

**Proposte di Regolamento
COM (2026) 231 relativo alla
prenotazione multimodale e
che abroga il regolamento
(CE) n. 80/2009, COM (2026)
232 sull'emissione di biglietti
ferroviari e COM (2026) 233
che modifica il regolamento
(UE) 2021/782 per quanto
riguarda la protezione dei
passeggeri con biglietti unici**

**AUDIZIONE XIV COMMISSIONE
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA –
CAMERA DEI DEPUTATI**

L'Associazione accoglie con favore le iniziative della Commissione europea in materia di pianificazione e prenotazione dei viaggi regionali, a lunga distanza e transfrontalieri, nonché a garantire una migliore protezione dei passeggeri ferroviari per l'intero viaggio, col fine ultimo 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 rispettabile 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 (2026) 231 relativo alla prenotazione multimodale e che abroga il regolamento (CE) n. 80/2009

ASSTRA valuta favorevolmente la proposta di Regolamento COM (2026) 231, poiché recepisce alcuni principi che l'Associazione ha più volte evidenziato nell'ambito del confronto sullo sviluppo dell'ecosistema MaaS e della mobilità multimodale. In particolare, si condivide l'impostazione che riconosce il ruolo centrale degli **accordi commerciali** tra operatori di trasporto e fornitori di servizi digitali di mobilità multimodale, prevedendo che tali rapporti si sviluppino secondo condizioni **eque, ragionevoli e non discriminatorie**, senza introdurre obblighi generalizzati a contrarre né modelli uniformi che potrebbero comprimere l'autonomia imprenditoriale e la sostenibilità economica delle imprese di trasporto.

Parimenti positiva è la previsione relativa alla **tutela dei dati commercialmente sensibili**, che impone ai fornitori di MDMS di garantire che le informazioni condivise dagli operatori non siano divulgate a soggetti terzi, inclusi altri operatori concorrenti o soggetti verticalmente integrati. Tale impostazione appare coerente con l'esigenza di salvaguardare il valore economico e competitivo dei dati generati dagli operatori del trasporto pubblico.

Si apprezza inoltre l'approccio adottato in materia di **condivisione dei dati di domanda** con le autorità pubbliche dei trasporti. La proposta limita infatti l'obbligo ai soli dati sui volumi di passeggeri già disponibili presso gli MDMS, prevedendone l'utilizzo esclusivamente per finalità di pianificazione della mobilità e del trasporto pubblico e richiedendo che tali dati siano trasmessi in forma aggregata e anonimizzata. Tale previsione risponde all'esigenza di supportare le politiche pubbliche evitando, al contempo, oneri sproporzionati e la diffusione di informazioni commercialmente sensibili.

Proposta di Regolamento COM (2026) 232 sull'emissione di biglietti ferroviari

La proposta di Regolamento interviene in materia di bigliettazione ferroviaria con l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato e facilitare l'accesso ai servizi di trasporto da parte dei passeggeri: la frammentazione dei sistemi di bigliettazione è individuata da regolatore europeo, infatti, come un fattore disincentivante, favorendo il ricorso a modalità di trasporto più inquinanti.

Nella definizione dell'ambito di applicazione, viene fatto riferimento ai “prestatori di servizi ferroviari”, includendo, pertanto, oltre alle imprese ferroviarie, anche le autorità competenti responsabili dei contratti di servizio pubblico (OSP). Vale la pena ricordare che in Italia le Regioni ovvero le agenzie regionali di trasporto o per la mobilità che regolano i servizi ferroviari locali e regionali, pur detenendo la potestà tariffaria, non sono normalmente coinvolte nelle attività di bigliettazione. In ambito regionale, anche proprio su spinta degli Enti competenti, si rileva in alcuni casi la presenza di **piattaforme di bigliettazione unica** legate a politiche di integrazione tariffaria tra imprese che svolgono servizi ferroviari e con altre modalità di servizio nello stesso territorio, la cui adesione non sempre è facoltativa per le imprese ferroviarie. In tali fattispecie si potrebbe porre un **problema di coordinamento**, specie laddove tali casistiche rientrino negli obblighi di cui alla proposta.

Secondariamente, la proposta prevede l'**obbligo** per i fornitori di servizi ferroviari di **stipula di accordi commerciali** con i fornitori di servizi di bigliettazione online che ne facciano richiesta, al fine di fornire informazioni su tutti i prodotti ferroviari, inclusi sconti e caratteristiche, nonché dati in tempo reale necessari per la visualizzazione, la modifica delle prenotazioni, la rivendita e la distribuzione dei titoli di viaggio. Sul tema occorre sottolineare come la previsione di un obbligo alla redazione di accordi commerciali indebolisca fortemente la posizione del fornitore di servizi in sede di definizione dei contenuti degli accordi stessi. Pertanto, si ritiene necessario che la norma preveda solo la facoltà per le imprese ferroviarie di concludere o meno l'accordo commerciale. Facoltà che verrà esercitata alla luce di valutazioni che afferiscono politiche tariffarie stabilite dall'Ente, l'equilibrio del contratto di servizio in essere, la presenza di eventuali tariffe integrate o altre valutazioni specifiche.

