

Bruxelles, 16 maggio 2018
(OR. en)

8721/18

**Fascicolo interistituzionale:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

RELAZIONE

| | |
|----------------|--|
| Origine: | Segretariato generale del Consiglio |
| Destinatario: | Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio |
| n. doc. prec.: | ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80 |
| n. doc. Comm.: | ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1 |
| Oggetto: | Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione) – Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori |

1. INTRODUZIONE

La Commissione ha trasmesso la proposta in oggetto al Parlamento europeo e al Consiglio il 27 settembre 2017. La proposta è presentata ricorrendo alla tecnica della rifusione.

La Commissione propone questa revisione principalmente per affrontare i problemi riscontrati segnatamente per quanto riguarda situazioni di *forza maggiore*, il ricorso a deroghe, i diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta, nonché la disponibilità dei cosiddetti *biglietti globali* e le informazioni su tali biglietti.

2. LAVORI NELLE ALTRE ISTITUZIONI

Il Parlamento europeo ha designato la commissione per i trasporti e il turismo (TRAN) quale commissione responsabile dell'esame della proposta e Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) quale relatore. La commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) adotterà un parere sul contenuto della proposta e la commissione giuridica (JURI) adotterà un parere sulla tecnica della rifusione. La commissione TRAN dovrebbe votare la propria relazione il 21 giugno 2018.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il suo parere sulla proposta nella 531^a sessione plenaria, il 18 gennaio 2018. Il Comitato europeo delle regioni ha deciso di non esprimere un parere.

Il gruppo consultivo dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione ha formulato un parere sul ricorso alla tecnica della rifusione il 19 febbraio 2018.

3. LAVORI NELL'AMBITO DEGLI ORGANI PREPARATORI DEL CONSIGLIO

Il Gruppo "Trasporti terrestri" ha avviato i suoi lavori sulla proposta il 29 settembre 2017 con una presentazione generale della stessa proposta. Il 5 ottobre 2017 è stata analizzata la valutazione d'impatto. Tuttavia, dal momento che la documentazione non era completa, non è stato possibile esaminare la valutazione d'impatto in maniera approfondita.

L'esame articolo per articolo è iniziato il 17 ottobre 2017 ed è proseguito il 25 ottobre 2017 e il 12 dicembre 2017. Nonostante il considerevole carico di lavoro del Gruppo "Trasporti terrestri", la presidenza si è attivata per compiere i maggiori progressi possibili sul fascicolo durante le sessioni di lavoro del 16 febbraio 2018 e del 27 marzo 2018. Nella riunione del 27 marzo 2018 la Commissione è tornata brevemente sull'analisi d'impatto e su varie altre questioni in sospeso. Questa riunione ha concluso i lavori sul fascicolo nel corso della presidenza bulgara.

La proposta era stata presentata, per informazione, anche al Gruppo "Protezione e informazione dei consumatori". Il Gruppo ha discusso la proposta l'11 ottobre 2017 sulla base della presentazione avvenuta nella riunione del Gruppo "Trasporti terrestri" del 29 settembre 2017.

Il 5 dicembre 2017 il Consiglio (TTE, Trasporti) è stato informato, tra le "*Varie*", dei risultati intermedi del primo esame della proposta (doc. 14637/17).

4. OSSERVAZIONI DEL PRIMO ESAME

L'obiettivo principale della presidenza era concludere il primo esame del fascicolo articolo per articolo. Sebbene permanga un numero consistente di riserve d'esame, gli Stati membri hanno espresso le loro posizioni iniziali sul contenuto dei quesiti principali.

Per quanto concerne la *valutazione d'impatto*, gli Stati membri hanno sollevato le questioni relative al basso livello di stime dei costi e all'analisi del concetto di *forza maggiore*, che sembra essere definito in maniera differente nella stessa proposta della Commissione e nell'allegato che è estratto dalla convenzione internazionale applicabile (CIV/COTIF).

La Commissione ha spiegato che le stime sui costi degli indennizzi erano estrapolate sulla base di statistiche provenienti da due Stati membri. Per quanto riguarda la *forza maggiore*, la Commissione ha fatto presente che a suo parere si tratta di finalità differenti, la CIV riguarda casi che comportano danni e la proposta di regolamento modificato è concepita a fini di indennizzo.

