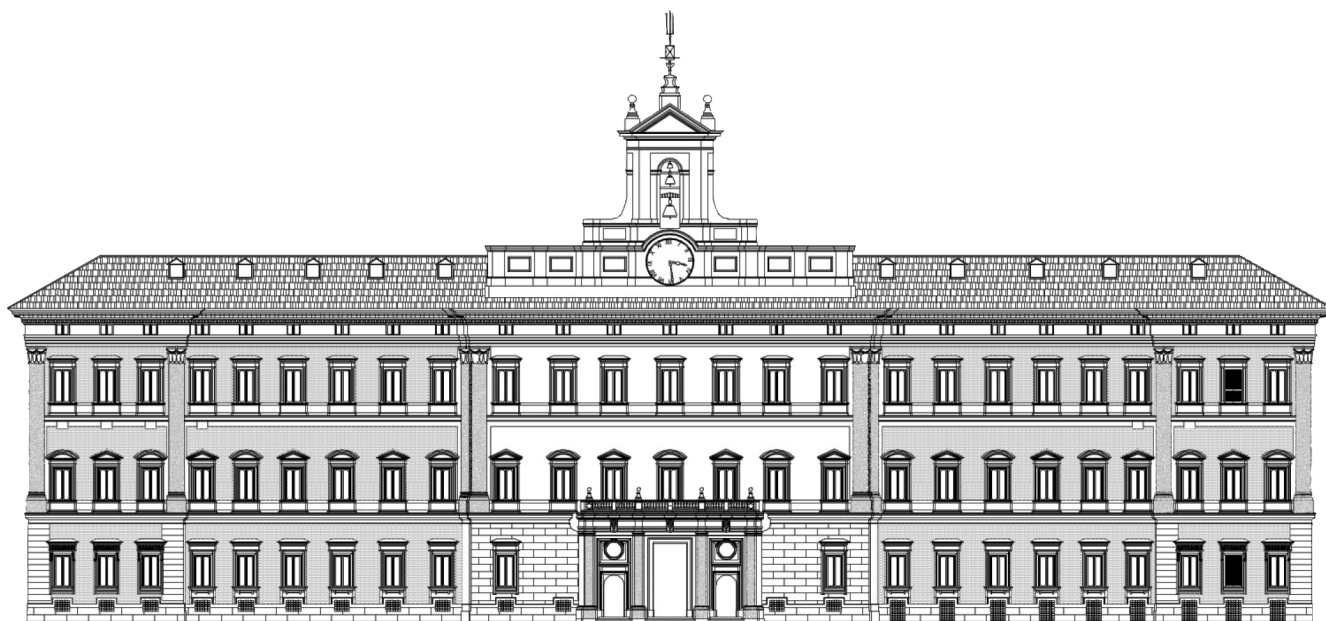




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di sussidiarietà – Il pacchetto passeggeri

(Proposta di regolamento COM(2026)231)

(Proposta di regolamento COM(2026)232)

(Proposta di regolamento COM(2026)233)

n. 157

19 giugno 2026



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di sussidiarietà - Il pacchetto passeggeri

(Proposta di regolamento COM(2026)231)

(Proposta di regolamento COM(2026)232)

(Proposta di regolamento COM(2026)233)

n. 157

19 giugno 2026

Il dossier è stato curato dal **SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ rue_segreteria@camera.it - ✕ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it).

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

DATI IDENTIFICATIVI	3
IL PACCHETTO PASSEGGERI	5
• Finalità e oggetto	5
• Il quadro normativo vigente dell'UE in materia di diritti dei passeggeri	7
• Contesto, motivazioni, valutazione di impatto e consultazione dei portatori di interessi	8
• Principali contenuti delle proposte	18
• Coerenza con i principi dei Trattati in materia di competenza dell'UE	27
• Esame presso le Istituzioni dell'UE	29
• Esame presso altri parlamenti nazionali	29

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Proposta di regolamento COM(2026)231 Proposta di regolamento COM(2026)232 Proposta di regolamento COM(2026)233</i>
Data di adozione	<i>13 maggio 2026</i>
Base giuridica	<i>COM(2026)231: art. 91, paragrafo 1, lettera d, e art. 100, paragrafo 2, TFUE COM(2026)232: art. 91, paragrafo 1, lettera d, TFUE COM(2026)233: art. 91, paragrafo 1, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Politica comune europea dei trasporti; prestazione di servizi; titolo di trasporto; trasporto combinato; trasportatore; prenotazione; viaggiatore; mercato unico digitale; protezione del consumatore; tariffa viaggiatori; trasporto ferroviario; diritti dei passeggeri; commercio elettronico; impresa di trasporto</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>9 giugno 2026---IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>3 settembre 2026</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>

IL PACCHETTO PASSEGGERI

Finalità e oggetto

Per semplificare la **pianificazione** e la **prenotazione** dei **viaggi** regionali, a lunga distanza e transfrontalieri, in particolare i viaggi ferroviari che coinvolgono più operatori, nonché garantire una migliore **protezione** dei **passenger ferroviari** per l'intero viaggio, la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di misure** composto da **tre proposte** legislative. Il pacchetto include:

- una [proposta](#) di regolamento sulla **prenotazione multimodale**, che mira a migliorare il **funzionamento** del **mercato** della distribuzione di **biglietti online** per il **trasporto passeggeri** e ad affrontare mancanza di **trasparenza** e **disparità di condizioni** nel contesto di tutti i **Servizi di Mobilità Digitale Multimodale (MDMS)** attivi nei settori del trasporto aereo, ferroviario, stradale e per vie navigabili.

La proposta abroga il [regolamento](#) relativo al **codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione** pur mantenendo e aggiornando le disposizioni che rimangono rilevanti;

- una [proposta](#) di regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari volta a **promuovere l'emissione di biglietti ferroviari unici** per i **viaggi multioperatore** e migliorare la **completezza** dell'**offerta ferroviaria** da parte dei **prestatori di servizi di emissioni di biglietti online**;
- una [proposta](#) che modifica il [regolamento](#) relativo ai **diritti** e agli **obblighi** dei **passenger** nel trasporto ferroviario per quanto riguarda la **protezione** dei passeggeri con **biglietti unici**, per affrontare il problema della protezione insufficiente dei passeggeri che effettuano viaggi ferroviari multioperatore.

Obiettivi generali:

Maggiore tutela dei diritti dei passeggeri

I passeggeri ferroviari in possesso di un biglietto unico dovrebbero avere diritto all'assistenza, alla riorganizzazione del viaggio, al rimborso e all'indennizzo in caso di perdita di coincidenze durante i loro viaggi in treno.

Concorrenza leale

I nuovi obblighi a carico delle piattaforme di vendita dei biglietti e degli operatori sono volte a garantire un accesso equo ai biglietti e una presentazione trasparente delle opzioni di viaggio.

Quadro sintetico delle nuove misure proposte dalla Commissione:

- obbligo per tutti i Servizi di mobilità digitale multimodale (**MDMS**) di rispettare la **visualizzazione neutrale** sulla loro **interfaccia online**, di visualizzare le **informazioni sulle emissioni di gas a effetto serra**, quando esse sono condivise dall'operatore dei trasporti, e di condividere con le autorità pubbliche i **dati per la gestione della mobilità**;
- un processo di notifica a livello nazionale e di UE volto a individuare e designare gli **MDMS** da impresa a consumatore (**B2C**) aventi **una presenza significativa sul mercato**;
- definizione di **condizioni specifiche** da rispettare negli **accordi commerciali** tra **operatori di trasporto** e **MDMS B2C** aventi una **presenza significativa sul mercato** o **MDMS tra imprese (B2B)**;
- obbligo per gli **operatori di servizi ferroviari** di **condividere** i loro **prodotti ferroviari** con i **prestatori di servizi di emissione di biglietti online**, se richiesto, e di consentire che i loro biglietti siano combinati con quelli di altri operatori e venduti dai prestatori di servizi di emissione di biglietti online come **biglietti unici**;
- obbligo per gli operatori ferroviari aventi una **quota di mercato pari al 50%** dei servizi ferroviari nazionali di **aprire** il loro **servizio di emissione di biglietti online** a qualsiasi operatore di servizi ferroviari che ne faccia richiesta e, entro 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari, di **visualizzare** e integrare nei loro risultati di ricerca **tutti i servizi ferroviari disponibili** che sono gestiti nel loro Paese indipendentemente da qualsiasi richiesta;
- obbligo per gli operatori ferroviari di mettere i **biglietti a disposizione per la vendita** almeno **cinque mesi prima** dell'esercizio di un servizio ferroviario, a condizione che il servizio sia stato incluso nell'orario di servizio dell'infrastruttura ferroviaria interessata;
- introduzione del **concetto di biglietto unico** e il riconoscimento dei **diritti dei passeggeri** con tale tipologia di biglietto in caso di **mancata coincidenza** tra i diversi servizi ferroviari, anche se questi sono gestiti da diverse imprese ferroviarie;
- **divieto** per le imprese ferroviarie, i venditori di biglietti e i tour operator di **segmentare** o vendere nell'ambito di transazioni commerciali distinte qualsiasi **viaggio che possa essere venduto come biglietto unico**;
- previsione di **tempi minimi di coincidenza** che devono essere rispettati dal venditore del biglietto unico o dal tour operator, con l'obbligo, qualora non li rispettino, di proteggere il passeggero che abbia perso una o più coincidenze,

con esenzione delle responsabilità dell'impresa ferroviaria a meno che essa non abbia venduto il biglietto unico che include almeno uno dei suoi servizi.

