

Bruxelles, 22 novembre 2024
(OR. en)

15399/24

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

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	WK 13861/24 REV1
n. doc. Comm.:	07615/13
Oggetto:	Diritti dei passeggeri del trasporto aereo – Dibattito orientativo

1. Nella sessione del Consiglio TTE (Trasporti) del 5 dicembre 2024 i ministri saranno invitati a tenere un dibattito orientativo incentrato sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo. La presidenza ha preparato un documento informativo e quesiti (in allegato) per contribuire a strutturare la discussione.
2. Fatta salva la conferma da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti, si invitano i ministri a tenere un dibattito orientativo sulla base del documento informativo e dei quesiti figuranti nell'allegato.

DIRITTI DEI PASSEGGERI DEL TRASPORTO AEREO - DOCUMENTO INFORMATIVO**1. Introduzione**

I diritti dei passeggeri del trasporto aereo sono specificati in vari atti legislativi dell'UE. Nel 2023 inoltre la Commissione ha presentato due proposte aggiuntive che si applicheranno altresì ai passeggeri del trasporto aereo. Il quadro giuridico dell'UE relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo, come indicato nell'addendum, è complesso e di conseguenza difficile da interpretare e attuare efficacemente.

In numerose occasioni gli organi giurisdizionali nazionali hanno chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) di chiarire alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo. La Commissione aggiorna periodicamente una rassegna tematica delle sentenze pertinenti in materia di diritti dei passeggeri del trasporto aereo. La versione di marzo 2022 della sintesi delle sentenze più pertinenti della CGUE contiene 86 sentenze e la stessa CGUE ha pubblicato un opuscolo che riassume alcune delle sue decisioni che interpretano varie disposizioni dei regolamenti sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

Va osservato che, in alcune delle sue sentenze, la CGUE si è discostata dall'intento originario dei legislatori (ossia il risarcimento in caso di ritardo prolungato, l'interpretazione delle circostanze eccezionali).

Date le difficoltà di interpretazione dei regolamenti sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo, la Commissione ha pubblicato orientamenti interpretativi (cfr. addendum).

Nel marzo 2013 la Commissione ha proposto una revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 e del regolamento (CE) n. 2027/97¹. Gli obiettivi della proposta sono 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 dei passeggeri e quelli dell'industria. A tal fine, la Commissione ha proposto di chiarire le zone grigie e colmare le lacune, semplificare il trattamento dei reclami, coordinare meglio le strategie di applicazione e garantire costi finanziari realistici per le compagnie aeree.

Il Parlamento europeo ha completato la sua prima lettura a febbraio 2014.

In sede di Consiglio, le presidenze LT, EL e LV hanno compiuto progressi significativi prima che il fascicolo venisse bloccato nel 2015 per via di considerazioni non correlate al fascicolo stesso. La presidenza FI ha ripreso a lavorare sul fascicolo nel 2019, mentre a giugno 2020 la presidenza HR era sulla buona strada verso un possibile orientamento generale, quando i progressi sono stati ostacolati dalla crisi COVID-19.

2. Problemi individuati nell'applicazione del regolamento sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo

Uno studio commissionato dalla Commissione nel 2018 e pubblicato nel 2020² ha individuato una serie di carenze e sostenuto il rilancio delle discussioni sulla proposta della Commissione del 2013:

a. Dal punto di vista dei passeggeri

¹ Doc. ST 7615/13.

² [*Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \(Studio sul livello attuale di protezione dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo nell'UE\) - Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.*](#)

Il regolamento (CE) n. 261/2004 è di difficile comprensione e interpretazione e la relativa giurisprudenza ne ha aumentato la complessità. In generale i passeggeri si aspettano un sistema semplice che garantisca risultati equi, ma si imbattono invece in un sistema complicato e poco trasparente. Inoltre le lacune dell'attuale quadro giuridico, come l'assenza di termini per il risarcimento, fanno sì che i passeggeri riscontrino difficoltà nel far valere i propri diritti.

