

Bruxelles, 30 settembre 2025
(OR. en)

Fascicolo interistituzionale:
2013/0072 (COD)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT

MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli

- Motivazione del Consiglio
- Adottata dal Consiglio il 29 settembre 2025

I. INTRODUZIONE

1. La Commissione ha adottato la sua proposta¹ di revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 e del regolamento (CE) n. 2027/97 nel marzo 2013.
2. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il suo parere l'11 luglio 2013. Il Comitato delle regioni ha deciso di non formulare un parere.
3. Il Parlamento europeo ha completato la sua prima lettura nel febbraio 2014².
4. Il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura il 29 settembre 2025.

II. OBIETTIVO

5. L'obiettivo della proposta è far sì che i vettori aerei offrano un livello elevato di protezione ai passeggeri del trasporto aereo durante le interruzioni del viaggio, garantendo nel contempo il giusto equilibrio tra gli interessi a lungo termine dei passeggeri e quelli dell'industria.

III. ANALISI DELLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO IN PRIMA LETTURA

A. Informazioni generali

6. Il Parlamento europeo ha adottato 168 emendamenti alla proposta della Commissione. Molti sono in linea di massima accettabili per il Consiglio, che li ha pertanto inseriti nella sua posizione in prima lettura integralmente, parzialmente o in linea di principio.
7. Il Consiglio non ha accettato gli altri emendamenti, tra l'altro perché il loro valore aggiunto non era chiaro oppure perché non erano coerenti con altre parti della sua posizione in prima lettura, o in quanto non erano compatibili con altre normative dell'UE o erano diventati ridondanti a causa di successive proposte legislative.

¹ Documento 7615/13.

² Documento 5941/14.

8. La posizione del Consiglio in prima lettura introduce inoltre una serie di modifiche diverse da quelle contemplate nella posizione del Parlamento europeo. La sottostante sezione D descrive le principali modifiche sostanziali. Si è tenuto altresì conto di importanti sentenze emesse dalla Corte di giustizia dal 2013 e determinate disposizioni sono state ulteriormente specificate alla luce di tali sentenze e dell'esperienza acquisita nell'applicazione dei regolamenti. Inoltre, per garantire la coerenza con le proposte della Commissione relative all'applicazione e ai viaggi multimodali, la posizione del Consiglio allinea il più possibile le scadenze e la terminologia agli orientamenti generali concordati su tali proposte dal Consiglio nel dicembre 2024. Infine, vi sono modifiche redazionali volte a rendere il testo più chiaro e a garantire la coerenza complessiva dei regolamenti proposti.

B. Emendamenti del PE inclusi nella posizione del Consiglio in prima lettura

9. La posizione del Consiglio in prima lettura include i seguenti emendamenti, integralmente o parzialmente, oppure del testo con le stesse o in parte le stesse finalità: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163 e 164.
10. Tuttavia:
- i piani di emergenza aeroportuale sono definiti all'articolo 10 bis e sono obbligatori negli aeroporti dell'Unione con un transito annuo di passeggeri superiore a 5 milioni di unità; gli Stati membri possono scegliere di applicare tale obbligo ai propri aeroporti che non raggiungono tale soglia; tali piani sono trasmessi agli organismi nazionali di applicazione solo su loro richiesta;
 - gli importi di compensazione pecuniaria devono essere aggiornati secondo la procedura legislativa ordinaria sulla base di una proposta della Commissione;
 - se il passeggero decide di organizzare la propria riprotezione, il rimborso delle spese può arrivare al 400 % del costo integrale del biglietto;

- al fine di migliorare la chiarezza del regolamento, sono stati ulteriormente specificati e aggiunti gli obblighi in materia di informazione dei passeggeri in caso di interruzione del volo;
- tutte le informazioni fornite ai passeggeri a norma del regolamento n. 261/2004 devono essere in formato accessibile;
- i termini di cui all'articolo 16 bis della posizione del Consiglio sono più favorevoli per i passeggeri;
- mentre il Parlamento europeo contempla l'adozione di atti delegati, il Consiglio ritiene più opportuno che, data la sua importanza politica, l'elenco delle circostanze eccezionali sia aggiornato da entrambi i colegislatori secondo la procedura legislativa ordinaria sulla base di una proposta della Commissione;
- il principio della libertà in materia di tariffe a norma del regolamento (CE) n. 1008/2008 dovrebbe essere rispettato.

