



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 118

DIRITTI E OBBLIGHI DEI PASSEGGERI NEL TRASPORTO FERROVIARIO

Il 27 settembre 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

La proposta procede alla rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007.

Suoi principali obiettivi sono, da un lato, il rafforzamento dei diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario, dall'altro, la riduzione degli oneri che gravano sulle imprese ferroviarie.

Le principali modifiche introdotte mirano pertanto a riformulare le norme vigenti in relazione alle seguenti questioni:

1. l'applicazione uniforme delle norme. Preso atto che ad oggi solo cinque Stati membri (Belgio, Danimarca, Italia, Paesi Bassi e Slovenia) applicano pienamente la legislazione in vigore, la proposta intende eliminare l'eccessivo ricorso alle deroghe per i servizi nazionali a lunga distanza entro il 2020;

2. informazione e non discriminazione. La proposta prevede che siano fornite ai passeggeri le informazioni essenziali sui loro diritti, ad esempio stampate sul biglietto o per via elettronica, e se tali diritti si applichino non all'intero viaggio ma solo ad alcune tratte. Introduce inoltre una clausola di non discriminazione, basata sulla nazionalità, sulla residenza, sull'ubicazione o sulla valuta di pagamento;

3. i diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta. La proposta introduce l'obbligo per gli Stati membri di offrire assistenza e risarcimenti in caso di perdita o danneggiamento delle attrezzature per la mobilità. Le informazioni al riguardo dovranno essere fornite in un formato accessibile e il personale ferroviario dovrà ricevere una formazione adeguata;

4. applicazione delle norme, gestione dei reclami e applicazione delle sanzioni. La proposta intende descrivere in modo più dettagliato le procedure di trattamento dei reclami e i relativi termini, nonché precisare le responsabilità delle autorità nazionali designate;

5. i principi della proporzionalità e dell'imparzialità giuridica. La proposta introduce una clausola di "forza maggiore" che dovrebbe esentare le compagnie ferroviarie dall'obbligo di versare risarcimenti nel caso di condizioni meteorologiche avverse o catastrofi naturali, ossia di situazioni del tutto eccezionali che le imprese ferroviarie non hanno provocato e che non avrebbero potuto prevenire.

La proposta è attualmente al vaglio delle Istituzioni dell'Unione europea.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione) [\(COM\(2017\)548\)](#)

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

La **proposta di regolamento** apporta modifiche al [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, e procede alla sua rifusione.

Base giuridica della proposta è l'**articolo 91, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, il quale prevede che, nel quadro della politica comune dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscano: norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; le misure volte a migliorare la sicurezza dei trasporti; ogni altra utile disposizione.

La Commissione dichiara la proposta conforme al **principio di sussidiarietà**. Sottolinea che il trasporto ferroviario è per sua stessa natura trasfrontaliero e che gli obiettivi della proposta, ossia lo sviluppo delle ferrovie dell'Unione e l'introduzione di diritti per i passeggeri, possono essere realizzati meglio a livello dell'Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma inoltre che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi prefissi, in ottemperanza al **principio di proporzionalità** enunciato nello stesso articolo 5 del TUE.

Sintesi delle misure proposte

Nella Relazione del 2013 sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 ([COM\(2013\)587](#)), la Commissione aveva evidenziato alcune aree problematiche, poi confermate dalla valutazione d'impatto annessa alla proposta in oggetto ([SWD\(2017\)318](#)).

Il **regolamento (CE) n. 1371/2007** si basa sul sistema di diritto internazionale vigente in materia, ossia le Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV)¹, e ne estende l'ambito di applicazione ai servizi ferroviari nazionali per passeggeri.

Il regolamento stabilisce i diritti e gli obblighi dei beneficiari dei servizi ferroviari di trasporto passeggeri, al fine di migliorare l'efficienza e l'attrattiva del trasporto ferroviario nei confronti dei passeggeri.

L'ambito di applicazione del regolamento è esteso a tutti i viaggi e servizi ferroviari forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza in virtù della [direttiva 95/18/CE](#) del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie. Per contro, non si applica ai servizi di trasporto e alle imprese ferroviarie che non hanno ottenuto le licenze.

