



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.12.2008
SEC(2008) 2954

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento che accompagna la

proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto internazionale effettuato con autobus e
recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del
Consiglio del 27 ottobre 2004**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

[COM(2008) 817 definitivo]
SEC(2008) 2953

INDICE

1.	Aspetti procedurali e consultazione delle parti interessate	3
1.1.	Finalità.....	3
1.2.	Consultazione e ricorso al parere di esperti	3
2.	Definizione del problema.....	3
2.1.	Contesto generale del progetto.....	3
	Principali problemi	4
3.	OBIETTIVI	5
4.	OPZIONI STRATEGICHE	5
5.	ANALISI DI IMPATTO	5
5.1.	Ripercussioni economiche	5
5.1.1.	Opzione 1 – Nessuna azione strategica (status quo)	5
5.1.2.	Opzione 2 – Scenario di protezione standard.....	6
5.1.3.	Opzione 3.I – Scenario di protezione rafforzata (solo per il trasporto internazionale) 6	
5.1.4.	Opzione 3.II – Scenario di protezione rafforzata (per il trasporto nazionale e internazionale).....	7
5.1.5.	Opzione 4 – Scenario di autoregolamentazione.....	7
5.2.	Ripercussioni sociali	7
5.2.1.	Opzione 1	7
5.2.2.	Opzione 2	7
5.2.3.	Opzione 3.I.....	8
5.2.4.	Opzione 3.II.....	8
5.2.5.	Opzione 4	8
5.3.	Effetti ambientali.....	8
5.4.	Valore aggiunto per l'UE.....	8
5.5.	Impatto sulle PMI.....	8
5.6.	Costi amministrativi	9
6.	Conclusioni principali della valutazione di impatto.....	9

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

1.1. Finalità

La presente valutazione di impatto è stata preparata con l'intento di esaminare se sia necessario e auspicabile adottare misure legislative atte a garantire determinati diritti ai passeggeri nel trasporto internazionale effettuato con autobus e/o estenderne il campo di applicazione. Si concentra in particolare su tre aree principali di interesse, che la Commissione ha messo in evidenza nei suoi documenti programmatici: 1) i diritti delle persone a mobilità ridotta; 2) le questioni connesse alla responsabilità (sistema assicurativo in caso di decesso o lesioni) e 3) il risarcimento e l'assistenza ai passeggeri in caso di ritardo o cancellazione del servizio.

La valutazione di impatto è stata trasmessa al comitato di valutazione di impatto, che il 7 novembre 2007 e il 7 maggio 2008 ha pubblicato due pareri in cui suggerisce di apportare al documento le modifiche e i miglioramenti necessari.

1.2. Consultazione e ricorso al parere di esperti

Prima di elaborare le proposte legislative e la presente relazione è stata svolta una consultazione pubblica per raccogliere il maggior numero possibile di commenti e suggerimenti da parte di singoli individui e degli organismi interessati. Nel luglio 2005 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sulla base del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Diritti dei passeggeri nel trasporto internazionale effettuato con autobus". La Commissione ha ricevuto 57 risposte al documento di lavoro inviate da governi degli Stati membri (14), organizzazioni europee (12), organizzazioni nazionali (20), imprese (9) e altri soggetti (2). Dai contributi inviati emerge una netta contrapposizione fra le imprese di trasporto e le loro associazioni e federazioni, da un lato, e le associazioni dei consumatori, dall'altro. In generale, per gli operatori del trasporto con autobus una regolamentazione a livello di UE non è necessaria o lo è solo in misura molto limitata, mentre le associazioni dei consumatori chiedono una più ampia protezione dei diritti dei passeggeri. Tuttavia, sono state espresse forti preoccupazioni anche a proposito del modello economico e organizzativo di questo settore e non è emersa una posizione unanime circa il campo di applicazione del regolamento e la possibilità di includere o no determinati tipi di servizi, in particolare a livello locale e regionale.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Contesto generale del progetto

Negli ultimi trent'anni la mobilità dei passeggeri è aumentata in misura considerevole. Dagli anni 70 è di fatto raddoppiata. Questa tendenza è riconducibile a diversi fattori, fra cui tre sono di importanza fondamentale: la crescita economica, la diminuzione del costo dei viaggi e i progressi verso uno "spazio europeo senza frontiere interne"¹. La liberalizzazione dei servizi di trasporto e l'aumento dei viaggi non sono tuttavia sempre stati accompagnati da misure adeguate per proteggere i diritti dei passeggeri. Parallelamente all'aumento del loro numero, i viaggiatori hanno dovuto affrontare situazioni difficili, fra cui la soppressione di servizi, le prenotazioni in sovrannumero (*overbooking*), lo smarrimento dei bagagli e il verificarsi di