C. Emendamenti del PE non inclusi nella posizione del Consiglio in prima lettura

11. I seguenti emendamenti non sono accettabili per il Consiglio: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168 e 169.
12. Non sono accettabili per i motivi indicati di seguito.

Interazione con altri atti legislativi e principi del diritto dell'UE

- Gli emendamenti 40 e 56 non sono coerenti con la direttiva (UE) 2015/2302.
- Gli emendamenti 42 e 55 sono ridondanti alla luce della proposta della Commissione sui diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali.

- Gli emendamenti 47, 48, 102, 114, 115 e 117 sono ridondanti alla luce della proposta della Commissione sull'applicazione dei diritti dei passeggeri.
- L'emendamento 96 non è conforme alle limitazioni definite dalla direttiva (UE) 2015/2302.
- L'emendamento 69 definisce gli obblighi in caso di insolvenza di un vettore aereo, un aspetto che sarebbe più opportuno affrontare nel contesto della revisione del regolamento (CE) n. 1008/2008.
- L'emendamento 101 è in contraddizione con l'obbligo dei gestori aeroportuali di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1107/2006.
- L'emendamento 104 non è coerente con il diritto civile e i principi dei contratti commerciali.
- Gli emendamenti 116 e 156 non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 e interferiscono con altri atti legislativi dell'UE.
- Gli emendamenti 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 e 135 interferiscono con il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri.
- L'emendamento 145 si discosta dalla convenzione di Montreal.
- L'emendamento 147 è in contraddizione con gli obblighi stabiliti a norma del regolamento (CE) n. 1107/2006.

Valore aggiunto limitato

- Gli emendamenti 93, 112 e 127 non sono più aggiornati.
- Gli emendamenti 59, 134, 161, 165, 166, 167 e 168 potrebbero, secondo il Consiglio, creare confusione giuridica.
- Gli emendamenti 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 e 159 non apporterebbero, secondo il Consiglio, alcun valore aggiunto.

Divergenza rispetto alla giurisprudenza

- Negli emendamenti 43 e 61 la modifica dell'orario è considerata un negato imbarco, il che, secondo il Consiglio, è inopportuno.
- L'emendamento 73 è inteso a definire il diritto al rimborso e alla riprotezione in caso di riprogrammazione che comporti un anticipo del volo di più di tre ore rispetto all'orario di partenza iniziale, tuttavia il principio della parità di trattamento impone di allineare le soglie temporali in caso di rimborso, riprotezione e compensazione.
- Secondo la posizione del Consiglio, una deviazione di un volo deve essere considerata alla stregua di una cancellazione, a determinate condizioni che si discostano da quelle proposte negli emendamenti 44 e 51.

Maggiore adeguatezza della proposta della Commissione

- Le circostanze eccezionali, per loro natura, non si possono prevedere. L'elenco delle circostanze eccezionali dovrebbe rimanere non esaustivo, in linea con la proposta della Commissione e contrariamente a quanto previsto dagli emendamenti 45 e 160.
- I diritti dovrebbero essere limitati alle coincidenze nell'ambito di un contratto di trasporto aereo unico, conformemente alla giurisprudenza e alla proposta della Commissione e contrariamente a quanto previsto dall'emendamento 46.
- Il prezzo del volo è calcolato conformemente alla proposta della Commissione e contrariamente a quanto previsto dall'emendamento 49.
- L'emendamento 58 sopprime l'assistenza immediata e il risarcimento senza richiesta proposti dalla Commissione, compromettendo i diritti dei passeggeri.
- Rispetto alla proposta della Commissione, l'emendamento 98 aumenta la complessità delle opzioni offerte ai passeggeri e crea confusione giuridica circa l'entità delle spese che potrebbero essere coperte.

- In base all'emendamento 100, la notifica copre tutti i viaggi che figurano nello stesso biglietto, mentre il Consiglio ritiene che la notifica riguardi tutte le tratte nell'ambito dello stesso contratto, come proposto dalla Commissione.

