

COMMISSIONI IX (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

CAMERA DEI DEPUTATI

Proposte di regolamento della Commissione Europea in materia di diritti dei passeggeri nei trasporti

COM(2023) 752

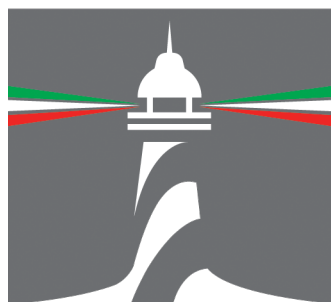
COM(2023) 753

VALUTAZIONI E OSSERVAZIONI SULLE PROPOSTE DI REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN MATERIA DI DIRITTI DEI PASSEGGERI NEI TRASPORTI

**Associazione M.A.A.V.I.
Movimento Autonomo Agenzie di Viaggio Italiane**

Avvocato Vincenzo Irritato

Roma, lì 08.01.2025

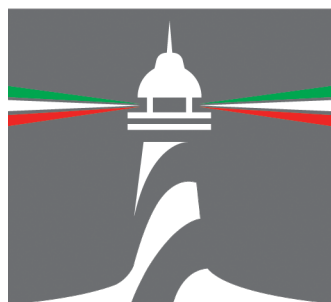


Audizione 09.01.2025

Oggetto: Osservazioni e Valutazioni sulle Proposte di Regolamento della Commissione Europea in materia di diritti dei passeggeri nei trasporti (COM(2023) 752 e COM(2023) 753)

L'Associazione Movimento Autonomo Agenzie di Viaggio Italiane [di seguito M.A.A.V.I.], in persona del Presidente pro tempore, sig.ra Enrica Montanucci, e l'Avvocato Vincenzo Irritato del Foro di Napoli, giusta conferimento di mandato, presentano con la presente memoria le osservazioni e valutazioni relative alle proposte di regolamento COM(2023) 753, per la revisione dei diritti dei passeggeri, e COM(2023) 752, sui diritti nei viaggi multimodali, rappresentano passi significativi per migliorare la tutela dei viaggiatori e promuovere una mobilità sostenibile.

Abstract Gli scriventi, si premurano analizzare e supportare le proposte COM(2023) 752 e COM(2023) 753 della Commissione Europea, esaminate nel loro contesto generale, con un *focus* sull'impatto positivo sulla filiera turistica e sulla mobilità sostenibile. Si pregia, altresì, di rilevare la necessità di interventi integrativi per rafforzare le tutele esistenti e migliorarne l'applicazione pratica. **§1.** La memoria evidenzia, ancora, la carenza di vigilanza e controllo da parte degli organismi preposti, proponendo misure per migliorare l'efficacia delle tutele e garantire trasparenza e responsabilità operative. **§2.** Proseguendo nella riflessione già avviata, si rappresenta la rilevante criticità derivante dall'assenza di sanzioni concrete per i vettori in caso di inadempienza e mancanza di assistenza. Si propone, pertanto, l'introduzione di sanzioni proporzionate e dissuasive, nonché l'obbligo per i vettori di fornire prova rigorosa e documentata dell'esistenza delle circostanze eccezionali invocate, al fine di prevenire abusi e garantire un'applicazione uniforme delle normative. **§3.** Si chiarisce l'importanza cruciale di prevedere e garantire la possibilità di accesso agli atti per migliorare significativamente la trasparenza e la fiducia dei consumatori. Per conseguire tale obiettivo, si propone l'istituzione di un diritto formale per i passeggeri di accedere agli atti relativi al volo, al fine di ottenere chiare informazioni relative ai disservizi ed evitare abusi sull'invocazione delle circostanze eccezionali. **§4.** Proseguendo nell'analisi, la memoria enfatizza l'urgenza di chiarire e regolamentare in modo puntuale il ruolo degli intermediari e di garantire l'obbligatorietà della rappresentanza legale nei territori degli Stati membri per i vettori che battono bandiera in territorio terzo. Tali misure risultano imprescindibili per assicurare una tutela realmente uniforme ed efficace, ponendo fine a prassi elusive che compromettono i diritti dei consumatori europei. **§5.** Infine, si raccomandano interventi integrativi che garantiscano una mobilità equa e sostenibile, colmando i vuoti di tutela e promuovendo una reale applicabilità delle normative proposte. **§6.**



