

SAGGI

RACHELE GENOVESE

LA TUTELA DEI DIRITTI DEL PASSEGGERO NELLA DISCIPLINA EURO-UNITARIA E NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Starting from the four EU regulations governing the rights of passengers in the various modes of transport in the event of cancellation, long delay and denied boarding, the Author asks whether the numerous rulings of the Court of Justice, which have made it possible to resolve numerous interpretative problems raised by various provisions of the oldest regulation – i.e. EC Regulation No 261/2004 on air transport – have or have not influenced the legislator in the drafting of subsequent regulations. Furthermore, the Author, considering the future prospects of EU regulation on passenger rights also in the light of the EU Commission's recent proposal to amend the four regulations, wonders whether the time is ripe for uniform regulation in the different modes of transport



SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema. – 2. I diritti dei passeggeri nella fase antecedente al viaggio. – 3. L'intervento della Corte di giustizia UE in tema di diritti dei passeggeri in caso di disagi prima della partenza. – 4. La regolamentazione unionale dei diritti dei passeggeri: prospettive future.

1. Inquadramento del tema – Quando si parla di diritti dei passeggeri si affronta un tema molto ampio e articolato. Va, infatti, subito osservato che si è di fronte ad una pluralità di fonti normative che, seppur fondate su principi uniformi, differiscono a seconda della modalità di trasporto e a seconda che si tratti della fase antecedente al viaggio piuttosto che dello svolgimento del viaggio stesso.

Il presente contributo si focalizzerà sulla tutela dei diritti dei passeggeri in caso di disagi che si possono verificare prima della partenza dovuti alla cancellazione del mezzo, al ritardo prolungato o al negato imbarco. Tuttavia, al fine di fornire un quadro generale, ma sintetico, della situazione normativa a livello unionale si può osservare che:

a) Per quanto concerne i diritti dei passeggeri per i disagi che si possono verificare prima della partenza, ossia nei casi di negato imbarco, cancellazione o ritardo del viaggio, trovano applicazione quattro diversi regolamenti unionali (uno per ogni modalità di trasporto), di cui si dirà in seguito ⁽¹⁾. Si anticipa che tali regolamenti contemplano una serie di misure a favore del passeggero che si sostanziano nel diritto dei passeggeri: i) all'informazione; ii) all'assistenza; iii) al trasporto alternativo o al rimborso del prezzo del biglietto; iv) alla *compensation*; v) al risarcimento di ulteriori danni.

b) Rispetto, invece, alla fase del viaggio vero e proprio i passeggeri hanno diritto al risarcimento di eventuali danni alla loro persona, ai bagagli e/o al veicolo al loro seguito (laddove la modalità di trasporto lo consenta). In questo caso il quadro normativo di riferimento diventa ancora più complesso, venendo in rilievo anche alcune convenzioni internazionali. Infatti:

i) i danni alla persona del passeggero, al suo bagaglio e veicolo a seguito nel trasporto marittimo sono disciplinati dalla convenzione di Atene del 13 dicembre 1974 «relativa al trasporto per mare di passeggeri e dei loro bagagli», modificata dal protocollo di Londra del 1° novembre 2002 (c.d. PAL 2002) ⁽²⁾ la quale, però, non è stata ratificata da tutti gli Stati membri (neanche dall'Italia). Il legislatore unionale, al fine di uniformare le norme relative al trasporto via mare di persone, ha emanato il reg. (CE) n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 «relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente» ⁽³⁾, il quale, rinviando alla con-

⁽¹⁾ V., *infra*, par. 2.

⁽²⁾ Sulla convenzione di Atene del 1974 e sulle sue successive modifiche cfr., tra i molti Autori, F. BERLINGIERI, *L'adozione del protocollo 2002 alla convenzione di Atene del 1974 sul trasporto per mare di passeggeri e loro bagagli*, in *Dir. mar.* 2002, 1498 ss.; Id., *Le convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione*, Milano, 2009, 1131 ss.; M. CASANOVA, *La tutela del passeggero nella Convenzione di Atene*, in *Dir. mar.* 2006, 1089 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *Il passaggio marittimo fra codice della navigazione, convenzioni non ratificate e prospettive comunitarie*, in *Dir. storia* 4/2005, § 5.1; A. DANI, *La convenzione di Atene, 1974, sul trasporto marittimo di passeggeri e bagaglio*, in *Trasp.* 8/1976, 101 ss.; P. GRIGGS, *Le Protocoles d'Athènes*, in *Dr. mar. fr.* 2002, 305 ss.; B. SOYER, *Sundry Considerations on the Draft Protocol to the Athens Convention relating to the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea 1974*, in *JMLC* 2002, 523; L. TULLIO, *Protocollo di Londra del 1° novembre 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 sul trasporto marittimo di passeggeri e del loro bagaglio*, in *Dir. trasp.* 2003, 337 ss.

