
AUDIZIONE AEROPORTI 2030

IX Commissione Trasporti Poste e Telecomunicazione della Camera dei Deputati

Audizione sulle Proposte di Regolamento in materia di diritti dei passeggeri e viaggi multimodali (COM(2023)753 final e COM(2023)752 final).

Illustre Presidente, illustri Onorevoli,

desidero ringraziarVi per aver convocato in audizione l'Associazione AEROPORTI 2030 che rappresenta i gestori degli aeroporti di Roma Fiumicino e Ciampino, di Venezia, Verona, Treviso e Brescia, e degli Aeroporti di Puglia.

L'odierna audizione, in particolare, consente alla nostra Associazione di intervenire su di un tema di grande importanza, poiché le Proposte di Regolamento in esame sono finalizzate ad aumentare i livelli di tutela dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali e, in generale, a favorire l'effettiva applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione.

A tal riguardo, va premesso che AEROPORTI 2030 supporta gli interventi del legislatore tesi a rafforzare la tutela dei diritti dei passeggeri, nella consapevolezza che il diritto alla mobilità delle persone, la centralità del passeggero e la qualità dei servizi ad esso offerti costituiscono elemento fondamentale intorno al quale sviluppare la politica dei trasporti in generale, facendo leva sulle nuove tecnologie e favorendo una sempre maggiore interconnessione tra le diverse modalità di trasporto.

Non a caso, tra gli scopi statutari dell'Associazione, infatti, vi è quello di favorire un percorso di evoluzione e sviluppo del comparto aereo, con particolare attenzione agli ambiti della transizione digitale, dell'innovazione, della sostenibilità e della intermodalità, con l'obiettivo di raggiungere, in tali ambiti, traguardi legati alla resilienza infrastrutturale, all'aumento delle performance operative, al miglioramento della Customer Experience, alla sostenibilità delle operazioni e alla efficienza dei processi.

L'intero comparto è già del resto impegnato da tempo nell'obiettivo di incrementare il livello e la qualità dei servizi offerti al passeggero: negli ultimi anni, gli stakeholders del trasporto aereo (vettori, gestori aeroportuali, prestatori di assistenza a terra, agenzie di viaggio e tour operatori) sono stati invitati a partecipare ai lavori di diversi Tavoli tecnici – attivati su iniziativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ENAC – al fine di individuare soluzioni concrete e strategie efficaci per migliorare il sistema di tutela dei passeggeri, anche attraverso un proficuo confronto con le associazioni che rappresentano le persone con disabilità.

Nel condividere, dunque, l'obiettivo di incrementare il livello di protezione effettiva degli utenti del trasporto aereo, per il raggiungimento del quale tutti gli stakeholders sono chiamati a

profondere un impegno congiunto, nondimeno desideriamo segnalare alcuni aspetti delle Proposte di Regolamento in oggetto che a nostro avviso meritano ulteriore approfondimento.

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 - COM(2023)753 final.

Come accennato in premessa, AEROPORTI 2030 accoglie positivamente le proposte normative tese a migliorare la tutela dei diritti dei passeggeri e, in particolare, a garantire un'applicazione efficiente di tali diritti in tutti gli Stati membri e a garantire un trattamento più efficace dei reclami.

Con specifico riferimento alla proposta di Regolamento in esame riteniamo, tuttavia, opportuno segnalare alcune previsioni che potrebbero ingenerare confusione, piuttosto che favorire la tutela dei passeggeri, in merito alla corretta delimitazione delle competenze e delle connesse responsabilità tra vettori, intermediari e gestori aeroportuali nei confronti dei passeggeri, in ordine alla corretta esecuzione del contratto di trasporto aereo.

In particolare, alcuni dubbi sorgono in relazione a talune delle modifiche proposte al Reg. 261/2004/CE, con riferimento agli standard di qualità del servizio offerto ai passeggeri, oltre che dai vettori aerei e dagli intermediari, anche dai gestori aeroportuali. Infatti, come noto, e come chiaramente confermato nelle Premesse del citato Regolamento, esso mira a tutelare il passeggero nel rapporto che instaura con il vettore in caso di gravi disservizi della compagnia aerea, quali il negato imbarco, la cancellazione del volo o i ritardi prolungati, e definisce gli obblighi da esso derivanti come *«incombenti al vettore aereo che opera o intenda operare un volo con un aeromobile di proprietà, preso a noleggio con o senza equipaggio o in qualsiasi altra forma»*.

Invece, la Proposta in esame – prevedendo l'inserimento di alcune generiche previsioni relative alla qualità dei servizi resi dai gestori aeroportuali all'interno del Regolamento 261/2004 – sembra confondere i differenti piani di responsabilità, rischiando di sovrapporsi, in modo non organico, con la articolata disciplina che definisce i compiti dei gestori e che misura, in modo oggettivo, gli standard di qualità dei servizi offerti in aeroporto.

