

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII**
n. **23**

IX COMMISSIONE (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SULLA:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali (COM(2023)752 final)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023)753 final)

Approvato il 18 febbraio 2025

DOCUMENTO FINALE APPROVATO

La Commissione IX (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni),

esaminate, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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'Unione (regolamento sull'applicazione dei diritti dei passeggeri);

tenuto conto degli orientamenti generali sulle due proposte adottati dal Consiglio il 5 dicembre 2024 in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali;

preso atto delle relazioni trasmesse dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulle proposte di regolamento;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame delle proposte;

considerati i rilievi formulati dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) nel documento approvato nella seduta del 12 giugno 2024 sulla proposta di regolamento relativa all'applicazione dei diritti dei passeggeri, con particolare riguardo al rispetto del principio di attribuzione e alla conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità;

preso atto della risposta fornita dalla Commissione europea alle osservazioni formulate, nell'ambito del dialogo politico, in risposta al medesimo documento approvato dalla XIV Commissione;

premesso che:

le proposte hanno il duplice obiettivo, pienamente condivisibile, di tutelare

più efficacemente i passeggeri nei viaggi in aereo, in treno, via mare o per vie navigabili interne e in autobus e di incentivare l'uso dei trasporti pubblici. Esse fanno seguito all'individuazione da parte della Commissione europea di una lacuna normativa e di alcune criticità caratterizzanti il quadro normativo vigente, inerenti in particolare alla scarsa conoscenza, da parte dei viaggiatori, della tutela loro offerta dalla normativa europea e al diritto al rimborso dell'intero costo di un biglietto aereo, nel caso in cui il biglietto sia stato acquistato tramite un intermediario ma il volo non venga effettuato. La lacuna a cui si intende porre rimedio riguarda, invece, la tutela dei passeggeri del trasporto multimodale, nell'ambito del quale si intende rivolgere anche particolare attenzione alle persone con disabilità o a mobilità ridotta;

va dunque accolta con favore un'azione europea che affronti le carenze individuate, tenuto soprattutto conto che il mercato dei passeggeri nell'UE è in crescita;

considerato che:

gli obiettivi alla base della proposta sul trasporto multimodale risultano pienamente condivisibili, in quanto tale proposta, andando a colmare una lacuna normativa, consentirà ai passeggeri che utilizzeranno diversi modi di trasporto per un unico viaggio di godere per la prima volta di diritti specifici, che si aggiungeranno a quelli stabiliti per i viaggi con un solo modo di trasporto;

è necessario, tuttavia, che il rafforzamento dei diritti dei passeggeri non gravi in modo sproporzionato su vettori e intermediari, in particolare su piccole e medie imprese, imponendo ulteriori oneri amministrativi ad un settore già fortemente penalizzato dalle normative legate al *Green Deal*. In tal modo si incorrerebbe nel rischio di generare un aumento dei costi di

trasporto, con l'effetto paradossale di danneggiare il passeggero stesso;

è pertanto in linea generale condivisibile l'orientamento generale sulla proposta, adottato dal Consiglio il 5 dicembre 2024, in quanto esso prospetta modifiche volte, in larga misura, a chiarire alcune disposizioni e a ridurre gli oneri amministrativi, oltre a definire meglio, opportunamente, la relazione con altri atti giuridici e soprattutto con la legislazione settoriale dell'Unione in materia di diritti dei passeggeri;

la proposta, secondo quanto predisposto dall'articolo 2, si applica ai vettori, agli intermediari e ai gestori dei terminali, con riferimento a viaggi multimodali in cui tutti i servizi di trasporto interessati rientrano già anche nell'ambito di applicazione della legislazione dell'UE in materia di diritti dei passeggeri e che sono offerti sotto forma di un contratto multimodale unico, un biglietto multimodale combinato e biglietti multimodali distinti;

il rinvio, di cui all'articolo 2, ai servizi di trasporto già interessati dalla legislazione in materia di diritti dei passeggeri dovrebbe implicare di conseguenza l'estensione delle esclusioni già previste dall'ambito applicativo della normativa europea vigente anche alla proposta sui viaggi multimodali. Sarebbe opportuno comunque chiarire esplicitamente che le esclusioni dall'ambito di applicazione di cui all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (UE) 1177/2010 e all'articolo 2, paragrafi 2 e 5, del regolamento (UE) 2021/782 si applicano anche alla proposta in oggetto;

l'orientamento del Consiglio propone di intervenire, in questo senso, attraverso una revisione dell'articolo 2 che tenga conto della necessità di effettuare tali specifiche e che definisca chiaramente le condizioni che il viaggio dovrebbe soddisfare per rientrare nell'ambito di applicazione della proposta. Opportunamente l'orientamento propone di escludere dall'ambito di applicazione il servizio occasionale di trasporto effettuato con autobus e il servizio regolare effettuato con autobus per distanze inferiori a 250 km;

non risulta sufficientemente chiara, altresì, l'applicabilità o meno di altre esenzioni di cui gli Stati membri possono avvalersi ai sensi della legislazione settoriale dell'UE in materia di diritti dei passeggeri. In particolare, il paragrafo 6 dell'articolo 2 del regolamento (UE) 2021/782 sul trasporto ferroviario prevede che, fatto salvo il paragrafo 8, gli Stati membri possono accordare una deroga – di cui l'Italia attualmente non si avvale – all'applicazione del medesimo regolamento per i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali per passeggeri e per i servizi ferroviari internazionali per passeggeri in cui una parte significativa del servizio, compresa almeno una stazione di fermata, è operata al di fuori del territorio dell'Unione. La proposta sui viaggi multimodali non specifica se le esenzioni nazionali adottate a norma di tale articolo siano applicabili nella stessa misura anche al trasporto ferroviario quando inserito nel contesto di un viaggio multimodale;