Le questioni e le altre osservazioni sollevate dagli Stati membri nel corso del primo esame sono riportate di seguito per capo. In questa fase le osservazioni elencate possono risultare incompatibili tra loro e hanno il puro scopo di agevolare gli ulteriori lavori per elaborare la posizione del Consiglio su questa proposta.

Dalle quattro pietre miliari della proposta emerge quanto segue:

- l'aggiunta del concetto di *forza maggiore* incontra un ampio sostegno, ma potrebbe essere necessario riformulare la definizione per descrivere con precisione quei casi in cui le imprese ferroviarie sarebbero esentate dall'obbligo di indennizzo;
- per quanto concerne la riduzione delle *esenzioni*, i servizi regionali e pendolari transfrontalieri sono stati segnalati quale caso con implicazioni sproporzionate per gli Stati membri che dispongono di tali servizi e per le imprese coinvolte. Potrebbero risultare interessati anche i contratti esistenti di fornitura di pubblico servizio;

- per quanto riguarda i *diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta*, gli Stati membri condividono l'obiettivo della proposta. Diversi Stati membri auspicano tuttavia che alcune disposizioni siano più chiare o più operative, in quanto lo strumento giuridico è un regolamento. Infine, l'aumento delle stazioni e dei treni non dotati di personale pone un problema pratico in termini di fornitura di assistenza e richiede una soluzione proporzionata ed equa;
- le opinioni sull'obbligo di offrire *biglietti globali* sono divergenti. Può essere necessario analizzare e/o spiegare più chiaramente le modalità di un'offerta più vasta di questi tipi di biglietti.

Nonostante la loro varia natura, le osservazioni annotate nella presente relazione cercano di agevolare gli ulteriori lavori per definire una posizione del Consiglio sulla proposta. Al termine del primo ciclo di discussioni, non è ancora possibile trarre conclusioni definitive sulle posizioni generali degli Stati membri. Sussistono delle indicazioni secondo cui la proposta dovrebbe essere migliorata per pervenire a una migliore chiarezza giuridica e proporzionalità. Pertanto saranno necessari ulteriori lavori sostanziali per giungere a un compromesso.

Le preoccupazioni sulle principali questioni in sospeso, insieme ad altre osservazioni formulate nel corso del primo esame, sono riportate in dettaglio di seguito, capo per capo. L'obiettivo è dare orientamenti sufficienti sulle precisazioni e miglioramenti necessari ai fini della preparazione di una proposta di compromesso.

4.1. Capo I - Disposizioni generali

- Molti Stati membri sostengono che in talune aree i *servizi regionali* sono ampiamente servizi *transfrontalieri* che, se contemplati dal presente regolamento, avrebbero impatti sproporzionati sugli operatori e sulla fornitura di pubblico servizio. Tale copertura li collocherebbe in una posizione non equa rispetto ai servizi regionali nazionali. In particolare la creazione di meccanismi per il trattamento dei reclami sarebbe troppo onerosa per i servizi di trasporto con ampi volumi di passeggeri.
- Per motivi di stabilità giuridica e di una stabile pianificazione a lungo termine, alcuni Stati membri si oppongono alla riduzione delle esenzioni per i servizi ferroviari nazionali per passeggeri, che in base al regolamento in vigore possono essere concesse fino al 2024.

- Si è ritenuto che l'ambito di applicazione sia poco chiaro, riferendosi a servizi con "una parte significativa" *operata al di fuori del territorio dell'Unione* che potrebbero essere esentati dall'applicazione del regolamento.
- Taluni Stati membri hanno rilevato che il concetto basilare di "stazione" non sia definito, sebbene nelle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) una definizione sia prontamente disponibile.
- Inoltre è stato suggerito che invece della definizione di "perdita di coincidenza", l'attenzione dovrebbe essere concentrata sul ritardo finale dei passeggeri.

4.2. *Capo II - Contratto di trasporto, informazioni e biglietti*

- Alcuni Stati membri ritengono fermamente che le disposizioni sulle *condizioni non discriminatorie del contratto di trasporto* possano necessitare di una revisione, a causa del regolamento sui blocchi geografici di servizi¹, del riferimento al luogo di *residenza* dei passeggeri, dell'utilizzo di varie valute e delle tariffe preferenziali per taluni gruppi per regione.
- Alcuni Stati membri ritengono che alle condizioni proposte il trasporto di *biciclette* possa non essere effettuabile su alcuni servizi, segnatamente quelli ad alta velocità. Inoltre, le condizioni proposte non sono abbastanza chiare per l'applicazione pratica e non è evidente chi decide dove e quando sia possibile applicare le restrizioni. In particolare il ruolo del gestore della stazione è discutibile.
- *Condizioni più favorevoli del contratto di trasporto* dovrebbero essere fornite anche dai venditori di biglietti e dai tour operator.
- Alcuni Stati membri sostengono che in luogo dei riferimenti all'*atto europeo sull'accessibilità* ancora da adottare, dovrebbero essere utilizzate come riferimento le specifiche tecniche di interoperabilità per l'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta.

