asstra
IMPRESE IN MOVIMENTO

# Proposte di Regolamento COM (2023) 753 che modifica i regolamenti per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione e COM (2023) 752 relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali

**AUDIZIONE IX COMMISSIONE TRASPORTI – CAMERA DEI DEPUTATI**

www.asstra.it

L'Associazione accoglie con favore le iniziative della Commissione europea in materia di diritti dei passeggeri, che si pongono l'obiettivo di tutelare più efficacemente l'utenza nelle diverse modalità di trasporto e nell'ambito dei viaggi multimodali e, al contempo, di incentivare l'uso dei trasporti pubblici.
Tuttavia, le proposte di Regolamento della Commissione presentano alcune criticità che l'Associazione ritiene opportuno attenzionare a codesta spettabile Commissione con le seguenti osservazioni, con l'auspicio che le stesse possano rappresentare un valido supporto nell'attività che codesta Commissione è chiamata a svolgere e che possano essere dalla medesima condivise.
A seguire sono, inoltre, riportati i dati dell'Associazione e del settore rappresentato.

## Proposta di Regolamento COM (2023) 753 che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/2010, (UE) n. 81/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione

La proposta di regolamento in esame interviene integrando con nuove disposizioni il quadro normativo in materia di applicazione dei **diritti dei passeggeri**, rappresentato, per quanto di nostro interesse, dal:

- **regolamento UE n. 1177/2010** relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne;
- **regolamento UE n. 181/2011** relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano con autobus;
- **regolamento UE n. 782/2021** sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Sebbene la proposta non introduca nuovi diritti dei passeggeri, già ampiamente disciplinati dalla normativa europea, ma affronti le carenze nell'attuazione e nell'applicazione degli stessi, si ritiene opportuno segnalare alcuni aspetti ritenuti problematici.

In via generale, si rappresenta come le aziende associate operino sotto contratti di servizio, con la conseguenza che ogni nuovo provvedimento può comportare l'esigenza per le stesse di implementare le rispettive attività e organizzazioni, che necessitano di un'adeguata copertura.

- **Modulo comune per le richieste di rimborso e di risarcimento**

Con riferimento agli articoli 3 e 4 della proposta di Regolamento in esame che introducono con riguardo al trasporto marittimo e per vie navigabili interne e al trasporto con autobus un nuovo articolo rubricato "*Modulo comune per le richieste di rimborso e di risarcimento*" si rappresenta quanto segue.

Gli articoli sono volti ad uniformare i rispettivi regolamenti a quanto già previsto per il trasporto ferroviario dal Regolamento n. 782/2021, in particolare, all'articolo 18, comma 5.

Tuttavia, in considerazione dei settori a cui tale previsione è estesa, si ritiene opportuno che venga espressamente chiarito che la **definizione di un modulo comune** non precluda la possibilità per gli stessi vettori di utilizzare e indicare **altre modalità** per la richiesta di rimborso, anche non elettroniche.

In merito alla lingua nella quale può essere presentata la richiesta di rimborso, la nuova previsione stabilisce che la stessa avvenga "*in una lingua ufficiale dell'Unione e nella lingua internazionalmente accettata nel settore in esame*". Al fine di evitare un onere eccessivo e spropositato, in ragione sempre dei settori considerati, si ritiene invece che le modalità indicate dal vettore per la richiesta di rimborso debbano essere disponibili **nella lingua dello Stato membro di stabilimento del vettore e nella lingua inglese**.

- **Informazioni ai viaggiatori**

Con riguardo alle previsioni introdotte in materia di **informazioni** che il vettore è tenuto a fornire ai passeggeri al momento dell'acquisto del biglietto e nel corso del viaggio, si ribadisce che l'utilizzo di modalità elettronica debba essere limitato ai casi in cui la stessa sia effettivamente **possibile**, in ragione del fatto, che per le tipologie di trasporto considerate, la bigliettazione non sempre avviene in forma elettronica.

- **Norme di qualità dei servizi**

Sempre con riferimento agli articoli 3 e 4 della proposta di Regolamento in esame, è introdotto nei rispettivi regolamenti un nuovo articolo che prevede l'obbligo per i vettori/le imprese ferroviarie di stabilire **norme di qualità del servizio**, secondo gli elementi indicati in un apposito Allegato (il cui contenuto risulta identico per le diverse modalità di trasporto), e di applicare un sistema di gestione della qualità del servizio. Sulla base di tali norme di qualità, i vettori monitorano inoltre le prestazioni, pubblicando su internet una relazione delle prestazioni in materia di qualità del servizio ogni due anni.

