

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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. — 2004/0049 (COD))

(2005/C 221/02)

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 119 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (in prosieguo «regolamento sulla qualità nel trasporto passeggeri») fa parte del cosiddetto **terzo pacchetto ferroviario**, che è stato adottato dalla Commissione europea il 3 marzo 2004 e comprende anche:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (COM(2004) 139 def.),
- la proposta di direttiva relativa alla certificazione del personale viaggiante (COM(2004) 142 def.),
- la proposta di regolamento relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def.),

nonché

- la comunicazione della Commissione «Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo» (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).

1.2 Il **primo pacchetto ferroviario** (noto anche come «pacchetto infrastruttura»), in vigore dal 15 marzo 2001 e il cui recepimento nelle legislazioni degli Stati membri era previsto per il 15 marzo 2003, comprendeva i seguenti elementi:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE, che prevede 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 ⁽¹⁾,
- l'estensione dell'ambito di applicazione di una licenza europea per le imprese ferroviarie (modifica della direttiva 95/18/CE) ⁽²⁾,
- 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 (sostituzione della direttiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 Nell'ottobre 2003, la Commissione europea ha presentato ricorso alla Corte di giustizia europea contro i nove Stati membri che non avevano notificato il recepimento del primo pacchetto ferroviario nelle rispettive legislazioni nazionali. 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.

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

⁽²⁾ Direttiva 2001/13/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽³⁾ Direttiva 2001/14/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

1.4 Il **secondo pacchetto ferroviario** è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea 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, con cui si 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 alle infrastrutture 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 Come già rilevato dal Comitato nel parere sul secondo pacchetto ferroviario ⁽⁵⁾, questo quadro giuridico istituito dal primo e dal secondo pacchetto ferroviario rende necessaria una ristrutturazione totale del settore sul piano organizzativo, l'istituzione di nuovi organismi e la definizione di nuove competenze.

1.7 Nella proposta all'esame, la Commissione propone di adottare disposizioni legislative per proteggere i passeggeri del trasporto ferroviario internazionale analogamente a quanto si è fatto nel settore dell'aviazione civile, dove i diritti dei passeggeri in caso di *overbooking* e di ritardo sono maggiormente tutelati.

2. La proposta della Commissione

2.1 Responsabilità e indennizzo

2.1.1 La proposta di regolamento disciplina la responsabilità delle imprese ferroviarie in caso di decesso o di lesioni dei passeggeri, nonché di perdita o danneggiamento del bagaglio.

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

⁽²⁾ Direttiva 2004/49/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 881/2004, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

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

⁽⁵⁾ GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

2.1.2 In caso di ritardi sono previste indennità minime da versare al passeggero (Allegato III), fermo restando il suo diritto di essere trasportato.

ALLEGATO III

Tipo di viaggio	Durata del viaggio	50% di indennità in caso di	100% di indennità in caso di
Viaggi internazionali su un treno ordinario (parzialmente) ad alta velocità	Fino a 2 ore	Ritardo di 30-60 minuti	Ritardo superiore a 60 minuti
	Oltre 2 ore	Ritardo di 60-120 minuti	Ritardo superiore a 120 minuti
Viaggi internazionali su treni ordinari convenzionali	Fino a 4 ore	Ritardo di 60-120 minuti	Ritardo superiore a 120 minuti
	Oltre 4 ore	Ritardo di 120-240 minuti	Ritardo superiore a 240 minuti

2.1.3 La proposta di regolamento disciplina in modo esauritivo i diritti dei passeggeri in caso di perdita di coincidenza o di soppressione del treno, nonché l'assistenza da prestare agli utenti in caso di ritardo o di perdita di coincidenza.

2.2 Informazioni e vendita dei biglietti

2.2.1 L'Allegato I della proposta stabilisce le informazioni minime che le imprese ferroviarie devono fornire prima, durante e dopo il viaggio, mentre l'Allegato II fissa le informazioni minime da fornire sul biglietto.

2.2.2 Le imprese ferroviarie devono emettere biglietti e/o biglietti globali per le stazioni ferroviarie principali e per le zone circostanti. A tal fine è necessario che diverse imprese ferroviarie collaborino tra loro e concludano contratti per garantire la vendita di biglietti globali. Tali biglietti devono essere emessi nelle biglietterie, presso i distributori automatici, per telefono e via Internet. Qualora le biglietterie siano chiuse o i distributori automatici fuori uso, i titoli di trasporto per i viaggi internazionali devono poter essere acquistati in treno. I venditori di sistemi devono consentire a tutte le imprese ferroviarie di partecipare ai servizi di informazione e di vendita dei biglietti.

2.2.3 Le imprese ferroviarie devono informare il pubblico dell'eventuale intenzione di sopprimere uno o più servizi internazionali.

