



Bruxelles, 27.9.2016
COM(2016) 619 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei
passenger nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n.
2006/2004**

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Il regolamento (UE) n. 181/2011¹ («il regolamento») stabilisce una serie di diritti per i passeggeri che viaggiano in autobus nell'Unione europea. Il regolamento è entrato in vigore il 1° marzo 2013.

La Commissione trasmette la presente relazione a norma dell'articolo 32 del regolamento, che dispone la presentazione di una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento e gli effetti del regolamento, se necessario accompagnata da proposte legislative che attuano in modo più dettagliato le disposizioni del regolamento o lo modificano.

La relazione è basata su: dati relativi all'attuazione e all'applicazione del regolamento raccolti direttamente dalla Commissione; le relazioni delle autorità nazionali sull'applicazione del regolamento²; consultazioni condotte tra gli organismi che rappresentano i passeggeri e l'industria a livello europeo³; uno studio esterno dal titolo «Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe» («Studio esaustivo sul trasporto di persone a mezzo autobus in Europa»), condotto per la Commissione nel 2015 e nel 2016⁴.

1.2. Importanza e caratteristiche del settore del trasporto con autobus dell'UE

L'autobus è un mezzo di trasporto flessibile e, a differenza di treni o aeroplani, solitamente è in grado di effettuare le operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri ovunque sia disponibile una minima infrastruttura fissa.

Con riguardo al rapporto passeggeri/chilometri, il trasporto con autobus rappresenta il 9,2 % di tutti i servizi di trasporto terrestre nell'UE e, dopo l'automobile privata (81,7 %), costituisce il principale mezzo di trasporto di persone su terra⁵. La liberalizzazione del mercato

¹ Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1).

² Le autorità nazionali designate dagli Stati membri per dare esecuzione al regolamento erano tenute a pubblicare entro il 1° giugno 2015 una relazione sulle attività intraprese per l'applicazione del regolamento nei due anni civili precedenti. La maggior parte delle autorità ha pubblicato tali relazioni sulla pagina iniziale del proprio sito web.

³ La Commissione ha invitato le organizzazioni che rappresentano i passeggeri (comprese le persone con disabilità), i vettori e gli operatori di terminale a livello europeo a trasmettere osservazioni scritte sul funzionamento del regolamento e a partecipare a una riunione organizzata a Bruxelles il 1° marzo 2016. Hanno risposto all'invito a trasmettere contributi le seguenti organizzazioni: l'associazione delle stazioni d'autobus paneuropee (Association of Pan-European Coach Terminals, APC), l'alleanza europea del turismo su autobus (European Alliance for Coach Tourism, ECTA), il Forum europeo sulla disabilità (EDF), la Federazione europea dei passeggeri (EPF), l'Associazione europea di operatori del trasporto passeggeri (EPTO), l'Unione internazionale dei trasporti stradali (IRU) e l'Associazione internazionale del trasporto pubblico (UITP). Sono inoltre pervenuti contributi spontanei da un'associazione tedesca dei passeggeri, da ProRail e da una società di autobus francese, Ouibus.

⁴ <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>.

⁵ «EU Transport in Figures» («Il settore del trasporto dell'UE in cifre») — Statistical Pocketbook 2015.

internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus avvenuta oltre un decennio fa⁶ e la recente liberalizzazione dei mercati nazionali degli autobus in vari Stati membri (tra cui Germania e Francia⁷) hanno stimolato una crescita costante nel settore del trasporto con autobus.

Il trasporto effettuato con autobus possiede alcuni tratti distintivi, che riguardano sia gli operatori sia gli utenti.

A differenza del trasporto aereo e ferroviario, il settore del trasporto con autobus è caratterizzato prevalentemente da piccole e medie imprese, e gli autobus condividono l'infrastruttura stradale con altri operatori. Alcune disposizioni del regolamento tengono conto di tali caratteristiche specifiche⁸.

