



Camera dei deputati

XIX Legislatura

IX Commissione (Trasporti)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali (COM(2023)752 *final*) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023)753 *final*)

9 gennaio 2025

Illustre Presidente, on.li Commissari,

Confartigianato e CNA desiderano innanzitutto esprimere un ringraziamento per l'opportunità di intervenire in audizione per offrire il proprio contributo su un tema rilevante per il settore del trasporto pubblico non di linea.

Premessa

Il presente documento intende analizzare le proposte di regolamento COM(2023)753 *final* e COM(2023)752 *final* del Parlamento europeo e del Consiglio, evidenziando il loro impatto sul comparto del trasporto pubblico non di linea e in particolare sui settori taxi e noleggio con conducente di vetture e autobus.

Queste proposte rappresentano un passo avanti verso la tutela dei passeggeri, la mobilità sostenibile e l'integrazione multimodale, ma presentano anche alcune criticità che necessitano di attenzione per garantirne un'applicazione efficace e sostenibile.

1. Rafforzamento della protezione dei passeggeri

Le disposizioni mirano a rafforzare i diritti dei passeggeri in tutte le fasi del viaggio, introducendo *standard* più stringenti per gli operatori. Sono evidenti alcune opportunità, in particolare legate alla maggiore trasparenza e alla comunicazione con i passeggeri, che possono migliorare la reputazione delle imprese, fidelizzando i clienti e creando un vantaggio competitivo e la standardizzazione dei processi di gestione dei reclami, rafforzando la fiducia nel settore.

Vi sono però anche alcune criticità.

Adeguamento del Fondo nazionale del trasporto pubblico locale all'inflazione. È assolutamente necessario e improrogabile un incremento del Fondo e un adeguato sostegno economico nazionale per affrontare tutte le criticità relative alla mobilità su gomma.

Sostenibilità economica per le PMI. Le nuove regole comportano costi aggiuntivi per la gestione dei reclami e per garantire i rimborsi, che possono essere onerosi per le piccole imprese. Si propone di introdurre incentivi economici o programmi di supporto per aiutare le MPI a adeguarsi, favorendo l'adozione di soluzioni digitali economicamente accessibili per la gestione dei reclami.

Monitoraggio proporzionato. L'incremento della sorveglianza da parte delle autorità competenti potrebbe gravare eccessivamente sulle imprese minori. Si suggerisce di adottare parametri di valutazione proporzionati alla capacità operativa dell'azienda e di prevedere una gradualità nell'applicazione delle nuove regole per consentire un adeguamento progressivo.

Chiarezza normativa. Alcuni concetti, come le "circostanze eccezionali", necessitano di una definizione più chiara per evitare interpretazioni divergenti e contenziosi. Sarebbe opportuno fornire linee guida dettagliate per garantire uniformità nell'applicazione.

Formazione degli operatori. La gestione efficace dei reclami e l'applicazione delle nuove norme richiedono competenze specifiche. Molti operatori non dispongono di un'adeguata formazione per

affrontare le nuove esigenze. Sarebbe utile prevedere programmi di formazione dedicati per migliorare la capacità del personale nell'accogliere e risolvere le richieste dei passeggeri, con moduli specifici sulle nuove tecnologie di gestione digitale.

2. Focus su accessibilità e mobilità sostenibile

L'accessibilità e la sostenibilità ambientale sono principi fondamentali delle proposte in esame, ma richiedono un impegno economico e organizzativo significativo da parte degli operatori del trasporto pubblico non di linea. Adeguare i veicoli per rispondere alle esigenze di accessibilità comporta investimenti importanti, che includono la modifica strutturale dei mezzi per ospitare persone con mobilità ridotta e l'acquisizione di dispositivi di assistenza specifici. Questi interventi non solo migliorano l'esperienza dei passeggeri con disabilità, ma contribuiscono a una maggiore inclusività del sistema di trasporto complessivo. Tuttavia, le risorse attualmente disponibili per supportare tali adeguamenti sono insufficienti, creando un onere significativo, soprattutto per le MPI.

