



C/2024/3382

31.5.2024

**Parere Comitato economico e sociale europeo**

**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 - 2022/0437 (COD)]

e

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali**

[COM(2023) 752 final - 2022/0436 (COD)]

(C/2024/3382)

Relatrice: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

|                                                         |                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consultazione                                           | Consiglio dell'Unione europea, 29.1.2024 e 1.2.2024<br>Parlamento europeo, 8.2.2024                  |
| Base giuridica                                          | Articoli 91, paragrafo 1, 100, paragrafo 2, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea |
| Sezione competente                                      | Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione                                       |
| Adozione in sezione                                     | 28.2.2024                                                                                            |
| Adozione in sessione plenaria                           | 20.3.2024                                                                                            |
| Sessione plenaria n.                                    | 586                                                                                                  |
| Esito della votazione<br>(favorevoli/contrari/astenuti) | 212/1/2                                                                                              |

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene il nuovo regolamento proposto dalla Commissione, che è teso a migliorare tanto i diritti quanto l'informazione dei viaggiatori. Le parti del nuovo regolamento (pacchetti turistici, diritti dei passeggeri e viaggi multimodali) dovrebbero essere considerate complementari tra loro.

1.2. Il CESE ritiene che una regolamentazione adeguata ed efficace non solo migliorerà la situazione dei passeggeri, ma rafforzerà l'industria europea in questo settore, rendendola più competitiva.

1.3. Il CESE esprime preoccupazione per la scarsissima consapevolezza dei cittadini in merito ai loro diritti e per i problemi legati all'esercizio degli stessi, e reputa pertanto che l'informazione sia lo strumento più utile ed efficace a disposizione dei passeggeri per conoscere questi diritti e poterli esercitare in caso di violazione. Il CESE raccomanda pertanto alla Commissione che i prestatori di servizi turistici forniscano informazioni complete e di elevata qualità e che esse siano accessibili e rese fisicamente disponibili, sebbene possano esistere altri canali di trasmissione, come quello digitale.

1.4. Il CESE invita la Commissione ad adoperarsi per migliorare le informazioni a disposizione dei passeggeri prima della conclusione del contratto di viaggio, in particolare in caso di interruzioni dello stesso, e a garantire che dette informazioni siano comprensibili a tutti gli utenti. Il Comitato propone di intensificare la diffusione attraverso campagne di informazione.

1.5. Il CESE accoglie con grande favore il rafforzamento della protezione dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta e raccomanda alla Commissione di estendere tale protezione rafforzata ai passeggeri che viaggiano con minori, in quanto è evidente la difficoltà che essi devono spesso affrontare durante i viaggi.

1.6. Il CESE esprime apprezzamento per il fatto che il regolamento in esame rafforza il Green Deal promuovendo la mobilità sostenibile, e raccomanda di riconoscere anche l'importanza di disporre di lavoratori del settore adeguatamente formati e trattati correttamente.

1.7. Il CESE auspica che il regolamento sia realmente efficace e rispettato e che, a tal fine, siano monitorate le relazioni che le compagnie devono presentare ogni due anni e si impongano sanzioni in caso di inosservanza.

## 2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. La Commissione ha adottato una serie di proposte contenute nel pacchetto sulla mobilità sostenibile, volte a migliorare l'esperienza di viaggio dei passeggeri rafforzando i loro diritti. Nell'elaborazione di tali norme si è tenuto conto delle recenti esperienze connesse alla crisi della COVID-19 e del fallimento di vari operatori, che hanno evidenziato la necessità di rafforzare il rispetto dei diritti dei passeggeri, al fine di incoraggiare l'uso del trasporto pubblico a scapito del trasporto privato e contribuire così al Green Deal.

2.2. La proposta della Commissione si concentra su tre aspetti. Il primo è quello della revisione e del rafforzamento dei diritti dei passeggeri per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023) 753). Il secondo è oggetto della proposta di regolamento europeo relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali, mentre il terzo riguarda la revisione della direttiva sui pacchetti turistici del 2015. Il primo e il secondo aspetto del pacchetto di misure adottato dalla Commissione sono oggetto del presente parere.