Il quadro normativo vigente dell'UE in materia di diritti dei passeggeri

Il **quadro vigente dell'UE** in materia di **diritti dei passeggeri**, che costituisce un pilastro della politica dell'UE in materia di trasporti, si basa su:

- il [regolamento](#) (CE) 261/2004 in materia di **compensazione** ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del **volo** o di ritardo prolungato;
- il [regolamento](#) (CE) 1107/2006 relativo ai diritti delle **persone con disabilità** e delle persone **a mobilità ridotta** nel **trasporto aereo**;
- il [regolamento](#) (UE) 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano **via mare** e per **vie navigabili interne**;
- il [regolamento](#) (UE) 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano con **autobus**;
- il [regolamento](#) (UE) 2021/782 sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel **trasporto ferroviario**.

Tali regolamenti individuano diritti distinti e complementari prima, durante e dopo il viaggio, tra cui quelli all'accessibilità e all'assistenza per le persone con disabilità e a mobilità ridotta, all'informazione prima e nelle varie fasi del viaggio, all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazione, al risarcimento in determinate circostanze, a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami.

Questo quadro è in evoluzione, più recentemente con il raggiungimento dell'[accordo](#) in sede di comitato di conciliazione sulla [proposta](#) del 2013 che modifica il regolamento sui diritti dei passeggeri aerei e con i negoziati in corso sulle proposte del 2023 relative ai diritti dei passeggeri nei viaggi multimodali e all'applicazione dei diritti dei passeggeri (v. [dossier](#) RUE). Quest'ultima proposta introduce modifiche mirate anche al regolamento sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel **trasporto ferroviario**.

La [proposta](#) relativa all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'UE è stata oggetto di esame da parte della Commissione politica dell'UE della **Camera dei deputati** ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà. Il 14 marzo 2024 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto la proposta complessivamente **conforme al principio di sussidiarietà e al principio di proporzionalità**. La proposta è stata inoltre esaminata, congiuntamente alla [proposta](#) sui diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali, dalla **Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni** della Camera ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento. In esito a tale esame la IX Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha espresso una **valutazione favorevole con osservazioni**.

Contesto, motivazioni, valutazione di impatto e consultazione dei portatori di interessi

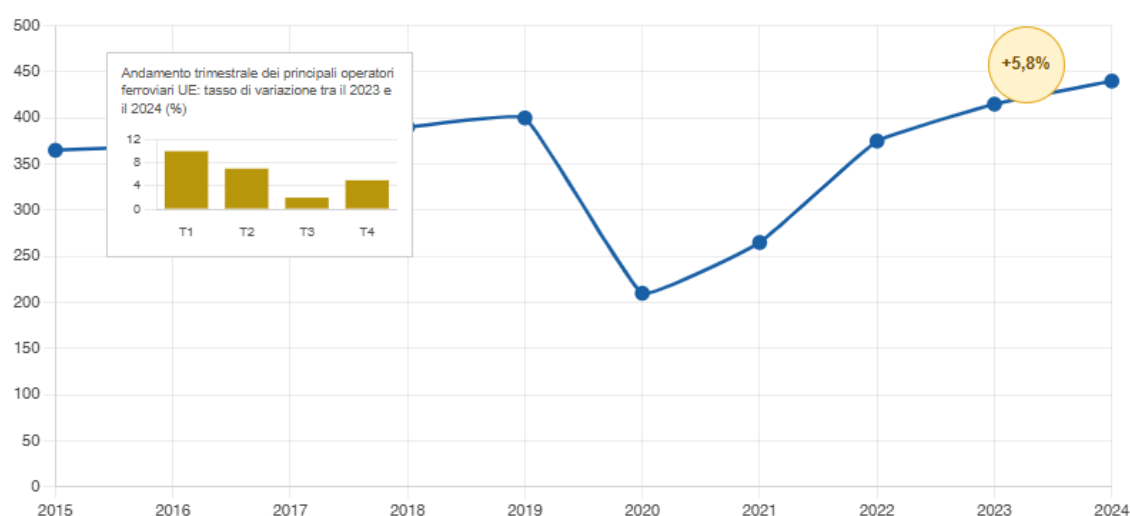
Contesto

Il trasporto ferroviario di passeggeri nell'UE

Nel 2024, il **trasporto ferroviario di passeggeri** nell'UE ha raggiunto il livello più alto degli ultimi anni, con il volume di traffico **aumentato del 5,8%** rispetto al 2023, come illustrato nel grafico che segue.

Trasporto ferroviario passeggeri per i principali operatori, UE, 2015–2024

(miliardi di passeggeri-chilometri)



Nota: i dati per il Belgio non sono inclusi. 2015–2023: basati su dati trimestrali per l'Ungheria.
Fonte: Eurostat (codici dati online: rail_pa_typepas e rail_pa_quarta)

Nel periodo compreso tra il 2015 e il 2019 si è registrato un aumento costante della domanda di trasporto ferroviario passeggeri, con un picco nel 2019 di 400 miliardi di passeggeri-chilometri (pkm). Questa tendenza al rialzo si è rapidamente invertita nel 2020 con la diffusione della pandemia di COVID-19; pertanto a partire da marzo 2020, il trasporto ferroviario di passeggeri ha subito un calo significativo in tutti i paesi dell'UE. Nel 2021 si è osservata solo una parziale ripresa, con un aumento del 16,3% rispetto al 2020. Nel 2022 la ripresa è stata più marcata, con un aumento del 51,4% rispetto al 2021. Nel 2023 e nel 2024 la tendenza è proseguita con ulteriori crescite rispettivamente dell'11,3% e del 5,8%.

Secondo gli ultimi [dati](#) Eurostat, nel **2024**, i **cittadini dell'UE** hanno effettuato **8,7 miliardi di viaggi in treno**, per un totale di **444,5 miliardi di passeggeri-chilometri** (pkm).

La Germania e la Francia hanno contribuito in misura maggiore con rispettivamente 109,1 e 107,3 miliardi di passeggeri-chilometri. Segue l'**Italia** con 55,9 miliardi di passeggeri-chilometri.

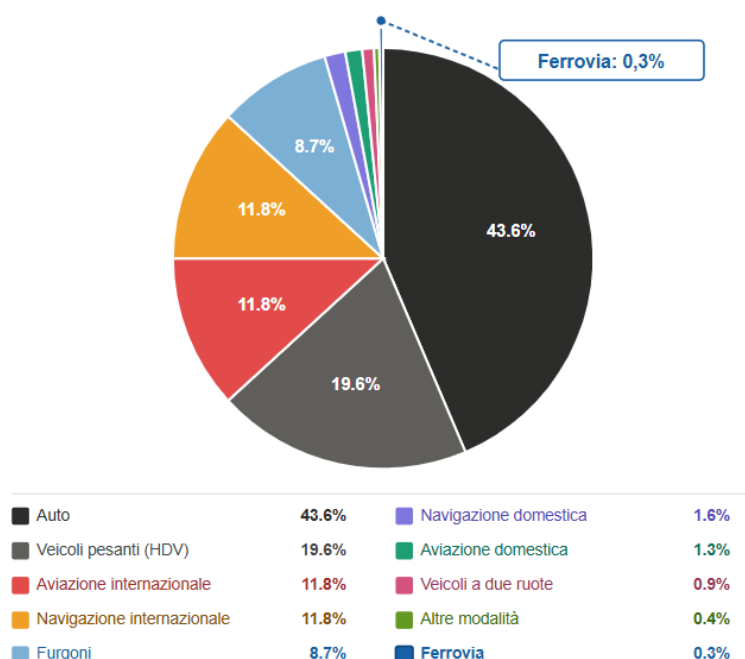
Emissioni di gas serra del trasporto ferroviario

Secondo quanto riportato dalla Commissione europea, nel 2020 il trasporto ferroviario rappresentava il **5,1% della mobilità dei passeggeri** nell'UE, costituendo allo stesso tempo la modalità di trasporto responsabile della quota minore di emissioni di gas serra.

Nel **2023** le emissioni del trasporto ferroviario hanno rappresentato ad esempio lo **0,3% del totale**, come illustrato nel grafico che segue che riporta la quota delle emissioni di gas serra prodotte dai diversi modi di trasporto (%) sul totale delle emissioni di gas serra del settore dei trasporti nell'UE-27 (anno 2023).

Quota % delle emissioni GHG per modalità di trasporto - EU-27 - 2023

Fonte: EEA – Sustainability of Europe's mobility systems 2025



Limiti della biglietteria ferroviaria nell'UE

Come sottolineato nella valutazione d'impatto che accompagna le proposte (vedi [infra](#)), la rivoluzione digitale nel commercio al dettaglio, vissuta in altri settori (hotel, voli), non si è ancora concretizzata per il settore ferroviario, sebbene siano stati fatti progressi significativi su altri elementi fondamentali dello **Spazio Unico Ferroviario Europeo**, come lo sviluppo delle infrastrutture comuni, il miglioramento dell'interoperabilità e la gestione delle capacità, la **biglietteria ferroviaria** rimane una notevole **debolezza strutturale** e

Lo spazio ferroviario europeo unico è un **sistema di reti ferroviarie a livello di UE** che consente l'espansione del settore ferroviario grazie alla concorrenza, all'armonizzazione tecnica e allo sviluppo congiunto di collegamenti transfrontalieri mediante:

- l'apertura e la ristrutturazione del mercato ferroviario
- l'aumento della competitività e la creazione di condizioni di parità per le imprese ferroviarie
- lo sviluppo di infrastrutture per garantire l'interoperabilità
- il miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle infrastrutture e della sicurezza
- la garanzia di prezzi equi per i consumatori

Secondo il [Rapporto](#) Draghi sul Futuro della Competitività Europea permangono **barriere di mercato** per i **nuovi operatori**, che in alcuni casi devono far fronte a tariffe di accesso alla rete elevate e a **difficoltà** nell'**accesso** alle attrezzature e **ai sistemi di biglietteria**. Ciò, secondo il rapporto, indebolisce la capacità dei fornitori di espandersi e operare a livello transfrontaliero, mentre gli operatori attivi in più di un mercato nazionale rimangono l'eccezione nell'UE.

