

Bruxelles, 1° ottobre 2025
(OR. en)

13442/25

**Fascicolo interistituzionale:
2013/0072 (COD)**

**AVIATION 130
CONSOM 194
CODEC 1408**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	30 settembre 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante la posizione del Consiglio in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 630 final.

All.: COM(2025) 630 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2025
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo
e del Consiglio recante modifica del 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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo
e del Consiglio recante modifica del 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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM (2013) 130 final - 2013/0072 COD):	13 marzo 2013.
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	11 luglio 2013.
Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura:	5 febbraio 2014.
Data di trasmissione della proposta modificata:	N/D
Data di adozione della posizione del Consiglio:	29 settembre 2025.

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta mira a migliorare l'applicazione dei diritti dei passeggeri. In primo luogo, chiarisce i principi fondamentali e i corrispondenti diritti dei passeggeri che in passato hanno dato luogo a numerose controversie tra le compagnie aeree e i passeggeri. In secondo luogo, migliora e coordina meglio le strategie di applicazione attuate a livello nazionale. La proposta mira inoltre a prestare maggiore attenzione alle capacità finanziarie dei vettori aerei e a garantire una migliore applicazione dei diritti dei passeggeri in caso di errori nella gestione del bagaglio.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

La posizione del Consiglio adottata in prima lettura il 29 settembre 2025 rispecchia l'accordo politico raggiunto dal Consiglio il 5 giugno 2025,

i cui punti principali sono riportati di seguito:

Regolamento (CE) n. 261/2004 (diritti dei passeggeri nel trasporto aereo)

Soglie di risarcimento – Il Consiglio ha ridotto da tre a due il numero di fasce di distanza: una per le tratte aeree fino a 3 500 km e una per le tratte superiori a 3 500 km. In caso di ritardo, ha fissato le soglie di risarcimento a 4 ore per le tratte fino a 3 500 km e a 6 ore per le tratte superiori a 3 500 km. Gli importi del risarcimento sono stati adeguati rispettivamente a 300 EUR e 500 EUR e saranno riesaminati in una prima relazione della Commissione 3 anni dopo la data di applicazione del regolamento riveduto. Tali disposizioni mirano a tutelare i diritti dei passeggeri, tenendo conto al contempo dell'onere finanziario dei vettori aerei.

Il **diritto al risarcimento** in caso di **cancellazione** del volo è esteso ai casi in cui i passeggeri siano informati della cancellazione meno di 14 giorni prima della partenza e scelgano il rimborso o la riprotezione in una data successiva, a loro discrezione. In caso di cancellazione, la compagnia aerea deve fornire ai passeggeri moduli precompilati per le richieste di risarcimento. Ciò rafforza i diritti dei passeggeri.

I diritti al rimborso, alla riprotezione e al risarcimento sono estesi ai casi di **ritardo prolungato alla partenza** e di **perdita di coincidenze**, come proposto dalla Commissione.

Ruolo degli organismi nazionali di applicazione (ONA) e degli organismi extragiudiziali: come proposto dalla Commissione, è chiarito il ruolo degli ONA (monitoraggio generale) rispetto a quello degli organismi (composizione extragiudiziale delle controversie) che si occupano dei reclami individuali.

Tuttavia il Consiglio ha eliminato la possibilità per la Commissione di chiedere agli ONA di indagare in merito a specifiche pratiche sospette da parte di uno o più vettori aerei e di riferire le sue conclusioni alla Commissione. Il rafforzamento del ruolo degli ONA risulta pertanto meno ambizioso rispetto alla proposta della Commissione. (Il Consiglio ha proceduto allo stesso modo con una disposizione analoga proposta per i diritti dei passeggeri di altri modi di trasporto e per i diritti dei passeggeri dei trasporti multimodali nei suoi orientamenti generali riguardanti i documenti COM(2023) 752 e 753).

Nella **composizione extragiudiziale delle controversie** (articolo 16 bis), la scelta del meccanismo è lasciata agli Stati membri. La Commissione ritiene necessario evitare che la procedura dell'ONA si svolga senza garanzie procedurali. Su questo punto la posizione del Consiglio si discosta dalla proposta della Commissione.

Sono inoltre necessari ulteriori adeguamenti per quanto riguarda la relazione con la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie (ADR) per garantire che nessuna disposizione del regolamento impedisca ai consumatori di sottoporre le proprie controversie individuali agli organismi di risoluzione alternativa a norma della direttiva 2013/11/UE, né limiti l'obbligo degli Stati membri di garantire l'accesso all'ADR nel settore del trasporto aereo.