I. Introduzione

L'Associazione M.A.A.V.I., in persona del Presidente *pro tempore* e l'Avvocato Vincenzo Irritato del Foro di Napoli si pregiano di esprimere un giudizio favorevole nei confronti del pacchetto di misure proposto dalla Commissione Europea in materia di diritti dei passeggeri. Tali iniziative si configurano come interventi di significativa rilevanza per la filiera turistica, contribuendo al miglioramento della qualità dei servizi e alla competitività degli operatori del settore.

Le proposte di regolamento COM(2023) 753, concernenti la revisione dei diritti dei passeggeri, e COM(2023) 752, relative ai diritti nei viaggi multimodali, costituiscono passi fondamentali per un rafforzamento delle tutele dei viaggiatori e la promozione di una mobilità sostenibile.

La revisione normativa mira a rafforzare la protezione per chi viaggia con diversi mezzi di trasporto, garantendo uniformità nei diritti e riservando particolare attenzione alla non discriminazione e all'assistenza per le persone con disabilità o mobilità ridotta.

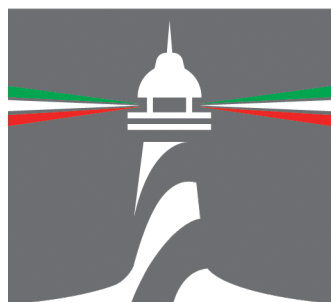
Queste misure si allineano con la Strategia per una Mobilità Sostenibile e Intelligente e il *Green Deal* europeo, rappresentando un contributo fondamentale per una mobilità inclusiva ed equilibrata.

Pur accogliendo con favore l'impianto generale delle proposte, l'Associazione M.A.A.V.I. ritiene opportuno evidenziare alcune criticità che, se opportunamente affrontate, potrebbero accrescere l'efficacia e la funzionalità degli strumenti normativi proposti. Si ravvisa, infatti, la necessità di adottare un approccio olistico che, oltre a tutelare il consumatore, prenda in debita considerazione le peculiarità operative e organizzative degli attori della filiera turistica, con particolare riguardo alle agenzie di viaggio, riconosciute intermediari turistici per antonomasia. Queste ultime rivestono un ruolo essenziale nell'assicurare un'esperienza di viaggio armoniosa e conforme alle prescrizioni normative.

Un intervento normativo integrativo, mirato a consolidare il clima di cooperazione tra i vari operatori del settore, contribuirebbe a garantire una tutela omnicomprensiva e uniforme per tutti i viaggiatori.

II. La necessità di rafforzare l'applicazione delle tutele esistenti

In questa autorevole sede, si ritiene doveroso evidenziare la persistente e oramai consolidata prassi - da parte di alcuni vettori - di omettere informazioni adeguate, specialmente in situazioni di perturbazioni o ritardi, nonché l'insufficienza dell'assistenza offerta ai passeggeri.



Un esempio emblematico è rappresentato dai ritardi nei voli aerei comunitari, in cui i passeggeri, spesso privati di aggiornamenti tempestivi, si trovano senza indicazioni chiare sulle alternative disponibili, quali la riprogrammazione del viaggio o l'ottenimento di un rimborso. In modo analogo, nei viaggi ferroviari, l'assenza di comunicazioni puntuali durante le interruzioni del servizio genera gravi disagi logistici e un diffuso stato di incertezza tra i viaggiatori.

Questa prassi è aggravata dalla carenza di vigilanza e controllo da parte degli organismi preposti e dall'assenza di un quadro regolatorio chiaro e uniforme per garantire il rispetto dei diritti già esistenti. La mancata applicazione delle normative attuali rischia di compromettere l'efficacia delle nuove tutele, causando un ulteriore aggravamento delle criticità nel medio-lungo periodo.