nella definizione dell'ambito applicativo è importante che le specificità territoriali siano tenute in debita considerazione, in quanto vi sono realtà, come quella italiana, in cui alcuni servizi di trasporto, quali ad esempio il trasporto marittimo, ricoprono un ruolo fondamentale nel garantire la continuità territoriale con le regioni insulari, e che pertanto non dovrebbero essere soggetti ad oneri sproporzionati che impediscono l'efficiente esercizio di tale funzione;

la proposta introduce obblighi significativi per gli operatori coinvolti nei viaggi multimodali effettuati con contratto multimodale unico;

l'orientamento del Consiglio propone pertanto di definire un biglietto multimodale unico come un biglietto per un viaggio multimodale, acquistato mediante un'unica transazione commerciale, che rappresenta un contratto di trasporto unico e che contiene servizi di trasporto successivi, aventi ciascuno un orario specifico, effettuati da uno o più vettori che hanno concluso tra loro un accordo per offrire tali servizi di trasporto nell'ambito di detto

viaggio. Tale riformulazione consentirebbe di chiarire che i vettori che effettuano i servizi di trasporto successivi debbano concludere tra loro un accordo per offrire tali servizi di trasporto nell'ambito di un viaggio multimodale;

il Consiglio propone inoltre di definire il biglietto multimodale combinato come un biglietto o più biglietti per un viaggio multimodale che rappresentano contratti di trasporto distinti e contenenti servizi di trasporto successivi, aventi ciascuno un orario specifico, che sono combinati da un vettore o da un intermediario di propria iniziativa e che sono acquistati mediante un'unica transazione commerciale;

nella proposta della Commissione i biglietti multimodali distinti sono biglietti per un viaggio multimodale che rappresentano contratti di trasporto distinti che sono offerti congiuntamente da un vettore o da un intermediario e che sono acquistati mediante pagamenti distinti da parte del passeggero. L'orientamento generale del Consiglio propone l'eliminazione di quest'ultima tipologia di biglietti dall'ambito di applicazione di cui all'articolo 2, dato che gli operatori non possono sapere di avere obblighi in caso di acquisto separato;

la proposta della Commissione si applicherebbe altresì ai gestori dei nodi multimodali che gestiscono sportelli unici presso i nodi passeggeri multimodali di nodi urbani specificamente individuati, elencati nell'apposito allegato I. Il Consiglio propone di trasferire gli obblighi dei gestori dei nodi passeggeri multimodali ai gestori dei terminali situati nei nodi urbani che figurano nell'allegato II del regolamento (UE) 2024/1679 sulla rete TEN-T che rispettino determinate condizioni. In particolare, il Consiglio ritiene che le lacune normative dovrebbero essere colmate sulla base delle strutture e delle responsabilità esistenti ed introduce altresì una soglia per i terminali interessati e l'obbligo per i gestori dei terminali di cooperare tra loro;

l'articolo 2 della proposta esclude dall'ambito di applicazione i biglietti multimodali combinati in un pacchetto da un

organizzatore ai sensi della direttiva (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici. Prevede anche che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera *a*, si applichi ai passeggeri i cui contratti multimodali unici fanno parte di un pacchetto, fatto salvo il caso in cui sussista un diritto al rimborso ai sensi della medesima direttiva. Il paragrafo 3 del medesimo articolo specifica che la proposta lascia impregiudicata e integra la protezione accordata sulla base delle regole stabilite da altre normative dell'UE che disciplinano altri aspetti della protezione dei passeggeri, tra cui la legislazione in materia di pacchetti turistici e servizi turistici collegati. Le due disposizioni sembrano porsi in potenziale conflitto tra loro, in quanto la proposta o non si applica ai biglietti combinati nell'ambito di un pacchetto turistico oppure si applica, per l'appunto integrando la tutela prevista dalla stessa direttiva;

così come formulata nella proposta della Commissione, la tutela applicabile ai passeggeri che hanno stipulato contratti multimodali unici o che abbiano acquistato biglietti multimodali combinati nell'ambito di un pacchetto turistico risulta poco chiara;

il Consiglio propone di escludere dall'ambito di applicazione della proposta tutti i biglietti multimodali parte di un pacchetto ai sensi della suddetta direttiva, per evitare un'eccessiva complessità legata all'applicazione parallela delle disposizioni di cui alla proposta di regolamento e di cui alla direttiva sui pacchetti turistici. L'esclusione dall'ambito di applicazione dei biglietti multimodali venduti come parte di un pacchetto potrebbe tuttavia generare discriminazioni tra i passeggeri che hanno acquistato il biglietto multimodale singolarmente e i passeggeri che hanno acquistato il biglietto multimodale nell'ambito di un pacchetto. Solo alcuni passeggeri avrebbero infatti diritto a informazioni, assistenza, riprotezione e rimborso in caso di perdita di coincidenza;

l'articolo 3 della proposta introduce, al punto 3, la definizione di « venditore di biglietti », inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica, diversa dal vettore, che agisce per conto di un vettore o di un

passeggero per la conclusione di contratti di trasporto, e, al punto 4, quella di «intermediario», inteso come un venditore di biglietti oppure un organizzatore o un venditore, quali definiti rispettivamente all'articolo 3, punti 8) e 9), della direttiva (UE) 2015/2302, diverso dal vettore. La definizione di venditore di biglietti si presenta in questo modo come una duplicazione e quindi come fonte di possibile confusione o sovrapposizioni;

il Consiglio propone pertanto di eliminare la definizione di venditore di biglietti, facendola confluire in quella di intermediario e aggiungendo alcune specifiche;

