



FEDERAZIONE ITALIANA
ASSOCIAZIONI IMPRESE
VIAGGI E TURISMO

AUDIZIONE

Sulle proposte di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui Diritti dei passeggeri

**Regolamenti CE n. 261/2004 – n. 1107/2006 e Regolamenti (UE) n. 1177/2010, n.
181/2011 e 2021/782 (atto Commissione 753/2023);**

E

Regolamento per i viaggi multimodali (atto Commissione 752/2023)

Camera dei deputati

IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

9 Gennaio 2025

Onorevole Signor Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

riteniamo che le normative oggetto dell'audizione odierna siano per il mondo del trasporto, nell'area comunitaria, un crocevia fondamentale per definire le regole di un mercato strategico e primario per il settore del turismo in cui operano le imprese associate a Fiavet – Confcommercio Imprese per l'Italia, che rappresenta operatori del turismo incoming, out-going, consolidatori di biglietteria ed intermediari nella vendita dei contratti di trasporto, coprendo così tutta la filiera del turismo organizzato che opera stabilmente con il mondo del trasporto aereo, marittimo, ferroviario e dei bus.

In questo panorama si ritiene che la Commissione Europa abbia correttamente colto l'esigenza di regolamentare anche i viaggi multimodali, quale combinazione di più modalità di trasporto collettivo, ormai di ampia diffusione, che necessita di una chiara e puntuale disciplina.

Data la vastità e l'importanza della materia, si ritiene più utile soffermarsi su punti nodali della normativa comunitaria, sui quali riteniamo che l'attenzione del nostro Parlamento debba essere massima per non perdere l'occasione di adeguare una normativa strutturale del settore, già longeva e destinata a disciplinare il settore altrettanto a lungo.

A) Regolamenti CE 261/2004 – n. 1107/2006 e Regolamenti (UE) n. 1177/2010, n. 181/2011 e 2021/782 – (atto Commissione 753/2023)

Tutte le proposte di modifica ai 5 Regolamenti in oggetto tendono, in buona sostanza, a meglio regolamentare la procedura di rimborso dovuta dai vettori ai passeggeri, aumentando gli obblighi informativi delle imprese (vettori ed Agenti di Viaggio intermediari). L'intento appare condivisibile ed utile, anche laddove disciplina, in forma chiara, la figura dell'Agente di Viaggio, quale intermediario nella vendita della biglietteria, chiarendone ruolo e responsabilità anche in relazione agli obblighi assunti concordemente con il vettore ove la procedura di rimborso avvenga tramite lo stesso.

A nostro avviso è importante evidenziare meglio nel dispositivo normativo proprio tale ultimo aspetto, tenuto conto che appare fondamentale mantenere evidenza che è il vettore, quale parte sostanziale del contratto di trasporto concluso con il passeggero, e non l'intermediario, l'unico soggetto tenuto all'obbligo restitutorio in caso di rimborso; tale presupposto è condizione necessaria sia per non creare responsabilità solidali automatiche a carico dell'intermediazione, sia per rimarcare che l'assunzione dell'obbligo di rimborso tramite gli intermediari deve avvenire necessariamente attraverso un consenso concordato da parte del mondo dell'intermediazione che dovrà trovare necessaria

disciplina nell'ambito del rapporto di collaborazione commerciale degli intermediari con i vettori che regola la vendita della biglietteria.

Tale aspetto impatta in un'ottica di ripensamento del rapporto vettore-agente di viaggio intermediario venditore della biglietteria, da troppo tempo consolidato in dinamiche contrattuali rigide e verticistiche imposte dal comparto dei vettori, come nel caso dei vettori aerei con il "mandato uniforme IATA" (Reso IATA 818 e 824) che, pur nel comprensibile interesse dei vettori ad uniformare i rapporti commerciali a livello mondiale con il comparto degli intermediari, spesso tradisce logiche impositive che generano oneri a carico dell'intermediazione a fronte di una unilaterale e sempre più riduttiva fissazione dei corrispettivi per le commissioni di vendita della biglietteria stessa.

