

Bruxelles, 22 settembre 2025  
(OR. en, It, pt)

---

---

Fascicolo interistituzionale:  
2013/0072 (COD)

---

---

12909/25  
ADD 1

CODEC 1276  
AVIATION 122  
CONSOM 178

#### NOTA PUNTO "I/A"

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Proposta di 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 ( <b>prima lettura</b> ) - Adozione della posizione del Consiglio in prima lettura e della motivazione del Consiglio = Dichiarazioni

---

#### Dichiarazione dell'Estonia

L'Estonia esprime apprezzamento per i notevoli sforzi compiuti dalla presidenza polacca nel guidare le discussioni sulla proposta di revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo e per l'impegno profuso nel raggiungimento di un compromesso tra gli Stati membri. L'Estonia mantiene il suo impegno a stabilire norme chiare e semplici che garantiscano un'assistenza adeguata ai passeggeri. Al tempo stesso è importante mantenere un approccio equilibrato che tenga conto degli obblighi dei vettori aerei, favorendo in tal modo la sostenibilità del settore del trasporto aereo.

Il regolamento deve in primo luogo garantire che i passeggeri ricevano un'assistenza adeguata e siano in grado di raggiungere la loro destinazione non appena ragionevolmente possibile. Un sistema di compensazione chiaro e semplice è essenziale per ridurre al minimo i disagi durante le interruzioni dei voli e incentivare i vettori a effettuare i voli in ritardo piuttosto che cancellarli.

Nel corso dei negoziati sono state proposte varie soglie di ritardo. L'Estonia è favorevole all'introduzione di una soglia di ritardo uniforme di cinque ore per tutti i voli, indipendentemente dalla lunghezza del viaggio, a norma dell'articolo 7 del regolamento 261/2004. La nostra motivazione dettagliata è la seguente:

1. l'uso di una soglia unica semplifica il regolamento, rende più semplici i calcoli delle compensazioni e chiarisce le norme in materia di compensazioni per i passeggeri;
2. dal punto di vista del passeggero, le conseguenze dei ritardi dei voli sono sostanzialmente le stesse, indipendentemente dalle distanze coperte dai voli. Pertanto, non è necessario prevedere soglie di compensazione distinte sulla base della distanza, dal momento che i disagi subiti a causa dei ritardi non variano;
3. nella maggior parte dei casi, cinque ore sono un lasso di tempo sufficiente perché le compagnie aeree possano riparare l'aereo, trovare un altro aeromobile o fornire voli alternativi.

Alla luce di tali considerazioni, la soglia di sei ore suggerita dalla presidenza nella proposta di compromesso è per noi inaccettabile. L'Estonia ritiene che i ritardi pari o superiori a cinque ore comportino disagi notevoli per i passeggeri e debbano essere oggetto di compensazione.

Data l'importanza della questione, l'Estonia non è in grado di dare il suo avallo all'accordo politico in merito al regolamento sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo e pertanto si asterrà.

### **Dichiarazione della Lituania**

La Lituania ribadisce il suo sostegno generale agli obiettivi della proposta relativa ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo e riconosce i costanti sforzi della presidenza del Consiglio e degli Stati membri per raggiungere un accordo su tale importante fascicolo.

Tuttavia, pur riconoscendo i progressi compiuti rispetto alle prime discussioni, la Lituania continua a nutrire preoccupazione per il fatto che, allo stato attuale del progetto, alcuni elementi chiave dello stesso rischiano comunque di indebolire la protezione dei passeggeri rispetto all'attuale quadro normativo. Le disposizioni dell'articolo 7 della proposta continuano a essere problematiche poiché possono ridurre il livello di protezione dei diritti dei passeggeri in caso di interruzione del volo o di ritardo all'arrivo a seguito di riprotezione dopo la cancellazione. Tali cambiamenti possono comportare tempi di attesa più lunghi e compensazioni ridotte, abbassando quindi le legittime aspettative dei passeggeri in termini di qualità del servizio.

La Lituania sottolinea che il principale obiettivo della legislazione a tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo dovrebbe rimanere quello della semplificazione e modernizzazione delle norme esistenti, garantendo chiarezza giuridica per tutte le parti e, nel contempo, una protezione giusta ed efficace per i passeggeri. Osserviamo inoltre che l'Unione europea dispone di altri mezzi per promuovere la competitività del proprio settore del trasporto aereo. Ciononostante, tale obiettivo non può essere raggiunto a scapito dei passeggeri.

In conclusione, la Lituania resta del parere che la protezione dei passeggeri sia la pietra angolare di questa iniziativa legislativa e debba restarne il fulcro, in modo da garantire che essa rivesta un valore reale e duraturo per la società europea.

