



Bruxelles, 14.8.2013
COM(2013) 587 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

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

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Il regolamento sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario¹ ("il regolamento"), adottato il 23 ottobre 2007 per garantire una tutela di base ai passeggeri del trasporto ferroviario in tutta l'Unione europea, è entrato in vigore il 3 dicembre 2009 e si applica a tutti i servizi passeggeri dell'UE (internazionali, nazionali, regionali, urbani e extraurbani) forniti dalle imprese ferroviarie titolari di una licenza². Gli Stati membri possono applicare periodi transitori e deroghe a taluni servizi. Poiché la maggior parte degli Stati membri si è avvalsa di questa possibilità, circa il 61% di tutti i servizi nazionali sulla lunga distanza e l'83% dei servizi regionali e extraurbani fruiscono di deroghe.

A norma dell'articolo 36 del regolamento, la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio sull'applicazione e gli effetti del regolamento. La presente relazione dà seguito alla disposizione dell'articolo

e fornisce elementi sull'adeguatezza della copertura assicurativa delle imprese ferroviarie in caso di incidente, secondo le disposizioni dell'articolo 12.

Lo studio di un consulente esterno³ e informazioni da altre fonti, autorità nazionali, Parlamento europeo e altri portatori d'interesse⁴ hanno contribuito notevolmente, in termini di volume e di qualità, alla presente relazione.

1.2. Il regolamento

In generale le imprese ferroviarie hanno applicato il regolamento in maniera relativamente efficace. Dalle informazioni disponibili non sono emersi casi di inosservanze sistematiche o ambiguità di fondo in relazione alle disposizioni, tali da renderne impossibile l'osservanza da parte degli Stati membri o degli operatori.

Inoltre, i passeggeri ferroviari nell'ambito di un viaggio "tutto compreso" fruiscono di una tutela supplementare a norma della direttiva sui viaggi "tutto compreso"⁵.

1.3. Il mercato ferroviario

L'attuazione del regolamento va considerata nel contesto dell'evoluzione e del funzionamento complessivi del mercato dei passeggeri ferroviari, nonché

¹ GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14.

² Definite nella direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70).

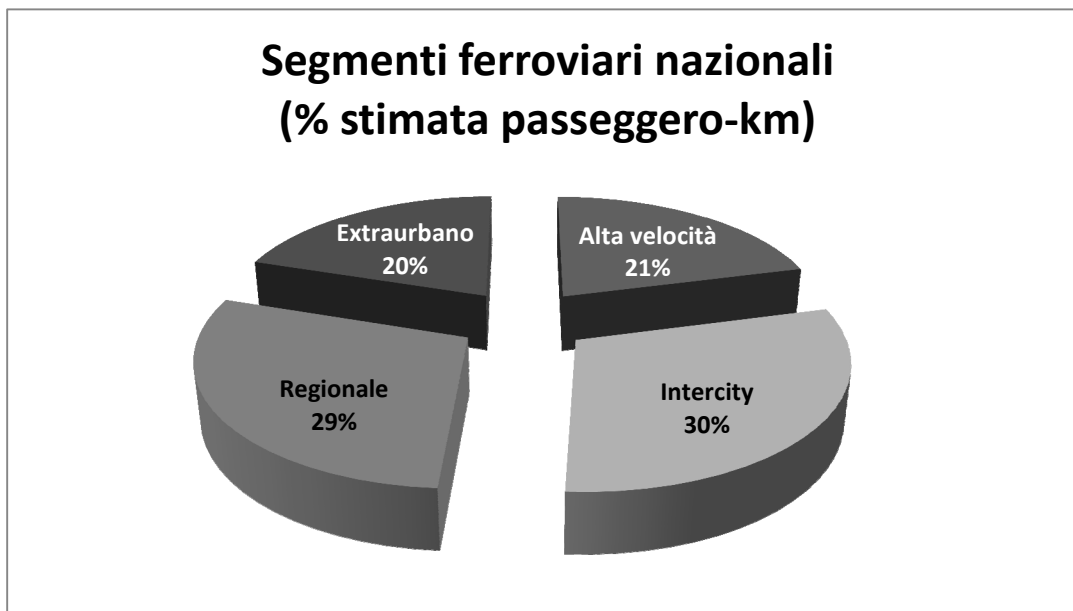
³ Steer Davies Gleeve (SDG): <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>

⁴ Settore ferroviario, associazioni degli utenti e dei consumatori.