¹ Articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

ritardi. In particolare, chi usufruisce dei servizi di trasporto con autobus non ha ancora gli stessi diritti di quanti utilizzano altri modi di trasporto, soprattutto l'aereo. Visto che i diritti dei passeggeri del trasporto con autobus non sono ancora disciplinati dalla legislazione comunitaria, per difendere i loro diritti i consumatori devono fare riferimento ai regimi nazionali sulla responsabilità, alla legislazione sul commercio leale e agli impegni volontari sottoscritti dagli operatori in materia di servizio alla clientela. A differenza di altri modi di trasporto, nel trasporto effettuato con autobus sono pochi gli accordi internazionali in materia di diritti dei passeggeri a carattere vincolante per gli Stati membri.

Principali problemi

Questo modo di trasporto possiede determinate peculiarità che hanno specifiche conseguenze sia per gli operatori che per i passeggeri.

Trattamento ineguale rispetto ad altri modi di trasporto

Gli utenti di altri modi di trasporto, in particolare quelli che viaggiano in aereo, possono già contare su una serie di diritti stabiliti a livello comunitario che garantiscono una protezione adeguata in caso di interruzione del viaggio (responsabilità dell'operatore in caso di decesso/lesioni/smarrimento e danneggiamento dei bagagli; risarcimento/assistenza in caso di cancellazione/ritardo/negato imbarco).

Frammentazione della legislazione

La protezione dei passeggeri del trasporto effettuato con autobus varia da uno Stato membro all'altro. I passeggeri devono richiamarsi a norme di varia origine: regimi nazionali in materia di responsabilità, legislazione sul commercio leale e impegni volontari sottoscritti dagli operatori in materia di servizio alla clientela. In alcuni paesi gli operatori hanno elaborato accordi volontari di ampia portata che prevedono anche sistemi adeguati di trattamento dei reclami e meccanismi di risoluzione delle controversie. Questo però non vale per tutti gli Stati membri.

Mercato estremamente frammentato

Il mercato è caratterizzato da un numero elevato di imprese che prestano servizi di trasporto con autobus e offrono livelli diversi di assistenza ai passeggeri e di qualità del servizio. L'assistenza ai passeggeri varia da un operatore all'altro e dipende in larga misura dalla legislazione nazionale e dagli accordi volontari che le imprese hanno sottoscritto. In molti casi questa situazione impedisce ai passeggeri di effettuare una scelta informata per quanto riguarda il livello di servizio che possono prevedere di ricevere.

Persone disabili e invecchiamento della popolazione

I viaggiatori che scelgono questo tipo di trasporto rientrano tradizionalmente nelle categorie "vulnerabili", nel senso che dispongono di entrate limitate o vivono in aree geograficamente isolate. La disponibilità di servizi di autobus per le persone disabili e a mobilità ridotta resta tuttavia limitata e può ostacolare la loro integrazione nella società.

Insufficienza del quadro legislativo in vigore

La normativa vigente crea problemi concreti per i passeggeri internazionali e nazionali. I problemi transfrontalieri devono essere valutati in primo luogo dal punto di vista dei

passaggeri che effettuano viaggi internazionali. I passeggeri riscontrano notevoli differenze nel settore dei trasporti in autobus. In primo luogo, le differenze sono dovute alla legislazione nazionale che, essendo diversa da uno Stato membro all'altro, crea livelli diversi di protezione dei passeggeri. In secondo luogo, il trasporto effettuato con autobus non riceve dalla legislazione lo stesso trattamento riservato ad altri modi di trasporto, in particolare al trasporto aereo e ferroviario, in cui i viaggiatori beneficiano già o beneficeranno di un livello elevato e uniforme di protezione.

3. OBIETTIVI

La definizione dei diritti dei passeggeri risponde agli obiettivi più generali perseguiti dall'Unione europea a favore di un livello elevato di protezione dei consumatori, dell'inclusione sociale di diversi gruppi sociali e della mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione europea.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione 1: "Nessuna azione strategica" – nessuna azione da parte dell'UE, lo status quo è mantenuto; è confermata la diversità fra i livelli di protezione dei passeggeri nel trasporto con autobus negli Stati membri.

Opzione 2: "Scenario di protezione standard" – atto giuridico comunitario che istituisce una disciplina generale dettando solo norme minime di protezione e, ove opportuno, consolida/modifica e/o semplifica la legislazione comunitaria o nazionale.

