

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali

- **Codice della proposta:**COM(2023) 752 final
- **Codice interistituzionale:**2023/0436 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Premessa: finalità e contesto**Quadro normativo:**

La normativa dell'Unione in materia di diritti dei passeggeri ha già contribuito ad aumentare i livelli di protezione per i passeggeri che viaggiano in aereo, in treno, via mare e per vie navigabili interne e in autobus. In particolare, i regolamenti in questione contengono disposizioni in materia di informazione e assistenza ai passeggeri che si applicano a ciascuno di questi modi di trasporto considerati separatamente. La presente proposta mira a integrare le norme esistenti garantendo che i passeggeri godano di un livello di protezione analogo quando passano da uno di questi modi di trasporto all'altro durante un viaggio.

La presente proposta è coerente con la proposta che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/20, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione.

La presente proposta è coerente con il regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione relativo ai servizi di informazione sulla mobilità multimodale (MMTIS) e con la proposta di revisione di tale regolamento. Il combinato disposto della versione emendata del regolamento (UE) 2017/1926 e della presente proposta consentirà di poter fornire le informazioni in tempo reale ai passeggeri in merito alle perturbazioni del viaggio quando passano da un modo di trasporto all'altro.

Riferimenti ai programmi della Presidenza e alle strategie dell'Unione europea

Questa iniziativa fa parte del programma di lavoro della Commissione per il 2023, dove figura nell'allegato II (iniziative REFIT) sotto il titolo "Un'economia al servizio delle persone".

Finalità generali

Attualmente i passeggeri che viaggiano con un solo modo di trasporto collettivo (ossia soltanto in aereo, in treno, in autobus o in nave) godono di diritti in caso di perturbazioni del viaggio, ma non dispongono degli stessi diritti quando passano a un altro modo di trasporto nell'ambito del loro viaggio. Ciò significa che non esiste un quadro chiaro per determinare i rispettivi obblighi e responsabilità dei diversi fornitori di servizi turistici coinvolti in un viaggio multimodale. Nemmeno i quadri giuridici nazionali in genere comprendono disposizioni relative al trasporto multimodale. L'attuale offerta di assicurazioni di viaggio per i viaggi multimodali rimane inoltre limitata. I diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali dipendono pertanto dai termini e dalle condizioni del contratto o dei contratti di trasporto specifici.

Di conseguenza i passeggeri non dispongono di informazioni in merito alla portata dei loro diritti prima e durante il viaggio multimodale e non ricevono informazioni in tempo reale su possibili perturbazioni del viaggio e avvisi di sicurezza quando devono passare da un modo di trasporto all'altro. Essi possono inoltre subire un trattamento diverso per quanto riguarda le condizioni contrattuali e le tariffe per i viaggi multimodali a seconda della loro nazionalità o del luogo di stabilimento del vettore o dell'intermediario. In più tali passeggeri non ricevono assistenza (ad esempio rimborsi, itinerari alternativi, sistemazione in albergo, pasti e bevande) durante il viaggio in caso di perturbazioni che si verificano nel passaggio da un

modo di trasporto all'altro. È inoltre difficile per i passeggeri presentare un reclamo ai vettori e ad altri possibili attori pertinenti (ad esempio operatori dei terminali, venditori di biglietti) in merito alla mancanza di informazioni o assistenza, né è chiaro quale sia l'autorità nazionale da contattare in tali casi. La mancanza di un'autorità specificamente designata comporta altresì incertezza in merito all'applicazione degli obblighi di informazione e assistenza nei confronti dei passeggeri durante i viaggi multimodali. Tra le conseguenze della mancanza di informazioni e di assistenza ai passeggeri quando passano da un modo di trasporto all'altro figurano la perdita di coincidenze e di denaro per i cittadini e il fatto che i cittadini tendano a privilegiare soluzioni meno sostenibili/rispettose del clima e dell'ambiente. La mancanza di regole per i viaggi multimodali comporta inoltre che le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta (PRM) non abbiano diritto ad alcuna assistenza particolare ai sensi del diritto dell'UE in caso di trasferimento tra modi di trasporto, anche nei punti di collegamento multimodali quali i nodi ferroviari-aerei. In assenza di tale assistenza, non potranno beneficiare di un'esperienza di viaggio senza soluzione di continuità simile a quella di altri passeggeri.