2.3. In futuro l'impatto dei viaggi multimodali è destinato ad aumentare. Secondo le stime della Commissione, nel 2019 i viaggiatori sono stati 91 milioni, e si prevede che tale dato raggiungerà i 103,6 milioni nel 2030 e i 150,9 milioni nel 2050.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore la revisione della normativa europea che disciplina i diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, ferroviario, per vie navigabili e su strada, in quanto ritiene che l'approccio onnicomprensivo sia il modo più appropriato per portare avanti tale regolamentazione, incentivando l'uso del trasporto collettivo e favorendo in tal modo il Green Deal.

3.2. Il CESE esprime un giudizio molto positivo circa i principali obiettivi della revisione del regolamento, vale a dire: il diritto all'accessibilità e all'assistenza per le persone con disabilità e a mobilità ridotta; il diritto all'esecuzione del contratto in caso di perturbazione, ove possibile, e al risarcimento; e il diritto a un sistema rapido, accessibile e dotato di procedure facili.

3.3. Il CESE ritiene che la proposta sia in linea con l'impegno, assunto dalla Commissione nell'ambito della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, di garantire che i diritti dei passeggeri dell'UE siano attuati in modo più efficace e siano più chiari per le parti interessate, offrendo assistenza e garantendo un rimborso in caso di problemi, in un quadro multimodale, nonché, in particolare, che siano applicate sanzioni idonee qualora una violazione di tali norme pregiudichi i diritti dei passeggeri o la concorrenza.

3.4. Tuttavia, il CESE ritiene poco ambiziosa la proposta della Commissione, che si limita a porre rimedio alle carenze, individuate attraverso vari studi e da parte di diversi organismi dell'UE, in materia di attuazione e rispetto dei diritti esistenti dei passeggeri, e che neanche introduce, di per sé, nuovi diritti per i passeggeri, puntando principalmente a trovare un equilibrio – finora inesistente – tra la protezione dei passeggeri e gli obblighi dei vettori e dei gestori delle infrastrutture; la proposta non riconosce neppure il ruolo fondamentale dei lavoratori del settore, che devono essere adeguatamente formati e trattati correttamente.

3.5. Il CESE esprime preoccupazione per la scarsissima consapevolezza dei cittadini in merito ai loro diritti e per i problemi legati all'esercizio degli stessi. Secondo le conclusioni di un'indagine speciale condotta da Eurobarometro nel 2019, meno della metà dei cittadini dell'UE sa che i passeggeri hanno diritti. Solo un terzo dei cittadini dell'UE conosce i diritti di cui essi godono quando viaggiano. Si tratta di un problema ricorrente che allontana i cittadini dagli obiettivi dell'UE, tesi a costruire un'economia funzionante al servizio delle persone. Il CESE ritiene che la proposta della Commissione debba contribuire a migliorare la situazione degli utenti all'interno dell'Unione europea.

3.6. Nel suo parere sul funzionamento e l'applicazione dei diritti acquisiti dai passeggeri aerei, il CESE ha già raccomandato di migliorare l'informazione sui loro diritti e di istituire meccanismi rapidi ed efficaci per le azioni di rimborso in caso di ritardi o cancellazioni. Ciononostante, i problemi individuati allora persistono o sono stati aggravati dalle varie crisi nel settore del trasporto aereo.

3.7. Il CESE ritiene che la proposta legislativa debba necessariamente essere attuata in modo armonizzato e coerente con la revisione della direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, in quanto, pur essendo servizi di natura giuridica diversa, è difficile per i consumatori distinguere i primi dai secondi nei contratti che sottoscrivono. Il CESE raccomanda che le due proposte armonizzino la protezione dei consumatori, al fine di evitare differenze che incidano sul livello di concorrenza tra i diversi operatori del mercato.

