

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 DICEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SIMONE BALDELLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Baldelli Simone, <i>presidente</i>	3	Di Palma Pierluigi Umberto, <i>presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)</i> .	3, 9, 13
Audizione del presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), Pierluigi Umberto Di Palma:		Giuliano Carla (M5S) (<i>intervento da remoto</i>)	7
Baldelli Simone, <i>presidente</i>	3, 5, 7, 8, 10, 13, 14, 15	Lombardo Antonio (Misto)	7
Caiata Salvatore (FdI) (<i>intervento da remoto</i>)	7	Quaranta Alessio, <i>direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)</i> .	5, 10, 13
Cantone Luciano (M5S) (<i>intervento da remoto</i>)	8	Rizzone Marco (CI)	8, 14

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
SIMONE BALDELLI

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che se non vi sono obiezioni la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche tramite impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché via *streaming* sulla *web-tv* della Camera.

Avverto altresì che, alla luce di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre 2020, i parlamentari possono partecipare all'odierna audizione in videoconferenza.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), Pierluigi Umberto Di Palma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), avvocato Pierluigi Umberto Di Palma, accompagnato dal direttore generale dell'ente, dottor Alessio Quaranta.

Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme della audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione.

Saluto e ringrazio il presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), Pierluigi Umberto Di Palma, per aver accettato il nostro invito in questa fase iniziale dei lavori della Commissione, che intende svolgere una prima ricognizione delle princi-

pali tematiche e criticità riscontrabili nella vasta materia oggetto della inchiesta.

A titolo puramente introduttivo, ricordo che l'ENAC è l'ente responsabile della corretta applicazione dei regolamenti comunitari in materia di diritti del passeggero e ha il potere di irrogare sanzioni amministrative nei confronti dei soggetti inadempienti. Inoltre, per garantire il rispetto degli *standard* qualitativi e dei diritti del passeggero, l'ENAC cura la definizione e la verifica dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo.

Sappiamo che nel settore del trasporto aereo sono ancora ricorrenti fenomeni come cancellazioni, *overbooking* e ritardi prolungati, che causano gravi disagi per i passeggeri e molto spesso sono da attribuire a condotte non corrette dei vettori. Proprio per questo chiediamo al presidente Di Palma di fornirci una panoramica di quanto l'ENAC stia svolgendo per correggere queste criticità.

Do la parola al presidente Di Palma.

PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, *presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)*. Naturalmente siamo noi a ringraziare per questa richiesta di audizione, lei e l'intera Commissione.

L'ENAC nasce proprio per essere il soggetto della tutela dell'interesse pubblico nell'ambito di un percorso di privatizzazione e liberalizzazione del trasporto aereo. Sono presidente dal luglio del 2021, però sono stato anche il primo direttore generale nonché il tecnico di riferimento del governo nell'elaborazione della normativa di liberalizzazione e privatizzazione.

L'ENAC nasce non per essere un punto di mediazione degli interessi, ma per essere il soggetto che tutela l'interesse pubblico declinato soprattutto nell'idea della centralità del passeggero e della tutela dei diritti

dei passeggeri, intesa come qualità e come sicurezza.

La storia dell'ENAC è incentrata proprio su questo tema, tanto che io le faccio omaggio della prima Carta dei diritti dei passeggeri dell'ENAC, che io e l'attuale direttore generale portammo all'attenzione di un consesso comunitario a Lisbona nel 2000. Siamo stati il primo Paese europeo a elaborare una Carta dei diritti dei passeggeri e credo il secondo al mondo. All'epoca l'interlocuzione si aveva con la vice commissaria Loyola de Palacio e l'allora direttore generale del *directorate-general for mobility and transport* (DG TREN). La mettammo in distribuzione all'aeroporto di Fiumicino, con la stessa Loyola de Palacio e l'allora ministro Bersani. La Carta dà l'idea che il sistema aeroportuale si deve evolvere e quindi se da un lato è necessario favorire il *business*, dall'altro occorre sempre un presidio di regole dove il passeggero costituisca l'elemento centrale, in modo che la soddisfazione del cliente entri a far parte del *business* aeroportuale. Da qui nasce un percorso, che poi vi potrà meglio illustrare il direttore generale.

Io vi voglio raccontare il mio rientro da presidente dell'ENAC già caratterizzato da tutta una serie di iniziative dell'ente che collocano la tutela del consumatore al centro della sua attività, tanto che nella riorganizzazione, che parte dal primo gennaio prossimo, individuiamo proprio una Direzione per la tutela dei diritti del passeggero.

Da luglio avviammo immediatamente la nostra attività per contestare pratiche commerciali aggressive, in particolare da parte delle compagnie *low-cost* sviluppando e approvando un regolamento tecnico. La grande importanza dell'ENAC risiede nella possibilità di adottare regolamentazione tecnica nel settore mediante una delibera del consiglio, grazie al decreto legislativo istitutivo dell'ente n. 250 del 1997, diretto a favorire l'emanazione di una normativa tecnica che in precedenza doveva passare dal Parlamento. Tutta la normativa ICAO (*International Civil Aviation Organization*) doveva infatti essere approvata dal Parlamento, mentre ora, con la riforma, è sufficiente

una delibera del consiglio di amministrazione di ENAC.

Con una certa forzatura, l'estate scorsa abbiamo adottato un regolamento tecnico — che sono finalizzati principalmente alla sicurezza del trasporto aereo — per contestare pratiche aggressive del sistema aeroportuale, in particolare nella vendita dei biglietti, stabilendo che gli accompagnatori dei bambini sotto i 12 anni e dei disabili non siano costretti a pagare un supplemento previsto nel *ticket*, laddove i passeggeri abbiano necessità di sedersi vicino. Da qui nacque una forte contestazione anche dal punto di vista giurisdizionale — attualmente siamo in giudizio dinanzi al Consiglio di Stato con una sospensiva che frena un po' la nostra iniziativa — incentrata sulla questione se avessimo effettivamente emanato un regolamento a garanzia della sicurezza del trasporto aereo ovvero avessimo adottato senza competenza un regolamento in materia di pratiche commerciali. Questo contenzioso si protrarrà sino alla Corte europea di giustizia e qui chiediamo proprio alla Commissione di poter sollecitare il Governo affinché adotti normative che diano a ENAC maggiori poteri di carattere sanzionatorio e di garanzia di tutela del consumatore. Ciò detto, il regolamento che abbiamo adottato ha avuto efficacia, tanto che tutti i vettori si sono adeguati e allo stato né gli accompagnatori dei disabili né gli accompagnatori dei ragazzi sotto i 12 anni pagano un supplemento laddove abbiano necessità di sedersi vicino al loro congiunto, come secondo noi è necessario per garantire la sicurezza. Questo è un primo tema che poi il direttore generale potrà chiarire anche nei termini di carattere normativo.

