



UNC  
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13  
00192 Roma  
info@consumatori.it  
Tel. 06 32 60 02 39  
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583  
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori  
La prima organizzazione di  
consumatori in Italia. Diffusa  
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del  
Consumo e componente del  
CNCU - Consiglio Nazionale  
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione  
sociale presso il Ministero del  
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Roma, 12 dicembre 2024

Spett.le  
IX Commissione (Trasporti)  
Via e-mail [com\\_trasporti@camera.it](mailto:com_trasporti@camera.it)

## Oggetto: audizione dell'11/12/2024 dell'Unione Nazionale Consumatori su Atti Ue COM(2023)752 e COM(2023)753

L'Unione Nazionale Consumatori (UNC), con sede in Roma in via Duilio n. 13, prima associazione di consumatori d'Italia, iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005), presenta per iscritto le osservazioni illustrate nel corso dell'audizione dell'11 dicembre 2024 relativa dell'esame congiunto delle due proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei passeggeri COM(2023)752 e COM(2023)753. Non contenendo dati sensibili, le osservazioni sono in versione pubblica, pubblicabili integralmente sul sito della Camera tra i documenti acquisiti.

### PREMESSA

Tutte le due proposte di regolamento rappresentano un miglioramento rispetto alla situazione attuale e sono, quindi, condivisibili.

### COM(2023)753

#### Articolo 16 bis bis - comma 2. Modifiche del regolamento (CE) n. 261/2004

Condivisibile, anche se suggeriamo di rafforzare il testo per evitare e prevenire possibili abusi o interpretazioni astute. Proponiamo che il testo ("*i passeggeri hanno il diritto di presentare le loro richieste utilizzando il modulo comune di cui al paragrafo 1. I vettori aerei operativi e gli intermediari non respingono una richiesta per il solo motivo che il passeggero non ha utilizzato tale modulo. se una richiesta non è sufficientemente precisa, il vettore chiede al passeggero di chiarire la richiesta e lo assiste in tal senso*") sia così modificato: "*i passeggeri hanno **la facoltà** di presentare le loro richieste utilizzando il modulo comune di cui al paragrafo 1. I vettori aerei operativi e gli intermediari non possono respingere una richiesta per il solo motivo che il passeggero non ha utilizzato tale modulo **o il modulo predisposto dal vettore o se la richiesta non contiene tutti i dati indicati nel modulo e necessari per la risposta e per definire la pratica e/o dare corso al rimborso. Se una richiesta non è sufficientemente precisa e non contiene tutti i dati che sono necessari, il vettore ha l'obbligo di chiedere al passeggero, anche su supporto durevole, di chiarire la richiesta e di integrarla con gli eventuali dati mancanti e ha il dovere di assisterlo in tal senso**".*

#### Articolo 16 bis bis - comma 3. Modifiche del regolamento (CE) n. 261/2004

Seguici

consumatori.it  
sicurezzaalimentare.it

classaction.it  
codicedelconsumo.it

 [facebook.com/UNCconsumatori](https://facebook.com/UNCconsumatori)  
 [twitter.com/consumatori](https://twitter.com/consumatori)



**UNC**  
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13  
00192 Roma  
info@consumatori.it  
Tel. 06 32 60 02 39  
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583  
P.IVA 09840461009

**Unione Nazionale Consumatori**  
La prima organizzazione di  
consumatori in Italia. Diffusa  
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del  
Consumo e componente del  
CNCU - Consiglio Nazionale  
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione  
sociale presso il Ministero del  
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Inadeguato. Le modalità di contatto andrebbero chiarite non solo per la parte informativa ma anche rispetto alla modalità di presentazione dei reclami e delle richieste di rimborso. Con alcuni vettori si può presentare reclamo solo sul loro sito compilando il loro format, altre solo via email. Deve essere obbligatorio sia per il vettore che per l'intermediario mettere a disposizione più modalità per presentare il modulo comune o una richiesta, come minimo: web form, e-mail semplice, pec, app e un indirizzo fisico (fondamentale per tutelare utenti anziani e non digitali). Andrebbe anche stabilito il principio che devono sempre poter valere anche le medesime forme utilizzabili al momento dell'acquisto. Se si può acquistare un biglietto con un'applicazione, si devono poter far valere i propri diritti allo stesso modo.

Quanto alla 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 la compensazione pecuniaria, 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*", riteniamo debba essere abolita oppure, in subordine, che la lingua che consente la deroga non possa essere una lingua ufficiale dell'Unione, ma quella del passeggero, ossia nel nostro caso l'italiano.