Gli Stati membri possono accordare una deroga all'applicazione del regolamento (escluse alcune prescrizioni obbligatorie) ai seguenti servizi nazionali:

- servizi a lunga distanza, per un periodo massimo di cinque anni, rinnovabile due volte, ossia fino al 2024;

¹ Vd. Appendice A della [Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia](#) (COTIF) del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo che modifica la COTIF del 3 giugno 1999 (protocollo 1999).

- servizi urbani, extraurbani e regionali, per un periodo di durata illimitata;
- servizi in cui una parte significativa del servizio è operata al di fuori del territorio dell'UE, per un periodo prorogabile di cinque anni (di fatto di durata illimitata).

Nella sua Relazione del 2013 la Commissione ha esaminato lo stato di applicazione del regolamento negli Stati membri dell'UE, traendo la conclusione che:

- nell'insieme, l'applicazione e l'esecuzione del regolamento sono soddisfacenti, anche se non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti (ad esempio aumentare la quota di mercato del trasporto su rotaia per i passeggeri);
- secondo gli organismi nazionali responsabili dell'esecuzione e le organizzazioni dei consumatori, il settore ferroviario mostra, in generale, un approccio positivo verso l'attuazione del regolamento. Non si sono potuti riscontrare esempi d'inosservanza intenzionali, gravi o sistematici. Determinati Stati membri e imprese ferroviarie devono tuttavia prodigarsi maggiormente per migliorare l'applicazione e l'esecuzione, in particolare per quanto concerne l'adeguata copertura assicurativa in caso di incidenti;
- il regolamento consente agli Stati membri di esonerare la maggior parte dei servizi ferroviari dalla maggior parte delle disposizioni. Tuttavia, l'uso intenso delle deroghe per i servizi nazionali è un grave ostacolo al conseguimento degli obiettivi del regolamento. L'applicazione di regimi diversi per i servizi nazionali e per quelli internazionali interni all'UE è incoerente con l'obiettivo più vasto di uno spazio ferroviario europeo unico e crea ostacoli agli operatori attivi in diversi Paesi;
- alcuni Paesi dell'UE sono in ritardo nell'esecuzione del regolamento: non esiste un vero e proprio organismo nazionale responsabile dell'esecuzione, oppure non dispone delle competenze necessarie ad adempiere i propri obblighi, o non è sufficientemente indipendente. Alcuni Stati membri non hanno ancora definito sanzioni effettive proporzionate e dissuasive.

Con la proposta di regolamento in esame, la Commissione intende, da un lato, rafforzare i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario, dall'altro, ridurre gli oneri che gravano sulle imprese ferroviarie.

Le principali modifiche introdotte riguardano:

- **L'applicazione uniforme delle norme.** Come evidenziato nella citata relazione del 2013, nonché in una relazione del 2015 sulle deroghe concesse dagli Stati membri (ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 1371/2007), la Commissione ritiene che il **ricorso intensivo alle deroghe** sia un grave ostacolo all'applicazione uniforme del regolamento². Con l'intento di garantire la certezza del diritto, la proposta (art. 2):
 - sopprime le deroghe per **i servizi nazionali a lunga distanza** entro il 2020;
 - sopprime le deroghe per **i servizi urbani, extraurbani e regionali** che operano a livello transfrontaliero;
 - per i servizi operati al di fuori del territorio dell'UE, impone agli Stati membri di accordare deroghe soltanto qualora siano in grado di dimostrare che i passeggeri sono adeguatamente tutelati nel loro territorio.
- **La diffusione delle informazioni sui diritti dei passeggeri e le condizioni di non discriminazione.**
La proposta prevede:
 - che siano fornite ai passeggeri le **informazioni** essenziali sui loro diritti alla prenotazione, ad esempio stampate sul biglietto o per via elettronica. Prevede inoltre che siano esposti in luoghi visibili nelle stazioni e a bordo avvisi che informino i passeggeri dei loro diritti (art. 30);

² Vd. *Regulation 1371/2007 on rail passenger rights: [Summary Table](#) - Information on national exemptions (situation in March 2017).*