Un altro tema molto importante e concreto riguarda i passeggeri a ridotta mobilità (PRM). Recentemente un passeggero ci ha presentato un'istanza al riguardo, sulla quale abbiamo svolto tutte le indagini del caso. Abbiamo verificato che l'operatore non possedeva i mezzi sufficienti a garantire un presidio utile per i passeggeri a ridotta mobilità e abbiamo quindi provveduto a sanzionarlo. Inoltre, abbiamo avviato anche una serie di verifiche di carat-

tere generale e in particolare per il caso dei passeggeri a ridotta mobilità, per i quali il regolamento prevede che possano richiedere l'assistenza senza dover dimostrare alcunché. Abbiamo già verificato che ci sono molte più richieste in partenza che in arrivo e quindi questo è un elemento di valutazione che dovremo approfondire.

Inoltre, abbiamo avuto tutta una serie di recenti segnalazioni anche all'interno del nostro stesso consiglio d'amministrazione su disservizi legati a realizzazioni infrastrutturali che comportano tempi lunghi per l'uscita dall'aeroporto. In particolare, mi riferisco a una segnalazione che ci perviene sull'aeroporto di Fiumicino dove, in ragione della necessità di procedere a interventi infrastrutturali per il riallineamento degli impianti antincendio e di altre infrastrutture aeroportuali, si determina una situazione di disservizio, nel senso che ad esempio per un volo di un'ora è richiesta un'attesa di 30 minuti per consentire al passeggero l'uscita dall'aeroporto.

Soprattutto, i problemi riguardano una serie di tratte da percorrere quando occorra salire su un altro aereo. Ad esempio, a me è capitato personalmente di vedere, durante l'attesa per un volo per Genova, i passeggeri, provenienti dal volo intermedio da Catania, arrivare trafelati perché avevano dovuto fare un percorso di oltre un chilometro e mezzo a piedi. Anche su questo stiamo intervenendo e verificando per poter mitigare questa situazione che comunque è legata anche a esigenze di necessità.

Da ultimo segnalo il problema del controllo passaporti, un disservizio dovuto alla carenza di personale di polizia e che a volte determina assembramenti per le lunghe attese.

Su tutto questo l'ENAC si sente in prima linea. La nostra consistenza di personale è però ridotta. Oggi disponiamo di un organico di circa 650 persone e abbiamo avuto dal Parlamento la possibilità di assumerne altre 400 nel biennio 2021-2022. Stiamo portando avanti un'attività di formazione di questo personale, soprattutto per garantire un presidio territoriale utile alla qualità del servizio rispetto ai passeggeri, sia

nell'attività diretta della tutela dei diritti del passeggero sia nel PRM, ma soprattutto nel controllo delle attività svolte in ambito aeroportuale.

Infine, proprio oggi, in consiglio d'amministrazione abbiamo approvato un nuovo regolamento di carattere tecnico per l'immediata segnalazione di incidenti aerei o di inconvenienti gravi. Nell'ambito di questo regolamento abbiamo anche inserito un'esigenza di segnalazione immediata sui disservizi dei vettori che possono determinare nei confronti del consumatore una situazione anomala. Se l'ENAC riesce ad avere una informazione immediata anche rispetto ad aerei che arrivano o partono in ritardo, è chiaro che può intervenire, così come siamo già intervenuti in passato, per poter sostituire il mezzo aereo.

Questi sono in sintesi i fatti. Ora il direttore generale ci potrà dare una migliore illustrazione anche della normativa di riferimento, che è di carattere comunitario ma la cui implementazione può avere un carattere nazionale. A tal proposito avevamo già fatto istanza al nostro Ministero di vigilanza per implementare una normativa di carattere sanzionatorio che ci permettesse di superare questo limite che abbiamo, nel senso che possiamo adottare regolamenti legati alla sicurezza, ma senza poter disporre di un maggior margine rispetto a regolamenti in grado di sanzionare comportamenti più legati all'attività commerciale, la qual cosa ci darebbe evidentemente strumenti maggiori a garanzia della tutela dei consumatori. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola al direttore generale dell'ENAC.

ALESSIO QUARANTA, direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Grazie, presidente, sarò brevissimo, perché in realtà credo ci sia poco o nulla da aggiungere a quanto detto dal presidente Di Palma poco fa. Ho soltanto un paio di considerazioni da fare.

La prima è che proprio in questo percorso, che ci vede fortemente convinti della necessità di rafforzarci nell'ambito delle attività di tutela degli utenti – per quello

che riguarda noi gli utenti sono principalmente i passeggeri dei servizi aerei — nell'ambito della nuova organizzazione che abbiamo varato e che entrerà in funzione e in esercizio dal primo gennaio del prossimo anno, abbiamo ritenuto di dover istituire una apposita Direzione di natura dirigenziale chiamata « Direzione diritti », che avrà il compito di gestire a tutto tondo e in maniera ampia tutte le casistiche che emergeranno rispetto al mancato rispetto delle norme a tutela dei passeggeri, compresi i PRM, come ricordava il presidente Di Palma.