In merito, si ritiene opportuno evidenziare che i livelli di qualità dei servizi, oltre ad essere un aspetto definito all'interno dei contratti di servizio, sono ampiamente disciplinati dalla normativa nazionale, regionale e anche di natura tecnica, con lo strumento della **Carta di servizi**, documento che definisce gli standard di qualità e i diritti degli utenti in relazione ai servizi erogati. La normativa nazionale, nonché le stesse delibere dell'Autorità di Regolazione dei trasporti sono intervenute a definire su più livelli e ad approfondire il contenuto della suddetta Carta dei servizi.

Alla luce delle suddette considerazioni, che si ritengono valevoli per entrambe le modalità di trasporto (con autobus e per vie navigabili interne), si ritiene che l'applicazione degli obblighi previsti in materia di norme sulla qualità dei servizi *rischierebbero* di generare un eccessivo appesantimento per i vettori, già destinatari di numerosi adempimenti in materia con tempistiche differenti.

Si ritiene pertanto opportuno prevedere che **l'applicazione di tali norme sia subordinata ad una valutazione rimessa agli Stati membri, sentite le autorità pubbliche nazionali competenti, affinché le stesse vadano a sopperire ad eventuali lacune a livello normativo nello Stato membro destinatario, senza invece andare a regolare situazioni già ampiamente normate**.

- **Monitoraggio del rispetto dei diritti dei passeggeri e condivisione delle informazioni dei vettori**

Con riferimento alle tre modalità di trasporto sopra indicate, si ritiene opportuno evidenziare alcuni aspetti della nuova previsione che attribuisce agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione della normativa l'elaborazione di un **programma di monitoraggio della conformità**, al fine appunto di monitorare il rispetto degli obblighi stabiliti dai rispettivi regolamenti. Le attività di monitoraggio si basano sulla valutazione dei rischi e sono svolte mediante audit, ispezione, colloqui, verifiche ed esami e documenti. In linea con tale previsione, è altresì richiesto ai vettori di fornire ai medesimi organismi, su richiesta, documenti e informazioni pertinenti senza indebito ritardo ed entro tempistiche stringenti e precise.

Sul punto si ritiene opportuno evidenziare la necessità di un **coordinamento con il quadro normativo**, anche tecnico, **nazionale**, al fine di agevolare l'attività dei vettori/le imprese ferroviarie, che sono oggi già destinatari di obblighi informativi nei confronti dell'ART.

## Proposta di Regolamento COM (2023) 752 relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali

La proposta di regolamento, definendo nuove norme a tutela dei viaggiatori che utilizzano diverse modalità di trasporto in un unico viaggio, come autobus e treni, introduce la multimodalità nel quadro dei diritti dei passeggeri. Quadro normativo già ampiamente disciplinato dal legislatore europeo e, a caduta, nazionale e di settore.

Il trasporto pubblico locale è un insieme di modalità di trasporto per definizione: **il trasporto pubblico urbano e suburbano è intrinsecamente multimodale**. Infatti, le autorità di trasporto pubblico sono incaricate di sviluppare l'offerta di trasporto integrato multimodale e gli operatori, nella prestazione dei servizi, sono spesso vincolati da un contratto di obbligo di servizio pubblico (OSP). L'intenzione del nuovo insieme di norme è quella di preservare le specificità dei servizi di trasporto locale di passeggeri nell'ambito di contratti di OSP.

In generale, la preoccupazione dell'Associazione è che questa proposta, così come formulata dalla Commissione, possa creare **confusione nei passeggeri**: l'ambito di applicazione non è definito in modo chiaro, le tipologie di biglietti e le informazioni su di essi sono piuttosto difficili da capire per i passeggeri, inoltre, la normativa aggiunge un ulteriore livello di diritti a un quadro normativo già esistente introducendo, tuttavia, requisiti diversi. Nei fatti, i diversi diritti si applicherebbe allo stesso viaggio in treno a seconda del tipo di biglietto.

Temiamo, inoltre, che questa proposta necessiti di chiarimenti anche per gli operatori e il loro personale che si occupa dei passeggeri. Inoltre, il sistema configurato appare piuttosto **complesso e costoso** per gli operatori, con il rischio di rendere meno attraente l'offerta di biglietti multimodali. L'Associazione ritiene, pertanto, opportuna anche una valutazione d'impatto della proposta di regolamento sugli operatori e le autorità interessate.

Si fa presente, tuttavia, che il 5 dicembre u.s. il Consiglio ha adottato una posizione generale sulla proposta di regolamento presentata dalla Commissione che si ritiene risolva numerose perplessità evidenziate.