¹ Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE (GU L 60 I del 2.3.2018).

- Alcuni Stati membri hanno chiesto che gli attori e i mezzi di comunicazione sulle *informazioni di viaggio* dovrebbero essere precisati, inclusi gli obblighi per i venditori di biglietti.
- Vari Stati membri hanno rilevato che l'obbligo di compiere "ogni sforzo" per offrire *biglietti globali* è ambiguo, e che dovrebbero essere esaminate le condizioni che impongono l'offerta di biglietti globali. Inoltre, alcuni Stati membri hanno messo in risalto l'importanza di fornire informazioni chiare ai passeggeri al momento dell'acquisto del biglietto, segnatamente per quanto concerne il tipo di biglietto e i relativi diritti. È stato anche sottolineato che le conseguenze giuridiche delle mancate informazioni sulla natura dei differenti biglietti non sono sufficientemente chiare.
- È stato messo in risalto che può risultare molto costoso garantire il diritto delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta di acquistare biglietti a bordo in ogni caso, senza prevedere ulteriori condizioni. Alcuni Stati membri hanno ricordato che in questo contesto può essere necessario tener conto degli obblighi previsti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

4.3. Capo III - Responsabilità delle imprese ferroviarie in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli

- L'allegato I (CIV) utilizza una terminologia differente in relazione a "vettore". È stato messo in risalto che non è ovvio che tale termine corrisponda a un'*impresa ferroviaria* nel vocabolario giuridico dell'Unione. Pertanto dovrebbe essere valutata la necessità di dare una definizione di tale termine. Inoltre, l'applicazione del titolo V, presente nell'allegato I, ma non indicato negli articoli, risulta poco chiara.
- Alcuni Stati membri hanno fatto presente che la valutazione dei rischi a fini assicurativi non è chiara, segnatamente in relazione alla direttiva 2012/34/UE.
- Le disposizioni sui *pagamenti anticipati* non tengono conto dei casi di suicidio. Inoltre, è stato anche affermato che potrebbe essere necessario contemplare gli incidenti con lesioni gravi.

4.4. *Capo IV - Ritardi, mancate corrispondenze e soppressioni*

- Secondo un certo numero di Stati membri dovrebbero essere contemplate delle *soppressioni* in termini di rimborsi e itinerari alternativi, per inglobare pienamente i lavori effettuati sugli orientamenti sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.
- Alcuni Stati membri hanno inoltre sottolineato che la *differenza di prezzo* dovrebbe essere compensata qualora i servizi siano declassati a causa dell'itinerario alternativo.
- Sebbene favorisca i titolari di biglietti globali, il testo riveduto sulle *condizioni di rimborso* potrebbe ridurre i diritti esistenti dei passeggeri che viaggiano con altri tipi di biglietti.
- Secondo alcuni Stati membri le disposizioni sulla *riprotezione dei passeggeri, in particolare quelli con disabilità o a mobilità ridotta*, dovrebbero essere più chiare e più operative.
- Un numero consistente di Stati membri ha rilevato che le norme in materia di *rimborso* nel caso in cui il passeggero abbandoni il viaggio a seguito della soppressione o del ritardo non sono ovvie in quanto non è chiaro se il rimborso potrebbe essere rifiutato a causa di *forza maggiore*.
- La condizione di 60 minuti che fa scattare il diritto all'indennizzo dovrebbe essere definita come il ritardo *al termine* del viaggio, contemplando pertanto anche le situazioni in cui il ritardo si verifica durante il viaggio.
- Per quanto concerne gli indennizzi per i *ritardi cumulati*, alcuni Stati membri hanno sollevato un certo numero di quesiti pratici relativi ai passeggeri con abbonamenti stagionali o annuali, in particolare per i servizi regionali e urbani. Il sistema necessario per verificare e registrare ritardi cumulativi pone un costo sproporzionato di creazione e funzionamento. Anche il trattamento dei passeggeri che viaggiano con biglietti gratuiti per motivi di politica sociale dovrebbe essere analizzato.

