COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

[…]

che accompagna i documenti

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/2010, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Necessità di intervenire

Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?

I diritti dei passeggeri si applicano a un mercato in crescita di circa 13,4 miliardi di passeggeri che ogni anno compiono 107 milioni di viaggi utilizzando trasporti pubblici. Tali diritti tutelano i passeggeri prima, durante e dopo il viaggio e costituiscono il fulcro della politica dell'UE in materia di trasporti e consumatori; sono diventati un'iniziativa faro dell'Unione.

Il quadro dei diritti dei passeggeri è costituito da cinque diversi regolamenti UE per il trasporto aereo (2), ferroviario, per vie navigabili e con autobus. La loro attuazione ha portato a un significativo miglioramento della protezione dei passeggeri negli ultimi vent'anni. Tuttavia, nonostante i notevoli progressi compiuti, tra cui la rifusione del regolamento ferroviario nel 2021, permangono sfide importanti. Innanzitutto, i passeggeri di tutti i modi di trasporto non beneficiano pienamente dei loro diritti a causa di carenze nella loro attuazione e applicazione. In secondo luogo, l'attuale quadro giuridico non fornisce protezione ai passeggeri che intraprendono un viaggio multimodale. In terzo luogo, come osservato durante la pandemia di COVID-19, le regole in materia di rimborso dei biglietti aerei non sono chiare quando i voli sono stati prenotati tramite un intermediario.

Quali sono gli obiettivi da conseguire?

La presente iniziativa mira a garantire il corretto funzionamento del mercato unico del trasporto passeggeri e a raggiungere un livello elevato di protezione dei consumatori durante i viaggi. A tal fine, i suoi obiettivi specifici sono: 1) garantire un'applicazione efficace ed efficiente della legislazione in materia di diritti dei passeggeri in tutti gli Stati membri; 2) garantire un trattamento efficace dei reclami dei passeggeri; 3) aumentare la protezione dei passeggeri che subiscono perturbazioni del viaggio nel contesto di viaggi multimodali; 4) aumentare l'informazione e l'assistenza a favore delle persone con disabilità o a mobilità ridotta quando passano da un modo di trasporto all'altro; e 5) garantire una procedura di rimborso chiara per i passeggeri del trasporto aereo che hanno prenotato tramite un intermediario.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

I passeggeri devono poter far valere i propri diritti nello stesso modo e beneficiare della medesima protezione nell'Unione europea, indipendentemente dallo Stato membro in cui viaggiano. Per questi motivi, i problemi di cui sopra richiedono un'azione a livello europeo. Al contrario, l'applicazione e il monitoraggio dell'applicazione sono compiti che spettano agli Stati membri.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, indicare i motivi.

Nel contesto della presente valutazione d'impatto sono state esaminate tre opzioni strategiche (opzione strategica 1, 2 e 3). Ciascuna serie di opzioni propone soluzioni a uno dei tre problemi individuati, ma varia in termini di portata delle azioni previste a livello di UE.

Le opzioni strategiche 1.1 e 1.2 si concentrano sulle soluzioni alle carenze nell'attuazione e nell'applicazione del quadro normativo esistente sui diritti dei passeggeri. L'opzione strategica 1.1 mira a garantire l'armonizzazione delle principali norme esistenti in questo settore, basandosi in particolare sulle misure incluse nel nuovo regolamento ferroviario entrato in vigore nel giugno 2023. L'opzione strategica 1.2 si basa sull'opzione strategica 1.1 e mira a conseguire il rafforzamento della conformità.

Le opzioni strategiche 2.1, 2.2 e 2.3 affrontano le questioni relative al livello di protezione dei passeggeri che intraprendono un viaggio multimodale, comprese le persone a mobilità ridotta, rispecchiando le misure già attuate nell'ambito dei regolamenti esistenti per i viaggi con un solo modo di trasporto. Le misure strategiche tengono conto di diverse categorie di biglietti multimodali, ossia contratti di trasporto unici offerti da un vettore (categoria A), biglietti distinti raggruppati da intermediari (categoria B) e biglietti distinti acquistati dai passeggeri separatamente di propria iniziativa (categoria C). L'opzione strategica 2.1 fornisce ai passeggeri un livello di protezione di base al fine di garantire che ricevano informazioni e assistenza minime, in particolare per quanto riguarda i passeggeri con un contratto di trasporto unico (categoria A). L'opzione strategica 2.2 fornisce un livello di protezione più completo rispetto all'opzione strategica 2.1: i passeggeri (categoria A e B) dovrebbero ricevere informazioni in tempo reale in merito a perturbazioni e possibili coincidenze successive. Inoltre, l'assistenza alle persone a mobilità ridotta nel passaggio da un modo di trasporto all'altro diventerebbe più efficiente e completa con l'introduzione di "sportelli unici" presso i nodi multimodali. L'opzione

strategica 2.3 introduce un ulteriore livello di protezione aggiungendo, per i passeggeri che dispongono di un contratto di trasporto unico (categoria A), l'ulteriore diritto di stipulare un contratto di trasporto alternativo in caso di perdita di una coincidenza.