Più nel dettaglio del testo, si ritiene di suggerire alcuni punti che si ritiene necessitino di chiarimenti:

**AMBITO DI APPLICAZIONE**

Ai sensi dell'articolo 2, la proposta è intesa a coprire i servizi di trasporto passeggeri già coperti dalle vigenti norme dell'UE in materia di diritti dei passeggeri, quindi non i servizi di trasporto pubblico locale (urbano, suburbano). Tuttavia, si ritiene necessario fare attenzione a **eliminare qualsiasi ambiguità** ed escludere specificamente i modi di trasporto urbani ed extraurbani che non rientrano nell'ambito di applicazione degli attuali diritti dei passeggeri dell'UE. Ad esempio, i viaggi multimodali sono semplicemente definiti all'articolo 3 come viaggi che coprono *"almeno due servizi di trasporto e almeno due modi di trasporto"*, creando potenzialmente confusione. Si ricorda infatti l'importanza di operare una **chiara distinzione** in tutto il testo tra i servizi di trasporto a lunga percorrenza che operano secondo un orario e soggetti a prenotazione del posto e i servizi di trasporto pubblico urbano/suburbano.

**ALTRE RICHIESTE DI CHIARIMENTI**

Considerando l'avvertenza di cui sopra per quanto riguarda l'ambito di applicazione, si sottolineano le seguenti ulteriori esigenze di chiarimento.

- **RESPONSABILITÀ**: Occorre che sia chiaro il **regime della responsabilità dei vari attori** coinvolti nei viaggi multimodali: i vettori non si assumono l'onere di tutte le responsabilità ma resta fermo il regime specifico di responsabilità per gli intermediari che combinano i biglietti di propria iniziativa. Inoltre, la presente iniziativa **non** dovrebbe portare alla definizione di un *"leader del viaggio multimodale"*, ossia di un vettore che gestisca, durante l'intero viaggio, i diritti dei passeggeri, le interfacce, l'assistenza, le richieste di risarcimento per ritardo.
- **FORNITURA DEI BIGLIETTI**: Gli operatori dei trasporti dovrebbero rimanere liberi di decidere, sulla base di accordi con altri operatori, se i loro servizi fanno parte di un viaggio multimodale in un biglietto multimodale unico o combinato, vale a dire che non dovrebbe essere obbligatoria l'offerta di "biglietti globali" per i viaggi multimodali e l'obbligo per gli intermediari di offrire biglietti multimodali combinati sulla base di accordi con i vettori coinvolti.
  Inoltre, si evidenzia la potenziale **confusione per i passeggeri sul tipo di biglietti in loro possesso** e le conseguenti potenziali difficoltà per il personale dei vettori a fornire chiarimenti ai passeggeri. Ai sensi dell'articolo 5 della presente proposta, prima di acquistare i biglietti, i passeggeri dovranno essere informati sul tipo di biglietto multimodale che acquistano, vale a dire biglietti singoli, combinati o separati. I singoli biglietti multimodali rappresentano oggi una piccolissima parte dei biglietti venduti e riportare sui biglietti l'informativa completa porterebbe ad una maggiore confusione, piuttosto che ad un utile supporto per i passeggeri.

- **RITARDO CONCESSO AI VETTORI PER IL RIMBORSO**: Ai sensi dell'articolo 8, i passeggeri che non ricevono il rimborso dall'intermediario entro 14 giorni devono essere contattati dal vettore contrattuale per ricevere i dettagli di pagamento per il rimborso. Non è chiaro come i vettori vengano informati del mancato pagamento dall'intermediario al passeggero. Pertanto, **andrebbe specificato l'obbligo per gli intermediari coinvolti nel contratto commerciale di fornire tali informazioni** il prima possibile quando richiesto dal vettore contrattuale.
  Inoltre, si ritiene che 14 giorni dal ricevimento dei dati di pagamento del passeggero non siano sufficienti, sarebbe più adeguato prevedere **30 giorni di tempo** per il rimborso dei passeggeri dopo il ricevimento della richiesta, come definito nel regolamento (UE) 2021/782 sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.
- **RITARDO CHE FA SCATTARE LA RESPONSABILITÀ FINANZIARIA**: L'articolo 7 relativo al rimborso e agli itinerari alternativi, non definisce alcun ritardo che determini l'applicazione dell'articolo. L'attuale formulazione, che sembra comprendere tutti i tipi di ritardo, compresi i ritardi di pochi minuti, deve essere modificata. In effetti, è irragionevole dare ai passeggeri il diritto a un rimborso completo se possono arrivare alla loro destinazione finale con un **ritardo limitato**. In assenza di una **soglia**, i vettori interessati non sono nemmeno incentivati finanziariamente a limitare il ritardo in caso di perdita di coincidenza. Considerando che tutti i modi di trasporto devono essere in grado di conformarsi al presente regolamento, si raccomanda di adottare il minimo comune denominatore, che è ragionevole e fattibile per tutti i modi. In tal caso, il periodo di ritardo che dà diritto a un indennizzo o a un rimborso (in caso di abbandono del viaggio) e a un volo alternativo in caso di perdita di coincidenza dovrebbe essere di 180 minuti, come nel settore aereo.
- **MODULO COMUNE**: L'atto di esecuzione del modulo comune per le richieste di rimborso e compensazione pecuniarie previsto dal regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario non è ancora stato pubblicato. Sarebbe utile l'adozione del modulo comune ferroviario **prima** di adottare il modulo comune per i viaggi multimodali come proposto all'articolo 11, per non correre il rischio di avere moduli diversi e di creare confusione nei passeggeri. Inoltre, è opportuno specificare che i passeggeri devono presentare il modulo **nella lingua o nelle lingue di lavoro dell'operatore o del distributore** e che gli operatori possono **comunque utilizzare il proprio modulo**.
- **TEMPI DI TRASFERIMENTO E TRANSIZIONE RAGIONEVOLI**: Riteniamo inoltre necessario stabilire nella proposta di regolamento che i passeggeri e i viaggiatori possono esercitare i diritti previsti solo se prevedono tempi di trasferimento e di transizione adeguati nella pianificazione del viaggio, adattati alle loro situazioni individuali.