- Sebbene il *concetto di forza maggiore* quale motivo per esentare le imprese ferroviarie dall'obbligo di indennizzare i passeggeri sia accolto con favore, un numero consistente di Stati membri ha dichiarato che i dettagli della definizione di tale situazione merita una maggiore attenzione, in particolare per quanto riguarda gli atti terroristici e di vandalismo.
- Alcuni Stati membri hanno fatto presente che chiederanno alle imprese ferroviarie di pagare indennizzi per il ritardo qualunque sia il motivo del ritardo. Altri Stati membri desiderano garantire che i fattori quali una scarsa manutenzione dei veicoli o dell'infrastruttura non possa costituire *forza maggiore*.
- Per i *piani di emergenza per i gestori della stazione*, la soglia di 10 000 passeggeri giornalieri aumenta le preoccupazioni fondamentali e pratiche per alcuni Stati membri. La scelta della soglia non trova fondamento nella valutazione d'impatto e alcuni Stati membri potrebbero non disporre affatto di stazioni contemplate dal presente regolamento. D'altro canto, il calcolo della soglia potrebbe non essere equo nei casi in cui le stazioni siano inglobate, ad esempio, in un centro commerciale o le stazioni siano utilizzate solo su base stagionale.
- Per quanto riguarda il *diritto di regresso*, è emerso un quesito fondamentale sulla necessità e sulle potenziali implicazioni di tale disposizione. Come già contemplato in questo settore dal diritto civile, l'articolo proposto può comportare implicazioni indesiderate.

4.5. Capo V - Persone con disabilità e persone a mobilità ridotta

- Alcune delegazioni hanno sottolineato che non è garantito il diritto di portare a bordo *attrezzature per la mobilità*, mentre assistenti personali e cani sono esplicitamente menzionati.
- Inoltre, vari Stati membri hanno rilevato la necessità di verificare una serie di questioni terminologiche tra il presente regolamento, altri regolamenti sui diritti dei passeggeri in relazione al modo di trasporto e il progetto di atto europeo sull'accessibilità.
- La soppressione dell'articolo 21 sull'accessibilità nel regolamento in vigore è stata respinta da un certo numero di Stati membri.

- Per quanto concerne l'*assistenza* nelle stazioni e a bordo, un ampio numero di Stati membri ha ritenuto che il requisito di offrire assistenza *in tutti i momenti* è formulato in maniera tale da risultare non attualmente applicabile nelle stazioni e sui treni non dotati di personale. Alcuni Stati membri hanno fatto presente che l'obbligo di fornire assistenza "in tutti i momenti" dovrebbe essere soggetto a una richiesta preventiva del passeggero al fine di ridurre gli oneri supplementari. Inoltre il requisito di compiere *sforzi ragionevoli* per consentire la mobilità non è coerente con l'assistenza in tutti i momenti.
- La riformulazione per quanto riguarda il *risarcimento per attrezzature per la mobilità* pone un quesito redazionale in merito al fatto di provocare la perdita o il danneggiamento e all'implicazione tacita di eliminare un tetto finanziario per lo stesso.
- Secondo alcuni Stati membri l'applicazione delle nuove disposizioni proposte sulle *sostituzioni temporanee* è ampiamente aperta a interpretazioni.
- Vari Stati membri sostengono che la *formazione del personale* sia sproporzionata quanto al requisito di contemplare tutto il personale, compreso quello che non entra in contatto con le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta.
- Il coinvolgimento della *formazione di persone od organizzazioni terze* nella formazione del personale è ritenuto troppo prescrittivo, andando al di là dei criteri di proporzionalità e di sussidiarietà.

4.6. Capo VI - Sicurezza, reclami e qualità del servizio

- Per quanto concerne i meccanismi per il trattamento dei *reclami*, un numero consistente di Stati membri ha espresso una vasta serie di critiche, segnatamente sulla creazione di quattro tipi differenti di meccanismi per il trattamento dei reclami con destinatari diversi, per cui il passeggero non saprebbe chi contattare; sulla conservazione dei dati relativi agli inconvenienti per lunghi periodi (due anni); sul lungo periodo (sei mesi) per la presentazione dei reclami; sul coinvolgimento dei venditori di biglietti.