Le opzioni strategiche 3.1, 3.2 e 3.3 affrontano la questione delle norme poco chiare per quanto riguarda il rimborso dei biglietti aerei prenotati tramite un intermediario. Esse prevedono l'obbligo per i vettori e gli intermediari di informare i passeggeri in merito alla procedura di rimborso e di fornire loro mezzi di contatto. Ai sensi dell'opzione strategica 3.1, i passeggeri possono richiedere il rimborso soltanto al vettore e l'intermediario non partecipa all'elaborazione del rimborso; gli intermediari devono consentire ai passeggeri di procedere in tal senso, fornendo loro i dati necessari. Nel quadro dell'opzione strategica 3.2, il vettore può decidere se i passeggeri devono richiedere il rimborso all'intermediario o al vettore, mentre l'opzione strategica 3.3 consente ai passeggeri di scegliere tra il rimborso tramite l'intermediario o il vettore.

Il pacchetto strategico prescelto combina le opzioni 1.2, 2.2 e 3.2.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?
In generale i portatori di interessi concordano con la pertinenza dei problemi individuati e hanno espresso consenso anche in merito agli obiettivi.

Per quanto riguarda l'opzione strategica 1, numerosi organismi nazionali di applicazione, vettori e operatori dei terminali sostengono l'opzione strategica 1.1, in quanto non prevede obblighi in materia di valutazione dei rischi e programmi di sensibilizzazione in merito ai diritti dei passeggeri da parte di tali portatori di interessi. L'opzione strategica 1.2 è sostenuta dalle organizzazioni dei consumatori in quanto l'opzione si spinge oltre per quanto riguarda l'obbligo per i vettori e gli operatori dei terminali di fornire ai passeggeri informazioni sui loro diritti. Anche gli organismi nazionali di applicazione, i vettori, gli operatori dei terminali e gli intermediari più efficienti sostengono l'opzione strategica 1.2, in quanto garantisce che le attività di monitoraggio e applicazione degli organismi nazionali di applicazione siano più trasparenti e prevedibili.

Per quanto concerne l'opzione strategica 2, le associazioni dei consumatori sostengono l'opzione strategica 2.3, in quanto comporterebbe una protezione elevata dei consumatori. I vettori e gli intermediari sono piuttosto favorevoli all'opzione strategica 2.1, visto l'attuale livello di sviluppo del mercato dei biglietti multimodali. Gli organismi nazionali di applicazione sono più favorevoli all'opzione strategica 2.2.

Per quanto concerne l'opzione strategica 3, le compagnie aeree e gli intermediari sostengono l'opzione strategica 3.2; anche un'associazione europea dei passeggeri sostiene l'opzione strategica 3.2. Un'associazione europea dei consumatori preferirebbe eventualmente l'opzione strategica 3.3, ma sarebbe favorevole anche all'opzione strategica 3.2 dato che il passeggero può sempre rivolgersi al vettore come ultima istanza (quando l'intermediario non paga entro la scadenza). Gli organismi nazionali di applicazione sostengono l'opzione strategica 3.1.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'obiettivo generale del presente intervento è garantire il corretto funzionamento del mercato unico del trasporto passeggeri e raggiungere un livello elevato di protezione dei consumatori per i passeggeri che viaggiano in un modo o che cambiano modo di trasporto durante il viaggio, consentendo a passeggeri, vettori, intermediari e (soprattutto per le persone a mobilità ridotta) operatori dei terminali e amministrazioni nazionali di applicare e far rispettare diritti in questione in modo efficiente ed efficace.

Secondo le previsioni, i benefici del pacchetto strategico prescelto dovrebbero ricadere su diversi gruppi di portatori di interessi, in particolare: vettori, venditori intermediari di biglietti, operatori dei terminali, organismi nazionali di applicazione e passeggeri.