Purtroppo, spesso e volentieri interveniamo quando il disservizio già si è verificato. Infatti, è difficile immaginare di organizzare un sistema di presidio che riesca a prevenire ogni disservizio nel settore del trasporto aereo, però l'adozione del regolamento che oggi ha approvato il consiglio di amministrazione è particolarmente importante, perché ci consente una immediata riferibilità di un disservizio, il che ci permette anche un intervento migliore in termini di tutela degli utenti che rimangono vittima del disservizio stesso. Il vero limite è legato all'impianto normativo che, come ricordava il presidente Di Palma, è per lo più di natura comunitaria che nazionale, e in cui non è riconosciuto alle autorità aeronautiche europee il ruolo di mediazione degli interessi. Noi non abbiamo capacità di negoziazione con gli operatori a tutela dei passeggeri colpiti dai disservizi.

L'unico intervento di natura sanzionatoria che possiamo mettere in piedi è unicamente quello legato alla verifica del fatto che l'operatore aereo o l'aeroporto, secondo le circostanze, non abbiano operato correttamente, in conformità all'impianto normativo comunitario. Questo evidentemente è un limite, perché non ci consente di porci completamente a fianco dell'utente che ha subito il disservizio, ma agiamo unicamente in terza battuta, quando il disservizio si è consumato e ha visto una soddisfazione attraverso le procedure civili che l'ordinamento mette a disposizione dei consociati a favore del passeggero. A quel punto, possiamo intervenire noi con il nostro strumento sanzionatorio,

perché il mancato rispetto da parte dell'operatore della singola norma che non è stata rispettata è conclamato. È chiaro che questo diventa un limite nell'ambito dell'immediatezza di tutela che si potrebbe porre a vantaggio dell'utenza. Certamente un sistema che consenta all'autorità di intervenire immediatamente con un procedimento, che non necessariamente deve portare all'irrogazione di una sanzione, ma a una verifica rispetto all'operato, consentirebbe anche una maggiore deterrenza nei confronti di certi comportamenti che alcuni operatori mettono in campo, come descritti prima il presidente.

In questo momento, siamo in una fase in cui per fortuna il numero dei disservizi si è un pochino limitato, perlomeno quelli che riguardano gli operatori aerei, ma questo perché purtroppo si sta volando poco. D'altra parte, al contrario, la limitazione degli spazi che abbiamo a terra, anche in funzione del rispetto delle normative di tutela sanitaria che sono state predisposte per combattere la pandemia da COVID-19, comporta qualche difficoltà, come determinate difficoltà di natura gestionale a terra — il presidente prima ricordava il controllo passaporti — ma anche altre, dove spesso la ristrettezza degli spazi dovuti alle attività infrastrutturali, che per fortuna stanno continuando a vedere il proprio sviluppo nonostante il periodo, creano qualche problema in termini di completo rispetto delle normative a tutela degli utenti, in questo caso i passeggeri del trasporto aereo per quanto riguarda le normative a tutela della salute in termini di lotta al COVID-19.

È evidente che purtroppo in questo settore siamo completamente carenti di potere, perché si tratta di normative che non sono di natura aeronautica e per le quali non riusciamo a ritrovare nell'ordinamento attuale dei fondamenti che possano radicare il nostro potere sanzionatorio. Questo obiettivamente può diventare un problema nel contesto della più ampia tutela degli utenti e in questo caso degli utenti del trasporto aereo.

In alcuni casi siamo riusciti con il ministero della Salute a fare accordi locali per gestire al meglio la modalità di svolgimento

di certi procedimenti di controllo, ma in altri casi abbiamo avuto maggiori difficoltà. Certamente una maggior chiarezza nell'ambito delle responsabilità e dei poteri sanzionatori attribuiti alla natura aeronautica sarebbe molto utile in un contesto di ampia garanzia della tutela dei diritti degli utenti, in particolare, per quel che ci riguarda, degli utenti del trasporto aereo.

Altro non aggiungerei, presidente, restando a disposizione per qualunque domanda ci dovesse essere da parte dei commissari.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i colleghi che sono collegati da remoto, do la parola all'onorevole Lombardo.

ANTONIO LOMBARDO. Grazie, presidente. Ringrazio il presidente Di Palma e il direttore generale Quaranta per la disponibilità e per i loro interventi. Sarò veramente telegrafico. Ho qualche domanda proprio in ordine a quello che è stato esposto.

Intanto complimenti per quel regolamento di cui ha parlato in prima battuta per abbattere il supplemento del biglietto per gli accompagnatori dei disabili e dei disabili stessi. Questo vi fa onore. Lei parlava di un giudizio pendente dinanzi al Consiglio di Stato. Volevo chiedere come si era concluso il giudizio di primo grado dinanzi al TAR.

Immagino che questi regolamenti si trovino pubblicati sul sito dell'ENAC. Che tipo di pubblicità viene fornita al consumatore per apprendere il contenuto di questa normativa specifica? Vi chiedo altresì se esista all'interno del sito dell'ENAC una piattaforma dove il consumatore possa segnalare eventuali illegittimità, senza riferirmi specificamente a illeciti.

Infine, proprio in relazione al regolamento comunitario n. 261 del 2004 sui ritardi aerei, vi chiedo se avevate e se era possibile acquisire un *report* sui ritardi nel loro complesso, su quali tratte sono maggiormente interessate e su quali compagnie sono più inclini a portare ritardo.

PRESIDENTE. Do la parola alla collega Giuliano.

CARLA GIULIANO. Grazie, presidente. Saluto e ringrazio gli auditi per la loro relazione. Porrò qualche semplice domanda. La prima è relativa alla scarsa immediatezza di intervento dell'ENAC, dovuta al fatto che l'ente interviene successivamente al riconoscimento della lesione del diritto dell'utente e della violazione del regolamento da parte del vettore. A livello legislativo, in che modo possiamo anticipare la tutela che potrebbe garantire l'ENAC a favore degli utenti? Sicuramente prevenendo un intervento preventivo, ma in che termini? Vi chiedo se ce lo potete spiegare, se avete già un'idea precisa.

Un'altra domanda è se sul sito dell'ENAC o comunque dai suoi uffici è possibile avere un *report* aggiornato sui maggiori disservizi che l'ENAC riscontra, magari anche suddiviso per vettore.