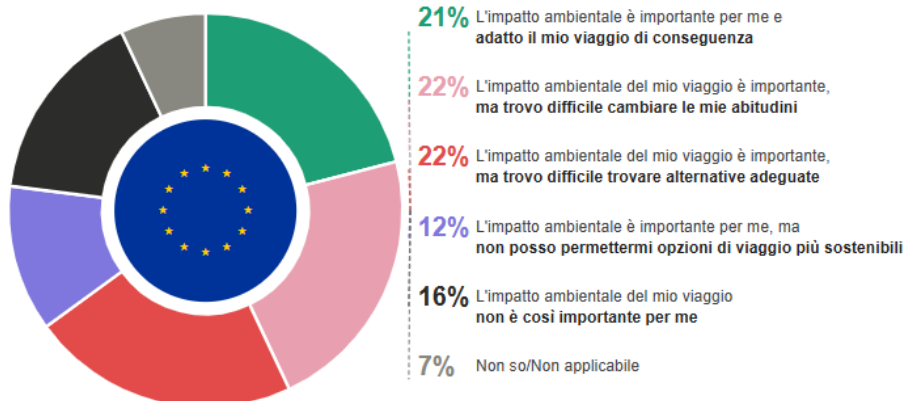
Anche la [relazione](#) Letta sul Mercato Unico, sottolinea che il settore ferroviario è essenziale per la vitalità del Mercato Unico, sebbene lo Spazio ferroviario unico europeo non si sia ancora pienamente concretizzato.

Negli [orientamenti politici](#) della Commissione europea per il periodo 2024-2029, la presentazione di una proposta di regolamento sulla prenotazione e sull'emissione di biglietti digitali viene ricondotta alla necessità di **incentivare i viaggi transeuropei** in treno, in quanto si sottolinea che viaggiare in treno attraverso i confini è ancora troppo complicato per molti cittadini.

Secondo un [sondaggio](#) Eurobarometro, pubblicato dalla Commissione europea il 1° aprile 2025 e condotto tra il 28 agosto e il 4 settembre 2024 raccogliendo le risposte di 25805 cittadini dell'UE, i passeggeri hanno ancora difficoltà a combinare diversi modi di trasporto e a trovare opzioni di prenotazione affidabili online.

Per quanto riguarda la **sostenibilità dei viaggi**, mentre il 78% degli intervistati considera importante l'impatto ambientale dei propri viaggi, solo il 21% adegua il proprio comportamento di conseguenza.

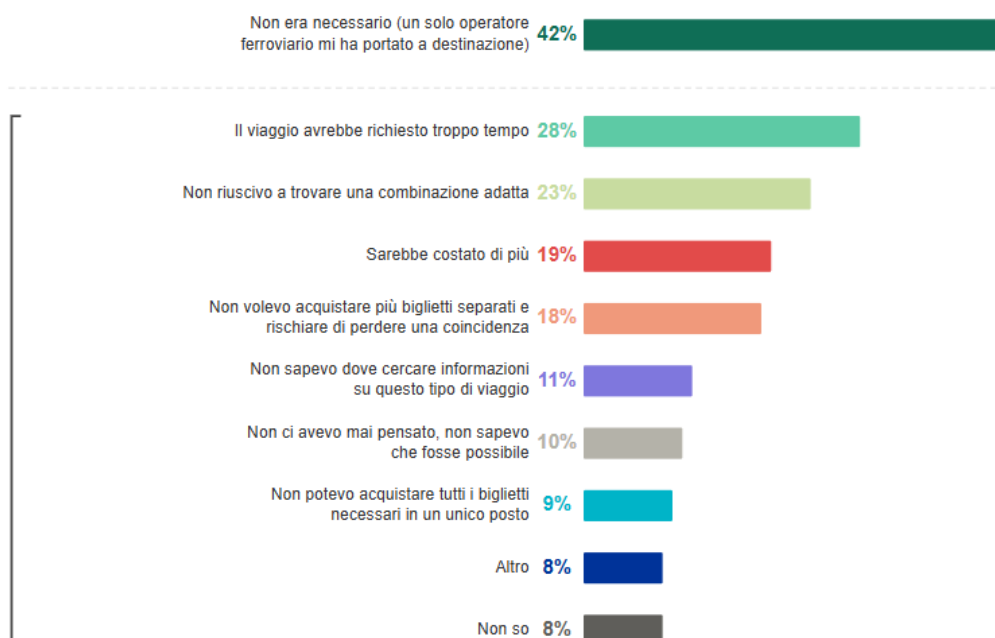
Di seguito le risposte fornite dagli intervistati con riferimento all'impatto ambientale nella pianificazione di un viaggio regionale o a lunga distanza.



(%, UE27) Base: n=25 805 – Tutti i rispondenti

Con riferimento invece alla **difficoltà nella prenotazione dei viaggi complessi**, e in particolare per quanto riguarda i viaggi ferroviari, il 25% degli intervistati ha dichiarato di incontrare difficoltà nella prenotazione di biglietti ferroviari che coinvolgono più operatori e il 43% non prenota affatto questi viaggi.

Di seguito vengono riportati i motivi citati dagli intervistati, concentrandosi esclusivamente sugli intervistati che non hanno mai o raramente combinato due o più tratte ferroviarie gestite da operatori ferroviari diversi, ma escludendo coloro che hanno risposto che non era necessario.



(%, UE27) Base: n=7 737 – Rispondenti che non hanno mai o raramente combinato due o più tratte ferroviarie di diversi operatori ferroviari (ma hanno viaggiato in treno)

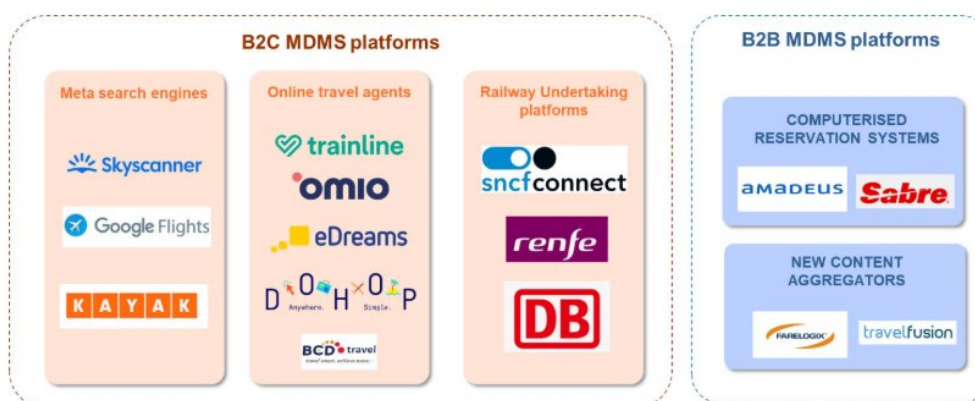
Infine, per quanto riguarda le **sfide nella prenotazione di biglietti online**, il 22% dei viaggiatori riferisce che i sistemi di biglietteria online non sempre presentano tutte le tariffe o le opzioni di viaggio disponibili. I costi nascosti rimangono una preoccupazione per il 19% degli intervistati e, mentre il 76% degli intervistati prenota i biglietti online, la mancanza di una soluzione di prenotazione *all-in-one* semplificata scoraggia molti dall'esplorare opzioni di viaggio multimodali.

Il mercato della vendita di biglietti online

Come riferito nella valutazione d'impatto, la crescente digitalizzazione e l'ampio accesso a Internet hanno trasformato il mercato della biglietteria online per i servizi di trasporto, che sta diventando sempre più diversificato, come evidenziato dall'infografica seguente, contenuta nella valutazione, che offre una panoramica delle biglietterie online.

I servizi di mobilità digitale multimodale (MDMS– *multimodal digital mobility service*) sono piattaforme che forniscono informazioni sul traffico e sui viaggi (ad esempio, orari, tariffe e disponibilità dei servizi) e consentono la distribuzione di biglietti, direttamente o tramite reindirizzamento, per due o più operatori di trasporto, operanti in una o più modalità di trasporto. I servizi di mobilità digitale multimodale possono essere tra imprese (B2B – *business-to-business*) e da impresa a consumatore (B2C – *business-to-consumer*).

Non si qualificano come MDMS i canali di distribuzione online degli operatori di trasporto – utilizzati esclusivamente per la distribuzione dei propri servizi di trasporto senza offrire biglietti di terzi –, i motori di ricerca online che indirizzano gli utenti finali verso diversi tipi di siti web e i servizi di informazione sui viaggi multimodali che forniscono la pianificazione del viaggio agli utenti finali, ma non facilitano la prenotazione, sia direttamente che tramite re-linking (ad es. Google Maps, City Mappers).