Il regolamento sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo è complementare ad altri atti legislativi dell'UE (ad esempio la direttiva sui pacchetti turistici). Inoltre, l'interazione tra il sistema di ricorso dedicato ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo (ad es. le domande iniziali di risarcimento alle compagnie aeree, quindi i reclami agli organismi nazionali di applicazione laddove la domanda iniziale non è stata trattata) e gli strumenti di applicazione a livello privato più ampiamente disponibili (meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR), tribunali), unitamente al coinvolgimento delle agenzie di reclamo³, crea ulteriore complessità e può generare ritardi e costi aggiuntivi. Gli organismi nazionali di applicazione e i rappresentanti dei portatori di interessi hanno definito problematiche alcune delle pratiche utilizzate dalle agenzie di reclamo.

Occorre inoltre migliorare i diritti dei passeggeri con disabilità. Il risarcimento in caso di attrezzature per la mobilità danneggiate o smarrite ad oggi è disciplinato dalla convenzione di Montreal e dal regolamento (CE) n. 889/2002. L'importo massimo risarcibile attualmente (circa 1 400 EUR) spesso impedisce ai passeggeri con disabilità di ricevere un risarcimento integrale, da parte della compagnia aerea, in caso di smarrimento o danneggiamento delle loro costose attrezzature per la mobilità, spesso realizzate su misura. Nel caso di altri modi di trasporto (ferroviario, con autobus e per vie navigabili) hanno già diritto a un risarcimento integrale. La proposta del 2013 include una modifica del regolamento (CE) n. 2027/97, compreso il titolo modificato.

b. Dal punto di vista delle autorità di regolamentazione e dei soggetti preposti all'applicazione

Esistono differenze significative fra tutti gli Stati membri, sia in termini di trattamento dei reclami da parte degli organismi nazionali di applicazione, sia per quanto concerne i poteri di esecuzione di cui tali organismi dispongono. Dette differenze di potere, unitamente alla natura vincolante/non vincolante delle decisioni e dei poteri sanzionatori degli organismi nazionali di applicazione, si traducono in disparità di trattamento per i passeggeri in tutta l'UE e in distorsioni della concorrenza per le compagnie aeree. Nel corso degli anni si è osservato un aumento sostanziale del numero di reclami ricevuti a norma del regolamento (CE) n. 261/2004, il che può comportare ritardi nel trattamento dei reclami e/o una mancata applicazione sistematica da parte degli organismi nazionali di applicazione.

Le difficoltà di applicazione possono essere frutto di una formulazione che consente una valutazione caso per caso (ad es. l'imbarco su un volo alternativo in "condizioni di trasporto comparabili [...] non appena possibile") che porta a interpretazioni diverse di ciò che costituisce una violazione del regolamento (CE) n. 261/2004. L'assenza di una definizione e le differenze nella valutazione delle circostanze eccezionali da parte degli organismi nazionali di applicazione costituiscono un'ulteriore fonte di disparità di trattamento dei passeggeri in tutta l'UE e di distorsioni della concorrenza per le compagnie aeree. Inoltre, gli organismi nazionali di applicazione continuano a riscontrare difficoltà nella valutazione ex post di alcuni aspetti del regolamento (ad es. l'obbligo di fare appello a volontari per il negato imbarco).

Va osservato che il nuovo regolamento dell'UE sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC), entrato in vigore nel 2020 dopo la realizzazione dello studio, conferisce maggiori poteri di esecuzione alle autorità di tutela dei consumatori.

³ Un'impresa che offre servizi di gestione di richieste di risarcimento a norma del regolamento (CE) n. 261/2004.

c. Dal punto di vista dell'industria

Le spese sostenute dalle compagnie aeree a norma del regolamento (CE) n. 261/2004 sono aumentate in modo significativo, superando, nel caso dei vettori low cost, il costo delle attività di marketing e distribuzione nella base di calcolo delle compagnie aeree. Il costo per passeggero interessato da perturbazioni è talmente elevato che può effettivamente disincentivare le compagnie aeree a operare voli che subiscono gravi ritardi e a sostenere spese operative in aggiunta a quelle connesse a perturbazioni.

Inoltre, il diritto ad azioni di regresso di cui al regolamento (CE) n. 261/2004 non è efficace e vi sono molti casi in cui le compagnie aeree non riescono a recuperare le spese sostenute per fornire assistenza ai passeggeri e compensarli in caso di perturbazioni generate da terzi (ad esempio i fornitori di servizi di navigazione aerea, i prestatori di servizi di assistenza a terra, gli aeroporti e altri). Ove possibile, le compagnie aeree cercano di trasferire gli aumenti delle spese ai clienti attraverso un aumento delle tariffe aeree. Qualora ciò non sia possibile per ragioni di concorrenza, tali spese hanno un impatto sulla redditività e possono comportare una riduzione a lungo termine della connettività.