Dai sondaggi condotti in vari Stati membri a livello nazionale⁹ emerge che i passeggeri che si avvalgono di questo modo di trasporto tendono a essere vulnerabili, nel senso che spesso si tratta di persone a basso reddito (una percentuale particolarmente elevata di utenti consta di studenti o di anziani che percepiscono una pensione bassa) o che vivono in aree geograficamente isolate, dove l'autobus rappresenta l'unico mezzo di trasporto pubblico disponibile. Sovente i viaggiatori non sono titolari di una patente di guida o non possiedono un'automobile, per cui il trasporto con autobus è un servizio essenziale che consente loro di recarsi al lavoro o a scuola, di far visita a familiari e amici, oppure di viaggiare per turismo o approfittare di opportunità di svago. Ne consegue che un accesso limitato ai servizi di trasporto con autobus può comprometterne gravemente l'integrazione nella società.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE E CONTENUTO DEL REGOLAMENTO

L'Unione europea ha adottato una legislazione sui diritti dei passeggeri per tutti i modi di trasporto (aereo, ferroviario, per vie navigabili e con autobus) allo scopo di offrire agli utenti un livello di tutela minimo garantito quando viaggiano in Europa e, di riflesso, per facilitarne la mobilità e l'integrazione sociale. L'esistenza di un insieme comune di diritti dei passeggeri garantiti dalla legge per i quattro modi di trasporto (con disposizioni che rispecchiano le caratteristiche specifiche di ciascun modo) contribuisce anche a creare parità di condizioni per gli operatori all'interno di un modo di trasporto e a livello trasversale tra un modo di trasporto e l'altro.

⁶ COM(2008) 817 final.

⁷ In seguito alla liberalizzazione del mercato tedesco nel 2013, il numero di servizi regolari autorizzati di trasporto con autobus su lunghe distanze è passato da 86 a 277 tra dicembre 2012 e gennaio 2015. Nel 2014 si è avvalso di questi servizi un numero di utenti compreso tra 17 e 19 milioni. Il mercato nazionale francese è stato liberalizzato nell'agosto 2015. Nei primi 6 mesi successivi alla modifica della normativa, i servizi di trasporto con autobus su lunghe distanze hanno interessato 1,5 milioni di viaggiatori e 168 destinazioni (nel corso del 2013 avevano invece utilizzato autobus nazionali per il trasporto su lunghe distanze soltanto 110 000 passeggeri per un totale di 68 destinazioni offerte). Fonte: *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe* (2016).

⁸ Per esempio, a differenza di altri modi di trasporto, i ritardi prolungati o la cancellazione di un viaggio all'arrivo non danno diritto a un risarcimento.

⁹ L'indagine del 2013 del Regno Unito sui modi di trasporto a livello nazionale («National Travel Survey»), l'indagine del 2012 dell'autorità nazionale irlandese per i trasporti sugli spostamenti delle famiglie sul territorio nazionale («National Household Travel Survey») e un'indagine condotta in Germania nel 2013 con la consulenza dell'istituto di ricerca IGES.

Ambito di applicazione

Il regolamento si applica, in generale, ai «servizi regolari» (servizi effettuati con una frequenza determinata e su un itinerario determinato, lungo il quale l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri hanno luogo presso fermate prestabilite) per categorie di passeggeri non determinate, il cui punto di imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro¹⁰.

Contenuto

I passeggeri che utilizzano qualsiasi tipo di servizio regolare, indipendentemente dalla distanza prevista del servizio, godono dei seguenti diritti fondamentali:

- 1) condizioni di trasporto non discriminatorie (segnatamente, tariffe non discriminatorie);
- 2) accesso al trasporto per le persone con disabilità o a mobilità ridotta senza oneri aggiuntivi (i vettori possono rifiutarsi di trasportare passeggeri con disabilità esclusivamente se ciò è fisicamente impossibile in ragione della configurazione del veicolo, della fermata o dell'infrastruttura della stazione, oppure ove il trasporto di queste persone comporti una violazione degli obblighi in materia di salute e sicurezza);
- 3) norme minime concernenti le informazioni sul viaggio fornite a tutti i passeggeri prima e durante il viaggio, comprese le informazioni sui loro diritti;
- 4) un sistema per il trattamento dei reclami, che i vettori devono mettere a disposizione di tutti i passeggeri; e
- 5) la presenza, in ciascuno Stato membro, di organismi nazionali indipendenti incaricati di dare applicazione al regolamento e, se del caso, di infliggere sanzioni.

I passeggeri godono inoltre dei seguenti diritti aggiuntivi quando utilizzano servizi regolari con distanze previste pari o superiori a 250 km:

- 6) emissione di biglietti (in formato elettronico o cartaceo) o di qualsiasi altro documento che dia diritto al trasporto;
- 7) risarcimento e assistenza in caso di decesso, lesioni personali o perdita o danneggiamento del bagaglio dovuti a un incidente;
- 8) informazioni riguardo alla cancellazione del servizio o a un ritardo alla partenza;
- 9) diritto di rimborso dell'intero prezzo del biglietto o di reinstradamento nel caso in cui il servizio subisca una cancellazione o un ritardo prolungato alla partenza;
- 10) assistenza adeguata qualora il servizio subisca una cancellazione o un ritardo prolungato (garantita soltanto per viaggi la cui durata prevista supera le 3 ore);

¹⁰ Inoltre, un limitato numero di disposizioni (la più importante delle quali riguarda il risarcimento e l'assistenza che i vettori sono tenuti a fornire in caso di decesso, lesioni personali, perdita o danneggiamento causati da incidenti stradali) si applica altresì ai «servizi occasionali», quando il gruppo di passeggeri è costituito su iniziativa del cliente o del vettore.