3.8. Quello dell'applicazione della legislazione in materia di protezione dei consumatori è un problema che non è stato risolto dagli strumenti a disposizione dei consumatori stessi. L'esercizio delle azioni giudiziarie collettive risulta molto difficile nella pratica. La soluzione dei conflitti mediante procedimenti giudiziari in un settore così importante comporta problemi, costi aggiuntivi e inefficienze per tutti i soggetti coinvolti. Il CESE ritiene che occorra promuovere meccanismi pubblici rapidi ed efficaci per garantire il rispetto di tutte le opzioni a disposizione dei consumatori previste dai contratti nel settore dei trasporti (direttamente presso il fornitore, tramite intermediari fisici o digitali o di tipo intermodale), in modo da garantire la parità tra tutti gli attori del mercato. Raccomanda pertanto che i documenti di viaggio indichino 1) dove presentare tale reclamo presso l'operatore di servizi turistici e 2) a quale sistema di risoluzione alternativa delle controversie può ricorrere il consumatore qualora non ottenga una risposta soddisfacente.

3.9. Il CESE chiede maggiori sforzi sul piano dell'efficacia dei meccanismi di risoluzione delle controversie transfrontaliere, in quanto gran parte dei viaggi e dei relativi contratti riguarda operatori di mercato stabiliti in un paese diverso da quello dell'altra parte contrattuale. A tale proposito, il CESE ricorda l'esistenza della rete Travel-Net, che si adopera per facilitare la risoluzione delle controversie transfrontaliere, e raccomanda alla Commissione di tenere conto delle sue osservazioni nella proposta legislativa in esame.

3.10. In quest'ottica, il CESE ricorda che il livello di protezione dei passeggeri è aumentato notevolmente a seguito dell'armonizzazione dei loro diritti al livello dell'UE, intesa a garantire condizioni di parità per tutti i soggetti coinvolti nella fornitura dei servizi di trasporto. Al pari della Commissione, il CESE ritiene che una maggiore protezione dei passeggeri costituisca un incentivo all'uso dei trasporti pubblici, apportando quindi un contributo decisivo al Green Deal e favorendo altresì una concorrenza leale ed effettiva tra i diversi attori (vettori, gestori dell'infrastruttura, intermediari) che incoraggerà lo sviluppo di un'industria forte, in grado di favorire l'occupazione, nel settore del trasporto passeggeri.

3.11. Nonostante il suddetto rafforzamento della protezione, i fallimenti di compagnie aeree e operatori e – soprattutto – l'impatto della pandemia hanno dimostrato che i vari operatori coinvolti in un viaggio hanno obblighi diseguali per quanto riguarda l'adesione a polizze assicurative in caso di insolvenza o a fondi di garanzia. Sebbene la Commissione proponga di esaminare la questione nei futuri atti legislativi, il CESE ritiene che la creazione di solidi regimi di insolvenza applicabili a tutti gli attori e a tutti gli operatori coinvolti nel viaggio, indipendentemente dalle loro dimensioni (PMI o grandi imprese), sia necessaria affinché si applichino norme simili per rischi simili.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Il CESE ritiene opportuna la proposta della Commissione di disciplinare chiaramente il diritto al risarcimento in denaro quando i biglietti sono stati prenotati tramite un intermediario. La facoltà per il vettore di decidere, con il consenso dell'intermediario, a chi tra i due vada indirizzata la richiesta del consumatore è appropriata, in quanto consente al consumatore di sapere, sin dal momento della prenotazione, a chi rivolgersi per chiedere il risarcimento o il rimborso in caso di problemi. Tuttavia, il CESE ritiene che la regolamentazione specifica relativa agli intermediari che è applicata per i viaggi in aereo debba essere estesa agli altri mezzi di trasporto, al fine di garantire l'armonizzazione e l'uguaglianza tra i diversi mezzi.