⁵ La direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» (GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59) è in corso di revisione: il 9 luglio 2013 è stata adottata una nuova proposta, COM(2013)512.

dell'obiettivo iscritto nel Libro bianco del 2011⁶ di pervenire ad una più ampia quota modale del trasporto ferroviario: nel 2010, solo il 7% dei passeggeri che hanno viaggiato via terra nell'UE ha utilizzato il treno. Secondo il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo 2012, i consumatori hanno attribuito una valutazione scarsa ai servizi ferroviari⁷.

Il mercato internazionale ferroviario rappresenta solo il 6% dell'intero traffico dell'UE. Il mercato ferroviario nazionale compete con altri modi di trasporto, in particolare l'aereo e la strada.



Fonte: Valutazione d'impatto della Commissione europea SWD(2013)10 a corredo della proposta del quarto pacchetto ferroviario sull'apertura del mercato del trasporto nazionale.

Per incoraggiare l'innovazione e l'efficienza anche economica, nel quarto pacchetto ferroviario⁸ la Commissione propone di aprire il mercato del trasporto nazionale di passeggeri a nuovi operatori e servizi dal dicembre 2019 in modo da incrementare i servizi ferroviari.

2. VALUTAZIONE DI CONFORMITÀ

La relazione valuta la conformità al regolamento in base ai dieci diritti di base dei passeggeri elencati nella comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto⁹: non discriminazione, assistenza per i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta, informazione, rimborso, trasporto alternativo o cambio di prenotazione, assistenza in caso di perturbazioni, risarcimento, responsabilità del vettore per i

⁶ COM(2011) 144 del 28.3.2011

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

⁸ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia (COM(2013) 28 del 30/1/2013) e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, (COM(2013) 29 del 30/1/2013).

⁹ COM(2011) 898 del 19.12.2011. Tali diritti sono anche menzionati nella relazione del PE sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto (2012/2067 (INI)).

passaggeri e il loro bagaglio, trattamento dei reclami, piena ed efficace applicazione della normativa. Individua inoltre i settori che richiedono miglioramenti o chiarimenti e specifica le azioni da intraprendere.

2.1. Diritto a non essere discriminati nell'accesso al trasporto

2.1.1. In base alla nazionalità

L'articolo 18 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta la discriminazione in base alla nazionalità. Gli sconti sui prezzi basati sulla nazionalità rappresentano quindi una violazione del diritto dell'UE. Diverse imprese ferroviarie offrono sconti a determinati gruppi di persone (ad es. passeggeri con disabilità, terza età, minori). Nessuno di questi sconti discrimina apertamente in base alla nazionalità; se però dipendono dalla residenza, e quindi non sono disponibili per i passeggeri di altri Stati membri, possono essere considerati discriminatori.

2.1.2. In base a disabilità e/o mobilità ridotta

Uno degli obiettivi del regolamento è offrire alle persone con disabilità e a quelle a mobilità ridotta pari opportunità di trasporto ferroviario rispetto agli altri cittadini. Tale principio fondamentale è in linea con gli obblighi dell'UE a norma della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹⁰. Le imprese ferroviarie non possono rifiutare il trasporto né imporre che una persona con disabilità sia accompagnata da altri, a meno che ciò non sia strettamente necessario per conformarsi a norme non discriminatorie di accesso (articolo 19).

Il rifiuto della prenotazione a persone con disabilità e persone a mobilità ridotta è stato un evento assai raro, come riconosciuto anche dalle organizzazioni del settore. Quando ciò si è verificato, si trattava di solito di limitazioni di spazio (ad es. poco spazio per le sedie a rotelle). Le imprese ferroviarie, a quanto risulta, hanno cercato attivamente alternative laddove il trasporto risultava impossibile. Tuttavia in alcuni casi gli utenti in sedia a rotelle hanno dovuto acquistare biglietti di prima classe, il che è patentemente discriminatorio se non sono offerti ad un prezzo ridotto.

2.2. Diritto alla mobilità: accessibilità e assistenza per passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta

Per offrire a tutti i passeggeri pari accesso al trasporto, il regolamento impone alcuni obblighi alle imprese ferroviarie, ai gestori delle stazioni, ai venditori di biglietti e ai tour operator.

