



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 febbraio 2010 (08.03)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0237 (COD)**

**5218/10
ADD 1**

**TRANS 6
CODEC 8**

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

I. INTRODUZIONE

Il 4 dicembre 2008 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori¹.

Il 23 aprile 2009 il Parlamento europeo ha votato il suo parere in prima lettura².

Il 17 dicembre 2009 il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sul progetto di regolamento. Dopo la messa a punto da parte del Gruppo dei giuristi-linguisti, il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura in data [...], conformemente all'articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nello svolgimento dei suoi lavori, il Consiglio ha tenuto conto del parere del Comitato economico e sociale europeo. Il Comitato delle Regioni non ha espresso alcun parere.

¹ Doc. 16933/08.

² A6-0250/2009.

II. ANALISI DELLA POSIZIONE IN PRIMA LETTURA

1. Osservazioni generali

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus è parte integrante dell'obiettivo generale dell'Unione europea di garantire parità di trattamento dei passeggeri, indipendentemente dal modo di trasporto da essi scelto per viaggiare. Sono già state adottate normative di natura analoga per i passeggeri nel trasporto aereo³ o nel trasporto ferroviario⁴. Essa contiene disposizioni sulla responsabilità in caso di decesso o lesioni dei passeggeri e di perdita o danneggiamento del loro bagaglio, soluzioni automatiche in caso di interruzione del viaggio, trattamento delle denunce e mezzi di ricorso, informazione dei passeggeri ed altre iniziative. Stabilisce inoltre norme riguardanti l'informazione e l'assistenza alle persone con disabilità e a mobilità ridotta (PRM).

Sebbene il Consiglio concordi con la Commissione sull'obiettivo della proposta, il suo approccio ha comportato modifiche di sostanza alla proposta originale. Alcune delle disposizioni previste non sono state ritenute accettabili poiché imponevano ai vettori e alle amministrazioni nazionali oneri amministrativi e costi eccessivi senza offrire ai passeggeri un valore aggiunto tale da controbilanciare questi inconvenienti. Altre sono state riformulate per tenere conto delle differenti normative in vigore negli Stati membri, al fine di evitare conflitti tra la presente proposta di regolamento e la legislazione nazionale ed europea esistente. Infine, altre disposizioni sono state riformulate per semplificare e rendere più chiaro il regolamento.

³ Regolamento (CE) 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, GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1 e regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, GU L 204 del 26.7.2006, pag. 1.

⁴ 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, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14.

In base a questo approccio, la posizione in prima lettura del Consiglio modifica in una certa misura la proposta originale della Commissione riformulandola e sopprimendo varie disposizioni del testo. Ne consegue che il Consiglio non ha accolto nessuno degli emendamenti relativi alle disposizioni soppresse contenuti nel parere formulato in prima lettura dal Parlamento europeo.

Il Consiglio mira ad una soluzione equilibrata che tenga conto dei diritti dei passeggeri nonché della necessità di assicurare la vitalità economica degli operatori del settore dei trasporti in autobus, che è costituito essenzialmente da piccole e medie imprese, e pertanto ha integrato l'emendamento n. 3 del PE nella sua posizione in prima lettura.

2. **Questioni politiche fondamentali**

i) Campo di applicazione

Secondo la proposta iniziale della Commissione, il regolamento era destinato ad applicarsi in generale al trasporto di passeggeri effettuato da autolinee mediante servizi regolari. Gli Stati membri avrebbero potuto escludere soltanto i servizi di trasporto urbano, suburbano e regionale disciplinati da contratti di servizio pubblico qualora tali contratti avessero garantito ai passeggeri un livello di diritti simile a quello previsto dal presente regolamento. Inoltre, il Parlamento europeo ha presentato un emendamento che consente agli Stati membri di escludere dal campo di applicazione, a titolo della condizione summenzionata, i trasporti urbani e suburbani ma non quelli regionali.

Il Consiglio non ha potuto accettare il campo di applicazione proposto dalla Commissione, né gli emendamenti del PE correlati (emendamenti n. 1, 2 e 81), in quanto ha ritenuto che i trasporti urbani, suburbani e regionali rientrino nello stesso quadro di sussidiarietà.