Si propone a tal fine:

- ◆ **Un sistema di vigilanza e controllo rafforzato:** Fornire agli organismi competenti strumenti adeguati a monitorare e sanzionare le violazioni da parte dei vettori nei confronti dei consumatori.
- ◆ **Chiarezza nelle responsabilità operative:** Definire con precisione i ruoli e gli obblighi di ciascun attore, distinguendo con chiarezza le responsabilità dei vettori da quelle degli intermediari.
- ◆ **Iniziative di sensibilizzazione:** Promuovere campagne informative rivolte sia ai passeggeri che agli operatori, per favorire una migliore conoscenza e applicazione dei diritti esistenti.

III. Assenza di sanzioni concrete e abuso nell'invocazione delle circostanze eccezionali da parte dei vettori: una criticità da risolvere

Un elemento di particolare rilevanza critica risiede nell'assenza di sanzioni efficaci e concretamente applicabili nei confronti dei vettori che non ottemperano agli obblighi normativi. Stime preliminari indicano che tale carenza regolatoria si traduce in perdite economiche significative per i consumatori, stimate in milioni di euro annuali, causate da ritardi e cancellazioni non adeguatamente giustificati e/o processati. Questa lacuna normativa mina gravemente la fiducia dei passeggeri europei nel sistema di tutela vigente e contribuisce ad aggravare il carico sui sistemi giudiziari nazionali, risultando in aperta contraddizione con le iniziative e le riforme relative al nuovo processo civile volte a incentivare l'adozione di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) in tale ambito.



Inoltre, l'abuso dell'invocazione delle cosiddette "circostanze eccezionali" da parte dei vettori compromette ulteriormente i diritti dei passeggeri. Questa pratica, ormai abusata dalla maggior parte dei vettori aerei, scoraggia i consumatori dall'esercitare i propri diritti, generando un clima di sfiducia e consequenziale rinuncia.

Sarebbe opportuno provvedere con:

- L'introduzione di sanzioni proporzionate e dissuasive per i vettori inadempienti da parte degli organi competenti.
- L'obbligo per i vettori di provare in modo concreto e documentato l'esistenza delle circostanze eccezionali invocate.
- Una definizione chiara e restrittiva delle circostanze eccezionali, escludendo eventi come gli scioperi del personale della compagnia o le restrizioni degli *slot* di volo per cause dipendenti dalla compagnia aerea.

IV. Obbligo di provare la invocata circostanza eccezionale, accesso agli atti e risoluzione stragiudiziale delle controversie: un'opportunità mancata

Per garantire una tutela effettiva e concreta ai consumatori, appare imprescindibile introdurre l'obbligo da parte dei vettori di provare concretamente e con atto avente valore pubblico la invocata circostanza eccezionale e, in subordine, sancire il diritto per i passeggeri di accedere agli atti relativi al volo detenuti dalla compagnia aerea. Questa misura rappresenta uno strumento essenziale per assicurare trasparenza e rafforzare la fiducia nel sistema di protezione dei diritti esistenti. Tale accesso consentirebbe di risolvere in modo più efficace le incertezze legate alle richieste di rimborso o compensazione pecuniaria, evitando che domande legittime siano respinte sulla base di motivazioni non comprovate. Si propone, pertanto, l'istituzione di un diritto formale per i passeggeri di richiedere documentazione relativa a voli ritardati o cancellati nei confronti dei vettori e degli enti di gestione degli aeroporti, al fine di determinare con trasparenza eventuali responsabilità del vettore nella causazione del disservizio. Questa soluzione, oltre a garantire una maggiore trasparenza, sarebbe priva di costi per i portatori di interessi coinvolti.



Parimenti rilevante è la necessità di arginare la prassi dei vettori di disertare le procedure stragiudiziali, come quelle avviate presso l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). Per contrastare tale comportamento, è necessario prevedere sanzioni proporzionate e dissuasive in caso di mancata adesione, al fine di prevenire abusi e rafforzare l'efficacia del sistema di tutela. L'attuale situazione, caratterizzata da tassi elevati di mancata partecipazione dei vettori, come evidenziato dai rapporti dell'ART, contribuisce a sovraccaricare i sistemi giudiziari nazionali e a trasformare in mera teoria i diritti dei consumatori.