Infine, lei e il presidente poc'anzi parlavate delle persone a ridotta mobilità. Volevo capire se l'iniziativa di cui parlavate — che mi pare di aver inteso sia stata trasfusa nel regolamento — riguarda anche gli altri servizi che necessariamente devono essere garantiti a una persona a ridotta mobilità, cioè non soltanto la possibilità di avere il proprio accompagnatore vicino, ma anche la possibilità di usufruire di spazi adeguati e di servizi igienici all'interno dell'aereo.

PRESIDENTE. Do la parola al vicepresidente Caiata.

SALVATORE CAIATA. Grazie, presidente. Buon pomeriggio a tutti e grazie agli auditi. Una riflessione preliminare è quella che è un po' paradossale sentire gli auditi dire che in realtà anche loro hanno pochi poteri o quasi nulli, da quello che ci è stato riferito, rispetto alla tutela degli utenti — in questo caso dei viaggiatori rispetto alle compagnie — e che la loro sfera di intervento è molto limitata o quasi esclusivamente limitata agli interventi di natura tecnica.

In realtà noi speravamo di poterci sentir dire come si possono tutelare meglio i viaggiatori e in questo caso dobbiamo prendere atto del fatto che gli strumenti vadano elaborati, perché probabilmente allo stato attuale non esistono.

Volevo porre due semplici domande. Il primo problema riguarda il regime delle cancellazioni e come potremo arrivare a tutelare gli utenti rispetto a esse. Ho vissuto in prima persona l'anno scorso una situazione abbastanza paradossale, perché avevamo prenotato un viaggio con una compagnia *low-cost* per la squadra di calcio, ma il volo fu cancellato a causa del COVID-19 senza alcun rimborso. Successivamente ci siamo trovati noi nella situazione di avere il COVID-19, quindi con un divieto di spostamento da parte della ASL e anche in questo caso la stessa compagnia che aveva cancellato per motivi di COVID-19 il primo volo, non l'ha ritenuta come causa di forza maggiore per cancellare il volo e non ha dato nessun rimborso o nessun *voucher*.

Infine, una richiesta di natura più tecnica. Vi chiedo se continuate ad avere dati veritieri sul fatto che volare sia sicuro dal punto di vista del COVID-19, se il sistema di aerazione a bordo tuteli effettivamente o se, invece, avete notizie di focolai a bordo.

PRESIDENTE. La parola al collega Rizzone.

MARCO RIZZONE. La mia domanda è sulla segnalazione dei disservizi da parte degli utenti. Posto che penso che non tutti avranno il suo numero e non potranno segnalarle direttamente le problematiche, sono andato sul sito di ENAC e ho trovato un *form*. Sarei curioso di capire quante persone utilizzino questo servizio, in che tempi si ottengano le risposte e se questa sia una modalità efficiente.

Una curiosità riguarda lo smarrimento dei bagagli. Viene segnalato in maniera molto evidente sul sito che non esiste un organismo di riferimento, quindi ENAC non se ne occupa e non c'è una possibilità sanzionatoria. Penso non si possa effettivamente applicare neanche la Convenzione di Montréal, se non interveniamo dal punto di vista legislativo. Dobbiamo capire dal punto di vista parlamentare che cosa possiamo fare affinché questo avviso venga rimosso ovvero ENAC acquisisca questa responsabilità ovvero altri enti se ne occupino.

PRESIDENTE. Do la parola al collega Cantone.

LUCIANO CANTONE. Intanto ringrazio il presidente e il direttore generale. Conosco un po' la normativa europea che disciplina i poteri di ENAC per intervenire. Mi associo ai colleghi chiedendo da che punto di vista possiamo intervenire noi. Credo che si possa intervenire direttamente con la Commissione europea, ma non so se noi come legislatore italiano possiamo fare un intervento incisivo.

Per quanto riguarda lo smarrimento dei bagagli, si tratta di una problematica che magari negli aeroporti più grandi principali si verifica di meno, però nei piccoli e medi aeroporti è un problema ricorrente e molti passeggeri sono costretti ad aspettare anche un'ora o un'ora e mezza per recuperare il proprio bagaglio e quando non lo si riesce a recuperare, la trafila da seguire è molto lunga. Chiedo se si possa intervenire anche sotto questo aspetto.

Nei rapporti con l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e nei poteri che sono stati conferiti a questo ente ci sono delle modifiche che si possono apportare per poter permettere a ENAC di svolgere il proprio ruolo di ente regolatore anche nei confronti delle società di gestione degli scali aeroportuali, che vanno anch'esse controllate? Spesso, oltre che per i consumatori, anche per i lavoratori i livelli di *safety* e di *security* che voi conoscete bene non sono altissimi.

PRESIDENTE. Ci sono una quantità di domande e credo che ci sia l'occasione per dare già delle risposte. A queste aggiungo come elemento di sintesi che io non sono tanto convinto che si possano fare interventi a monte su questioni che riguardano i procedimenti a valle, nel senso che se prevenire una cancellazione da parte dell'ENAC è difficile, però si può provvedere al sostegno dei passeggeri, alla ricollocazione oppure all'ospitalità di coloro che rimangono fuori, così come c'è tutta una quantità di competenze che sono diverse rispetto alla proprietà o alla singola gestione aeroportuale in ordine ai bagagli. Mi rendo

conto che c'è una complessità di sistemi che dialogano e interagiscono e che non su tutti ENAC abbia competenza.

Siamo nel bel mezzo di un periodo di grandi spostamenti, per cui se ci sono delle questioni che i passeggeri debbano tenere a mente, se ci sono numeri veri e se ci sono diritti che è bene che i passeggeri abbiano nella loro consapevolezza l'opportunità di far valere, questa è un'occasione per poterlo ribadire.

Do la parola al presidente Di Palma.

PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, *presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)*. Grazie, presidente. Le domande che ci sono state fatte sono molto importanti.