Le imprese ferroviarie o i venditori di biglietti devono fornire prima del viaggio le informazioni minime previste nell'allegato II (tra l'altro sull'accessibilità, le condizioni di accesso e la disponibilità a bordo di infrastrutture per le persone con disabilità). La legislazione sulle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) per le applicazioni telematiche¹¹ specifica quali informazioni le imprese ferroviarie debbano fornire sui rispettivi siti Internet. In genere le imprese ferroviarie si conformano ai suddetti requisiti, anche se lo fanno a livelli diversi e spesso omettono le informazioni sulle dimensioni e il peso massimi delle sedie a rotelle e sulle apposite strutture a bordo.

¹⁰ Decisione del Consiglio 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35.

¹¹ Regolamento (UE) n. 454/2011 della Commissione, del 5 maggio 2011, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per il sottosistema "applicazioni telematiche per i passeggeri" del sistema ferroviario transeuropeo (GU L 123 del 12.5.2011, pag. 11).

Ai sensi degli articoli 22 e 23 le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni forniscono gratuitamente l'assistenza necessaria per salire o scendere dal treno, e a bordo.

L'articolo 24, lettera a) precisa che le esigenze di assistenza devono essere notificate 48 ore prima del viaggio. Molte imprese accettano scadenze più brevi, ma alcune applicano scadenze più lunghe o permettono notifiche anticipate solo nei giorni feriali. I metodi di notifica anticipata non sono sempre chiari e talvolta sono a pagamento (ad es. tramite numeri telefonici a pagamento).

In generale, l'assistenza è fornita anche laddove i servizi di trasporto nazionali sono stati esonerati dai pertinenti articoli. Il regolamento impone ai gestori delle stazioni di garantire l'assistenza nelle stesse. In pratica la (principale nazionale) impresa ferroviaria solitamente assicura l'assistenza. In un ambiente futuro completamente liberalizzato spetterà alle autorità nazionali competenti intervenire per evitare problemi di competenza tra ferrovie concorrenti e garantire l'assistenza.

L'accessibilità delle infrastrutture e del materiale rotabile a norma dell'articolo 21 che fa riferimento alle STI per le persone a mobilità ridotta¹² varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Le organizzazioni che tutelano le persone con disabilità ritengono che l'inaccessibilità delle stazioni sia un importante ostacolo al viaggio per una persona disabile. I servizi internazionali e i servizi dei nuovi operatori sul mercato con materiale rotabile più moderno e conforme alle STI per le persone a mobilità ridotta tendono ad essere più accessibili dei servizi nazionali e attualmente esistenti.

2.3. Diritto all'informazione

2.3.1. Informazione dei passeggeri prima e durante il viaggio

Ai sensi dell'articolo 8, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti devono fornire prima del viaggio almeno le informazioni indicate nell'allegato II del regolamento (tra cui le condizioni generali del contratto e le informazioni sulle tariffe e sul viaggio).

Nel complesso, le condizioni di trasporto sembrano essere conformi al regolamento, anche se il regolamento stesso non è specificamente menzionato.

La maggior parte delle imprese ferroviarie fornisce informazioni durante il viaggio (articolo 8 e allegato II, parte 2), ossia servizi a bordo, prossime fermate e perturbazioni del traffico, tramite il personale di bordo, gli annunci locali o i teleschermi. Nella sentenza del 22 novembre 2012 relativa alla causa C-136/11, la Corte di giustizia dell'UE ha precisato che occorre fornire informazioni in tempo reale relativamente alle principali coincidenze, compresi i ritardi e le soppressioni di tali coincidenze, indipendentemente dall'impresa ferroviaria che opera il servizio. Il gestore dell'infrastruttura deve informare le imprese ferroviarie dei servizi di coincidenza operati da altre imprese¹³.

Secondo l'articolo 10, le imprese ferroviarie si avvalgono del sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario (CIRSRT) e adattano i loro

¹² Decisione 2008/164/CE della Commissione relativa ad una specifica tecnica di interoperabilità concernente le persone a mobilità ridotta nel sistema ferroviario transeuropeo convenzionale e ad alta velocità (GU L 64 del 7.3.2008, pag. 72).

¹³ Westbahn Management GmbH contro ÖBB-Infrastruktur AG.

sistemi TI alle STI delle applicazioni telematiche per i passeggeri ai fini dello scambio di informazioni.