11) risarcimento pari al 50 % del prezzo del biglietto se il vettore non è in grado di offrire al passeggero la scelta tra il rimborso del prezzo e il reinstradamento, in caso di cancellazione del servizio o prolungato ritardo; e

12) assistenza specifica senza oneri aggiuntivi per le persone con disabilità o a mobilità ridotta alle stazioni e a bordo.

Esclusioni dall'ambito di applicazione del regolamento¹¹

Gli Stati membri possono escludere dall'applicazione dei diritti non fondamentali i servizi regolari di natura prettamente nazionale per un periodo non superiore a quattro anni (al più tardi fino al 28 febbraio 2017), rinnovabile una volta. Le esclusioni devono essere applicate in modo trasparente e non discriminatorio. Attualmente 12 Stati membri (Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) applicano esclusioni di questo genere.

Gli Stati membri possono inoltre esentare i servizi regolari dall'applicazione dell'intero regolamento laddove una parte significativa di tali servizi (che preveda almeno una stazione di fermata) sia operata al di fuori del territorio dell'Unione. Tali esclusioni, che devono essere anch'esse applicate in modo trasparente e non discriminatorio, possono essere rinnovate una volta e non saranno più consentite dopo il 28 febbraio 2017. Un totale di 13 Stati membri (Austria, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) applica in questo momento esclusioni di questo genere.

Altre normative dell'UE applicabili ai passeggeri di autobus

I passeggeri che viaggiano in autobus nell'ambito di un pacchetto turistico godono di ulteriori diritti a norma della direttiva (UE) 2015/2302¹².

Il regolamento (CE) n. 661/2009¹³ stabilisce i requisiti di accessibilità che tutti i nuovi autobus devono soddisfare per poter essere venduti, immatricolati o messi in servizio nell'UE.

Una parte significativa del trasporto con autobus avviene a livello intracomunitario: i passeggeri cioè si avvalgono di servizi transfrontalieri o di servizi nazionali al di fuori del proprio Stato membro. Per proteggere gli interessi di questi utenti, il regolamento (CE) n. 2006/2004¹⁴ mette a disposizione un quadro appropriato nell'ambito del quale gli organismi

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf>

¹² Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU L 326 dell'11.12.2015, pag. 1). La direttiva deve essere recepita negli ordinamenti nazionali degli Stati membri entro il 1° gennaio 2018. Fino a questa data continuerà a essere applicata la direttiva 90/314/CEE.

¹³ Regolamento (CE) n. 661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, sui requisiti dell'omologazione per la sicurezza generale dei veicoli a motore, dei loro rimorchi e sistemi, componenti ed entità tecniche ad essi destinati (GU L 200 del 31.7.2009, pag. 1).

¹⁴ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1).

nazionali responsabili dell'applicazione della normativa sulla tutela dei consumatori possono collaborare e difendere gli interessi collettivi dei consumatori in un contesto transfrontaliero.

3. APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

Il regolamento impone agli Stati membri l'obbligo di designare organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento stesso e di fissare nell'ordinamento nazionale sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per punire gli operatori che lo violano. Gli Stati membri sono altresì tenuti a designare le stazioni di autobus in cui le persone con disabilità o a mobilità ridotta possono ricevere adeguata assistenza.

La designazione degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione¹⁵

La maggior parte degli Stati membri ha designato organismi nazionali responsabili dell'applicazione che erano già responsabili della tutela dei diritti dei passeggeri per altri modi di trasporto. Tali organismi sono autorità per i trasporti o autorità preposte alla tutela dei consumatori. Alcuni Stati membri hanno designato vari organismi nazionali responsabili dell'applicazione: spesso un'autorità per la tutela dei consumatori è responsabile del trattamento dei reclami, mentre un'autorità per i trasporti effettua ispezioni, infligge sanzioni e controlla l'accessibilità dei veicoli e delle stazioni per passeggeri con disabilità. Nella maggior parte degli Stati membri gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione sono designati a livello esclusivamente nazionale, ma in alcuni di essi le autorità regionali svolgono un ruolo fondamentale nel far rispettare il regolamento.