A fronte di questa situazione, la presente proposta colma una lacuna legislativa mirando a garantire:

- la non discriminazione tra passeggeri per quanto riguarda le condizioni di trasporto e l'emissione di biglietti;
- le informazioni minime e precise da fornire ai passeggeri in formato accessibile e in modo tempestivo;
- i diritti dei passeggeri in caso di perturbazione, in particolare nel contesto di una perdita di coincidenza tra diversi modi di trasporto;
- la non discriminazione nei confronti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e l'assistenza alle medesime;
- la definizione e il monitoraggio delle norme di qualità del servizio;
- il trattamento dei reclami;
- le regole generali in materia di applicazione.

Elementi qualificanti ed innovativi

La presente proposta, andando a colmare una lacuna legislativa, mira a garantire ai passeggeri che effettuano un viaggio utilizzando diversi modi di trasporto gli stessi diritti e lo stesso livello di protezione riconosciuti ai passeggeri che effettuano un viaggio utilizzando un unico modo di trasporto.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione.

La base giuridica è correttamente individuata negli articoli 91, paragrafo 1, e nell'articolo 100 paragrafo 2 del TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà.

Dalla valutazione d'impatto è emerso che sono necessarie misure normative per garantire un livello adeguato di protezione dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali. Le regole stabilite dalla presente proposta dovrebbero essere applicate in modo uniforme ed efficace in tutta l'Unione europea. Un regolamento che è direttamente applicabile è lo strumento più appropriato (in particolare rispetto ad una direttiva) per assicurare un'attuazione coerente delle misure previste in tutti gli Stati membri, riducendo allo stesso tempo il rischio di distorsione all'interno del mercato unico, che potrebbe derivare da differenze nel modo in cui gli Stati membri dell'UE recepiscono le prescrizioni nel diritto nazionale.

I diritti dei passeggeri per i viaggi aerei, ferroviari e con autobus (per i viaggi su lunghe distanze), via mare e per vie navigabili interne sono già sanciti dal diritto dell'Unione ed è solo il trasporto di passeggeri urbano/a breve distanza ad essere lasciato per lo più soggetto alla giurisdizione degli Stati membri. Ove si lasciasse alle discipline nazionali dei singoli Stati membri la regolamentazione dei diritti dei passeggeri nei viaggi multimodali, i vettori, gli intermediari e i gestori dei nodi multimodali dovrebbero operare nell'ambito di regimi diversi. Dal canto loro i passeggeri sarebbero soggetti a molteplici regole ed avrebbero difficoltà a conoscere e far valere i propri diritti. Inoltre, ai contratti di trasporto per viaggi multimodali tra Stati membri si potrebbero applicare diversi regimi.

Per questi motivi, le regole nazionali, anche supponendo che conferiscano ai passeggeri un livello elevato di protezione, non conseguirebbero gli obiettivi essenziali dell'Unione e ne ostacolerebbero addirittura il conseguimento.

In sintesi, l'iniziativa mira a colmare una lacuna nella legislazione dell'Unione che, se lasciata a livello

nazionale, creerebbe il rischio di distorsioni o di potenziali effetti di ricaduta negativi.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità.

La relazione sulla valutazione di impatto presentata dalla Commissione indica che il pacchetto strategico prescelto (cioè le disposizioni concretamente adottate a seguito di un confronto comparativo con le alternative possibili) non va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo strategico generale di garantire il corretto funzionamento del mercato unico del trasporto passeggeri e di conseguire un livello elevato di protezione dei passeggeri che scelgano di viaggiare utilizzando diversi modi di trasporto.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto aumenta, o meglio completa, il quadro delle tutele previste per i passeggeri delle singole modalità di trasporto, prevedendo analoghe tutele anche in caso di viaggio multimodale.