### **Dichiarazione dell'Ungheria**

Come sottolineato dagli Stati membri durante il dibattito orientativo organizzato dalla presidenza ungherese nel 2024, gli obiettivi principali della modifica del regolamento sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo sono, tra l'altro, la semplificazione delle misure e il raggiungimento di un equilibrio tra gli interessi dei passeggeri e quelli del settore.

Fin dall'inizio, l'Ungheria ha sollevato la questione della mancanza di dati e analisi sufficienti che confermino l'efficacia delle misure proposte e l'equilibrio tra gli interessi dei passeggeri e quelli del settore. Abbiamo anche espresso preoccupazione per l'introduzione, nel regolamento, di un obbligo di compensazione in caso di ritardo senza che siano stati effettuati i necessari studi di contesto per analizzarne l'efficacia e le possibili diverse opzioni strategiche.

L'Ungheria non si oppone di per sé all'introduzione della compensazione in caso di ritardo. Tuttavia, riteniamo che siano necessarie ulteriori considerazioni per poter stabilire il giusto equilibrio tra gli interessi del settore e la protezione dei passeggeri. Per questo motivo, in occasione del Consiglio "Trasporti" del giugno 2025, abbiamo sostenuto l'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo solo a condizione che la Commissione europea preparasse per i prossimi negoziati interistituzionali un'analisi contenente dati più dettagliati rispetto a quelli ricevuti in precedenza. In base a quanto da noi richiesto, tale analisi avrebbe dovuto includere informazioni aggiornate provenienti sia dai passeggeri che dal settore, descrivendo e valutando gli impatti previsti del regolamento.

Il "contributo tecnico" presentato dalla Commissione non fornisce alcun elemento di prova sostanziale a conferma del fatto che l'obbligo di compensazione in caso di ritardo ridurrebbe effettivamente il numero di ritardi dei voli e che tale misura è la più adatta a conseguire tale risultato. La Commissione fa ancora riferimento principalmente a studi vecchi e obsoleti, fa uso di ipotesi ("ritardi presumibilmente imputabili alle compagnie aeree"), anziché di dati e analisi reali, e fornisce dati sui ritardi solo per il mese di luglio 2025, il che è chiaramente insufficiente per costituire la base di qualsiasi misura sostanziale. Inoltre, la Commissione ritiene che le misure possano porre le compagnie aeree europee in una situazione di svantaggio competitivo e riconosce che al momento non esistono dati su altri fattori che possono avere un impatto sulla competitività relativa. La Commissione rileva inoltre il crescente onere che grava sugli organismi nazionali di applicazione. Essa "suppone" che l'elencazione di circostanze eccezionali possa alleviare tale onere, ma la situazione è di fatto molto più complessa, dato che i ritardi non sono causati da un unico fattore e, pertanto, l'esistenza di circostanze eccezionali deve comunque essere determinata caso per caso.

Da ultimo, ma non per importanza, il testo — a nostro avviso — non semplifica, bensì complica ulteriormente le misure, rendendo molto difficile per i viaggiatori comprendere i propri diritti.

In tale contesto, desideriamo sottolineare ancora una volta che non saremo in grado di sostenere l'accordo che dovrà essere raggiunto con il Parlamento europeo, a meno che non si dimostri chiaramente l'efficacia delle misure e il raggiungimento di un equilibrio tra gli interessi dei passeggeri e quelli del settore.

Per una spiegazione più dettagliata della nostra posizione, si rimanda all'[allegato](#).

## Allegato

### **La proposta della Commissione del 2001**

L'obbligo per i vettori di risarcire i passeggeri in caso di ritardo non era l'intenzione originaria della Commissione. Nella sua proposta originaria la Commissione affermava "Benché i ritardi comportino per i passeggeri disagi e frustrazioni simili a quelli subiti in caso di negato imbarco o di cancellazione del volo, la differenza tra queste due situazioni sta nel fatto che l'operatore è di massima responsabile di un negato imbarco e della cancellazione di un volo (salvo nei casi che esulano dalla sua responsabilità), ma non necessariamente di un ritardo. I ritardi sono infatti spesso imputabili al sistema di gestione del traffico aereo e alla insufficiente capacità degli aeroporti. Come indicato nella comunicazione sulla protezione dei passeggeri del traffico aereo, la Commissione ritiene che nelle circostanze attuali gli operatori non debbano essere tenuti ad indennizzare i passeggeri vittime di ritardi."<sup>1</sup>

### **Decisioni della CGUE**

Sebbene secondo l'interpretazione — estremamente controversa — della Corte di giustizia, le compagnie aeree siano tenute a risarcire i passeggeri per i ritardi prolungati, la nostra posizione è che non sussiste alcun obbligo di codificare le decisioni della CGUE.