Trattamento dei reclami

I passeggeri possono presentare reclami in caso di presunte violazioni del regolamento presso il vettore (il regolamento obbliga i vettori a disporre di un sistema per il trattamento dei reclami) o l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione.

Il regolamento non prevede espressamente un ordine cronologico per presentare un reclamo, ma consente agli Stati membri di decidere che i passeggeri presentino il reclamo in primo luogo al vettore e si rivolgano all'organismo nazionale responsabile dell'applicazione come organo di secondo grado solo se non sono soddisfatti della risposta. Venti Stati membri in totale hanno scelto questa opzione, più vantaggiosa poiché gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione possono trattare i reclami più efficacemente e rapidamente, dal momento che hanno accesso fin dall'inizio alla corrispondenza intercorsa tra l'utente e il vettore e quindi hanno una panoramica più completa del caso dal punto di vista di entrambe le parti.

Non esistono dati pubblicamente disponibili sul numero di reclami presentati dai passeggeri ai vettori tra il 2013 e il 2015. Sebbene tali dati siano utili per valutare il funzionamento del regolamento, i vettori non sono tenuti a raccogliermi o a comunicarli agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione.

È noto tuttavia che gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno trattato pochissimi casi di reclami (cfr. la tabella seguente). Le ragioni sono molteplici: i) il regolamento è relativamente recente e molti passeggeri potrebbero non essere pienamente

¹⁵ Per un elenco degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento cfr.: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf.

consapevoli dei loro diritti; ii) nella maggior parte degli Stati membri, i passeggeri devono innanzitutto presentare reclamo ai vettori, i quali sembrano essere in grado di risolvere la maggior parte dei reclami in maniera soddisfacente, evitando che raggiungano gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione; iii) in alcuni Stati membri solo i tribunali possono imporre una decisione vincolante agli operatori e la spesa elevata e la durata delle controversie dissuadono i passeggeri dal difendere i propri diritti.

Sanzioni

La maggior parte degli ordinamenti nazionali degli Stati membri prevede un sistema di sanzioni basato unicamente su ammende, ma alcuni organismi nazionali responsabili dell'applicazione possono ritirare l'autorizzazione dell'operatore in caso di violazione deliberata e sistematica del regolamento.

Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno imposto pochissime sanzioni nei primi due anni dall'entrata in vigore del regolamento (cfr. la tabella seguente). La maggior parte ha constatato che gli operatori sono inclini a conformarsi al regolamento e a rispondere in modo soddisfacente ai reclami prima che si renda necessario infliggere una sanzione.

Tabella — Numero di reclami trattati e sanzioni inflitte dagli organismi nazionali responsabili dell'applicazione¹⁶

Stato membro	Numero di reclami trattati	Numero di sanzioni inflitte
Austria	N/D	N/D
Belgio	1	0
Bulgaria	9	0
Croazia	0	0
Cipro	0	0
Repubblica ceca	132	9
Danimarca	0	0
Estonia	0	0
Finlandia	12	0
Francia	21	0
Germania	192	0
Grecia	N/D	N/D
Ungheria	24	16
Irlanda	4	0

¹⁶ Le cifre sono tratte dalle relazioni di attività degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e mostrano la situazione nel periodo compreso tra il 1° marzo 2013 e il 1° gennaio 2015. Se non sono disponibili dati (N/D), ciò significa che nello Stato membro non era ancora operativo un organismo nazionale responsabile dell'applicazione nel periodo di riferimento, che non esisteva un sistema sanzionatorio atto a punire gli operatori che violano il regolamento o che l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione non aveva pubblicato una relazione delle attività.

Non tutte le relazioni degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione riportano i motivi dei reclami e le cifre della tabella potrebbero comprendere reclami che esulano dall'ambito di applicazione del regolamento.

Italia	N/D	N/D
Lettonia	0	0
Lituania	0	0
Lussemburgo	N/D	N/D
Malta	0	0
Paesi Bassi	N/D	N/D
Polonia	N/D	N/D
Portogallo	N/D	N/D
Romania	0	0
Slovacchia	0	0
Slovenia	0	0
Spagna	1194	54
Svezia	2	0
Regno Unito	4	0

Altre attività di esecuzione e comunicazione

La gestione dei reclami e l'applicazione di sanzioni in caso di non conformità sono solo due esempi riportati nel regolamento di possibili misure che possono essere introdotte per far valere i diritti dei passeggeri di autobus. Numerosi organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno attivamente intrapreso ulteriori iniziative¹⁷.