Passeggeri: i beneficiari finali della presente iniziativa sono i passeggeri, per i quali si prevede un aumento della consapevolezza sui propri diritti, grazie all'azione di vettori, gestori dei terminali e autorità preposte all'applicazione della legge. I passeggeri (comprese le persone a mobilità ridotta) godrebbero inoltre di maggiori diritti di informazione e assistenza quando effettuano un viaggio multimodale e beneficerebbero di un rimborso agevole dei biglietti aerei. I benefici complessivi per i

passeggeri sono stimati ammontare a 2 187 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di riferimento, di cui 2 165,3 milioni di EUR corrispondono a risparmi sui costi dei disagi. I risparmi sui costi dei disagi sono dovuti al tempo risparmiato grazie a: una maggiore chiarezza in merito alla procedura di rimborso (1 679,1 milioni di EUR), allo sportello unico per le persone a mobilità ridotta (277,3 milioni di EUR), all'uso di un modulo standardizzato a livello di UE per le richieste di rimborso e di risarcimento (147 milioni di EUR), al meccanismo di trattamento dei reclami per i passeggeri multimodali (43,3 milioni di EUR) e all'assistenza per i passeggeri che sono persone a mobilità ridotta che viaggiano con biglietti multimodali di categoria A (18,6 milioni di EUR). Inoltre i passeggeri beneficiano di diritti di assistenza in caso di perdita di coincidenza durante un viaggio multimodale (in particolare il diritto al rimborso e a itinerari alternativi, nonché il diritto all'assistenza sotto forma di bevande, pasti e sistemazione), stimati ammontare a 20,1 milioni di EUR, e dell'utilizzo dell'opzione più economica di un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie, stimati ammontare a 1,6 milioni di EUR.

***Vettori*:** beneficeranno di procedure più rapide e più efficienti, di una maggiore trasparenza in merito alla conformità degli operatori, di regole per le transazioni tra imprese con gli intermediari del trasporto aereo quando elaborano i rimborsi insieme a loro, di un vantaggio competitivo grazie alla loro buona reputazione, di indagini coordinate a livello transfrontaliero, di una cooperazione efficace tra gli organismi nazionali di applicazione e gli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie. Essi beneficeranno indirettamente di regole più chiare in materia di responsabilità nel contesto dei viaggi multimodali, nonché della pubblicazione di valutazioni dei rischi, in quanto ciò uniformerà le condizioni di concorrenza del settore in tutti gli Stati membri e renderà più trasparenti i fattori di monitoraggio. Inoltre i risparmi sui costi dei disagi per i vettori dovuti al meccanismo di trattamento dei reclami per i passeggeri multimodali sono stimati ammontare a 35,3 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base.

Intermediari: beneficeranno di un ruolo ufficiale nella procedura di rimborso dei biglietti aerei prenotati attraverso di loro (se il vettore opta per tale possibilità ed essi accettano). Gli intermediari possono altresì beneficiare indirettamente di norme più chiare in materia di responsabilità nel contesto dei viaggi multimodali, in particolare se informano correttamente i passeggeri sulla natura distinta dei biglietti di trasporto che gli intermediari hanno combinato e venduto per un determinato viaggio multimodale. Inoltre i risparmi sui costi dei disagi per gli intermediari dovuti al meccanismo di trattamento dei reclami per i passeggeri multimodali sono stimati ammontare a 24 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base.

Autorità pubbliche nazionali: i risparmi sui costi ricorrenti per le attività di applicazione delle norme per le autorità pubbliche nazionali sono stimati a 5,9 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050, rispetto allo scenario di base. I risparmi sui costi sono dovuti a un modo più semplice di valutare la conformità per i vettori e gli operatori dei terminali, senza dover svolgere attività di monitoraggio più approfondite e costose, all'uso di moduli di richiesta standard che facilitano le attività di monitoraggio e alla prevista diminuzione del numero di cause giudiziarie. Inoltre si prevede che dette autorità registreranno risparmi sui costi dei disagi grazie al meccanismo di trattamento dei reclami per i passeggeri multimodali (71,4 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base).

I benefici complessivi dell'opzione strategica prescelta sono stimati ammontare a 2 323,6 milioni di EUR in relazione allo scenario di base, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I costi totali del pacchetto strategico prescelto sono stimati ammontare a 575,2 milioni di EUR in aggiunta allo scenario di base nel periodo 2025-2050, espressi come valore attuale.

Per i ***vettori***, i costi totali sono stimati a 144,5 milioni di EUR espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base, di cui 51,2 milioni di EUR per costi di adeguamento e 93,3 milioni di EUR per costi amministrativi. La quota maggiore dei costi di adeguamento è determinata dal diritto al rimborso o a itinerari alternativi, dal diritto all'assistenza e dal diritto all'assistenza per le persone a mobilità ridotta che sono passeggeri con un contratto di trasporto unico (categoria A) e dalla necessità di istituire un sistema per fornire informazioni in tempo reale ai passeggeri per le categorie di biglietti multimodali A (contratti di trasporto unici) e B (biglietti distinti raggruppati da intermediari). I costi amministrativi sono in gran parte determinati dall'obbligo di rendicontazione, in seguito alla definizione di norme di qualità del servizio e di un sistema di gestione della qualità.

