

CAMERA DEI DEPUTATI

IX COMMISSIONE TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

OSSERVAZIONI DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

SULLE PROPOSTE DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVE ALLA MODIFICA DEI
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 E ALLA NUOVA PROPOSTA DI REGOLAMENTO
RELATIVO AI DIRITTI DEI PASSEGGERI NEL CONTESTO DEI VIAGGI MULTIMODALI COM (2023)752

Si ringrazia la IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei deputati per l'opportunità offerta all'Autorità di condividere le proprie osservazioni sulla 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 (cosiddetto regolamento Omnibus), volta ad integrare il quadro normativo esistente in materia di diritti dei passeggeri che viaggiano in aereo, in treno, via mare e per vie navigabili interne e in autobus, nonché sulla proposta di Regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali COM (2023) 752.

Con riguardo a tale ultima iniziativa, volta ad istituire un quadro di tutele per i viaggi multimodali, l'Autorità ha accolto con favore la proposta, evidenziando che essa dovrebbe essere accompagnata da misure idonee ad incentivare le imprese di trasporto ad offrire tale tipologia di titoli di viaggio. In tal senso, occorrerebbe dare maggior rilievo agli accordi commerciali sottostanti al contratto di trasporto e vettori ed intermediari dovrebbero essere tenuti a compiere ogni sforzo ragionevole per offrire *single multimodal contracts*, in maniera analoga a quanto previsto per i biglietti cumulativi del settore ferroviario.

Con riguardo alle modifiche previste dal regolamento Omnibus, l'Autorità formula le seguenti osservazioni nella qualità di organismo designato per la vigilanza sull'applicazione dei citati regolamenti nel trasporto via ferrovia, autobus e mare e vie navigabili interne (NEB - *National Enforcement Body*)¹.

Si rappresenta che analoghe osservazioni sono state svolte dall'Autorità nell'ambito dell'apposita consultazione pubblica della Commissione europea relativamente alla Proposta di regolamento in esame, nonché in relazione alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali COM (2023)752². Tali osservazioni sono state presentate, altresì, alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei

¹ Per quanto riguarda i diritti dei passeggeri del settore aereo, l'organismo nazionale competente, ai sensi del decreto legislativo del 27 gennaio 2006, n. 69 e del decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24, è l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

² I contributi dell'Autorità presentati nell'ambito delle procedure di consultazione avviate dalla Commissione UE sul canale *Have your say* sono rinvenibili, con riferimento alla proposta in oggetto, all'indirizzo internet https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13290-Travel-better-protection-for-passengers-and-their-rights/F3457549_en e, con riferimento a quella relativa ai diritti dei passeggeri nei viaggi multimodali – COM(2023)752, all'indirizzo internet https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13290-Travel-better-protection-for-passengers-and-their-rights/F3457548_en.

deputati nel corso del procedimento di esame del provvedimento, nell'ambito delle audizioni svolte a marzo del 2024.

Successivamente l'Autorità è stata invitata, altresì, a esprimere il proprio parere nel corso delle Riunioni del Gruppo di lavoro Consiliare.

Tanto premesso, al fine di offrire alla IX Commissione un opportuno aggiornamento di quanto già rappresentato, si fa presente che le osservazioni che seguono fanno riferimento alla versione "finale" del Regolamento sui viaggi multimodali e del Regolamento Omnibus, pubblicata dalla Presidenza che recano l'orientamento generale raggiunto e approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) in data 27 novembre 2024, sottoposto per l'approvazione ai Ministri dei trasporti nel corso del Consiglio Trasporti tenutosi a Bruxelles il **5 dicembre 2024**.