L'obbligo di stipula di accordi commerciali **non** coinvolge i biglietti che consentono viaggi multimodali, a condizione che i titoli per il servizio ferroviario siano comunque disponibili e acquistabili separatamente dai servizi integrati. Si condivide l'opportunità di escludere questi servizi dall'ambito di applicazione della normativa ma si ritiene auspicabile che tale esclusione **non sia subordinata ad alcuna condizione**, in ragione delle dinamiche complesse che sottendono l'integrazione tariffaria fra servizi prestati con modalità diverse (complessità organizzativa, molteplicità di soggetti coinvolti, accordi su tariffe, *clearing* e attribuzione delle responsabilità fra i soggetti partecipanti, ecc).

Inoltre, la proposta disciplina la presenza di fornitori indispensabili di servizi di bigliettazione ferroviaria *online* sul mercato, individuando questi ultimi come quei prestatori di servizi appartenenti a imprese ferroviarie verticalmente integrate con una presenza significativa sul mercato di uno Stato membro (pari ad almeno il 50% della quota di mercato ferroviario di passeggeri). Secondo le disposizioni proposte, essi **sono tenuti a stipulare accordi**

commerciali con altri fornitori di servizi ferroviari che ne facciano richiesta, al fine di consentire la visualizzazione, la rivendita o la distribuzione dei prodotti ferroviari di questi ultimi. Tale obbligo si applica ai viaggi con origine o destinazione nello Stato membro in cui l'impresa detiene la suddetta presenza significativa.

Pur comprendendo le finalità del legislatore, si ritiene che questa previsione presenti **rilevanti criticità**, in particolare con riferimento alla natura commerciale ed industriale dei dati interessati. In un contesto di progressiva apertura alla concorrenza, fortemente promossa dal legislatore europeo, i dati citati risultano altamente sensibili e la loro diffusione a potenziali *competitor* potrebbe alterare sensibilmente gli equilibri di mercato. Pertanto, anche per le considerazioni effettuate in precedenza, si ritiene che questa disposizione andrebbe resa una facoltà e non già un obbligo per l'incumbent.

L'opportunità di rendere facoltative le disposizioni in parola si ravvede anche con riferimento alla generica previsione di "condizione eque e non discriminatorie" per gli operatori in sede di condivisione dei propri dati. Tale accesso avrebbe ricadute incerte con riferimento ai costi tecnici e organizzativi necessari per gestire le richieste di terze parti nonché al rischio di perdita del rapporto diretto con la clientela. Tali oneri potrebbero inoltre risultare sproporzionati per gli operatori di dimensioni minori. Inoltre, le disposizioni rimandano a futuri possibili interventi di dettaglio della Commissione per una definizione più puntuale di "condizioni eque e non discriminatorie negli accordi commerciali", definizione la cui aleatorietà in questa sede presenta particolari elementi di incertezza e preoccupazione per la scrivente.

Non da ultimo, con riferimento alle tempistiche previste, si riscontra che le negoziazioni debbano essere avviate entro due mesi dalla richiesta e concluse entro otto mesi, salvo diverso accordo tra le parti. Al riguardo, si ritiene che tali previsioni non sembrino lasciare un margine adeguato per gestire la complessità delle trattative tecniche e giuridiche necessarie, soprattutto nella fase iniziale di applicazione della normativa.

Infine, con riferimento ai compiti degli organismi nazionali di applicazione delle disposizioni, si evidenzia l'importanza che questi siano organismi assolutamente terzi che non abbiano alcun legame con operatori né piattaforme di vendita di titoli di viaggio. Detti organismi, una volta designati, potranno richiedere documenti e informazioni legate all'attuazione della normativa ai fornitori di servizi ferroviari. In questo contesto, si ritiene opportuno ricordare il **principio europeo "once only"**, concetto chiave della trasformazione digitale della pubblica amministrazione nell'Unione europea, che limiterebbe tali richieste ai soli dati non già in possesso della pubblica amministrazione, al fine di evitare un inutile aggravio degli oneri informativi a carico delle imprese coinvolte. Vale la pena evidenziare che il legislatore europeo si è già espresso relativamente alla messa a disposizione di dati rilevanti per il settore e per assicurare le migliori condizioni di viaggio per i passeggeri con l'emanazione della c.d. STI Telematica (Reg. di esecuzione (UE) 2026/253).

Proposta di Regolamento COM (2026) 233 che modifica il regolamento (UE) 2021/782 per quanto riguarda la protezione dei passeggeri con biglietti unici

La proposta di Regolamento COM(2026) 233 interviene sul Regolamento (UE) 2021/782 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, rafforzando i livelli di tutela per i viaggiatori che effettuano spostamenti multi-operatore. Ciò avviene, in particolare, attraverso l'introduzione del **"biglietto unico"**, che consentirebbe di garantire maggiore protezione dell'utenza lungo l'intero viaggio, con effetti positivi sulla fiducia nel trasporto ferroviario rispetto ad altre modalità meno sostenibili.