Opzione 3: "Scenario di protezione rafforzata" – atto giuridico comunitario che stabilisce formalmente i diritti dei passeggeri del trasporto internazionale effettuato con autobus. Opzione 3.I: le misure si applicano esclusivamente al trasporto internazionale. Opzione 3.II: le misure si applicano sia al trasporto interno sulle lunghe distanze che al trasporto internazionale.

Opzione 4: "Scenario di autoregolamentazione" – gli operatori del trasporto effettuato con autobus definiscono e adottano misure volontarie di autoregolamentazione a livello comunitario/nazionale per la protezione dei diritti dei viaggiatori.

5. ANALISI DI IMPATTO

Per valutare l'impatto economico, ambientale e sociale delle misure proposte per applicare i diritti dei viaggiatori sarà esaminato l'impatto di ciascuna misura proposta.

5.1. Ripercussioni economiche

5.1.1. Opzione 1 – Nessuna azione strategica (status quo)

Questa opzione conferma sostanzialmente lo status quo nel settore e quindi non ha conseguenze. In questa fase non si registrano pertanto nuovi impatti di natura economica, sociale o ambientale. I passeggeri continuerebbero a fare riferimento alla legislazione nazionale e ai regimi volontari sottoscritti dagli operatori.

5.1.2. *Opzione 2 – Scenario di protezione standard*

Responsabilità degli operatori in caso di lesioni personali o danni ai bagagli

I costi supplementari che i vettori possono essere tenuti a sostenere sono connessi ai seguenti fattori: importi minimi di indennità, coperture assicurative minime, pagamenti anticipati e procedimenti giudiziari.

In queste circostanze non si prevede un aumento significativo del livello delle indennità, anche se l'intervento dell'UE potrebbe fissare un importo minimo per le indennità e i risarcimenti. Si tratterebbe semplicemente di fissare una soglia di ammontare comune, sulla base delle esperienze nazionali e senza condizioni in caso di importi superiori.

Persone disabili e a mobilità ridotta

La formazione dei conducenti e di altro personale, la fornitura di informazioni e altre questioni simili comporteranno costi supplementari. È difficile fornire una stima dei costi ma occorre notare che tutti i viaggiatori hanno in comune l'esigenza di disporre di informazioni e di personale qualificato. È quindi improbabile che i costi generati dalla necessità di rispondere alle esigenze delle persone disabili siano più elevati di quelli contemplati per le misure destinate a tutti i passeggeri.

Norme di qualità e obbligo di informazione

Non risulta che le nuove misure generino costi supplementari particolari per gli operatori.

5.1.3. *Opzione 3.I – Scenario di protezione rafforzata (solo per il trasporto internazionale)*

Responsabilità degli operatori in caso di lesioni personali o danni ai bagagli

Gli effetti sono identici a quelli analizzati per l'opzione 2. L'impatto supplementare è legato ai pagamenti anticipati. In queste circostanze gli operatori dei trasporti cercheranno probabilmente regimi assicurativi adeguati per coprire il rischio connesso agli eventi che impongono un pagamento anticipato. Tuttavia, visto il numero limitato di eventi del genere e il valore previsto dei pagamenti anticipati², i premi dovrebbero essere modesti.

Persone disabili e a mobilità ridotta

Si prevede che i costi di capitale connessi alla necessità di prevedere l'accesso delle persone su sedia a rotelle nella fase di costruzione faranno aumentare il prezzo di acquisto di un autobus dell'8-10% (circa 19 150 euro)³. Sono presi in considerazione il costo e l'installazione di un elevatore nella fase di costruzione del veicolo, più eventuali porte supplementari o altre modifiche strutturali, insieme ai costi - abbastanza contenuti - per equipaggiare lo spazio riservato alla sedia a rotelle con sistemi di tenuta e altre infrastrutture. La manutenzione dell'elevatore e la rimozione e sostituzione di alcuni posti a sedere genereranno altri costi operativi.

² Nel trasporto ferroviario il pagamento anticipato in caso di decesso non è mai inferiore a 21 000 euro.

³ Questi dati sono forniti da diverse fonti citate nella relazione COST 349, fra le quali figurano le sovvenzioni della Regione Piemonte, i fabbricanti di autobus e dati riguardanti il Regno Unito.