⁽³⁾ Sul reg. (CE) n. 392/2009 cfr. F. BERLINGIERI, *The Athens Convention on the Carria-*

venzione stessa, di fatto recepisce le norme contenute nella PAL 2002;

ii) per i danni alla persona del passeggero e al suo bagaglio nel trasporto aereo il riferimento è alla convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale ⁽⁴⁾, che in Italia trova applicazione anche per quanto concerne i trasporti aerei nazionali grazie al rinvio introdotto nell'art. 941 c. nav. dal d. lgs. 15 marzo 2006 n. 151 relativo alle «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione» ⁽⁵⁾;

iii) per i danni alla persona del passeggero e ai suoi bagagli durante il trasporto ferroviario viene in rilievo la convenzione di Berna del 9 mag-

ge of Passengers and their Luggage by Sea and the European Parliament Regulation (EC) No. 392/2009, in *Dir. mar.* 2011, 1126 ss.; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi nel caso di danni alla persona, al bagaglio ed al veicolo*, in *Riv. dir. nav.* 2014, 27 ss.; M. LOPEZ DE GONZALO, *La responsabilità del vettore marittimo di persone dal codice della navigazione al regolamento (CE) 392/2009*, in *Dir. mar.* 2012, 756 ss.; M. MENICUCCI, *Alcune riflessioni sul risarcimento del danno al passeggero alla luce del reg. (CE) 392/2009*, in *Giureta* 2018, 195 ss.; C. PERRELLA, *Convenzione di Atene e regolamento (CE) 392/2009: alcune questioni aperte in materia di risarcimento di danno alla persona*, in *Dir. mar.* 2012, 812 ss.; F. PERSANO, *Problematiche concernenti l'incorporazione della convenzione di Atene del 2002 in materia di responsabilità dei vettori marittimi di persone nel diritto comunitario*, in *Dir. commercio intern.* 2007, 222 ss.

⁽⁴⁾ Sull'ampia dottrina relativa alla convenzione di Montreal 1999, v., *ex multis*, A. ANTONINI, *La responsabilità del vettore aereo per il trasporto di persone e cose nella più recente evoluzione normativa: protocolli di Montreal, Varsavia-Montreal, regolamento comunitario*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Atti del convegno «Villaggio Marispica», Ispica-Ragusa, 29 agosto-4 settembre 1999, (a cura di E. Fanara), Messina, 2000, 131 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *Riflessioni sulla nuova convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo*, in *Dir. mar.* 2000, 798 ss. C. E. COTTER, *Recent Developments in Montreal Convention Litigation*, in *JALC* 2014, 291 ss.; E. FANARA (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Atti del convegno «Villaggio Marispica», cit.; M. G. FOLLIOT, *La modernisation du système varsovien de responsabilité du transporteur. La Conférence Internationale de Montréal (10-28 mai 1999)*, in *Rev. fr. dr. aér.* 1999, 409 ss.; S. GATES, *La Convention de Montréal de 1999*, in *Rev. fr. dr. aér.* 1999, 439 ss.; J. HERMIDA, *The New Montreal Convention: The International Passenger's Perspective*, in *Air & Space Law*, 2001, 150 ss.; M. LOPEZ DE GONZALO, *The International Regime of Carriage of Passengers*, in *Dir. commercio intern.* 2014, 673 ss.; L. TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, Napoli, 2006; A. ZAMPONE, *La convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Dir. trasp.* 2020, 2.