l'articolo 5, paragrafo 4, elenca una serie di informazioni che i vettori e gli intermediari, che offrono contratti di trasporto per conto di uno o più vettori ai fini di un viaggio multimodale, devono fornire al passeggero prima del viaggio multimodale. Alcune di queste informazioni, come quelle su perturbazioni e ritardi, pianificati e in tempo reale, spesso non sono nella disponibilità degli intermediari. Secondo l'orientamento del Consiglio, vettori e intermediari dovrebbero fornire informazioni su perturbazioni e ritardi che incidono sul viaggio multimodale, o l'indicazione su dove reperire informazioni in tempo reale su perturbazioni e ritardi;

la proposta della Commissione rende tali oneri informativi particolarmente gravosi, nonostante le previsioni di cui all'articolo 6, paragrafi 2 e 3, le quali anzi non appaiono di immediata attuazione. Quanto previsto dal paragrafo 3, ad esempio la creazione di interfacce con i programmi applicativi (API), può comportare esborsi finanziari considerevoli a carico dei soggetti coinvolti e di conseguenza rendere la previsione difficilmente attuabile;

per i vettori che devono fornire le informazioni di cui all'articolo 5 ai vettori e agli intermediari che vendono i loro contratti non si stabilisce peraltro alcuna conseguenza in caso di mancato adempimento della prescrizione;

l'articolo 6 sull'accesso alle informazioni di viaggio, inoltre, si applica solo ai

contratti multimodali unici, mentre gli obblighi informativi di cui all'articolo 5 riguardano anche i biglietti multimodali combinati. Il paragrafo 2 dell'articolo 6 espone, altresì, gli intermediari alla richiesta di esborsi per l'accesso alle informazioni di cui si tratta, stabilendo che i vettori che offrono contratti multimodali unici possono esigere da altri vettori e intermediari una compensazione finanziaria equa, ragionevole e proporzionata per i costi sostenuti per fornire tale accesso. Pur essendo pienamente condivisibile l'obiettivo di garantire informazioni corrette e complete ai passeggeri, tale ultima disposizione potrebbe essere eliminata, come proposto anche dall'orientamento generale del Consiglio, per evitare che l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e chiarezza informativa imposto ai vettori si traduca nei fatti in un costo a carico di soggetti che svolgono mera attività di intermediazione;

l'articolo 5 prevede altresì che i vettori e gli intermediari, che offrono contratti di trasporto per conto di uno o più vettori, debbano fornire al passeggero, prima dell'acquisto, informazioni in merito al fatto che il biglietto o i biglietti offerti per un viaggio multimodale costituiscono un contratto multimodale unico, un biglietto multimodale combinato o biglietti multimodali distinti, nonché in merito ai diritti connessi al tipo di contratto o di biglietto;

per un'efficace applicazione delle disposizioni poste a tutela del passeggero appare invero indispensabile che lo stesso sia messo nella condizione di avere piena consapevolezza del tipo di biglietto che si appresta ad acquistare e delle differenze che intercorrono tra i vari tipi di contratto, con particolare riferimento ai diversi regimi di tutela in caso di disservizio;

nel caso in cui il passeggero abbia optato per un contratto multimodale unico ma si dovessero verificare problemi durante il viaggio multimodale, quali una perdita di coincidenza con un servizio di trasporto successivo, la proposta, all'articolo 7, interviene per imporre al vettore contraente di offrire immediatamente al passeggero la scelta tra diverse opzioni e di

predisporre poi le disposizioni necessarie all'alternativa scelta;

in particolare il passeggero potrà in primo luogo ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile (paragrafo 1, lettera *a*). Il passeggero potrà in alternativa proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile (paragrafo 1, lettera *b*) o in una data successiva a discrezione del passeggero stesso (paragrafo 1, lettera *c*). Con riferimento a queste due ultime alternative il paragrafo 2 dell'articolo 7 specifica che il passeggero non debba incorrere in costi aggiuntivi, sia se l'itinerario alternativo simile sia fornito dallo stesso vettore sia se sia fornito da un altro vettore incaricato;

un'analogia previsione, volta a introdurre espressamente l'esclusione di costi aggiuntivi per il passeggero, non è presente invece per quel che riguarda la lettera *a* del paragrafo 1, ovvero il ritorno al punto di partenza in caso di viaggio non più utile ai fini del programma originario di viaggio. Non è chiaro, tuttavia, per quale ragione i costi aggiuntivi siano esclusi per le lettere *b* e *c*) del paragrafo 1 e non anche per la lettera *a*). Se un passeggero ha effettuato una o più parti di un viaggio inutile dovrebbe poter tornare al punto di partenza senza alcun costo aggiuntivo;

è importante inoltre sottolineare che la legislazione vigente in materia di diritti dei passeggeri prevede alcune esenzioni, come l'esclusione del diritto a compensazione economica prevista dall'articolo 20 del regolamento (UE) 1177/2010, in presenza di condizioni meteorologiche che mettano a rischio il funzionamento sicuro della nave. È importante che tali esenzioni esistenti si applichino anche ai viaggi multimodali che includono un viaggio via mare,

i quali costituiscono una categoria particolarmente influenzata dalla condizione climatica e meteorologica;

per il rimborso tramite intermediari che hanno pagato il vettore contraente per il contratto multimodale unico a partire dai propri conti (articolo 8), il vettore contraente dovrà rimborsare l'intermediario entro 7 giorni e a sua volta quest'ultimo dovrà rimborsare il passeggero entro i 7 giorni seguenti (paragrafo 5, lettera *a*). Se il passeggero non riceverà il rimborso entro 14 giorni dalla data di opzione per il rimborso, il vettore contraente dovrebbe contattare il passeggero al più tardi il giorno successivo alla scadenza del termine di 14 giorni al fine di ricevere gli estremi per il pagamento del rimborso e procedere in tal senso entro altri 14 giorni (paragrafo 5, lettera *b*). Il rimborso di cui al paragrafo 1, lettera *a*, dell'articolo 7 deve essere corrisposto entro 14 giorni dal ricevimento della richiesta, ma un termine di 30 giorni dopo il ricevimento della richiesta sarebbe più adeguato;

