



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.12.2008  
SEC(2008) 2951

**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 che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che  
modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali  
responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO**

{COM(2008) 816 definitivo}  
{SEC(2008) 2951}

## **DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori**

### **1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE**

#### **Organizzazione**

La valutazione dell'impatto è stata realizzata al fine di esaminare la situazione della protezione dei diritti dei passeggeri nel settore marittimo e l'esigenza di istituire una normativa che garantisca ai passeggeri diritti generali. Si concentra sui principali aspetti che suscitano preoccupazione, messi in luce dalla Commissione nei suoi documenti politici: i diritti delle persone a mobilità ridotta; la qualità del servizio; l'assistenza e il risarcimento ai passeggeri quando il viaggio è interrotto in caso di ritardo o cancellazione del servizio; il diritto all'informazione; La non discriminazione.

#### **Consultazione e ricorso al parere di esperti**

Nel 2005-2006 la DG TREN ha commissionato uno studio indipendente per esaminare il livello attuale di protezione dei diritti dei passeggeri nel settore del trasporto marittimo UE in caso di interruzioni del servizio. Nel 2006 la Commissione europea ha avviato anche una consultazione pubblica. Da entrambe le azioni è emerso che ci dovrebbe essere un livello minimo comune di protezione dei diritti dei passeggeri in tutta la UE, indipendentemente dal modo di trasporto o dal fatto che il viaggio si svolga all'interno di un unico Stato membro o attraverso una frontiera esterna o interna.

### **2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

#### **I problemi dei passeggeri a mobilità ridotta**

Un'ampia maggioranza (79%) dei cittadini che vivono nell'Unione europea ritiene la disabilità uno svantaggio. In tutti gli Stati membri è diffusa l'opinione (91%) che si dovrebbe fare di più e destinare più fondi per migliorare l'accessibilità. Nei servizi di trasporto i diritti delle persone a mobilità ridotta non possono essere limitati all'accessibilità dei mezzi di trasporto, ma devono includere anche la non discriminazione, l'assistenza costante durante tutto il viaggio e l'informazione.

#### **I problemi del settore marittimo per i passeggeri UE**

Una protezione efficace dei diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne incide su tutto il settore marittimo, vale a dire il traffico nazionale, intracomunitario, internazionale e il traffico delle navi da crociera.

L'apertura del mercato non ha avuto gli effetti previsti per quanto riguarda il miglioramento della qualità delle norme e dei servizi, compresi il miglioramento della protezione dei diritti dei passeggeri e strumenti di risoluzione delle controversie facilmente accessibili. I

passaggeri, che si trovano confrontati con procedure e scadenze diverse a seconda della compagnia, devono potere disporre di procedure comuni per esprimere, se necessario, la propria insoddisfazione. La mancanza di procedure comuni isola i passeggeri e impedisce loro di manifestare il proprio malcontento, quando necessario.

### **Fattori alla base del problema**

- Disomogeneità quanto all'estensione e al grado della protezione dei diritti dei passeggeri.
- Mancanza di un quadro comune di soluzioni immediate e predefinite in caso di cancellazione e di ritardo.
- Mancanza di informazione dei passeggeri in generale e di quelli a mobilità ridotta in particolare in caso di avvenimenti gravi.
- Potenziale discriminazione dei passeggeri a mobilità ridotta e mancanza di strutture dedicate nel trasporto marittimo.

### **Chi è interessato e in che modo?**

Il numero di passeggeri che utilizzano il trasporto marittimo è in aumento grazie all'apertura dei mercati di questo tipo di trasporto, con il risultato di un'offerta più ampia di destinazioni turistiche a prezzi sempre più bassi. Nel 2006 il numero annuo totale di passeggeri marittimi per i paesi considerati è stato stimato a 199 milioni di persone, di cui circa il 60% nel traffico nazionale, il 35% in quello intracomunitario e il rimanente ripartito fra traffico internazionale e crociere. Nel 2005 nella UE 27 le persone a mobilità ridotta erano circa 136,2 milioni in totale<sup>1</sup>.

