



Alla cortese attenzione della  
Segreteria IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni  
Camera dei Deputati  
[com\\_trasporti@camera.it](mailto:com_trasporti@camera.it)

Oggetto: Audizione 9 gennaio 2025 – Osservazioni CODACONS - Le iniziative della Commissione europea in materia di diritti dei passeggeri - proposta di regolamento COM(2023)753 che rivede il quadro normativo vigente in materia di applicazione dei diritti dei passeggeri; proposta di regolamento COM(2023)752 relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali

Il CODACONS, Associazione di Promozione Sociale ETS, iscritta nel CNCU, con sede legale in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73, ringrazia la IX Commissione della Camera dei Deputati per la convocazione e intende fornire il proprio contributo ai lavori parlamentari osservando quanto segue.

Premessa

### **Trasporto aereo**

Secondo quanto appreso dagli organi di stampa il 2024 è stato l'anno "nero" per il trasporto aereo in Europa; “Il periodo che va da giugno a settembre è stato quello che ha fatto registrare i maggiori disagi per i viaggiatori, con una estate di disservizi e impatti stimati in 3,5 miliardi di euro per le compagnie aeree – spiega RimborsoAlVolo – I ritardi complessivi dei voli registrati nell'intera estate hanno raggiunto 16,9 milioni di minuti, con un aumento del 44% rispetto al 2019 e del 48% sul 2023 (dati Eurocontrol). Oltre 26mila i voli cancellati in Europa che hanno lasciato a terra circa 3,9 milioni di passeggeri.” (fonte: Trasporto aereo, 2024 "anno nero" dei disservizi: nei mesi estivi ritardi per 16,9 milioni di minuti; 28.10.2024 La Stampa).

---

- Il CODACONS è Associazione italiana di consumatori iscritta nell'elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ex art. 137 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 – Codice del consumo, e, ai sensi degli artt. 840 bis e seg. e 840-sexiesdecies del C. p. C. è legittimata ad agire “per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva” consistente in “atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti”.

- È costituito, nel rispetto del Decreto Legislativo 3 luglio 2017 n.117 e s.m.i., del codice civile e della normativa in materia, l'Ente del Terzo Settore denominato “CODACONS - COORDINAMENTO DELLE ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E PER LA DIFESA DEI DIRITTI DEGLI UTENTI E DEI CONSUMATORI - APS - Ente del Terzo Settore”

Per quanto riguarda il trasporto aereo si ritiene che molti passeggeri ancora non conoscono i propri diritti e non sanno di avere diritto a ricevere assistenza da parte delle compagnie, oltre a riprotezioni su altri voli e rimborsi e, in alcuni casi, anche ad un risarcimento economico.

## **Trasporto ferroviario**

Secondo una indagine del Codacons in merito al monitoraggio sulla puntualità dei voli e sui disservizi registrati lungo la rete ferroviaria italiana, dal 1° al 15 di agosto si sono registrati ben 104 casi di forti rallentamenti o interruzioni della circolazione ferroviaria non legati a cause imputabili al maltempo (incendi, alberi su binari, ecc.) ma dovuti principalmente a problemi tecnici ai treni, guasti alla linea elettrica, anomalie ai passaggi a livello ecc. Episodi che hanno causato ritardi per una moltitudine di treni e disagi a migliaia di passeggeri che, nel pieno delle vacanze estive, si sono spostati in treno lungo la penisola.

\*\*\*\*\*

Fatta questa premessa, che evidenzia la necessità di rinforzare la tutela dei diritti dei consumatori, anche attraverso la predisposizione di strumenti ADR efficaci, si rileva quanto segue.

1. Il CODACONS in linea generale esprime una valutazione complessivamente positiva delle modifiche proposte, in quanto esse sono volte a garantire l'applicazione e il rispetto dei diritti dei passeggeri ed introducono analoghe tutele anche in caso di trasporto multimodale, per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Queste novità vanno a colmare le lacune normative che hanno generato notevole contenzioso negli anni e hanno costretto l'esponente Associazione a richiedere, più volte, l'intervento delle Autorità competenti e partecipare nei diversi procedimenti giurisdizionali per sostenere la legittimità delle sanzioni irrogate.