- che siano fornite ai passeggeri informazioni più complete sui **biglietti globali** (art. 10)³. Le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti dovranno fare in modo di offrire biglietti globali⁴ e dovranno dimostrare di aver informato i passeggeri qualora i loro diritti si applichino non all'intero viaggio ma solo ad alcune tratte;
 - l'introduzione di una clausola generale che **vieta ogni forma di discriminazione**, basata ad esempio sulla nazionalità, sulla residenza, sull'ubicazione dell'impresa ferroviaria o sulla valuta di pagamento (art. 5).
- **Il rafforzamento dei diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta** (artt. 20-26)⁵. La proposta impone agli Stati membri l'obbligo di offrire assistenza e risarcimenti in caso di danneggiamento di attrezzature per la mobilità. Le informazioni dovranno essere fornite in un **formato accessibile**⁶ e il personale ferroviario dovrà ricevere formazione al riguardo.
 - **L'applicazione delle norme, la gestione dei reclami e l'applicazione delle sanzioni**. La proposta stabilisce l'iter di trattamento dei reclami e i relativi termini (artt. 28 e 33). Specifica in proposito che i passeggeri possono presentare reclamo alle imprese ferroviarie e successivamente, se necessario, a un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie (a norma della [direttiva 2013/11/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE) o agli organismi nazionali di applicazione (NEB) designati dagli Stati membri. La proposta precisa le responsabilità dei NEB nei casi transfrontalieri e impone loro di cooperare in modo efficace (art. 34).
 - I casi di **forza maggiore**. In base al vigente regolamento, le imprese ferroviarie devono indennizzare i passeggeri in caso di ritardo imputabile a un caso di forza maggiore. Nella causa C 509/11 *ÖBB-Personenverkehr*, del 2013, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha infatti dichiarato che l'attuale articolo 17 del regolamento non esonera le imprese ferroviarie dall'obbligo di indennizzo dei passeggeri in caso di ritardo, qualora esso sia imputabile a un caso di forza maggiore, differenziando in tal modo il trasporto ferroviario dagli altri modi di trasporto che beneficiano di deroghe.
Sebbene la valutazione d'impatto non abbia evidenziato prove convincenti del fatto che l'assenza di tale clausola abbia comportato un onere economico significativo per le imprese ferroviarie, la Commissione ritiene vi sia tuttavia il rischio che i principi della proporzionalità e dell'equità giuridica siano violati se le imprese ferroviarie devono corrispondere un indennizzo in situazioni che non hanno provocato e che non avrebbero potuto prevenire. La proposta introduce quindi una **clausola di "forza maggiore"** che dovrà applicarsi esclusivamente a situazioni del tutto eccezionali provocate da condizioni meteorologiche avverse o catastrofi naturali (art. 17).

La proposta mantiene all'allegato I del regolamento le **Regole uniformi CIV**. Avendo aderito alla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) nel 2013, l'Unione europea è

³ Ai fini del regolamento si intende per "biglietto globale" uno o più biglietti che rappresentano un unico contratto di trasporto concluso per utilizzare servizi ferroviari successivi operati da una o più imprese ferroviarie.

⁴ In linea con gli orientamenti interpretativi del 2015 (Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 - [C\(2015\)4089](#)) e il quarto pacchetto ferroviario del 2016 (vd. in particolare la [direttiva \(UE\) 2016/2370](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria).

⁵ Per quanto concerne le persone con disabilità, la Commissione sottolinea che la proposta è conforme alla [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#) (CRPD).

⁶ In linea con i requisiti proposti nell'Atto europeo sull'accessibilità (vd. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi - [COM\(2015\)615](#)).

membro dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) e partecipa ai lavori di revisione del CIV. La proposta introduce una delega di potere al fine di consentire, fra l'altro, alla Commissione di aggiornare l'allegato I per tenere conto delle modifiche del CIV (art. 36).

La proposta introduce inoltre l'obbligo per i gestori delle stazioni e delle infrastrutture di predisporre **piani di emergenza**, con l'obiettivo di ridurre l'onere che grava sulle imprese ferroviarie in quanto, nell'ambito del quarto pacchetto ferroviario, le imprese ferroviarie devono già elaborare piani di emergenza per tutelare e assistere i passeggeri in caso di gravi perturbazioni del servizio (art. 18). La Commissione precisa che saranno gli Stati membri a decidere ad esempio in merito ai dettagli e al coordinamento dei piani con le autorità nazionali.