Pertanto la formulazione della normativa in esame che evidenzia le differenze dei ruoli e delle attività del vettore e dell'intermediario e restituisce la giusta importanza a quest'ultimo, a nostro avviso faciliterà ed agevolerà anche un ripensamento nelle sedi competenti del rapporto contrattuale con i vettori che, a fronte di importanti attività di supporto degli intermediari (come appunto quella di acconsentire su base negoziata ad effettuare i rimborsi per conto dei vettori), possa far rileggere il rapporto contrattuale tra vettori ed intermediari in logiche più negoziali e meno impositive.

Nello specifico dell'articolato si svolgono le seguenti osservazioni:

- 1) mentre nel Comma 5 dell'art. 8 bis della proposta di modifica del Regolamento 261/2004, è dettagliata la modalità pratica di rimborso (utilizzo medesimo mezzo di pagamento utilizzato al momento della prenotazione, indicazione del termine entro il quale va effettuato il rimborso sia a carico del vettore nei confronti del passeggero, sia a carico dell'intermediario quando quest'ultimo è onerato di effettuare il rimborso), nelle altre quattro proposte di Regolamento non appare una disposizione analoga, che rende la disciplina più vaga e lascia ampi margini di criticità sul piano pratico, come spesso emerge proprio in fase di esecuzione delle procedure di rimborso. Spesso, infatti, i viaggiatori sollevano problematiche inerenti la complessità delle procedure di rimborso e l'incertezza sul soggetto obbligato e sui tempi dei rimborsi.

Sotto altro profilo, sia la detta disposizione dell'art. 8 bis del Reg. 261/2004, sia le analoghe disposizioni che andrebbero introdotte negli altri Regolamenti, dovrebbero prevedere che il termine per effettuare il rimborso da parte dell'intermediario debba decorrere dall'effettivo accredito del rimborso da parte del vettore; ciò per evitare che la scansione temporale prevista dalla norma (7 giorni entro i quali il vettore deve obbligatoriamente trasmettere l'importo del rimborso all'intermediario attraverso il quale è stata fatta la vendita e ulteriori 7 giorni per l'intermediario per riaccreditare l'importo al passeggero) venga considerata, lato consumatore, come un termine unico ed improrogabile di 14

giorni indipendente dalle dinamiche interne dei rimborsi tra vettore ed intermediario e quindi non condizionato dalla effettiva preventiva costituzione della provvista di rimborso a favore dell'intermediario da parte del vettore.

Ciò, quindi, per evitare il rischio che il consumatore agisca legalmente nei confronti dell'intermediario anche nell'ipotesi in cui lo stesso non abbia ricevuto entro i 7 giorni previsti la provvista per effettuare il rimborso a favore del passeggero.

- 2) sotto un secondo aspetto, si evidenzia che non appare esplicitato nella normativa, salvo errore, la espressa indicazione che il rimborso dovrà essere fatto in forma esclusivamente pecuniaria. Ciò per evitare interpretazioni da parte dei vettori che ritengano di poter emettere voucher o buoni, in luogo dei rimborsi pecuniari;
- 3) sotto un terzo profilo si ritiene che la normativa debba essere integrata con la previsione di un Fondo di garanzia (o garanzia individuale assicurativa o bancaria) a favore degli acquirenti dei biglietti aerei, sia consumers che business (come ad esempio gli Agenti di Viaggio che acquistano biglietteria per includerla in pacchetti dagli stessi organizzati), nell'ipotesi di default degli stessi vettori. A nostro avviso deve essere utilizzato il modello di cui all'art. 17 della Direttiva UE 2015/2302 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 Novembre 2015 in tema di pacchetti di viaggio. Già la Commissione Europea aveva espresso raccomandazioni sull'istituzione di tale Fondo o garanzia individuale che, visto il numero significativo dei default dei vettori ogni anno (n. 59 nel 2019; n. 53 nel 2020; n. 33 nel 2021), sia il numero dei passeggeri coinvolti, nonché delle aziende che acquistano biglietteria, necessità di un presidio normativo non più procrastinabile;
- 4) sotto un quarto ed ultimo profilo va segnalato che in via generale tutti e cinque i Regolamenti in commento non prevedono una disposizione di sussidiarietà dell'applicazione della normativa pacchetti di cui alla Direttiva UE 2302/2015 in relazione ai contratti di trasporto inclusi nei pacchetti turistici. Tale disposizione è funzionale a disporre che il consumatore-passeggero, in qualità di acquirente del pacchetto turistico in cui è incluso il volo, debba esercitare i diritti rinvenienti dai Regolamenti che disciplinano le diverse tipologie del trasporto qui in esame, richiedendo in prima battuta al vettore la prestazione delle tutele (compensazioni pecuniarie, rimborsi, assistenza aeroportuale, ecc.) prima di poter azionare la responsabilità e le relative tutele riguardanti i pacchetti.

