Prot.n. 0038201/2024 del 10/04/2024 16:53:20 Pagine totali: (5) Documento firmato digitalmente da PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, Alessio Quaranta, Protocollo ENAC

Ente Nazionale per l'Aviazione Civile

Autorità di Regolazione dei Trasporti
c.a. Presidente Dott. Nicola Zaccheo
pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: Delibera N. 34/2024 "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami".

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: ART), prevede, al comma 2, lettera e), che la stessa provveda "*a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi*".

Il comma 3, lettera h), dell'articolo 37 del d.l. 201/2011, prevede che l'ART "*disciplina, con propri provvedimenti, le 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 mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell'ART di cui al primo periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'ART.* In applicazione di tale norma l'ART ha adottato, con delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023 la "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".

Con riferimento alle attività connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità, e in particolare, tra l'altro, in sede di gestione delle procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori (cd. ADR), per il tramite del "Servizio Conciliazioni ART", di cui alla Disciplina ADR, nonché dall'attività di monitoraggio svolta dagli Uffici, sono emerse alcune criticità, descritte più nel dettaglio nel prosieguo, che, nell'ambito del trasporto aereo, presentano una significativa rilevanza per quanto attiene al trattamento dei reclami di prima istanza.

L'ART svolge, altresì, le funzioni di organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione della disciplina europea in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne.

Viale Castro Pretorio, 118
00185 Roma
centr. +39 06 445961
c.f. 97158180584

tel. +39 06 44596200
segreteria.presidente@enac.gov.it
segreteria.dg@enac.gov.it
www.enac.gov.it

Prot.n. 0038201/2024 del 10/04/2024 16:53:20 Pagine totali: (5) Documento firmato digitalmente da PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, Alessio Quaranta, Protocollo ENAC

In tale contesto normativo in cui vengono attribuite le predette competenze, lo stesso legislatore al comma 4 dell'art. 37 del d.l. 201/2011, precisa che "*restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti*".

Ciò detto, per quanto riguarda il settore aereo, nell'ambito della tutela dei diritti dei passeggeri, a livello di normativa europea, si rilevano due principali fonti:

- il regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;

- il regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 che stabilisce le responsabilità e le regole per la tutela e l'assistenza delle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

Le funzioni di organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei due Regolamenti europei sono esercitate dall'ENAC che ha il potere di irrogare sanzioni nei confronti degli operatori che violano le disposizioni dei richiamati Regolamenti.

Infatti, il decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69 ha individuato l'ENAC quale organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004; il decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24, ha individuato sempre l'ENAC quale l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1107/2006.

In proposito, si rammenta che il passeggero può inviare un reclamo di seconda istanza all'ENAC per l'accertamento di una eventuale violazione del Regolamento (CE) 261/2004, quando:

- la compagnia aerea non fornisce risposta trascorse sei settimane dalla data di ricezione del reclamo del passeggero

  oppure

- il passeggero ritiene che la risposta ricevuta dalla compagnia aerea non sia soddisfacente rispetto a quanto previsto dal Regolamento (CE) 261/2004.

Va altresì precisato che il regolamento (CE) n. 261/2004 non contiene alcuna previsione specifica che imponga l'obbligo di istituire un sistema per il trattamento dei reclami, mentre l'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1107/2006, che disciplina la procedura di reclamo con riguardo ai diritti sanciti dal medesimo regolamento, dispone, al paragrafo 1, che "*se ritiene che il presente regolamento sia stato violato, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta può richiamare sulla questione l'attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso*"; con riferimento a tale disposizione, il d.lgs. 24/2009 non prevede alcuna specifica sanzione.

Peraltro gli Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 raccomandano che i passeggeri siano invitati a presentare i reclami all'organismo nazionale di applicazione competente del paese in cui si è verificato il problema, entro un termine ragionevole, se

Prot.n. 0038201/2024 del 10/04/2024 16:53:20 Pagine totali: (5) Documento firmato digitalmente da PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, Alessio Quaranta, Protocollo ENAC

ritengono che un vettore aereo abbia violato i loro diritti. I reclami dei passeggeri presentati presso un organismo nazionale di applicazione dovrebbero essere presentati solo dopo aver inviato un reclamo al vettore aereo e aver ricevuto una risposta non soddisfacente o in assenza di una qualsiasi risposta da parte del vettore aereo. La Commissione raccomanda al vettore aereo di fornire una risposta entro due mesi e che non siano imposte restrizioni riguardo all'uso di una delle lingue ufficiali dell'UE.