La proposta consente infine alle imprese ferroviarie di far valere un **diritto di regresso**, in conformità alla normativa applicabile, in caso di ritardi imputabili a errore o negligenza di terzi (art 19)⁷.

Valutazione d'impatto

La valutazione d'impatto annessa alla proposta ([SWD\(2017\)318](#)) ha confermato e aggiornato, laddove ritenuto necessario, le conclusioni della citata relazione del 2013⁸.

La Commissione riferisce di aver raccolto le osservazioni dei portatori di interessi tramite vari strumenti, comprese una **consultazione pubblica aperta (CPA)** e **consultazioni mirate realizzate da un contraente esterno** (*Steer Davies Gleeve*). Sono stati richiesti sia contributi qualitativi (opinioni, punti di vista, suggerimenti) sia informazioni quantitative (dati, statistiche). Tra i portatori di interessi figuravano rappresentanti dell'industria, gruppi che rappresentano i passeggeri/consumatori, le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta (PMR), e autorità pubbliche, ovvero i soggetti interessati dalla politica, quelli che la applicano e quelli che hanno un interesse diretto nella stessa.

Dalle consultazioni è emerso in particolare che: la maggior parte degli Stati membri e delle imprese ferroviarie è riluttante a eliminare le deroghe; i cittadini sono favorevoli a una riduzione delle deroghe e propendono per misure atte a rafforzare i diritti dei passeggeri; i portatori di interessi sono prevalentemente favorevoli a norme più chiare, ad esempio in materia di assistenza, trattamento dei reclami e applicazione; la maggior parte delle imprese ferroviarie e degli Stati membri è favorevole a una clausola di forza maggiore, i cittadini sono invece contrari.

Le opzioni strategiche sono state scomposte adottando un approccio sequenziale e i rispettivi **costi e benefici** sono stati analizzati e confrontati, selezionando poi uno scenario strategico preferito per ciascun tema principale: deroghe; applicabilità dei diritti delle persone a mobilità ridotta (PMR) a tutti i servizi; informazioni per le PMR; assistenza alle PMR; definizione di "biglietti globali"; trattamento dei reclami e applicazione da parte dei NEB; forza maggiore. I costi e i benefici sono stati analizzati per il periodo 2020-2035. Per quanto concerne una serie di questioni giudicate secondarie - relative all'informazione, alla non discriminazione, al CIV, alla pianificazione di emergenza, al

⁷ In analogia con quanto già avviene per il trasporto aereo: vd. l'articolo 13 del [regolamento \(CE\) n. 261/2004](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e 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.

Vd. anche la [direttiva \(UE\) 2015/2302](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, la quale esonera gli operatori dall'obbligo di indennizzo qualora il ritardo sia imputabile a circostanze straordinarie.

⁸ Una prima relazione sulla valutazione d'impatto era stata sottoposta al comitato per il controllo normativo il 18 gennaio 2017. Il comitato ha formulato un parere negativo sulla base delle carenze riscontrate, in particolare, per quanto concerne la giustificazione economica dell'introduzione di una clausola di forza maggiore. La relazione finale tiene in considerazione le raccomandazioni del comitato di chiarire determinati aspetti.

diritto di regresso e al trattamento dei reclami da parte delle imprese ferroviarie - è stato suggerito un solo scenario strategico.

La Commissione ritiene che per attuare quanto proposto i costi per le imprese ferroviarie aumenteranno del 4,98% rispetto allo scenario di base su un periodo di 15 anni. Per quanto concerne l'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali, questo sarà di entità limitata e dovuto principalmente al rafforzamento dell'applicazione e del trattamento delle denunce da parte dei NEB.

Contesto

Il regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, entrato in vigore nel dicembre 2009, mira a tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario nell'UE. In base alle norme vigenti, i passeggeri hanno il diritto di ottenere informazioni, di effettuare prenotazioni e acquistare biglietti, di ricevere attenzione, assistenza e indennizzi in caso di ritardi o soppressioni di servizi, di ricevere assistenza gratuita (per le persone con disabilità o a mobilità ridotta) e di ricevere un risarcimento in caso di incidente, nonché il diritto di poter ricorrere rapidamente a un sistema di trattamento dei reclami.