- Il requisito di stabilire *norme di qualità del servizio* per i gestori delle piccole stazioni, con meno di 10 000 passeggeri giornalieri, è stato ritenuto sproporzionato. D'altra parte, è stato rilevato che l'allegato III, sezione 2, prevede obblighi per i gestori dell'infrastruttura che non sono menzionati nell'articolo del dispositivo.

4.7. *Capo VII - Informazioni e applicazione*

- In generale, il riferimento all'atto europeo sull'accessibilità è stato criticato da un ampio numero di Stati membri, in quanto il testo è in corso di negoziazione e il settore dei trasporti ha stabilito una specifica normativa settoriale, incluse le specifiche tecniche di interoperabilità.
- La maggioranza degli Stati membri ha ampiamente messo in discussione, per ragioni pratiche, il requisito di *fornire informazioni sul biglietto*, in quanto in molti casi i biglietti possono essere di piccole dimensioni o persino non esistenti, per esempio elettronici.
- Il fatto di *informare ogni anno* sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario è stato ritenuto un onere amministrativo eccessivo; alcuni Stati membri hanno suggerito un ciclo di due anni. Anche l'idea di una relazione congiunta sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto è stata presentata quale modalità per contrastare gli oneri amministrativi.
- Taluni Stati membri ritengono che il *ruolo dei venditori di biglietti* nel meccanismo di notifica richieda un'ulteriore analisi.
- Alcuni Stati membri sostengono che i lavori degli *organismi nazionali di applicazione* debba essere maggiormente dettagliato riguardo alla possibilità di delegare i lavori, o parte di questi, a un altro organismo e di stabilire più chiaramente quando iniziano determinate fasi, in attesa del completamento del fascicolo. Inoltre la terminologia in materia di violazioni e inconvenienti necessita di un allineamento. Infine, secondo alcuni Stati membri, è necessario analizzare e coordinare con maggiore attenzione il calendario dei vari termini.

- Quanto allo scambio di informazioni tra gli organismi nazionali di applicazione, alcuni Stati membri hanno fatto presente che il ruolo e le competenze dell'*organismo principale* necessiterebbero di maggiore chiarezza, in quanto l'organismo principale potrebbe essere un'organizzazione diversa da un organismo nazionale di applicazione. Sono state messe in discussione anche le implicazioni per i vari organismi derivanti dal riferimento al regolamento sulla protezione dei dati personali (UE 2016/679).

4.8. Capo VIII - Disposizioni finali

- Vari Stati membri ritengono che il meccanismo relativo alle *sanzioni* sia confuso e circolare, segnatamente i vari riferimenti incrociati ai differenti organismi nazionali di applicazione.
- Per quanto riguarda gli *atti delegati* gli ampi poteri conferiti alla Commissione non incontrano il sostegno di un certo numero di Stati membri.
- Quanto alla *data di applicazione* del regolamento, è ovvio che l'entrata in vigore quasi immediata non è sufficiente per adeguare i sistemi nazionali. Un periodo di introduzione graduale più lungo, per esempio due anni, è ritenuto cruciale da alcuni Stati membri.

4.9. Allegati

- Per quanto riguarda l'*allegato II*, i riferimenti all'atto europeo sull'accessibilità sono stati ampiamente respinti da un numero consistente di Stati membri. I pareri sul ruolo dei venditori di biglietti variano e richiedono una più attenta analisi.
- L'*allegato III* è ritenuto contorto, un onere burocratico senza alcun evidente valore aggiunto e che necessita di un'analisi critica.

Un numero considerevole di Stati membri ha insistito sulla necessità di spiegare meglio e migliorare le disposizioni del progetto di regolamento, segnatamente per collegarle in maniera più chiara agli obiettivi della proposta.

5. CONCLUSIONI

La presidenza conclude che il primo esame della proposta relativa ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario costituirà una valida base per i lavori futuri sul testo. Un numero consistente di questioni che richiede una maggiore attenzione è stato messo in luce dagli Stati membri.

Tali questioni vanno dalle scelte politiche fondamentali a varie implicazioni pratiche tanto per i portatori di interessi sia pubblici che privati quanto per i passeggeri. Da un punto di vista redazionale sembrano necessari anche alcuni adeguamenti tecnici e conseguenti modifiche.

La presidenza bulgara ritiene che l'elaborazione di un compromesso soddisfacente sulla proposta imporrebbe un livello di negoziazione che non è attualmente disponibile a causa di altre priorità strategiche. Tali lavori dovranno essere portati avanti più probabilmente durante le future presidenze.