Con riferimento alle **modifiche del regolamento del regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne**, l'Autorità esprime apprezzamento per la modifica dell'articolo 16, che introduce nuove disposizioni applicabili ai casi di cancellazione o ritardo di un servizio passeggeri o di una crociera. In tale evenienza le norme proposte dispongono l'obbligo di informare i passeggeri sui diritti loro spettanti a norma del Regolamento, che si aggiunge a quello, già previsto per il vettore o l'operatore del terminale, di informare della situazione i passeggeri in partenza dai terminali portuali o dai porti quanto prima e, comunque, non oltre 30 minuti dopo l'orario di partenza previsto. Tale innovazione è ritenuta fondamentale nell'ottica di consentire una sempre più ampia conoscenza dei propri diritti da parte degli utenti, che è presupposto essenziale per l'esercizio dei diritti medesimi: un orientamento sul quale l'Autorità ha costantemente richiamato l'attenzione e promosso apposite campagne informative.

Allo stesso modo, si accoglie positivamente la modifica dell'articolo 19-*bis*, che conferisce alla Commissione europea il potere di adottare un modulo comune per le richieste di rimborso e compensazione economica con un apposito atto di esecuzione. Al riguardo, in aggiunta a quanto previsto, occorrerebbe prevedere che qualunque sia il mezzo elettronico utilizzato per la richiesta di rimborso, questo restituisca al richiedente la conferma di avvenuta ricezione della stessa. Si registra, tuttavia, che nell'orientamento generale del Coreper è stata espunta la previsione con la quale si attribuiva ai NEB e dunque all'Autorità di regolazione dei trasporti, la funzione relativa alla garanzia di accesso al modulo comune da parte dei passeggeri.

Si esprime, altresì, apprezzamento per la modifica dell'articolo 23, che estende l'obbligo di fornire ai passeggeri informazioni adeguate e comprensibili in merito ai loro diritti a norma del regolamento prevedendo che esso gravi anche su vettori, venditori di biglietti, agenti di viaggio, operatori turistici e operatori dei terminali, nei rispettivi settori di competenza. Il medesimo articolo estende, altresì, alle autorità portuali gli obblighi informativi relativi ai diritti dei passeggeri già previsti in capo ai vettori e agli operatori dei terminali.

Con riferimento alle modifiche di cui all'articolo 23-*bis*, si accoglie con favore la proposta che le informazioni siano fornite nel formato più appropriato e, ove tecnicamente possibile, per via elettronica; al riguardo si segnala, tuttavia, l'opportunità che sia esplicitamente precisato in tale sede che, ove possibile, le informazioni siano fornite anche nel formato adatto ai passeggeri con disabilità visive/uditive.

Con riferimento all'articolo 24-*bis*, introdotto dalla Proposta, relativo all'obbligo per i vettori di stabilire norme di qualità del servizio e applicare un apposito sistema di gestione, sulla base dell'esperienza applicativa del regolamento (CE) 1371/2007, l'Autorità ha rilevato nel corso dei lavori l'opportunità di superare la previsione di livelli di qualità correlati esclusivamente all'assolvimento di obblighi di pubblicità, che potrebbe tradursi nell'imposizione di un adempimento di natura

formale. In proposito l'Autorità ha rilevato che sarebbe stato utile individuare misure per penalizzare l'operatore che non rispetti gli standard che lo stesso si è dato. Per i servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico, la regolazione a livello nazionale già prevede tali misure. Ad esse potrebbero affiancarsi strumenti reputazionali, di pubblicazione comparativa di dati sulla qualità dei servizi. A tal fine sarebbe stato opportuno individuare un unico portale per la pubblicazione delle relazioni sulla qualità dei servizi di trasporto, suddiviso eventualmente per Stati Membri e per modalità di trasporto, sul modello di quello già esistente a livello europeo per il settore ferroviario (ERADIS - *European Railway Agency Database of Interoperability and Safety*). Si segnala che nell'orientamento generale del Coreper l'introduzione di tale articolo è stata completamente soppressa, con l'eliminazione generalizzata degli obblighi qui richiamati, dai quali nella proposta della Commissione erano esonerate esclusivamente le micro e piccole imprese. In proposito, si rileva che la rimozione di tali norme potrebbe compromettere la trasparenza e la responsabilità dei vettori, con una potenziale diminuzione della qualità del servizio fornito ai passeggeri.

Con riferimento alle modifiche di cui all'articolo 25-*bis*, l'introduzione di un approccio per il monitoraggio della conformità dei comportamenti dei vettori alle prescrizioni dei Regolamenti UE basato sul rischio rappresenta un'innovazione rilevante, posto che l'informazione puntuale sull'andamento dei reclami ivi prevista costituisce un elemento cruciale nell'orientare l'attività degli organismi di vigilanza e, conseguentemente, per l'effettività della tutela dei diritti dei passeggeri. Come dimostra l'esperienza applicativa maturata dall'Autorità, attraverso l'esame dei reclami è possibile determinare quali siano le violazioni più ricorrenti e quelle relativamente alle quali è necessario prestare maggiore attenzione. Inoltre, l'esperienza ha evidenziato che la pubblicità delle delibere dell'Autorità e la pervasiva attività di *enforcement* e sanzionatoria finora svolta hanno avuto anche una funzione conformativa. Infatti, le imprese hanno spesso modificato le proprie procedure, uniformandosi a quanto indicato dall'Autorità, ciò che ha anche favorito l'emersione di *best practices*. Pertanto, era stato accolto con favore il rafforzamento di tale modello attraverso il recepimento del medesimo in una specifica previsione normativa di livello europeo. Tuttavia, l'Autorità aveva evidenziato che per rendere maggiormente efficace la previsione, questa avrebbe dovuto essere integrata disponendo che, al fine di permettere loro di meglio svolgere le proprie funzioni di *enforcement*, fossero consolidati i poteri sanzionatori e prescrittivi assegnati ai NEB, dotandoli di risorse adeguate a svolgere tali funzioni. Si consideri, ad esempio, la previsione relativa all'obbligo per gli operatori di presentare un piano di azione per porre rimedio alle inadempienze di cui al paragrafo 5 dell'articolo 25-*bis*: per rendere effettivo l'obbligo previsto dalla norma, esso andrebbe accompagnato da apposite sanzioni applicabili laddove l'*action plan* non venisse rispettato.

Si rileva che anche tale articolo è stato integralmente rimosso nell'orientamento generale del Coreper³.

Si segnala, inoltre, che l'articolo 25-*ter* introduce a livello europeo l'obbligo di condividere informazioni con i NEB da parte dei vettori, degli operatori dei terminali e delle autorità portuali: un obbligo che, in Italia, è stato previsto, in via generale per tutte le modalità, dall'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Si accoglie favorevolmente anche la previsione di cui all'articolo 25-*quater*, relativo all'obbligo dei soggetti preposti alla gestione dei ricorsi presentati dai passeggeri di informare il reclamante in

³ Tutte le delegazioni (ad eccezione della Spagna) hanno apprezzato lo stralcio della previsione sul monitoraggio basato sulla valutazione dei rischi, per le Autorità nazionali di regolazione (NEB).

merito al suo diritto di rivolgersi agli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie al fine di ottenere una riparazione individuale. Nell'ordinamento italiano, tale facoltà ha trovato puntuale articolazione nella previsione dell'obbligo di esperire un tentativo di conciliazione e nell'attribuzione all'Autorità della disciplina delle relative procedure, previsto dall'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Le osservazioni sin qui svolte relativamente alle modifiche al regolamento concernente i diritti dei passeggeri che viaggiano per mare e vie navigabili si estendono alle analoghe **modifiche previste per il regolamento del regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus**⁴, a quelle **introdotte al regolamento (UE) 2021/782, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario**⁵. Inoltre, le stesse osservazioni possono essere estese a quanto previsto dalla proposta COM (2023) 752 relativa ai viaggi multimodali.

Si coglie l'occasione, altresì, per segnalare una rilevante criticità relativa all'applicazione del Regolamento (CE) 261/2004 nell'ambito del quale l'Autorità svolge le funzioni di organismo ADR e, sulla base dell'esperienza maturata, ritiene opportuno formulare alcune osservazioni.

Dalle informazioni ricavabili dal Portale "dati e statistiche" dell'Autorità⁶ emerge che, delle 14.717 istanze di conciliazione pervenute all'Autorità nel 2023, una quota superiore al 97% riguardava controversie relative al solo trasporto aereo dei passeggeri. Un dato percentuale analogo è riscontrabile sul totale delle 20.517 istanze pervenute nell'anno corrente, sino alla data del 30 novembre 2024. Mette conto, in proposito, di evidenziare come il settore sia caratterizzato, più di altri, dalla presenza di operatori attivi nel recupero seriale delle spettanze dei passeggeri, le cui condotte sono peraltro oggetto di attenzione da parte della Commissione europea – sin dalla nota informativa del 9 marzo 2017⁷. Le controversie riguardano soprattutto la spettanza della compensazione economica di cui all'articolo 7 del regolamento 261/2004. Il comparto aereo appare, quindi, connotato da livelli elevati di litigiosità, rispetto ai quali è risultata particolarmente evidente la necessità di predisporre efficaci strumenti deflattivi del contenzioso, che si è generato nonostante la definizione, al citato articolo 7, di una compensazione pecuniaria forfetizzata e che riguarda, prevalentemente, l'esistenza o meno delle circostanze eccezionali che ne escludono la debenza, ove non evitabili anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

Si auspica, pertanto, che il Legislatore europeo possa in un prossimo futuro intervenire anche, da un lato, per meglio definire l'ambito delle suddette circostanze eccezionali (similmente al regolamento 2021/782, relativo ai diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario), tenuto conto delle

⁴ In particolare, per ciò che concerne le modifiche proposte per questo settore si richiamano le osservazioni già svolte riguardo all'introduzione di un modulo comune per le richieste di rimborso e compensazione economica (articolo 19-bis); all'introduzione delle disposizioni relative ai mezzi di comunicazione con i passeggeri (articolo 25-bis); all'introduzione delle disposizioni sulla qualità del servizio (articolo 26-bis); all'introduzione delle disposizioni relative all'approccio basato sul rischio e al monitoraggio (28-bis), con la specificazione che gli ultimi due articoli sono stati espunti nell'orientamento generale del Coreper; all'introduzione delle disposizioni sulla condivisione di informazioni con i NEB (articolo 28-ter); all'introduzione delle disposizioni relative alle informazioni sulla risoluzione alternativa delle controversie (articolo 28-quater).

⁵ In particolare, con riferimento a tale ambito, si richiamano le osservazioni già svolte riguardo all'introduzione delle disposizioni relative a mezzi di comunicazioni con i passeggeri (articolo 30-bis) e all'introduzione delle disposizioni relative all'approccio basato sul rischio e al monitoraggio (articolo 32-bis), con la specificazione quest'ultimo articolo è stato espunto nell'orientamento generale del Coreper.

⁶ All'indirizzo <https://bdt.autorita-trasporti.it/rapporto/conciliazioni>.

⁷ Reperibile all'indirizzo https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-10/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_it.pdf.

numerose sentenze della Corte di giustizia in proposito, nonché, dall'altro, per rafforzare l'onere, gravante sui vettori, di fornire prova delle medesime.

A conclusione del presente intervento si coglie l'occasione per evidenziare nuovamente, quanto già segnalato a partire dall'Atto di segnalazione al Parlamento del 5 dicembre 2018, relativamente alla opportunità di innalzare il livello delle sanzioni in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e con autobus, in maniera analoga a quanto peraltro già previsto dalle modifiche recentemente apportate al decreto legislativo 70/2014 con l'articolo 24-bis del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Nel ringraziare nuovamente la IX Commissione per l'opportunità offerta all'Autorità di rappresentare le proprie posizioni, si rimane a disposizione per eventuali quesiti ed approfondimenti.