Nel Libro bianco sui trasporti del 2011 ("Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" - [COM\(2011\)144](#)) si evidenziava la necessità di garantire servizi di trasporto ferroviario di passeggeri accessibili, affidabili e di elevata qualità nonché di assicurare la continuità del servizio in caso di eventi imprevisti. Vi si chiedeva inoltre di chiarire la legislazione in materia di diritti dei passeggeri e di migliorare la qualità dei trasporti per le persone anziane e i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta.

Con la proposta in oggetto, la Commissione intende rafforzare i diritti dei passeggeri nel **mercato liberalizzato, come previsto nel quarto pacchetto ferroviario**. Allinea a tal fine il trasporto ferroviario agli aspetti generali della legislazione in materia di diritti dei passeggeri di altri modi di trasporto, in particolare la non discriminazione, la pianificazione di emergenza, la formazione sulla disabilità, il trattamento dei reclami e l'applicazione.

La proposta di regolamento figura nell'elenco di cui all'allegato del regolamento rivisto sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (vd. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori - [COM\(2016\)283](#)), che stabilisce i poteri minimi di indagine e di esecuzione delle autorità nazionali di applicazione e le procedure per le indagini e l'esecuzione nei casi in cui siano coinvolti almeno due Stati membri.

Per quanto concerne la coerenza della proposta con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato, la Commissione sottolinea che il rafforzamento dei diritti delle persone con disabilità è in linea con la [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#) (CRPD) e con la Strategia europea sulla disabilità 2010-2020 ("Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere" - [COM\(2010\)636](#)); riferimenti all'accessibilità sono inoltre contenuti nella [direttiva \(UE\) 2016/797](#) relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario (rifusione). La proposta comprende inoltre riferimenti alla COTIF (regole uniformi CIV) e ne estende le regole al trasporto ferroviario nazionale nell'UE.

La Relazione del Governo

Sulla proposta di regolamento in esame, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in data 20 ottobre 2017 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la [Relazione](#) elaborata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), cui ha fatto seguito, il 23 ottobre 2017, un'[integrazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti](#).

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritiene inoltre la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La Relazione fornisce una valutazione complessivamente positiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, sottolineando come siano stati presi in considerazione numerosi tra gli aspetti segnalati dall'ART in occasione della consultazione del 2016. Si ritiene pertanto che la revisione del vigente regolamento n. 1371/2007 sia necessaria, con particolare riguardo alle seguenti questioni: assistenza alle persone con disabilità; indennizzi in caso di ritardo per i titolari di abbonamento; diritti in caso di partenze anticipate; assistenza in caso di cancellazioni; accessibilità del sistema di trattamento dei reclami; automaticità degli indennizzi da ritardo; biglietto globale; modalità di vendita dei biglietti; trasporto di biciclette.

La Relazione evidenzia che il progetto è **conforme all'interesse nazionale**, in quanto viene in gran parte elevato il livello di protezione dei passeggeri, fermo restando alcuni elementi di criticità, dettagliati nel documento di posizione elaborato dall'ART (su cui vd. *infra*), fra cui in particolare la clausola di forza maggiore, che si ritiene dovrebbe rimanere limitata a casi circoscritti.

Con riferimento all'**impatto finanziario** della proposta, la Relazione evidenzia che, "qualora fosse confermata l'attuale versione che prevede tempistiche di risposta ai reclami in seconda istanza da parte del NEB ridotte (sia pure con possibilità di proroghe) si manifesterebbero impatti organizzativi. Ciò potrebbe essere controbilanciato dal limite temporale entro cui il passeggero può effettuare reclamo all'impresa (che l'attuale proposta fissa in 3 mesi), che potrebbe andare a ridurre anche il numero di reclami in seconda istanza". Si segnala inoltre che la proposta fa esplicito riferimento alla necessità di strumenti extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Per quanto concerne l'**impatto sull'ordinamento nazionale**, si sottolinea che occorrerà l'emanazione di un nuovo decreto legislativo contenente la disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento, e del correlato DM che individui le strutture regionali deputate a ricevere i reclami.