Parallelamente, la sostituzione dei veicoli per renderli ambientalmente compatibili richiede costi elevati. La transizione verso flotte a basse emissioni, come veicoli elettrici o alimentati a idrogeno, include non solo l'acquisto dei mezzi ma anche lo sviluppo di infrastrutture adeguate, come stazioni di ricarica o rifornimento. Senza un incremento dei fondi dedicati e una pianificazione strategica a lungo termine, molte imprese rischiano di non poter sostenere questo cambiamento, con il pericolo di un rallentamento nella transizione ecologica del settore. Per affrontare queste sfide, è essenziale un sostegno economico strutturato, accompagnato da programmi di consulenza tecnica e incentivi mirati per favorire la modernizzazione delle flotte e l'accessibilità dei servizi.

In particolare, sull'**accessibilità**, gli operatori saranno tenuti a garantire assistenza gratuita per le persone con disabilità, includendo l'accoglienza di accompagnatori e l'adattamento dei veicoli. Questo comporterà adeguare i mezzi alle esigenze degli utenti con mobilità ridotta, con investimenti importanti, non sempre sostenibili per le MPI. Attualmente, mancano fondi dedicati specificamente a tale scopo. Sarà pertanto utile introdurre incentivi specifici per la modifica dei veicoli esistenti e programmi di finanziamento mirati alle aree rurali o meno servite, dove il ruolo del trasporto non di linea è cruciale per garantire la mobilità. Occorre ricordare che l'assistenza alle persone con mobilità ridotta richiede personale adeguatamente formato, sia per la gestione delle attrezzature sia per un'interazione rispettosa e professionale. È necessario, pertanto, predisporre percorsi formativi obbligatori supportati da incentivi pubblici.

Sulla **mobilità sostenibile**, la transizione verso veicoli a basse emissioni è un obiettivo prioritario, supportato dal *Green Deal* europeo, e rappresenta per le imprese l'occasione di posizionarsi come attori responsabili e innovativi. I fondi disponibili non sono però sufficienti per coprire i costi reali della transizione ecologica, soprattutto per i veicoli elettrici e le infrastrutture di ricarica. Le PMI sono inoltre particolarmente penalizzate dall'assenza di un accesso agevolato ai fondi. Riteniamo, dunque, opportuno prevedere per le imprese che investono nella sostenibilità un incremento dei fondi dedicati e sgravi fiscali o finanziamenti agevolati, accompagnati da programmi di consulenza tecnica per facilitare l'adozione delle tecnologie. Anche in questo caso la transizione a tecnologie verdi richiede conoscenze specifiche da parte degli operatori per utilizzare e mantenere i nuovi mezzi. Sarà pertanto necessario predisporre percorsi di formazione tecnica e ambientale.

Sino ad oggi la mancanza di finanziamenti per il rinnovo dei mezzi a gasolio ha determinato maggiori difficoltà per le aziende che garantiscono servizi ai territori marginali, impossibilitati a valersi di modalità alternative. Oggi grazie all'HVO (diesel sintetico) è possibile ridurre le emissioni di CO₂ fino al 90%, facilitando la transizione verso le emissioni zero. L'HVO è compatibile con la maggior parte dei motori diesel di ultima generazione e può essere utilizzato anche nei mezzi pesanti.

3. Multimodalità e integrazione

La proposta COM(2023) 752 pone un forte accento sulla multimodalità, sottolineando l'importanza di integrare diverse modalità di trasporto per offrire un'esperienza di viaggio senza soluzione di continuità.