⁽⁵⁾ In G.U. 14 aprile 2006, n. 88. In tema di riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, in dottrina vedasi, per tutti, E. TURCO BULGHERINI, *La riforma del codice della navigazione parte aerea*, in *Nuove leggi civili* 2006, 1341 ss.

gio 1980 (c.d. COTIF), modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, relativa al trasporto ferroviario internazionale, ed in particolare la sua appendice A (CIV) sulle regole uniformi relative al trasporto ferroviario internazionale di passeggeri ⁽⁶⁾, il cui ambito di applicazione è stato esteso anche ai trasporti ferroviari realizzati all'interno dei singoli Stati membri ad opera del rinvio realizzato dal reg. (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario ⁽⁷⁾;

iv) infine, il risarcimento dei danni ai passeggeri e loro bagagli nel trasporto effettuato mediante autobus trova disciplina nel reg. (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 «relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus» ⁽⁸⁾ che detta alcune norme in materia di «risarcimento e assistenza in caso di incidente» ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Per approfondimenti, cfr. S. BUSTI, *Il contratto di trasporto di persone*, in *Manuale di diritto del turismo*, coordinato da F. Morandi - G. Tassoni, Torino, 1999, 387 ss.; Id., *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, 2007, 341 ss.; Id., *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (Prima parte)*, in *Riv. dir. nav.* 2015, 495 ss.; Id., *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli (Seconda parte)*, in *Riv. dir. nav.* 2016, 33 ss.; L. CARPANETO, *Il trasporto ferroviario*, in *Trattato dei contratti, IV, Opere e servizi - 2*, diretto da V. Roppo, Milano, 2014, 85 ss.; E. FANARA, *La responsabilità del vettore e i limiti risarcitori nel trasporto ferroviario di persone e cose tra normativa interna e disciplina internazionale uniforme*, in *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, (a cura di E. Fanara), Messina, 1999, 267 ss.; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trasporti e turismo* (a cura di M. Riguzzi - A. Antonini), Torino, 2008, 402 ss.; F. MORANDI, *Le condizioni generali del trasporto ferroviario di persone e bagagli*, in *Riv. dir. nav.* 2014, 79 ss.

⁽⁷⁾ V. M. BRIGNARDELLO, *I «nuovi» diritti dei passeggeri ferroviari alla luce del reg. (UE) 2021/782*, in *Riv. dir. nav.* 2021, 523 ss.; M. GÓMEZ LOZANO, *Regolamento (UE) 2021/782, del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril*, in *Ars Iuris Salmaticensis* 9/2021, 361 ss.

⁽⁸⁾ Per un commento sul reg. (UE) n. 181/2011 vedasi A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del Reg. (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Dir. trasp.* 2011, 505 ss.; M. FRASCHINA, *Normativa comunitaria sui diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*, in *Riv. giur. circ.* 2009, 1 ss.; S. POLLASTRELLI, *Aspetti strutturali e funzionali del reg. (UE) n. 181/2011 in materia di trasporto di persone su strada*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 933 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e di cose su strada*, in *Il Codice dei trasporti* (a cura di L. Tullio - M. Deiana), Milano, 2011, 1264 ss.; A. ZAMPONE, *I reclami nei confronti dei vettori e le alternative alla tutela giudiziaria nel trasporto tramite bus*, in *Dir. trasp.* 2016, 431 ss.

⁽⁹⁾ Il riferimento è al capo II del reg. (UE) n. 181/2011, intitolato «Risarcimento e assistenza in caso di incidente», con i suoi artt. 7 e 8 relativi rispettivamente a «Decesso o lesioni dei passeggeri e perdita o danneggiamento del bagaglio» e «Esigenze pratiche immediate del passeggero».

Data, dunque, la molteplicità di fonti normative e la varietà degli aspetti in esse disciplinati – non trascurando di considerare anche i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta ⁽¹⁰⁾, meritevoli di maggiori attenzioni ⁽¹¹⁾ – nonché i diversi problemi interpretativi che ne derivano e per i quali dai giudici nazionali è stato richiesto più volte l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea, non è possibile affrontare l'intero complesso di norme in questa sede. Pertanto, come anticipato, si è scelto di circoscrivere l'analisi alla tutela dei diritti dei passeggeri nella fase antecedente alla partenza.

2. *I diritti dei passeggeri nella fase antecedente al viaggio* – Come anticipato nel paragrafo precedente, è in vigore negli Stati membri dell'UE un regolamento per ciascuna modalità di trasporto che disciplina i diritti dei passeggeri in caso di disagi prima della partenza del mezzo di trasporto. Si tratta, in ordine cronologico, del 1) reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 «che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai pas-

⁽¹⁰⁾ Sull'ampia definizione di persone con disabilità e a mobilità ridotta nella convenzione sui diritti delle persone con disabilità adottata dalle Nazioni Unite nel 2006 e nei regolamenti unionali sui diritti dei passeggeri nelle varie modalità di trasporto cfr. G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, in *Dir. mar.* 2011, 749 ss.