allo stesso modo anche per il rimborso tramite intermediario di cui all'articolo 8 sarebbe più opportuno introdurre un termine complessivo di 30 giorni (15 giorni affinché il vettore rimborsi l'intermediario e altri 15 affinché quest'ultimo rimborsi il passeggero);

nel caso in cui si verifichi una perdita di coincidenza con un servizio di trasporto successivo durante un viaggio multimodale concluso nel contesto di un contratto multimodale unico, dovuta al ritardo o alla cancellazione di un servizio di trasporto precedente nel contesto del medesimo contratto, l'articolo 9 disciplina forme di assistenza che dovranno essere offerte gratuitamente dal vettore contraente. Tale disposizione introduce una forma di tutela importante per i passeggeri, ma è evidente che l'effettiva applicabilità della stessa è fortemente condizionata dalla specificità di alcune realtà, come quella del sistema portuale italiano, che comprende, ad esempio, stazioni marittime non provviste di servizi pubblici essenziali e dove pertanto è difficile garantire assistenza. Sarebbe oppor-

tuno, quindi, che l'imposizione di obblighi di questo tipo tenga in debita considerazione tali specificità per evitare di imporre nei confronti dei vettori contraenti obblighi che gli stessi, per ragioni non imputabili ad essi, non riuscirebbero ad adempiere;

l'articolo 11 prevede l'istituzione, tramite atto esecutivo della Commissione, di un modulo comune per le richieste di risarcimento e di rimborso, con cui i passeggeri avranno il diritto di presentare le loro richieste. Andrebbero chiarite meglio, tuttavia, le modalità di presentazione dei reclami e delle richieste di rimborso, obbligando, ad esempio, sia il vettore che l'intermediario a mettere a disposizione più modalità per presentare il modulo comune, compreso un indirizzo fisico, utile per tutelare utenti anziani o con scarse competenze digitali di base;

l'articolo 11, paragrafo 2, prevede che nel caso in cui una richiesta non sia sufficientemente precisa, i vettori e gli intermediari debbano chiedere al passeggero di chiarire la richiesta e assisterlo in tal senso. Il richiamo agli intermediari potrebbe tuttavia essere eliminato, poiché questi ultimi, in quanto meri intermediari, non sono solitamente in grado di stabilire quali siano gli elementi necessari al vettore per la valutazione della richiesta. L'analogia previsione contenuta nella proposta di regolamento sull'applicazione dei diritti dei passeggeri all'articolo 1, che introduce l'articolo 16 bis sul modulo comune nel regolamento sul trasporto aereo, non cita infatti l'intermediario;

l'articolo 15 stabilisce che gli Stati membri devono garantire che i gestori dei terminali e i vettori sul loro territorio collaborino per istituire e gestire sportelli unici per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta presso i nodi passeggeri multimodali dei nodi urbani elencati nell'allegato I. Prevede, altresì, che gli Stati membri possano esigere la stessa collaborazione anche presso nodi passeggeri multimodali diversi. Tali sportelli unici dovrebbero avere la responsabilità di accettare le richieste di assistenza presso i terminali e di comunicare le singole richieste di assi-

stenza agli operatori dei terminali e ai vettori;

l'orientamento generale del Consiglio propone, invece, di modificare il sudetto articolo 15 riconoscendo agli Stati membri la possibilità di esigere, per qualsiasi viaggio multimodale, l'istituzione degli sportelli unici, eliminando tuttavia l'obbligo previsto dalla proposta della Commissione per i nodi passeggeri multimodali dei nodi urbani elencati nell'allegato I;

trattandosi di una misura particolarmente onerosa sarà necessario in ogni caso definire in maniera più puntuale, anche in fase di implementazione, chi sia/siano il/i soggetto/i tenuto/i all'istituzione e alla gestione di tali sportelli, oltre alle modalità di funzionamento;

secondo quanto previsto dall'articolo 16, se nel contesto di un contratto multimodale unico o presso un nodo passeggeri multimodale, i gestori dei terminali e i vettori che assistono le persone con disabilità e a mobilità ridotta nel passaggio da un servizio di trasporto ad un altro in coincidenza provocano lo smarrimento o il danneggiamento di attrezzi per la mobilità, tra cui le sedie a rotelle, e dispositivi di assistenza, ovvero lo smarrimento o la lesione dei cani da assistenza, sono tenuti al risarcimento del danno senza indebito ritardo. Tale previsione, seppur condivisibile negli intenti di fornire maggiore tutela alle persone con disabilità o a mobilità ridotta, può produrre l'effetto opposto a causa della scarsa chiarezza nella definizione delle responsabilità dei soggetti coinvolti, ovvero i gestori dei terminali e i vettori;

l'orientamento generale del Consiglio ridefinisce l'articolo 16 nel senso di individuare, nel contesto di un biglietto multimodale unico, la responsabilità in capo ai gestori dei terminali durante il periodo in cui il gestore del terminale è responsabile dell'assistenza delle persone interessate nel passaggio da un servizio di trasporto a un servizio di trasporto in coincidenza, mentre, nel caso in cui il danno sia causato nel periodo in cui è il vettore ad

essere responsabile della gestione delle persone interessate, si propone di determinare la responsabilità del vettore conformemente alle disposizioni della legislazione settoriale dell'UE in materia di diritti dei passeggeri per il modo di trasporto in questione o, ove applicabili, al regolamento (CE) 2027/97 e al regolamento (CE) 392/2009;

