



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento in materia di applicazione dei diritti dei passeggeri

Dossier n° 56 -
27 febbraio 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2023)753</i>
Data di adozione	<i>29 novembre 2023</i>
Base giuridica	<i>Articoli 91, paragrafo 1 e 100, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)</i>
Settori di intervento	<i>Indennizzo, informazione del consumatore, intermediario commerciale, persona con disabilità fisica, autobus, trasporto aereo, trasporto viaggiatori, trasporto ferroviario, trasporto per vie navigabili, trasporto marittimo, diritti dei passeggeri</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnato alla Commissione Trasporti e turismo (TRAN) del Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>22 gennaio – IX Commissione Trasporti</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>14 marzo 2024</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e contenuti

La proposta di regolamento in esame, presentata dalla Commissione europea il 29 novembre 2023, rivede il quadro normativo in materia di **applicazione** dei **diritti dei passeggeri** con la finalità di tutelarli più efficacemente nei viaggi in **aereo**, in **treno**, via **mare** o per **vie navigabili interne** e in **autobus** e di incentivare l'uso dei trasporti pubblici. Ciò in coerenza con l'obiettivo stabilito dalla Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 2020 per contribuire all'attuazione del Green Deal.

La proposta **non introduce nuovi diritti** ma affronta le **carenze nell'attuazione** e nell'applicazione dei diritti dei passeggeri già esistenti; in particolare si concentra su due aspetti: 1) la **scarsa conoscenza** di tali tutele da parte dei viaggiatori e 2) il **diritto al rimborso** dell'intero costo di un **biglietto aereo** nel caso in cui il volo non venga effettuato come previsto, questione aggravatasi nel corso della pandemia da COVID-19, segnatamente con riferimento al diritto a rimborso nel caso in cui l'acquisto del biglietto è stato effettuato tramite un intermediario. Per quanto concerne le carenze nell'attuazione e nell'applicazione dei diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto, gli obiettivi della Commissione sono duplici: innanzitutto, garantire

un'applicazione efficace ed efficiente in tutti gli Stati membri, consentendo agli organismi nazionali competenti di disporre di strumenti più adeguati per monitorare il rispetto dei diritti dei passeggeri da parte degli operatori e, in secondo luogo, assicurare un trattamento migliore dei reclami per i passeggeri, fornendo loro un sistema rapido, semplice e accessibile.

Per quanto riguarda il rimborso dei passeggeri aerei che hanno effettuato la prenotazione tramite un intermediario, l'obiettivo è garantire una procedura chiara per tutti gli attori coinvolti (ad esempio vettori, intermediari e passeggeri).

A tale fine la proposta integra con nuove disposizioni, senza alterarne la struttura, i **cinque regolamenti**, adottati tra il 2004 e il 2011, che costituiscono il quadro vigente in materia:

- il [regolamento](#) in materia di **compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato**;
- il [regolamento](#) relativo ai diritti delle **persone con disabilità** e delle persone **a mobilità ridotta** nel **trasporto aereo**;
- il [regolamento](#) relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano **via mare** e per **vie navigabili interne**;
- il [regolamento](#) relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano con **autobus**;
- il [regolamento](#) sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel **trasporto ferroviario**.

Contesto e valutazione di impatto

La relazione che accompagna la proposta ricorda che la normativa vigente di cui ai regolamenti sopra richiamati individua **una dozzina di diritti distinti e complementari prima, durante e dopo il viaggio**, tra cui il diritto all'accessibilità e all'assistenza per le persone con disabilità e a mobilità ridotta, il diritto all'informazione prima e nelle varie fasi del viaggio, il diritto all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazione, il diritto al risarcimento in determinate circostanze, il diritto a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami.

La Commissione inoltre sottolinea che i diritti in questione si applicano ogni anno a **oltre 13 miliardi di passeggeri** che viaggiano nell'UE.

I regolamenti vigenti sono stati sottoposti a **valutazioni complessive** ([SWD\(2021\)417](#), [SWD\(2021\)413](#) e [SWD\(2021\)415](#)) pubblicate nel 2021, ma riferite agli anni 2019-2020, in cui la Commissione ha concluso che:

- l'efficacia della legislazione in materia è compromessa dalla **mancanza di consapevolezza**, da parte **dei passeggeri, dei loro diritti** e delle disposizioni sul relativo esercizio.

La scarsa consapevolezza dei passeggeri sarebbe dimostrata da diverse indagini Eurobarometro, la più recente effettuata nel [2019](#), dalla quale emerge che appena **un cittadino dell'UE su tre** è a conoscenza dei propri diritti. Tale fattore è stato sottolineato anche dalla Corte dei Conti europea in due distinte relazioni del [2018](#) e del [2021](#). In tale ultima relazione si evidenzia, in particolare, con riguardo alla pandemia di COVID-19 che i passeggeri non erano a conoscenza dei loro diritti e spesso non sapevano a chi rivolgersi quando intendevano farli rispettare.