⁽¹¹⁾ Come osservato in dottrina, «la recente sensibilità per i diritti delle persone disabili, espressione di una moderna concezione del diritto alla mobilità costituzionalmente garantito, ha determinato l'introduzione, ad opera della normativa dell'Unione Europea, di specifiche disposizioni, autonome per ciascun tipo di trasporto, ma di contenuto analogo» (così A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 233). Infatti, in tutte le modalità di trasporto, il vettore è tenuto, tra l'altro, ad adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire l'accessibilità delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto per le persone disabili, all'assistenza per la salita e la discesa dal mezzo nonché durante la permanenza a bordo, al risarcimento dei danni alle attrezzature per la mobilità. Per approfondimenti, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 233; G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, cit., 2011, 749 ss.; J. LUZAK, *Vulnerable Travellers in the Digital Age*, in *EuCML* 3/2016, 130 ss.; A. D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità in Europa tra diritti umani e responsabilità*, in *Diporto e turismo tra autonomia e specialità* (a cura di U. La Torre - A. L. M. Sia), Roma, 2014, 423 ss.; Id., *I diritti dell'accessibilità e della mobilità della persona con disabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali* 1/2021, nel sito web www.forumcostituzionale.it; Id., *Trasporto dei passeggeri disabili e navigabilità: quando il giudice amministrativo sottintende i diritti umani*, in *Riv. dir. nav.* 2022, 905 ss.; G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore di passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. (UE) n. 1177/2010*, in *Dir. trasp.* 2017, 709 ss.; M. TURCI, *I diritti dei passeggeri a mobilità ridotta: tutele attuali e prospettive di riforma tra Italia e UE*, in *Dir. mar.* 2020, 69 ss.

seggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato»⁽¹²⁾; 2) reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 «relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario»⁽¹³⁾, sostituito dal reg. (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 «relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario»; 3) reg. (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 «relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e

⁽¹²⁾ La dottrina relativa al reg. (CE) n. 261/2004 è molto ampia. Per un commento in generale v., *ex multis*, L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione*, Napoli, 2017; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, Torino, 2013; M. DEIANA, *Riflessioni sulla sovrapprenotazione nel trasporto aereo*, in *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 27 ss.; M. FRAGOLA, *Prime note sul regolamento CE n. 261/2004 che istituisce nuove norme comuni in materia di «overbooking» aereo*, in *Dir. comunit. scambi intern.* 2005, 129 ss.; S. J. FOX - L. MARTIN-DOMINGO, *EU Air Passengers' Rights Past, Present, and Future: In an Uncertain World (Regulation (EC) 261/2004: Evaluation and Case Study)*, in *JALC* 2/2020, 271 ss.; R. GENOVESE, *Rassegna giurisprudenziale della Corte di giustizia sul reg. Ce n. 261/2004 in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*, in *Riv. dir. nav.* 2021, 887 ss.; L. LOBIANCO, *I diritti dei passeggeri aerei e marittimi nell'Unione europea all'epoca del Covid*, in *Resp. civ. prev.* 2021, 289 ss.; M. LOPEZ DE GONZALO, *La tutela del passeggero nel regolamento CE n. 261/04*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2006, 203 ss.; G. PISANTI, *I diritti dei passeggeri aerei ai tempi del covid-19: prime considerazioni*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 379 ss.; E. G. ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il regolamento n. 261/2004/CE*, in *Giust. civ.* 2004, 469 ss.; L. TULLIO, *Overbooking, cancellazione e ritardi*, in *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, cit., 9 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Evoluzione del negato imbarco, della cancellazione del volo e del ritardo*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme* (a cura di R. Tranquilli-Leali - E. G. Rosafio), Milano, 2011, 383 ss.

⁽¹³⁾ Per un commento sul reg. (CE) n. 1371/2007, cfr. M. COMUZZO, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in *Compendio di diritto ferroviario* (a cura di R. Lobianco), Milano, 2021, 103 ss.; A. DENTATO, *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Nuovo regolamento dell'Unione europea*, Roma, 2010; C. INGRATOGLI, *Considerazioni sulle fonti in materia di responsabilità del vettore ferroviario per danni da inadempimento e ritardo*, in *Giureta* 2020, 100 ss.; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trasporti e turismo* (a cura di M. Riguzzi - A. Antonini), Torino, 2008, 421 s.; A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il Reg. CE n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al D.lgs. n. 70/14*, in *Nuove leggi civili* 2015, 706 ss.; V. PICCININI, *L'entrata in vigore del regolamento CE n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito* 2010, 1773 ss.; C. POZZI, *La responsabilità del vettore ferroviario*, in *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, collana *Le sanzioni amministrative*, diretta da A. Cagnazzo, Torino, 2012, 660 ss.; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in *Codice dei trasporti*, cit., 1354 ss.

per vie navigabili interne»⁽¹⁴⁾; 4) reg. (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 «relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus».