2.3 Persone a mobilità ridotta

2.3.1 La proposta di regolamento disciplina l'assistenza da fornire alle persone a mobilità ridotta in stazione, a bordo del treno, nonché per salire e scendere dal treno e per prendere una coincidenza. La richiesta di assistenza deve essere inoltrata con 24 ore di anticipo.

2.4 Norme di qualità del servizio e procedure per la presentazione di reclami

2.4.1 Le imprese ferroviarie sono tenute a fissare norme in materia di qualità del servizio (specificate nell'Allegato IV della proposta) e a creare un sistema di gestione della qualità. I dati inerenti alla qualità del servizio vanno pubblicati nella relazione annuale.

2.4.2 Va istituito un meccanismo per il trattamento dei reclami, in base al quale gli utenti hanno il diritto di ricevere una risposta nella lingua in cui hanno inoltrato il reclamo. A tal fine è possibile utilizzare una delle lingue degli Stati membri attraversati dal treno internazionale, mentre il francese, l'inglese e il tedesco sono ammessi in ogni caso. Questo vale anche qualora i reclami vengano presentati in biglietteria.

3. Valutazione della proposta

3.1 Osservazioni generali

3.1.1 La proposta della Commissione disciplina due aspetti al medesimo tempo. Le proposte sulla responsabilità delle imprese e sulle indennità dovute in caso di ritardo o di soppressione del treno, di danni alle cose o alle persone, nonché quelle sull'assistenza alle persone a mobilità ridotta, hanno un campo di applicazione analogo a quello del regolamento in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri nel trasporto aereo, in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato⁽¹⁾. Con la proposta all'esame vengono disciplinati al livello europeo i diritti dei passeggeri in un altro settore dei trasporti, quello ferroviario.

3.1.2 Il secondo aspetto su cui verte la proposta di regolamento riguarda l'introduzione dell'obbligo di cooperazione per le imprese ferroviarie: l'obiettivo in questo caso è garantire ai passeggeri l'accesso a informazioni su orari e tariffe e la possibilità di acquistare il biglietto presso uno sportello unico nell'ambito di un sistema concorrenziale. Questo vale sia per i collegamenti tra le cosiddette «stazioni ferroviarie principali» sia per le stazioni situate nella zona circostante alla stazione principale più vicina. La proposta è strettamente legata a quella relativa alla liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri, la quale modifica la direttiva 91/440/CEE.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.

3.1.3 Il sistema attuale, in base al quale i collegamenti ferroviari internazionali per il trasporto di passeggeri sono effettuati in collaborazione tra più compagnie o da associazioni internazionali di imprese ferroviarie, soddisfa i requisiti in materia di informazione su orari e tariffe e, salvo poche eccezioni (es. Thalys e Eurostar), quelli relativi all'emissione dei biglietti. Nel quadro di un sistema di imprese concorrenti, è necessario che tali regole siano mantenute e migliorate mediante disposizioni legislative o regolamentari.

3.2 Campo di applicazione

3.2.1 La proposta si applica ai servizi di trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia. Le disposizioni previste riguardano però anche i collegamenti dalle stazioni ferroviarie principali a quelle situate nelle zone immediatamente circostanti.

3.2.2 Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che, nel caso delle coincidenze, può trattarsi di collegamenti soggetti a contratti di servizio pubblico.

3.2.3 Il campo di applicazione viene tuttavia circoscritto dalla definizione di «impresa ferroviaria» (articolo 2, punto 1), che contempla solo le imprese la cui attività principale consiste nel trasporto di passeggeri. Da ciò si potrebbe dedurre che le disposizioni del regolamento non si applicano alle imprese ferroviarie che effettuano anche trasporto merci, il che però sarebbe inaccettabile.

3.3 Responsabilità e indennizzo

3.3.1 In linea di principio, il Comitato accoglie con favore l'introduzione di disposizioni comunitarie sull'indennità da versare ai passeggeri qualora un determinato servizio non sia stato fornito o sia stato corrisposto in misura non soddisfacente, e sugli obblighi di responsabilità delle imprese ferroviarie.

3.3.2 Tuttavia, nelle norme vincolanti andrebbe garantita la parità di trattamento tra i diversi modi di trasporto concorrenti.

3.3.3 Colpisce che, nel caso del traffico ferroviario internazionale, il diritto all'indennità scatti prima che nel settore aereo, e questo anche se, trattandosi di trasporti terrestri, i collegamenti ferroviari comportano spesso tempi di percorrenza più lunghi e sono soggetti a maggiori disagi. Nel caso dei trasporti aerei, ad esempio, i biglietti sono rimborsabili solo dopo ritardi di almeno 5 ore.