Includere i trasporti regionali nel campo di applicazione, come proposto dal Parlamento europeo, potrebbe causare problemi sia per i passeggeri che per il settore. Nelle grandi aree urbane le imprese operano generalmente una rete di trasporti completa che comprende servizi di autobus, servizi di metropolitana, treni pendolari e servizi di tram. Spesso tutti questi servizi hanno carattere urbano, suburbano e regionale. Restringere la deroga ai soli servizi urbani e suburbani significherebbe che parti di tali reti sarebbero soggette a norme concepite per la lunga distanza. Pertanto le imprese che operano tali reti si troverebbero, nell'ambito della stessa rete, a dover gestire diversi sistemi di risarcimento, alcuni dei quali non realmente adatti a tale tipo di trasporti. Inoltre confonderebbe i passeggeri che viaggiano su tali reti in quanto avrebbero difficoltà nel sapere quali norme siano effettivamente applicabili.

Inoltre, poiché il regolamento in vigore sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario prevede una possibilità di deroga per i servizi ferroviari regionali, la mancanza di una disposizione corrispondente nel regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus potrebbe provocare una distorsione della concorrenza tra i due settori, e i servizi di trasporto effettuato con autobus e quelli ferroviari spesso fungono da alternativa l'uno all'altro.

Pertanto il Consiglio non ha potuto accettare gli emendamenti del PE relativi al campo di applicazione. Il Consiglio propone quindi che il progetto di regolamento si applichi ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari nazionali e internazionali, ma con la possibilità a livello nazionale di esonerare i servizi regolari urbani, suburbani e regionali. Inoltre, il Consiglio introduce una disposizione la quale assicura che a tutti i servizi con autobus, senza eccezioni, siano garantiti alcuni diritti di base (ossia condizioni e tariffe contrattuali non discriminatorie e diritto al trasporto per le persone con disabilità e a mobilità ridotta nonché le relative deroghe).

Gli Stati membri sono autorizzati a garantire una deroga per un periodo massimo di cinque anni, rinnovabile due volte, all'applicazione delle disposizioni del presente regolamento ai servizi regolari interni. Inoltre gli Stati membri possono garantire una deroga per un periodo massimo di cinque anni, rinnovabile, per determinati servizi regolari una parte significativa dei quali, comprendente almeno una stazione di fermata, sia operata al di fuori del territorio dell'UE.

Inoltre, in relazione al campo di applicazione, una norma specifica prevede che gli Stati membri i quali possano assicurare che il livello di protezione delle persone con disabilità o a mobilità ridotta ai sensi delle loro norme nazionali è almeno equivalente a quello previsto dal presente regolamento possono conservare in toto la normativa nazionale.

ii) Modifiche dell'infrastruttura

Per quanto riguarda l'infrastruttura, il Consiglio è disposto a incoraggiare e a sostenere qualsiasi iniziativa relativa a nuove attrezzature e infrastrutture, che debbano essere acquisite o costruite, per tenere conto delle necessità delle persone con disabilità e a mobilità ridotta, come chiaramente specificato in un considerando. Tuttavia, il presente regolamento si inquadra nel contesto della legislazione sulla protezione dei consumatori e pertanto non può includere obblighi relativi alle prescrizioni tecniche dei vettori volte a modificare o sostituire i veicoli o le infrastrutture e le attrezzature alle stazioni. Pertanto non è stato possibile accogliere nessuno degli emendamenti del PE relativi alle modifiche dell'infrastruttura (emendamenti 6-10).

iii) Risarcimento e assistenza in caso di incidente

La proposta della Commissione definisce le norme sulla responsabilità dei vettori verso i viaggiatori e il loro bagaglio. I passeggeri sarebbero tutelati da norme armonizzate sulla responsabilità dei vettori. Per qualsiasi danno fino a 220 000 EUR, sul vettore graverebbe una responsabilità oggettiva, ovvero non gli sarebbe dato di escludere la sua responsabilità provando di non essere la causa dell'evento dannoso. Per danni oltre 220 000 EUR, la responsabilità sarebbe per colpa, ma illimitata. I passeggeri vittime di un incidente avrebbero il diritto di ricevere somme di denaro in anticipo per affrontare le difficoltà economiche in cui essi o le loro famiglie verrebbero a trovarsi in caso di lesioni o decesso.