#### **Articolo 8 bis. Modifiche del regolamento (CE) n. 261/2004**

Inadeguato. **Chiediamo che**, per quanto concerne i rimborsi in denaro quando i biglietti aerei sono stati prenotati tramite intermediari, rispetto alle 3 opzioni strategiche considerate (3.1, che prevede l'opzione per il passeggero di richiedere il rimborso soltanto al vettore; 3.2, secondo la quale il vettore può decidere se il passeggero deve chiedere il rimborso all'intermediario (a condizione che l'intermediario acconsenta a tale possibilità) o al vettore; 3.3, la quale prevede che il passeggero possa scegliere se chiedere il rimborso all'intermediario o al vettore aereo) **si opti per l'opzione 3.3.**

Il consumatore, infatti, deve poter presentare richiesta di rimborso dove preferisce, sia all'intermediario che al vettore, che devono essere responsabili in solido nei confronti dei diritti del consumatore. Sta poi all'intermediario, in relazione al rapporto giuridico che ha con il vettore, rivalersi eventualmente nei confronti del vettore. Se il passeggero ha pagato tramite l'intermediario, non deve avere importanza se poi intermediario ha pagato dal proprio conto oppure no, un fatto non verificabile dall'utente e che non lo deve riguardare, non essendo attinente al proprio rapporto contrattuale. Se un consumatore si rivolge all'intermediario per il rimborso, dovrà essere questo a versargli i soldi: era intermediario di passaggio all'andata, per il pagamento del biglietto, non si capisce perché non possa esserlo anche al ritorno, per il rimborso.

Del tutto **non condivisibile**, poi, che le opzioni strategiche 3.1 e 3.2 possano essere considerate parimenti efficaci nel garantire chiarezza in merito alla procedura di rimborso. La 3.2, infatti, è di gran lunga la peggiore. Se ogni vettore, infatti, può decidere a suo piacimento se il consumatore deve rivolgersi all'intermediario per il rimborso oppure no, vi sarebbe un netto peggioramento della "*consapevolezza dei passeggeri in merito ai loro diritti*", ossia l'opposto di quello che ci si prefigge di fare con questo Regolamento.

Seguici

consumatori.it  
sicurezzalimentare.it

classaction.it  
codicedelconsumo.it

 facebook.com/UNCconsumatori  
 twitter.com/consumatori



UNC  
CONSUMATORI.IT

Via Duitlio 13  
00192 Roma  
info@consumatori.it  
Tel. 06 32 60 02 39  
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583  
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori  
La prima organizzazione di  
consumatori in Italia. Diffusa  
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del  
Consumo e componente del  
CNCU - Consiglio Nazionale  
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione  
sociale presso il Ministero del  
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Una regola deve essere uguale per tutti. Se ogni vettore può avere una regola diversa, a sua totale discrezione, vi sarebbe solo confusione e non vi sarebbe alcuna garanzia che il consumatore sia poi correttamente informato, in modo chiaro, in merito alla procedura di rimborso. Il rischio, poi, che possa essere rimpallato tra vettore e intermediario sarebbe altissimo. Meglio, quindi, la 3.1, in subordine alla 3.3.

### **Articolo 15 bis -Modifiche del Regolamento (CE) n. 261/2004 (anche art. 10 bis, 24 bis/ e 26 bis a seconda del Regolamento).**

Inaccettabile che siano gli stessi vettori a stabilire "le norme di qualità del servizio". Al di là del fatto, grave, che nel mero elenco di cui ai vari allegati non sia indicato anche "il tempo medio di risposta ai reclami", il punto è che, come avviene per altri settori, occorre che alcune tempistiche siano fissate per legge, sia per renderle vincolanti sia perché vi sia uniformità nell'Unione europea, che non vi sarebbe se tali regole fossero fissate dalle varie Authority nazionali (con il rischio che alcune compagnie siano discriminate rispetto ad altre). La più importante da fissare è quella dei tempi di risposta a un reclamo o a una richiesta. Molte compagnie straniere non rispondono nemmeno alle istanze dei consumatori, scoraggiandoli dall'avanzare pretese e far valere i loro giusti diritti.

Proponiamo, quindi, che nel Regolamento sia fissato un tempo certo entro il quale un vettore deve rispondere a una richiesta o a un reclamo (proponiamo 30 giorni), pena sanzioni e indennizzi automatici a favore degli utenti da ottenere tramite le Autorità di trasporto nazionali.

