



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.2.2021
COM(2021) 40 final

2017/0237 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio sulla rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento
europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei
passeggeri nel trasporto ferroviario**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio sulla rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento
europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei
passeggeri nel trasporto ferroviario**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. ITER PROCEDURALE

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD)):	27.9.2017
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	18.1.2018
Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura:	15.11.2018
Data di trasmissione della proposta modificata:	N/D
Data di adozione della posizione del Consiglio:	25.1.2021

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La Commissione non ha proposto una revisione completa del regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, bensì una rifusione, per conseguire un'adozione rapida delle parti essenziali descritte di seguito.

Deroghe: la proposta legislativa mirava a) ad anticipare la scadenza delle deroghe per i servizi nazionali (in base alle norme attualmente applicabili tali deroghe dovrebbero cessare entro il 2024); e b) a far sì che i servizi urbani, extraurbani e regionali transfrontalieri siano sempre disciplinati dal regolamento.

Biglietti globali: in linea con il 4° pacchetto ferroviario, che lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se imporre norme più stringenti sull'emissione di biglietti cumulativi e prevede che la Commissione segua i pertinenti sviluppi del mercato fino al 2022, la proposta di rifusione si è concentrata unicamente sul rafforzare il diritto dei passeggeri all'informazione. Se i passeggeri non sono stati correttamente informati del fatto che hanno acquistato solo biglietti separati, tali biglietti dovrebbero essere considerati un biglietto globale che offre una protezione completa in caso di perturbazioni del viaggio.

Clausola di forza maggiore: prima di una sentenza della Corte di giustizia nel 2013¹, era opinione comune dei soggetti interessati che il regolamento contenesse una clausola di forza

¹ Causa C-509/11, *ÖBB-Personenverkehr*, punti 38-42.

maggiore che esonerava i vettori dall'obbligo di indennizzo. Dopo la sentenza, le imprese ferroviarie si sono sentite discriminate rispetto agli operatori di altri modi di trasporto che beneficiano di deroghe in caso di forza maggiore. La Commissione ha pertanto proposto di introdurre una disposizione di questo tipo con un ambito di applicazione limitato, in cui rientrerebbero le condizioni meteorologiche avverse e le gravi catastrofi naturali. La proposta legislativa mirava a garantire condizioni di parità, equità giuridica, proporzionalità e coerenza con altri modi di trasporto.

Persone con disabilità e persone a mobilità ridotta (PMR): coerentemente con gli impegni assunti nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), la proposta legislativa mirava a garantire che gli Stati membri non possano più esonerare dall'obbligo di offrire assistenza e risarcimenti in caso di danneggiamento di attrezzature per la mobilità. Le informazioni devono essere fornite in un formato accessibile in linea con i requisiti proposti nell'atto europeo sull'accessibilità². Il personale ferroviario deve ricevere formazione al riguardo. Questo contribuirebbe a rendere i viaggi ferroviari più inclusivi.

Dato che i colegislatori non hanno seguito le norme previste per le procedure di rifusione e hanno proposto una serie di modifiche a disposizioni che non erano incluse nella proposta legislativa, l'obiettivo iniziale della Commissione di conseguire un'adozione rapida di diverse disposizioni principali non è più sembrato realistico. Durante i negoziati la Commissione ha pertanto supportato i colegislatori nella ricerca di soluzioni che potrebbero promuovere l'ulteriore sviluppo dei servizi per i passeggeri del trasporto ferroviario, compreso il mercato dei biglietti. La Commissione ha soprattutto concentrato i suoi sforzi su aspetti quali l'introduzione di un obbligo in relazione ai biglietti globali, la fornitura di informazioni in tempo reale, il diritto di organizzare autonomamente itinerari alternativi, il trasporto di biciclette a bordo del treno, la riduzione dei tempi di notifica preventiva per le persone a mobilità ridotta e l'ulteriore precisazione del meccanismo di trattamento dei reclami.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

La posizione del Consiglio in prima lettura, adottata il 25 gennaio 2021, supporta l'obiettivo principale della proposta della Commissione, ossia garantire un miglioramento generale dei diritti dei passeggeri, assicurando nel contempo un giusto equilibrio tra gli interessi dei passeggeri e quelli dell'industria ferroviaria. I principali miglioramenti apportati all'attuale quadro legislativo sono descritti di seguito.

