

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII-bis**
n. **107**

XIV COMMISSIONE **(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA
VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL PROTOCOLLO N. 2
ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:**

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALLA PRENOTAZIONE
MULTIMODALE E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 80/2009 (COM(2026) 231 FINAL)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULL'EMISSIONE DI BIGLIETTI
FERROVIARI (COM(2026) 232 FINAL)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO
(UE) 2021/782 PER QUANTO RIGUARDA LA PROTEZIONE DEI PASSEGGERI CON BIGLIETTI UNICI (COM(2026)
233 FINAL)

Approvato il 22 luglio 2026

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminate, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prenotazione multimodale e che abroga il regolamento (CE) n. 80/2009 (COM(2026) 231 final), la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione di biglietti ferroviari (COM(2026) 232 final) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/782 per quanto riguarda la protezione dei passeggeri con biglietti unici (COM(2026) 233 final);

preso atto delle relazioni sulle proposte trasmesse dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame delle proposte;

premesso che:

sono da ritenersi in linea generale pienamente condivisibili gli interventi normativi a livello di UE che, come quelli prospettati dalle proposte in oggetto, sono volti a promuovere l'attrattività del trasporto ferroviario, visto il ruolo di massima importanza che quest'ultimo assume per la vitalità del mercato unico dell'UE, nonché l'impatto minimo che produce in termini di emissioni di gas serra rispetto ad altre modalità di trasporto passeggeri;

le proposte, in particolare quelle relative alle prenotazioni multimodali e all'emissione di biglietti ferroviari, consolidano il mutamento di approccio regolatorio – che ha ispirato anche le norme dell'UE relative alle piattaforme digitali – secondo cui la Commissione europea, in luogo di agire esclusivamente tramite regolamenti applicativi delle norme generali sulla concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), propone disposizioni settoriali; queste, viste le peculiari caratteristiche dei mercati di riferimento, sono opportunamente volte a garantirne un funzionamento efficiente attraverso l'imposizione di obblighi ulteriori e complementari rispetto al diritto della concorrenza;

rilevato che, alla luce di quanto premesso, la base giuridica su cui si fondano le proposte è correttamente costituita dall'articolo 91, paragrafo 1, del TFUE e, per la proposta sulla prenotazione multimodale, anche dall'articolo 100, paragrafo 2, del TFUE;

ritenute le tre proposte complessivamente conformi al principio di sussidiarietà, in quanto:

con riferimento alla proposta sulla prenotazione multimodale, l'intervento dell'UE appare necessario poiché i servizi digitali di mo-

bilità multimodale (MDMS) presentano un'intrinseca natura transfrontaliera, sono connotati da effetti di rete e operatività su scala europea e il relativo mercato risulta caratterizzato da condizioni disomogenee di accesso tra gli Stati membri; l'intervento dell'UE in tale ambito appare inoltre idoneo ad apportare un valore aggiunto rispetto ad un intervento dei singoli Stati membri; gli utenti finali e gli operatori di servizi potrebbero infatti beneficiare di maggiore interoperabilità, di condizioni uniformi di concorrenza tra piattaforme e in generale di un migliore funzionamento del mercato interno dei servizi di mobilità digitale; le attività delle autorità di regolazione nazionali potrebbero basarsi su un quadro normativo uniforme, soprattutto con riferimento alla valutazione delle condizioni di accesso ai mercati digitali;

l'articolo 4 della medesima proposta non appare tuttavia del tutto coerente con il principio di sussidiarietà e con l'articolo 290 del TFUE in quanto attribuisce alla Commissione europea un potere eccessivamente ampio di adottare atti delegati per modificare e adeguare alle variazioni di mercato le soglie il cui raggiungimento determina la designazione di un prestatore di MDMS come avente una presenza significativa sul mercato; per una piena coerenza con il principio di sussidiarietà sarebbe necessario che la proposta delimiti chiaramente, attraverso criteri e principi specifici, anche il contenuto e la portata della delega, e non solo gli obiettivi e la durata della stessa, come espressamente previsto dall'articolo 290 TFUE;

analoghe considerazioni sono valide anche con riferimento alla proposta sull'emissione di biglietti ferroviari in quanto l'intrinseca natura transfrontaliera dei servizi, le caratteristiche tipiche delle piattaforme *online*, la frammentazione del mercato, l'interoperabilità e le condizioni uniformi di concorrenza giustificano la necessità e il valore aggiunto di un intervento a livello di UE in luogo di interventi nazionali frammentati; tale proposta inoltre interviene, proponendo un'armonizzazione funzionale al completamento dello spazio ferroviario unico europeo, su un mercato caratterizzato da ostacoli per i viaggi internazionali e a lunga percorrenza;

l'intervento prospettato dalla proposta sulla protezione dei passeggeri con biglietti unici è necessario per evitare discipline nazionali frammentate che genererebbero incoerenze e incertezza giuridica in un mercato come quello dei viaggi ferroviari all'interno dell'UE caratterizzato sempre più da viaggi transfrontalieri e a lunga percorrenza gestiti da molteplici imprese; un quadro normativo europeo appare funzionale a garantire diritti uniformi in caso di coincidenze perse;