2.3.2. *Vendita dei biglietti e prenotazioni*

Secondo l'articolo 9, paragrafo 1, le imprese ferroviarie devono offrire, ove disponibili, prenotazioni e biglietti globali¹⁴. Non vi sono incentivi alla fornitura di biglietti globali e problemi di ordine pratico o tecnico possono limitarne l'offerta per i viaggi che implicano una combinazione di biglietti, ossia biglietti senza prenotazione che possono essere usati su tutti i servizi e biglietti con prenotazione integrata che sono validi solo su un determinato servizio. **Di conseguenza, la disponibilità dei biglietti globali è attualmente limitata.**

In vista di un futuro incremento dei servizi ferroviari in seguito all'apertura dei mercati grazie ad una maggiore interconnettività tra i servizi nazionali ma anche tra servizi nazionali e internazionali, l'efficienza dell'emissione di biglietti globali e delle sinergie di rete è fondamentale, segnatamente laddove gli Stati membri decidano di non istituire sistemi integrati di emissione dei biglietti.

2.4. **Diritto di rinuncia al viaggio e di rimborso**

A norma dell'articolo 16, se il ritardo all'arrivo è superiore a 60 minuti, i passeggeri hanno diritto di scegliere, a loro discrezione, tra il rimborso integrale del biglietto e un itinerario alternativo verso la destinazione finale non appena possibile o a una data successiva. **Nell'insieme le imprese ferroviarie rispettano il requisito del rimborso.**

2.5. **Diritto all'esecuzione degli obblighi del contratto di trasporto in caso di perturbazioni del traffico**

In caso di perturbazioni del traffico, non sempre è offerta l'opzione di un itinerario alternativo. Come nel trasporto aereo, molte imprese ferroviarie tendono a interpretare in modo restrittivo la frase "a condizioni di trasporto simili" nell'articolo 16, lettera b), e offrono un itinerario alternativo solo su servizi propri e non su altri (segnatamente treni ad altra velocità) o con altri modi di trasporto.

2.6. **Diritto all'assistenza**

In base all'articolo 18 le imprese ferroviarie sono tenute a prestare assistenza¹⁵ in caso di ritardo pari o superiore a 60 minuti. Più del 40% degli Stati membri ha esonerato i servizi nazionali, che costituiscono più del 94% del trasporto ferroviario di passeggeri, dall'articolo in questione.

Inoltre alcune imprese ferroviarie limitano l'importo massimo per la sistemazione, altre non forniscono a bordo le bevande e i pasti prescritti, adducendo difficoltà organizzative quando il ritardo si verifica tra le stazioni. **Di conseguenza, l'applicazione del diritto di assistenza lascia a desiderare, in particolare sul versante della proattività dell'esecuzione da parte delle autorità nazionali.**

2.7. **Diritto a indennizzo**

Ai sensi dell'articolo 17, i passeggeri possono chiedere un indennizzo in percentuale del prezzo del biglietto in caso di gravi ritardi o di soppressione di servizi.

¹⁴ Secondo la definizione dell'articolo 3, punto 10.

¹⁵ Pasti, bevande, sistemazione per la notte.

La maggior parte delle imprese ferroviarie rispetta questo criterio. La legislazione nazionale o la politica del vettore nei confronti della clientela può tradursi persino in una compensazione più generosa.

Il regolamento non chiarisce se i casi di forza maggiore possano esonerare i vettori dal pagamento dell'indennizzo (ma non dagli altri obblighi, ad es. dall'assistenza). Nella causa C-509/11¹⁶ in corso presso la Corte di giustizia dell'UE, secondo l'avvocato generale un'impresa ferroviaria non può essere esonerata dall'obbligo di pagare un indennizzo in caso di ritardo all'arrivo dovuto a circostanze estranee al suo controllo. La Corte non si è ancora pronunciata in merito.

2.8. Diritto alla responsabilità del vettore per i passeggeri e il loro bagaglio

2.8.1. Responsabilità per il trasporto di passeggeri e bagagli

L'articolo 11 del regolamento specifica che la responsabilità per i passeggeri e i bagagli è disciplinata dalle regole uniformi del CIV¹⁷ di cui all'allegato I del regolamento stesso. I vettori sono responsabili in caso di decesso o lesioni personali a meno che l'incidente non sia dovuto a circostanze eccezionali o sia imputabile al passeggero o a un terzo. In quest'ultimo caso, il vettore è tenuto responsabile ma può recuperare le somme anticipate ai passeggeri. Il risarcimento danni è determinato secondo il diritto nazionale. Il massimale del risarcimento in caso di morte o di lesioni è fissato a 175 000 unità di conto (circa 190 000 euro)¹⁸. **La maggior parte delle imprese ferroviarie ha stabilito risarcimenti per il bagaglio pari o superiori ai massimali fissati nel regolamento.**