3.3.4 In caso di ritardi ferroviari, il diritto dei passeggeri a ricevere un pasto gratuito deve essere commisurato al tempo di attesa. Nel caso dei trasporti aerei la soglia è un tempo di attesa di almeno 2 ore.

3.3.5 In caso di cancellazione di un volo non vi è obbligo di versare alcuna compensazione pecuniaria qualora la cancellazione sia dovuta a «circostanze eccezionali». Tale clausola di esclusione di responsabilità non è prevista per il trasporto di passeggeri per ferrovia.

3.3.6 Il regolamento sui trasporti aerei non sancisce nemmeno il diritto di risarcimento per danni indiretti dovuti a ritardi o alla cancellazione del volo, mentre nel caso dei trasporti ferroviari è previsto l'obbligo di indennizzo. Inoltre, la proposta di regolamento non fissa alcun massimale per i danni indiretti.

3.3.7 Il limite di responsabilità varia a seconda del tipo di bagaglio: 1.800 euro per il bagaglio a mano e 1.300 per gli altri tipi di bagaglio. Dalla relazione introduttiva si evince che la Commissione si è basata su accordi diversi, ma comparabili (le regole CIV per il settore ferroviario e la Convenzione di Montreal per quello aeronautico). Dal punto di vista dei passeggeri questa differenziazione non è comprensibile.

3.3.8 La proposta di regolamento prevede una serie di disposizioni sulla responsabilità diretta e su quella oggettiva dell'impresa ferroviaria nei confronti dei passeggeri. Ad esempio, la responsabilità per lo smarrimento o il danneggiamento del bagaglio a mano trasportato sotto la custodia del passeggero spetta all'impresa solo qualora essa sia stata inadempiente. Negli altri casi vi è solo una responsabilità oggettiva.

3.3.9 L'impresa ferroviaria non è responsabile dei ritardi dovuti a condizioni climatiche eccezionali, a catastrofi naturali, ad atti di guerra o di terrorismo. Qualora il ritardo sia imputabile ad altre cause, l'impresa è responsabile anche se non ha commesso alcuna inadempienza.

3.3.10 Il Comitato è favorevole, in linea di principio, a prevedere una responsabilità oggettiva in caso di ritardo per tutti i modi di trasporto. Non si tratta di un risarcimento in senso stretto, ma di una compensazione per un servizio non stato fornito. Dal punto di vista del consumatore/utente è irrilevante se il vettore abbia o meno colpa. Le limitazioni previste in tale contesto sono adeguate.

3.3.11 Dalla proposta di regolamento non si evince chiaramente che un passeggero, in caso di ritardo, può rinunciare a intraprendere il viaggio, ottenendo un rimborso totale. Soprattutto nel caso di viaggi d'affari un ritardo può rendere inutile il viaggio.

3.4 Assistenza alle persone a mobilità ridotta e ad altri passeggeri

3.4.1 Il Comitato accoglie con favore le disposizioni in materia di assistenza alle persone a mobilità ridotta.

3.4.2 Le imprese ferroviarie dovrebbero fornire informazioni accessibili a tutti i passeggeri — inclusi quelli a mobilità ridotta, in base alla definizione di cui all'articolo 2, punto 21 -, ubicando sportelli e pannelli informativi a un'altezza appropriata, scrivendo le informazioni con caratteri più grandi e formulando i testi in modo leggibile.

3.5 Informazioni da fornire ai passeggeri e biglietti

3.5.1 Il Comitato è favorevole alle norme relative alle informazioni da fornire ai passeggeri prima, durante e dopo il viaggio (Allegato I). Soprattutto la mancanza di informazioni prima e durante il viaggio in caso di ritardo provoca regolarmente notevole irritazione nei passeggeri.

3.5.2 Quanto alle informazioni minime da fornire sul biglietto (Allegato II), andrebbe specificato se e quando sia possibile restituire il biglietto ottenendone il rimborso. Spesso, infatti, a causa delle notevoli differenze tra i sistemi di prenotazione, ciò non è chiaro.

3.5.3 Il regolamento prevede quanto segue (articoli 3, 5 e 6):

— le imprese ferroviarie e/o i *tour operator* sono tenuti a fornire, tramite tutti i sistemi di vendita (biglietterie, telefono, Internet o altri sistemi disponibili in futuro), informazioni sugli orari, sui costi, sulle modalità per il trasporto di biciclette, ecc., per tutti i servizi, inclusi quelli offerti da altri operatori,

— le imprese ferroviarie devono collaborare tra loro per fornire ai passeggeri biglietti globali integrati tramite tutti i sistemi di vendita.

3.5.4 In linea di massima, il Comitato ritiene auspicabile che i passeggeri abbiano a disposizione sistemi di prenotazione e informazione a sportello unico per tutti i collegamenti ferroviari e gli altri servizi collegati.

