

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci

(COM(2004) 144 def. — 2004/0050 (COD))

(2005/C 221/03)

Il Consiglio, in data 28 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere il 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHAGAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La proposta di regolamento all'esame fa parte del «**Terzo pacchetto ferroviario**», adottato dalla Commissione europea il 3 marzo 2004 e comprendente anche:

— la modifica della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (COM(2004) 139 def.),

— la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (COM(2004) 143 def.),

— la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def.)

e:

— la comunicazione della Commissione intitolata «Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo: il terzo pacchetto ferroviario» (COM(2004) 140 def.) e

— il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla graduale liberalizzazione del mercato del trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia (SEC(2004) 236) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ N.d.T.: documento non disponibile in lingua italiana.

1.2 Il **primo pacchetto ferroviario** (detto anche pacchetto «Infrastruttura»), entrato in vigore dal 15 marzo 2001 e che doveva essere attuato nell'ordinamento degli Stati membri entro il 15 marzo 2003, era costituito dai seguenti elementi:

— la modifica della direttiva 91/440/CEE, incluso, tra l'altro, il libero accesso alla rete transeuropea per il trasporto ferroviario di merci entro il 15 marzo 2003 e la liberalizzazione totale del trasporto internazionale di merci per ferrovia entro il 15 marzo 2008 ⁽²⁾,

— l'estensione dell'ambito di applicazione della licenza europea delle imprese ferroviarie (modifica della direttiva 95/18/CE) ⁽³⁾,

— l'armonizzazione delle disposizioni relative alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (in sostituzione della direttiva 95/19/CE) ⁽⁴⁾.

1.3 Nell'ottobre 2003, la Commissione europea ha presentato alla Corte europea di giustizia un ricorso contro i 9 Stati membri che non hanno notificato il recepimento del primo pacchetto ferroviario nella legislazione nazionale. Nel maggio 2004, cinque paesi non avevano ancora provveduto a tale notifica, mentre due Stati membri avevano recepito solo parzialmente le disposizioni nel diritto nazionale.

⁽²⁾ Direttiva 2001/12/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽³⁾ Direttiva 2001/13/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽⁴⁾ Direttiva 2001/14/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

1.4 Il **secondo pacchetto ferroviario** è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il 30 aprile 2004 e deve essere recepito nel diritto nazionale entro il 30 aprile 2006. In esso figurano i seguenti documenti:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE che prevede di anticipare il libero accesso al mercato per il trasporto ferroviario internazionale di merci al 1° gennaio 2006 e di liberalizzare il trasporto nazionale di merci per ferrovia, compreso il cabotaggio, a partire dal 1° gennaio 2007 ⁽¹⁾,
- la direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie ⁽²⁾,
- il regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea ⁽³⁾,
- la modifica della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità (96/48/CE) e della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale (2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Il primo e il secondo pacchetto ferroviario hanno fornito le basi giuridiche per la creazione di un mercato interno del trasporto ferroviario di merci. Le misure riguardano aspetti quali l'accesso al mercato, il rilascio delle licenze e i certificati di sicurezza delle imprese ferroviarie, l'accesso all'infrastruttura e il calcolo dei diritti di utenza, la creazione di un quadro giuridico in materia di sicurezza delle ferrovie e infine l'interoperabilità tecnica del sistema ferroviario.

1.6 La proposta oggetto del presente parere completa il quadro giuridico già definito per la liberalizzazione dei mercati con misure volte a migliorare la qualità del trasporto di merci.

2. La proposta della Commissione

2.1 La proposta di regolamento all'esame prevede un miglioramento della qualità del trasporto ferroviario di merci attraverso un accordo contrattuale stipulato tra le imprese ferroviarie e i clienti in materia di indennità. Per la Commissione è stata soprattutto la mancanza di qualità e di affidabilità del trasporto ferroviario di merci a causare la modesta quota delle

ferrovie nell'aumento del volume di traffico e la riduzione della loro quota di mercato rispetto ad altri modi di trasporto.

2.2 La Commissione spera che l'applicazione del regime di indennità spinga le imprese ferroviarie a rendere più efficienti i servizi di trasporto merci. La Commissione parte dal presupposto che col tempo la concorrenza eserciterà una forte pressione in favore di un miglioramento della qualità; tuttavia l'effettiva apertura del mercato europeo del trasporto ferroviario di merci non avviene, a suo parere, con la dovuta rapidità. Alle nuove imprese spetta solo una quota di mercato che va dal 3 al 4 %, mentre in numerosi Stati membri non esiste affatto concorrenza.