È chiaro che tutto può finire in un giudizio. Effettivamente abbiamo messo in piedi una regolamentazione complessa su un problema legato alla sicurezza, dove al contrario ci viene contestato che è solamente una pratica commerciale, dove l'autorità non ha voce in capitolo. Il TAR ci ha dato ragione anche in maniera molto importante con ordinanze reiterate e ripetute. Penso che adesso, siccome il giudizio di merito si svolgerà davanti al Consiglio di Stato, ne usciremo sicuramente vincitori. Detto questo è chiaro che c'è un percorso che porterà la contestazione a livello comunitario. O'Leary, manager di Ryanair, ci ha detto che si adeguava e correttamente si è adeguato alle nostre indicazioni meglio di tanti altri vettori, però ha fatto salvo l'idea di arrivare in Corte di giustizia UE per avere un chiarimento sul punto, dove effettivamente molta della regolamentazione di questo sistema è di carattere comunitario. Sicuramente un'implementazione nazionale è possibile nelle parti non riservate, ma credo che soprattutto il tema sia la diffusione della conoscenza. Secondo me la legislazione è una appropriata e utile, ma il problema è farla conoscere effettivamente agli utenti, ai consumatori e ai passeggeri. È per questo che noi sviluppiamo l'idea di produrre le Carte dei diritti dei passeggeri, perché è chiaro che si gioca sui grandi numeri. Se dieci passeggeri contestano è chiaro che il vettore paga, ma ce ne saranno altrettanti che chiedono il rimborso

di un volo, anche per i costi di giustizia. Se un biglietto costa 70 euro, andare dal giudice di pace evidentemente non è conveniente. È per questo che ENAC sta sviluppando un progetto molto importante, ovvero una rete di avvocati che sono legati al sito ENAC. Infatti, stiamo avviando contatti con l'Ordine nazionale degli avvocati per avere in ogni circoscrizione un riferimento, dove sia possibile per il consumatore utilizzare al meglio e poter intentare la causa in un altro distretto senza alcun onere a proprio carico, se non quando la causa sarà definita.

Il sistema « delle regole » è importante per il passeggero, ma il problema è garantirne una corretta applicazione soprattutto senza spese a suo carico ed è questo che stiamo cercando di sviluppare tanto che, oltre a istituire una Direzione di tutela dei diritti del passeggero, stiamo anche svolgendo un concorso per selezionare degli avvocati esclusivamente per questo presidio, a cui saranno collegati tanti altri avvocati del libero foro a garanzia della costruzione di una importante rete.

Per quanto riguarda le altre segnalazioni che ci avete rivolto, è evidente che c'è tutto un problema legato alla pratica commerciale e alla sicurezza, ovvero il tema che in qualche modo è opinabile cosa sia pratica commerciale e cosa sia effettivamente sicurezza.

Sul regime delle cancellazioni, stiamo intervenendo. Quest'ultimo regolamento approvato oggi cerca proprio di intervenire sul tema delle cancellazioni, così come sugli altri disservizi. In particolare sul PRM stiamo portando avanti un'intesa anche con le associazioni di settore, come Assoaeroporti da una parte e questa nuova associazione 2030 dall'altra, in cui si cercherà di evitare l'abuso del PRM, perché a noi consta che c'è una richiesta di PRM in partenza maggiore di quella in arrivo, il che significa che in partenza c'è un vantaggio per salire a bordo, mentre in arrivo c'è una difficoltà a scendere. Se riusciamo a individuare i passeggeri che salgono e scendono, è chiaro che c'è la possibilità di intervenire per ridurre l'esigenza da un punto di vista di PRM, ma nello stesso

tempo c'è necessità che il PRM sia allargato anche ad altri servizi, ovvero che non per forza il passeggero debba essere trasportato con una mobilità non autonoma. Molto spesso il PRM potrebbe essere inteso anche come segnalazione, come accompagnamento o come tante altre cose. Ci sono segnalate situazioni, in particolare dalle associazioni di minori, che quando viaggiano hanno bisogno più che altro di essere accompagnati. Credo che l'implementazione che possiamo fare della regolamentazione sia possibile anche a livello nazionale e anche qui il regolamento PRM è stato adottato prima dal nostro Paese rispetto a tanti altri. Il nostro è un Paese sicuramente guida nel sistema del trasporto aereo.

C'era la domanda sul COVID-19. Siamo stati i primi a introdurre l'ipotesi che poi è diventata regola che non era necessario il distanziamento di un metro a bordo e questo ha permesso la ripartenza del sistema. Questo lo abbiamo fatto, perché abbiamo creato una barriera all'ingresso nell'infrastruttura aeroportuale. Nell'ambito dell'infrastruttura aeroportuale si accedeva solo non avendo la febbre oltre i 37,5 gradi previsti, quindi abbiamo messo dei presidi all'ingresso, così come abbiamo messo un doppio *check*, prevedendo che l'esibizione del *green pass* debba essere fatta sia presso la *security* sia quando si sale a bordo. L'altro giorno c'è stata una trasmissione che denunciava una difficoltà del controllo del *green pass* nel salire a bordo, ma secondo me non era vero, perché noi abbiamo inserito nelle ordinanze l'idea di una verifica del *green pass* e non di un controllo proprio perché c'è una riconciliazione tra *green pass* e biglietto aereo. Quindi non era necessario il controllo ma solamente la verifica della coincidenza del nome del *ticket* rispetto al *green pass*, anche perché se è un falso, non è verificabile neanche tramite l'apparecchio. Questo accade solo in Italia al posto di *security* e viene ripetuto prima di salire a bordo.

Vi sono tutta una serie di interventi che abbiamo intrapreso per garantire i presidi a favore dei consumatori, ma è evidente che lamentiamo anche i numeri della nostra organizzazione. Tra direzione centrale

e direzioni territoriali oggi siamo in tutto circa 650 persone con una proiezione a 1000 o 1100 unità, il che significa che abbiamo un presidio limitato sul territorio che chiaramente dobbiamo rinforzare anche in un'idea di sinergia con i soggetti gestori. Proprio a gennaio chiudiamo un accordo con la LUISS per un'attività di carattere formativo che coinvolge sia il personale ENAC sia il personale dei gestori aeroportuali. Riteniamo di non essere un ente dissociato dagli altri operatori del trasporto aereo, ma di essere l'elemento che coordina le attività dei vari soggetti con poteri anche sanzionatori.