A tal proposito, a titolo esemplificativo, si cita l'ultima sentenza del Consiglio di Stato, la n. 7206/2024, che ha rigettato l'appello proposto da Ryan air avverso la sentenza del TAR Lazio che aveva confermato la legittimità della disposizione dell'Enac n. 63 del 16 luglio 2021 «Provvedimento d'urgenza per l'adozione del Regolamento tecnico per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2 – 12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità (PRM) vicino ai genitori e/o accompagnatori» (in seguito anche “Regolamento”), per dare concretezza al principio espresso a tutela della sicurezza delle operazioni (safety) e conseguentemente dei diritti dei passeggeri, rendendolo cogente con la previsione di sanzioni ai sensi del d.lgs. n. 69/2006.

La questione oggetto del giudizio concerneva l'applicazione di un costo extra – ulteriore rispetto al costo già sostenuto ai fini dell'acquisto del titolo di viaggio – per la fruizione del servizio di selezione del posto a sedere a bordo dei velivoli, pratica condivisa dalla quasi totalità delle compagnie aeree,

relativamente all'applicazione di tale costo extra anche in riferimento al posto dell'accompagnatore di minori di 12 anni (oltre che delle persone con mobilità ridotta).

Tale pratica veniva ritenuta particolarmente pregiudizievole per gli interessi di tale specifiche categorie di passeggeri, caratterizzate da profili di debolezza e vulnerabilità, per le quali la presenza di un accompagnatore accanto nel corso del volo risulta indispensabile al fine di prevenire il verificarsi di situazione rischiose o dannose derivanti dall'incapacità dei suindicati individui di tutelare, con sufficiente autonomia, la propria incolumità nel corso del volo.

Si legge nella sentenza che *“In esito alla presentazione di un esposto da parte del Codacons datato 11 giugno 2021, l'ENAC provvedeva alla costituzione di un apposito gruppo di lavoro, con disposizione DG prot.70782 del 23 giugno 2021, al fine dell'accertamento della correttezza e della legittimità di tale policy con riferimento alla posizione di tale categorie di passeggeri.*

*Dalle risultanze dell'indagine svolta dal suddetto gruppo di lavoro emergeva con chiarezza che la scelta del posto era ritenuta, dalla quasi totalità dei vettori aerei esaminati, un servizio extra a pagamento, a prescindere dalla tipologia di passeggero.*

*Per quanto concerneva, in particolare, i minori e i portatori di disabilità motoria, il sistema di assegnazione dei posti in fase di check in, pur prevedendo l'inserimento automatico degli stessi in posti situati accanto ai relativi accompagnatori, non forniva alcuna garanzia di effettiva realizzazione di tale esigenza di vicinitas, limitandosi tale condizione a fungere da mero criterio di preferenza, coesistente tuttavia con quello della cronologia di presentazione delle richieste.”*

Il Consiglio di Stato, definitivamente pronunciando, ha conclusivamente respinto l'appello, stante l'infondatezza di tutte le articolate doglianze.

2. Ciò rilevato, si condivide la necessità di armonizzare la normativa e di intervenire per adeguarla alle mutate condizioni di mercato.

La proposta di revisione dei diritti dei passeggeri inoltre è in linea con la direttiva sulle ADR in quanto rafforza la risoluzione alternativa delle controversie, imponendo agli organismi nazionali di applicazione di informare i passeggeri in merito alle stesse.

A tal proposito si ritiene che il lavoro svolto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti con l'approvazione della *“Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”* (Delibera n. 21/2023) vada nel senso di offrire uno strumento efficace per la soluzione delle controversie, favorendo chi, in assenza di tale strumento, avrebbe desistito dal rivolgersi all'Autorità giudiziaria.