considerata la proposta di regolamento relativo alle prenotazioni multimodali altresì conforme al principio di proporzionalità in quanto:

sebbene stabilisca alcuni oneri regolatori stringenti per conseguire gli obiettivi prefissati, essi si applicano esclusivamente ai prestatori di MDMS aventi una presenza significativa sul mercato;

l'articolo 5 prevede che gli accordi commerciali tra operatori di trasporto e prestatori di MDMS debbano rispettare determinate condizioni, ma non introduce obblighi generalizzati a contrarre né

modelli uniformi che potrebbero comprimere l'autonomia imprenditoriale o la sostenibilità economica;

l'obbligo di condivisione dei dati con l'autorità pubblica dei trasporti, di cui all'articolo 10, risponde all'esigenza di supportare le politiche pubbliche evitando al contempo oneri sproporzionati, poiché riguarda solo i dati sul volume dei passeggeri per ciascun modo di trasporto che sono già in possesso degli MDMS e ne prevede l'utilizzo esclusivamente per migliorare l'efficacia delle politiche in materia di trasporto pubblico e di mobilità sostenibile;

l'intervento inoltre, secondo un criterio di proporzionalità, esclude dall'ambito di applicazione le piccole e medie imprese;

considerata invece la proposta di regolamento sull'emissione di biglietti ferroviari non del tutto coerente con il principio di proporzionalità, in quanto, alla luce degli obiettivi perseguiti, non risulta adeguatamente giustificata la prospettata compressione della libertà di impresa, espressamente tutelata nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché nelle costituzioni nazionali; gli obblighi di condivisione e di *hosting* previsti potrebbero incidere infatti sull'autonomia imprenditoriale degli operatori interessati, avere effetti negativi sugli incentivi agli investimenti e all'innovazione e comportare oneri di implementazione sproporzionati, con possibili ricadute sugli utenti finali, in particolare in termini di aumento dei prezzi dei titoli di viaggio; si osserva in particolare a questo riguardo che:

l'obbligo di condivisione di cui all'articolo 4 presenta profili di incertezza sia in termini di costi tecnici e organizzativi necessari per gestire le richieste di terze parti, sia in termini di perdita del rapporto diretto con la clientela, oltre a configurare il rischio di oneri sproporzionati soprattutto per gli operatori di dimensioni minori; anche per tutelare maggiormente questi ultimi sarebbe opportuno non limitare ai soli costi *una tantum*, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, la copertura economica dei costi sostenuti per la connessione dei sistemi operativi: questa previsione infatti non considera i costi continui di manutenzione, gestione e operatività dei sistemi digitali;

l'obbligo di *hosting* di cui all'articolo 5 incide sulla libertà commerciale e sull'autonomia imprenditoriale delle imprese ferroviarie, muovendo dall'assunto che nel settore della distribuzione dei biglietti ferroviari sussista un malfunzionamento del mercato;

tale assunto in primo luogo non tiene in debita considerazione le caratteristiche profondamente eterogenee che il mercato ferroviario e il settore della distribuzione dei titoli di viaggio presentano nei diversi Stati membri, con alcuni contesti, come quello italiano, in cui la liberalizzazione e la competizione tra operatori rappresentano una realtà ormai consolidata: soprattutto in tali contesti un intervento che incide in misura così significativa sulla libertà d'impresa e sulla libera concorrenza andrebbe valutato con estrema cautela al fine di evitare forzature nelle dinamiche di mercato o effetti paradossalmente opposti a quelli sperati in termini di promozione della concorrenza;

in secondo luogo, il rischio di una riduzione degli incentivi all'innovazione e agli investimenti, oltre che di una limitazione del

pluralismo dei canali distributivi con un conseguente impoverimento dell'offerta, è amplificato dalla non adeguata considerazione della distinzione esistente tra piattaforme terze indipendenti e canali di vendita delle imprese ferroviarie; questi ultimi costituiscono infatti strumenti proprietari, strettamente integrati nella strategia imprenditoriale e commerciale di imprese che operano in un mercato concorrenziale, mentre le piattaforme terze e indipendenti offrono solitamente un confronto tra offerte concorrenti e competono attraverso tecnologia, innovazione e qualità del servizio; non distinguere adeguatamente queste due categorie, da un lato determina per le imprese ferroviarie un obbligo di diventare rivenditore diretto dei prodotti dei propri concorrenti – obbligo che non esiste in nessun altro mercato liberalizzato a livello di UE –, dall'altro rischia di rendere ancora più difficile per le piattaforme indipendenti competere e innovare;

in questo quadro, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adequatezza, merita attenzione la soglia del 50 per cento del mercato nazionale in passeggeri-km per la designazione delle imprese ferroviarie con presenza significativa sul mercato che produce effetti diretti sugli obblighi di *hosting*;