2.8.2. Copertura assicurativa

Secondo l'articolo 12 del regolamento l'impresa ferroviaria ha l'obbligo di "essere adeguatamente assicurata o di aver sottoscritto intese equivalenti ai fini della copertura delle responsabilità". Tali obblighi non sono precisati e il regolamento non definisce l'"adeguatezza" dell'assicurazione. Non è specificata quindi alcuna copertura finanziaria minima. A norma della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico¹⁹, "un'impresa ferroviaria deve essere coperta da idonea assicurazione o assumere adeguate garanzie a condizioni di mercato".

Per essere adeguato, il livello di copertura necessario deve essere correlato alle responsabilità potenziali delle ferrovie. Il livello di responsabilità effettivo, la portata dei reclami, e la responsabilità in caso di lesioni sono disciplinati dalla normativa nazionale. Nella maggior parte degli Stati membri le disposizioni nazionali definiscono tale responsabilità. La responsabilità potenziale, con i relativi criteri di copertura, dipende anche dal livello di reddito dello Stato interessato. Sebbene un livello basso di copertura non possa di per sé determinare la non conformità di un'impresa ferroviaria, la copertura non può essere considerata adeguata laddove i risarcimenti anche solo per un numero modesto di passeggeri superino il suddetto livello. Soltanto un numero assai limitato di imprese ferroviarie si trova apparentemente in questa situazione.

¹⁶ ÖBB-Personenverkehr AG v Schienen-Control Kommission und Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie

¹⁷ contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli.

¹⁸ Allegato I – articolo 30, paragrafo 2

¹⁹ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32).

A quanto risulta **la maggior parte delle imprese ferroviarie ha sottoscritto un'assicurazione a garanzia delle proprie responsabilità e sembra pertanto adeguatamente coperta.**

2.8.3. *Attrezzature per la mobilità*

L'articolo 25 vieta alle imprese ferroviarie di limitare l'indennizzo in caso di danneggiamento di attrezzature per la mobilità delle persone con disabilità. Sono assai rare le imprese ferroviarie che non rispettano questo criterio.

2.9. **Diritto ad un trattamento dei reclami rapido e facilmente accessibile**

2.9.1. *Trattamento dei reclami*

A norma dell'articolo 27, le imprese ferroviarie istituiscono un meccanismo per il trattamento dei reclami e informano i passeggeri delle modalità di contatto in merito. I passeggeri possono presentare un reclamo a qualsiasi impresa ferroviaria competente (soprattutto qualora si siano avvalsi dei servizi di diverse ferrovie nel caso di un unico viaggio interconnesso) e devono ricevere una risposta entro un periodo da uno a tre mesi al massimo. La relazione annuale delle ferrovie sulla qualità dei servizi deve contenere una statistica dei reclami.

Le imprese ferroviarie in generale forniscono informazioni sulle procedure di trattamento dei reclami. La maggior parte di esse rispetta inoltre le scadenze prescritte.

Secondo lo studio di supporto nel 2011 gli organismi nazionali di attuazione hanno registrato circa 2500 – 3500 reclami con riferimento diretto al regolamento, ossia meno del 10% dei reclami annuali che registrano per i diritti del passeggeri aerei.

2.9.2. *Norme di qualità del servizio e relazioni*

A norma dell'articolo 28, le imprese ferroviarie sono tenute a definire le norme di qualità del servizio che riguardano almeno gli elementi di cui all'allegato III del regolamento. Le relazioni annuali sulle prestazioni in materia di qualità del servizio devono essere pubblicate sul loro sito Internet e su quello dell'Agenzia ferroviaria europea.

Dallo studio risulta una scarsa osservanza iniziale di questo criterio da parte delle imprese ferroviarie. La Commissione ha sviluppato linee guida²⁰ intese ad agevolare la pubblicazione delle relazioni sulla qualità del servizio e ad assistere gli organismi nazionali competenti nella verifica della conformità alle disposizioni. Le ultime pubblicazioni sul sito internet dell'Agenzia ferroviaria europea indicano che in seguito **la situazione è nettamente migliorata**²¹.