l'articolo 17 impone ai vettori che offrono contratti multimodali unici di stabilire norme di qualità del servizio, sulla base delle quali dovrebbero monitorare la propria prestazione;

tale disposizione persegue l'obiettivo meritevole di rafforzare la qualità del servizio fornito ai passeggeri e risulta pertanto preoccupante la proposta, contenuta nell'orientamento generale del Consiglio, di eliminare completamente il suddetto articolo. L'eliminazione dell'articolo 17 potrebbe compromettere la trasparenza e la responsabilità dei vettori, con una potenziale diminuzione della qualità del servizio fornito ai passeggeri;

l'articolo 22 introduce un approccio basato sul rischio per il monitoraggio del rispetto dei diritti dei passeggeri che potrebbe, tuttavia, generare oneri amministrativi eccessivi per gli organismi nazionali di applicazione. Per tale ragione, l'orientamento del Consiglio propone la soppressione dell'articolo 22;

la proposta sull'applicazione dei diritti dei passeggeri, invece, non introduce nuovi diritti, ma integra, con nuove disposizioni e senza alterarne la struttura, i cinque regolamenti vigenti in materia. Si accoglie quindi con favore la volontà di porre rimedio a carenze e problematiche riscontrate nell'applicazione dei suddetti regolamenti;

anche l'orientamento generale del Consiglio sulla proposta in questione è volto in larga misura a chiarire alcune disposizioni e a ridurre gli oneri amministrativi;

l'articolo 1 della proposta integra le disposizioni a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, già oggetto di

disciplina nel regolamento (CE) 261/2004, inserendo in tale regolamento il nuovo articolo 8 bis, relativo al rimborso in caso di prenotazione del biglietto aereo tramite un intermediario, con cui, tra l'altro, si stabilisce che il vettore aereo operativo può effettuare il rimborso dovuto per un viaggio non effettuato tramite il medesimo intermediario entro 7 giorni dalla data in cui il passeggero ha optato per un rimborso. A sua volta l'intermediario rimborsa il passeggero tramite il metodo di pagamento originario, al più tardi entro altri sette giorni, informando il passeggero e il vettore aereo. Se il passeggero non riceve il rimborso entro 14 giorni dalla data di opzione per il rimborso, il vettore aereo operativo dovrebbe contattare il passeggero al più tardi il giorno successivo alla scadenza del termine di 14 giorni al fine di ricevere gli estremi per il pagamento del rimborso. Una volta ricevuti tali estremi per il pagamento, il vettore aereo operativo dovrebbe rimborsare il passeggero entro sette giorni;

il nuovo articolo 8 bis dovrebbe prevedere, tuttavia, espressamente che il termine per effettuare il rimborso da parte dell'intermediario debba decorrere dall'effettivo accredito del rimborso da parte del vettore, per evitare che l'intermediario debba provvedere al rimborso senza l'effettiva preventiva costituzione della provista di rimborso da parte del vettore. Nel suddetto articolo si parla solo di trattamento dei rimborsi tramite intermediario e non di compensazione pecuniaria. Nel caso in cui spetti invece una compensazione pecuniaria ai sensi del regolamento (CE) 261/2004 sarebbe utile esplicitare chi debba essere il destinatario della richiesta;

nonostante il buon intento di migliorare le criticità riscontrate nell'applicazione della normativa posta a tutela dei passeggeri, occorre tuttavia rilevare che alcune problematiche che si verificano nell'ambito del trasporto aereo non vengono affrontate dalla proposta in esame;

il settore del trasporto aereo risulta infatti caratterizzato da livelli elevati di litigiosità e quindi dalla necessità di predisporre strumenti idonei a ridurre il con-

tenzioso. Una buona parte delle controversie, come riferito anche dall'Autorità di regolazione dei trasporti italiana, è riconducibile alla spettanza della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) 261/2004, in relazione all'esistenza o meno delle circostanze eccezionali di cui all'articolo 5, paragrafo 3;

pertanto si auspica un intervento volto a definire meglio l'ambito di applicazione delle suddette circostanze eccezionali, il quale costituisce un aspetto non contemplato dalla proposta in oggetto. Un tentativo di affrontare tale tema si rinviene nella proposta della Commissione COM(2013)130, sempre volta a modificare il regolamento (CE) 261/2004 e su cui la presidenza polacca del Consiglio ha annunciato di voler riprendere i lavori, ma i negoziati sono bloccati da tempo;

per l'acquisto dei biglietti aerei il passeggero spesso si affida ad agenzie di viaggio, così come l'acquisto dei biglietti aerei può avvenire nell'ambito della creazione di un pacchetto turistico disciplinato dalla direttiva (UE) 2015/2302. È pertanto necessario che la revisione del regolamento (CE) 261/2004 sul trasporto aereo avvenga in modo coordinato e armonizzato rispetto ai contenuti di tale direttiva. Se il biglietto è parte di un pacchetto, ad esempio, il rimborso non dovrebbe essere corrisposto al passeggero, in quanto egli è garantito ai sensi della direttiva sui pacchetti turistici ed ha diritto ad ottenere il rimborso dal soggetto cui lo ha acquistato. Il rimborso in questi casi dovrebbe essere sempre corrisposto al soggetto che ha acquistato il biglietto dal vettore;

inoltre nel caso in cui l'esecuzione del viaggio venga inficiata dal fallimento o dallo stato di insolvenza di un vettore non esisterebbe tutela né per il viaggiatore né per l'intermediario. Sarebbe quindi opportuno che le norme contro l'insolvenza e il fallimento degli intermediari, di cui all'articolo 17 della direttiva (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici, siano estese anche ai vettori;