### **L'UE ha il diritto di intervenire?**

La protezione dei passeggeri, in particolare la protezione dei gruppi più vulnerabili, rientra nelle politiche del mercato interno e della politica comune dei trasporti dell'Unione europea. Si ritiene realizzato il mercato unico quando i consumatori e le imprese possono godere di tutti i vantaggi che esso può offrire. Poiché nel trasporto marittimo il mercato comune è stato realizzato, all'interno di tale mercato comune europeo si deve attuare ora anche la protezione dei diritti dei passeggeri marittimi. Questa dimensione europea è già stata riconosciuta e il legislatore europeo è già intervenuto a livello comunitario tanto nel settore del trasporto aereo quanto in quello del trasporto ferroviario<sup>2</sup>. Una proposta di regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus è attualmente in fase di consultazione interservizi.

I passeggeri e le imprese hanno bisogno di una serie di principi comuni che regolamentino la responsabilità in tutti i modi di trasporto: responsabilità in caso di incidenti; informazione e protezione di alto livello delle persone con disabilità o a mobilità ridotta; assistenza e rimborso in caso di ritardo e cancellazione.

---

<sup>1</sup> Analisi dei dati di Eurostat e della piattaforma One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe (OSSATE) effettuata da PwC: "Accessibility Market and Stakeholder Analysis" (Analisi dell'accessibilità del mercato e degli interessati).

<sup>2</sup> Regolamenti (CE) n. 261/2004, GU L46, e (CE) n. 1107/2006, GU L204, per quanto riguarda il trasporto aereo; per il trasporto ferroviario, si veda il regolamento n. 1371/2007.

### **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, di una maggiore coesione economica e sociale, dell'inclusione sociale di diversi gruppi sociali e della mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione europea.

### **4. OPZIONI**

#### **“Statu quo” (opzione 1)**

Non viene presa alcuna iniziativa a livello UE e si mantiene la situazione esistente, caratterizzata da norme giuridiche nazionali e internazionali divergenti.

#### **Azione legislativa comunitaria per migliorare i diritti delle persone che viaggiano in nave (opzione 2)**

Un'altra opzione sarebbe un intervento legislativo a livello UE, vincolante e immediatamente applicabile. Tale regolamento si applicherebbe sia alle rotte internazionali che toccano almeno un porto UE che a tutti i servizi nazionali, all'interno di un singolo Stato membro. Tale norma:

- stabilirebbe i diritti delle persone a mobilità ridotta: accessibilità nei porti, assistenza nei porti e a bordo delle navi e obblighi di informazione;
- stabilirebbe i diritti dei passeggeri in caso di interruzione del viaggio per cancellazione o ritardo;
- stabilirebbe le norme per la fornitura di informazioni sui diritti dei passeggeri marittimi al pubblico e in particolare ai passeggeri, comprese le persone a mobilità ridotta;
- prevederebbe procedure di trattamento dei reclami, nonché il controllo e l'esecuzione dei diritti dei passeggeri.

#### **Coordinamento e scambio di migliori pratiche a livello UE per rafforzare la legislazione nazionale (opzione 3)**

In questo scenario la regolamentazione UE si limita a promuovere un quadro comune di norme non vincolanti (soft law) per gli Stati membri. Tale quadro dovrebbe basarsi sulle migliori pratiche e costituirebbe un termine di riferimento per le legislazioni nazionali riguardo all'esecuzione dei diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.

#### **Accordi volontari (opzione 4)**

L'efficacia degli accordi volontari nel trasporto di passeggeri è estremamente dubbia: le opinioni molto nette espresse dalle organizzazioni dei consumatori confermano che i pochissimi codici di condotta elaborati fino ad oggi non hanno dato i risultati attesi. Le esperienze acquisite in passato nel settore della regolamentazione del trasporto aereo sembrano confermare il successo estremamente limitato di questo tipo di accordi.

## **5. ANALISI DELL'IMPATTO ECONOMICO**

### **Opzione 1: Statu quo**

Nell'ambito di questa opzione politica gli operatori, i porti, le amministrazioni e le autorità locali non devono sostenere costi supplementari, anche se, a termine, potrebbero subire perdite dovute al mancato aumento del traffico. Senza misure a favore dei passeggeri che viaggiano per nave, è infatti improbabile che il numero dei passeggeri aumenti.

Un ulteriore impatto sugli operatori, i porti, le amministrazioni e le autorità locali nella UE e al di fuori sono i costi dovuti alle divergenze fra le normative nazionali.