La Corte di Giustizia europea, tuttavia, ritiene che, a norma del regolamento, gli organismi nazionali di applicazione non sono obbligati ad agire a seguito di un reclamo, al fine di garantire in ogni caso il diritto dei singoli passeggeri. Pertanto, poiché gli organismi nazionali di applicazione non sono tenuti ad adottare misure coercitive nei confronti dei vettori aerei per costringerli a pagare la compensazione pecuniaria prevista dal regolamento in casi individuali, il loro ruolo sanzionatorio, di cui all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento, consiste nello stabilire misure da adottare in risposta alle infrazioni individuate dall'organismo nell'ambito delle attività generali di controllo di cui all'articolo 16, paragrafo 1. Secondo la Corte, tuttavia, il regolamento non impedisce agli Stati membri di adottare una legislazione che obblighi l'organismo nazionale di applicazione ad adottare misure in risposta a reclami individuali, in assenza di organismi di risoluzione alternativa delle controversie o di risposte da parte di questi ultimi.

Ciò premesso, si riportano di seguito le seguenti OSSERVAZIONI

Misura 1 – Oggetto e ambito di applicazione

Una prima considerazione in ordine all'ambito di applicazione riguarda la potenziale discriminazione nell'applicazione delle misure proposte dalla delibera, a prescindere dalla correttezza delle stesse.

Le misure si applicherebbero ai soli gestori di infrastrutture italiane e, per quanto concerne i vettori, ai soli vettori che operano in Italia, ossia agli aeromobili il cui punto di imbarco o di sbarco è situato in aeroporti aperti al traffico commerciale nel territorio italiano. Una siffatta applicazione darebbe luogo a un'alterazione del principio – fondamentale nel settore del trasporto aereo – del "*level playing field",* ossia della parità di trattamento degli operatori – indipendentemente dalla loro nazionalità – andando ad alterare le condizioni di concorrenza, per il solo fatto di operare o meno nel mercato italiano. Ad avviso dello scrivente, misure di questa portata sono, se del caso, da promuoversi e realizzarsi a livello sovra-nazionale, a livello quanto meno europeo, ad esempio su iniziativa della Commissione europea, così come peraltro è sempre avvenuto. La riprova è recentemente offerta dalla proposta della Commissione del 29 novembre 2023 sul Regolamento Omnibus 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 e il Regolamento sui diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali.

Misura 3 – Accessibilità e trasparenza delle procedure di reclamo del vettore

Con riferimento alle lingue che il passeggero può utilizzare per presentare il reclamo, oltre alla lingua nazionale, appare sufficiente, la lingua inglese come, peraltro, già avviene per la maggioranza degli operatori.

Per quanto concerne le tempistiche di risposta degli operatori si richiama quanto previsto dagli Orientamenti relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione o di ritardo prolungato del volo: "*La Commissione raccomanda al vettore aereo di fornire una risposta entro due mesi e che non siano imposte restrizioni riguardo all'uso di una delle lingue ufficiali dell'UE."*

Prot.n. 0038201/2024 del 10/04/2024 16:53:20 Pagine totali: (5) Documento firmato digitalmente da PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, Alessio Quaranta, Protocollo ENAC

Si ritiene, pertanto, opportuno lasciare invariati i termini previsti dalla Commissione europea al fine di non creare distorsioni e asimmetrie nella gestione dei reclami tra i vettori europei ed extra europei, assicurando, al contrario, un'applicazione uniforme e armonizzata tra gli operatori.

Misura 4 –Informazioni sulle procedure di reclamo del vettore
Riguardo alle informazioni sulle procedure di reclamo si informa che esse sono già presenti presso i banchi di accettazione, nei Terminal e presso i gate di imbarco degli aeroporti nazionali sia in forma cartacea (leaflet, opuscoli informativi, poster in formato 70X100) e mediante cartoncini adesivi in formato A5 con QR code scansionabile che rimanda alla sezione dei diritti dei passeggeri del sito istituzionale dell'ENAC. Questo Ente, Autorità di settore, inoltre, mediante le proprie Direzioni Territoriali e gli ispettori Qualità e Diritti dei passeggeri, effettua periodiche ispezioni al fine di verificare la presenza delle richiamate informazioni presso i banchi check-in e sui monitor nei terminal degli aeroporti nazionali.