Per gli operatori dei terminali, i costi totali sono stimati corrispondere a 321,9 milioni di EUR espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base, di cui 319,5 milioni di EUR per costi di adeguamento e 2,3 milioni di EUR per costi amministrativi. L'obbligo di istituire uno "sportello unico" per le persone a mobilità ridotta presso i nodi multimodali costituisce gran parte dei costi di adeguamento (316,5 milioni di EUR), mentre i costi amministrativi sono determinati dall'obbligo di riferire in merito ai risultati, a seguito della definizione di norme di qualità del servizio e di un sistema di gestione della qualità.

Per gli intermediari, i costi totali sono stimati corrispondere a 75,2 milioni di EUR, di cui 17,8 milioni di EUR per costi di adeguamento e 57,5 milioni di EUR per costi amministrativi. I costi amministrativi sono dovuti principalmente alla necessità di modificare i sistemi informativi per informare i passeggeri in merito alla procedura di rimborso. Le agenzie di gestione delle richieste potrebbero subire perdite, stimate ammontare a 1,6 milioni di EUR, a causa dell'utilizzo dell'opzione più economica di ricorrere a un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie.

Per le autorità pubbliche nazionali, i costi totali sono stimati corrispondere a 32 milioni di EUR, di cui 30,6 milioni di EUR per costi di applicazione, 1,4 milioni di EUR per costi amministrativi e 0,02 milioni di EUR per costi di adeguamento.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

L'impatto del pacchetto strategico prescelto interesserà tanto le imprese più grandi quanto quelle più piccole e, in tale contesto, le piccole e medie imprese subiranno probabilmente un impatto significativo a causa delle loro dimensioni e delle loro limitazioni in termini di risorse. Ciò vale soprattutto per i venditori intermediari di biglietti e per i piccoli operatori dei trasporti, quali gli operatori di autobus e di servizi trasporto per vie navigabili. In questo contesto, è stata inclusa un'esenzione per le piccole e medie imprese per una misura strategica che comporta costi particolarmente elevati per tali imprese (ossia la fornitura di informazioni in tempo reale ai passeggeri per le categorie di biglietti multimodali A (contratti di trasporto unici) e B (biglietti distinti raggruppati da intermediari)).

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Il pacchetto strategico prescelto consente di attuare e far rispettare meglio i diritti dei passeggeri, rendendo più efficiente il lavoro delle autorità nazionali. Sensibilizzare i passeggeri in merito alla possibilità di presentare richieste di rimborso e di risarcimento presso un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie consentirà di risparmiare sui costi amministrativi degli organi giurisdizionali, grazie alla diminuzione dei contenziosi, e quindi alla riduzione delle spese di contenzioso. I costi totali per le autorità pubbliche nazionali sono stimati ammontare a 32 milioni di EUR, mentre i risparmi sui costi sono pari a 77,3 milioni di EUR, con benefici netti pari a 45,3 milioni di EUR, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050 rispetto allo scenario di base.

Sono previsti altri impatti significativi?

Il pacchetto strategico prescelto avrà un certo impatto sociale: mentre l'impatto sull'occupazione sarà marginale, i benefici relativi ai diritti fondamentali realizzeranno un livello più elevato di protezione dei consumatori, anche per le persone a mobilità ridotta (ad esempio, mediante l'istituzione di sportelli unici per le persone a mobilità ridotta presso i nodi multimodali). Secondo le previsioni, il pacchetto strategico prescelto dovrebbe avere altresì alcuni impatti ambientali positivi, poiché renderà più attraente la mobilità che adotta soluzioni di trasporto collettivo e potrà contribuire a far sì che le persone scelgano di usare meno l'auto individuale, con un impatto positivo in termini di riduzione delle emissioni di CO_2 e di altri inquinanti, oltre che del traffico.

Proporzionalità

Il pacchetto strategico prescelto non va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo strategico generale di garantire il corretto funzionamento del mercato unico del trasporto passeggeri e di conseguire un livello elevato di protezione dei consumatori per i passeggeri durante i viaggi.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La politica sarà riveduta dopo un periodo di tempo adeguato dall'adozione della proposta. Le misure politiche richiedono tempo per entrare in vigore e generare impatti; la Commissione disporrà di una base solida per monitorare l'attuazione efficace attraverso l'applicazione e la segnalazione da parte degli organismi nazionali di applicazione. Fatto salvo il caso in cui si verifichino questioni in materia di attuazione, tale termine non sarà inferiore a cinque anni dall'entrata in vigore della legislazione.