### **Opzione 2: Intervento legislativo comunitario**

(1) Costo delle misure relative alle persone a mobilità ridotta.

Un livello accettabile di accessibilità nei porti si può ottenere con costi minimi per gli operatori in occasione di grandi lavori di ristrutturazione dei terminal o di costruzione di nuovi terminal.

Per quanto riguarda il costo dell'assistenza nei porti, gli operatori di navi dovranno sostenere probabilmente solo i costi dei corsi di formazione. I vettori sono già tenuti a organizzare per il personale corsi di formazione in materia di "assistenza a bordo delle navi". Il costo annuo stimato per la formazione del personale a contatto con il pubblico è di circa 2,9 milioni di euro. Ai fini di una maggiore sensibilizzazione, tuttavia, si potrebbe chiedere anche al personale che non lavora a contatto con il pubblico di seguire tali corsi. In questo caso specifico, i costi aggiuntivi sono stati stimati a circa 1 milione di euro.

Gli obblighi di informazione possono essere considerati un costo trascurabile, in quanto tale aspetto può essere aggiunto come parte delle altre informazioni già elaborate/diffuse dagli operatori.

(2) Costo delle misure in caso di interruzione del viaggio per cancellazione o ritardo

È improbabile che le azioni volte a elaborare meccanismi di risarcimento e a informare i passeggeri dei loro diritti comportino costi eccessivi, anche se è difficile formulare previsioni. È probabile tuttavia che gli effetti sulle entrate e sui profitti siano irrilevanti e anche l'impatto sulla competitività delle imprese comunitarie dovrebbe essere ridotto, visto che sarebbero coperti tutti gli operatori coinvolti nel settore.

(3) Costi derivanti dagli obblighi di fornire informazioni

Non risulta che l'obbligo di fornire informazioni generi costi supplementari particolari per gli operatori.

(4) Costo del trattamento dei reclami e del controllo

La procedura di gestione della risoluzione di controversie non dovrebbe comportare oneri economici di rilievo per gli operatori.

#### (5) Effetti sui passeggeri marittimi

L'aumento dei costi può comportare una riduzione dei margini operativi per i gestori di navi o un aumento delle tariffe per i passeggeri. Eventuali effetti sulle tariffe dipenderanno dai costi supplementari che dovranno sostenere gli operatori di navi.

#### (6) Effetti sul settore del turismo

È probabile che le misure proposte abbiano un effetto positivo sulla posizione competitiva delle imprese UE.

### **Opzione 3: Coordinamento e scambio di migliori pratiche a livello UE per rafforzare la legislazione nazionale**

I benefici e i costi previsti a seguito delle misure proposte dipenderanno dall'impegno degli Stati membri UE ad adottare norme nazionali e ad eseguirle. L'impatto sul settore del turismo dovrebbe essere positivo quando si applicano misure nazionali. Le potenziali entrate supplementari derivanti dal turismo, tuttavia, sarebbero inferiori rispetto a quelle ottenibili grazie all'opzione 2 in quanto i servizi sarebbero pienamente accessibili solo negli Stati membri che aderiscono integralmente alle raccomandazioni UE.

### **Opzione 4: Accordi volontari**

I tipi di costi sono gli stessi previsti nell'ambito dell'opzione precedente. I costi totali, tuttavia, dovrebbero essere inferiori rispetto alle altre opzioni in quanto è probabile che solo un numero limitato di operatori accetti volontariamente di sostenere costi supplementari.

## **6. ANALISI DELL'IMPATTO SOCIALE**

### **Opzione 1: Statu quo**

La fiducia dei passeggeri in altri modi di trasporto, fondata sui diritti già approvati a livello comunitario, si trasformerebbe in diffidenza se il trasporto marittimo rifiutasse di fornire ai passeggeri lo stesso livello minimo di uniformità, chiarezza ed efficacia riguardo ai loro diritti. Conseguenze sociali negative potrebbero, a termine, condurre a perdite di posti di lavoro e a una mancanza di integrazione degli anziani e dei disabili.

### **Opzione 2: Azione legislativa comunitaria**

Grazie a questa opzione, i passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne godranno di un servizio di qualità migliore e beneficeranno anche di assistenza in caso di problemi durante il viaggio.