Tuttavia, esistono notevoli differenze fra i regimi di responsabilità vigenti negli Stati membri per quanto riguarda il fondamento della responsabilità (responsabilità oggettiva illimitata, responsabilità oggettiva corredata di deroghe per forza maggiore e responsabilità per colpa), che non è possibile conciliare. Inoltre, la legislazione nei vari Stati membri si fonda in parte sulla direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità ("direttiva assicurazione autoveicoli") e in parte sulla normativa nazionale che va al di là della legislazione dell'UE. Questi testi già disciplinano la responsabilità relativa ai passeggeri di autobus ed è essenziale evitare conflitti tra il presente testo e la succitata "direttiva assicurazione autoveicoli".

Pertanto, il Consiglio ha adottato un approccio che prenda le mosse dal sistema esistente e integri nel contempo alcuni elementi fondamentali di armonizzazione. Viene proposta una soglia minima per passeggero e per bagaglio: 220 000 EUR a passeggero in caso di decesso o lesioni personali, 500 EUR a bagaglio in caso di perdita o danneggiamento nell'ambito di servizi urbani, suburbani e regionali e 1200 EUR a bagaglio nell'ambito di altri servizi regolari. Il risarcimento per il bagaglio sarebbe in tal modo allineato alle disposizioni corrispondenti del "regolamento trasporto ferroviario", pur nel rispetto delle specificità dei trasporti urbani, suburbani e regionali. Per quanto riguarda sedie a rotelle, altre attrezzature per la mobilità o dispositivi di assistenza, il testo del Consiglio ne prevede il risarcimento integrale, anziché assimilarli a bagagli ordinari, anche quando i danni derivano dalla fornitura di assistenza (nello spirito dell'emendamento 46 del PE).

Inoltre, il testo è stato adattato al fine di fornire assistenza ai passeggeri per le loro esigenze pratiche immediate a seguito di un incidente. Questa disposizione non è contenuta nella "direttiva assicurazione autoveicoli" e rappresenta un effettivo vantaggio per i passeggeri di autobus senza aumentare di molto gli oneri amministrativi dei vettori.

Alla luce di quanto sopra, il Consiglio non ha potuto accettare l'approccio proposto dalla Commissione né gli emendamenti del PE in materia di responsabilità (emendamenti 18-24).

iv) Diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta (PRM)

Il Consiglio sostiene senza riserve l'obiettivo della Commissione di garantire alle persone con disabilità e a mobilità ridotta l'accesso non discriminatorio ai trasporti con autobus. Il Consiglio non si scosta pertanto dalla proposta della Commissione, pur modificando alcune disposizioni al fine di renderle attuabili e introducendo alcuni chiarimenti e semplificazioni. Per quanto riguarda questo capitolo, il Consiglio ha integrato nel suo testo diversi emendamenti del PE, in tutto, in parte o nello spirito.

Per quanto riguarda le deroghe al diritto di trasporto, la Commissione aveva proposto che a una persona con disabilità potesse essere rifiutato il trasporto a motivo di obblighi in materia di sicurezza o delle dimensioni del veicolo. Il Consiglio ha previsto una serie di miglioramenti, facendo riferimento alla "struttura" del veicolo piuttosto che alle "dimensioni", integrando in tal modo nella sostanza o nello spirito gli emendamenti 26 e 27 del PE. Inoltre, il Consiglio ha accettato l'emendamento 73 per quanto riguarda il diritto di scelta della persona con disabilità o a mobilità ridotta cui venga rifiutato l'imbarco.

Secondo la proposta iniziale, il vettore avrebbe potuto esigere che una persona con disabilità o a mobilità ridotta fosse accompagnata da un'altra persona in grado di fornire assistenza. Nella posizione in prima lettura del Consiglio, se il vettore si avvale di questa possibilità nell'ambito di un servizio passeggeri, l'accompagnatore in questione è trasportato gratuitamente e se possibile siede accanto alla persona con disabilità o a mobilità ridotta. Questa disposizione integra nella sostanza l'emendamento 29 del PE.