Vi sono alcune divergenze tra il quadro legislativo dell'UE e i principi fondamentali dell'ICAO (ad es. per quanto riguarda il fatto di tenere i passeggeri informati durante tutto il viaggio). Nei paesi non appartenenti all'UE l'approccio ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo può essere normativo o su base volontaria. Solitamente, sia i regimi normativi che quelli volontari riconoscono l'obbligo di proporre un volo alternativo/rimborso. Questa situazione dà luogo a distorsioni della concorrenza e a disparità di trattamento dei passeggeri a seconda della rotta e del vettore aereo.

3. Relazioni speciali della Corte dei conti

a. Relazione speciale della Corte dei Conti - I passeggeri nell'Unione europea hanno pieni diritti, ma devono ancora lottare per farli rispettare (30/2018)

La Corte dei conti europea ha evidenziato problemi relativamente al rispetto dei diritti dei passeggeri e alla loro mancanza di consapevolezza: varie raccomandazioni della Corte dei conti (ad es. sul miglioramento dell'efficacia del quadro disciplinante i diritti dei passeggeri e sul conferimento di ulteriori poteri agli organismi nazionali di applicazione) sostengono le misure suggerite dalla Commissione nella proposta del 2013 o affrontate nelle proposte del 2023. Tali misure dovrebbero rafforzare e chiarire i diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

b. Relazione speciale della Corte dei conti - I diritti dei passeggeri del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19 (15/2021)

Durante la pandemia di COVID-19 i problemi individuati nello studio del 2018 si sono aggravati e sono emersi nuovi problemi.

Dalla relazione speciale emerge che la pandemia ha chiaramente dimostrato che i passeggeri del trasporto aereo non erano pienamente informati dei propri diritti.

Stando alla relazione speciale, la pandemia ha anche messo in luce le limitazioni della capacità degli Stati membri di applicare i diritti dei passeggeri del trasporto aereo: molti passeggeri non sono stati rimborsati nella fase iniziale della crisi e molti altri non hanno avuto altra scelta che accettare buoni di viaggio. Nel complesso, la capacità dei passeggeri di ottenere il rimborso era ancora limitata sia quando erano coinvolti intermediari (come le agenzie di viaggio), sia quando ai passeggeri erano stati imposti buoni di viaggio.

Secondo la relazione speciale, il fatto che non vigono obblighi di segnalazione in merito, ad esempio, al numero di passeggeri che chiedono un rimborso o al numero di casi irrisolti nei tempi

previsti dalla normativa in tutta l'UE è, di per sé, un aspetto importante della difficoltà di assicurare la tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo. La relazione sostiene anche le misure suggerite dalla Commissione nella proposta del 2013 o affrontate nelle proposte del 2023.

Più in generale, la pandemia di COVID-19 ha posto le autorità di regolamentazione dinanzi alla questione dell'eventuale adozione di un regime di responsabilità specifico per i periodi di crisi, dal momento che i regolamenti sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo si sono concentrati solo sulla cancellazione di singoli voli, ma non sulla cancellazione a lungo termine della totalità o della maggior parte dei voli.

4. Quesiti per le delegazioni

I progressi compiuti nei negoziati sulle proposte della Commissione del 2023 relative ai regolamenti sui diritti dei passeggeri rappresentano una preziosa opportunità per migliorare e aggiornare le norme vigenti in materia di diritti dei passeggeri del trasporto aereo. Al fine di sostenere tale processo e in considerazione delle questioni e dei problemi in sospeso di cui sopra, la presidenza attende con interesse di ricevere dai ministri orientamenti politici sui quesiti che seguono nel corso della sessione del Consiglio TTE (Trasporti) del 5 dicembre.

1. Siete d'accordo sulla necessità di semplificare il quadro giuridico relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo per garantire la protezione uniforme di tali passeggeri attraverso una legislazione inequivocabile?
2. Quali sono i problemi più importanti che dovrebbero essere affrontati per quanto concerne le norme in materia di diritti dei passeggeri del trasporto aereo?