Non si rilevano profili di particolare urgenza, stante la presenza della disciplina già vigente per le singole modalità di trasporto, pur nella consapevolezza che la proposta mira a colmare una lacuna normativa.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

La proposta normativa è conforme all'interesse nazionale.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nel corso dell'esame emergeranno eventuali modifiche (di drafting e/o merito) che si riterranno necessarie od opportune

Si ritiene opportuno, quando sarà disponibile un testo abbastanza stabile, di avere delle consultazioni anche con le associazioni di categoria degli operatori del trasporto. Si ritengono opportuni altresì dei contatti con l'Autorità di regolazione dei trasporti e con il Consiglio nazionale degli utenti.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Non si rileva alcun impatto finanziario sul bilancio UE.

Per quanto concerne l'impatto sui bilanci nazionali, la relazione sulla valutazione di impatto presentata dalla Commissione prevede un risparmio sui costi amministrativi degli organi giurisdizionali, grazie alla diminuzione dei contenziosi.

I costi totali per le autorità pubbliche nazionali sono stimati ammontare a 32 milioni di EUR, mentre i risparmi sui costi sono pari a 77,3 milioni di EUR, con benefici netti pari a 45,3 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non si individuano particolari effetti sull'ordinamento nazionale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

L'articolo 20 della proposta prevede che ciascuno Stato membro designi uno o più organismi nazionali per l'applicazione del presente regolamento.

Tale disposizione può generare effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione solo nell'ipotesi in cui l'Italia decida di creare un nuovo organismo, invece di assegnare ad un organismo già esistente una nuova funzione.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Si prevede che l'impatto sulla competitività dell'UE o sul commercio internazionale sarà sostanzialmente neutro.

La presente proposta comporta un onere normativo, dato che attualmente non esistono regole a tutela dei passeggeri che effettuano viaggi multimodali. Tuttavia, in questo contesto vi è un fattore attenuante significativo, in particolare per gli operatori dei trasporti, i quali già applicano la maggior parte delle misure nel contesto dei viaggi nell'ambito di un unico modo di trasporto (ad esempio rimborso o itinerario

alternativo, assistenza in generale, assistenza a persone a mobilità ridotta).

Dal punto di vista finanziario, la relazione sulla valutazione di impatto presentata dalla Commissione indica che per i vettori i costi totali sono stimati a 144,5 milioni di EUR espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base, di cui 51,2 milioni di EUR per costi di adeguamento e 93,3 milioni di EUR per costi amministrativi.

Sono prevedibili dei costi a carico degli operatori del trasporto per quanto concerne gli aspetti attinenti alla bigliettazione. In particolare, si tratterebbe di costi operativi dovuti principalmente ai necessari aggiornamenti dei sistemi informatici a supporto delle modalità di prenotazione e delle risorse aggiuntive necessarie per identificare le informazioni pertinenti.

La quota maggiore dei costi di adeguamento è determinata dal diritto al rimborso a itinerari alternativi, dal diritto all'assistenza e dal diritto all'assistenza per le persone a mobilità ridotta e dalla necessità di istituire un sistema per fornire informazioni in tempo reale ai passeggeri. I costi amministrativi sono in gran parte determinati dall'obbligo di rendicontazione, in seguito alla definizione di norme di qualità del servizio e di un sistema di gestione della qualità.

Infine, si segnalano fra i costi di adeguamento – stimati dalla Commissione in 321,9 milioni di EUR come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base, di cui 319,5 milioni di EUR per costi di adeguamenti e 2,3 milioni di EUR per costi amministrativi - resi necessari dalla proposta per istituire i nodi urbani individuati nell'allegato I e II, presso i quali lo Stato garantisce che i gestori dei terminali e i vettori sul loro territorio cooperino per istituire e gestire punti di contatto unici per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta.

Altro

Riserva di integrazioni circa profili critici, consultazioni, ulteriori contributi, ecc. Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.



Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali
– Codice della proposta: COM(2023) 752 final
– Codice interistituzionale: 2023/0436 (COD)
– Amministrazione con competenza prevalente: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Poiché la presente proposta innova l'ordinamento, non si individuano profili di corrispondenza tra le disposizioni del progetto di atto e norme nazionali vigenti.

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea	Norma nazionale vigente	Commento