a ciò si aggiunge il fatto che le compagnie aeree spesso stabiliscono la pro-

pria sede legale in Paesi *extra* UE e, non avendo l'obbligo di istituire una rappresentanza legale nei Paesi europei su cui operano le loro tratte, rendono difficoltoso l'esercizio dei diritti dei passeggeri. L'orientamento del Consiglio propone a tal proposito di introdurre una disposizione mirata che imponga agli intermediari di Paesi terzi di designare un rappresentante legale, al fine di facilitare il monitoraggio da parte degli organismi nazionali di applicazione del rispetto, da parte degli intermediari stessi, degli obblighi di cui al regolamento (CE) 261/2004 (nuovo articolo 16 *bis* ter introdotto dall'articolo 1 dell'orientamento generale);

anche le norme divergenti sui bagagli a mano delle diverse compagnie aeree danneggiano i passeggeri, creando costi nascosti e difficoltà. Un'armonizzazione a livello dell'UE dei requisiti in materia di dimensioni, peso e tipo di bagaglio a mano per tutte le compagnie aeree che operano nell'UE è pertanto auspicabile e fondamentale per migliorare concretamente la trasparenza e la protezione dei consumatori per tutti i viaggi aerei;

la proposta si limita a richiamare, tra le norme minime di qualità del servizio che dovrebbero essere adottate dai vettori aerei, anche il rispetto delle norme di settore in materia di peso e dimensione dei bagagli che, secondo quanto riportato nel considerando 14 della proposta, dovrebbero essere stabilite dai vettori aerei con l'obiettivo di limitare il proliferare di pratiche diverse in merito al peso e alla dimensione dei bagagli. La conformità a tali norme deve poi essere riferita dai vettori aerei nel contesto dei loro sistemi di gestione della qualità del servizio;

ulteriore criticità che espone i passeggeri del trasporto aereo a notevoli disagi discende dalla possibilità per i vettori di vietare l'imbarco a passeggeri non consenzienti, nel caso in cui i posti disponibili sull'aeromobile siano inferiori rispetto al numero di prenotazioni confermate e ai biglietti emessi per quel determinato volo. Tale situazione, nota con il termine *overbooking*, non dovrebbe essere ammessa,

soprattutto con riferimento alle tratte da e verso le regioni insulari, che, in Stati come l'Italia, sono necessarie per garantire la continuità territoriale;

infine l'aumento dei costi dei biglietti aerei solleva la necessità di avviare una riflessione sull'opportunità di richiedere ai vettori aerei maggiore trasparenza nella determinazione dei prezzi, affinché gli stessi passeggeri siano messi a conoscenza delle ragioni sottese a tali aumenti, almeno qualora esse siano legate ad un aumento dei costi connesso alla riduzione dell'impatto ambientale o all'aumento delle tutele per il passeggero stesso;

per tutti i regolamenti oggetto di modifica, la proposta prevede di introdurre un obbligo per i vettori di stabilire norme di qualità del servizio e applicare di conseguenza un sistema di gestione della qualità. Ciò non vale per il regolamento (UE) 2021/782 sul trasporto ferroviario, il quale già includeva previsioni analoghe (articolo 29 del medesimo regolamento);

l'orientamento del Consiglio sostiene l'eliminazione delle norme di qualità prospettate dalla proposta, ritenendo più opportuno valutare l'attuazione dei requisiti esistenti, di cui al regolamento (UE) 2021/782, prima di estenderli ad altri settori. Come osservato per il regolamento sul trasporto multimodale, la rimozione di tali norme potrebbe tuttavia compromettere la trasparenza e la responsabilità dei vettori e comportare di conseguenza una potenziale diminuzione della qualità del servizio fornito ai passeggeri;

per ognuno dei regolamenti oggetto di modifica la proposta introduce un approccio basato sul rischio per il monitoraggio del rispetto dei diritti dei passeggeri, che potrebbe tuttavia generare oneri amministrativi eccessivi per gli organismi nazionali di applicazione;

introduce altresì per il trasporto aereo, con autobus, via mare e per vie navigabili interne, un modulo comune per le richieste di rimborso e compensazione pecuniaria/economica o risarcimento (articolo 1, paragrafo 5; articolo 3, paragrafo 2;

articolo 4, paragrafo 1). In aggiunta sarebbe opportuno prevedere che qualunque sia il mezzo elettronico utilizzato per la richiesta di rimborso, questo restituisca al richiedente la conferma di avvenuta ricezione della stessa;

in alternativa si ritiene preferibile prevedere sempre l'obbligatorietà di un indirizzo *e-mail* a cui indirizzare le richieste in questione e di lasciare una scelta discrezionale in capo ai professionisti in merito alla possibilità di prevedere un mezzo aggiuntivo, come un *form on-line* sul loro sito *web*, poiché l'*e-mail* appare uno strumento maggiormente in grado di garantire la tracciabilità delle comunicazioni, per non penalizzare il consumatore, il quale spesso si vede impossibilitato a documentare la propria istanza. L'introduzione di un modulo comune costituisce senza dubbio un primo passo importante a tutela del passeggero, ma è auspicabile che lo stesso sia accompagnato dalla possibilità di ottenere un rimborso automatico in caso di disservizio per tutti coloro che hanno acquistato biglietti in modalità elettronica;

la proposta nell'ambito del trasporto marittimo, su strada e ferroviario, prescrive che qualora le informazioni dovute ai viaggiatori in base alle norme di ciascun regolamento siano fornite mediante mezzi di comunicazione elettronica, non solo i vettori, ma anche gli agenti di viaggio e gli operatori turistici siano tenuti ad assicurare che il passeggero possa conservare tutta la corrispondenza su un supporto durevole;