Il presupposto su cui si fondano tutti i regolamenti è quello di garantire un adeguato livello di protezione dei passeggeri⁽¹⁵⁾ i quali, come precisato nel reg. (CE) n. 1371/2007, vengono espressamente riconosciuti come «la parte debole del contratto di trasporto»⁽¹⁶⁾.

Allo scopo di raggiungere detto obiettivo, i regolamenti in oggetto sono incentrati sui medesimi criteri che si sostanziano in una serie di misure a beneficio dei passeggeri vittime di disagi prima della partenza.

Come già accennato⁽¹⁷⁾, i passeggeri godono del diritto *i)* all'informazione; *ii)* all'assistenza; *iii)* al trasporto alternativo o al rimborso del prezzo del biglietto; *iv)* alla *compensation*; *v)* al risarcimento di ulteriori danni⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Sul reg. (UE) n. 1177/2010, cfr. D. BOCCHESI, *Passengers' Rights and Carriers' Liability, Two New Regulations: Reg. (E.U.) No. 1177/2010 and Reg. (E.C.) No. 392/2009*, Roma, 2013; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità di trasporto: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.* 2012, 786 ss.; Id., *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Riv. dir. nav.* 2014, 573 ss.; L. LOBIANCO, *I diritti dei passeggeri aerei e marittimi nell'Unione europea all'epoca del Covid*, cit., 291 ss.; L. MATTIONI, *Il d. lgs. 29 luglio 2015 n. 129 e la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili*, in *Riv. dir. nav.* 2016, 237 ss.; G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore di passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. (UE) n. 1177/2010*, in *Dir. trasp.* 2017, 709 ss.; A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in *Codice dei trasporti*, (a cura di L. Tullio - M. Deiana), Milano, 2011, 566 ss.; Id., *Il trasporto marittimo di persone*, in *I contratti del trasporto*, opera diretta da F. Morandi, I, *Trasporto aereo e marittimo*, Bologna, 2013, 442 ss.; S. ZUNARELLI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Dir. mar.* 2012, 779 ss.; S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, Milano, 2012, 216 ss.

⁽¹⁵⁾ V. considerando n. 1 reg. (CE) n. 261/2004, considerando n. 1 reg. (UE) n. 1177/2010, considerando n. 1 reg. (UE) n. 181/2011, considerando n. 2 reg. (UE) 2021/782.

⁽¹⁶⁾ Nel considerando n. 3 del reg. (CE) n. 1371/2007 si legge che «Poiché il passeggero ferroviario è la parte debole del contratto di trasporto, è necessario che i suoi diritti siano tutelati». Tale formulazione è stata riprodotta nella sostanza nel considerando n. 4 del reg. (UE) 2021/782 («poiché il passeggero del trasporto ferroviario è la parte più debole del contratto di trasporto, è necessario tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario») e nei regolamenti successivi al reg. (CE) n. 1371/2007 (v. considerando n. 2 reg. (UE) n. 1177/2010 e considerando n. 2 reg. (UE) n. 181/2011) laddove, in considerazione della debolezza contrattuale del passeggero, si ritiene opportuno garantirgli «un livello minimo di protezione».

⁽¹⁷⁾ V., *retro*, par. 1.

⁽¹⁸⁾ Invero, come osservato in dottrina, all'obbligazione principale concernente il

Senza soffermarsi su ciascun diritto per ogni modalità di trasporto, già oggetto di precedenti studi in dottrina ai quali si rinvia ⁽¹⁹⁾, con il presente studio si vuole comprendere se e in quale misura vi sia stata una evoluzione delle disposizioni relative ai diritti dei passeggeri da un regolamento all'altro, tenendo presente che essi sono stati emanati in momenti diversi. Inoltre, ci si soffermerà sugli aspetti più critici al fine di valutare se e in quale modo sono stati risolti, partendo dal regolamento più risalente fino ad arrivare a quello più recente. L'analisi terrà altresì in considerazione, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo, gli interventi della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di diritti dei passeggeri al fine di valutare se le sue pronunce interpretative abbiano avuto o meno un ruolo nell'elaborazione dei regolamenti più recenti.