Normativa nazionale:

[Decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70](#) "Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento CE 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario";

[Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 29 maggio 2015](#) (GU n. 143, 23/6/2015), ai sensi dell'articolo 4, comma 5 del citato d.lgs. 70/2014, sono state individuate le competenti strutture regionali eventualmente deputate a ricevere, per competenza territoriale e sempre in seconda istanza, i reclami per presunte infrazioni al regolamento (CE) 1371/2007, e a trasmetterli con periodicità mensile all'Organismo di controllo (ART), unitamente ad ogni elemento utile ai fini della definizione del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni.

Provvedimenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART):

[Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento \(CE\) n. 1371/2007](#) — Del. ART 4 luglio 2014, n. 52;

n. 29 procedimenti sanzionatori avviati ai sensi del d.lgs. 70/2014, di cui 18 chiusi con pagamento in misura ridotta, 6 chiusi con la determinazione della sanzione, 4 archiviati, 1 in corso. La maggior parte di tali procedimenti è avviata a seguito di reclami dei passeggeri che possono essere inviati ad ART solo in seconda istanza (dopo essersi rivolti all'operatore coinvolto).

La Relazione evidenzia che, a livello nazionale, alcuni degli scenari relativi al nuovo campo di applicazione (articolo 2) non hanno particolari impatti in quanto il d.lgs. 70/2014 non ha previsto tali esoneri dall'applicazione per le imprese ferroviarie titolari di licenza.

Tuttavia, in relazione al fatto che il regolamento, sia nella versione vigente, sia nella proposta formulata dalla Commissione, si applica "alle imprese ferroviarie titolari di licenza", la Relazione ricorda che attualmente operano sul territorio nazionale anche imprese non titolari di licenza, in particolare imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano, extraurbano o

regionale su reti ferroviarie locali e regionali isolate (articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del [d.lgs. n. 112/2015](#).

Per quanto riguarda le **autonomie locali**, la normativa proposta incide nella misura in cui le Regioni sono Enti affidanti per quanto riguarda il trasporto ferroviario regionale e titolari dei relativi contratti di servizio. La Relazione ricorda inoltre che, per ciascuna Regione, sono state individuate con Decreto Ministeriale le strutture regionali cui poter inoltrare i reclami che dovranno poi essere inviati all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

L'Amministrazione con competenza prevalente è l'**Autorità di regolazione dei trasporti (ART)**, ai sensi della dell'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in [legge 22 dicembre 2011, n. 214](#), come modificato dall'art. 36 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazione dalla [legge 24 marzo 2012, n. 27](#).

L'Autorità di regolazione dei trasporti è stata inoltre individuata quale Organismo responsabile dell'applicazione del regolamento n. 1371/2007 in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, ai sensi del citato decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70.

Il documento di posizione elaborato dall'ART **segnala le criticità** che potrebbero avere impatto sull'efficacia della tutela offerta ai passeggeri, indicate articolo per articolo.

Per quanto concerne in particolare la questione relativa all'inclusione della **clausola di forza maggiore**, erano state formulate e trasmesse alla Rappresentanza le seguenti considerazioni degli uffici ART: "non si sono mai verificati i presupposti per l'applicazione, da parte di ART, di sanzioni relative al mancato rimborso al passeggero motivato dall'IF con l'eccezionalità dell'evento che aveva dato luogo al ritardo. (...) Alla luce dell'esperienza applicativa maturata nell'ultimo anno facendo riferimento al settore marittimo, dove la clausola di forza maggiore è presente, si potrebbe suggerire che una clausola di forza maggiore molto circoscritta può servire ad evitare che eventi del tutto al di fuori del controllo delle IF comportino forme di responsabilità 'oggettiva'. D'altro canto, però, il passeggero è danneggiato dai ritardi indipendentemente dalle cause dei medesimi. E' pertanto fortemente auspicabile che qualora fosse reintrodotta la 'clausola di forza maggiore', le circostanze che esentano l'IF da responsabilità e, conseguentemente, escludono il diritto del passeggero al rimborso di parte del prezzo del biglietto (fermi restando tutti gli altri diritti, in particolare l'assistenza materiale e informativa, nonché la scelta tra trasporto alternativo e rimborso), siano ben circoscritte. (...) Si possono citare soprattutto gli eventi naturali la cui straordinarietà e imprevedibilità siano comprovati dalle autorità preposte o le decisioni delle autorità competenti in materia di ordine pubblico."