Il testo del Consiglio in prima lettura prevede condizioni di accesso non discriminatorio che vengano rese pubblicamente disponibili nel formato idoneo alle persone con disabilità e a mobilità ridotta, accettando in tal modo, del tutto o in parte, gli emendamenti 31 e 32 del PE. Inoltre, la Commissione rende disponibile su Internet un elenco delle stazioni di autobus designate dagli Stati membri nelle quali si presta assistenza per le persone con disabilità e a mobilità ridotta, come previsto nell'emendamento 36 del PE.

Per quanto riguarda l'assistenza alle persone con disabilità e a mobilità ridotta, questa deve essere prestata a condizione che l'interessato informi il vettore o l'operatore del terminale con un anticipo di almeno due giorni lavorativi (la Commissione aveva proposto 48 ore) e si presenti nel luogo convenuto almeno 60 minuti prima dell'orario di partenza pubblicato. Il Consiglio non ha quindi potuto accettare l'emendamento 39 che proponeva un periodo più breve di 24 ore. Inoltre, se la persona ha esigenze specifiche per il posto a sedere, occorre che l'interessato informi il vettore di tali esigenze al momento della prenotazione se l'esigenza è nota in tale occasione. Tale requisito aggiuntivo, inserito dal Consiglio, consentirà al vettore di tener conto di tali esigenze specifiche e di fornire all'interessato il miglior servizio possibile.

Per quanto riguarda l'assistenza a bordo, il Consiglio ha limitato il campo di applicazione della proposta iniziale della Commissione. Il testo del Consiglio stabilisce che devono essere fornite informazioni in formato accessibile nonché assistenza per salire e scendere dal veicolo durante le pause di un viaggio; tuttavia, per quanto riguarda tale assistenza, solo se a bordo vi è altro personale oltre al conducente. Ciò tiene conto del fatto che la maggior parte dei veicoli sono operati dal solo conducente e pertanto fornire assistenza durante il viaggio inciderà sull'orario del conducente e quindi sui requisiti di sicurezza.

L'aiuto alle persone con disabilità o a mobilità ridotta deve essere fornito gratuitamente nelle stazioni presidiate designate dagli Stati membri e il personale che fornisce l'assistenza diretta a tali persone deve aver ricevuto una formazione adeguata a tal fine. Il personale, conducenti compresi, a diretto contatto con i viaggiatori dovrebbe ricevere una formazione incentrata sulla sensibilizzazione alla disabilità.

v) Diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardo

La proposta della Commissione prevedeva gli obblighi delle autolinee in caso di interruzione del viaggio a causa dell'annullamento del servizio o di ritardi. I vettori avrebbero dovuto versare un indennizzo pari al 100% del prezzo del biglietto, se non fossero stati in grado di fornire servizi alternativi o le informazioni richieste.

Pur sostenendo pienamente il principio secondo cui i vettori e gli operatori dei terminali dovrebbero occuparsi dei passeggeri, il Consiglio ha modificato la proposta della Commissione, per tenere conto della struttura specifica del settore dei trasporti in autobus. È stato convenuto un trattamento differente tra i passeggeri che partono dalle stazioni e quelli che partono dalle fermate, in quanto non è possibile né ragionevole fornire, ad esempio, lo stesso livello di informazioni sui ritardi ad una fermata piuttosto che ad una stazione presidiata.

In caso di ritardo superiore a due ore o di cancellazione del viaggio, il passeggero può scegliere tra continuare il viaggio utilizzando lo stesso modo di trasporto o chiedere un trasferimento o chiedere il rimborso del biglietto (corrisposto entro 14 giorni dall'evento insieme, se necessario, ad un biglietto di ritorno gratuito). In caso di ritardo superiore a due ore per viaggi di durata superiore a tre ore, per quanto riguarda i passeggeri che partono da una stazione il vettore avrà l'obbligo di fornire ai passeggeri un pasto o bevande, nello spirito dell'emendamento 53 del PE, ma non sarà obbligato a fornire sistemazione, benché debba assistere nella ricerca della stessa. Tuttavia, i passeggeri degli autobus non beneficeranno di ulteriori indennizzi (versati oltre al prezzo del biglietto) come invece avviene per i passeggeri dei trasporti marittimi e ferroviari. Pertanto gli emendamenti del PE relativi al risarcimento e alla sistemazione non sono stati accolti (emendamenti 49, 50, 51, 52, 54 e 55).

