è rimasto il problema su come inquadrare giuridicamente le E-GTC. RNE ha proposto di considerarle al pari di una direttiva europea per tutelare i GI non ancora pronti ad implementarla, ma questo punto a mio avviso va chiarito meglio. L'efficacia di un progetto simile sta infatti proprio nell'uniformità con cui verrà recepita dai vari GI europei, in modo da garantire alle IF pari condizioni d'accesso e di esercizio al mercato ferroviario. Altra cosa sono i tempi e le modalità con cui arrivare a questo obiettivo. D'altro canto è comprensibile che alcuni GI chiedano un po' più di tempo visto che il panorama ferroviario europeo, in termini di livello tecnico e organizzativo, è assai vario.

CONCLUSIONI

Le E-GTC rappresentano uno dei tanti strumenti normativi che le istituzioni europee si sono posti di realizzare per una riforma del sistema ferroviario. Il lavoro da fare è ancora molto e gli esiti sono incerti. Non si sa quindi se in futuro si arriverà ad un testo completo condiviso da tutti; e ancora meno si può dire se ci sarà un'implementazione uniforme delle sue norme.

Tuttavia un qualche risultato si può già immaginare. Il lavoro sulle E-GTC può servire in futuro sia nel metodo che nel merito delle questioni trattate. Per rendere più esplicito questo concetto cercherò di organizzare le mie conclusioni in tre punti:

- **I risultati già conseguiti finora:** già il fatto che dopo un anno e mezzo il lavoro non sia stato affossato può essere visto come un parziale successo. Il rischio era reale perché si trattava di mettere insieme posizioni che inizialmente sembravano inconciliabili. Questo è stato possibile, tra l'altro, grazie a un ruolo attivo della Commissione Europea, che ha vigilato ma ha anche preso posizioni difficili, che rischiavano di scontentare alcuni partecipanti ai lavori. Oltre questo, però, è emersa la consapevolezza generale circa la necessità di regolare in maniera più precisa l'utilizzo delle infrastrutture. Tale presa di coscienza servirà in futuro anche nel caso il progetto sulle E-GTC non si riveli un successo.
Altro risultato è stato il fatto che questi lavori hanno contribuito a rafforzare la pratica della collaborazione tra GI e IF, attraverso le loro Organizzazioni internazionali. RNE in particolare è una Associazione relativamente giovane e lo stesso si può dire dell'EIM. Entrambe rappresentano, seppur in modo diverso, gli interessi dei Gestori e c'è da auspicare che nei prossimi anni soprattutto l'attività di RNE cresca notevolmente. Se il suo obiettivo principale rimarrà lo sviluppo del trasporto ferroviario internazionale, sarà necessario però una sempre maggiore collaborazione con le IF europee. L'esperienza accumulata per questo progetto servirà come base per ulteriori collaborazioni tra le due parti.
- **L'estensione di alcune soluzioni a livello generale:** appare chiaro che l'esigenza di chiarire il rapporto tra diritto comunitario e diritto uniforme non derivi solo dalla scrittura di questo progetto. Semmai i lavori sulle E-GTC hanno anticipato alcuni nodi che comunque sarebbero emersi in seguito. Nel caso specifico si può auspicare che le soluzioni trovate per la stesura del progetto possano servire a chiarire il futuro della COTIF rispetto al trasporto ferroviario europeo. A mio avviso un rafforzamento del sistema europeo non dovrebbe andare a discapito della Convenzione sul Trasporto Ferroviario Internazionale. La sua Organizzazione di riferimento, l'OTIF, potrà avere un ruolo per rafforzare la collaborazione tra i Paesi europei e i Paesi extracomunitari firmatari della Convenzione. Per questo c'è da sperare che nei prossimi mesi vengano superati i problemi che la Commissione ha posto rispetto alle tre Appendici della COTIF che sarebbero in contrasto con la normativa comunitaria.
- **Temi ancora da discutere ma importanti per il quadro generale europeo:** nonostante sia stato solo accennato nel mio lavoro, penso che sia fondamentale avere degli organismi di sorveglianza dotati di poteri adeguati. Se sarà trovato un assetto normativo equilibrato tra GI e IF, questo non basterà a garantire le parti da eventuali mal funzionamenti del sistema. Anche durante i lavori per le E-GTC questo aspetto è stato considerato tra i più sensibili, ma questa parte per ora non è stata chiarita. C'è quindi da sperare che venga trovata una soluzione nelle riunioni dei prossimi mesi e che il modello possa essere esteso a livello più generale.

Per molti anni il settore ferroviario è stato considerato strategico per la politica degli Stati ed ancora oggi la loro influenza è molto forte. Sarà quindi difficile imporre dall'alto delle norme che ne mettano in discussione l'autorità. Per questo bisogna far emergere il più possibile gli interessi convergenti tra Gestori e Imprese ferroviarie rispetto a un sistema di norme chiaro e condiviso. In questo modo sarà possibile produrre una spinta dal basso verso un'integrazione del sistema ferroviario europeo che appare sempre più necessaria.

BIBLIOGRAFIA

Testi

Conforti B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 1997

Articoli

Rossi F., *L'autonomia del gestore dell'infrastruttura nel processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Amministrazione Ferroviaria, anno XXX n.6, Ed Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano (CAFI)

Rossi F., *Recepimento nell'ordinamento italiano del Primo Pacchetto Ferroviario*, Amministrazione Ferroviaria, anno XXX n.9, Ed Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano (CAFI)

Rossi F., *La cooperazione tra gestori dell'infrastruttura nell'assegnazione della capacità su più reti*, Amministrazione Ferroviaria, anno XXX n.10, Ed Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano (CAFI)

Dentato A., *Due regimi giuridici a confronto*, Amministrazione Ferroviaria, anno XXXIII n. 11, Ed Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano (CAFI)

Siti internet

www.rfi.it

www.ferroviedellostato.it

www.un.org

www.europa.eu

www.railneteuropa.com

www.cit-rail.org

www.eimrail.org

www.cer.be