Taxi, NCC vetture e autobus possono diventare nodi strategici nella rete multimodale, collegando stazioni ferroviarie, aeroporti e terminali marittimi. La loro capacità di garantire collegamenti rapidi e flessibili rappresenta un elemento fondamentale per migliorare l'efficienza complessiva del sistema di trasporti, offrendo una risposta dinamica alle esigenze dei passeggeri. La velocità e la flessibilità dei servizi non di linea consentono di adattarsi rapidamente ai flussi di traffico e alle richieste dei viaggiatori, integrandosi perfettamente con le modalità di trasporto collettive e pianificate.

Un sistema multimodale ben organizzato che valorizzi il ruolo di tali servizi può ridurre significativamente i tempi di percorrenza, decongestionare le infrastrutture principali e migliorare l'esperienza complessiva del viaggio. Inoltre, la capacità di servire aree meno accessibili o mal collegate dalle reti tradizionali fa di taxi, NCC e autobus gli attori insostituibili per una mobilità più inclusiva ed equa. La creazione di piattaforme digitali integrate per la prenotazione e la gestione dei servizi potrebbe amplificare ulteriormente i benefici, aumentando la coesione tra le diverse modalità di trasporto.

Evidenziamo di seguito alcuni aspetti critici.

Costi di digitalizzazione. L'integrazione nei sistemi di bigliettazione multimodale richiede investimenti tecnologici significativi. Attualmente, non ci sono fondi sufficienti per supportare le MPI in questo processo. La mancanza di interoperabilità tra i sistemi rappresenta un ulteriore ostacolo. Occorre creare un fondo europeo dedicato alla digitalizzazione per il settore dei trasporti, con priorità per le piccole imprese, e sviluppare *standard* tecnologici comuni per garantire l'interoperabilità. Per assicurare l'uso efficace dei sistemi digitali, è necessario formare gli operatori all'utilizzo delle piattaforme tecnologiche e alla gestione di dati e bigliettazione elettronica.

Definizione delle responsabilità. In caso di disservizi nei viaggi multimodali, manca una chiara ripartizione delle responsabilità tra gli operatori. Questo potrebbe generare conflitti e confusione per i passeggeri. Serve, pertanto, stabilire regole precise sulla responsabilità degli operatori, con un ruolo di coordinamento per le autorità, e introdurre strumenti di mediazione per risolvere eventuali controversie.

Rimborso in caso di prenotazione tramite intermediario [art. 8-bis che modifica il regolamento CE n. 261/2004]. La norma, così modificata, coglie l'esigenza di individuare la responsabilità principale in caso di rimborso che è in capo al vettore. A tal proposito, prima dell'acquisto del biglietto il vettore aereo deve indicare la modalità scelta per il rimborso, ossia direttamente verso il passeggero e/o

verso le parti interessate o tramite intermediario. Nel caso in cui l'esecuzione del viaggio venga inficiata dal fallimento o dallo stato di insolvenza (repentina) di un vettore non esisterebbe tutela né per il viaggiatore né per l'intermediario. Quest'ultimo, peraltro, deve prodigarsi con lavoro e denaro per fare in modo che il problema generato dal vettore non debba ricadere sul viaggiatore. È fondamentale, dunque, che le norme contro l'insolvenza e il fallimento degli intermediari (*tour operator*, agenzie di viaggio, ecc.) vengano estese anche ai vettori.

Dovrebbe, altresì, essere più chiaro il fatto che le disposizioni previste non si applichino ai cosiddetti pacchetti turistici laddove sussista un diritto al rimborso a norma della **Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio**.

Infine, l'iniziativa dell'Unione europea potrebbe tenere conto della proposta di **Regolamento del Consiglio COM (2024) 671** sul rilascio delle **credenziali di viaggio digitali** basate sulla carta d'identità e sulle norme tecniche per tali credenziali che offrirebbe ai cittadini dell'Unione la possibilità di ricevere credenziali digitali basate sulla carta d'identità al momento del rinnovo della carta d'identità fisica, nonché la possibilità di ottenere credenziali di viaggio digitali utilizzando una carta d'identità valida già esistente, anche creandole mediante applicazioni di telefonia mobile, a condizione che le carte d'identità rilasciate dagli Stati membri siano conformi a una norma che le renda fruibili come base per la creazione di credenziali di viaggio digitali.