Relazione degli ONA: gli ONA sono tenuti a riferire in merito alle proprie attività solo ogni 5 anni. Ciò è considerato meno ambizioso rispetto alla relazione annuale prevista dalla proposta della Commissione e non consente di monitorare le attività degli ONA in modo più regolare. (Per gli altri modi di trasporto, gli ONA devono pubblicare relazioni ogni 2 anni. Per i dettagli più recenti, si veda il regolamento (UE) 2021/782 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario).

Risarcimento: norme più chiare sui termini relativi ai reclami e al risarcimento per i passeggeri che presentano reclami nei confronti di vettori e intermediari, con termini precisi e l'obbligo di comunicare tali norme ai passeggeri e di fornire ai passeggeri una risposta in merito. I passeggeri dispongono di un termine di 6 mesi per presentare una richiesta di risarcimento o un reclamo al vettore aereo; il vettore aereo deve versare il risarcimento o fornire una risposta motivata entro 14 giorni. Ciò è in linea con gli obiettivi della Commissione.

Tuttavia, l'obbligo di risarcimento è limitato al vettore aereo che opera il singolo volo interessato dall'interruzione, mentre in base alle norme vigenti (come interpretate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause C-502/18 *České aerolinie*, C-367/20 *KLM* e C-561/20 *United Airlines*) i passeggeri possono chiedere il risarcimento a uno qualsiasi dei vettori che operano una tratta del viaggio. Tale limitazione non è stata proposta dalla Commissione.

Circostanze eccezionali: il Consiglio ha ampliato l'elenco non esaustivo di circostanze eccezionali che possono comportare l'esenzione dei vettori aerei dal pagamento del risarcimento e ha aggiunto l'obbligo per i vettori aerei di fornire una risposta entro un determinato termine con una spiegazione chiara e motivata. La Commissione sarebbe tenuta a rivedere l'elenco ogni 3 anni e a proporre, se del caso, un aggiornamento.

Tale aggiornamento può essere adottato solo secondo la procedura legislativa ordinaria e non attraverso la procedura di comitato, come indicato nella proposta della Commissione. Ciò non consente di chiarire rapidamente l'interpretazione dell'elenco né di aggiornarlo ai fini della certezza del diritto. L'esperienza dimostra che la procedura legislativa richiede solitamente più di 3 anni per i diritti dei passeggeri del trasporto aereo. Di conseguenza, se l'elenco dovesse essere aggiornato ogni 3 anni, il regolamento sarebbe costantemente soggetto a revisione da parte del legislatore.

Ritardo in pista: dopo 3 ore i passeggeri hanno la possibilità di scegliere tra la riprotezione e il rimborso del biglietto, nonché il diritto di sbarco. Si tratta di una soglia più breve rispetto alle 5 ore proposte dalla Commissione.

Mancata presentazione all'imbarco: in luogo del divieto parziale proposto dalla Commissione, è stabilito un divieto totale delle politiche in caso di mancata presentazione all'imbarco per i voli di ritorno, senza condizioni annesse. Secondo la proposta della Commissione, le compagnie aeree sarebbero autorizzate a richiedere ai passeggeri il pagamento di un supplemento per poter imbarcarsi su un volo di ritorno qualora non si presentino per il volo di andata. La Commissione ha deciso di non vietare completamente la politica in caso di mancata presentazione all'imbarco perché un divieto totale impedirebbe alle compagnie aeree o ne indebolirebbe la capacità di offrire voli indiretti a prezzi inferiori rispetto ai voli diretti, violando così la concorrenza. Tuttavia tale disposizione risulta accettabile per la Commissione in quanto rafforza i diritti dei passeggeri.

Diritto all'assistenza: sono stati rafforzati i diritti dei passeggeri a ricevere assistenza durante l'attesa a causa di un'interruzione del volo; sono stati aggiunti i dettagli relativi alla fornitura di bevande, pasti e sistemazione in albergo. Ciò comporta maggiori vantaggi per i passeggeri rispetto alla proposta della Commissione.

Miglioramento dei diritti dei passeggeri con esigenze specifiche: i diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta, ma anche delle donne in stato di

gravidanza, dei bambini e delle persone con esigenze mediche specifiche, sono notevolmente rafforzati. È vietato negare l'imbarco a persone con esigenze specifiche. È introdotta la possibilità di essere accompagnati da cani da assistenza riconosciuti e agli accompagnatori di tali passeggeri o di un minore deve essere offerta gratuitamente la possibilità di occupare posti adiacenti, a seconda della disponibilità. Ciò comporta maggiori vantaggi per i passeggeri rispetto alla proposta della Commissione.