**Bagaglio.** Rispetto alla problematica evidenziata (*"i passeggeri sono spesso confrontati a una mancanza di chiarezza anche per quanto concerne il bagaglio a mano consentito a seconda della compagnia aerea e della classe tariffaria, a causa della proliferazione di dimensioni e pesi diversi consentiti dalle diverse compagnie aeree e per classi diverse di biglietti. Pur prendendo atto della libertà dei vettori aerei di fissare le tariffe aeree, dovrebbe esserci un numero limitato di dimensioni e pesi comuni per ridurre la confusione"*), si suggerisce, come punto di equilibrio, di fissare una dimensione minima obbligatoria per 3 categorie: piccola, media e grande (small, medium, large).

**Fondo di garanzia.** A tutela dei passeggeri, per proteggerli in caso d'insolvenza dei vettori aerei o di altri tipi di compagnie di trasporto (treni, navi...), non bastano "misure volte a migliorare l'idoneità finanziaria e la resilienza dei vettori aerei e a prevenire situazioni di fallimento o crisi di liquidità", ma serve un Fondo di garanzia pubblico, a livello europeo, finanziato dagli stessi vettori, con una percentuale sul loro fatturato. In subordine, si potrebbero obbligare a sottoscrivere una specifica assicurazione destinata solo ed esclusivamente a rimborsare e indennizzare i consumatori che, si ricorda, in caso di fallimento sono gli ultimi nell'elenco dei creditori. Un'assicurazione che possa intervenire anche in caso di cancellazione dei voli dovuti a situazioni eccezionali come avvenuto allo scoppio della pandemia. Si tratta di evitare, come avvenuto durante il Covid (art. 88 bis del DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18, il cosiddetto Cura Italia, entrato in vigore il 17/03/2020, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27) l'introduzione di voucher che consentano di derogare ai Regolamenti Ue. Una

Seguici

consumatori.it  
sicurezzalimentare.it

classaction.it  
codicedelconsumo.it

facebook.com/UNCconsumatori  
twitter.com/consumatori



UNC  
CONSUMATORI.IT

Via Dutilio 13  
00192 Roma  
info@consumatori.it  
Tel. 06 32 60 02 39  
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583  
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori  
La prima organizzazione di  
consumatori in Italia. Diffusa  
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del  
Consumo e componente del  
CNCU - Consiglio Nazionale  
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione  
sociale presso il Ministero del  
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

brutta pagina che speriamo non sia mai più riaperta. E' nei momenti più difficili che le regole vanno rispettate e devono essere messe alla prova. Non solo è stato ingiusto chiedere alle famiglie di rinunciare ai rimborsi e di sostituirsi allo Stato per finanziare le imprese in difficoltà, dalle compagnie aeree ai tour operator, fino agli organizzatori di concerti, ma si è aggravato il problema, atteso che privando i consumatori dei loro sacrosanti diritti di riavere i loro soldi, non li si è certo invogliati a tornare a spendere e a viaggiare. Nessuno prenotava le vacanze o un viaggio visto che poi, in caso di annullamento, non si potevano riavere i soldi, tanto che poi il Governo tentò di rimediare con il bonus vacanze.

### Considerazioni ulteriori.

Andrebbero previste anche altre cose in questi Regolamenti, in particolare:

1) **Sentenze.** Andrebbero inserite nei testi normativi le sentenze della Corte di giustizia Ue, così che siano meglio pubblicizzate, rafforzando l'informazione e la trasparenza, da quella sul ritardo (Corte di Giustizia Europea Quarta sezione del 19 novembre 2009 sul risarcimento ai passeggeri in caso di prolungato ritardo del volo) a quella sugli scioperi (Sentenza del 17 aprile 2018 sulla compagnia aerea tedesca TUIfly).

2) **Authority.** Andrebbero rafforzate le competenze delle Authority europee. In Italia, ad esempio, in caso di disservizi, è possibile rivolgersi all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (Art) per chiedere una conciliazione, ma il vettore aereo o le altre compagnie di trasporto non sono obbligate ad aderire e, anche se aderiscono, non sono poi obbligate a partecipare alla conciliazione, cosa che avviene molto spesso. Inoltre, non c'è una procedura di definizione della controversia come per altre Authority, ad es. Agcom, per cui manca una seconda istanza di conciliazione che può consentire ad Art di decidere e imporre la cessazione della condotta lesiva dei diritti dell'utente nonché il rimborso di eventuali somme non dovute o il pagamento in favore dell'utente di indennizzi. Art, poi, non ha competenza sui bagagli (persi o danneggiati). Inoltre, si sovrappone la competenza anche di Enac, mentre andrebbero unificate in Art tutte quelle relative ai diritti dei consumatori e alle violazioni delle disposizioni a loro favore.