tale onere può essere validamente assolto dagli operatori turistici solo ed esclusivamente nel caso in cui essi siano effettivamente e concretamente, oltre che tempestivamente, messi a conoscenza delle informazioni da consegnare al passeggero su supporto durevole, mentre le informazioni che i regolamenti impongono ai vettori di fornire ai passeggeri di solito sono di esclusiva conoscenza e conoscibilità dei vettori medesimi;

l'articolo 3, paragrafo 4, introduce per il trasporto marittimo e per vie navi-

gibili interne l'articolo 23 bis. Tale previsione va accolta con favore, ma dovrebbe essere precisato anche in questa sede che le informazioni siano fornite altresì nel formato più adatto ai passeggeri con disabilità visive/uditive;

considerato altresì che:

le nuove regole prospettate da entrambe le proposte apporterebbero indubbi miglioramenti sia nel contesto dei viaggi singoli che in quello dei viaggi multimodali, comportando allo stesso tempo costi aggiuntivi, che potrebbero risultare onerosi soprattutto per piccole e medie imprese. Sarebbe utile in tal senso introdurre incentivi economici e programmi di supporto per aiutare le PMI ad adeguarsi, anche favorendo l'adozione di soluzioni digitali economicamente accessibili per la gestione dei reclami;

quest'ultima attività per essere svolta in modo efficace richiede inoltre competenze specifiche, necessarie anche per affrontare le nuove esigenze e l'applicazione delle nuove norme. Sarebbe altresì utile quindi favorire programmi di formazione volti a formare il personale nell'accoglienza e risoluzione delle richieste dei passeggeri, con moduli specifici sulle nuove tecnologie di gestione digitale;

infine le proposte, seppur apprezzabili negli intenti generali, devono essere valutate attentamente nei loro risvolti pratici, tenuto conto delle difficoltà applicative che potrebbero sorgere, anche con riferimento allo specifico contesto italiano. Una normativa pienamente condivisibile nelle linee generali, ma dalla quale potrebbero sorgere criticità nell'attuazione, rischierebbe infatti di danneggiare sia i passeggeri che gli operatori del settore;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio, esprime una

VALUTAZIONE FAVOREVOLE

per quanto concerne la proposta di regolamento sui diritti dei passeggeri nel con-

testo di viaggi multimodali, con le seguenti osservazioni:

1) si ridefinisca l'articolo 2 per chiarire esplicitamente se le esclusioni dall'ambito di applicazione previste dalla normativa europea vigente in materia di diritti dei passeggeri, ed in particolare quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 4, regolamento (UE) 1177/2010 e all'articolo 2, paragrafi 2 e 5, del regolamento (UE) 2021/782, si applichino anche alla proposta in oggetto;

2) si estenda esplicitamente anche a tale proposta la possibilità di applicare nella stessa misura le esenzioni nazionali ammesse ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento (UE) 2021/782, soprattutto con riferimento ai servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali;

3) si valuti la possibilità di colmare le lacune normative individuate attraverso strutture e responsabilità già esistenti, in particolare trasferendo gli obblighi dei gestori dei nodi passeggeri multimodali ai gestori dei terminali, che rispettino determinate condizioni, situati nei nodi urbani che figurano nell'allegato II del regolamento (UE) 2024/1679 sulla rete TEN-T;

4) si valuti la possibilità di circoscrivere l'ambito di applicazione della proposta attraverso l'esclusione dei biglietti multimodali distinti, così come proposto dal Consiglio, anche al fine di favorire una più agevole individuazione dei propri obblighi ai vettori e agli intermediari;

5) la ridefinizione dell'ambito di applicazione del regolamento dovrebbe essere valutata nel corso del proseguimento dei negoziati in sede europea anche per garantire un miglior coordinamento tra la proposta di regolamento sui viaggi multimodali, la direttiva (UE) 2015/2023 sui pacchetti turistici e la proposta di revisione della stessa. Si consideri in questo senso se non sia più opportuno includere nell'ambito di applicazione anche i biglietti multimodali facenti parte di un pacchetto turistico;

6) si valuti, per maggiore chiarezza, la possibilità di eliminare la definizione di

venditore di biglietto, di cui al punto 3 dell'articolo 3, facendola confluire in quella di intermediario al punto 4, come proposto dal Consiglio;

7) si valuti la possibilità di prevedere obblighi per i vettori di fornire agli intermediari le informazioni di cui all'articolo 5, non solo per i contratti multimodali unici, ma anche per i biglietti multimodali combinati;

8) si elimini, al paragrafo 2 dell'articolo 6, la previsione secondo la quale i vettori che offrono contratti multimodali unici possono esigere da altri vettori e intermediari una compensazione finanziaria equa, ragionevole e proporzionata per i costi sostenuti per fornire tale accesso;

9) si rafforzi il paragrafo 1 dell'articolo 5, prevedendo che le informazioni fornite in merito al tipo di contratto debbano essere semplici, chiare e comprensibili;

10) si rafforzi il paragrafo 1, lettera *a*), dell'articolo 7, sostituendo la parte finale del testo, « oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile », con la seguente modifica: « oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile, senza incorrere in alcun costo »;

11) per il rimborso di cui al paragrafo 1, lettera *a*), dell'articolo 7 si modifichi il termine di 14 giorni in un termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta;

12) anche per il rimborso tramite intermediario di cui all'articolo 8 si modifichi il termine previsto dal paragrafo 5, lettera *a*), introducendo un termine complessivo di 30 giorni (15 giorni affinché il vettore rimborsi l'intermediario e altri 15 affinché quest'ultimo rimborsi il passeggero). Un termine di 30 giorni dovrebbe essere previsto anche al paragrafo 5, lettera *b*);