4.2. Il CESE è favorevole a regolamentare i rimborsi tramite intermediari, come proposto nella normativa in esame, Il CESE è favorevole a regolamentare i rimborsi tramite intermediari, come proposto nella normativa in esame, che apporta chiarezza introducendo l'obbligo di informare il consumatore in modo comprensibile e semplice al momento della prenotazione e della conferma delle condizioni di rimborso, garantendo che esso sia gratuito e avvenga entro 14 giorni.

4.3. Il CESE ritiene essenziale che, al fine di garantire un efficace meccanismo di rimborso, le informazioni riguardanti il consumatore siano adeguatamente trasferite tra gli intermediari e le compagnie aeree, in modo da salvaguardare nel contempo livelli adeguati di concorrenza. Ritiene pertanto opportuno disciplinare questo aspetto, in particolare per quanto riguarda le garanzie sul periodo massimo di conservazione dei dati e sulla limitazione della finalità, nel rispetto del regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD).

4.4. I diversi studi realizzati dalla Commissione hanno dimostrato a più riprese il basso livello di rispetto dei diritti dei passeggeri nei vari modi di trasporto. Uno dei motivi è la scarsa consapevolezza da parte degli utenti dell'esistenza di tali diritti. Il CESE accoglie con favore la creazione di una procedura standardizzata di rimborso e risarcimento per tutti i modi di trasporto. L'adozione di tale iter standard consentirà alle imprese di risparmiare sui costi e faciliterà la conoscenza della procedura da parte di tutti i consumatori. Inoltre, gli organismi nazionali di controllo dovranno assicurarsi che il relativo modulo sia sempre disponibile ai consumatori, il che ne promuoverà l'uso generalizzato e contribuirà a migliorare la conformità, che è l'obiettivo principale della riforma proposta. I vettori dovrebbero inoltre essere tenuti a ricorrere all'argomento della forza maggiore in modo trasparente durante le procedure di reclamo. Se si indica che il ritardo o la cancellazione di un viaggio sono dovuti a un caso di forza maggiore, è normale attendersi che il vettore fornisca la prova che ciò si è verificato (ad esempio, le previsioni meteorologiche nel luogo e nell'ora del viaggio in questione). L'argomento della forza maggiore non dovrebbe essere utilizzato arbitrariamente per respingere i reclami.

4.5. Analogamente, il CESE considera opportuno l'approccio basato sul rischio adottato dalla legislazione. Secondo tale approccio, gli organismi nazionali di controllo elaborano programmi di monitoraggio per verificare, sulla base dei reclami dei consumatori e delle attività di seguito, il rispetto degli obblighi stabiliti dal regolamento in capo ai vettori, ai gestori delle infrastrutture e agli intermediari. Tale sistema dovrebbe rafforzare la trasparenza e migliorare l'efficacia dei meccanismi di protezione previsti dalla normativa.

4.6. L'onere di verificare il rispetto delle disposizioni del regolamento da parte dei singoli operatori dovrebbe essere a carico degli organismi nazionali di controllo, che dovrebbero avere funzioni armonizzate in tutti gli Stati membri. Un ruolo attivo va tuttavia riservato alla Commissione, in particolare nelle pratiche messe in atto in diversi Stati membri dell'UE. Il CESE ritiene necessario ampliare il margine di manovra della Commissione per indagare e sanzionare le pratiche sospettate di essere contrarie al regolamento. Nel testo si propone la possibilità di richiedere informazioni, senza specificare le possibilità di azione. Inoltre, tale facoltà è prevista solo per il trasporto stradale, ferroviario e marittimo. L'esclusione del trasporto aereo non è adeguatamente giustificata, ed è pertanto opportuno evitare differenze di trattamento tra le diverse alternative di trasporto.