Designazione di stazioni di autobus in cui le persone con disabilità e a mobilità ridotta possono ricevere assistenza

Il regolamento impone agli Stati membri l'obbligo di designare stazioni di autobus presidiate e dotate di strutture adatte a fornire un'assistenza adeguata ai passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta. Fornire assistenza alle stazioni degli autobus è della massima importanza, poiché le persone con disabilità o a mobilità ridotta molto spesso hanno bisogno di aiuto al momento dell'imbarco o dello sbarco dagli autobus; nella maggior parte dei casi questo obbligo può essere facilmente rispettato nelle stazioni con un elevato volume di traffico passeggeri.

Gli Stati membri adottano approcci diversi: alcuni degli Stati membri più grandi e più densamente popolati hanno designato soltanto una stazione o un numero estremamente limitato di stazioni, il che risulta sproporzionato rispetto alle loro dimensioni o al volume di passeggeri trasportati con autobus¹⁸.

¹⁷ Per esempio gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione di Bulgaria, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Lituania, Finlandia e Svezia hanno ispezionato vettori e stazioni. L'organismo nazionale responsabile dell'applicazione tedesco ha inoltre organizzato incontri con gli operatori prima dell'entrata in vigore del regolamento per prepararli alla sua applicazione e ha pubblicato opuscoli sui diritti dei passeggeri degli autobus. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione finlandesi hanno partecipato a fiere turistiche per informare i passeggeri dei propri diritti.

¹⁸ Anche se, per fornire un'assistenza adeguata ai passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta, tutte le stazioni presidiate con un flusso di utenti significativo dovrebbero essere designate come atte ad assistere i passeggeri,

Altri Stati membri hanno inizialmente designato fermate non presidiate e senza strutture adeguate, in palese violazione degli obblighi del regolamento¹⁹. Dopo l'intervento della Commissione, questi paesi hanno annullato tali designazioni²⁰.

4. FUNZIONAMENTO DEL REGOLAMENTO E AZIONI DI MIGLIORAMENTO

4.1 Valutazione del funzionamento del regolamento

Risultati della consultazione

Nel gennaio 2016 la Commissione ha invitato vari organismi che rappresentano i passeggeri e l'industria a livello di Unione europea a condividere le loro opinioni sul funzionamento del regolamento²¹.

I partecipanti hanno concordemente individuato due fattori che influiscono considerevolmente sul funzionamento del regolamento:

- l'assenza di stazioni di autobus adeguate in vari Stati membri rappresenta una delle barriere più significative allo sviluppo del settore dei trasporti con autobus: la presenza di stazioni moderne, accessibili e sicure collegate con altri servizi di trasporto potrebbe indurre nuovi utenti ad avvalersi del servizio di trasporto con autobus. Le stazioni degli autobus rivestono inoltre un ruolo cruciale nell'applicazione del regolamento: l'esistenza di stazioni di elevata qualità può offrire ai passeggeri un accesso facilitato alle informazioni sui servizi e sui loro diritti presso le stazioni; il personale delle stazioni può garantire alle persone con disabilità l'assistenza di cui hanno bisogno; in caso di perturbazioni del servizio è possibile erogare un'assistenza migliore;

- il regolamento non ha introdotto nuovi requisiti di accessibilità per autobus e stazioni, e pertanto non ha contribuito in maniera significativa a migliorare l'accessibilità dei veicoli e dell'infrastruttura dei trasporti (fermate e stazioni degli autobus) per le persone con disabilità o a mobilità ridotta. Per rendere il servizio di trasporto con autobus accessibile a questi passeggeri è necessario che siano accessibili sia i veicoli sia le stazioni. Le misure introdotte da vari Stati membri, in base alle quali gli operatori saranno in futuro tenuti a utilizzare esclusivamente flotte che possono trasportare le persone con disabilità o a mobilità ridotta²², produrranno quindi risultati soltanto limitati se l'infrastruttura rimarrà inadeguata. La Commissione tuttavia è anche al corrente di iniziative avviate a livello locale e regionale, in cui gli operatori hanno collaborato strettamente con le organizzazioni che rappresentano le

gli Stati membri possono ottemperare all'obbligo imposto dal regolamento designando un'unica stazione. Non sono inoltre tenuti a designare una stazione con un numero significativo di passeggeri in partenza o in arrivo.