In questo contesto, appare altresì fondamentale riequilibrare le responsabilità prevedendo un meccanismo sanzionatorio per i vettori inadempienti, che si affiancherebbe alle sanzioni già previste per i consumatori in caso di mancato rispetto delle condizioni di procedibilità. Questo approccio bilanciato contribuirebbe a un sistema più equo ed efficiente, riducendo tempi e costi associati alla risoluzione delle controversie.

In tale quadro, è altresì necessario riequilibrare le responsabilità prevedendo un *quantum* sanzionatorio per i vettori inadempienti, a compensazione delle sanzioni già previste per i consumatori che non esperiscano le condizioni di procedibilità prima di adire le autorità competenti. Questo approccio bilanciato favorirebbe un sistema realmente equo ed efficace, capace di ridurre i tempi e i costi associati alla risoluzione delle controversie.

V. Chiarimento sul ruolo degli intermediari e rappresentanza legale dei vettori stranieri

L'Associazione M.A.A.V.I. si pregia di evidenziare, altresì, un aspetto cruciale per la tutela dei consumatori e l'equilibrio competitivo nel settore dei trasporti: il riconoscimento effettivo e la regolamentazione del ruolo degli intermediari. Non si tratta solo di grandi tour operator, ma anche di realtà medio-piccole che operano come snodi fondamentali nella filiera turistica. Ignorare la loro centralità comporta il rischio di un trattamento disomogeneo e potenzialmente discriminatorio, con impatti negativi sulla concorrenza e sulla qualità del servizio offerto ai viaggiatori.

La previsione dell'art. 8-bis, comma 4, del Regolamento 261/2004, che lascia facoltà al vettore di stabilire se accettare richieste di rimborso presentate "*da quell'intermediario*", introduce una criticità sostanziale. Una simile facoltà potrebbe determinare distorsioni della concorrenza, consentendo ai



vettori di favorire alcuni operatori a scapito di altri. Tale situazione solleva fondati timori tra gli attori della filiera, che vedono nella norma una potenziale leva per esercitare un controllo eccessivo sul mercato degli intermediari turistici.

Tale timore, tutt'altro che infondato, trova ulteriore conferma in una prassi ormai consolidata dai più grandi colossi del mercato aereo, già segnalata dalle associazioni di categoria come particolarmente lesiva: il sistematico rifiuto, da parte di numerosi vettori aerei, di non riconoscere la figura dell'intermediario, arrivando persino a ostacolare o compromettere l'acquisto di biglietti aerei in nome e per conto dei propri clienti, in aperto contrasto con i principi di tutela del consumatore e della libera concorrenza.

Si registra, con profonda preoccupazione, finanche il rifiuto del riconoscimento dei rimborsi previsti dall'art. 8 del Regolamento UE 261/2004 qualora il passeggero abbia acquistato il biglietto tramite intermediari. Questa *mal practice* non solo mina il diritto dei consumatori, ma rappresenta anche una violazione dello spirito stesso delle normative comunitarie.

Si rende quindi imprescindibile una disposizione che vieti ai vettori di ostacolare o rifiutare acquisti effettuati tramite intermediari, garantendo un trattamento equo e non discriminatorio. Il timore di chi scrive è che, senza un intervento normativo chiaro, si possa instaurare un sistema in cui solo alcuni intermediari siano autorizzati a operare, creando così un "marchio di garanzia" assegnato arbitrariamente dai vettori, con gravi conseguenze per la concorrenza e la libertà di mercato.

Chiarito e pienamente riconosciuto il ruolo legittimato degli intermediari, si ritiene opportuno consentire loro la gestione delle richieste di rimborso, come previsto dal comma 5 dell'art. 8-*bis* del Regolamento 261/2004. Tale attribuzione, tuttavia, deve avvenire nel rispetto imprescindibile del diritto del consumatore a un rimborso rapido e trasparente, garantendo altresì che non si verifichino discriminazioni commerciali né si pongano a rischio le attività degli intermediari stessi. Questa misura rappresenta un equilibrio necessario tra la protezione del consumatore e la salvaguardia della competitività nel mercato turistico. Inoltre, la previsione di un modulo comune per le richieste di rimborso e compensazione pecuniaria è un passo positivo, ma occorre specificare che tale modulo non deve essere l'unico strumento utilizzabile, garantendo così flessibilità e accessibilità per i passeggeri e accertare che il vettore non imponga tale strumento come unico.