Venendo, dunque, alle misure di cui possono beneficiare i passeggeri in caso di disagi alla partenza del mezzo di trasporto, le disposizioni sul diritto dei passeggeri ad essere informati e sul diritto al risarcimento di ulteriori danni sono tra quelle che presentano un più elevato livello di uniformità, sia nella forma che nella sostanza. Infatti, con riferimento al primo, tutti e quattro i regolamenti dispongono che i passeggeri devono essere innanzitutto informati dei loro diritti affinché possano effettivamente esercitarli. Inoltre, essi devono essere informati circa gli orari di partenza e arrivo dei mezzi di trasporto nonché, per quanto concerne la fase di viaggio vera e propria, della possibilità di alternative in caso di perdita di coincidenza a causa della cancellazione o del ritardo del mezzo di trasporto. Il diritto all'informazione, nonostante non sembri porre in nessuno dei regolamenti particolari dubbi interpretativi, pare invece presentarne dal punto di vista applicativo. Si può, infatti, anticipare che il tema delle informazioni da fornire ai passeggeri costituisce uno degli aspetti principali sui quali si vuole intervenire con la proposta di rego-

contratto di trasporto in capo al vettore, ossia quella di trasferire persone o cose da un luogo ad un altro, possono aggiungersi «obbligazioni ulteriori, aventi carattere strumentale oppure accessorio» – tra cui figurano il diritto dei passeggeri ad essere informati e all'assistenza – la cui «presenza non incide sulla natura del contratto». Sul punto cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 230 ss.

⁽¹⁹⁾ Vedasi la dottrina citata nelle note relative ai contributi sui singoli regolamenti. Vedasi, altresì, A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 260 ss.; A. MASUTTI, *Disservizi del trasporto: la tutela privilegiata in favore del passeggero aereo alla luce della giurisprudenza della Corte europea*, in *Dir. trasp.* 2024, 235 ss.

lamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 novembre 2023 «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» ⁽²⁰⁾ e sulla quale si avrà modo di tornare in seguito ⁽²¹⁾.

Per quanto concerne il diritto all'ottenimento del risarcimento di ulteriori danni, i quattro regolamenti, con una formulazione simile, lasciano impregiudicato il diritto dei passeggeri di rivolgersi ai tribunali nazionali per richiedere il risarcimento dei danni che possono aver subito in conseguenza della cancellazione o del ritardo del mezzo di trasporto ⁽²²⁾.

In merito agli altri diritti dei passeggeri, ossia il diritto all'assistenza, al trasporto alternativo o al rimborso e alla *compensation*, si sono osservate una serie di difformità, sia nella forma che nella sostanza, tra i quattro regolamenti. Rinviano, quindi, ai contributi dottrinali ⁽²³⁾, interessa qui focalizzare l'attenzione sull'evoluzione del contenuto di queste norme comparandole da un regolamento all'altro.

Iniziando dal diritto all'assistenza si può osservare che tutti i regolamenti prevedono, come prima forma assistenziale, l'offerta di pasti e/o bevande ⁽²⁴⁾ ai passeggeri in caso di ritardo alla partenza del mezzo o cancellazione (nonché negato imbarco per quanto riguarda il trasporto aereo). Tuttavia, mentre il reg. (CE) n. 261/2004 relativo ai diritti dei passeggeri aerei, che si rammenta essere il più datato tra tutti i regolamenti, dispone che il passeggero ha diritto a titolo gratuito «a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa» (art. 9, § 1, lett. a)) – rapportando quindi l'offerta di pasti e bevande soltanto alla

⁽²⁰⁾ COM(2023) 753 final.

⁽²¹⁾ V., *infra*, par. 4.

⁽²²⁾ V. art. 12 reg. (CE) n. 261/2004, art. 21 reg. (UE) n. 1177/2010, art. 22 reg. (UE) n. 181/2011 e art. 12, § 4, secondo capoverso, reg. (UE) 2021/782.

⁽²³⁾ Come già precisato, le norme sui diritti dei passeggeri in caso di disagi prima della partenza sono state più volte oggetto di studio da parte della dottrina; v., per tutti, M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità di trasporto: uniformità e differenze*, cit., 786 ss.