QUADRO GIURIDICO RELATIVO AI DIRITTI DEI PASSEGGERI DEL TRASPORTO AEREO

1. Regolamenti e direttive applicabili ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo

- 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 prolungato⁴
- Regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti⁵
- Regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo⁶
- Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati⁷
- Direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori⁸
- Regolamento (UE) 2017/2394 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori⁹

2. Revisione del quadro dei diritti dei passeggeri proposta dalla Commissione

Nel libro bianco¹⁰ del 2011 la Commissione ha fissato come obiettivi "riunire i principi comuni applicabili ai diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto ("carta dei diritti fondamentali"), in particolare il "diritto ad essere informati", e chiarire ulteriormente i diritti esistenti. In una fase successiva prendere in considerazione la possibile adozione di un regolamento quadro dell'Unione europea sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto (Codex UE)."

⁴ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 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 che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1).

⁵ Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio, del 9 ottobre 1997, sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (GU L 285 del 17.10.1997, pag. 1).

⁶ Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 1).

⁷ Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU L 326 dell'11.12.2015, pag. 1).

⁸ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori) (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63).

⁹ Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004 (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 345 del 27.12.2017, pag. 1).

¹⁰ Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile.

La proposta della Commissione del 2013 chiarisce i principi fondamentali quali il diritto al risarcimento in caso di ritardi prolungati, il diritto al risarcimento in caso di perdita delle coincidenze, il diritto a una sistemazione in albergo in circostanze eccezionali, un elenco vincolante e non esaustivo di circostanze eccezionali, il divieto parziale della politica in caso di mancata presentazione all'imbarco ("no show policy") per i biglietti di ritorno, piani di emergenza per gli aeroporti con più di 3 milioni di passeggeri, una misura volta a garantire il pieno risarcimento alle persone con disabilità in caso di smarrimento o danneggiamento delle loro attrezzature per la mobilità. Cerca inoltre di garantire sanzioni coerenti da parte degli organismi nazionali di applicazione attraverso il coordinamento e la gestione efficace dei singoli reclami da parte dei vettori aerei. Introduce la possibilità per i passeggeri di ricorrere alla risoluzione extragiudiziale delle controversie e mira a una migliore applicazione dei diritti dei passeggeri per quanto riguarda gli errori nella gestione dei bagagli.

Nella sua strategia per una mobilità sostenibile e intelligente¹¹ del 2020, la Commissione ha individuato la necessità di "trasformare il proprio quadro giuridico per sostenere i servizi di informazione, prenotazione e biglietteria per i viaggi multimodali, osservando nel contempo i diritti e gli obblighi degli intermediari online e dei fornitori di servizi digitali multimodali che vendono servizi di biglietteria e/o di mobilità".

In linea con tali obiettivi, il 29 novembre 2023 la Commissione ha adottato due proposte:

- la proposta di regolamento 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'Unione¹²;
- la proposta di regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali¹³.

Tali proposte integrano la proposta della Commissione del 2013 per quanto riguarda i seguenti settori problematici:

- rimborso dei passeggeri del trasporto aereo in caso di prenotazione tramite un venditore intermediario di biglietti. L'obiettivo è garantire una procedura di rimborso chiara per tutti gli attori coinvolti (ad es. vettori, intermediari e passeggeri);
- applicazione insufficiente dei diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto. L'obiettivo è garantire un'applicazione efficace ed efficiente in tutti gli Stati membri, consentendo agli organismi nazionali di applicazione di disporre di strumenti più efficaci per monitorare il rispetto dei diritti dei passeggeri da parte degli operatori, e garantire un trattamento più efficace dei reclami per i passeggeri, fornendo loro un sistema rapido, semplice e accessibile;
- diritti dei passeggeri per i viaggi multimodali.

3. Comunicazioni della Commissione

- Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 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 al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (25 settembre 2024)

¹¹ Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro.

¹² Doc. ST 16284/23.

¹³ Doc. ST 16307/23.

- Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19 (18 marzo 2020)
 - Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (4 ottobre 2024)
 - Nota informativa ai passeggeri del trasporto aereo sulla pertinente legislazione dell'UE in materia di protezione dei consumatori, marketing e protezione dei dati applicabile alle attività delle agenzie di reclamo (9 marzo 2017).
-