La proposta produce impatti particolarmente rilevanti sulle imprese ferroviarie che operano servizi di trasporto regionale, per diversi motivi.

In primo luogo, viene previsto che, nei viaggi effettuati con biglietto unico comprendente più servizi (anche regionali), l'impresa il cui treno causa un ritardo o una soppressione sia responsabile dell'intero impatto sul viaggio, inclusa la perdita delle coincidenze con altri operatori. Ne deriva **un'estensione significativa della responsabilità** oltre la singola tratta regionale, con l'obbligo di garantire assistenza, rimborso, soluzioni di viaggio alternative e indennizzo sull'intero percorso.

Tale impostazione appare **sproporzionata** rispetto alla natura del servizio offerto e al costo del biglietto relativo a spostamenti di ambito regionale, che per altro avviene in assenza di prenotazione del posto e quindi di verifica dell'effettiva presenza a bordo del titolare del biglietto, comportando un rilevante incremento dei rischi operativi e finanziari. In questo senso, si ritiene opportuno introdurre una **soglia massima di responsabilità**, parametrata alla tipologia di servizio, o una **esclusione della responsabilità** del vettore regionale nell'ambito di un viaggio effettuato con biglietto unico, se non una **esclusione dei servizi regionali** dall'obbligo di inserimento nel biglietto unico.

In tale contesto, assume particolare rilevanza la definizione del **tempo minimo di coincidenza**, che la proposta rinvia al Regolamento di esecuzione sulle STI Telematiche (Reg. di esecuzione (UE) 2026/253). Si ritiene tuttavia che tale aspetto, oggi demandato alle valutazioni del gestore di stazione e dell'infrastruttura, debba essere oggetto di maggiore attenzione, prevedendo adeguati margini di tutela per il trasporto regionale rispetto ai servizi nazionali e internazionali, nei quali un ritardo produce effetti differenti in ragione della frequenza dei servizi e dei tempi di percorrenza più estesi.

Come detto, nel sistema delineato dalla proposta, anche le imprese regionali diventano **corresponsabili del buon esito complessivo del viaggio** e tale previsione comporta importanti ripercussioni sui modelli di business e sulle politiche tariffarie. Come emerge dalle considerazioni introduttive della proposta, nell'ambito della consultazione preliminare all'emissione della normativa diversi operatori hanno evidenziato il rischio di un aumento dei costi e, conseguentemente, dei prezzi dei biglietti. Tuttavia, va considerato che le imprese regionali operano nell'ambito di obblighi di servizio pubblico e non dispongono di autonomia

nella definizione delle tariffe. Pertanto, tale aggravio di costi andrebbe adeguatamente condiviso con l'Ente affidante e gestito nell'ambito del contratto di servizio.

L'aumento dei costi si ritiene debba essere valutato anche sotto il **profilo degli impatti sull'organizzazione**. La proposta, infatti, rafforza gli obblighi di cooperazione tra operatori: in caso di perdita di coincidenza, le altre imprese ferroviarie coinvolte devono consentire al passeggero di proseguire il viaggio sul primo treno disponibile. Ciò implica, anche per gli operatori regionali, la necessità di coordinarsi con imprese di lunga percorrenza o internazionali, sviluppando forme di interoperabilità operativa e commerciale.

A tale riguardo, la proposta prevede la possibilità per le imprese ferroviarie di delegare a soggetti terzi (altre imprese, venditori o tour operator) la gestione operativa dei diritti dei passeggeri, pur mantenendone la responsabilità finale. Questa opzione potrebbe consentire alle imprese regionali di esternalizzare parte degli oneri amministrativi, attenuando parzialmente l'impatto organizzativo.

Infine, l'attuazione delle nuove disposizioni richiederebbe **investimenti significativi** per l'adeguamento dei sistemi informatici, la gestione delle richieste di rimborso e indennizzo, la revisione delle condizioni contrattuali e la formazione del personale, oltre al già menzionato coordinamento con altri operatori. Tali costi rischiano di incidere in misura maggiore sulle imprese regionali, che dispongono di minori economie di scala rispetto agli operatori di dimensioni superiori.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che **l'inclusione del biglietto regionale nel sistema di bigliettazione unica**, di cui sembrano evidenti i benefici commerciali, debba tuttavia essere necessariamente **subordinata alle valutazioni e al consenso dell'impresa ferroviaria**.

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

144 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 Italia¹:

15 Mln

PERSONE TRASPORTATE
OGNI GIORNO



124 mila

LAVORATORI TP

12 mld €

DI FATTURATO ANNUI



≈ 33 mld €

DI INVESTIMENTI AL 2033

≈ 220 mln

TRENO 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 RICONDUCEBILE
AL TRASPORTO PUBBLICO

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

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