⁽²⁴⁾ Va precisato che mentre nel reg. (CE) n. 261/2004 e nel reg. (UE) 2021/782 si parla di «pasti e bevande» (rispettivamente art. 9, § 1, lett. a) e art. 20, § 2, lett. a)), nel reg. (UE) n. 1177/2010 e nel reg. (UE) n. 181/2011 si legge «pasti o bevande» (art. 17, § 1 e art. 21, lett. a)). Sul punto, cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, cit., 579 ss.

durata dell'attesa – tutti gli altri regolamenti hanno aggiunto a tale previsione «se disponibili» e «se possono essere ragionevolmente forniti». Tale precisazione, se da un lato potrebbe essere interpretata come un affievolimento del diritto all'assistenza spettante ai passeggeri, dall'altro lato risponde alla necessità, ravvisata dal legislatore unionale, di venire incontro anche agli interessi dei vettori i quali non sempre potrebbero essere in grado di fornire pasti e bevande ai passeggeri, poiché, ad esempio, potrebbero non essere immediatamente disponibili.

Questo aspetto, ossia l'esigenza di tutelare anche gli interessi dei vettori, si appalesa in maniera ancora più evidente in un'altra misura di assistenza a favore dei passeggeri (che si aggiunge a quella appena descritta), vale a dire il diritto alla sistemazione in strutture ricettive (nonché al trasferimento gratuito tra il luogo di partenza e quello di sistemazione e viceversa) qualora la cancellazione del mezzo di trasporto o il ritardo alla partenza siano tali da rendere necessario per i passeggeri un soggiorno di una o più notti prima di intraprendere il viaggio. Sul punto, va osservato che il reg. (CE) n. 261/2004 rappresenta un'eccezione rispetto agli altri regolamenti in quanto non prevede alcuna limitazione di costi e tempistiche a questa forma di assistenza, dovendo perciò il vettore aereo provvedere alla sistemazione dei passeggeri fino al momento della partenza. Diversamente, come anticipato, per le altre modalità di trasporto. Infatti, a partire dal reg. (UE) n. 1177/2010 sul trasporto marittimo viene stabilito un limite all'assistenza in termini di sistemazione che corrisponde a ottanta euro a notte per un massimo di tre notti (art. 17, § 2, reg. (UE) n. 1177/2010) ⁽²⁵⁾. Tale previsione per il

⁽²⁵⁾ In occasione della prima relazione «sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (COM(2008)0816)» del 2 aprile 2009 (in *Eurlex*) fu inizialmente proposto dal Parlamento europeo di limitare il costo della sistemazione alberghiera e del trasporto supplementare a carico del vettore marittimo ad una somma non superiore a due volte il prezzo del biglietto (emendamento n. 53), con la seguente motivazione: «Il risarcimento non deve essere condizionato da fattori materiali imprecisati. Sembra inconcepibile far pagare a qualcuno che ha già subito un danno il ritardo di una giornata. L'emendamento permette di mettere in rapporto il prezzo del biglietto e il costo della sistemazione alberghiera che il vettore deve sostenere in caso di ritardi importanti, garantendo al tempo stesso un livello di assistenza minimo da parte del vettore». Successivamente, con posizione (UE) n. 5/2010 del Consiglio in prima lettura «in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e

trasporto mediante autobus equivale sempre a ottanta euro a notte ma per un massimo di due notti (art. 21, lett. *b*), reg. (UE) n. 181/2011), mentre per il trasporto ferroviario sussiste il solo limite di tre notti ⁽²⁶⁾. Seppur con alcune differenze, l'introduzione di limiti temporali e /o pecuniari alla sistemazione alberghiera dei passeggeri pare sottostare ad un tentativo da parte del legislatore unionale, oltre che di salvaguardare i vettori, anche di uniformare le disposizioni in materia di assistenza ai passeggeri in termini di alloggio laddove necessario.

Venendo agli altri diritti dei passeggeri, il diritto al rimborso del prezzo del biglietto in alternativa al riavviamento non pare creare particolari problemi né dal punto di vista interpretativo né da quello applicativo. Le disposizioni in materia di rimborso o soluzione alternativa per raggiungere la destinazione finale si applicano, infatti, in linea di principio, laddove il mezzo di trasporto sia cancellato o subisca un forte ritardo alla partenza, con la precisazione che il reg. (UE) n. 181/2011 prevede detto diritto anche in caso di *overbooking* così come il reg. (CE) n. 261/2004 anche in caso di negato imbarco. Tuttavia, quest'ultimo regolamento in caso di ritardo alla partenza pari o superiore a cinque ore non consente al passeggero la scelta tra il rimborso del prezzo del biglietto e il riavviamento, ma soltanto il rimborso con possibilità di tornare al punto di partenza ⁽²⁷⁾. È interessante, invece, notare l'evoluzione avvenuta nel trasporto ferroviario, dove il più recente reg. (UE) 2021/782 – al fine di sollecitare «ulteriormente le imprese ferroviarie a offrire soluzione tempestive, in modo che il passeggero possa raggiungere la sua destinazione finale» auspicando «una maggiore cooperazione tra i vettori» ⁽²⁸⁾ – san-