La valutazione riferisce che l'ascesa dei canali di distribuzione indiretti, quali i nuovi aggregatori di contenuti (NCA – *new content aggregators*) che offrono alle agenzie di viaggio servizi simili a quelli dei servizi informatici di prenotazione (CRS – *computer reservation systems*) senza però essere soggetti a norme analoghe, comporta il rischio di una distorsione della concorrenza tra le piattaforme MDMS B2B. In aggiunta il mercato

delle piattaforme è cambiato e si è diversificato in modo significativo nel corso del tempo, con un'ampia gamma di nuovi tipi di piattaforme B2C che attualmente non sono tenute a rispettare i requisiti di visualizzazione neutrale né il trattamento equo degli operatori di trasporto.

Motivazioni

Nel comunicato stampa con cui ha annunciato la presentazione del pacchetto, la Commissione europea ha sottolineato che attualmente **confrontare tutte le opzioni di viaggio disponibili** e individuare le scelte più sostenibili, in particolare per i viaggi transfrontalieri, rimane **difficile per i passeggeri nell'UE**, soprattutto per i biglietti ferroviari. Le motivazioni alla base dell'iniziativa in esame, riportate nei considerando delle proposte e nelle rispettive relazioni illustrative, sono in effetti connesse in larga misura a tale problematica.

In particolare, la Commissione riporta, con specifico riferimento alla proposta di regolamento relativo alla prenotazione multimodale, che:

- in considerazione di **cambiamenti tecnologici e di mercato**, talune **disposizioni** del [regolamento](#) sul **codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione** (CRS – *computerised reservation system*) – che è stato sottoposto a valutazione *ex post* nel 2020 – non sono più pertinenti, e pertanto devono essere **abrogate**, mentre alcune rimangono pertinenti ma non sono più idonee allo scopo e devono essere **aggiornate** anche per garantire parità di condizioni tra tutti i prestatori che svolgono funzioni analoghe nel contesto dei servizi digitali di prenotazione tra imprese.

In particolare si specifica che le **norme sulla visualizzazione neutrale** devono essere aggiornate al fine di offrire a tutti i prestatori una **maggiore flessibilità** per classificare i prodotti di trasporto in base ai nuovi sviluppi tecnologici;

- i **prestatori di servizi digitali di mobilità multimodale (MDMS) B2C** possono rappresentare una **quota significativa del valore o del volume totale dei biglietti venduti** a livello di Unione o nazionale, in uno o più modi di trasporto, e quindi detenere una **posizione strategica** nei confronti degli utenti finali che può consentire loro di influenzare l'accesso al mercato della distribuzione di biglietti online, anche limitando le opportunità per i nuovi operatori o imponendo **condizioni contrattuali ingiustificate** che incidono sugli operatori dei trasporti aderenti.

Ciò può avvenire ad esempio attraverso l'introduzione di commissioni di distribuzione sproporzionatamente elevate o pratiche sleali in materia di trattamento dei dati e di condivisione di informazioni.

Allo stesso tempo i **prestatori di MDMS B2B** possono influenzare l'accesso dei vettori alle agenzie di viaggio e alle società di organizzazione di viaggi e quindi agli utenti finali. I prestatori di MDMS B2C designati come prestatori aventi una presenza significativa sul mercato e i prestatori di MDMS B2B devono quindi

essere assoggettati a **obblighi supplementari**, al fine di garantire una **concorrenza leale**, la **trasparenza** e una **cooperazione non discriminatoria**;

Con specifico riferimento alla **proposta di regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari**, la Commissione rileva che:

- la scarsa disponibilità di biglietti emessi da imprese nuove sui canali di vendita online consolidati delle imprese ferroviarie storiche rende difficile per i passeggeri trovare una panoramica completa dei servizi ferroviari disponibili, così come la **disponibilità incompleta di prodotti ferroviari** delle imprese ferroviarie storiche offerti sui canali di vendita di prestatori indipendenti di servizi di emissione di biglietti online rende tali canali meno attraenti per i consumatori. I passeggeri dovrebbero invece essere in grado di trovare, confrontare, combinare e acquistare biglietti per viaggi ferroviari su un **unico canale di emissione di biglietti** di loro scelta, mentre i prestatori di servizi di emissione di biglietti online e le imprese ferroviarie dovrebbero essere in grado di offrire ai clienti servizi sempre più integrati e competitivi, compresi **biglietti unici** che combinino i servizi di operatori diversi, affinché i passeggeri possano **sfruttare** appieno il **potenziale del sistema ferroviario europeo**;

Infine, con riferimento alla proposta relativa **alla protezione dei passeggeri con biglietti unici**, la Commissione evidenzia che:

- sebbene il [regolamento](#) del 2021 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario abbia rafforzato i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e introdotto alcuni obblighi in materia di offerta di **biglietti cumulativi**, tali obblighi continuano ad avere un ambito di applicazione molto limitato. Gli **accordi volontari di cooperazione** tra imprese ferroviarie, quali ad esempio l'accordo AJC (Agreement on Journey Continuation) e HOTNAT (Hop on the next available train), forniscono infatti soluzioni non vincolanti senza garantire una **protezione uniforme** dei **passeggeri** in tutta l'UE, con la conseguenza che vi sono disparità di trattamento a seconda degli operatori coinvolti e degli Stati membri interessati. È necessario quindi che i diritti al rimborso, a itinerari alternativi, all'indennizzo e all'assistenza di cui al [regolamento](#) relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario siano estesi a tutti i viaggi che coinvolgono diversi servizi ferroviari prestati da più imprese ferroviarie e venduti per un viaggio oggetto di un biglietto unico.

Valutazione di impatto e consultazione dei portatori di interessi

Alla luce di quanto sopra riportato, la [valutazione d'impatto congiunta](#), che accompagna le proposte sulla [prenotazione multimodale](#) e sulla [biglietteria ferroviaria](#), ha individuato **quattro opzioni strategiche**, di seguito sintetizzate:

- **opzione strategica 1** – caratterizzata da un approccio minimalista e misure in materia di MDMS;
 ↳ **sostenuta** dalla **maggior parte dei portatori di interessi**, ma accolta con **scetticismo** dalle piattaforme **MDMS** per le quali le norme in materia di visualizzazione neutrale potrebbero ostacolare l'innovazione.
- **opzione strategica 2** – basata sull'opzione strategica 1 ma con un **rafforzamento** della **proposta** di regolamento sull'**emissione** di **biglietti ferroviari** attraverso l'introduzione dell'obbligo per le imprese ferroviarie indispensabili di concludere accordi commerciali con i prestatori di servizi di emissione di biglietti online richiedenti, a condizione che tali prestatori soddisfino prescrizioni minime, e consentire che i loro biglietti siano combinati con biglietti di altri operatori anche attraverso l'emissione di **biglietti unici**;
 ↳ **sostenuta** dalle **organizzazioni dei consumatori**, le **autorità nazionali** e le **organizzazioni non governative (ONG)**, ma **non** dalle **imprese ferroviarie indispensabili** che hanno sottolineato che dovrebbe essere l'interesse commerciale reciproco a guidare la collaborazione piuttosto che un obbligo (le piattaforme di MDMS sono state piuttosto positive o neutrale).
- **opzione strategica 3** – caratterizzata dall'aggiunta, rispetto all'opzione strategica 2, dell'**obbligo** per le **imprese ferroviarie indispensabili** di **distribuire i biglietti dei concorrenti**;
 ↳ **sostenuta** dalla maggior parte delle **autorità nazionali**, delle **organizzazioni dei consumatori** e delle **ONG**, oltre che dalle nuove imprese ferroviarie, ma non dagli operatori dei trasporti (le piattaforme di MDMS hanno assunto per lo più una posizione neutrale o contraria).
- **opzione strategica 4** – alternativa all'opzione strategica 3 che obbliga le piattaforme di imprese ferroviarie indispensabili a separare i loro servizi operativi e di distribuzione di biglietti, al fine di eliminare l'incentivo a operare discriminazioni nei confronti dei rispettivi concorrenti;
 ↳ **sostenuta** dalle **nuove imprese ferroviarie** ma **non** dalle **imprese ferroviarie indispensabili** che ne hanno invece sottolineato la complessità organizzativa.

L'opzione strategica prescelta, ritenuta la più efficiente e con benefici netti, è l'opzione strategica 3.

Le **consultazioni delle parti interessate** nel quadro della preparazione della valutazione d'impatto sono state condotte attraverso diverse attività che si sono protratte dal 2020 al 2025. Le varie parti interessate sono state consultate attraverso diversi metodi. Ad esempio, ai cittadini è stato chiesto di esprimere il proprio parere in 5 occasioni, nell'ambito di due valutazioni d'impatto preliminari, di due consultazioni pubbliche online (OPC) e un sondaggio Eurobarometro.

La proposta sui **diritti dei passeggeri** non rientra nell'ambito di analisi di tale valutazione d'impatto e non è accompagnata da una propria valutazione d'impatto

ma solo da un **documento di lavoro** dei servizi della Commissione. La Commissione riferisce infatti che tale proposta si basa, aggiornandola, sulla [valutazione d'impatto](#) che accompagna la proposta di regolamento relativo ai diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Si ricorda che, con una analoga motivazione o in ragione dell'urgenza dell'intervento, diverse proposte legislative presentate dalla Commissione in avvio del nuovo ciclo istituzionale europeo non sono accompagnate dalla valutazione di impatto. La XIV Commissione, nei documenti adottati in esito alla verifica di sussidiarietà sulle proposte in questione, ha formulato considerazioni critiche ritenendo che ciò non possa giustificare la mancata predisposizione della valutazione e che pregiudichi la possibilità di ponderare adeguatamente gli effetti della proposta e le eventuali opzioni regolative alternative.