1) Fornitura di informazioni di viaggio e sulla circolazione in tempo reale

Il Consiglio conviene con il Parlamento europeo e con la Commissione che i gestori delle infrastrutture e le imprese ferroviarie dovrebbero fornire in tempo reale informazioni di viaggio e sulla circolazione ad altri soggetti che partecipano alla catena dei servizi ferroviari (ossia ad altre imprese ferroviarie, gestori delle stazioni, venditori di biglietti e tour operator). Se il gestore dell'infrastruttura si trova nell'impossibilità tecnica di diffondere a qualsiasi entità i dati in tempo reale, il rispettivo Stato membro potrebbe concedere una deroga per un periodo massimo di nove anni e deve riesaminare la situazione ogni due anni. A tale riguardo lo Stato membro informa la Commissione in merito ai motivi della deroga e alle misure intraprese o previste per modificare la situazione.

La Commissione accoglie con favore l'introduzione di questa disposizione: essa consentirebbe di evitare discriminazioni tra i passeggeri, che a questo punto disporrebbero dello stesso livello di informazioni di qualità e in tempo reale indipendentemente dal fatto che abbiano

² Direttiva (UE) 2019/882 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

acquistato il biglietto direttamente dal vettore ferroviario o da una società intermediaria. L'accesso alle informazioni di viaggio e alle operazioni sui sistemi di prenotazione consentirebbe ai venditori di biglietti e ai tour operator di sviluppare prodotti di biglietteria più innovativi, con un conseguente rilancio della dinamica del mercato dei biglietti ferroviari.

2) Biglietti cumulativi

Le "uniche imprese" che offrono servizi ferroviari internazionali, nazionali a lunga distanza e regionali effettuano tali servizi sotto forma di un "biglietto cumulativo", garantendo una maggiore protezione dei passeggeri in caso di perturbazioni del viaggio. Per "unica impresa" si intendono non solo le singole società, ma anche le persone giuridiche distinte che sono interconnesse sulla base di un criterio di proprietà del 100 %.

La Commissione si rammarica del fatto che, in questa fase dello sviluppo del mercato ferroviario, non sia stato possibile stabilire che l'"unica impresa" dovrebbe essere definita in relazione al criterio del "controllo e dell'influenza determinante". Tuttavia, dato che il compromesso raggiunto va già al di là di quanto era previsto nella proposta legislativa e rappresenta un passo avanti positivo nel garantire la protezione dei passeggeri, la Commissione accoglie con favore questo nuovo obbligo per le "uniche imprese" di offrire biglietti cumulativi per i loro servizi ferroviari.

3) Biglietti sotto forma di pacchetto su iniziativa dei rivenditori

Se i venditori di biglietti o i tour operator vendono biglietti sotto forma di pacchetto di propria iniziativa e il passeggero che ha acquistato i servizi ferroviari in coincidenza in un'unica transazione commerciale non è stato informato del fatto che non si tratta di un biglietto cumulativo, il rivenditore dovrebbe essere soggetto a una maggiore responsabilità in caso di perturbazioni del viaggio.

Grazie a questa disposizione la migliore offerta di opzioni di viaggio si tradurrebbe in servizi in coincidenza realistici per i passeggeri. La Commissione accoglie con favore la possibilità che i venditori di biglietti e i tour operator non siano vincolati alla sola vendita dei prodotti già offerti dalle imprese ferroviarie.