Misura 7 - Indennizzi
Con riferimento alle misure proposte, lo scrivente ritiene che l'introduzione delle stesse avrebbero l'effetto di creare asimmetrie e discrasie tra gli operatori, dal momento che sarebbero applicate, lato infrastrutture, unicamente ai gestori di aeroporti italiani e, lato vettori, esclusivamente alle compagnie aeree che operano nel mercato italiano. Occorre rammentare, in proposito, che il trasporto aereo opera in un mercato globale e, limitatamente ai vettori, esistono regole stabilite a livello europeo dai già richiamati Regolamenti CE n. 261/2004 e CE n. 1107/2006.

Al riguardo, al fine di evitare distorsioni della concorrenza e garantire un "*level playing field*" del settore, sarebbe opportuno che questi aspetti fossero disciplinati e regolamentati dall'Unione europea così come, peraltro, ha sempre fatto e sta tuttora facendo con la consultazione del Regolamento Omnibus 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 e del Regolamento sui diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali.

Il Regolamento Omnibus prevede emendamenti significativi che hanno impatto sul Regolamento 261/2004. A mero titolo esemplificativo, l'articolo *8-bis* pone l'obbligo in capo sia al vettore sia all'intermediario di pubblicare in maniera chiara, comprensibile e accessibile al passeggero le procedure di rimborso da attivare con l'intermediario. L'articolo 15 *bis* introduce "*standard di qualità del servizio*", relativamente proprio alla gestione dei reclami, con l'obbligo sia per i gestori sia per i vettori di pubblicare, ogni due anni, sul proprio sito web, le relative informazioni.

L'articolo *16 bis bis* prevede l'adozione da parte della Commissione di un modulo comune e accessibile per le richieste di compensazione e rimborso che dovrà essere accettato dai vettori operativi e dagli intermediari. Vettori e intermediari dovranno, inoltre, fornire sui rispettivi siti web un indirizzo email per le comunicazioni. Il modello comune sarà reso disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea e gli Organismi designati dagli Stati membri (NEBs) dovranno assicurarne l'accessibilità.

L'articolo *16 ter quater* prevede, infine, che l'Organismo designato (NEB) informi il passeggero in ordine al proprio diritto di rivolgersi all'*Alternative Dispute Resolution* (ADR) per ottenere il risarcimento individuale. Al riguardo, l'ENAC ha già inserito sul proprio sito web istituzionale, nella sezione dedicata ai diritti dei passeggeri, un'apposita informativa nella quale viene

Prot.n. 0038201/2024 del 10/04/2024 16:53:20 Pagine totali: (5) Documento firmato digitalmente da PIERLUIGI UMBERTO DI PALMA, Alessio Quaranta, Protocollo ENAC

comunicato al passeggero la possibilità di esperire il tentativo di conciliazione attraverso la piattaforma ConciliaWeb, disponibile sul sito dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Infine, con riferimento all'introduzione degli indennizzi automatici al passeggero in caso di mancato riscontro ovvero in caso di risposta non motivata, la misura appare eccessivamente onerosa e, dunque, non rispondente al principio di proporzionalità, dal momento che l'indennizzo costituirebbe un aggravio, in termini economici, per i vettori che andrebbe, pertanto, ad aggiungersi alle sanzioni irrogate da ENAC in qualità di Organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento CE 261/2004 nei casi in cui siano accertate violazioni del richiamato Regolamento.

In conclusione, in ragione di quanto detto, si suggerisce una rivalutazione da parte di codesta Autorità in ordine alla Delibera in argomento, anche ricollocando la propria competenza nell'ambito di quanto previsto dalle disposizioni nazionali e comunitarie.

Il Presidente
Avv. Pierluigi Di Palma
(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii.)

Il Direttore Generale
Dott. Alessio Quaranta
(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii.)