*Da ultimo la Camera, con la [risoluzione](#) approvata in Assemblea lo scorso [28 maggio](#) in esito all'esame della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE e del Programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2026, ha, tra l'altro, denunciato come la mancata presentazione di valutazioni di impatto da parte della Commissione europea, in relazione a gran parte delle proposte legislative presentate nell'attuale ciclo istituzionale, configuri una evidente **violazione dell'articolo 5 del Protocollo n. 2**. Secondo la risoluzione, inoltre, tale omissione ha l'effetto di non rendere verificabile la scelta delle varie opzioni regolative disponibili e di limitare fortemente anche la capacità dei Parlamenti nazionali e degli altri attori interessati di valutare gli effetti ordinamentali come pure quelli economici e sociali delle iniziative legislative dell'UE. La Camera ritiene pertanto necessario, per garantire il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che le nuove iniziative legislative dell'UE siano presentate solo quando realmente necessario e che esse siano sempre fondate su valutazioni di impatto.*

Anche il Mediatore europeo ha adottato una [raccomandazione](#) con cui ha criticato il modo in cui la Commissione europea ha applicato le proprie norme volte a "legiferare meglio" durante la preparazione di diverse proposte legislative. La raccomandazione evidenzia alcune carenze procedurali che potrebbero costituire un caso di cattiva amministrazione, in particolare l'interpretazione estensiva del concetto di urgenza, utilizzata per eludere le valutazioni d'impatto e le consultazioni pubbliche.

La consultazione dei portatori di interessi nell'ambito di questa proposta si è svolta attraverso la pubblicazione di un invito a presentare contributi. I cittadini, le organizzazioni dei consumatori e le organizzazioni non governative si sono espressi a favore dell'estensione dei diritti dei passeggeri.

Le grandi imprese ferroviarie storiche e le loro associazioni si sono espresse in linea di principio a favore ma hanno anche messo in guardia contro un eccesso di regolamentazione e gli impatti negativi sulla prestazione di servizi.

I nuovi entranti nel settore ferroviario, gli intermediari e altri portatori di interessi del mondo imprenditoriale hanno espresso in generale pareri più favorevoli all'iniziativa, sottolineando nel contempo la necessità di tempi minimi di coincidenza.

Le autorità pubbliche hanno ampiamente sostenuto il rafforzamento dei diritti dei passeggeri, ma hanno espresso pareri discordanti in merito all'ambito di applicazione appropriato degli obblighi di coincidenza realistici e di una ripartizione chiara e praticabile della responsabilità.

Benefici dell'opzione prescelta

Secondo le stime, i **benefici netti** dell'opzione strategica 3 dovrebbero essere pari a **37,3 miliardi di euro**, ed in particolare (con stime espresse come valore attuale nel periodo 2028-2050 rispetto allo scenario di base):

- i **risparmi sui costi** per le piattaforme di **MDMS** e gli **operatori dei trasporti**, grazie ai processi di negoziazione semplificati, dovrebbero essere, per ciascuno di essi, pari a **134 milioni di euro**;
- i **benefici sui costi esterni** per la società in generale (ossia legati alla riduzione delle emissioni di CO₂ e di inquinanti atmosferici, nonché delle emissioni acustiche, di decessi e lesioni, così come della congestione) dovrebbero essere pari a **37,6 miliardi di euro**.

Si prevede inoltre un **impatto positivo** per le **piccole e medie imprese (PMI)** anche se non rientrano nell'ambito di applicazione delle misure.

Per le piattaforme di MDMS che sono PMI i benefici connessi alla parità di condizioni per tutti gli operatori dovrebbero essere pari a 90,5 milioni di euro, mentre per gli operatori che sono PMI, in tutti i modi di trasporto, i benefici connessi all'accesso a piattaforme chiave dovrebbero essere pari a 96,1 milioni di euro.

Il documento di lavoro che accompagna la proposta sui diritti dei passeggeri stima invece per quest'ultima benefici netti pari a 5,63 miliardi di euro, con benefici totali per i passeggeri, espressi come valore attuale nel periodo 2028-2050 rispetto allo scenario di base, pari a 7,78 miliardi di euro a livello di UE.

Costi dell'opzione prescelta

Secondo le stime, i **costi totali** dell'opzione strategica 3 dovrebbero invece essere pari a **306 milioni di euro**, espressi come valore attuale nel periodo 2028-2050 rispetto allo scenario di base, costituiti:

- per il **40 %** da **costi di adeguamento una tantum** e ricorrenti per le piattaforme di **MDMS**;
- per il **14%** dai **costi di adeguamento** sostenuti dalle imprese ferroviarie per consentire la distribuzione dei loro biglietti;
- per il **35%** dai **costi di applicazione** per le **autorità nazionali**;

- per il **9%** dai **costi amministrativi** per la **risoluzione di controversie** e il **trattamento delle notifiche** delle piattaforme aventi una presenza significativa sul mercato;
- per il **2%** dai **costi sostenuti dalla Commissione europea** per designare MDMS aventi una presenza significativa sul mercato a livello di UE.

Il documento di lavoro che accompagna la proposta sui diritti dei passeggeri stima invece per quest'ultima costi totali pari a 2,14 miliardi di euro per le imprese ferroviarie, costi di adeguamento *una tantum* per gli intermediari pari a 2,84 milioni di euro e per gli organismi nazionali pari a 0,03 milioni.

Principali contenuti delle proposte

La proposta di regolamento relativo alla prenotazione multimodale

La proposta consta di **20 articoli**, suddivisi in **5 capi**, e **due allegati**.

Capo 1 – oggetto, ambito di applicazione e definizioni

La [proposta](#) istituisce un quadro per agevolare la **mobilità multimodale** e **multioperatore** dei **passeggeri** attraverso la diffusione e l'uso di **servizi digitali di mobilità multimodale** (MDMS – *multimodal digital mobility service*) tra imprese (B2B – *business-to-business*) e da impresa a consumatore (B2C – *business-to-consumer*). Stabilisce norme comuni per garantire **parità di condizioni** per i prestatori di MDMS, gli utenti commerciali di tali servizi e gli operatori dei trasporti che prestano il servizio di trasporto sottostante, nonché norme sulle informazioni che tali prestatori devono fornire agli utenti commerciali, agli utenti finali e alle autorità pubbliche dei trasporti (**articolo 1**).

Rientrano nell'**ambito di applicazione (articolo 2)**:

- i MDMS B2C che offrono prodotti di trasporto a utenti finali nell'Unione, per viaggi all'interno dell'Unione, da o verso l'Unione;
- i MDMS B2B che offrono prodotti di trasporto a utenti commerciali nell'Unione o quando il servizio di trasporto sottostante del prodotto di trasporto è prestato, in tutto o in parte, nel territorio dell'Unione;
- agli operatori dei trasporti che hanno un accordo commerciale con uno dei precedenti prestatori.

Non rientrano invece nell'ambito di applicazione i MDMS B2B e B2C che sono **piccole e medie imprese** e i **motori di ricerca online** quali definiti dal [regolamento](#) che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

Nei considerando si evidenzia che il solo fatto che un motore di ricerca online restituisca risultati che includono prodotti di trasporto non dovrebbe essere sufficiente per considerarlo un MDMS B2C.

Gli obblighi imposti dalla proposta agli Stati membri e ai prestatori di MDMS non devono pregiudicare gli articoli [101](#) e [102](#) del Trattato sul funzionamento dell'UE, le norme nazionali in materia di concorrenza, l'applicazione del futuro regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari (vedi [infra](#)) e di altri atti giuridici dell'Unione che disciplinano la prestazione di servizi delle società dell'informazione, quali il [DSA](#) e il [DMA](#).

Nei considerando si riferisce che la proposta mira a tutelare un interesse giuridico diverso da quello tutelato dalle norme dell'Unione in materia di concorrenza. Qualora vi siano sviluppi in grado di danneggiare la concorrenza, gli operatori o gli utenti dei trasporti in uno qualsiasi dei modi di trasporto e dei segmenti principali a livello nazionale e dell'Unione, o i relativi servizi di biglietteria, la Commissione può affrontarli nell'ambito degli strumenti esistenti, compresi gli articoli 101 e 102 TFUE, o prendere in considerazione altre azioni, quali il coordinamento con le autorità pertinenti degli Stati membri. L'ambito di applicazione di tali disposizioni è tuttavia limitato ad alcune tipologie di potere di mercato, ad esempio una posizione dominante in mercati specifici e un comportamento anticoncorrenziale, e la loro applicazione avviene *ex post* e richiede un'indagine approfondita, caso per caso, oltre a non affrontare in maniera efficace i problemi connessi al funzionamento efficiente del mercato interno imputabili al comportamento dei prestatori di MDMS che non dispongono necessariamente di una posizione dominante ai sensi del diritto della concorrenza.

L'**articolo 3** della proposta contiene le definizioni applicabili incluse quelle di MDMS B2B e B2C.