Assistenza nei trasferimenti. Garantire supporto nei nodi di trasferimento richiede investimenti in infrastrutture e formazione del personale. Occorre incentivare progetti pilota per creare *hub* multimodali accessibili, finanziando sia le infrastrutture sia la formazione, e sviluppare linee guida per una gestione efficace dei trasferimenti.

4. Impatto economico delle nuove regole

L'attuazione delle normative avrà un impatto economico rilevante sulle imprese, in particolare su quelle di dimensioni ridotte.

È però opportuno evidenziare ancora una volta che i fondi sono insufficienti: i costi di adeguamento delle flotte e dei sistemi di gestione superano di gran lunga i fondi attualmente disponibili. Le imprese rischiano di non poter accedere alle tecnologie necessarie per rispettare gli *standard* previsti. Occorre pertanto creare un programma di finanziamento graduale, che copra una percentuale maggiore dei costi iniziali, con priorità per le imprese che operano in contesti locali e rurali.

Inoltre, mancano incentivi per la formazione. La formazione obbligatoria per il personale è essenziale, ma il suo costo ricade interamente sulle imprese, creando disparità tra grandi operatori e MPI. Utile, pertanto, prevedere fondi regionali o europei dedicati alla formazione, con moduli specifici per inclusività, sostenibilità e digitalizzazione, e incentivare la creazione di piattaforme formative accessibili.

5. Coinvolgimento delle imprese nella fase di implementazione

È fondamentale che le imprese del settore siano coinvolte attivamente nella definizione delle modalità di attuazione delle normative. Purtroppo, le proposte non sempre tengono conto delle specificità del trasporto non di linea, che differisce significativamente dagli altri settori. Sarà quindi

necessario creare tavoli di lavoro specifici per il settore, coinvolgendo le associazioni di categoria, per garantire che le norme siano applicabili senza gravare eccessivamente sulle PMI.

In ogni caso, per coinvolgere maggiormente le MPI, che rischiano di essere penalizzate rispetto ai grandi operatori, che hanno maggiori risorse per adeguarsi, sarà utile introdurre misure di sostegno proporzionate, come *voucher* per l'adozione di tecnologie e contributi diretti per l'adeguamento, assicurando una distribuzione equa delle risorse.

6. Necessità di aggregazione di servizi per la sostenibilità del settore

Il trasporto pubblico non di linea in Italia è caratterizzato da estrema frammentazione, con una prevalenza di microimprese che spesso operano in contesti locali. Questa struttura pone una sfida significativa per l'implementazione delle normative europee, in quanto molte microimprese non dispongono delle risorse necessarie per adottare le tecnologie richieste, adeguare i propri veicoli o fornire formazione al personale.

Per affrontare queste difficoltà, sarebbe opportuno incentivare la creazione di strutture di secondo livello, come consorzi o cooperative, che possano supportare le microimprese nelle attività amministrative, tecnologiche e formative. Queste strutture permetterebbero di condividere i costi legati all'adeguamento normativo, migliorando al contempo la qualità complessiva dei servizi offerti. Inoltre, il rafforzamento di reti locali di imprese potrebbe garantire una maggiore coerenza nell'attuazione delle regole e una rappresentanza più efficace presso le istituzioni.

In questo contesto, sarebbe utile prevedere incentivi economici e agevolazioni per le imprese che partecipano a processi di aggregazione. Questi incentivi potrebbero includere sgravi fiscali, contributi a fondo perduto e accesso facilitato ai finanziamenti per progetti collettivi. Parallelamente, le autorità competenti potrebbero promuovere programmi di consulenza tecnica e gestionale per supportare la creazione e lo sviluppo di tali strutture.

Risulta critica su questo versante la sentenza n. 27218 del 21/10/2024 della Corte di cassazione che genera un'asimmetria di mercato con grave danno per gli utenti.