**ALTRE DEFINIZIONI**:

- Venditore di biglietti: nel regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, la definizione di "venditore di biglietti" menziona la necessità di un **contratto** tra il venditore e l'impresa ferroviaria. Questo chiarimento potrebbe essere incluso nella proposta di regolamento all'articolo 3, paragrafo 3.
- Condizioni contrattuali: i termini *"condizioni contrattuali"* di cui all'articolo 4, paragrafo 1, potrebbero essere **meglio definiti** al fine di evitare di rendere il vettore responsabile sempre e comunque delle offerte fatte dal distributore. Il soggetto "offerente" potrebbe quindi essere definito all'articolo 3 come il soggetto che ha determinato le condizioni

generali e il tipo di contratto per il biglietto venduto e potrebbe quindi essere il soggetto che gestisce la conclusione del contratto per conto del vettore.

## ASSTRA – CHI SIAMO

**ASSTRA - Associazione Trasporti** - è l'associazione nazionale maggiormente rappresentativa delle imprese di trasporto pubblico locale in Italia. Aderiscono ad ASSTRA le aziende del trasporto urbano ed extraurbano, esercenti servizi con autobus, tram, metropolitane, impianti a fune, le ferrovie locali nonché le imprese di navigazione lagunare e lacuale.

## ASSTRA – I NUMERI CHIAVE

**140** aziende associate

**60%** quota di mercato del trasporto pubblico italiano

**100%** presenza nelle Regioni italiane

**5.000** Comuni serviti

**100%** modalità e ambiti di trasporto serviti (Autobus, metro, tram, ferrovie, funicolari, navigazione, parcheggi)

## Il trasporto pubblico è il perno della mobilità: In Italia[1]:

**15 Mln**
PERSONE TRASPORTATE OGNI GIORNO

**124 mila**
LAVORATORI TP

**12 mld €**
DI FATTURATO ANNUI

**≈ 33 mld €**
DI INVESTIMENTI AL 2033

**≈ 220 mln**
TREND KM ANNUI

**1,8 mld**
VETTURA KM ANNUI

## I benefici del trasporto pubblico

AUTO TOLTE DALLA STRADA:

**40**
AUTO PER OGNI AUTOBUS

**600**
AUTO PER OGNI METROPOLITANA

**1.500**
AUTO PER OGNI TRENO REGIONALE

**100 mld €**
COSTO ANNUO IN EUROPA DELLA CONGESTIONE STRADALE

**0,7%**
QUANTO INCIDE L'AUTOBUS IN TERMINI DI EMISSIONI CLIMALTERANTI A FRONTE DEL 16,1% RELATIVO ALL'AUTO PRIVATA

**4-a-1**
RITORNO ECONOMICO GENERATO PER EURO INVESTITO

**+25%**
POSTI DI LAVORO GENERATI CON INVESTIMENTI NEL TP RISPETTO ALLA VIABILITÀ PRIVATA

**1-a-16**
SPESA INDIVIDUALE PER IL TP RISPETTO A QUELLA SOSTENUTA PER IL POSSESSO DELL'AUTO

**Meno dell'1%**
DELL'INCIDENTALITÀ È RICONDUCIBILE AL TRASPORTO PUBBLICO

Fonti: Elaborazioni ufficio studi Asstra su dati UITP (Public transport benefits) e Ispra

[1] Asstra rappresenta il 60% della quota di mercato del trasporto pubblico