Stiamo tentando di costruire questo sistema in cui l'ENAC alla fine potrà avvalersi anche delle forze che ci sono all'interno delle società di gestione, ricordando anche qui che l'affidamento delle gestioni totali è stato dato proprio ricordando il presidio di sicurezza che le società di gestione devono fornire. Nelle premesse di ogni provvedimento di gestione totale si faceva riferimento in particolare all'incidente aereo che ci fu a Verona tanti anni fa. Su questo, anche nell'ambito delle convenzioni, viene descritto che cosa devono fare le società di gestione: non è solo *business*, ma ci sono anche oneri, rispetto ai quali l'ENAC sviluppa un'attività di vigilanza che deve essere rafforzata sia con le attività sia con un'implementazione di organico.

Per le altre eventuali risposte, il direttore generale potrà dare ulteriori elementi, se il presidente è d'accordo.

PRESIDENTE. Do la parola al direttore generale.

ALESSIO QUARANTA, *direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)*. Provo a dare qualche risposta ai quesiti più specifici sollevati procedendo in ordine di domande.

Abbiamo una piattaforma per le segnalazioni dei disservizi sul nostro sito, che abbiamo recentemente semplificato nella nuova modulistica e nella nuova impaginazione del sito e che è *online* da qualche settimana. Abbiamo anche una reportistica

sul complesso dei disservizi, ritardi compresi. Purtroppo è una reportistica non legata al numero oggettivo degli eventi, che noi non conosciamo, ma unicamente al numero degli eventi segnalati. È un *report* rispetto alle segnalazioni che ci vengono effettuate. Dati del genere si possano ritrovare in altre banche dati. Per esempio, gli aeroporti hanno gli indici di puntualità o meno di arrivo dei vari vettori e dei vari voli, dove si può elaborare una statistica sul numero dei ritardi per compagnia, anche se devo dire che questi dati, perlomeno per come li pubblichiamo noi e per come vengono pubblicati dagli aeroporti, non mettono in rilievo l'identità della compagnia rispetto alla *performance*, anzi, da questo punto di vista, non c'è una previsione normativa europea. A livello europeo stiamo lavorando per immaginare un sistema di etichettatura che dia il bollino di qualità alla compagnia che in un periodo determinato abbia ottenuto un numero inferiore di ritardi rispetto al *network* operato. Al momento però non c'è una previsione normativa che ci consenta di evidenziare in maniera trasparente l'identità delle compagnie coinvolte.

Rispetto alla segnalazione dei diritti dei passeggeri violati, ovviamente ci riferiamo a quello che ci viene segnalato. Spesso e volentieri, soprattutto in casi di ritardo, come ricordava prima il presidente Di Palma, quando siamo coinvolti in un disservizio di questo tipo, se l'entità del danno subito non è particolarmente rilevante, ognuno di noi lascia perdere, perché è più facile subirlo che attivare i meccanismi di tutela. Se non viene segnalato, a noi sfugge al controllo.

Per quanto riguarda la tutela dei passeggeri a ridotta mobilità, abbiamo parlato del regolamento da noi adottato sulla tutela legata all'impossibilità di chiedere contribuzione aggiuntiva per l'accompagnatore del disabile oppure del passeggero sotto i 12 anni, ma questa è una regolamentazione a livello nazionale che abbiamo aggiunto a quella comunitaria. Non è che la tutela che il sistema dà al passeggero a mobilità ridotta si limita a queste due fattispecie. Infatti, il regolamento comunitario n. 1107

prevede tutta la casistica di attività che devono essere poste in essere dagli operatori aeroportuali e dalle compagnie aeree a tutela dei passeggeri a mobilità ridotta. Su questi noi interveniamo con i nostri controlli sulla base delle previsioni normative anche in funzione dell'attività sanzionatoria che, come dicevo prima, è limitata alle fattispecie previste dal regolamento.

Per quanto riguarda le cancellazioni, occorre fare un doppio ragionamento, un distinguo. Se parliamo delle cancellazioni tradizionali in epoca pre-COVID-19, la norma prevede una procedura piuttosto serrata e indirizzata: il vettore aereo è tenuto a operare la compensazione aggiuntiva per ogni cancellazione del volo che avvenga nell'arco dei 14 giorni prima dell'effettuazione del volo stesso. Se viene cancellato precedentemente, ha sempre l'obbligo di restituire il costo del biglietto, ma non ha obbligo di compensazione pecuniaria come previsto dal regolamento.

Nell'era COVID-19 sia la Commissione europea sia anche tutti i governi e non solo quello italiano, proprio per venire incontro a un contemperamento fra l'esigenza del passeggero di continuare ad avere una protezione efficace e la tutela del bilancio dei vettori aerei, che hanno visto, specie nel nostro Paese, periodi in cui il traffico è calato quasi del 100 per cento, si è cercato di trovare delle formule di mediazione dove per le cancellazioni a causa del COVID-19 hanno previsto, appunto con normative comunitarie e nazionali, non il rimborso immediato e la compensazione, come normalmente dovrebbe avvenire, ma unicamente l'emissione di un *voucher* da utilizzarsi in data certa – con proroghe della validità che si sono avute nel corso del tempo. Questo per quanto riguarda le cancellazioni imposte dalle restrizioni governative.

Per quanto riguarda le cancellazioni per malattia del singolo passeggero, purtroppo la norma non ci aiuta, nel senso che la fattispecie viene considerata come una qualunque malattia in tempi normali, come un passeggero che si infortuna e non può prendere l'aereo perché ricoverato a causa dell'infortunio. La norma prevede la possibilità di rinviare l'effettuazione del viag-

gio e soltanto in alcuni casi la possibilità del rimborso del prezzo. In questo caso non c'è stata una previsione specifica per la malattia dipendente da COVID-19.