Anche la proposta della Commissione relativa alle compensazioni in caso di ritardo si discosta dall'esatta decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

### **Mancanza di dati e analisi**

Desideriamo ribadire che al momento non vi sono prove sufficienti a sostegno del fatto che obbligare le compagnie aeree a pagare una compensazione pecuniaria in caso di ritardi conseguirà l'obiettivo auspicato di ridurre il numero di voli in ritardo.

Se l'introduzione della compensazione in caso di ritardo è finalizzata soltanto a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri (e non a ridurre il numero di voli in ritardo), occorre valutare attentamente se sia giusto imporre tutti gli oneri ai vettori aerei, se questi ultimi possano rivalersi sui terzi che causano il ritardo o che vi contribuiscono per gli importi versati a titolo di compensazione pecuniaria a seguito di ritardi, e se esistano soluzioni alternative praticabili. Finora tale analisi non è stata effettuata.

---

<sup>1</sup> COM(2001) 784 def., punto 23 della relazione.

Prima di introdurre l'obbligo di compensazione in caso di ritardo, occorre esaminare in che misura i fattori menzionati nella proposta della Commissione del 2001 siano cambiati. L'introduzione di un nuovo obbligo nel regolamento richiede un'analisi della sua efficacia per il conseguimento degli obiettivi auspicati così come del suo impatto sui portatori di interessi.

Più specificamente, desideriamo fare riferimento agli orientamenti della Commissione per legiferare meglio<sup>2</sup>, in base ai quali le valutazioni d'impatto raccolgono elementi (compresi i risultati di valutazioni) per esaminare se una futura azione dell'UE, legislativa o non legislativa, sia giustificata e, in caso affermativo, analizzare come questa possa essere configurata al meglio per conseguire gli obiettivi strategici perseguiti. Le valutazioni d'impatto devono individuare e descrivere il problema da affrontare, stabilire gli obiettivi dell'azione dell'UE, formulare opzioni strategiche, valutarne i potenziali impatti e, se del caso, individuare l'opzione preferibile nonché definire le modalità di monitoraggio e valutazione dei risultati attesi. Effettuare una valutazione d'impatto significa raccogliere e analizzare dati a sostegno dell'elaborazione delle politiche. Ciò comporta la verifica dell'esistenza di un problema, l'individuazione delle cause sottostanti, la valutazione della necessità di un'azione dell'UE e l'analisi dei vantaggi e degli svantaggi delle soluzioni disponibili.

Riguardo alla questione delle compensazioni in caso di ritardo, siffatte valutazioni non sono disponibili.

È piuttosto insolito che la Commissione proponga l'introduzione di nuove misure legislative senza aver raccolto e studiato i necessari dati a sostegno della sua iniziativa.

### **Risultati degli studi del 2012 e del 2020 relativi ai ritardi**

Nel rispondere alle nostre preoccupazioni, la Commissione ha fatto riferimento allo studio del 2020<sup>3</sup> e alla valutazione d'impatto del 2013<sup>4</sup> (basata sullo studio del 2012<sup>5</sup>), sottolineando che il numero di ritardi imputabili alle compagnie aeree è sceso dall'80 % al 70 % e che è difficile analizzare l'effetto delle compensazioni su tale riduzione.

---

<sup>2</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en?prefLang=it](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en?prefLang=it).

<sup>3</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=swd:SWD\\_2013\\_0062](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=swd:SWD_2013_0062).

<sup>5</sup> [https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d\\_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf](https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf).

Lo studio del 2020 conferma che il numero complessivo di voli in ritardo è aumentato in modo significativo negli ultimi anni ed è quasi raddoppiato tra il 2014 e il 2018<sup>6</sup>. A tale riguardo la Commissione fa riferimento<sup>7</sup> ai dati sui ritardi forniti dal CODA (Central Office for Delay Analysis), secondo cui nel periodo tra il 2011 e il 2018 la percentuale di ritardi imputabili alle compagnie aeree era compresa tra il 70 % e l'80 % circa, e tale percentuale era scesa da circa l'80 % nel 2011 a circa il 70 % nel 2018 in conseguenza di un aumento dei ritardi classificati come circostanze eccezionali, ad esempio ritardi nelle operazioni di controllo del traffico aereo (ritardi ATC). Tuttavia, tali dati dimostrano solo che i ritardi imputabili alle compagnie aeree sono calati a fronte di un aumento dei ritardi ATC, ma non è noto se siano diminuiti rispetto al periodo precedente. La figura 2.6 di tale studio mostra chiaramente l'aumento dei ritardi imputabili alle compagnie aeree.

Lo studio rileva che, sebbene sia possibile che il regolamento (CE) n. 261/2004 incida marginalmente sulla percentuale di voli in ritardo, il suo impatto non sembra essere significativo rispetto ad altri fattori<sup>8</sup>.