Infine, per garantire una tutela realmente uniforme ed efficace, si ritiene necessario che ogni vettore aereo, soprattutto quello battente bandiera di paesi terzi, sia obbligato a designare un rappresentante legale in ogni Stato membro in cui opera. L'attuale mancanza di tale obbligo consente a numerose compagnie di aggirare le normative comunitarie, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, per i consumatori ottenere il riconoscimento dei propri diritti. La designazione di un rappresentante legale è una misura imprescindibile per assicurare l'effettiva applicazione delle tutele previste dalle normative europee e garantire il rispetto dei diritti dei cittadini comunitari.

Ad oggi, numerose compagnie aeree operano all'interno del territorio comunitario, decollando da aeroporti situati nell'Unione Europea e pertanto soggette al Regolamento UE 261/2004, pur non disponendo di una sede legale in nessun Stato membro. Questa situazione, in caso di disservizio, compromette gravemente il diritto del passeggero di ottenere un rimborso o una compensazione pecuniaria, creando di fatto un vuoto operativo che rende inapplicabili le tutele previste. Tale pratica non solo pregiudica il diritto del consumatore, ma mina profondamente i principi di equità e uniformità della protezione che l'Unione Europea si impegna a garantire ai propri cittadini, minacciando fortemente finanche la concorrenza ed il mercato. Si tratta di un espediente strategico che deve essere categoricamente contrastato e risolto attraverso interventi normativi chiari ed efficaci, volti a eliminare ogni possibile elusione delle disposizioni comunitarie.

L'Associazione M.A.A.V.I. auspica che le proposte normative esaminate possano essere adottate con gli opportuni interventi integrativi suggeriti, garantendo così una tutela effettiva e uniforme per i passeggeri in tutta l'Unione Europea. L'implementazione di un sistema di vigilanza rafforzato, l'introduzione di sanzioni concrete per i vettori inadempienti, l'obbligo di provare le circostanze straordinarie invocate e il vincolo per i vettori stranieri di tenere una sede in territorio comunitario al fine di rendere effettiva la tutela in caso di disservizio, sono misure che potrebbero trasformare le proposte normative in strumenti realmente operativi ed efficaci.

In particolare, si sottolinea l'urgenza di affrontare le criticità legate alla mancata trasparenza e alla difficoltà per i passeggeri di far valere i propri diritti, così come di intervenire per colmare i vuoti normativi relativi ai vettori stranieri operanti nel territorio dell'Unione Europea. Adottare queste



MAAVI
MOVIMENTO AUTONOMO
AGENZIE DI VIAGGIO ITALIANE

soluzioni non solo rafforzerebbe la fiducia dei consumatori, ma contribuirebbe anche a creare un sistema di trasporti più equo, sostenibile e competitivo a livello europeo.

VI. Conclusioni e raccomandazioni finali

Si auspica che le proposte normative vengano adottate con gli interventi integrativi suggeriti, garantendo così una tutela effettiva, uniforme e sostenibile per i passeggeri. La necessità di rafforzare gli strumenti di vigilanza, introdurre sanzioni concrete e vincolare i vettori a un obbligo di trasparenza e partecipazione nei procedimenti stragiudiziali costituiscono azioni imprescindibili per migliorare l'efficacia e la credibilità del sistema.

Inoltre, si ribadisce l'importanza di chiarire e regolamentare il ruolo degli intermediari e di garantire un quadro normativo che non lasci spazio ad abusi o disparità di trattamento. Solo attraverso un approccio olistico, che consideri le esigenze di tutti gli attori coinvolti, sarà possibile costruire un sistema di mobilità europeo realmente equo, competitivo e sostenibile.

Roma, lì 08.01.2025

**Associazione M.A.A.V.I.
Movimento Autonomo Agenzie di Viaggio Italiane
il Presidente
Enrica Montanucci**

Avvocato Vincenzo Irritato