Approccio differente seguito dal Consiglio

- Gli emendamenti 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 e 105 non sono coerenti con le modifiche introdotte dal Consiglio, i cui elementi chiave figurano nella sezione D.
- L'obbligo per i passeggeri di presentarsi all'imbarco si applica solo in caso di negato imbarco, a meno che i passeggeri non siano stati informati in anticipo, contrariamente a quanto previsto dall'emendamento 53, che applica tale obbligo a tutte le interruzioni.
- L'emendamento 54 esclude dall'ambito di applicazione del regolamento sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo i bambini di età inferiore a due anni per i quali non è stato prenotato un posto separato, il che potrebbe causare problemi significativi per la riprotezione e l'assistenza dei passeggeri.
- L'emendamento 60 estende la possibilità di correzione a vari errori ortografici e l'emendamento 169 limita la possibilità per i vettori aerei di negare l'imbarco a un passeggero con documentazione non valida. Tali emendamenti potrebbero avere implicazioni giuridiche e operative significative per i vettori aerei.
- Gli emendamenti 65 e 75 limitano la possibilità di invocare circostanze eccezionali per due voli nella sequenza di rotazione, mentre la posizione del Consiglio limita tale possibilità a tre voli nella rotazione.
- L'emendamento 103 non è coerente con l'approccio del Consiglio e con lo stato attuale della normativa, che esclude la doppia compensazione.
- Gli emendamenti 80 e 118 non sono in linea con l'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004.
- L'emendamento 124 non è coerente con l'approccio seguito dal Consiglio per i meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Oneri eccessivi

- Gli emendamenti 67, 68, 106, 110 e 144 impongono obblighi sproporzionati ai gestori aeroportuali e ai vettori aerei.
- L'applicazione delle disposizioni relative ai voli in coincidenza ad altri modi di trasporto utilizzati per la riprotezione di cui all'emendamento 89 genera difficoltà operative.
- Gli emendamenti 91, 152, 153, 154 e 157 introducono un onere sproporzionato per il vettore aereo e potrebbero causare gravi difficoltà operative.
- L'introduzione dell'emendamento 95 richiederebbe una valutazione d'impatto.
- L'emendamento 113 impone costi sproporzionati ai vettori aerei.
- Gli emendamenti 123 e 148 comporterebbero un onere amministrativo eccessivo per gli organismi nazionali di applicazione.
- L'emendamento 125 imporrebbe un onere amministrativo eccessivo e sproporzionato ai vettori aerei e agli organismi nazionali di applicazione.

D. Altre modifiche incluse nella posizione del Consiglio in prima lettura

13. Le modifiche sostanziali rispetto alla proposta iniziale della Commissione riguardano principalmente le norme in materia di compensazione.
 - I passeggeri informati della cancellazione del volo con un preavviso inferiore a 14 giorni prima della partenza hanno ora diritto a una compensazione pecuniaria nella maggior parte dei casi. A tal fine, i vettori aerei devono fornire ai passeggeri dei voli cancellati un modulo precompilato per richiedere la compensazione pecuniaria.

- Si applicano le stesse soglie in termini di distanza per il calcolo del ritardo e dell'importo della compensazione pecuniaria: 1) per le tratte intra-UE e le tratte inferiori a 3 500 chilometri e per 2) le tratte superiori a 3 500 chilometri. Tali soglie rispecchiano le differenze nei vincoli operativi, nelle esperienze dei passeggeri e nelle condizioni in materia di concorrenza e garantiscono la parità di trattamento dei passeggeri durante i viaggi all'interno dell'Unione.
- La posizione del Consiglio fissa le soglie temporali per la compensazione a 4 e 6 ore di ritardo, mentre la Commissione proponeva tre soglie di 5, 9 e 12 ore a seconda della distanza.
- L'importo della compensazione pecuniaria per le tratte intra-UE o le tratte inferiori a 3 500 km è stato leggermente aumentato per controbilanciare l'aumento di un'ora riguardante la soglia temporale per il ritardo. L'importo della compensazione pecuniaria per le tratte superiori a 3 500 km è stato leggermente diminuito al fine di ridurre le distorsioni della concorrenza derivanti dalla concorrenza internazionale sui voli a lungo raggio.
- I vettori aerei non possono raggiungere un accordo volontario con il passeggero che sostituisca la compensazione pecuniaria in casi diversi dal negato imbarco.
- La Commissione è incaricata di valutare, entro tre anni dall'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 nella versione risultante dalle attuali modifiche legislative, la necessità di adeguare le soglie di compensazione sulla base delle statistiche relative all'evoluzione delle cancellazioni e dei ritardi avvenuti nei cinque anni precedenti e ogni anno a decorrere dalla data di applicazione del regolamento.
- I passeggeri hanno tempo fino a sei mesi a decorrere dalla data di interruzione del volo per presentare una richiesta o un reclamo al vettore aereo. È introdotto un termine di 14 giorni dalla presentazione della richiesta entro il quale il vettore aereo è tenuto a pagare la compensazione pecuniaria o a fornire una risposta motivata al passeggero.