Capo 2 – prestatori di MDMS B2C aventi una presenza significativa sul mercato e prestatori di MDMS B2B

L'articolo 4 prevede che qualora un prestatore di MDMS B2C raggiunga determinate soglie relative al numero di prodotti venduti o al valore totale dei prodotti venduti (le soglie sono fissate nell'allegato I) debba comunicare tale circostanza alla Commissione per ciascun modo di trasporto interessato e debba essere designato quale prestatore di MDMS B2C avente una **presenza significativa sul mercato a livello di Unione** per ciascun modo di trasporto.

Un prestatore di MDMS B2C che invece ha superato determinate soglie (sempre fissate nell'allegato I) in uno Stato membro deve notificare tale circostanza, per ciascun modo di trasporto interessato, all'organismo nazionale di applicazione di tale Stato membro ed essere designato quale prestatore di MDMS B2C avente una **presenza significativa sul mercato a livello nazionale** per ciascun modo di trasporto.

Alla Commissione europea sono attribuite competenze di esecuzione per la designazione dei MDMS B2C aventi una presenza significativa sul mercato a livello di Unione e poteri delegati per modificare le soglie fissate.

Ai MDMS B2B e agli MDMS B2C così designati (in relazione al modo di trasporto per il quale sono stati designati e negli Stati membri in cui tale

designazione è correlata) si applicano le norme definite dall'**articolo 5**. In particolare, qualora concludano **accordi commerciali con operatori dei trasporti**, tali prestatori, tra le altre cose, non devono associare all'accordo **clausole di esclusività** che impongano il divieto per l'operatore di utilizzare liberamente sistemi di prenotazione alternativi, tra cui una propria piattaforma di prenotazione su internet, sistemi di connessione diretta o *call center*.

Devono inoltre garantire che i **livelli della remunerazione** concordata con l'operatore dei trasporti siano **equi, ragionevoli e non discriminatori**.

Nei considerando si specifica che la fissazione dei prezzi o altre condizioni generali dovrebbero essere considerate inique se determinano uno squilibrio dei diritti e degli obblighi imposti agli operatori dei trasporti o conferiscono un vantaggio al prestatore di MDMS. Vengono citati quindi alcuni parametri di riferimento che possono fungere da criterio ai fini della determinazione dell'equità della fissazione dei prezzi e di altre condizioni generali, quali: prezzi applicati o condizioni imposte per gli stessi servizi o per servizi analoghi da altri prestatori di MDMS; prezzi applicati o condizioni imposte dal prestatore di MDMS per servizi diversi correlati o analoghi o a tipi diversi di utenti; prezzi applicati o condizioni imposte dal prestatore di MDMS per lo stesso servizio in regioni geografiche diverse; prezzi applicati o condizioni imposte dal prestatore di MDMS per lo stesso servizio che fornisce all'operatore dei trasporti con esso integrato.

L'**articolo 6** fissa invece le **condizioni** per gli **accordi commerciali tra prestatori di MDMS B2B e utenti commerciali**. Tali accordi, tra l'altro, non devono ostacolare o impedire a un utente commerciale di abbonarsi validamente a qualsiasi altro sistema analogo o di utilizzare tale sistema in modo efficace.

Capo 3 – obblighi generali dei prestatori di MDMS B2C e dei prestatori di MDMS B2B in relazione alla visualizzazione e allo scambio di informazioni

La proposta stabilisce poi, per tutti i prestatori di MDMS, obblighi in materia di criteri di **visualizzazione e classificazione neutra**, norme sui dati relativi alle **informazioni di marketing** e norme sulla visualizzazione delle **informazioni sulle emissioni di gas a effetto serra** e sulle emissioni di biossido di carbonio equivalente (**articoli 7, 8 e 9**).

In particolare stabilisce che quando i prestatori di MDMS visualizzano prodotti di trasporto o una combinazione di prodotti di trasporto, lo debbano fare in modo neutrale e completo, senza discriminazioni o pregiudizi, classificandoli per impostazione predefinita sulla base di uno o più dei criteri seguenti: prezzo finale; tempo di percorrenza; emissioni di gas a effetto serra (GHG); emissioni di CO₂ equivalente; prodotti comprendenti un servizio di trasporto a tratta singola classificati in base all'orario di partenza; prodotti comprendenti fermate e successivi servizi di trasporto disponibili in coincidenza, classificati in base all'orario di partenza e al tempo totale di percorrenza; servizi di trasporto accessibili per le persone con disabilità o a mobilità ridotta.

I prestatori devono inoltre presentare sempre i prezzi finali agli utenti finali o agli utenti commerciali. Per i servizi aerei, tali informazioni devono essere presentate conformemente all'articolo 23 del [regolamento](#) recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei, a norma del quale le tariffe di vettori aerei visualizzate al pubblico devono comprendere tutte le tasse, tutti i diritti e tutti i supplementi applicabili, inevitabili e prevedibili al momento della pubblicazione.

Nei considerato si specifica che le disposizioni relative alla visualizzazione neutrale del prezzo finale e del tempo di percorrenza non dovrebbero pregiudicare l'applicazione delle norme vigenti in materia di annunci pubblicitari a pagamento di cui alla [direttiva](#) relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno.

Le prescrizioni relative alla visualizzazione neutrale non si applicano ai prestatori di MDMS B2B se i loro servizi sono utilizzati da un operatore dei trasporti o da un gruppo di operatori dei trasporti presso i loro uffici o sportelli di vendita o su siti web chiaramente identificati come di loro proprietà, in quanto in tal caso, come specificato nei considerando, non vi è alcun rischio che un operatore dei trasporti sia favorito rispetto a un altro.

I prestatori di MDMS devono altresì presentare informazioni chiare, trasparenti e accessibili relative alle emissioni di gas a effetto serra e di biossido di carbonio equivalente se tali informazioni sono fornite dagli operatori dei trasporti.

Qualora lo richieda un'**autorità pubblica dei trasporti** di competenza nel territorio in cui il prestatore di MDMS B2C offre prodotti di trasporto, tale prestatore deve altresì trasmettere i dati sul volume dei passeggeri per ciascun modo di trasporto oggetto dell'MDMS, affinché siano utilizzati esclusivamente per migliorare l'efficacia delle politiche in materia di trasporto pubblico e di mobilità sostenibile che rientrano nelle competenze di detta autorità (**articolo 10**). L'autorità deve coprire i costi ragionevolmente sostenuti dal prestatore di MDMS B2C per fornire i dati richiesti.

L'**articolo 11** stabilisce che se un prestatore di MDMS B2B opera in un **paese terzo**, ai vettori aerei dell'Unione e a quelli di tale paese terzo deve essere riservato un **trattamento equivalente** per quanto riguarda le questioni contemplate dalla proposta. Alla Commissione europea sono attribuite competenze di esecuzione per imporre ai prestatori di MDMS B2B che operano nell'Unione, in caso di discriminazione in un paese terzo, di trattare i vettori aerei di tale paese terzo in modo equivalente al trattamento riservato ai vettori aerei dell'Unione in detto paese terzo.

Capo 4 – attuazione e applicazione

Il capo 4 contiene le disposizioni relative agli organismi nazionali di applicazione che devono essere designati dagli Stati membri (**articolo 12**) e ai loro compiti (**articolo 13**), che includono la **gestione delle denunce** (disciplinate dall'**articolo 14**) relative alle presunte violazioni delle norme contenute nella proposta e l'imposizione delle **sanzioni** in conformità con la relativa disciplina stabilita

dall'**articolo 15**. L'articolo 13 stabilisce che gli organismi nazionali di applicazione cooperano tra loro attraverso una rete da essi istituita.

Tale capo definisce inoltre le condizioni per l'esercizio del potere di adottare atti delegati (**articolo 16**) e la procedura di comitato (**articolo 17**).

Capo 5 – disposizioni finali

La proposta abroga il [regolamento](#) sul codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (**articolo 19**) e una volta approvata entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e si applicherà 20 mesi dopo (**articolo 20**). Dopo cinque anni dalla data di applicazione la Commissione valuterà l'attuazione del regolamento e presenterà al Parlamento e al Consiglio una relazione eventualmente corredata da proposte legislative adeguate (**articolo 18**).

La proposta di regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari

La proposta, che si compone di **15 articoli**, stabilisce gli **obblighi** spettanti ai **prestatori di servizi ferroviari** e a determinati **prestatori di servizi di emissione di biglietti ferroviari online** per quanto riguarda la fornitura di informazioni sui servizi ferroviari e la conclusione di **accordi commerciali** per la visualizzazione, la rivendita o la distribuzione di prodotti ferroviari e il reindirizzamento verso gli stessi (**articolo 1**).

Rientrano quindi nell'ambito di applicazione (**articolo 2**) i **prestatori di servizi ferroviari** e i **prestatori di servizi di emissione di biglietti online**, esclusi i servizi di metropolitana e tram, i servizi ferroviari gestiti esclusivamente per motivi storici o turistici, i servizi ferroviari prestati su reti indipendenti adibite unicamente alla prestazione di servizi ferroviari urbani e suburbani e i motori di ricerca online quali definiti dal [regolamento](#) che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

Essa si applica ai **servizi ferroviari prestati in tutto o in parte nell'Unione**.

La proposta lascia impregiudicati gli articoli [101](#) e [102](#) del TFUE e l'applicazione delle norme nazionali in materia di concorrenza, in quanto mira a tutelare un interesse giuridico diverso da quello tutelato dalle norme dell'Unione in materia di concorrenza.