le complesse trattative tecniche e giuridiche necessarie alla conclusione degli accordi commerciali connessi agli obblighi di condivisione e di *hosting* richiedono tempi adeguati, soprattutto nella fase iniziale di applicazione della normativa, che non sembrano garantiti dalla previsione di un obbligo di avvio delle trattative entro due mesi dalla richiesta e di conclusione entro otto mesi dalla stessa;

vista la complessità delle disposizioni introdotte e la portata degli oneri necessari all'adeguamento, sarebbe in linea generale opportuno garantire che il termine di applicazione sia congruo e proporzionato e quindi differito rispetto a quello proposto;

in caso di mancata conclusione di un accordo commerciale ai sensi degli articoli 4 o 5 sarebbe necessario prevedere istituti di mediazione o facilitazione di soluzioni negoziali tra le parti prima dell'intervento degli organismi nazionali di applicazione;

pertanto nel corso dei negoziati a livello europeo, per garantire il pieno rispetto del principio di proporzionalità, sarà necessario definire un testo equilibrato, che bilanci adeguatamente l'esigenza di migliorare il funzionamento del mercato del trasporto ferroviario di passeggeri con la libertà di impresa e gli interessi degli utenti, in particolare in termini di ricaduta su questi ultimi di eventuali maggiori oneri; in quest'ottica potrebbe essere utile valorizzare e rafforzare le soluzioni già sviluppate nel settore, come gli accordi volontari di cooperazione tra imprese ferroviarie;

considerata non conforme al principio di proporzionalità la proposta di regolamento sulla protezione dei passeggeri con biglietto unico in quanto la specifica configurazione del regime di protezione proposta non appare fondata su una adeguata ponderazione dei costi e benefici: ciò sembra discendere anche dall'assenza di una valutazione d'impatto che non solo configura una evidente violazione dell'articolo 5 del Protocollo n. 2, ma ha anche l'effetto di non

rendere verificabili la scelta delle varie opzioni regolative disponibili e gli effetti ordinamentali, economici e sociali dell'iniziativa; in generale, la previsione di alcuni oneri evidentemente sproporzionati, così come l'assenza di soluzioni volte a rendere più efficace il regime di responsabilità configurato, mostra con evidenza i gravi effetti della assenza della valutazione; in particolare:

il regime di protezione proposto non prevede una soglia massima di responsabilità parametrata alla tipologia di servizio, una esclusione della responsabilità del vettore regionale nell'ambito di un viaggio effettuato con biglietto unico o un'esclusione dei servizi regionali dall'obbligo di inserimento nel biglietto unico: ciò, rispetto alla natura del servizio offerto e al costo del biglietto, implica un'estensione sproporzionata della responsabilità su servizi a basso valore economico, con l'obbligo di garantire assistenza, rimborso, soluzioni di viaggio alternative e indennizzo sull'intero percorso e di coordinarsi con servizi di lunga percorrenza o internazionali;

il regime proposto, seppur pienamente condivisibile nelle intenzioni, a fronte di una maggior tutela del passeggero, sembra prospettare un aumento dei costi in capo all'impresa ferroviaria la cui quantificazione è incerta e il cui effetto sul prezzo dei titoli dei viaggi potrebbe essere anche non trascurabile; l'aumento dei costi dovrebbe essere valutato alla luce della gestione delle richieste di rimborso e indennizzo, degli adeguamenti dei sistemi informatici, della revisione delle condizioni contrattuali, della formazione del personale, nonché della necessità di coordinamento con altri operatori in caso di perdita di coincidenza e dei relativi impatti organizzativi; il rischio è infatti che l'aumento dei costi si traduca conseguentemente in un aumento dei prezzi dei titoli di viaggio vanificando le ambizioni di promozione dell'attrattività dei servizi di trasporto ferroviari;

il regime di responsabilità applicabile alle imprese ferroviarie è inoltre molto articolato e ciò potrebbe tradursi in incertezza applicativa e far sorgere contenziosi con conseguente aumento ingiustificato dei costi; altre opzioni regolative avrebbero potuto sopperire a tale rischio, come ad esempio la previsione di uno sportello unico obbligatorio;

in tal senso anche le previsioni relative al trasferimento di responsabilità potrebbero creare incertezza per i passeggeri e ridurre la rapidità o la qualità della risoluzione delle richieste;

ritenuto infine opportuno valutare nel corso dei negoziati interistituzionali relativi alla proposta di regolamento sulle prenotazioni multimodali l'opportunità di attribuire espressamente agli organismi nazionali di applicazione il compito di effettuare verifiche periodiche sulla neutralità degli algoritmi e di accompagnare gli obblighi in materia di classificazione neutrale di cui all'articolo 7 con obblighi di trasparenza sui principali parametri di classificazione, per evitare che gli algoritmi di classificazione favoriscano indirettamente gli operatori dominanti;

rilevata l'esigenza che il presente documento sia trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico,

VALUTA CONFORMI

le proposte al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.



190182208370