2.10. **Diritto alla piena ed efficace applicazione della normativa dell'Unione**

2.10.1. *Deroghe*

Ai sensi dell'articolo 2, gli Stati membri possono esonerare parzialmente i servizi ferroviari dall'applicazione delle disposizioni del presente regolamento senza bisogno di giustificazioni. I servizi ferroviari nazionali possono fruire di una deroga per cinque anni, rinnovabile due volte; i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali per passeggeri possono essere esonerati per un periodo imprecisato. I viaggi in cui

²⁰ Linee guida sulle norme di qualità del servizio ferroviario e sulla procedura di pubblicazione e sul contenuto delle relazioni, elaborate dalla Commissione e trasmesse agli organismi nazionali competenti dell'esecuzione nel marzo 2012.

²¹ https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/default.aspx

una parte significativa sia operata al di fuori del territorio dell'UE possono fruire di una deroga per un periodo di cinque anni prorogabile. Di conseguenza, i servizi nazionali su lunga distanza, che rappresentano la metà del mercato ferroviario nazionale, possono essere esonerati fino a 15 anni.

Sebbene **diversi Stati membri abbiano scelto deroghe ampie**, queste sono spesso limitate ai servizi regionali e extraurbani o ad articoli specifici, segnatamente l'articolo 18, paragrafo 2, relativo all'assistenza nei casi di grave ritardo, in quanto le imprese ne considerano onerose le disposizioni.

La maggior parte degli Stati membri che confinano con un paese terzo ha accordato deroghe sui servizi ferroviari internazionali (articolo 2, paragrafo 6), laddove possibile: ciò ha offerto ai nove Stati membri dell'UE²² che sono membri dell'Organizzazione per la cooperazione ferroviaria (OSJD), il margine di tempo necessario per far sì che il futuro allegato della convenzione OSJD²³ offra norme analoghe di tutela dei passeggeri dei trasporti ferroviari internazionali.

2.10.2. *Attuazione ed effettiva applicazione*

L'articolo 30 impone agli Stati membri di designare un organismo nazionale indipendente responsabile dell'applicazione del presente regolamento. Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia rispettato la disposizione, in alcuni tale organismo risulta parzialmente mancante o non ancora operativo; altri Stati membri non hanno dotato l'organismo di un effettivo potere esecutivo. Alcuni organismi non risultano sufficientemente indipendenti. Laddove l'organismo è anche l'organismo nazionale di regolamentazione del trasporto ferroviario a norma della direttiva 2012/34/UE (precedentemente direttiva 2001/14/CE), la sua indipendenza è stata esaminata dalla Commissione. Ove opportuno la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione per inosservanza del criterio d'indipendenza.

L'articolo 32 impone agli Stati membri di adottare **sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive** in caso d'inosservanza. La **maggior parte degli Stati membri ha ottemperato a questo obbligo**, ma alcuni di essi non hanno previsto sanzioni, o lo hanno fatto limitatamente ad alcuni articoli. In alcuni Stati membri si possono imporre solo sanzioni condizionali o riparatorie, meno atte a favorire il rispetto della normativa rispetto a quelle punitive.

Il livello delle sanzioni varia notevolmente e non può essere considerato dissuasivo laddove è inferiore al costo dell'osservanza normativa. Finora sono state applicate assai poche sanzioni. È pertanto prematuro valutare se le procedure sanzionatorie siano sufficientemente solide o se vi possano essere difficoltà nella raccolta delle sanzioni.

Malgrado l'obbligo di cooperare di cui all'articolo 31, vi sono stati pochi contatti tra gli organismi responsabili dell'esecuzione del regolamento. Nella misura in cui solo il 6% del trasporto ferroviario dell'UE è internazionale, la necessità di cooperare per risolvere le controversie è risultata limitata.

²² Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia.

²³ Tale allegato, che disciplina il trasporto internazionale di passeggeri e bagagli per ferrovia, è attualmente allo studio. Il suo ambito d'applicazione si sovrappone alla normativa UE sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

2.10.3. *Risarcimento individuale, modi alternativi di risoluzione delle controversie e relative disposizioni giuridiche nazionali*

La maggior parte degli Stati membri offre meccanismi di risarcimento individuale, compresi modi alternativi di risoluzione delle controversie e procedure per i reclami di modesta entità, a titolo gratuito o a basso costo per il consumatore. Laddove ciò non sia possibile, i passeggeri devono presentare ricorso presso un tribunale civile. Si tratta di procedure complesse che in genere scoraggiano i passeggeri dal proseguire la controversia.