Nello specifico, riteniamo debba essere attenzionata la previsione di cui al nuovo art. 15 bis del Reg. 261, rubricato *“Service quality standards”*, che, al comma 3, prevede quanto segue: *“Airport managing bodies located in a Member State shall establish service quality standards based on the relevant items listed in Annex II. They shall monitor their performance pursuant to those standards and provide access to the information on their performance to the national public authorities on request”*, cioè che: *“I gestori aeroportuali stabiliti in uno Stato membro*

fissano norme di qualità del servizio sulla base dei pertinenti elementi elencati nell'allegato II. Monitorano le loro prestazioni conformemente a tali norme e, su richiesta, forniscono alle autorità pubbliche nazionali le informazioni relative alle loro prestazioni”.

Al riguardo, riteniamo che l’inserimento nel Reg. 261 di una previsione secondo cui i gestori aeroportuali devono definire, gestire e monitorare le norme di qualità del servizio sulla base degli elementi elencati nell’Allegato II (cfr. Allegato I della Proposta), rischi di ingenerare confusione e possa determinare difficoltà attuative o distorsioni delle buone pratiche già sperimentate con successo.

Infatti, nel nostro ordinamento, è da anni in vigore un articolato sistema di definizione e monitoraggio degli standard qualitativi dei servizi offerti in ambito aeroportuale. In particolare, è obbligatoria la determinazione annuale degli standard qualitativi minimi di tutti i servizi offerti nell’aeroporto sulla base di una serie di parametri stabiliti e approvati dall’ENAC (i “minimi di scalo” inseriti all’interno del Regolamento di Scalo dell’aeroporto sulla base dei criteri definiti dalla Circolare APT19 del 26/10/2005), che il gestore aeroportuale si impegna a rispettare e a far rispettare dagli operatori dello scalo. Sotto il profilo del monitoraggio, inoltre, il gestore aeroportuale definisce specifici standard qualitativi che sono pubblicati nella Carta dei Servizi del gestore, anche essa approvata dall’ENAC (sulla base delle Circolari GEN06 del 31/10/2014 “Qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei servizi standard per gestori aeroportuali e vettori aerei” e GEN02B del 13/5/2021 “Applicazione del regolamento (ce) n.1107/2006 e qualità dei servizi erogati alle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo”).

Orbene, al riguardo, onde evitare dubbi in merito all’Autorità competente rispetto all’attività di controllo degli standard previsti dalla Carta dei servizi del gestore aeroportuale, sarebbe auspicabile che la norma, in luogo del richiamo alle “*autorità pubbliche nazionali*”, preveda che dette informazioni debbano essere rese all’ “*organismo nazionale responsabile dell’applicazione*” (in Italia, dunque, all’ENAC).

Pertanto, al fine di preservare il successo delle best practices inaugurate a livello nazionale poc’anzi descritte, è auspicabile una modifica nel wording della disposizione, affinché i gestori aeroportuali non fissino, ma pubblicino gli standard di qualità già definiti di concerto con il predetto organismo nazionale responsabile dell’applicazione.

Si sottolinea altresì, quanto ai criteri specificatamente richiamati nell’Allegato II (cfr. All. I della Proposta di regolamento), che occorrerebbe meglio chiarire quali standards di qualità sono sotto il controllo del gestore, onde evitare sovrapposizioni e/o confusione tra obblighi gravanti sul vettore aereo e adempimenti a carico del gestore aeroportuale.

Inoltre, si evidenzia che tra i criteri richiamati dall’Allegato II (cfr. Allegato I della Proposta in esame), ve ne sono alcuni di dubbia pertinenza o di complicata attuazione pratica (vedasi, a

titolo esemplificativo, quello relativo alle “percentuali di ritardi causati da colpa del viaggiatore”), che risultano insuscettibili di misurazione e/o monitoraggio da parte dei gestori aeroportuali.

Ciò detto, nell’ottica di favorire comunque il raggiungimento degli obiettivi della Proposta di Regolamento, riteniamo possa essere utile il coinvolgimento del gestore aeroportuale ai fini di enfatizzare la trasparenza e agevolare la comunicazione al passeggero, allo scopo di renderlo pienamente edotto e consapevole delle tutele che gli spettano, sul presupposto che la corretta informazione ai passeggeri sulle relative procedure costituisca elemento prodromico e funzionale all’incremento della effettiva tutela dei diritti riconosciuti dalla normativa nazionale e sovranazionale.

Pertanto, invece di prevedere, in modo generico, nel Reg. 261 la definizione, a carico del gestore, di nuovi o non meglio identificati standard di qualità dei servizi offerti in aeroporto, suggeriamo che l’adempimento a carico del gestore aeroportuale debba consistere nella adeguata e trasparente pubblicazione degli standard di qualità del servizio che devono essere garantiti ai passeggeri, per come definiti in base alla normativa vigente. Riteniamo infatti che quanto precede sia assolutamente coerente con l’obiettivo della Proposta di Regolamento in esame che, come espressamente chiarito nelle sue premesse, è quello di affrontare le carenze nell’attuazione e nell’applicazione dei diritti dei passeggeri esistenti, senza però stabilire nuovi diritti dei passeggeri in quanto tali, ma aumentandone la consapevolezza e raggiungendo un equilibrio ottimale tra la protezione dei passeggeri e gli obblighi dei vettori e dei gestori dell’infrastruttura.