¹⁹ Per la definizione di «stazione» si rimanda all'articolo 3, lettera m), del regolamento.

²⁰ L'elenco delle stazioni designate dagli Stati membri e comunicate alla Commissione è disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf.

²¹ Cfr. la nota a piè di pagina 3.

²² Entro il 2018 Francia e Germania obbligheranno gli operatori a utilizzare soltanto autobus capaci di trasportare persone con disabilità; Spagna e Regno Unito si prefiggono il medesimo obiettivo entro il 2020. Fonte: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

persone con disabilità per rendere i loro servizi accessibili a questa particolare categoria di utenti²³.

Se, da un lato, le diverse parti consultate hanno sottoscritto i punti elencati sopra, dall'altro lato è emersa una netta divisione tra le organizzazioni che rappresentano l'industria e le associazioni che difendono i diritti dei passeggeri in merito all'impatto del regolamento. Le organizzazioni che rappresentano i vettori erano dell'idea che il regolamento riflettesse l'equilibrio ottimale tra obblighi dei vettori e diritti dei passeggeri, tenendo conto delle esigenze specifiche del settore, e che assicurasse il necessario livello di flessibilità.

Le organizzazioni che rappresentano gli interessi dei passeggeri (EDF ed EPF) erano al contrario rammaricate per il fatto che la maggior parte delle disposizioni contenute nel regolamento si applica solo ai servizi regolari con distanze previste pari o superiori a 250 km. In pratica, ciò significa che la stragrande maggioranza dei viaggi regolari effettuati con autobus è soggetta solo alle disposizioni fondamentali del regolamento²⁴. Le organizzazioni dei passeggeri hanno anche criticato gli Stati membri per aver concesso troppe esclusioni²⁵. A loro parere, l'ampio ricorso alle deroghe priva i passeggeri del pieno godimento dei loro diritti e della certezza del diritto (soprattutto perché è difficile per i passeggeri sapere quali Stati membri applicano le une o le altre deroghe).

Le parti consultate erano del parere che non fosse necessario modificare alcuna disposizione specifica del regolamento, bensì promuovere una migliore applicazione del regolamento nella sua forma attuale da parte degli operatori e incaricare le autorità nazionali di garantirne una più severa applicazione.

Valutazione della Commissione

La Commissione non ha accertato violazioni deliberate o gravi del regolamento. La maggior parte dei singoli reclami che sono stati portati all'attenzione della Commissione riguarda l'assenza di informazioni, assistenza o il mancato risarcimento in caso di ritardi prolungati o cancellazione del servizio²⁶. Dalle relazioni degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione emerge che molti reclami esulano dall'ambito di applicazione del regolamento²⁷.

Nonostante questo quadro complessivamente positivo, la Commissione ha individuato i seguenti ostacoli a un'applicazione più efficiente del regolamento:

²³ Tra gli altri, la Société régionale wallonne du transport (società di trasporto pubblico della Vallonia, Belgio) valuta l'accessibilità delle sue linee di autobus dal 2013, con l'aiuto delle organizzazioni locali che rappresentano le persone con disabilità, mentre il proprietario della stazione di autobus internazionale di Riga ha collaborato con l'organizzazione dei disabili Apeirons per rendere la stazione pienamente accessibile alle persone con disabilità o a mobilità ridotta.

²⁴ Cfr. la sezione 2 della presente relazione.

²⁵ Cfr. la sezione 2 sull'applicazione delle deroghe da parte degli Stati membri.

²⁶ Alcune relazioni degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione menzionano i motivi dei reclami. Il centro di contatto Europe Direct (EDCC), un servizio finanziato dalla Commissione che fornisce gratuitamente al pubblico e alle imprese informazioni sul diritto dell'Unione, ha riferito inoltre che più dell'80 % delle 99 richieste ricevute dalla data dell'entrata in vigore del regolamento si riferisce ai diritti dei passeggeri in caso di ritardo o cancellazione del servizio.

²⁷ Per esempio, se il bagaglio di un passeggero è andato perso o è stato rubato durante il viaggio o se un passeggero non ha potuto sedersi nel posto che aveva prenotato.

- a) *Passeggeri e operatori non sono sufficientemente consapevoli dei loro diritti e dei loro obblighi*

Poiché il regolamento è relativamente recente, i cittadini non sono ancora sufficientemente informati della sua esistenza. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e i rappresentanti delle parti interessate hanno segnalato che molti operatori non erano a conoscenza del regolamento al momento della sua adozione e ciò continua a rappresentare un problema in alcuni Stati membri. È quindi necessario che gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione, gli organismi di rappresentanza a livello nazionale e di Unione europea e la Commissione continuino a informare i passeggeri in merito ai loro diritti e gli operatori in merito ai loro obblighi.