Il Parlamento europeo ha presentato alcuni emendamenti relativi al risarcimento e all'assistenza in caso di ritardo all'arrivo e alle relative deroghe in caso di "forza maggiore" (emendamenti 56 e 57), sollevando in tal modo il vettore dalla responsabilità per danni causati da circostanze estranee all'esercizio dei suoi servizi e che non poteva prevedere. Il Consiglio non ha accolto tali emendamenti in quanto il testo non prevede alcuna disposizione sull'indennizzo nel caso di ritardi all'arrivo.

Tali indennizzi sarebbero una responsabilità aggiuntiva per i vettori e creerebbero un onere eccessivo; inoltre, i conducenti sentirebbero la pressione di dover rispettare l'orario a tutti i costi, mettendo così in pericolo la sicurezza stradale.

Il Consiglio ha accolto l'emendamento 58 relativo alla fornitura di informazioni in formati accessibili per le persone con disabilità e mobilità ridotta.

vi) Norme generali sulle informazioni, il trattamento dei reclami e gli organismi nazionali di applicazione

Secondo la posizione del Consiglio in prima lettura, i vettori e gli enti di gestione delle stazioni, nelle rispettive aree di competenza, forniscono ai passeggeri informazioni adeguate per tutta la durata del viaggio, ove possibile in formato accessibile. Inoltre, informano i passeggeri dei loro diritti in modo appropriato e comprensibile, nello spirito dell'emendamento 62 del PE.

Per quanto riguarda i reclami, la proposta della Commissione conteneva norme sulle modalità di trattamento degli stessi da parte dei vettori, in particolare sulle conseguenze giuridiche gravi in caso di mancata risposta ai reclami.

Il Consiglio, pur convenendo in linea di massima con la proposta della Commissione, introduce una maggiore flessibilità nel sistema al fine di evitare conseguenze impreviste per i sistemi giuridici o le strutture amministrative degli Stati membri. In tale contesto e al fine di evitare burocrazia supplementare, il Consiglio non ha accolto l'emendamento 64 del PE, che introduceva un obbligo per i vettori di pubblicare ogni anno una relazione dettagliata sui reclami ricevuti.

Il Parlamento ha inoltre proposto che gli organismi nazionali di applicazione siano indipendenti (emendamento 65). La posizione in prima lettura del Consiglio precisa più chiaramente che tali organismi dovrebbero essere indipendenti dai vettori, dagli operatori turistici e dagli operatori dei terminali.

vii) Data di applicazione del regolamento

La Commissione aveva proposto che il regolamento entrasse in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE e divenisse applicabile un anno dopo la sua entrata in vigore.

La posizione del Consiglio in prima lettura prevede che il regolamento si applichi 2 anni dopo la pubblicazione, accettando in tal modo nella sostanza l'emendamento 69 del PE.

3. Altri emendamenti adottati dal Parlamento europeo

Altri emendamenti non inclusi nella posizione in prima lettura del Consiglio riguardano:

- la modifica della definizione dei termini "contratto di trasporto" (emendamento 13), "venditore di biglietti" (emendamento 14), "operatore turistico" (emendamento 15) e "cancellazione" (emendamento 16);
- la nuova proposta di definizione dei termini "formati accessibili" (emendamento 17);
- il riferimento alle "persone che non sono in grado di viaggiare senza assistenza per la loro avanzata o giovane età "(emendamento 34);
- l'assistenza adattata alle esigenze individuali della persona con disabilità o a mobilità ridotta (emendamento 35);
- la necessità di garantire che il passeggero riceva una conferma dell'avvenuta notifica delle esigenze di assistenza (emendamento 40);
- qualsiasi risarcimento accordato in virtù del regolamento, che può essere dedotto da qualsiasi risarcimento complementare accordato (emendamento 59);
- le sanzioni applicabili alla non osservanza del regolamento, che possono comprendere l'ingiunzione a versare un indennizzo (emendamento 68);
- gli emendamenti 70, 71 e 72, relativi agli allegati del regolamento.

III. CONCLUSIONE

Nel definire la sua posizione in prima lettura, il Consiglio ha tenuto pienamente conto della proposta della Commissione e del parere in prima lettura del Parlamento europeo. Riguardo agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, il Consiglio rileva che un numero considerevole di emendamenti è già stato integrato - nello spirito, del tutto o in parte - nella sua posizione in prima lettura.