14. Altre modifiche sostanziali sono riassunte qui di seguito.

- Sono stati rafforzati gli obblighi dei vettori aerei e degli intermediari in termini di informazioni precontrattuali e di informazione in caso di interruzione del volo.
- Qualora, in caso di interruzione, un passeggero chieda il rimborso del volo, tale rimborso è automatico.
- Le norme in materia di riprotezione sono state notevolmente migliorate. Un vettore aereo deve fornire ai passeggeri alternative ai propri servizi (ad esempio servizi di un altro vettore aereo o altri mezzi di trasporto), in modo che i passeggeri arrivino a destinazione il più rapidamente possibile. Se il vettore aereo non offre una riprotezione entro tre ore dalla conferma della scelta di riprotezione da parte del passeggero, quest'ultimo può organizzarsi autonomamente.
- Sono inoltre chiarite e rafforzate le regole in materia di assistenza ai passeggeri e sono descritti in dettaglio i diritti relativi a ristoro, cibo e sistemazione. Qualora il vettore aereo non adempia ai propri obblighi di assistenza, i passeggeri hanno il diritto di organizzarsi autonomamente ed essere rimborsati dal vettore aereo entro 14 giorni.
- In linea con la direttiva sui pacchetti turistici, in caso di circostanze eccezionali, un vettore aereo può limitare la sistemazione prevista a tre pernottamenti, senza un tetto al prezzo dell'albergo. Il limite al numero di pernottamenti non si applica alle persone con esigenze specifiche.
- In caso di ritardo in pista, definito in base all'apertura e alla chiusura dei portelli, i passeggeri hanno diritto a un'assistenza minima e devono essere sbarcati dopo tre ore.
- Sono notevolmente rafforzati i diritti dei passeggeri con esigenze specifiche, come le persone a mobilità ridotta e le persone con disabilità, ma anche le donne incinte, i bambini e le persone con esigenze mediche specifiche. È vietato negare l'imbarco a persone con esigenze specifiche. Viene introdotta la possibilità di essere accompagnati da cani da assistenza riconosciuti e le persone con esigenze specifiche possono sedersi vicino ai propri accompagnatori. In caso di danneggiamento, smarrimento o distruzione di attrezzature per la mobilità o di lesioni o decesso di cani da assistenza riconosciuti, il vettore aereo deve fornire una sostituzione temporanea o una soluzione sostitutiva alternativa.

- Al fine di migliorare la parità di condizioni tra i vettori aerei dell'Unione e dei paesi terzi, la Commissione è incaricata di valutare, entro tre anni dall'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004, la fattibilità di un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento ai passeggeri provenienti da paesi terzi su voli operati da vettori aerei di paesi terzi e di raccomandare possibili vie da seguire per risolvere i conflitti di giurisdizione e i problemi connessi all'applicazione.
- Il Consiglio ha chiarito le dimensioni dell'effetto personale che costituisce un articolo di viaggio essenziale che i passeggeri possono portare in cabina a titolo gratuito.

IV. CONCLUSIONI

15. Il Consiglio ritiene che la sua posizione in prima lettura rappresenti un testo equilibrato che tiene conto di tutti i vari interessi in gioco. Attende con interesse discussioni costruttive con il Parlamento europeo in seconda lettura in vista dell'adozione del regolamento.