In diversi Stati le disposizioni nazionali per tutelare i passeggeri sui servizi ferroviari nazionali sono più rigorose di quelle del regolamento (ad esempio nelle licenze per le imprese ferroviarie). Il regolamento non lo vieta purché non siano in conflitto con le disposizioni del regolamento stesso che non prevedono deroghe.

3. IMPRECISIONI E DIFFICOLTÀ INDIVIDUATE NEL REGOLAMENTO

La valutazione di cui sopra dimostra che non vi sono gravi problemi che determinino l'impossibilità di applicare il regolamento; tuttavia, alcuni chiarimenti nei termini e negli articoli potrebbero migliorarne l'applicazione.

Alcune definizioni mancano (ad esempio "coincidenza mancata") o sono poco chiare (ad es. "venditore di biglietti", "servizi ferroviari regionali", "urbani" e "extraurbani") o incoerenti con le definizioni di altre normative pertinenti. Occorre inoltre chiarire il concetto di "forza maggiore" e le condizioni di deroga delle imprese all'obbligo di indennizzo.

Per quanto riguarda l'articolo 5 sul trasporto di biciclette, le organizzazioni dei ciclisti ritengono che sia troppo vago e che non ne incentivi il trasporto.

Sono state sollevate perplessità sulla coerenza tra il dispositivo del regolamento e gli allegati, in particolare l'allegato I.

4. CONCLUSIONI

Nell'insieme, l'applicazione del regolamento è soddisfacente, considerata l'attuale congiuntura, anche se non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti (ad esempio aumentare la quota di mercato del trasporto su rotaia²⁴). L'ulteriore apertura del mercato, proposta nel quarto pacchetto ferroviario, richiederà tuttavia ulteriori sforzi da parte delle ferrovie e degli Stati membri per tutelare adeguatamente i passeggeri. In particolare, l'accesso equo e trasparente alle informazioni prima del viaggio, la disponibilità dei biglietti e le informazioni su ritardi e soppressioni dei servizi e l'integrazione dei biglietti svolgono un ruolo importante per garantire che i passeggeri possano fruire pienamente dell'apertura del mercato. L'esecuzione coerente e attiva da parte degli organismi nazionali competenti è importante per assicurare condizioni di parità tra le imprese ferroviarie.

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 rilevati esempi d'inosservanza intenzionali, gravi o sistematici.**

²⁴ Considerando 1.

Nonostante il quadro globale positivo, determinati Stati membri e imprese ferroviarie devono prodigarsi maggiormente per migliorare l'applicazione e l'esecuzione delle disposizioni.

Una delle questioni cruciali del regolamento è la possibilità data agli Stati membri di esonerare la maggior parte dei servizi ferroviari dalla maggior parte delle disposizioni.

La Commissione ritiene che l'uso intenso delle deroghe sia 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 Stati membri. In questo contesto, la Commissione sottolinea che solo i servizi possono essere (parzialmente) esonerati dal regolamento²⁵, ma non i viaggi, soprattutto quelli transfrontalieri²⁶.

Inoltre, alcuni Stati membri sono in ritardo nell'esecuzione delle disposizioni del regolamento: non esiste un vero e proprio organismo nazionale responsabile dell'esecuzione, oppure non dispone ancora di tutti i poteri necessari, o non è sufficientemente indipendente. Alcuni Stati membri non hanno ancora definito sanzioni effettive proporzionate e dissuasive.

Un altro problema è costituito dall'insufficiente copertura assicurativa in caso d'incidente in due Stati membri.

5. AZIONI SUCCESSIVE

5.1. Intervento della Commissione

- La Commissione valuta attualmente la necessità d'intervenire laddove manchino l'organismo nazionale responsabile dell'esecuzione, o il potere d'esecuzione o sanzioni effettive. Sulla base di casi patenti o qualora gli organismi nazionali responsabili dell'esecuzione trattino le imprese ferroviarie in modo diverso, segnatamente nei mercati più liberalizzati, la Commissione interverrà anche laddove ritenga che un organismo nazionale competente non sia sufficientemente indipendente. Come primo passo, la Commissione ha avviato dieci procedimenti di pre-infrazione contro Stati membri che non risultano rispettare i requisiti di cui trattasi o il cui intervento in esecuzione delle disposizioni del regolamento debba essere rafforzato sotto alcuni aspetti, soprattutto nei seguenti settori principali:
 - incapacità dell'organismo nazionale responsabile dell'esecuzione di far applicare tutti gli articoli del regolamento e mancanza di sanzioni effettive;
 - copertura assicurativa insufficiente;
 - inosservanza dell'obbligo di erogare un pagamento anticipato in caso di decesso del passeggero;
 - mancanza di informazioni adeguate ai passeggeri e mancanza di informazioni e di assistenza e di strumenti adeguati di notifica anticipata per le persone con disabilità;

²⁵ Articolo 2, paragrafi 1, 4 e 5

²⁶ Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 6, in cui servizi e viaggi possono usufruire di deroga.