2.3 La proposta di regolamento obbliga le imprese ferroviarie e i clienti a fissare nei contratti di trasporto requisiti di qualità e a prevedere il pagamento di indennità in caso di mancata osservanza. Le parti sono obbligate a stabilire, per contratto, almeno i seguenti requisiti di qualità:

- gli orari per la consegna delle merci, dei carri o dei treni,
- l'orario di arrivo e l'indennità per ritardi,
- l'indennità in caso di perdita o avaria delle merci,
- l'indennità in caso di soppressione di un treno da parte dell'impresa ferroviaria o del cliente,
- un sistema di controllo della qualità.

2.4 In caso di perdita, avaria, ritardi, mancata informazione sui ritardi, perdita o avaria della merce causate da ritardi, la proposta di regolamento fissa un'indennità minima e una massima. Ad esempio, in caso di avaria l'indennità massima fissata è di 75 euro al chilogrammo di massa lorda. In caso di ritardi per trasporti a treno completo, l'indennità deve essere compresa tra il 5 % e il 25 % del prezzo del trasporto. In caso di mancata informazione sui ritardi, l'indennità è pari ad un minimo del 5 % del prezzo del trasporto.

2.5 Le parti sono obbligate a stabilire un'indennità in caso di soppressione di un treno da parte dell'impresa ferroviaria o del cliente e possono fissare indennità in caso sia di dichiarazione del valore delle merci sia di interesse alla consegna.

⁽¹⁾ Direttiva 2004/51/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽²⁾ Direttiva 2004/49/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 881/2004 - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁴⁾ Direttiva 2004/50/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

2.6 La responsabilità è esclusa in caso di colpa di una delle parti, colpa o altro comportamento imputabile a terzi, forza maggiore oppure circostanze impossibili da evitare o dalle conseguenze imprevedibili. Nei casi in cui la responsabilità è imputabile al gestore dell'infrastruttura, l'impresa ferroviaria corrisponde l'indennità prevista e ne chiede il rimborso allo stesso gestore.

2.7 In caso di partecipazione di più imprese, esiste una «responsabilità solidale» tra tutte le imprese coinvolte, indipendentemente dall'impresa che abbia causato effettivamente il ritardo o l'avaria.

3. Osservazioni sulla proposta della Commissione

3.1 Per garantire un sistema di trasporto sostenibile e un rapporto equilibrato tra i diversi modi di trasporto, come auspicato nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010, la Comunità si è posta tra i suoi obiettivi l'aumento della quota di trasporto merci delle ferrovie. Una delle strategie per il conseguimento di tale obiettivo consiste nel migliorare la qualità dei servizi nel trasporto ferroviario di merci: si tratta di un approccio sostanzialmente condivisibile.

3.2 La Commissione propone un sistema di incentivi che permettano di migliorare la qualità e soprattutto la puntualità, onde evitare il pagamento di indennità. Normalmente, gli operatori del mercato reagiscono ad un aumento del rischio finanziario rappresentato dalle possibili indennità con un incremento dei prezzi.

3.3 Ci si deve chiedere se l'approccio proposto dalla Commissione sia o no adeguato.

3.4 L'ambito di applicazione si estende ai trasporti nazionali ed internazionali. La stessa Commissione afferma, nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento, che prescrizioni contrattuali di qualità già esistono e sono più frequenti nei trasporti nazionali e meno frequenti nei trasporti internazionali. In un altro punto del documento, la Commissione sottolinea l'esistenza di problemi soprattutto in presenza di più imprese ferroviarie, il che avviene principalmente nei trasporti internazionali.

3.5 Considerando che si interviene nella conclusione di accordi contrattuali tra partner commerciali — qui non si tratta di protezione dei consumatori — è opportuno chiedersi se un ambito di applicazione più limitato per il trasporto internazionale di merci non risulti più adeguato.

3.6 Occorrerebbe inoltre riflettere sugli incentivi esistenti in alternativa alla fissazione di indennità e stabiliti da una regola-

mentazione europea unica per tutto il settore ferroviario e da aggiungere alla Convenzione internazionale COTIF (CIM) già in vigore. Ad esempio l'articolo 11 della direttiva 2004/14/CE già prevede la possibilità di concedere premi sulle tariffe delle infrastrutture alle imprese che riducono al minimo le perturbazioni o che migliorano le prestazioni del sistema.