Grazie alla disponibilità di autobus perfettamente accessibili si prevede che aumenterà il numero di persone disabili (compresi gli utenti su sedia a rotelle), che utilizzeranno i servizi effettuati con autobus. Le entrate supplementari per i servizi nazionali e internazionali generate dall'aumento del numero di viaggiatori su sedia a rotelle dovrebbero essere dello 0,5%, pari a circa 55,72 milioni di euro all'anno. Le entrate supplementari per i servizi internazionali sono invece stimate solo a 8,14 milioni di euro all'anno.

Si calcola che i costi supplementari che gli operatori dovranno sostenere saranno pari al 2,7% delle entrate totali del settore per i due tipi di servizio considerati. Le entrate supplementari (0,5% solo sulla base degli utenti su sedia a rotelle) ridurrebbe questo esborso al 2,2% circa.

Risarcimento e assistenza in caso di cancellazioni e ritardi

I costi del risarcimento e dell'assistenza ai passeggeri non dovrebbero essere eccessivi, anche se è difficile proporre stime precise. Tuttavia, gli effetti sulle entrate e sugli utili non dovrebbero essere significativi e anche l'impatto sulla competitività delle imprese comunitarie dovrebbe essere lieve, in quanto tutti gli operatori attivi nel settore sarebbero sottoposti alle stesse condizioni.

Qualità del servizio e obbligo di informazione

Gli effetti sono identici a quelli analizzati per l'opzione 2.

5.1.4. Opzione 3.II – Scenario di protezione rafforzata (per il trasporto nazionale e internazionale)

L'opzione 3.II ha gli stessi contenuti dell'opzione 3.I ma il campo di applicazione è esteso ai servizi nazionali a lunga percorrenza, quindi riguarda un numero superiore di operatori e percorsi.

5.1.5. Opzione 4 – Scenario di autoregolamentazione

Con questa opzione l'UE promuoverà un quadro comune di norme non vincolanti (*soft law*) basato sulle migliori pratiche per convincere gli operatori del trasporto con autobus a elaborare e adottare misure di autoregolamentazione applicabili a tutta l'UE o a livello nazionale in materia di diritti dei passeggeri del settore. In questa fase è difficile confrontare l'impatto economico di questa opzione con le altre, in quanto sulla base dei dati disponibili non è possibile elaborare una stima quantificata attendibile del rispetto degli accordi volontari da parte degli operatori.

5.2. Ripercussioni sociali

5.2.1. Opzione 1

Con l'opzione 1 non si prevedono ripercussioni sociali.

5.2.2. Opzione 2

I passeggeri beneficeranno di servizi di migliore qualità. Inoltre riceveranno assistenza in caso di problemi durante il viaggio. I passeggeri disabili riceveranno maggiore assistenza di adesso. Grazie alle misure proposte sarà possibile conseguire un importante obiettivo sociale,

che consiste nell'offrire alle persone a mobilità ridotta opportunità di trasporto su strada simili a quelle degli altri passeggeri.

5.2.3. *Opzione 3.I*

Grazie alla disponibilità di autobus perfettamente accessibili si prevede un aumento del numero di utenti di servizi effettuati con autobus fra le persone disabili, compresi i passeggeri su sedia a rotelle. Tuttavia, il lieve aumento del numero di viaggi, dovuto esclusivamente agli utenti su sedia a rotelle, non dovrebbe tradursi in un aumento del numero di servizi offerti dagli operatori. Non si prevedono pertanto conseguenze per l'occupazione nel settore dei trasporti effettuati con autobus.

5.2.4. *Opzione 3.II*

Le misure previste dall'opzione 3.II possono avere un impatto maggiore dell'opzione 3.I in quanto potrebbero essere estese ai servizi nazionali a lunga percorrenza.

5.2.5. *Opzione 4*

Con questa opzione l'UE promuoverà un quadro comune di norme non vincolanti (*soft law*) basato sulle migliori pratiche per convincere gli operatori di autobus a elaborare e adottare misure di autoregolamentazione applicabili a tutta l'UE o a livello nazionale in materia di diritti dei passeggeri. In questa fase è difficile confrontare l'impatto sociale di questa opzione con le altre, in quanto sulla base dei dati disponibili non è possibile elaborare una stima quantificata attendibile del rispetto degli accordi volontari da parte degli operatori.

5.3. Effetti ambientali

Non tutte le opzioni prese in considerazione hanno dirette implicazioni ambientali. Tuttavia, le misure previste possono comportare l'aumento o la diminuzione della domanda di trasporto passeggeri e quindi la possibilità di un trasferimento modale che potrebbe avere ripercussioni sull'ambiente, peraltro difficili da valutare.