4.7. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione sui diritti dei passeggeri nei viaggi multimodali. La possibilità di compiere viaggi multimodali è intesa a promuovere il ricorso ai mezzi di trasporto collettivo come alternativa rispetto all'automobile privata. Una mobilità multimodale efficace rappresenta un elemento chiave per rendere i trasporti più sostenibili e contribuisce alla realizzazione del Green Deal europeo.

4.8. Il CESE avverte che attualmente i viaggiatori che intendono scegliere un viaggio multimodale per percorrere lunghe distanze devono affrontare il grave problema costituito dalla mancanza di una protezione adeguata, in particolare in caso di interruzioni del viaggio. Il CESE ritiene che il miglioramento e la parificazione di questi viaggi a tale riguardo renderanno sicuramente questa opzione più attraente per i viaggiatori. Il CESE sottolinea che tale normativa migliora notevolmente la protezione delle persone a mobilità ridotta, prevedendo specificamente il diritto all'assistenza sia durante il trasporto che negli hub multimodali per passeggeri.

4.9. Il CESE accoglie con favore la struttura della proposta di regolamento, in quanto facilita l'armonizzazione delle norme sulla protezione degli utenti dei trasporti, indipendentemente dal tipo di trasporto considerato, evitando le disuguaglianze e favorendo la concorrenza e la complementarità tra i diversi modi di trasporto.

4.10. Sebbene l'iniziativa sia da valutare positivamente, il CESE ritiene che la protezione offerta ai viaggiatori dal regolamento proposto sia limitata, e che dovrebbe essere migliorata per il contratto, tipicamente unico, di viaggio con trasporto multimodale. Sempre secondo il CESE, sarebbe inoltre necessario definire in modo più chiaro gli obblighi di cura e di assistenza, al fine di evitare che essi siano facilmente elusi da parte di chi è tenuto a fornirle in ogni situazione. Il rischio di non definire più precisamente le condizioni dell'assistenza è che la definizione sia interamente lasciata alla discrezione del vettore responsabile e che, nella pratica, tale assistenza non sia effettivamente fornita, causando così al passeggero un danno difficilmente riparabile. Nella stessa ottica, il CESE rileva l'inconveniente derivante dal fatto di non prevedere un risarcimento per i biglietti totalmente integrati.

4.11. Il CESE considera essenziale la creazione efficace di uno spazio europeo dei dati sulla mobilità che consenta di superare gli ostacoli posti dalla frammentazione dei dati tra imprese, operatori e gestori differenti, una situazione che rende difficile mettere le informazioni a disposizione degli utenti in tempo reale. Si tratta di un grave ostacolo che vanifica i benefici della digitalizzazione dei trasporti e impedisce la creazione di condizioni adeguate di concorrenza nella fornitura dei servizi digitali di mobilità e di trasporto nell'UE, tali da rendere possibile un rafforzamento della qualità dei servizi, della multimodalità, della sicurezza stradale e della sostenibilità, consentendo nel contempo agli operatori del mercato di beneficiare di nuove opportunità imprenditoriali e in termini di innovazione, nonché favorendo trasporti più efficienti anche sul piano economico.

4.12. Analogamente, sebbene non sia oggetto del presente parere, il CESE ritiene necessario richiamare l'attenzione sul grave problema di distorsione della concorrenza causato dalla mancanza di una regolamentazione specifica sui bagagli a mano e sulla loro inclusione nel prezzo del biglietto. Il CESE ricorda la sentenza della CGUE nella causa C-487/12 <sup>(1)</sup>, secondo cui il bagaglio a mano non dovrebbe essere soggetto a un supplemento di prezzo; sottolinea pertanto che l'ambito di applicazione e i requisiti specifici relativi al peso e alle dimensioni del bagaglio a mano devono essere definiti quanto prima. In linea con quanto richiesto nei propri precedenti pareri, il CESE ritiene opportuno integrare nel diritto contrattuale dei consumatori la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in questa materia.

Bruxelles, 20 marzo 2024

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Oliver RÖPKE

---

<sup>(1)</sup> Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 18 settembre 2014: Vueling Airlines SA contro Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.