Le **definizioni** applicabili sono contenute nell'**articolo 3**. Tale articolo definisce, tra l'altro, il **servizio di emissione di biglietti online** come un servizio della società dell'informazione che consiste, oltre alla visualizzazione, nel reindirizzare verso prodotti ferroviari o nel rivendere o distribuire tali prodotti, in una relazione tra imprese e consumatori (B2C – *business-to-consumer*) o tra imprese (B2B – *business-to-business*). Il **prestatore di servizi ferroviari** è definito invece come un'impresa ferroviaria, un'autorità competente responsabile di un contratto di

servizio pubblico ferroviario o qualsiasi altro soggetto giuridico che gestisce o organizza servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.

I **prestatori di servizi ferroviari** devono concludere un **accordo commerciale** con un **prestatore di servizi di emissione di biglietti online** che ne faccia richiesta al fine di fornire contenuti per la visualizzazione, la rivendita o la distribuzione dei propri prodotti ferroviari o il reindirizzamento verso gli stessi. Le trattative devono avviarsi entro due mesi dalla richiesta e, salvo diversa intesa tra le parti, l'accordo deve essere concluso entro otto mesi dal ricevimento della richiesta (**articolo 4**). Le imprese ferroviarie non possono impedire che i loro biglietti siano combinati con biglietti di altri operatori, consentendo ai prestatori di servizi di emissione di biglietti online di venderli come **biglietti unici** (**articolo 6**).

I prestatori di servizi di emissione di biglietti online integrati verticalmente con un'impresa ferroviaria designata come avente una presenza significativa sul mercato in un determinato Stato membro sono considerati **prestatori indispensabili di servizi di emissione di biglietti ferroviari online**.

Tali prestatori devono concludere un **accordo commerciale** con un prestatore di **servizi ferroviari** richiedente, ai fini della visualizzazione, della rivendita o della distribuzione dei prodotti ferroviari di tale prestatore, o del reindirizzamento verso tali prodotti, per i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri che sono prestati, o hanno origine o destinazione, nello Stato membro in cui l'impresa ferroviaria in questione ha una presenza significativa sul mercato ferroviario. Le trattative devono avviarsi entro due mesi dalla richiesta e, salvo diversa intesa tra le parti, l'accordo deve essere concluso entro otto mesi dal ricevimento della richiesta (**articolo 5**).

Se entro 8 mesi le parti non sono in grado di raggiungere l'accordo di cui all'articolo 4 o quello di cui all'articolo 5, l'organismo nazionale di applicazione stabilisce i termini dell'accordo entro sei mesi dal ricevimento di un reclamo (**articolo 11**).

Inoltre a partire da 12 mesi dopo l'entrata in vigore della proposta di regolamento, **indipendentemente dal ricevimento di qualsiasi richiesta** da parte dei prestatori di servizi ferroviari, i prestatori **indispensabili di servizi di emissione di biglietti ferroviari online**, devono visualizzare e **includere** nei pertinenti risultati di ricerca **l'intera offerta di servizi ferroviari** dei vari prestatori di servizi che sono gestiti o hanno origine o destinazione nel loro Stato membro.

A tal fine devono utilizzare le informazioni disponibili attraverso i punti di accesso nazionali istituiti a norma del [regolamento](#) delegato (UE) 2017/1926 (**articolo 5**).

Un'impresa ferroviaria deve essere designata come avente una **presenza significativa sul mercato** ferroviario in un determinato Stato membro se fornisce almeno il **50 %** dei **servizi di trasporto ferroviario** di passeggeri in tale Stato

membro, espresso in passeggeri-km. Per designare le imprese ferroviarie aventi una presenza significativa sul mercato e rimuoverle dall'elenco sono attribuite alla Commissione europea competenze di esecuzione (**articolo 7**).

La Commissione riferisce che detta soglia del 50% si basa sulla giurisprudenza pertinente e sulla prassi decisionale della Commissione nell'applicazione delle norme dell'Ue in materia di concorrenza.

Le parti degli accordi commerciali di cui sopra, quindi i prestatori di servizi di emissione di biglietti online e le imprese ferroviarie, sono tenute ad accettare **condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie**, definite dall'**articolo 6**.

Nei considerando si specifica che la remunerazione di prestatori terzi di servizi di emissione di biglietti online da parte delle imprese ferroviarie e la **fissazione dei prezzi** da parte dei prestatori indispensabili di servizi di emissione di biglietti ferroviari online dovrebbero essere considerate sleali qualora conferiscano a tali prestatori o imprese ferroviarie un vantaggio sproporzionato rispetto al costo del servizio prestato. In particolare possono fungere da **criteri di determinazione dell'equità dei prezzi** e di altre condizioni generali i parametri seguenti: prezzi applicati o condizioni imposte per gli stessi servizi o per servizi analoghi da parte di altri prestatori; prezzi applicati o condizioni imposte dal prestatore per altri servizi correlati o simili o per servizi prestati ad altri tipi di utenti; prezzi applicati o condizioni imposte dal prestatore per lo stesso servizio in regioni geografiche diverse; prezzi applicati o condizioni imposte dal prestatore per lo stesso servizio che esso fornisce all'impresa ferroviaria integrata verticalmente con esso.

Alla Commissione europea sono attribuite **competenze di esecuzione** per stabilire **prescrizioni dettagliate** per l'interpretazione armonizzata di condizioni contrattuali eque e non discriminatorie.

Anche per consentire ai passeggeri di pianificare efficacemente i viaggi, l'**articolo 8** stabilisce che i prestatori di servizi ferroviari debbano mettere in **vendita i biglietti** per un servizio ferroviario almeno **cinque mesi prima** dell'esercizio di tale servizio ferroviario, a condizione che lo stesso sia stato incluso nell'orario di servizio quale definito dal [regolamento](#) relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria.

Il nuovo regolamento relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria impone ai gestori dell'infrastruttura di pubblicare l'orario di servizio 5,25 mesi prima dell'inizio del periodo di validità di tale orario. Di conseguenza, non appena ai servizi è stata assegnata la capacità di infrastruttura nell'orario di servizio, i relativi biglietti dovrebbero essere resi disponibili.

La gestione dei **reclami** relativi ad eventuali violazioni delle norme contenute nella proposta (**articolo 11**) e l'imposizione di **sanzioni** in caso di violazioni (**articolo 12**) rientrano tra i **compiti** che l'**articolo 10** attribuisce agli **organismi nazionali di applicazione**. Gli Stati membri devono designare come organismo nazionale di applicazione l'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 55

della [direttiva](#) che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico oppure l'organismo di applicazione da essi designato nell'ambito della proposta di regolamento sulla prenotazione multimodale, qualora si tratti di Stati a cui tale articolo 55 non si applica (**articolo 9**).

Gli **articoli 13 e 14** disciplinano, rispettivamente, la **procedura di comitato** e la **relazione** con cui la Commissione europea dovrà valutare il regolamento eventualmente approvato.

Infine l'**articolo 15** stabilisce che la proposta entrerà in vigore il ventesimo giorno dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'UE e **si applicherà** a partire da **12 mesi dopo**.

La proposta di regolamento relativa alla protezione dei passeggeri con biglietti unici

La [proposta](#) è composta da **due articoli**.

L'**articolo 1** apporta modifiche al [regolamento](#) del 2021 relativo ai **diritti** e agli obblighi dei **passeggeri** nel trasporto ferroviario.

In primo luogo introduce la **definizione** di “**biglietto unico**”, inteso come una prova valida, indipendentemente dalla sua forma, di un biglietto cumulativo o della conclusione di due o più contratti di trasporto per un viaggio acquistato nel contesto di un'unica transazione commerciale con un'impresa ferroviaria, un venditore di biglietti o un tour operator. Vengono inoltre modificate le definizioni di “biglietto cumulativo” e “perdita di coincidenza” e aggiunta quella di “servizio ferroviario notturno”.

Il biglietto cumulativo viene definito come uno o più biglietti che rappresentano un contratto di trasporto per servizi ferroviari consecutivi prestati da una o più imprese ferroviarie.

L'articolo 1 definisce poi il **regime di protezione dei passeggeri** per i **biglietti unici**.

Se un **passeggero perde una o più coincidenze** nell'ambito di un viaggio ferroviario a lunga distanza o regionale coperto da un unico biglietto, l'**impresa ferroviaria** il cui servizio è in ritardo, soppresso o partito anticipatamente, è **responsabile** di tutte le perturbazioni pertinenti che si verificano durante l'intero viaggio, conformemente alle disposizioni vigenti su rimborso e itinerari alternativi (articolo 18), indennizzo (articolo 19) e assistenza in termini di pasti, bevande o alloggi (articolo 20). Inoltre, le imprese ferroviarie i cui servizi oggetto del biglietto unico sono stati persi a causa della perdita di coincidenza devono offrire la prosecuzione del viaggio sul loro servizio successivo, subordinatamente alla disponibilità dei posti.

Il diritto a un **indennizzo** in caso di ritardo tra il luogo di partenza e il luogo di destinazione finale indicati sul biglietto unico per il quale il passeggero non è stato rimborsato non si applica nei casi in cui il biglietto unico copre una combinazione

di più contratti di trasporto e la durata prevista del **viaggio supera le 12 ore**. In questo caso l'indennizzo è determinato infatti per ciascun singolo contratto di trasporto.