Diritto all'informazione: sono rafforzati i diritti dei passeggeri a essere informati in merito ai propri diritti, agli obblighi dei vettori aerei e degli intermediari in termini di informazioni precontrattuali e di informazioni in caso di interruzione del viaggio. Tali disposizioni apportano maggiori vantaggi per i passeggeri rispetto alla proposta della Commissione.

Correzione dei nomi dei passeggeri: gli errori di ortografia commessi dai passeggeri durante la prenotazione o le modifiche dei nomi dopo la prenotazione possono essere corretti senza alcun costo, fino a 48 ore prima della partenza, come indicato nella proposta della Commissione; tale diritto è stato esteso anche ai casi di modifica amministrativa dei nomi.

Qualora un volo faccia parte di un pacchetto ai sensi della direttiva (UE) 2015/2302, si chiarisce che il risarcimento a norma del regolamento (CE) n. 261/2004 può essere detratto dal risarcimento ricevuto dall'organizzatore del pacchetto, per evitare che il passeggero riceva un risarcimento eccessivo. Tale aggiunta è in linea con la proposta originaria della Commissione.

Proroga di alcuni termini di pagamento – Rimborso: aumento del termine per il rimborso da parte dei vettori aerei che passa dagli attuali 7 giorni a 14 giorni (in linea con il termine di rimborso a norma della direttiva sui pacchetti turistici e del regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus; il termine previsto dal regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario è di 30 giorni, mentre quello previsto dal regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano su navi rimane a 7 giorni); risarcimento in caso di negato imbarco: aumento del termine per il rimborso che passa dall'attuale "immediatamente" a 7 giorni. La Commissione non aveva proposto modifiche a tali periodi, che risultano meno vantaggiosi per i passeggeri rispetto a quelli attuali.

Riprotezione su altri vettori o modi di trasporto: prima di procedere alla riprotezione, i vettori aerei devono offrire ai passeggeri diverse opzioni in modo che possano raggiungere la loro destinazione non appena possibile. Tali alternative sono soggette all'accordo del passeggero e comprendono la riprotezione su un altro vettore aereo o con altri modi di trasporto. Tali disposizioni sono in linea con gli obiettivi della proposta della Commissione.

Riprotezione autonoma da parte dei passeggeri qualora il vettore aereo non offra loro una riprotezione entro 3 ore, con un limite di costo pari a quattro volte il costo della prenotazione iniziale (nel caso in cui i passeggeri ritengano tale massimale inaccettabile, possono comunque insistere affinché il vettore provveda alla riprotezione). Questa nuova disposizione rafforza i diritti dei passeggeri in caso di interruzione del viaggio.

Maggiore attenzione alle capacità finanziarie dei vettori aerei: come spiegato alla voce "soglie di risarcimento", la soglia temporale per il pagamento del risarcimento è aumentata a 4 ore per i voli fino a 3 500 km e i voli intra-UE e a 6 ore per i voli superiori a 3 500 km. Inoltre

il termine per il rimborso è portato da 7 a 14 giorni di calendario e a 30 giorni in caso di attivazione dei piani di emergenza; l'elenco di circostanze eccezionali originariamente proposto è ampliato. In caso di circostanze eccezionali, il vettore aereo può porre un limite di tre notti per la sistemazione offerta, tranne per le persone con esigenze specifiche. Ciò è in linea con gli obiettivi della Commissione.

L'obbligo per gli Stati membri di informare regolarmente la Commissione in merito all'interpretazione e all'applicazione nazionale del regolamento, nonché la possibilità per la Commissione di decidere in merito alle questioni da affrontare in tali relazioni mediante atti di esecuzione, sono stati soppressi. Su questo punto la posizione del Consiglio si discosta dalla proposta della Commissione.

Revisione dell'ambito di applicazione del regolamento: il Consiglio ha aggiunto all'articolo 17, paragrafo 2, lettera a), l'obbligo per la Commissione di includere nella prima relazione (tre anni dopo la data di applicazione del regolamento) una valutazione sulla necessità e sulla fattibilità di una revisione dell'ambito di applicazione del regolamento al fine di rafforzare ulteriormente la protezione dei passeggeri e la parità di condizioni tra i vettori dell'Unione e dei paesi terzi. Ciò includerebbe una possibile estensione dell'ambito di applicazione ai voli in arrivo operati da vettori di paesi terzi.