3.7 Al fine di promuovere il trasporto ferroviario di merci, bisogna assolutamente evitare una disparità di trattamento dei diversi modi di trasporto in concorrenza tra loro.

3.8 Questo porta a chiedere quali disposizioni comunitarie comparabili siano in vigore per il trasporto aereo di merci e il trasporto di merci su strada. Gli accordi internazionali prevedono, in caso di avaria o perdita, indennità notevolmente inferiori (la convenzione di Montreal per il trasporto aereo stabilisce una somma pari ad un terzo di quella massima fissata nel regolamento all'esame, la convenzione CMR relativa al trasporto internazionale di merci su strada stabilisce un ammontare pari ad un sesto di quello massimo fissato dal regolamento).

3.9 Non è chiaro quale rapporto vi sia tra il sistema di controllo della qualità definito di comune accordo tra le parti e le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) elettronica nell'ambito del trasporto di merci. La questione del controllo elettronico del movimento ferroviario di merci in tempo reale e su scala europea rientra nell'ambito delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) relative al trasporto di merci. Tale sistema definisce i presupposti tecnici armonizzati e le condizioni di comunicazione. Tuttavia, la loro applicazione e attuazione richiedono ancora notevoli investimenti e diversi anni di tempo.

3.10 La proposta dà alle imprese ferroviarie la possibilità di chiedere al gestore dell'infrastruttura, qualora quest'ultimo sia responsabile dei ritardi, il rimborso delle indennità corrisposte.

3.11 Anche in questo caso, è possibile che vi siano tentativi di aggirare l'ostacolo, ad esempio aumentando i prezzi delle tratte ferroviarie (rischio supplementare) oppure introducendo meccanismi per ammortizzare i ritardi in sede di programmazione degli orari. Viste le limitate capacità infrastrutturali, questa sarebbe una reazione poco auspicabile. Nel settore del trasporto aereo, è stato possibile osservare questo fenomeno già dopo l'entrata in vigore della direttiva sull'indennità dei passeggeri. Il calcolo del rischio è estremamente complicato per il gestore dell'infrastruttura in quanto non conosce né può influenzare il valore del flusso di merci e l'ammontare dell'indennità che ne risulta.

3.12 Occorre tener conto del fatto che le infrastrutture nei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale si trovano in una situazione peggiore e richiedono notevoli investimenti. Le disposizioni del regolamento relative all'indennità potrebbero pertanto causare grossi problemi.

3.13 In base alla proposta, la determinazione delle responsabilità e le richieste di risarcimento da parte delle imprese ferroviarie nei confronti dei gestori delle infrastrutture comportano notevoli spese. Anche l'imputazione delle responsabilità in caso di coinvolgimento di più imprese ferroviarie risulta onerosa.

3.14 La prospettiva di dover pagare un'indennità elevata non deve pertanto far sì che le imprese ferroviarie mettano a rischio la sicurezza al fine di rispettare i termini per la consegna. Bisogna inoltre evitare che le stesse imprese ferroviarie esercitino una eccessiva pressione sui loro lavoratori, con il pericolo che non vengano rispettati gli orari di lavoro e i tempi di guida e di riposo.

3.15 Nel suo parere sul secondo pacchetto ferroviario, il CESE ha già sottolineato come le condizioni sociali nel trasporto su strada rappresentino svantaggi concorrenziali per il trasporto ferroviario di merci. Ma questo non vuol dire che si debbano adeguare le condizioni di lavoro nel settore del trasporto ferroviario a quelle esistenti nel settore dei trasporti

su strada, incitando le imprese a non rispettare le disposizioni e ad esercitare una pressione sui lavoratori.

4. Conclusioni

4.1 Il CESE approva in linea di massima le misure per migliorare la qualità del trasporto di merci per ferrovia.

4.2 Incentivi di natura positiva sono da preferire a norme rigide sull'indennità, le quali potrebbero comportare il tentativo di aggirare l'ostacolo e dare origine ad un complicato sistema di rimborso. Questo concerne in particolare il ruolo dei gestori delle infrastrutture.

4.3 Le misure per migliorare la qualità del trasporto ferroviario di merci non devono comportare discriminazioni nei confronti di altri modi di trasporto.

4.4 Il CESE invita la Commissione ad esaminare le ripercussioni di tali misure sulle imprese e sui gestori delle infrastrutture dei nuovi Stati membri.

4.5 Il CESE insiste affinché le misure per il miglioramento della qualità nel trasporto merci non portino le imprese a cercare di aggirare l'ostacolo a scapito della sicurezza e delle condizioni di lavoro.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND