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

La proposta sui viaggi multimodali mira a integrare le norme esistenti garantendo ai passeggeri un livello di protezione analogo quando passano da un modo di trasporto all’altro durante un viaggio. Nel contesto della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, la proposta intende contribuire alla creazione di un sistema multimodale efficace, ampliando le misure volte a rafforzare il quadro normativo per i diritti dei passeggeri, con l’obiettivo di stimolare la domanda di questo tipo di servizi e di rendere, dunque, i trasporti più sostenibili.

Essendo, quello dei viaggi multimodali, un mercato emergente, caratterizzato da una complessità e pluralità degli operatori coinvolti, la relativa disciplina deve essere quanto più chiara e coerente possibile, proprio per non interferire con il suo sviluppo.

Per tale ragione, la Proposta di Regolamento non può essere foriera di incertezze relativamente alla ripartizione degli obblighi e delle responsabilità dei vari soggetti coinvolti (in primis,

gestori delle infrastrutture e vettori) e non deve definire misure ridondanti rispetto alle tutele già definite dai regolamenti esistenti sui diritti dei passeggeri nelle varie modalità di trasporto.

Auspichiamo, pertanto, che talune previsioni della Proposta vengano modificate, in linea, del resto, con alcune delle modifiche recentemente proposte dal Consiglio dell'Unione europea negli Orientamenti generali espressi in data 29 novembre 2024 con riguardo all'ambito di applicazione della Proposta.

Segnatamente tra queste ultime, *inter alia*, si condivide il trasferimento ai gestori dei terminali principali degli obblighi previsti in capo ai gestori dei nodi multimodali, l'introduzione di una soglia di dimensionamento per i terminali situati nei nodi urbani e dell'obbligo per i gestori di coordinarsi e cooperare tra di loro (e non più, quindi, con i vettori), nonché la soppressione delle disposizioni relative ad un approccio basato sul rischio per il monitoraggio della conformità alle norme di qualità del servizio, al fine di evitare oneri amministrativi eccessivi per gli organismi nazionali di applicazione e di preservarne l'indipendenza¹.

Sulla scia di quanto precede, infatti, considerata la pluralità degli operatori e la complessità delle attività da essi svolta, è necessario mantenere un framework normativo il più possibile certo e scevro da dubbi applicativi derivanti da possibili sovrapposizioni e/o da difetti di coordinamento con altre fonti rilevanti in materia di trasporti e tutela dei passeggeri, al fine di evitare di regolamentare eccessivamente e quindi disincentivare lo sviluppo di un mercato – quello dei trasporti multimodali – che presenta un indubbio potenziale di crescita.

In tal senso, devono riproporsi anche per la Proposta in questioni talune criticità evidenziate nel paragrafo precedente, con riguardo in primo luogo alla definizione degli standard di qualità dei servizi ai sensi dell'art. 17. Infatti, scorrendo l'elenco di cui all'Allegato II (cfr. All. I della Proposta), si rinvencono elementi che sono del tutto inconferenti o comunque scarsamente pertinenti con l'attività espletata dal gestore aeroportuale, ovvero già compiutamente disciplinati in virtù della normativa nazionale vigente e dalla Carta dei servizi (cfr. sezione precedente), col rischio pertanto di mettere in discussione le buone pratiche già sperimentate con successo nel nostro ordinamento.

Inoltre, occorrerebbe mantenere all'interno del predetto elenco soltanto requisiti che siano suscettibili di oggettiva misurazione e, quindi, di effettivo monitoraggio da parte dei soggetti interessati, onde evitare che risultino di impossibile applicazione.

Pertanto, come osservato anche con riferimento alla Proposta di regolamento di cui alla precedente sezione, onde evitare dubbi in merito all'Autorità competente rispetto all'attività di controllo degli standard previsti dalla Carta dei servizi del gestore aeroportuale, sarebbe auspicabile che l'art. 17, in luogo del richiamo alle “*autorità pubbliche nazionali*”, preveda che

¹ Per completezza, si rinvia agli [Orientamenti generali](#) espressi dal Consiglio dell'Unione europea.

dette informazioni debbano essere rese all’ *“organismo nazionale responsabile dell’applicazione”* (in Italia, dunque, all’ENAC).

Infine, lungi dal prevedere la definizione, a carico del gestore, di nuovi o non meglio chiariti standard di qualità dei servizi offerti in aeroporto, suggeriamo che l’adempimento a carico del gestore aeroportuale debba consistere nella adeguata e trasparente pubblicazione degli standard di qualità del servizio che devono essere garantiti ai passeggeri, per come definiti in base all’articolato quadro regolatorio, di concerto con l’organismo nazionale responsabile dell’applicazione.