- sia il livello di conformità alle norme UE vigenti sia il relativo monitoraggio variano notevolmente da uno Stato membro all'altro;
- il numero totale di reclami presentati agli organismi nazionali di applicazione rimane complessivamente molto basso: circa **15 per milione** di passeggeri relativamente ai diritti dei **passeggeri a mobilità ridotta** nel trasporto aereo, circa **1 reclamo per milione** di passeggeri per quanto riguarda i diritti dei passeggeri che viaggiano per **vie navigabili** e circa **1,5 reclami per milione** di passeggeri nel trasporto effettuato con **autobus**. Non è tuttavia chiaro se ciò avvenga perché i diritti dei passeggeri sono ben tutelati o se i titolari del diritto non presentano reclami anche in presenza di disservizi e, in quest'ultimo il caso, se ciò sia dovuto al fatto di non essere a conoscenza dei diritti ad essi riconosciuti.

Con particolare riferimento ai passeggeri con **disabilità e/o a mobilità ridotta**, la Commissione conclude che questi non beneficiano pienamente dei loro diritti a causa di **carenze** nella relativa

applicazione da parte di vettori, gestori aeroportuali, gestori delle stazioni, operatori dei terminali portuali, enti di gestione delle stazioni di autobus e intermediari, da un lato, e carenze da parte delle autorità nazionali di applicazione, dall'altro.

Secondo la Commissione europea le nuove norme sui **rimborsi** per **viaggi aerei** acquistati tramite intermediario potrebbero applicarsi a circa **450 milioni di passeggeri europei ogni anno**.

La Commissione stima inoltre che le **piccole e medie imprese** interessate dalle nuove norme rappresentino il **95% degli intermediari del settore aereo**, l'85% degli operatori di autobus e il 99% degli operatori di trasporto di passeggeri per vie navigabili.

La relazione che accompagna la proposta, infine, sottolinea come questa possa contribuire al conseguimento dei seguenti **obiettivi di sviluppo sostenibile**: **ridurre l'ineguaglianza di e fra le nazioni** (n.10); **contribuire all'azione per il clima** (n. 13); **garantire l'accesso alla giustizia per tutti** (n. 16).

Sottolinea infine che la proposta rispetta i diritti fondamentali e i principi riconosciuti nella **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea, in particolare gli articoli 21, 26, 38 e 47 concernenti rispettivamente il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, l'inserimento delle persone con disabilità, un livello elevato di protezione dei consumatori e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

Base giuridica

La base giuridica della proposta è individuata dalla Commissione europea nell'**articolo 91, paragrafo 1**, del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** che è a fondamento dell'adozione della legislazione dell'UE relativa a una **politica comune dei trasporti**, e nell'**articolo 100, paragrafo 2**, del medesimo Trattato, in base al quale il legislatore dell'Unione può stabilire disposizioni per la **navigazione marittima**. Sulla prima disposizione si basano anche i regolamenti sui diritti dei passeggeri attualmente in vigore.

Sussidiarietà

La Commissione ritiene **necessaria** un'iniziativa legislativa a livello dell'UE in ragione del fatto che nel mercato unico numerosi vettori (compagnie aeree, imprese ferroviarie, di trasporto marittimo, e compagnie di autobus) forniscono i loro servizi in diversi Stati membri e persino oltre i confini dell'Unione. L'armonizzazione delle norme in materia di diritti dei passeggeri dovrebbe quindi garantire **parità di condizioni** a tutti gli attori coinvolti nella fornitura di servizi di trasporto - vettori, gestori dell'infrastruttura intermediari – la cui attività ha di frequente una dimensione transfrontaliera.

In particolare in merito al **rimborso** da parte degli intermediari, nella richiamata **valutazione d'impatto** si sottolinea che il **mercato dei viaggi aerei** nell'UE è essenzialmente **transfrontaliero** e alcuni dei **maggiori intermediari** sono **operatori internazionali**.

Ad avviso della Commissione **iniziative a livello nazionale** potrebbero portare a distorsioni del mercato interno ed impedire ai passeggeri di far valere i propri diritti nello stesso modo e beneficiare della medesima protezione indipendentemente dallo Stato dell'Ue in cui viaggiano.

Le misure proposte renderebbero più efficaci i diritti esistenti promuovendone il pieno rispetto da parte degli operatori dei terminali, degli intermediari e dei vettori - che non sempre applicano in modo conforme le norme vigenti - e garantirebbero ai passeggeri la migliore protezione possibile rimuovendo gli ostacoli che attualmente impediscono loro di esercitare pienamente i diritti sanciti dalla legislazione dell'UE. Ne deriverebbe una **maggior tutela dei passeggeri** che dovrebbe incentivare le persone a utilizzare con maggiore fiducia i trasporti pubblici anziché le vetture private contribuendo alla **decarbonizzazione dei trasporti** e all'attuazione del **Green Deal**.

Nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta si ricorda inoltre che, prima dell'adozione dei vigenti regolamenti, il livello di protezione offerto ai passeggeri era piuttosto limitato.

Proporzionalità

Nella relazione illustrativa e nella valutazione d'impatto si asserisce che le norme proposte **si limitano a quanto necessario** per conseguire gli obiettivi perseguiti e a loro volta finalizzati a garantire il corretto funzionamento del mercato unico del trasporto di passeggeri nonché un livello elevato di protezione dei consumatori per i passeggeri, consentendo a vettori, intermediari, operatori dei terminali e alle amministrazioni nazionali di applicare e far rispettare tali diritti in modo efficiente ed efficace. Analogamente la Commissione ritiene **proporzionate** le disposizioni proposte, volte ad affrontare l'attuale mancanza di chiarezza normativa in materia di **rimborso** quando un volo è prenotato tramite un intermediario.

Sintesi del contenuto

La proposta non altera la struttura dei cinque regolamenti modificati limitandosi ad integrare le norme esistenti con nuove disposizioni esaustive. I considerando pongono l'accento sul **contributo dei diritti dei passeggeri alla politica comune dei trasporti**, alla politica di **protezione dei consumatori** e agli **obiettivi della Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente**.

Nelle premesse (considerando 14) è affrontata anche – limitatamente al **trasporto aereo** – la questione delle comunicazioni riguardo il peso e le dimensioni del **bagaglio a mano** ammesso, sottolineando che "i **vettori aerei** dovrebbero adoperarsi per stabilire **norme di settore** in merito al peso e alle dimensioni del bagaglio a mano al fine di **limitare l'attuale proliferazione di pratiche diverse**". Tale questione era stata recentemente sollevata anche da una risoluzione del Parlamento europeo del 4 ottobre scorso. Di seguito le principali innovazioni proposte.

Modifiche del regolamento relativo al trasporto aereo

L'articolo 1 contiene le definizioni dei nuovi elementi del regolamento modificato e modifica il regolamento sul trasporto aereo per integrarlo con disposizioni specifiche che disciplinano tra l'altro:

- il **rimborso** in caso di prenotazione del biglietto tramite un intermediario;
- il miglioramento delle **informazioni** fornite **ai passeggeri** in merito ai loro diritti al momento della prenotazione e durante le perturbazioni del viaggio;
- **norme di qualità del servizio**;
- l'adozione di un **modulo comune per le richieste di rimborso** e di compensazione pecuniaria.

Sono introdotte disposizioni (nuovo art. 8 *bis*) relative al **rimborso** in caso di prenotazione del biglietto aereo tramite un **intermediario** con cui si stabilisce che il **vettore aereo** operativo può effettuare il rimborso dovuto per un **viaggio non effettuato** tramite il medesimo intermediario entro **7 giorni** dalla data in cui il passeggero ha optato per un rimborso. A sua volta l'**intermediario** rimborsa il passeggero tramite il metodo di pagamento originario, al più tardi entro **altri sette giorni**, informando il passeggero e il vettore aereo.

Se il passeggero non riceve il rimborso entro **14 giorni dalla data di opzione per il rimborso**, il vettore aereo operativo dovrebbe contattare il passeggero al più tardi il giorno successivo alla scadenza del termine di 14 giorni al fine di ricevere gli estremi per il pagamento del rimborso. Una volta ricevuti tali estremi per il pagamento, il vettore aereo operativo dovrebbe rimborsare il passeggero entro sette giorni.

La proposta stabilisce (nuovo articolo 15 *bis*) che i **vettori aerei e i gestori aeroportuali** adottino **norme di qualità del servizio** (si veda l'[Allegato 2](#)).

La Commissione europea dovrebbe adottare (art. 16 *bis bis*) un **atto di esecuzione** per istituire un **modulo comune** – che dovrebbe essere pubblicato sul proprio sito web - per le richieste di compensazione pecuniaria e rimborso, anche in formato accessibile a persone con disabilità e/o a mobilità ridotta. I **vettori aerei** e gli **intermediari** dovrebbero fornire **informazioni dettagliate** sui rimborsi sul loro sito web e ad esempio attivare un **indirizzo di posta elettronica** dedicato a ricevere le richieste di rimborso.