5.4. Valore aggiunto per l'UE

In linea di principio, l'opzione 1 non modificherà la situazione attuale e quindi non offre un valore aggiunto per i cittadini dell'UE. L'opzione 4 può riflettere gli sviluppi che attualmente interessano il mercato del trasporto effettuati con autobus, ma non è possibile valutare pienamente il valore aggiunto di questa strategia in quanto gli accordi volontari sono in numero molto limitato e non sono applicati in modo uniforme nell'UE. L'intervento delle istituzioni dell'UE per incoraggiare gli operatori economici ad adottare regimi di autoregolamentazione può dare risultati positivi a lungo termine. Le opzioni 2 e 3 avrebbero un impatto significativo in termini di migliore accessibilità dei servizi per le persone disabili e a mobilità ridotta, entrate per il settore turistico e rafforzamento dei diritti dei consumatori nell'UE.

5.5. Impatto sulle PMI

Vista la struttura dell'industria del trasporto con autobus, le misure proposte avranno un impatto sulle piccole e medie imprese. Le opzioni 1 e 4 non costituirebbero un nuovo onere per le PMI. L'opzione 2 genererebbe costi modesti (connessi alla responsabilità e

all'assistenza), l'impatto dell'opzione 3 sarebbe invece significativo per effetto dei costi generati da una flotta di veicoli utilizzabili da persone disabili e a mobilità ridotta.

5.6. Costi amministrativi

Le opzioni 1 e 4 non genererebbero costi amministrativi supplementari, mentre le opzioni 2 e 3 possono avere implicazioni finanziarie. Tuttavia, in questa fase i costi amministrativi conseguenti all'attuazione delle disposizioni sui diritti dei passeggeri possono essere quantificati sulla base del lavoro degli organismi responsabili dell'applicazione di cui al regolamento (CE) n. 261/2004. Si calcola che gli organismi nazionali designati responsabili dell'applicazione dovranno usare l'equivalente di 7 impiegati a tempo pieno per trattare i reclami connessi ai servizi internazionali di trasporto effettuato con autobus.

6. CONCLUSIONI PRINCIPALI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

Il presente capitolo illustra le opzioni strategiche ottimali per conseguire gli obiettivi di un determinato atto legislativo. Presenta un breve confronto delle opzioni disponibili in merito ai principali obiettivi programmatici definiti al capitolo 2 del presente documento.

Principio di non discriminazione e assistenza alle persone disabili e a mobilità ridotta

L'opzione strategica migliore è costituita dallo scenario di protezione standard a copertura anche dei servizi nazionali. La scelta dell'opzione migliore è stata influenzata da due questioni principali: la ricerca di un equilibrio fra l'affermazione dei diritti dei viaggiatori e l'aumento dei costi. I passeggeri del trasporto con autobus sono sensibili ai prezzi e l'aumento delle tariffe favorirebbe il trasferimento modale verso le compagnie aeree a basso costo, l'automobile privata e le ferrovie.

Principio della responsabilità degli operatori in caso di decesso o lesioni dei viaggiatori

L'opzione strategica ottimale è lo scenario di protezione rafforzata (valida per il trasporto nazionale e internazionale). L'opzione 3.II è percepita come la migliore perché rafforzerà la protezione dei diritti dei viaggiatori (nel trasporto nazionale e internazionale) e stabilirà il principio della responsabilità degli operatori a livello UE, con un impatto contenuto sui costi a carico degli operatori. L'opzione 3.I risolverebbe i problemi causati dalle differenze fra le regolamentazioni nazionali degli Stati membri a proposito dei servizi internazionali, ma potrebbe anche sollevare questioni in materia di discriminazione fra viaggiatori nazionali e internazionali. In realtà, visto che attualmente le normative nazionali in materia sono rare, con le disposizioni dell'UE le persone che effettuano viaggi nazionali beneficerebbero di minore protezione rispetto ai viaggi europei: si potrebbe risolvere questo problema semplicemente includendo i trasporti nazionali nell'ambito di applicazione delle disposizioni (opzione 3.II).

Norme di qualità / obbligo di informazione / risarcimento e assistenza in caso di cancellazione e ritardo

L'opzione strategica ottimale è lo scenario di protezione standard integrato con alcuni aspetti dell'opzione di autoregolamentazione. L'opzione 2 (scenario di protezione standard) sarebbe preferibile in quanto un livello di protezione sufficiente dei passeggeri - sancito dalla legislazione - incoraggerà anche gli operatori del trasporto con autobus a offrire servizi migliori senza aumentare le tariffe. La Commissione dovrebbe incoraggiare le imprese europee che operano nel settore a elaborare norme di qualità adeguate e buone pratiche.