4) Diritto di organizzare autonomamente itinerari alternativi

In base a questa nuova disposizione, se l'impresa ferroviaria non offre una soluzione, in termini di itinerari alternativi o di continuazione del viaggio, entro 100 minuti dal momento in cui è avvenuta la perturbazione del viaggio, il passeggero ha il diritto di utilizzare un servizio di trasporto pubblico alternativo (ferroviario o in autobus) e di essere rimborsato dal vettore iniziale per il costo necessario, adeguato e ragionevole sostenuto per il biglietto alternativo.

La Commissione accoglie con favore questa norma, che spronerebbe ulteriormente le imprese ferroviarie a offrire soluzioni tempestive, in modo che il passeggero possa raggiungere la sua destinazione finale. Questa disposizione può anche portare a una maggiore cooperazione tra i vettori.

5) Notifiche preventive per le PRM

La Commissione accoglie con favore la norma secondo cui le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dovrebbero presentare in futuro le loro richieste di assistenza con 24 ore di anticipo, invece delle attuali 48. Se uno Stato membro decide di consentire, fino al 30 giugno 2026, che tale periodo sia portato a 36 ore, dovrebbe anche informare la Commissione in merito ai motivi e alle misure adottate al riguardo.

6) Trasporto di biciclette a bordo del treno

La Commissione accoglie con favore la norma secondo cui, a partire dal 2025, le procedure di

appalto per l'acquisto di nuovo materiale rotabile e i lavori di manutenzione significativi dei treni in circolazione comportino l'obbligo di garantire la presenza di spazi riservati per il trasporto di biciclette. Le imprese ferroviarie dovrebbero determinare, previa consultazione pubblica, il numero adeguato di spazi riservati alle biciclette. Tali spazi non dovrebbero, in linea di principio, essere meno di quattro. Gli Stati membri avrebbero la possibilità di fissare un numero di spazi riservati al trasporto di biciclette superiore (a quattro). Questa disposizione favorirebbe soluzioni di viaggio verdi e multimodali. È particolarmente positivo il fatto che la disposizione sarebbe obbligatoria, anche per i servizi regionali soggetti a deroghe.

7) Trattamento dei reclami

La Commissione accoglie con favore i chiarimenti apportati al meccanismo di trattamento dei reclami, tra cui la disposizione relativa alla cooperazione tra gli organismi nazionali di applicazione e la designazione di un "organismo principale" per i casi complessi. Oltre a tutti i vettori ferroviari, anche i gestori delle grandi stazioni dovrebbero ora istituire un meccanismo di trattamento dei reclami. La Commissione concorda anche di elaborare un modulo di indennizzo e rimborso comune per tutta l'UE, che dovrebbe essere in un formato accessibile per i passeggeri a mobilità ridotta.

8) Clausola di forza maggiore

La Commissione ha proposto una clausola di forza maggiore limitata alle condizioni meteorologiche avverse e alle gravi catastrofi naturali. La pandemia di COVID-19 ha tuttavia dimostrato che anche i rischi legati a "gravi crisi sanitarie pubbliche" dovrebbero essere considerati circostanze eccezionali. La Commissione può concordare sul fatto che anche altri eventi (quali attentati terroristici o misure di contrasto) potrebbero esonerare i vettori ferroviari dalla responsabilità di corrispondere un indennizzo in caso di ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni. La clausola di "forza maggiore" proposta stabilisce chiaramente che i vettori sarebbero esonerati solo dal pagamento di un indennizzo (restano impregiudicati gli altri diritti economici dei passeggeri). Alla luce di una serie di cause giudiziarie relative ai diritti dei passeggeri aerei in "circostanze eccezionali", la Commissione accoglie con favore il chiarimento secondo cui gli scioperi del personale del vettore o gli atti imputabili ad altre imprese ferroviarie che utilizzano la stessa infrastruttura o ai gestori delle stazioni e dell'infrastruttura, non possono essere considerati "circostanze eccezionali".