Infine, per quanto riguarda i dati legati all'incidenza delle malattie che si contraggono a bordo, faccio una premessa: questi sono dati che non abbiamo, perché la mappatura dei contagi viene elaborata da altre amministrazioni, in particolare dal Ministero della salute, non da noi come autorità aeronautica. Per quel che ne sappia io, non risultano particolari focolai a bordo, anzi i dati che vengono dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea dicono che, anche nell'ambito del periodo COVID-19, il trasporto aereo rimane comunque la modalità di trasporto più sicura probabilmente anche per la brevità della durata dei collegamenti, poiché a livello intracomunitario e intraeuropeo parliamo di collegamenti che non superano le tre ore. È difficile immaginare di ammalarsi a bordo in un breve lasso di tempo della durata del volo in un contesto dove i controlli prima di arrivare a bordo di un aeroplano, come ha spiegato meglio di me prima il presidente Di Palma, sono talmente ferrei che difficilmente si riesce a bucare la rete di protezione che non consente di far salire a bordo soggetti infetti. Infine, sempre nell'ambito della sicurezza a bordo, i dati legati al ricambio dell'aria ogni tre minuti con i filtri a getto verticale, i famosi filtri HEPA, ci vengono anch'essi dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea, dove la monodirezionalità del getto d'aria verticale dall'alto verso il basso e il riciclo dell'aria a bordo ogni tre minuti limita fino al 98 per cento la diffusione di qualunque tipo di virus. Peraltro, questi filtri erano già presenti a bordo di aeroplani ben prima dell'epoca COVID-19. Questo è il motivo per cui difficilmente a bordo di un aeroplano anche nell'era pre-COVID-19 si hanno fenomeni di diffusione di qualunque tipo di virologia, anche il semplice raffreddamento, proprio per il fatto che la monodirezionalità e il riciclo non consentono la circolazione libera dell'aria anche in caso di colpi di

tosse o di starnuti da parte del passeggero. Inoltre, l'utilizzo obbligatorio della mascherina a bordo in ogni caso è un ulteriore elemento di tutela e di garanzia dell'utente.

Le ultime domande erano legate allo smarrimento dei bagagli. Oggi non c'è una norma che consenta l'intervento dell'autorità aeronautica a tutela di questa fattispecie, perché è coperta dalla contrattualistica privata. La tutela che viene data al passeggero che ha un bagaglio al seguito è quella, come ricordava lei, della Convenzione di Montréal del 1999, ratificata anche dall'Unione europea con un apposito regolamento, dove sono elencati casistiche e limiti di intervento. Peraltro, questa è una fattispecie sulla quale non abbiamo neanche potere sanzionatorio, poiché non c'è una previsione come nei casi del negato imbarco o delle cancellazioni che consentono all'amministrazione di intervenire con sanzioni a carico dell'operatore che non ottempera a quanto previsto dalla norma. In questo caso non abbiamo alcun potere di intervento, perché non è prevista la possibilità di irrogare sanzioni per il mancato rispetto di tale normativa internazionale. Vi è soltanto il ricorso allo strumento civilistico, immagino sia competente per valore il giudice di pace.

Devo dire che i rapporti con ART sono ottimi, non abbiamo particolari difficoltà. Sono ben individuati i campi di intervento e di azione e in quelle poche aree dove ancora sussistono zone grigie stiamo concordemente stilando un protocollo d'intesa per capire come evitare che ci possano essere sovrapposizioni e mettere a frutto nelle due amministrazioni le rispettive capacità.

Infine, rispondendo all'ultima indicazione del presidente, noi abbiamo un numero verde che è attivo dalle 8 del mattino alle 20 della sera, del quale invito ogni passeggero all'utilizzo, non soltanto laddove ci fosse la necessità di segnalare un disservizio, ma anche semplicemente per chiedere informazioni, poiché si potrà trovare qualunque tipo di assistenza. È chiaro che spesso e volentieri le domande

che vengono poste sono di difficile risposta per il tipo di domanda intrinseca. Una delle domande che va per la maggiore è: «È sicuro se viaggio con la compagnia X piuttosto che con la compagnia Y?». È evidente che a domande in cui ci si chiede: «È meglio che viaggi con Tizio piuttosto che con Sempronio?», non si possa rispondere. A parte domande di questo tipo, il numero verde è a disposizione degli utenti. Oltre al numero verde, qualunque problema ci dovesse essere in aeroporto in orario d'ufficio — siamo una pubblica amministrazione con difficoltà di presidio territoriale — anche le direzioni aeroportuali sono a disposizione per ricevere richieste di chiarimenti, di assistenza o di tutela da parte degli utenti.

Cercheremo di migliorare la visibilità dell'amministrazione, perché spesso e volentieri i nostri uffici non sono in aerostazione e non sono facilmente raggiungibili dagli utenti. Su questo cercheremo di lavorare per migliorare la visibilità.

PRESIDENTE. Potremmo immaginare anche che in questi periodi particolarmente intensi di spostamenti, il numero verde sia attivo anche nei fine settimana, visto che Natale e santo Stefano, per esempio, sono un sabato e una domenica oppure il primo e il 2 di gennaio o i giorni successivi, quando ci sarà un ponte? Forse c'è anche la necessità di potenziare questi servizi.

Comprendo che ciascun ente abbia anche necessità di personale. Per esempio, se penso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, vi sono poco più di 200 dipendenti. Le competenze e i settori sono diversi, così come il raggio d'azione o le attività quotidiane, però credo che per rendere più fruibile il servizio al pubblico non tanto in termini di consiglio di compagnia, che chiaramente non è la vostra competenza, ma per l'accesso di persone con ridotta mobilità — per chiedere informazioni, se ha diritto o non ha diritto, come fare e via dicendo — ci debba essere una specie di sportello «telefonico» che, rispetto a quello digitale, non esclude l'utenza anziana. Speriamo di poter contare sul sabato e sulla domenica

anche in questo periodo natalizio di sospensione delle attività lavorative e di spostamento per molti.