- b) *In alcuni Stati membri l'applicazione del regolamento è in ritardo*

Gli Stati membri non si sono prontamente attivati per adottare le misure necessarie all'applicazione del regolamento. Il 1° marzo 2013, data in cui il regolamento è entrato in vigore, nessuno degli Stati membri aveva adottato tutte le necessarie misure nazionali. Alcuni Stati membri hanno adottato le misure necessarie con un ritardo di due anni.

L'approccio adottato dagli organismi nazionali responsabili dell'applicazione per dare esecuzione al regolamento è estremamente vario. Se, da un lato, vi sono organismi particolarmente attivi nell'informare i passeggeri in merito ai loro diritti e nel monitorare l'applicazione del regolamento, dall'altro non mancano quelli che limitano le proprie attività al trattamento dei reclami o poco più.

Esistono anche notevoli differenze per quanto riguarda l'effettiva applicazione dei diritti dei passeggeri. Alcuni Stati membri non dispongono di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie²⁸, per cui i passeggeri sono costretti a intraprendere azioni legali che sono onerose in termini di tempo e denaro, il che li scoraggia dal far valere i propri diritti.

- c) *Difficoltà nell'interpretazione di alcune disposizioni*

Alcune disposizioni del regolamento sono state interpretate in modo divergente dai vari organismi nazionali responsabili dell'applicazione e operatori.

Gli organismi di rappresentanza e gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione ritengono che non ci sia bisogno di modificare il regolamento per chiarire tali disposizioni, ma che la Commissione e gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione debbano accordarsi su come esse vadano applicate nella pratica.

4.2 Iniziative della Commissione per migliorare l'esecuzione del regolamento

La Commissione ha adottato le seguenti misure per ovviare alle criticità sopra evidenziate:

- a) *Azioni volte a informare il pubblico sui diritti dei passeggeri e sugli obblighi degli operatori*

²⁸ A norma della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63) i consumatori residenti nell'Unione dovrebbero aver accesso a procedure di risoluzione alternativa delle controversie contrattuali con professionisti stabiliti nell'UE, compresi quelli che operano nel settore dei trasporti.

Nel luglio 2013 la Commissione ha avviato una campagna informativa della durata di due anni incentrata sui diritti dei passeggeri che usufruiscono di tutti i servizi di trasporto, compresi gli autobus. La campagna prevedeva la pubblicazione di poster e volantini che sono stati distribuiti in tutta Europa, l'uso dei social media, un'applicazione per telefoni cellulari e la partecipazione a fiere del turismo.

La Commissione ha pubblicato una sintesi del regolamento, che è ampiamente usata dagli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e dagli operatori per informare i passeggeri in merito ai loro diritti.

b) Azioni per migliorare l'applicazione del regolamento

La Commissione ha avviato procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non avevano designato un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento, fissato sanzioni per le violazioni del regolamento nell'ordinamento nazionale o designato stazioni di autobus in cui le persone con disabilità o a mobilità ridotta possono ricevere adeguata assistenza²⁹. Entro il luglio 2015 tutti gli Stati membri avevano adottato tutte le misure necessarie e le procedure d'infrazione sono state quindi archiviate.

La Commissione ha organizzato riunioni annuali a livello di UE in cui gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e le parti interessate potevano condividere le proprie esperienze sull'applicazione del regolamento e scambiarsi informazioni dettagliate sulle buone prassi.

La Commissione ha anche fornito orientamenti e informazioni sulle buone prassi in occasione delle riunioni annuali organizzate con gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione, per promuoverne la reciproca collaborazione.

c) Azioni per un'applicazione uniforme del regolamento

Durante le riunioni annuali con gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e gli organismi di rappresentanza, oltre che tramite corrispondenza scritta, la Commissione ha fornito chiarimenti circa l'applicazione pratica di varie disposizioni del regolamento, contribuendo così a uniformarne l'applicazione in tutta l'UE³⁰.

5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Alla luce della limitata esperienza maturata fino a questo momento nell'applicazione del regolamento, la Commissione è del parere che non vi sia motivo di apportare modifiche.