Ulteriori elementi di criticità segnalati riguardano gli articoli seguenti:

Articolo 6 - biciclette. L'utilizzo dell'espressione "ragioni operative" sembra lasciare ancora una certa discrezionalità all'impresa.

Articolo 8 — informazioni sulla soppressione di servizi. Sarebbe utile specificare che ai passeggeri che abbiano già acquistato un titolo di viaggio relativo a un servizio soppresso sia fornita informazione personalizzata, se l'IF dispone dei contatti del passeggero.

Articolo 9 — informazioni di viaggio. Le informazioni di viaggio, almeno le più importanti, dovrebbero essere rese disponibili indipendentemente da una richiesta del passeggero. Inoltre, le moderne tecnologie di comunicazione, ove presuppongano il possesso da parte dell'utente di un dispositivo adeguato, non possono essere considerate adeguate a raggiungere l'universo degli utenti.

Articolo 10 — disponibilità di biglietti, biglietti globali e prenotazioni. L'attuale formulazione garantiva che almeno un punto vendita (per la natura stesa delle due modalità indicate) si trovasse in stazione (o a bordo del treno). La nuova formulazione lascia agli SM la possibilità di prevedere più canali di acquisto, sarebbe al contrario opportuno precisare che, per quanto riguarda i servizi nel quadro di contratti di servizio pubblico, almeno un punto vendita debba essere in prossimità della stazione. Il biglietto dovrebbe inoltre essere rilasciato a bordo del treno senza maggiorazioni.

Con riguardo ai biglietti globali, si rileva che la nuova formulazione sembra andare in parte nella direzione di garantire ai passeggeri il diritto di disporre di biglietti globali, come invece auspicato nei considerando, in quanto lascia ancora alla totale iniziativa delle imprese ferroviarie la possibilità di offrirli.

Articolo 16 — rimborso e itinerari alternativi. Si ritiene auspicabile che la norma venga resa uniforme alle analoghe previsioni dei regolamenti (UE) n. 181/2011 e 1177/2010, prevedendo che le IF debbano offrire al passeggero la scelta. Non risulta inoltre del tutto chiaro se al fine di offrire un'opzione di trasporto alternativo con un tempo di viaggio simile, l'IF sia obbligata a considerare anche il servizio offerto da una diversa impresa ferroviaria. Il diritto in esame dovrebbe trovare applicazione anche nell'eventualità di partenze anticipate o omessa fermata e più in generale per qualsiasi cancellazione come affermato dalle linee guida. Dovrebbe inoltre essere previsto in maniera più stringente, rispetto all'attuale formulazione, l'obbligo per i fornitori dei servizi di trasporto alternativo di fare ogni sforzo ragionevole per garantire alle PMR lo stesso tipo di assistenza richiesto per il viaggio originario.

Articolo 17 — indennizzi per il prezzo del biglietto. Il riferimento al contratto di trasporto dovrebbe ovviare alla problematica relativa all'applicazione dell'indennizzo anche ai possessori di abbonamento in caso di ritardo singolo. Con riguardo al paragrafo 2, si richiede che la formulazione della norma preveda più esplicitamente l'obbligo per le IF di disciplinare nel contratto di trasporto specifiche modalità di indennizzo in caso di ritardi ripetuti nel periodo di validità del titolo di viaggio o dell'abbonamento mantenendo la (condivisibile) nuova previsione relativa alla somma dei ritardi inferiori a 60 minuti.

Articolo 18 — Assistenza. Potrebbe essere valutata l'introduzione di una previsione analoga a quella dell'articolo 20, par. 4 del Regolamento (UE) 181/2011. Al paragrafo 1, lettera a) non appare necessario il riferimento esplicito al "costo", laddove soccorre già la clausola generale della ragionevolezza. Con riguardo al nuovo paragrafo 6, l'individuazione della soglia (10.000 passeggeri in media al giorno nel corso dell'anno) potrebbe essere lasciata ai singoli Stati membri in considerazioni delle frequentazioni medie delle stazioni nazionali. Al paragrafo 5 potrebbe essere inserito altresì un riferimento alle esigenze di bambini eventualmente presenti.