Nei considerando si sottolinea che tale limitazione è giustificata dai potenziali rischi finanziari associati ai costi di indennizzo potenzialmente significativi per un viaggio di tale durata, in considerazione tanto dell'indennizzo dovuto quanto dei costi amministrativi connessi al suo trattamento e al suo pagamento.

Tale ultima limitazione tuttavia non si applica i biglietti unici corrispondenti a un **biglietto cumulativo** o se il viaggio oggetto del biglietto unico comprende un **servizio ferroviario notturno**.

Nei considerando si specifica infatti che il biglietto cumulativo costituisce un unico contratto di trasporto offerto da un'unica impresa ferroviaria o da più imprese ferroviarie cooperanti tra loro. Con riferimento all'eccezione prevista per i servizi ferroviari notturni invece si specifica che ciò è necessario alla luce delle caratteristiche operative specifiche di tali servizi, comprese le loro frequenze e la loro durata, che pongono i passeggeri in una posizione particolarmente vulnerabile in caso di perdita di coincidenze, nonché data la necessità di promuovere i treni notturni come alternativa sostenibile e affidabile per i viaggi a lunga distanza.

Alle imprese ferroviarie, ai venditori di biglietti e ai tour operator viene **impedito** di **segmentare** o vendere nell'ambito di transazioni commerciali distinte qualsiasi **viaggio che possa essere venduto come biglietto unico**.

Nell'offrire biglietti unici, devono essere presi in considerazione **tempi minimi di coincidenza** realistici e applicabili stabiliti dal [regolamento](#) di esecuzione (UE) 2026/253 della Commissione.

Qualora un venditore di biglietti o un tour operator che vende un biglietto unico non rispetti tale obbligo e il passeggero perda una o più coincidenze, il venditore di biglietti o il tour operator è tenuto a proteggere il passeggero offrendogli la scelta tra il rimborso dei costi dell'itinerario alternativo sostenuti dal passeggero o il rimborso integrale del biglietto unico. Inoltre tali soggetti sono tenuti a pagare un indennizzo supplementare pari al 75 % dell'importo totale pagato per il biglietto unico.

L'impresa ferroviaria quindi in tal caso non è responsabile a meno che non abbia venduto il biglietto unico che include almeno uno dei suoi servizi. L'impresa ferroviaria in questione è comunque autorizzata ad affidare a un'altra impresa ferroviaria, a un venditore di biglietti o a un tour operator il trattamento di eventuali diritti del passeggero, a condizione che il passeggero sia informato in maniera chiara di tale trasferimento di compiti prima dell'acquisto di un biglietto unico. Detto trasferimento non deve incidere sulla responsabilità dell'impresa ferroviaria che lo attua.

L'**articolo 2** contiene le disposizioni generali del regolamento per quanto riguarda l'entrata in vigore, fissata venti giorni dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Ue*.

Coerenza con i principi dei Trattati in materia di competenza dell'UE

Base giuridica

La base giuridica delle proposte è individuata 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, per la proposta sulla prenotazione multimodale, anche nell'**articolo 100, paragrafo 2, TFUE**, in base al quale Parlamento e Consiglio possono stabilire disposizioni per la **navigazione marittima e aerea**, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria.

Sussidiarietà

Con riferimento alla proposta di regolamento relativo alla **prenotazione multimodale**, la Commissione europea ritiene **necessario** intervenire a livello UE al fine di ridurre l'impatto transfrontaliero delle sfide relative alla distribuzione di biglietti e all'accesso digitale ai biglietti ferroviari sui viaggi a lunga distanza all'interno dell'UE ed evitare ampie differenze tra gli Stati membri nel modo in cui attuano le nuove norme sulla distribuzione di biglietti.

Il **valore aggiunto** dell'iniziativa viene individuato nella possibilità per gli utenti finali e, nel caso dei servizi B2B, per gli abbonati, di beneficiare di una maggiore scelta di biglietti, visualizzati in modo equo e trasparente, tra i diversi operatori dei trasporti e modi di trasporto. Ciò dovrebbe a sua volta migliorare il funzionamento del mercato interno e sostenere l'obiettivo dell'UE di coesione economica, sociale e territoriale.

Con riferimento alla proposta di regolamento sull'**emissione di biglietti ferroviari**, la Commissione europea ritiene **necessario** intervenire a livello UE per garantire norme armonizzate tanto per gli operatori quanto per le autorità pubbliche e i venditori di biglietti e prevenire strategie nazionali divergenti che possono frammentare ulteriormente il mercato, comportare costi più elevati e ridurre i benefici per i prestatori di servizi di emissione di biglietti online, le autorità, gli operatori e gli utenti dei trasporti.

Il **valore aggiunto** dell'intervento viene individuato nella possibilità per i cittadini di tutti gli Stati membri di trarre vantaggio da una migliore accessibilità e prenotabilità dei biglietti ferroviari, con l'opportunità di scegliere un modo di trasporto sostenibile per i loro viaggi, anche a livello transfrontaliero. La proposta inoltre contribuisce a rendere visibili i nuovi operatori sui siti web di emissione di biglietti che operano nell'UE, garantendo pari livelli di accesso ai prodotti ferroviari per i cittadini.

Con riferimento alla proposta relativa alla **protezione dei passeggeri con biglietti unici**, la Commissione europea ritiene **necessario** intervenire a livello UE poiché i viaggi ferroviari all'interno dell'UE comportano sempre più viaggi transfrontalieri e a lunga distanza gestiti da più imprese e pertanto norme nazionali diverse creerebbero incoerenze e incertezza giuridica. La garanzia di diritti uniformi e la tutela dei passeggeri in caso di perdita di coincidenze possono essere conseguite soltanto a livello dell'Unione.

Il **valore aggiunto** dell'intervento viene individuato nel fatto che la proposta garantirà livelli simili di protezione dei passeggeri in tutta l'UE, sostenendo il corretto funzionamento del mercato interno, rendendo inoltre il trasporto ferroviario più attraente e sostenendo gli obiettivi dell'UE di portata più ampia, quali quelli della politica ambientale e della politica dei trasporti.

Proporzionalità

Con riferimento alla proposta di regolamento relativo alla prenotazione multimodale, la Commissione sottolinea che le **misure più rigorose**, vale a dire quelle che stabiliscono le condizioni che disciplinano gli accordi commerciali tra i prestatori di MDMS e gli operatori dei trasporti, sono **imposte esclusivamente ai soggetti che sono in grado di esercitare un'influenza significativa** sugli operatori dei trasporti, e l'azione a livello di UE è limitata a quanto necessario per affrontare un evidente fallimento del mercato.

Con riferimento alla proposta di regolamento sull'**emissione di biglietti ferroviari** la Commissione riferisce che la proposta **migliorerà il funzionamento dello spazio ferroviario europeo unico** e sosterrà l'obiettivo dell'UE relativo alla coesione economica, sociale e territoriale, oltre che gli obiettivi volti a rendere più ecologico il settore dei trasporti, eliminando gli ostacoli per gli operatori ferroviari e i prestatori di servizi di emissione di biglietti online.

Con riferimento alla proposta relativa alla **protezione dei passeggeri con biglietti unici**, la Commissione sottolinea che le **scelte strategiche si limitano a quanto necessario** per affrontare le carenze individuate nella protezione dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in particolare nei casi che coinvolgono più imprese ferroviarie nell'ambito dell'acquisto di un biglietto unico, offrendo un giusto equilibrio tra il rafforzamento dei diritti dei passeggeri e la necessità di evitare oneri inutili per le imprese ferroviarie, gli intermediari e le amministrazioni nazionali.

Scelta dell'atto giuridico

Il **regolamento** è ritenuto dalla Commissione il modo migliore per conseguire gli obiettivi delle proposte, poiché:

- al fine di garantire il buon funzionamento del mercato dell'emissione di biglietti digitali è necessario un approccio comune affinché le condizioni siano armonizzate in tutta l'UE;
- è importante che alle imprese ferroviarie attive nello spazio ferroviario europeo unico, di cui si prevede un aumento, si applichino pari diritti e obblighi, affinché le stesse possano operare in un quadro giuridico paritario, in particolare quando competono tra loro;
- la proposta sulla protezione dei passeggeri con biglietto unico riguarda la revisione di un regolamento esistente.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Le proposte sono esaminate secondo la **procedura legislativa ordinaria**. La proposta di regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari risulta assegnata presso il Parlamento europeo all'[esame](#) della commissione Trasporti e turismo (**TRAN**), mentre le altre devono essere assegnate.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#) l'[esame](#) della proposta sulla prenotazione multimodale risulta **avviato** dai parlamenti di **Repubblica Ceca** (Senato), **Finlandia**, **Lituania**, **Romania** (Senato) e **Svezia**.

L'[esame](#) della proposta sull'emissione di biglietti ferroviari risulta avviato dai parlamenti di **Repubblica Ceca** (Senato), **Finlandia**, **Lituania** e **Svezia**.

L'[esame](#) della proposta sui diritti dei passeggeri con biglietti unici risulta avviato dai parlamenti di **Repubblica Ceca** (Senato), **Finlandia**, **Lituania** e **Svezia**.

L'esame di tutte le proposte parte del pacchetto risulta invece **concluso** da parte della Camera dei deputati del **Lussemburgo**.

Nessuna di tali Assemblee **ha segnalato**, al momento della pubblicazione del presente dossier, di aver individuato al momento **aspetti rilevanti** o comunque di avere **informazioni importanti** da scambiare.