Modifiche del regolamento relativo ai diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo

Il regolamento è integrato (articolo 2) con disposizioni specifiche (art. 4 modificato) volte a stabilire che i vettori aerei, i loro agenti o gli operatori turistici facciano in modo che i **passaggeri con disabilità e/o a mobilità ridotta** possano viaggiare con un **accompagnatore** che viaggi gratuitamente e, ove possibile, sieda loro vicino.

La proposta integra il regolamento vigente (nuovo art. 10 *bis*) stabilendo che i **vettori aerei e i gestori aeroportuali** adottino **norme di qualità del servizio** (si veda l'[Allegato III](#)).

Stabilisce inoltre (nuovo art. 14 *bis*) che gli **organismi nazionali** responsabili dell'applicazione dei diritti dei passeggeri, elaborino un **programma di monitoraggio** del rispetto degli obblighi stabiliti dal regolamento da parte di vettori aerei, gestori aeroportuali e operatori turistici.

Modifiche del regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano per vie navigabili

Il regolamento è integrato (modifica dell'art. 16) con nuove disposizioni applicabili ai casi di **cancellazione o ritardo** di un servizio passeggeri o di una crociera. In tale evenienza le norme proposte prevedono che il vettore o l'operatore del terminale **informino** quanto prima, e comunque non oltre 30 minuti dopo l'orario di partenza previsto, i **passaggeri in partenza** dai terminali portuali o dai porti, della situazione e dei diritti loro spettanti, così come dell'orario di partenza e dell'orario di arrivo previsti, non appena disponibili.

Anche in questo caso il regolamento vigente è modificato (nuovo art. 19 *bis*) conferendo alla Commissione europea il potere di istituire con un **atto di esecuzione** un **modulo comune** per le **richieste di rimborso** e compensazione economica.

È infine previsto (nuovo art. 24 *bis*) che i vettori stabiliscano **norme di qualità del servizio** (si veda l'[Allegato V](#)) e applichino un **sistema di gestione della qualità**.

Modifiche del regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus

Come i precedenti, il regolamento è integrato (nuovo art. 19 *bis*) con disposizioni per l'adozione di un **modulo comune** per le richieste di rimborso e risarcimento.

In caso di cancellazione o ritardo, la proposta prevede (nuovo art. 19 *bis*) che l'ente di gestione della stazione, **informi i passeggeri** in partenza quanto prima, e comunque non oltre 30 minuti dopo l'ora di partenza prevista in merito alla situazione e ai diritti loro spettanti e comunichi non appena disponibile l'ora di partenza prevista.

Vettori ed enti gestori delle stazioni dovrebbero provvedere affinché i passeggeri ricevano:

- **informazioni adeguate** e comprensibili in merito ai loro diritti e obblighi;
- i **dati necessari per contattare i vettori** o gli enti di gestione delle stazioni;
- i **dati necessari per contattare l'organismo o gli organismi nazionali** designati dagli Stati membri e **responsabili dell'applicazione del regolamento**.

Tali informazioni dovrebbero essere fornite in **formato elettronico**, alle stazioni o su internet ed in formato accessibile qualora lo richieda una persona con disabilità o a mobilità ridotta.

Modifiche del regolamento relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario

Infine, il regolamento relativo al **trasporto ferroviario** è integrato con norme sui mezzi di comunicazione con i passeggeri, sul monitoraggio del rispetto dei diritti dei passeggeri e cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione. In particolare, è previsto (nuovo articolo 30 *bis*) che nel caso di informazioni rese ai passeggeri mediante mezzi di comunicazione elettronici, le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni, i venditori di biglietti e i tour operator debbano provvedere affinché il **passeggero possa conservare tutta la corrispondenza** scritta, comprese la data e l'ora di tale corrispondenza, **su un supporto durevole**. Tutti i mezzi di comunicazione dovrebbero consentire al passeggero di comunicare in modo efficiente con tali soggetti responsabili del servizio di trasporto.

Norme di qualità del servizio

Gli allegati del regolamento recano specifiche dettagliate relative alle **norme di qualità del servizio -riferite a ritardi, cancellazioni, reclami, il loro trattamento ed esito, risarcimenti** - in tutti i modi di trasporto, ad eccezione del trasporto ferroviario.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Presso il Parlamento europeo l'8 febbraio scorso la proposta è stata assegnata alla **Commissione per i trasporti e il turismo** (TRAN), che ha affidato il ruolo di **relatore** all'**On. Achille Variati** (Gruppo dell'Alleanza progressista di socialisti e democratici, Italia).

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX l'esame dell'atto risulta **concluso** da parte del parlamento irlandese e della Camera dei Deputati ceca ed è tuttora **in corso** presso il Bundestag e il Bundesrat tedeschi, la Camera dei Rappresentanti belga, il Consiglio nazionale della Repubblica Slovacca, il Senato ceco e i parlamenti danese, finlandese, lettone e svedese.