Per quanto riguarda l'aumento dell'occupazione nei porti, l'aumento del numero di passeggeri che viaggiano per nave richiederà probabilmente un aumento del personale nei porti e nei terminal passeggeri. Il numero di posti supplementari nei porti potrebbe aggirarsi intorno a 176 400 unità, secondo le stime più prudenti, mentre nel settore turistico tale numero potrebbe variare fra circa 12 000 e oltre 24 000 ETP.

### **Opzione 3: Coordinamento e scambio di migliori pratiche a livello UE per rafforzare la legislazione nazionale**

Nell'ambito di questa opzione i benefici e i costi attesi dipenderanno dall'impegno che mostreranno gli Stati membri nell'adozione e nell'esecuzione delle nuove norme.

### **Opzione 4: Accordi volontari**

I benefici e i costi attesi dipenderanno dall'impegno che mostreranno gli operatori per quanto riguarda l'adozione dei diritti dei passeggeri, la loro accettazione quando vengono adottati a livello collettivo e, in ogni caso, il loro rispetto nella pratica.

## **7. IMPATTO AMBIENTALE**

### **Opzione 1: Statu quo**

Se il trasporto marittimo non soddisfa le aspettative dei passeggeri, è probabile che questi ultimi esprimano la propria insoddisfazione optando per un modo di trasporto alternativo, se disponibile. Il trasporto di merci per nave è di otto volte meno inquinante del trasporto aereo, che può essere considerato l'unica soluzione di trasporto alternativa. Il costo ambientale del mantenimento dello "statu quo" è quindi consistente.

### **Opzione 2: Intervento legislativo comunitario**

Un miglioramento di rilievo della qualità dei servizi passeggeri farebbe aumentare la domanda di trasporto marittimo. Un aumento del numero di passeggeri comporterebbe in primo luogo un aumento dei fattori di carico medio e una migliore gestione della flotta europea esistente. Un aumento del numero di servizi di trasporto marittimo avrebbe invece un effetto positivo marginale sull'ambiente in quanto la maggior parte dei nuovi passeggeri proverrebbe da altri modi di trasporto (più inquinanti).

### **Opzione 3: Coordinamento e scambio di migliori pratiche a livello UE per rafforzare la legislazione nazionale**

Nei paesi che non hanno adottato le misure proposte dalla UE, non si prevedono miglioramenti del servizio. È probabile che i passeggeri esprimano la propria insoddisfazione optando per modi di trasporto alternativi, più inquinanti di quello marittimo.

### **Opzione 4: Accordi volontari**

Non si prevede un miglioramento dei servizi marittimi. L'esito sarebbe simile a quello previsto per l'opzione 3 qui sopra.

## **8. COSTI AMMINISTRATIVI**

L'organismo responsabile dell'esecuzione e del controllo delle norme proposte, nonché del trattamento dei reclami sarebbe molto simile, in termini di campo d'azione, compiti e struttura, a quello designato da ogni Stato membro per l'esecuzione del "regolamento relativo

ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario”<sup>3</sup> o del “regolamento relativo a diritti dei passeggeri aerei”<sup>4</sup>. L’esperienza già acquisita nel settore del trasporto aereo è pertanto estremamente utile nel caso presente. Il costo totale previsto sarebbe pari a circa 568 000 EUR per la UE.

## **9. LE OPZIONI A CONFRONTO**

Le conclusioni dello studio di valutazione dell’impatto sono che, fra le quattro opzioni valutate, l’intervento legislativo UE è quella che consente di conseguire tutti gli obiettivi.

Sulla base dell’esempio fornito da altri modi di trasporto, emerge che un vero miglioramento nella protezione dei passeggeri può essere conseguito solo a livello UE. Se il beneficio per i passeggeri è evidente, l’armonizzazione dei diritti di base conferisce anche un vantaggio considerevole al settore dei trasporti che opera in un mercato unico. Norme nazionali frammentarie contenute in testi legislativi e contratti disorganici tendono a generare costi di adeguamento e a limitare la flessibilità geografica degli operatori nell’utilizzo del personale e dei mezzi di trasporto.

---

<sup>3</sup> COM(2004) 143 definitivo

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.