3) **Sanzioni.** Quanto all'importo delle sanzioni, che devono essere armonizzate a livello europeo e per questo inserite in questi Regolamenti, facciamo nostre le parole del Presidente dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, Nicola Zaccheo, in audizione alla Commissione monocamerale sulla tutela dei consumatori: *"Rilevante la problematica concernente l'irrisoria entità delle sanzioni, del tutto inadeguate soprattutto in relazione al fatturato medio delle imprese ferroviarie operanti su scala nazionale o europea. L'inefficacia dissuasiva e coercitiva del regime sanzionatorio introdotto (decreto legislativo n. 70/2014) si pone sul piano dell'irrelevanza nel rapporto costi/benefici delle imprese. Appare necessaria una riforma organica finalizzata a introdurre una disciplina delle sanzioni, rapportata alla gravità delle condotte e parametrata al fatturato delle imprese, che assicuri la funzione di deterrenza"*.

Tutte le sanzioni dovrebbero essere innalzate, non solo quelle sul trasporto ferroviario, altrimenti non riescono ad essere dissuasive, non hanno

Seguici

consumatori.it  
sicurezzalimentare.it

classaction.it  
codicedelconsumo.it

facebook.com/UNCconsumatori  
twitter.com/consumatori



UNC  
CONSUMATORI.IT

Via Dutilio 13  
00192 Roma  
info@consumatori.it  
Tel. 06 32 60 02 39  
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583  
P.IVA 09840461009

efficacia deterrente, anche nei confronti delle altre imprese, cosa importante per prevenire futuri illeciti e non solo per rimediare ad essi.

## COM(2023)752

### **Articolo 7, paragrafo 1, lettera a) - Rimborso e itinerari alternativi.**

Chiediamo che sia rafforzato e che la parte finale del testo ("*oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile*") sia così modificata: "oltre ad avere la possibilità, A DISCREZIONE DEL PASSEGGERO se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile, **SENZA INCORRERE IN ALCUN COSTO**". Non si capisce, infatti, perché i costi aggiuntivi siano esclusi per il paragrafo 1, lettere b) e c) e non anche per la lettera a). Se un consumatore ha fatto un viaggio a vuoto, inutile, deve poter tornare a casa gratuitamente.

### **Articolo 7, paragrafo 4.**

Non essendoci l'intermediario, chiediamo che il rimborso avvenga in 7 giorni e non 14 come ora previsto.

### **Articolo 10, paragrafo 1.**

Condividiamo che nel caso dei biglietti multimodali combinati sia rimborsato non solo l'importo totale pagato per il biglietto ma anche un risarcimento corrispondente al 75% di tale importo se il passeggero perde una o più coincidenze. Chiediamo, però, che tale indennizzo sia a maggior ragione inserito nell'art. 7, ossia per i contratti multimodali unici.

### **Articolo 10, paragrafo 2.**

Non condivisibile che la responsabilità di cui al paragrafo 1 non si applichi qualora sia indicato in modo esplicito e chiaro sui biglietti che il biglietto multimodale combinato è costituito da contratti di trasporto distinti che non riconoscono il diritto al rimborso, a un itinerario alternativo, all'assistenza o al risarcimento in caso di perdita di coincidenza. E' di tutta evidenza, infatti, che la deroga alla regola diventerebbe la norma generalmente applicata, dato che tutti lo specificherebbero sul biglietto. Insomma, l'articolo 10, paragrafo 1, sarebbe come non apposto e del tutto vanificato.

### **Articolo 11, paragrafo 2 e 3.**

Si rimanda a quanto indicato con riferimento all'articolo 16 bis bis - comma 2 e comma 3 sulle modifiche del regolamento (CE) n. 261/2004.

Nella speranza di aver sufficientemente rappresentato le nostre istanze, Vi ringraziamo per la cortese attenzione e porgiamo distinti saluti.

Unione Nazionale Consumatori  
La prima organizzazione di consumatori in Italia. Diffusa in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del Consumo e componente del CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione sociale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Il responsabile Ufficio studi  
Unione Nazionale Consumatori  
Mauro Antonelli

Seguici

consumatori.it  
sicurezzaalimentare.it

classaction.it  
codicedelconsumo.it

 facebook.com/UNCconsumatori  
 twitter.com/consumatori