13) si valuti l'opportunità, come proposto dal Consiglio, di eliminare l'ulteriore risarcimento, previsto dall'articolo 10, pari al 75 per cento dell'importo pagato per il biglietto, per evitare ulteriori ed eccessivi

oneri particolarmente gravosi soprattutto per le piccole e medie imprese;

14) si inserisca un termine di 30 giorni e non di 14 per il rimborso di cui all'articolo 10;

15) si valuti la possibilità di introdurre, all'articolo 11, un obbligo per vettori e intermediari di mettere a disposizione più modalità per presentare il modulo comune, come *web form*, *e-mail* semplice, PEC, *app* e indirizzo fisico. Si stabilisca inoltre il principio secondo il quale devono sempre poter valere, ai fini della presentazione del modulo, le medesime forme utilizzabili al momento dell'acquisto;

16) si consideri l'opportunità di eliminare al paragrafo 3 dell'articolo 11 la deroga per la quale la prescrizione non si applica qualora siano disponibili altri mezzi elettronici di comunicazione che consentono ai passeggeri di chiedere il rimborso o il risarcimento, quali un modulo su un sito *web* o applicazioni mobili, a condizione che tali mezzi offrano la scelta e le informazioni di cui al modulo comune e siano anche disponibili in una lingua ufficiale dell'Unione e nella lingua internazionalmente accettata nel settore in esame. In subordine si valuti la possibilità di prevedere che la lingua che consente la deroga non possa essere una lingua ufficiale dell'Unione, ma debba essere quella del passeggero;

17) si valuti la possibilità di eliminare il richiamo agli intermediari nella previsione dell'articolo 11, paragrafo 2, secondo la quale se una richiesta non è sufficientemente precisa, i vettori e gli intermediari chiedono al passeggero di chiarire la richiesta e lo assistono in tal senso;

18) si definiscano in modo chiaro, all'articolo 16 della proposta sui viaggi multimodali, le responsabilità dei soggetti coinvolti, allo scopo di garantire un'efficace gestione delle procedure di risarcimento dei danni eventualmente arrecati a dispositivi, attrezzi e/o cani da assistenza del passeggero. In tal senso si consideri l'opportunità di modificare la disposizione in linea con quanto proposto dall'orientamento generale del Consiglio dell'Unione

europea e in coerenza con le convenzioni internazionali;

19) durante i negoziati si sostenga il mantenimento dell'articolo 17 sugli *standard* di qualità;

20) si valuti la possibilità di introdurre, all'articolo 18, indicazioni relative ai tempi entro i quali presentare i ricorsi e ai tempi di risposta;

21) si elimini l'articolo 22 della proposta;

per quanto concerne la proposta di regolamento sull'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione, con le seguenti osservazioni:

22) al nuovo articolo 8 *bis*, introdotto dall'articolo 1, si espliciti chi debba essere il destinatario della richiesta nel caso in cui sorga un diritto a una compensazione pecuniaria ai sensi del regolamento (CE) 261/2004;

23) si valuti, nell'ambito del suddetto articolo 8 *bis*, la possibilità di prevedere espressamente che il termine per effettuare il rimborso da parte dell'intermediario debba decorrere dall'effettivo accredito del rimborso da parte del vettore;

24) si valuti la possibilità di affrontare nel corso del negoziato le criticità che ancora caratterizzano il trasporto aereo, come l'abuso dell'esenzione di responsabilità in caso di circostanze eccezionali da parte dei vettori, le norme divergenti su dimensione, peso e tipo di bagaglio a mano, e la cosiddetta pratica dell'*overbooking*, che danneggia i passeggeri nonché la continuità territoriale con le regioni insulari;

25) all'articolo 1, con riferimento all'aggiunta del nuovo articolo 8 *bis*, si valuti l'opportunità di estendere le norme contro l'insolvenza e il fallimento degli intermediari anche ai vettori;

26) si consideri di definire in modo chiaro i rapporti tra la proposta e la direttiva (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici;

27) si aggiunga una disposizione specifica che imponga agli intermediari di Paesi terzi e ai vettori di Paesi terzi di designare un rappresentante legale con sede nell'UE;

28) all'articolo 1, paragrafo 5, all'articolo 3, paragrafo 2, e all'articolo 4 paragrafo 1, si valuti la possibilità di prevedere che qualunque sia il mezzo elettronico utilizzato per la richiesta di rimborso, questo restituisca al richiedente la conferma di avvenuta ricezione della stessa, nonché la possibilità di introdurre una forma di rimborso automatico per i biglietti acquistati in modalità elettronica;

29) si valuti l'opportunità di escludere gli intermediari (agenti di viaggio e operatori turistici) dall'obbligo di fornire le informazioni anche su supporto durevole previsto dal nuovo articolo 23 *bis* del regolamento (UE) 1177/2010, dal nuovo regolamento 25 *bis* del regolamento (UE) 181/2011 e dal nuovo articolo 30 *bis* del regolamento (UE) 2021/782;

30) all'articolo 3, paragrafo 4, si specifichi che le informazioni siano fornite anche nel formato più adatto ai passeggeri con disabilità visive/uditive;

31) durante i negoziati si sostenga il mantenimento delle disposizioni sugli *standard* di qualità del servizio;

32) si sopprimano le disposizioni della proposta volte ad introdurre, per ognuno dei regolamenti oggetto di modifica, un approccio basato sul rischio per il monitoraggio del rispetto dei diritti dei passeggeri;

33) si consideri l'opportunità di estendere alla disciplina dei rimborsi e degli itinerari alternativi per i biglietti multimodali unici le esenzioni esistenti nella legislazione europea sui diritti dei passeggeri volte ad escludere la responsabilità del vettore nel caso in cui si verifichi una situazione che non poteva essere evitata neanche ponendo in essere le misure ragionevoli possibili, come nel caso delle condizioni meteorologiche avverse.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190180129840