A tal fine è utile richiamare quanto affermato dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 17351 del 2011, con la quale ha affermato che: *“[le domande proposte dal Codacons] Perseguono invece l'interesse comune all'intera categoria ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali*

l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza e dell'entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), problemi la cui soluzione torna a vantaggio di tutti gli assicurati – e non solo di quelli attuali – **sollevando ognuno di essi dai rischi e dagli oneri inerenti all'iniziativa singola e dalle remore ad agire individualmente in giudizio che potrebbero derivare dalla consapevolezza della disparità dei rapporti di forza.** [omissis] Per questa parte e limitatamente agli effetti che si sono indicati le nuove disposizioni confermano, anzichè smentire, la legittimazione ad agire del Codacons, nel senso che anche in precedenza gli enti esponenziali – pur non essendo legittimati a proporre le vere e proprie azioni risarcitorie individuali – potevano far valere l'interesse generale e comune ad un'intera categoria di utenti o di consumatori a che venisse accertata l'esistenza dei presupposti per l'esercizio dei diritti risarcitori di serie, **allo scopo non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme relativamente modeste, nei confronti di avversari agguerriti**". (enfasi aggiunta). Principio questo ribadito Consiglio di Stato, Sede giurisdizionale, Adunanza plenaria, Sentenza n. 7/2012.

3. Si condivide, pertanto, quanto affermato dalla Commissione Europea secondo cui il dialogo tra le parti può essere uno strumento utile per sostenere l'applicazione dei diritti dei passeggeri, ma anche che le regole in vigore devono essere rafforzate, in particolare quando un intermediario è stato coinvolto nell'acquisto del biglietto.

4. Si approva l'analisi effettuata dalla Commissione Europea secondo cui le modifiche normative avranno un impatto positivo: • risparmio dei costi amministrativi degli organi giurisdizionali grazie alla riduzione dei contenziosi e delle relative spese; • più elevato livello di protezione dei consumatori, anche per le persone a mobilità ridotta; • riduzione di emissioni di CO2 e di altri inquinanti, oltre che del traffico, grazie alla maggiore attrattività della mobilità mediante trasporto collettivo.

## **Per quanto riguarda la proposta di Regolamento COM(2023) 753**

### **Di seguito le principali osservazioni.**

- Per agevolare la tutela dei diritti dei consumatori si concorda con l'opportunità di realizzare un modulo comune, da pubblicarsi on line da parte di tutti i vettori e gli intermediari, per le richieste di compensazione pecuniaria e rimborso, anche in formato accessibile a persone con disabilità e/o a mobilità ridotta.

La realizzazione di tale modulo andrebbe promosso mediante la realizzazione di campagne informative realizzate attraverso diversi mezzi di comunicazione.

I vettori e gli intermediari comunque non potranno respingere una richiesta per il solo motivo che il passeggero non abbia utilizzato tale modulo; dovranno inoltre attivare un indirizzo di posta elettronica dedicato a ricevere le richieste di rimborso.

- In particolare, per quanto riguarda **l'art. 8 bis comma 4 (Rimborso in caso di prenotazione del biglietto tramite un intermediario)** si ritiene che la previsione secondo cui "Il vettore aereo dichiara pubblicamente, in modo chiaro, comprensibile e facilmente accessibile, se accetta di trattare i rimborsi tramite intermediari e con quali intermediari accetta di farlo." dovrebbe essere modificata nel senso di rimettere al consumatore tale tipo di decisione.

Quanto all'**art. 14 bis (Trasmissione di informazioni) comma 3** forse il termine di 72 ore andrebbe aumentato.

## **Per quanto riguarda la proposta di Regolamento COM(2023) 752**

### **Di seguito le principali osservazioni.**

- Si concorda con la strategia indicata dalla Commissione Europea sulla necessità di intervenire dal punto di vista normativo per rendere la multimodalità effettiva e, in tale contesto, è fondamentale che **i diritti dei passeggeri** siano attuati in modo più efficace, essere più chiari sia per i vettori che per i passeggeri, che prevedano assistenza adeguata, rimborsi, eventualmente risarcimenti in caso di perturbazioni e sanzioni idonee se le norme non sono correttamente applicate.

- Si ritiene positiva la previsione secondo cui i passeggeri debbano ricevere informazioni in tempo reale in merito a perturbazioni e possibili coincidenze successive; l'introduzione di "sportelli unici" presso i nodi multimodali per rendere più efficiente e completa l'assistenza alle persone a mobilità ridotta nel passaggio da un modo di trasporto all'altro; l'introduzione di un ulteriore livello di protezione aggiungendo, per i passeggeri che dispongono di un contratto di trasporto unico, l'ulteriore diritto di stipulare un contratto di trasporto alternativo in caso di perdita di una coincidenza.