Articolo 20 — Informazioni alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta. Sembra opportuno che le IF forniscano sul proprio sito web informazioni alle PMR in merito alle stazioni accessibili, a quelle dotate di personale di accompagnamento o, infine, alle stazioni più vicine dotate di personale e sul tipo di assistenza disponibile.

Articolo 21 — Accessibilità. Non si ritrovano in premessa le motivazioni dell'eliminazione della norma.

Articolo 22 — Assistenza nelle stazioni ferroviarie. Tra gli "sforzi ragionevoli" di cui al paragrafo 2 potrebbe essere citata l'organizzazione di trasporti alternativi per raggiungere la più vicina stazione dotata di personale.

Articolo 23 — Assistenza a bordo. Al paragrafo 3, sarebbe utile precisare che l'assistenza a bordo dovrebbe essere garantita anche in presenza di barriere temporanee a bordo del treno.

Articolo 25 — Risarcimento per le attrezzature per la mobilità, dispositivi di assistenza o altre attrezzature specifiche. Potrebbe essere opportuno specificare il tempo massimo entro il quale deve essere corrisposto il risarcimento.

Articolo 26 — Formazione del personale. Il coinvolgimento durante la formazione di organizzazioni che rappresentano PMR, dipendenti e passeggeri con disabilità non dovrebbe essere subordinato alle richieste avanzate ma strutturalmente previsto nella formazione.

Articolo 28 - reclami. In generale, i sistemi di trattamento dei reclami dovrebbero essere facilmente accessibili e non onerosi per i passeggeri: i reclami dovrebbero poter essere presentati attraverso più di un canale (si pensi ai casi in cui è richiesto di tornare alla stazione di partenza) e che a tal fine le IF e gli altri soggetti obbligati dovrebbero essere tenuti ad attivare un servizio telefonico gratuito *ad hoc*, almeno per le persone con disabilità.

Le modifiche introdotte appaiono condivisibili, si rileva tuttavia che: l'estensione dell'obbligo di disporre di un meccanismo di trattamento dei reclami ai gestori delle stazioni o gestori dell'infrastruttura di stazioni non è citato nel considerando n. 18; la (condivisibile) limitazione del tempo che il passeggero ha a disposizione per presentare reclamo andrebbe controbilanciata con un più solido diritto di disporre di canali accessibili e immediatamente reperibili.

Articolo 29 — norme di qualità del servizio. Al paragrafo 2. dopo le parole "Le imprese ferroviarie pubblicano ogni anno, congiuntamente alla relazione annuale, una relazione sulle prestazioni sembrerebbe opportuno aggiungere le seguenti "erogate nell'anno di riferimento" (...), in modo che siano presenti dati quantitativi che forniscano una rappresentazione chiara del livello di qualità del servizio erogato.

In generale, si osserva che l'allegato III non contiene un vero e proprio elenco di elementi di qualità, ma piuttosto si sofferma sui contenuti della relazione che, sebbene riconducibili agli elementi di qualità, potrebbero generare confusione. Alcuni elementi sembrano pertanto richiedere ulteriori dettagli.

Articolo 33 — trattamento dei reclami da parte degli organismi nazionali di applicazione. Al paragrafo 1, dovrebbe essere precisato che anche nel caso in cui il passeggero ottenga una riparazione individuale l'Organismo nazionale di applicazione può comunque esercitare i suoi poteri, nonché precisare cosa si intende per reclamo presentato "senza successo". Al par. 2 si dovrebbe specificare che il passeggero, all'atto della presentazione del reclamo, deve indicare se ha già avviato una procedura. Per quanto riguarda la durata per la procedura di trattamento dei reclami, il periodo di tre mesi dovrebbe decorrere dall'ultima acquisizione istruttoria da parte dell'Organismo. Si propone di eliminare la previsione, peraltro non del tutto chiara, in base a cui solo i casi che prevedono azioni giudiziarie possono avere durata superiore a 6 mesi

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Parlamento finlandese, Bundesrat tedesco, Seimas della Repubblica lituana, entrambe le Camere del Parlamento polacco, Senato della Romania, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Cortes generales della Spagna e Parlamento svedese. Il Bundesrat e le Cortes generales hanno concluso l'esame con atti di indirizzo intesi ad avviare il dialogo politico con la Commissione europea.

Per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#).

13 novembre 2017

A cura di Viviana Di Felice