Regolamento (CE)n. 2027/97 (responsabilità dei vettori aerei):

Norme più chiare sulla responsabilità riguardante le attrezzature per la mobilità delle persone a mobilità ridotta: per quanto riguarda le persone a mobilità ridotta, il testo include disposizioni più chiare e rafforzate in materia di responsabilità in caso di distruzione o danneggiamento delle attrezzature registrate per la mobilità, comprese lesioni, anche letali, ai cani da assistenza, nonché gli obblighi dei vettori aerei relativi alla fornitura immediata di attrezzature sostitutive temporanee/gratuite e di soluzioni temporanee per sostituire i cani da assistenza. Tali disposizioni risultano più ambiziose rispetto alla proposta della Commissione.

Accesso più agevole ai moduli di reclamo: i vettori aerei sono tenuti a fornire ai passeggeri moduli di reclamo in un formato accessibile e a metterli a disposizione anche delle persone che non utilizzano strumenti digitali, il che costituisce un miglioramento per i passeggeri rispetto alla proposta originaria della Commissione. Tuttavia, la Commissione aveva proposto l'istituzione di sportelli fisici per i passeggeri nell'aeroporto, proposta che non è stata accolta dal Consiglio. A tale riguardo la posizione del Consiglio comporta vantaggi minori per i passeggeri rispetto alla proposta della Commissione.

Bagagli: il Consiglio stabilisce le dimensioni di un "effetto personale" che i passeggeri hanno sempre il diritto di portare in cabina senza costi aggiuntivi: deve poter essere riposto sotto il sedile davanti al passeggero o non superare le dimensioni di 40 x 30 x 15 cm. Inoltre, qualora un effetto personale o un bagaglio a mano non possa essere portato in cabina per motivi specifici, quali motivi di sicurezza, motivi di capacità o un cambiamento del tipo di aeromobile, può essere riposto nella stiva senza costi aggiuntivi.

La proposta della Commissione non disciplinava le dimensioni del bagaglio a mano. Nella sua posizione in prima lettura, il Consiglio fa esplicito riferimento al bagaglio a mano e definisce le dimensioni di un "effetto personale". La Commissione osserva che si tratta di una franchigia minima e che, nella pratica, molti passeggeri beneficiano già di

queste dimensioni o di una franchigia maggiore per il bagaglio a mano su molte compagnie aeree.

Obbligo di informazione specifico per quanto riguarda le persone a mobilità ridotta, compresi gli obblighi del vettore aereo di offrire loro il diritto di effettuare gratuitamente una dichiarazione speciale di interesse sul valore delle loro attrezzature per la mobilità. Questa disposizione è in linea con le finalità della Commissione.

Informazioni sui bagagli: informazioni più dettagliate che sia vettori aerei che gli intermediari devono fornire in merito alle dimensioni massime autorizzate per i bagagli, alle condizioni specifiche per gli oggetti di valore/fragili, come gli strumenti musicali, nonché alla trasparenza riguardo i costi aggiuntivi. Questa disposizione è in linea con le finalità della Commissione.

Diritto di trasportare strumenti musicali in cabina: ai passeggeri è consentito trasportare uno strumento musicale nella cabina passeggeri di un aeromobile nel rispetto delle norme di sicurezza in vigore, nonché delle specifiche tecniche e dei limiti dell'aeromobile in questione. Questa disposizione è in linea con le finalità della Commissione.

La proposta della Commissione imponeva agli **ONA di applicare anche le disposizioni del regolamento (CE) n. 2027/97** relative ai diritti dei passeggeri in caso di ritardo, smarrimento o danneggiamento dei bagagli, compresi i reclami relativi alle attrezzature per la mobilità dei passeggeri con disabilità e/o a mobilità ridotta. Il Consiglio ha soppresso tale requisito. La posizione del Consiglio a tale riguardo si discosta dalla proposta della Commissione.

La **possibilità per la Commissione di adeguare periodicamente i limiti di responsabilità** stabiliti dalla convenzione di Montreal mediante atti delegati è stata sostituita da un riferimento dinamico ai limiti stabiliti dalla convenzione di Montreal, aggiornati da ultimo dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO). Questa soluzione risulta meno adatta per quanto riguarda la certezza del diritto. Su questo punto la posizione del Consiglio si discosta dalla proposta della Commissione.

4. CONCLUSIONI

La Commissione può sostenere nel complesso l'accordo politico riflesso nella posizione del Consiglio in prima lettura. Pur ritenendo che la posizione del Consiglio, raggiunta a maggioranza qualificata, non soddisfi tutti gli obiettivi essenziali della sua proposta, la Commissione la considera complessivamente accettabile come base per avviare negoziati con il Parlamento europeo.