- Per quanto concerne i rimborsi quando i biglietti aerei sono stati prenotati tramite intermediari si dovrebbe consentire ai passeggeri di scegliere tra il rimborso tramite l'intermediario o il vettore.

- Bene la disposizione secondo cui il passeggero ottiene il rimborso tramite il metodo di pagamento originario; se il passeggero non riceve il rimborso entro 14 giorni dalla data di opzione per il rimborso dovrebbe essere prevista una misura di indennizzo per il ritardo nel pagamento.

- Il termine di 72 ore per la cancellazione dei dati personali dal completamento del contratto di trasporto, fatto salvo il caso in cui un'ulteriore conservazione di tali dati sia giustificata per adempiere gli obblighi relativi al diritto del passeggero alla riprotezione, al rimborso o alla compensazione pecuniaria forse è troppo breve.

- Si è favorevoli alla standardizzazione delle dimensioni per i bagagli a mano; sono note le preoccupazioni dei cittadini per i disagi causati dalle norme divergenti sui bagagli a mano delle

diverse compagnie aeree, che hanno anche l'effetto di creare costi nascosti e difficoltà, ad esempio quando i passeggeri utilizzano compagnie aeree diverse o devono cambiare i loro piani.

- Si apprezza quanto previsto in merito all'assistenza in caso di perdita di coincidenza con un servizio di trasporto successivo durante un viaggio multimodale concluso nel contesto di un contratto multimodale unico.

- Bene la previsione della predisposizione di un modulo comune per le richieste di rimborso e compensazione economica.

- Quanto alla Responsabilità per biglietti multimodali combinati, si apprezza la decisione di stabilire il rimborso dell'importo totale pagato per tale biglietto e del risarcimento corrispondente al 75 % di tale importo se il passeggero perde una o più coincidenze oltre un ulteriore risarcimento danni.

- Quanto alla previsione dell'art. 7 comma 4) - Il passeggero potrà 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 del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile. Il rimborso deve essere corrisposto entro 14 giorni dal ricevimento della richiesta. Il rimborso può essere corrisposto sotto forma di denaro, buoni oppure mediante la fornitura di altri servizi, a patto che le condizioni di tali buoni e servizi siano sufficientemente flessibili, per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione, **e vi sia l'accordo esplicito del passeggero ad accettare tali buoni e servizi.** – dovrebbe essere il passeggero a scegliere tra il rimborso in denaro o un voucher.

- Quanto alla Responsabilità per biglietti multimodali combinati si teme che l'esclusione prevista al comma 2) dell'art. 10 (*La responsabilità di cui al paragrafo 1 non si applica qualora sia indicato in modo esplicito e chiaro sui biglietti, su un altro documento o elettronicamente, in un modo che consente al passeggero di riprodurre l'informazione per futuro riferimento, che il biglietto multimodale combinato è costituito da contratti di trasporto distinti che non riconoscono il diritto, ai sensi del presente regolamento, al rimborso, a un itinerario alternativo, all'assistenza o al risarcimento in caso di perdita di coincidenza e se il passeggero ne è stato informato in maniera chiara prima dell'acquisto. L'onere della prova che al passeggero sono state fornite le informazioni spetta al vettore o all'intermediario che ha venduto il biglietto multimodale combinato.*

*L'onere della prova che al passeggero sono state fornite le informazioni spetta al vettore o all'intermediario che ha venduto il biglietto multimodale combinato.*) possa generare contenzioso.

- Si esprime apprezzamento per la previsione della realizzazione di Sportelli unici per l'assistenza per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta presso i nodi passeggeri multimodali

- Quanto alle sanzioni per il mancato rispetto del regolamento queste dovrebbero essere effettive, proporzionate e dissuasive.

\*\*\*\*\*

Tutto quanto sopra esposto e rilevato, si comunica la disponibilità di Codacons a fornire ulteriori elementi a supporto della iniziativa legislativa di cui in oggetto.

Roma, 8 gennaio 2025

Per il Collegio di Presidenza Codacons

  
Avv. Gianluca Di Ascenzo  
Presidente