3.5.5 Desidera tuttavia richiamare l'attenzione sulle particolarità dei trasporti ferroviari:

— la dipendenza da una rete, la connessione tra collegamenti internazionali e nazionali a lunga percorrenza e traffico locale, compresi i servizi di interesse pubblico soggetti ad altri obblighi contrattuali,

- i vantaggi di poter prenotare il biglietto con poco anticipo (viaggi spontanei), la possibilità di salire a bordo del treno lungo il tragitto e il fatto che spesso non sia necessario prenotare un posto,
- il carattere non nominativo dei biglietti.

3.5.6 Un regolamento, essendo direttamente applicabile, non può tener conto in modo adeguato della complessità che viene a crearsi a causa della connessione tra i servizi ferroviari internazionali per il traffico passeggeri e i servizi regionali in una rete in cui sono integrati anche operatori concorrenti che offrono servizi di linea. Il numero delle stazioni interessate (stazioni ferroviarie principali e stazioni situate nella zona circostante), ad esempio, è molto elevato.

3.5.7 Il Comitato sottolinea che, nel caso dei servizi di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, attualmente i requisiti previsti sono in gran parte rispettati. Tuttavia, in un sistema di imprese concorrenti, tali disposizioni vanno mantenute e migliorate mediante norme adeguate.

3.6 *Conseguenze del regolamento per i lavoratori*

3.6.1 A norma dell'articolo 21 della proposta di regolamento, l'impresa ferroviaria è responsabile del proprio personale. L'articolo 22 prevede invece la possibilità di cumulare le richieste risarcitorie e si applica anche alle azioni nei confronti del personale. Va specificato chiaramente che nei confronti del personale ferroviario non si possono intentare azioni di risarcimento da parte di passeggeri o terzi e che in tale contesto è l'impresa a rimanere responsabile.

3.6.2 La prospettiva di dover corrispondere indennità elevate per i ritardi non deve indurre le imprese ferroviarie a tollerare rischi maggiori sul piano della sicurezza per evitare richieste di risarcimento. Bisogna anche impedire che le imprese ferroviarie esercitino una pressione eccessiva sui loro dipendenti, con il rischio di non rispettare gli orari di lavoro, i tempi di guida e i periodi di riposo. Inoltre, occorre garantire la disponibilità di personale qualificato in misura sufficiente per soddisfare i requisiti di qualità.

3.6.3 L'Allegato IV sulle norme minime di qualità del servizio deve pertanto contemplare anche la qualifica del personale in questione. Questo non vale solo per il personale dei treni, ma anche per quello in servizio presso le stazioni ferroviarie e per gli addetti al trattamento dei reclami.

4. **Conclusioni**

4.1 Il Comitato si compiace della presentazione di una proposta di regolamento sui diritti e i doveri dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale. Tale regolamento estende a un altro modo di trasporto le disposizioni in materia di protezione dei consumatori finora applicabili solo nel settore aeronautico.

4.2 Il Comitato è però contrario al diverso trattamento di modi di trasporto concorrenti tra loro. Le disposizioni applicabili al settore ferroviario non devono essere più rigorose di quelle previste per i trasporti aerei.

4.3 Il Comitato reputa che il regolamento vada migliorato per quanto concerne le disposizioni in materia di responsabilità in caso di danni indiretti, la fissazione di massimali di responsabilità e i motivi di esonero della responsabilità in caso di soppressione del treno.

4.4 Il Comitato è favorevole, in linea di principio, al risarcimento del prezzo del biglietto qualora un servizio non sia stato fornito o lo sia stato in misura insufficiente, indipendentemente dal fatto che l'operatore ne abbia o meno colpa, a condizione che tali disposizioni si applichino a tutti i modi di trasporto.

4.5 È favorevole anche all'idea di uno sportello unico per le informazioni e le prenotazioni che garantisca un servizio di qualità ai passeggeri. Nutre tuttavia delle riserve circa l'opportunità di trattare tale aspetto nel quadro del regolamento che fissa norme in materia di indennità e di responsabilità.

4.6 A giudizio del Comitato, la creazione di sistemi di informazione e prenotazione a sportello unico in una rete integrata di operatori che offrono collegamenti internazionali, nazionali, regionali e servizi di trasporto pubblico, in collegamento con operatori concorrenti che offrono servizi di linea, è estremamente complessa, soprattutto se tali prestazioni devono essere offerte tramite tutti i sistemi di vendita.

4.7 Ricorda infine che la presentazione di disposizioni legislative in materia di informazione dei passeggeri e di emissione dei biglietti per i collegamenti ferroviari internazionali va considerata in stretta relazione con la modifica della direttiva 91/440/CEE sulla liberalizzazione dei trasporti ferroviari internazionali di passeggeri.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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