Consentire nell'ambito di un pacchetto turistico l'utilizzo di mezzi ad uso privato delle agenzie di viaggi per i trasporti nell'ambito di un pacchetto turistico non è garanzia di tutela dei diritti degli utenti. I conducenti adibiti al trasporto mediante taxi, NCC, auto e autobus sono conducenti che hanno una patente professionale, sono iscritti al ruolo conducenti presso una Camera di Commercio, sono sottoposti a visite mediche professionali con test attitudinali e infine guidano un veicolo destinato solo a uso conto terzi.

È necessario ristabilire con un'azione legislativa disposizioni finalizzate alla tutela dei passeggeri.

7. Driver di programmazione territoriale

Nella logica di una maggiore protezione degli utenti, le future linee di indirizzo dovranno portare le aziende anche a logiche di specializzazione dei servizi tenendo conto delle caratteristiche dei territori e della presenza di vaste aree che richiedono servizi a bassa intensità (territori montani e

periurbani, zone artigianali e industriali), e l'utilizzo di MPI può rappresentare la soluzione migliore in termini di qualità, costi, flessibilità per il sistema complessivo.

Occorre, inoltre, definire nuovi livelli di accesso ai servizi dei consumi pubblici di base o consumi di cittadinanza (scuola, sanità e lavoro), aggiornando il servizio di trasporto in ogni sua forma in modo da cogliere la complessità e l'articolazione dei fenomeni negli ambiti urbani, *sub* ed *extra*.

Infatti, la mobilità e il trasporto non possono essere temi slegati da quelli, sempre più urgenti, della programmazione territoriale e urbanistici che richiedono, da una parte, una riqualificazione delle città e dall'altra, però, non possono non tenere conto della conformazione dei nostri territori fatta di piccoli centri e comunità molto decentrate che oggi vivono più di altre le trasformazioni sociali in atto. A esempio, il tema della prossimità di servizi, ivi compresi quelli a carattere commerciale, dovrà sempre più trovare in un sistema di mobilità capillare e diffuso una parte di risposta ai bisogni dei cittadini. Per questo, nel disegno generale della mobilità il trasporto pubblico non di linea ha ampi margini di fornitura di servizi per una domanda che è inevitabilmente molto cambiata e per la quale può offrire quel servizio integrativo e flessibile necessario alla connessione con territori a domanda debole.

Inoltre, uno degli aspetti che in questi anni ha caratterizzato il sistema della mobilità è stato senza dubbio quello dell'integrazione del trasporto ferro-gomma che dovrà essere assolutamente rafforzata. In questo, ruolo fondamentale lo hanno svolto i servizi sostitutivi soprattutto in situazioni emergenziali o di riorganizzazione delle infrastrutture ferroviarie. Il potenziamento delle linee ferroviarie deve essere accompagnato da una riorganizzazione coordinata con il trasporto su gomma, gestita in sinergia tra tutti i soggetti interessati.

Conclusioni

Le proposte normative COM(2023) 753 e COM(2023) 752 rappresentano un passo significativo verso una mobilità più sostenibile, integrata e inclusiva, ma il loro successo dipende dalla capacità di adattare alle specificità dei diversi settori, in particolare del trasporto pubblico non di linea.

È essenziale affrontare le criticità evidenziate in questo documento, fornendo strumenti economici, tecnologici e formativi adeguati alle imprese, con particolare attenzione alle microimprese che costituiscono il cuore del settore in Italia. Il coinvolgimento attivo delle imprese, la promozione di modelli aggregativi e il sostegno alla formazione degli operatori sono elementi chiave per garantire l'efficacia e la sostenibilità delle normative.

Solo attraverso un approccio inclusivo e coordinato sarà possibile realizzare un sistema di trasporto che risponda alle esigenze dei passeggeri, delle imprese e della collettività, contribuendo al contempo agli obiettivi ambientali e sociali dell'Unione europea.