Le parti interessate e gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione concordano sul fatto che vari ostacoli che impediscono ai passeggeri il godimento dei loro diritti o l'esercizio degli stessi possano essere rimossi rendendo più efficace l'applicazione del regolamento. La Commissione si è pertanto attivata raccomandando alle parti interessate e agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione quanto segue:

²⁹ Sono stati inviati pareri motivati ad Austria, Grecia, Italia, Lussemburgo e Portogallo, mentre ad altri Stati membri sono state trasmesse lettere di costituzione in mora.

³⁰ La Commissione, per esempio, ha spiegato che nei casi in cui la distanza prevista di un servizio sia pari o superiore a 250 km, le disposizioni dell'intero regolamento si dovrebbero applicare a tutti i passeggeri, anche se utilizzano il servizio per un viaggio con una distanza inferiore a 250 km.

- la Commissione organizzerà la sua terza campagna di informazione tra la primavera del 2016 e la fine del 2017, concentrandosi sui social media, per sensibilizzare i passeggeri in merito ai propri diritti. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione, l'industria e le associazioni per i diritti dei passeggeri sono invitati a unire le forze e ad avviare campagne analoghe al proprio livello.
- Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione sono esortati a effettuare ispezioni di autobus e stazioni, per verificare tra l'altro in che modo il regolamento è applicato nella pratica e per istruire gli operatori in merito ai loro obblighi a norma del regolamento. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione sono altresì invitati a verificare le pagine iniziali dei siti web dei vettori per garantire che contengano informazioni sui diritti dei passeggeri e che le clausole contrattuali generali siano conformi alle disposizioni del regolamento.
- Gli Stati membri che attualmente non dispongono di un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie per l'applicazione dei diritti dei passeggeri sono invitati a mettere a punto un tale meccanismo, a norma della direttiva 2013/11/UE³¹, in modo da offrire ai passeggeri un mezzo di ricorso più rapido e meno costoso.
- La Commissione continuerà a organizzare riunioni periodiche con gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e gli organismi di rappresentanza per raggiungere un'intesa comune sull'interpretazione e l'attuazione del regolamento, e per promuovere la collaborazione e la condivisione di esperienze (in relazione sia alle difficoltà incontrate sia alle buone pratiche).
- La Commissione pubblicherà, se necessario, orientamenti interpretativi generali da allegare al regolamento per chiarire il significato di alcune disposizioni (come ha fatto in passato per altri modi di trasporto) e/o documenti sulle buone pratiche riguardo a questioni specifiche (per esempio, come rispondere in maniera più efficace alle esigenze specifiche delle persone con disabilità o a mobilità ridotta).
- La Commissione sta raccogliendo informazioni sulle buone pratiche a livello locale e nazionale al fine di migliorare l'accessibilità del servizio di trasporto con autobus per le persone con disabilità o a mobilità ridotta. Presenterà tali informazioni agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione e agli organismi di rappresentanza in occasione delle loro periodiche riunioni. Sta inoltre valutando l'opportunità di pubblicare informazioni sulle buone pratiche relative al trasporto di persone con disabilità o a mobilità ridotta con tutti i modi di trasporto.
- La Commissione incoraggia le autorità nazionali e locali e gli investitori privati a garantire un collegamento multimodale delle stazioni e dei capolinea degli autobus con altri modi di trasporto, in particolare con le ferrovie e i servizi di trasporto regionali e locali nei nodi urbani, in linea con gli obiettivi del regolamento TEN-T³², e a ristrutturare le stazioni degli autobus esistenti o a costruire *ex novo* stazioni moderne che siano anche pienamente accessibili alle persone con disabilità o a mobilità ridotta. Queste azioni potrebbero ricevere il sostegno dell'UE a titolo dello strumento di finanziamento denominato «meccanismo per collegare l'Europa»³³ se la stazione in

³¹ Cfr. la nota a piè di pagina 28.

³² Regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

³³ Per informazioni dettagliate sulle condizioni per richiedere i fondi del meccanismo per collegare l'Europa cfr. il regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli

questione è localizzata presso un nodo urbano della rete TEN-T o, in alternativa, a titolo dei Fondi strutturali e di investimento europei, che sostengono anche lo sviluppo dei servizi di trasporto collettivo.

- La Commissione incoraggia gli Stati membri che attualmente concedono deroghe all'applicazione del regolamento³⁴ o di sue parti a riconsiderare se, alla luce dell'esperienza attuale, sia necessario continuare a garantire tali deroghe.

orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU L 348 del 20.12.2013, pag.1) e il regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129)

³⁴ Cfr. la sezione 2.