9) Deroghe e applicabilità

La Commissione si rammarica del fatto che le nuove norme sarebbero applicabili dopo un periodo generale di transizione di 24 mesi. La disposizione relativa alle procedure di appalto, che dovrebbe garantire la presenza di spazi dedicati per il trasporto di biciclette, si applicherebbe dopo un periodo transitorio di 48 mesi. La Commissione prende tuttavia atto che, secondo l'industria ferroviaria, il periodo di transizione è necessario per predisporre le misure preparatorie connesse alle nuove norme.

La Commissione esprime riserve per quanto riguarda la possibilità di a) prorogare di cinque anni le deroghe attualmente applicabili ai servizi ferroviari nazionali e b) esentare senza limiti di tempo i servizi regionali transfrontalieri, come pure i servizi urbani e ed extraurbani transfrontalieri. La situazione creata dalla concessione di deroghe a tali servizi sarebbe tuttavia attenuata dai seguenti elementi:

- le deroghe per i servizi nazionali a lunga distanza sarebbero i) limitate solo agli undici Stati membri che attualmente applicano tali deroghe; ii) concesse per un periodo non superiore a cinque anni dopo la scadenza delle deroghe attualmente in vigore; e iii) tutte le disposizioni del regolamento rimarranno applicabili, e solo cinque disposizioni (percepite come le più

onerose dal punto di vista finanziario) potrebbero essere soggette a deroga;

- quanto alle deroghe per i servizi urbani, extraurbani e regionali, la proposta legislativa mirava a garantire che i servizi ferroviari transfrontalieri non potessero essere soggetti a deroga. Non è stato possibile raggiungere questo obiettivo, ma se gli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà, decidessero di esentare tali servizi dall'applicazione del regolamento, si sarà ottenuto almeno che ora molte più disposizioni saranno obbligatorie.

Per quanto riguarda i servizi regionali, la Commissione apprezza il fatto che ulteriori disposizioni aggiuntive siano state inserite come obbligatorie, ad esempio tutte le disposizioni del capo V sulla protezione delle persone a mobilità ridotta e il diritto al trasporto di biciclette. Tra le disposizioni obbligatorie vi sono inoltre le importanti norme relative ai biglietti cumulativi e al diritto di organizzare autonomamente itinerari alternativi, anche se gli Stati membri avrebbero la possibilità di rinviare tale applicazione obbligatoria di cinque anni a decorrere dalla data di applicabilità delle nuove norme.

Come accade attualmente, gli Stati membri che decidono di esentare dal regolamento i servizi urbani, extraurbani e regionali potrebbero farlo senza limiti di tempo.

4. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene che le nuove norme sopra descritte aumentino il livello generale di protezione dei passeggeri nel trasporto ferroviario, garantendo nel contempo un adeguato equilibrio con le esigenze dell'industria ferroviaria, in particolare per quanto riguarda la possibilità di esonerare le imprese ferroviarie dalla responsabilità di corrispondere un indennizzo in caso di "circostanze eccezionali" che il vettore non poteva evitare ed alle cui conseguenze non poteva ovviare.

In uno spirito di compromesso, la Commissione può accettare la soluzione individuata per l'esenzione di taluni servizi ferroviari dalle norme del regolamento e i periodi di transizione previsti. La Commissione accetta la posizione adottata dal Consiglio consentendo così al Parlamento europeo di adottare il testo definitivo in seconda lettura. Le nuove disposizioni proposte comporterebbero di fatto un miglioramento rispetto all'attuale quadro dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Tali norme dovrebbero inoltre promuovere una nuova dinamica nel mercato dei biglietti ferroviari, in particolare permettendo di riunire sotto forma di pacchetto e offrire ai passeggeri nuovi biglietti più innovativi. Le disposizioni possono anche promuovere una maggiore cooperazione tra i vettori, anche alla luce del nuovo diritto dei passeggeri di organizzare autonomamente itinerari alternativi. I risultati ottenuti possono apportare alcune soluzioni utili ed essere presi in considerazione nella valutazione attualmente in corso del quadro legislativo per i diritti dei passeggeri applicabile ad altri modi di trasporto.