ALESSIO QUARANTA, direttore generale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Compatibilmente con i vincoli contrattuali, cercheremo di farlo certamente.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi di altri colleghi, vorrei chiedere chiarimenti sulla questione degli avvocati. Si tratta di consulenza o proprio di assistenza legale? Perché le due cose sono diverse e ci sono diversi profili.

Non ho capito la questione della differenza tra la verifica e il controllo sul *green pass*, perché credibilmente secondo me le due cose coincidono. Magari è l'obiettivo che si diversifica, ma lo strumento è il medesimo, nel senso che se uno verifica un *green pass*, inevitabilmente verifica che sia attivo e controlla anche il nome. Poi ci sarà anche l'effettiva rispondenza tra il nome e il biglietto e in questo caso immagino anche un documento terzo che attesti che il biglietto e il *green pass* corrispondano all'identità della persona stessa.

Nel ringraziarvi ancora, mi auguro che si possa annunciare ai consumatori che il potenziamento del servizio ci sarà anche durante queste vacanze.

PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Presidente, ancora grazie. Per queste due precisazioni, è chiaro che noi rispondiamo anche a un'ordinanza governativa, dove si parla appositamente di «verifica» rispetto al «controllo» per essere la verifica più esibizione che controllo, perché all'inizio mancavano anche i sistemi sullo *smartphone* per poter controllare. Un doppio *check* serviva sostanzialmente quasi come elemento sostitutivo del controllo tramite *smartphone* che adesso si è implementato, però noi all'inizio avevamo anche l'idea che con il doppio *check* si creasse una barriera all'ingresso ancora più forte, e che questo avvenisse, così

come avviene già normalmente per il *ticket*, sia alla *security* sia all'imbarco. Già alla *security* il passeggero esibisce sia il proprio biglietto dove c'è il nome sia il suo *green pass* dove parimenti è riportato il nome. La riconciliazione tra *green pass* e biglietto determinava la possibilità di accesso nella zona sensibile, così come, per la salita a bordo, l'esibizione della carta d'identità e del biglietto, oltre all'esibizione del *green pass*, determina un elemento di riconciliazione. Oggi sinceramente si è andati oltre la norma, nel senso che con l'implementazione dei sistemi informatici che sono abbastanza semplici, per il passeggero la verifica è diventata controllo quasi ovunque, poiché per accedere a bordo oggi c'è un controllo anche informatico tramite *smartphone* del proprio *green pass*.

Per quanto riguarda l'altra domanda, è chiaro che un obiettivo che ci siamo dati all'interno dell'ENAC è l'idea di creare questa rete di assistenza legale, non di consulenza, nel senso che questa ipotesi non è a carico dell'ENAC. È più un contatto che abbiamo con l'Ordine nazionale degli avvocati per poter avere giovani avvocati che seguono la materia, che noi promuoveremo anche sul nostro sito, che possono essere punto di riferimento per i consumatori e per i passeggeri per avere un'assistenza legale e che tenderemo a regolamentare per garantire il non costo al passeggero e anche la possibilità di avere assistenza legale in altro luogo per poter facilitare e diffondere sempre di più l'idea che si possa avere una tutela piena rispetto al sistema dei diritti del passeggero. Questa è l'idea che stiamo portando avanti, inserendo nella nostra organizzazione alcuni avvocati — quelli assunti tramite concorso che è in corso — in una Direzione per la tutela dei diritti dei passeggeri che diventa un elemento di coordinamento di questa rete che poi si andrà a sviluppare sul territorio. Questa è l'idea, che serve anche a noi per diffondere questo presidio e incrementare i numeri. Insisto sul fatto che c'è un'importante tutela da un punto di vista normativo, ma c'è una scarsa conoscenza e

anche un poco sviluppo di questa tutela, perché poi sui grandi numeri è evidente che c'è, oltre a una disattenzione, una non convenienza economica. Il tentativo è rendere quasi gratuito il servizio tanto da poter sviluppare un'attività dei consumatori nel rivolgersi anche al giudice di pace.

PRESIDENTE. Un'ultima battuta anche in ordine alla quantità di controlli che sono necessari per ragioni di sicurezza, non soltanto sanitaria. Spesso abbiamo visto che i percorsi aeroportuali di arrivo ai *gate* prendono una parte consistente del tempo complessivo di viaggio, per cui, a fronte del viaggio di un'ora, specie in situazioni di ristrutturazioni dei *terminal*, come avviene in un noto aeroporto italiano, spesso c'è addirittura un percorso lunghissimo in mezzo ai negozi, rallentando di molto i tempi complessivi.

Collega Rizzone, voleva intervenire?

MARCO RIZZONE. Due cose veloci. Sulla verifica spero che oggi si facciano i controlli, perché il *QR code* non può essere falsificato, perché risponde a un nome preciso, mentre il nome stampato su un finto foglio, su una finta schermata di un cellulare lo si può vedere *de visu*, ma quel *QR code* potrebbe essere corrispondente a un'altra identità. Spero che una volta che la tecnologia sia disponibile, si effettuino solo controlli e non verifiche, se questa è la differenza.

La battuta del collega mi ha fatto venire in mente una cosa che ho notato molte volte nell'aeroporto di Fiumicino, ovvero che i percorsi sono fatti in modo tale che occorra passare nei *duty free*, comportando che i flussi si incrocino. Facciamo tutte le verifiche, tutti i controlli, tutti i percorsi separati, ma quando si tratta di privilegiare l'aspetto commerciale, l'aeroporto ti costringe a passare per lo stesso ambiente con i passeggeri che vanno in un senso e nell'altro.

Posto che tutti usiamo la mascherina e quindi potrebbe anche essere inutile prendere questa ulteriore precauzione, invito a verificare bene che i percorsi che vengono

strutturati negli aeroporti rispettino delle linee guida sempre e non solo quando si tratti di evitare o meno zone commerciali.

PRESIDENTE. Ferma restando la necessità di proteggere anche le attività commerciali che hanno sofferto molto nel periodo della pandemia, la precauzione deve rimanere una linea guida.

Ringrazio il presidente e il direttore generale dell'ENAC per la loro disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.40.

*Licenziato per la stampa
il 24 marzo 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



18STC0171520