In tal senso, a nostro avviso, manca nella proposta di revisione del Regolamento CE 261/04 una modifica al paragrafo 2 dell'art. 8 che recita: “...il paragrafo 1 lettera a) si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio ‘tutto compreso’ ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della Direttiva 90/314/CE” che andrebbe integrato con la previsione della detta sussidiarietà di applicazione della normativa pacchetti rispetto alla

prioritaria attivazione delle tutele da parte del vettore e subordinazione all'eventuale esito negativo delle stesse delle tutele di competenza dell'organizzatore di pacchetti.

Tale modifica, oltre a rispondere a criteri di coordinamento e di coerenza delle normative, impedirebbe il fenomeno spesso ricorrente secondo cui i passeggeri acquirenti di un pacchetto saltano scientemente di rivolgersi al fornitore inadempiente, privandosi così del primo livello di tutela generato dalla normativa ed attivando la responsabilità dell'organizzatore di viaggi che, a sua volta, dovrà attivare, sotto forma di azione di regresso (prevista nella nostra normativa dall'art. 51 quinquies del Codice del Turismo -D.Lgs. 79/2011) l'azione nei confronti del fornitore con tempi, costi e maggiore complessità del contenzioso.

B) Regolamento per i viaggi multimodali (atto Commissione 752/2023)

In relazione a tale normativa, le maggiori criticità possono essere riassunte come segue:

- 1) Art. 3: è necessario eliminare la definizione di “venditore di biglietti” dal punto 3), che appare un duplicato di quella di “intermediario” del punto 4), dove appunto lo stesso è già definito “...*un venditore di biglietti*... ”.
Ciò per evitare confusione e sovrapposizione di ruoli.
E' altresì necessario espungere dalla definizione di intermediario il riferimento all'organizzatore e venditore di pacchetti turistici, in coerenza con il “considerarlo” numero 7, che esclude l'applicazione del Regolamento nell'ipotesi in cui il viaggio multimodale sia incluso nei servizi del pacchetto organizzato, attraendo in tale disciplina la responsabilità dell'organizzatore e venditore degli stessi.
- 2) Art. 8: al Comma 1 si prevede che il vettore può effettuare il rimborso dovuto ai sensi dell'art. 7, tramite l'intermediario attraverso il quale il viaggio multimodale è stato venduto. Differentemente dal testo della proposta di revisione dei Regolamenti sopracitati, non è previsto che tale ipotesi sia condizionata ad un accordo intervenuto tra vettore ed intermediario. Una tale previsione a carico all'intermediario sarebbe una ingiusta imposizione, che peraltro graverebbe sullo stesso senza possibilità di richiedere un corrispettivo per l'attività svolta in merito alle pratiche di rimborso, esplicitando la normativa che tale attività deve essere svolta gratuitamente per il passeggero.
- 3) Art. 10: la proposta prevede una obbligazione solidale tra vettore ed intermediario relativa all'obbligo di rimborso e di risarcimento, corrispondente al 75% del rimborso stesso per la perdita di coincidenze. Tutta la disposizione è improntata a una responsabilità solidale che penalizza l'intermediario, il quale rispetto al vettore non ha alcuna possibilità di adempiere all'obbligo di trasporto,

con la conseguenza che appare iniquo e vessatorio fargli assumere responsabilità derivanti dall'inadempimento del terzo vettore. Né appare a nostro avviso sufficiente condizionare l'assunzione di tale responsabilità dall'omissione dell'obbligo informativo, apparendo una sanzione sproporzionata. Si richiede che la norma venga riformulata, suddividendo la responsabilità del vettore e dell'intermediario, limitando le responsabilità da inadempimento del trasporto esclusivamente al vettore e circoscrivendo quelle dell'intermediario alla sola diligenza professionale del mandato espletato.

Si ringrazia la Presidenza della Commissione, le Onorevoli Deputate e gli Onorevoli Deputati per l'occasione concessa, confidando che le osservazioni esposte vengano condivise e si augura buona continuazione dei lavori.