- discriminazioni per vari motivi;
 - mancata assistenza in caso di perturbazioni del traffico;
 - mancata offerta di risarcimento finanziario per perdita o danneggiamento del bagaglio registrato o delle attrezzature per la mobilità;
 - mancata offerta di un itinerario alternativo con altri mezzi di trasporto simili;
 - mancata pubblicazione delle relazioni sulla qualità del servizio.
- **A breve termine** la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, il settore ferroviario e i portatori d'interesse, valuterà l'eventualità di adottare linee guida interpretative volte ad agevolare l'applicazione del regolamento e a promuovere le buone prassi.
 - La Commissione incoraggerà la cooperazione con altri modi per migliorare la regolarità del trasporto intermodale.
 - La Commissione contatterà i portatori d'interesse pertinenti per migliorare aspetti quali la pianificazione integrata degli itinerari di viaggio e dei biglietti globali.
 - **A medio termine**, per rafforzare l'attuazione della normativa sui diritti del passeggero ferroviario, la Commissione prevede di rivedere il regolamento 1371/2007 alla luce della revisione in corso della direttiva sui viaggi "tutto compreso", con riferimento ai settori seguenti:
 - deroghe per i servizi nazionali (su lunga distanza) per allinearsi al quarto pacchetto ferroviario;
 - casi di forza maggiore: per conformarsi agli obblighi della normativa sui diritti del passeggero in altri modi di trasporto e in previsione della sentenza pendente della Corte di giustizia europea nella causa C 509/11, la Commissione valuterà l'eventualità di consentire alle imprese di non versare un indennizzo in tali situazioni;
 - chiarimento di aspetti ambigui (ad es. riguardo alla copertura per responsabilità nei confronti del passeggero in modo da assicurare condizioni di parità tra gli operatori e certezza giuridica per i passeggeri);
 - applicazione della convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità: proposta di modificare opportunamente il regolamento (ad es. definizione di "persona con disabilità o persona a mobilità ridotta", articolo 21 sull'accessibilità o allegato III);
 - formazione di sensibilizzazione e assistenza per il personale che si occupa di persone con disabilità per allinearsi alla normativa sui diritti del passeggero degli altri modi di trasporto;
 - Affissione nelle stazioni ferroviarie, nei locali dei venditori di biglietti e a bordo dei treni di avvisi che informano i passeggeri dei loro diritti a norma del regolamento per allinearsi con la normativa sui diritti del passeggero degli altri modi di trasporto;

5.2. Misure d'esecuzione degli Stati membri

- Gli organismi nazionali competenti devono esser più proattivi nelle misure di esecuzione, ad esempio procedere a un maggior numero di ispezioni, soprattutto in caso di inosservanza. Occorrono a tal fine risorse adeguate.
- Gli organismi nazionali responsabili dell'esecuzione devono garantire che le imprese ferroviarie istituiscano norme sulla qualità del servizio e pubblichino relazioni in materia. Tali organismi possono agevolmente verificare l'osservanza delle disposizioni in questi settori e intervenire laddove necessario.
- A norma dell'articolo 31, gli organismi nazionali responsabili dell'esecuzione devono collaborare meglio tra loro non solo per risolvere le questioni transfrontaliere ma anche per scambiarsi informazioni e buone prassi.
- Tali organismi dovrebbero sensibilizzare i passeggeri ai loro diritti.
- La Commissione continuerà a organizzare riunioni periodiche con gli organismi nazionali responsabili dell'esecuzione per pervenire ad un'intesa reciproca sugli aspetti pratici dell'attuazione del regolamento e per consentire ai suddetti organismi di condividere le rispettive esperienze.

5.3. Altro

- La Commissione elaborerà misure di sensibilizzazione e inviterà gli organismi nazionali responsabili dell'esecuzione, il settore ferroviario e altri portatori d'interesse a cooperare con la Commissione in questo ambito e/o ad avviare attività analoghe.