Lo studio conferma inoltre che non è facile individuare con precisione le responsabilità dei ritardi<sup>9</sup> e considera imputabili alle compagnie aeree tutti i ritardi non causati da circostanze eccezionali<sup>10</sup>.

Lo studio del 2012 conferma che vi è un notevole disaccordo tra i portatori di interessi sull'interpretazione della nozione di "circostanze eccezionali"<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda i costi dovuti al versamento di compensazioni in caso di ritardo, lo studio del 2012 ne aveva già evidenziato un aumento significativo<sup>12</sup>. A tale riguardo vorremmo evidenziare che oggi i passeggeri potrebbero essere molto più consapevoli dei loro diritti rispetto al 2012, il che si tradurrebbe in costi ancora più elevati per le compagnie aeree.

---

<sup>6</sup> Punto 2.31.

<sup>7</sup> Punto 2.45.

<sup>8</sup> Punto 2.37.

<sup>9</sup> Punto 2.46, nota.

<sup>10</sup> Punto 2.43.

<sup>11</sup> Punto 7.41.

<sup>12</sup> punto 7.53, figura 7.5.

## Questioni essenziali

A nostro avviso, occorre approfondire le questioni seguenti:

1. se esista un tipo di ritardo che favorisce gli interessi delle compagnie aeree;
2. se sia auspicabile obbligare le compagnie aeree a pagare compensazioni per ritardi non dovuti ai loro interessi commerciali e dei quali non sono responsabili, tenendo presente che le compagnie aeree non sono di fatto in grado di esigere a loro volta tali importi dalle parti responsabili<sup>13</sup>;
3. se l'equilibrio tra la protezione dei passeggeri e gli interessi del settore sarebbe raggiunto con l'introduzione di una compensazione in caso di ritardo, tenendo presente che le compagnie aeree non possono nemmeno invocare le circostanze eccezionali in caso di ritardi a catena e che l'esistenza di circostanze eccezionali è spesso difficile da accertare data la molteplicità dei fattori che determinano il ritardo di un singolo volo<sup>14</sup>;
4. se costi di compensazione più elevati a carico delle compagnie aeree determineranno tariffe più elevate, con possibili ripercussioni anche sulla competitività;
5. se esista un modo migliore per garantire un'elevata protezione dei consumatori e rispettare nel contempo gli interessi del settore;
6. se il carico di lavoro degli organismi nazionali di applicazione aumenterà.

Riteniamo che tali considerazioni richiedano la raccolta di dati supplementari e un'analisi più approfondita.

Inoltre, sono necessari sforzi significativi per rendere il regolamento (ossia i diritti dei passeggeri) di facile comprensione per i viaggiatori.

---

<sup>13</sup> Cfr. studio del 2012, punti 7.113 e 7.123.

<sup>14</sup> Cfr. lo studio del 2020, punto 2.46, nota.

## **Proposta**

A nostro avviso, l'approvazione affrettata di modifiche può portare ancora una volta all'adozione di un regolamento inefficiente. Proponiamo pertanto che le questioni menzionate nel presente documento siano analizzate approfonditamente così da riuscire a stabilire l'equilibrio auspicato tra la protezione dei passeggeri e gli interessi del settore e adottare un regolamento in grado di resistere alla prova del tempo.

### **Dichiarazione del Portogallo**

Il Portogallo ringrazia la presidenza polacca e le presidenze precedenti per il lavoro svolto nell'ambito dei negoziati sulle modifiche al regolamento relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

Il Portogallo ha sempre sostenuto che qualsiasi revisione del regolamento, oltre a semplificarne l'attuazione, dovrebbe soprattutto mantenere o rafforzare i diritti dei passeggeri, per permettere loro di continuare a beneficiare di una protezione che ha servito da modello in altre parti del mondo.

A tale riguardo, l'accordo politico che è stato votato dalla maggioranza non risponde alle aspettative dei passeggeri, in particolare per quanto riguarda le soglie in termini di distanza o i tempi di percorrenza e ciò ha un impatto significativo sugli Stati membri geograficamente più distanti dal centro del continente europeo e nelle regioni periferiche. Le soglie approvate rappresentano un passo indietro per quanto riguarda i diritti dei passeggeri e il Portogallo voterà contro l'accordo politico.

Tuttavia, durante i negoziati successivi con il Parlamento europeo, il Portogallo esprimerà la sua volontà di continuare a sostenere in modo costruttivo un miglioramento sostanziale della legislazione dell'Unione europea che risponda alle aspettative di tutti i portatori di interessi, in particolare i passeggeri, i cui interessi sono tutelati dal regolamento in questione sin dal 2004.