per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004», adottata dal Consiglio l'11 marzo 2010 (in G.U.U.E. dell'11 maggio 2010, C 122 E/19), il consiglio ritenne che la proposta di cui all'emendamento n. 53 del Parlamento europeo fosse «troppo sfavorevole per i passeggeri e i vettori in taluni casi», mentre la limitazione a centoventi euro fosse «più ragionevole sia per i passeggeri sia per i vettori». La proposta fu accolta dal Parlamento in sede di II raccomandazione per la seconda lettura (in *Eurlex*), fino ad arrivare a stabilire, mediante la II posizione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010 (in *Eurlex*), la somma di ottanta euro a notte che corrisponde all'attuale versione definitiva del reg. (UE) n. 1177/2010.

⁽²⁶⁾ Per completezza, si segnala che il previgente reg. (CE) n. 1371/2007, parimenti al reg. (CE) n. 261/2004 non prevedeva alcuna limitazione all'assistenza ai passeggeri in termini di sistemazione alberghiera.

⁽²⁷⁾ V. art. 6, § 1, lett. *iii*), reg. (CE) n. 261/2004.

⁽²⁸⁾ Così comunicazione della Commissione al Parlamento europeo «riguardante la posizione del Consiglio sulla rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento

cisce non solo che «l'impresa ferroviaria può permettere, su richiesta del passeggero, che quest'ultimo concluda contratti con altri fornitori di servizi di trasporto in grado di consentirgli di raggiungere la destinazione finale in condizioni simili e, in tal caso, l'impresa ferroviaria rimborsa il passeggero per i costi sostenuti», ma anche che «se le opzioni disponibili per l'itinerario alternativo non sono comunicate al passeggero entro 100 minuti dall'ora di partenza prevista del servizio oggetto del ritardo o della soppressione o della coincidenza persa, il passeggero ha diritto di concludere tale contratto con altri fornitori di servizi di trasporto pubblico per ferrovia, con *pullman* o autobus» e richiedere il rimborso dei costi sostenuti all'impresa ferroviaria (art. 18, § 3, reg. (UE) 2021/782) ⁽²⁹⁾. Una disposizione di tal genere è, a mio avviso, certamente più favorevole per il passeggero, non soltanto perché dovrebbe incentivare azioni più rapide da parte del vettore ferroviario, come si evince dai lavori preparatori sopra richiamati, ma anche perché consente al passeggero, qualora in grado di trovare da sé delle alternative, di evitare ulteriori perdite di tempo.

Per quanto riguarda, infine, il diritto dei passeggeri alla *compensation* ⁽³⁰⁾, non può sottacersi l'ampio dibattito sviluppato dalla dottrina sulla sua natura giuridica. Invero, la *compensation* è stata talvolta inquadrata come una indennità ⁽³¹⁾, talaltra come un indennizzo ⁽³²⁾, ta-

europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario» del 2 febbraio 2021 COM(2021) 40 final.

⁽²⁹⁾ Per approfondimenti v. M. BRIGNARDELLO, *I «nuovi» diritti dei passeggeri ferroviari alla luce del reg. UE 2021/782*, cit., 533 ss.

⁽³⁰⁾ In realtà, nella traduzione italiana dei regolamenti qui in esame, la *compensation* assume una diversa denominazione a seconda del modo di trasporto. Infatti, viene chiamata «compensazione economica» nel reg. (UE) n. 1177/2010 (art. 19), «compensazione pecuniaria» nel reg. (CE) n. 261/2004 (art. 7), «indennizzo» nel reg. (UE) 2021/782 (art. 19) e, infine, si fa riferimento ad «una somma pari al 50% del prezzo del biglietto» nel reg. (UE) n. 181/2011 (art. 19). Per una sintesi del diritto alla *compensation* nelle diverse modalità di trasporto, vedasi A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 260 ss.

⁽³¹⁾ In tal senso cfr. C. POZZI, *La nuova disciplina dell'overbooking nel regolamento n. 261/2004 e nell'interpretazione della Corte di giustizia*, in *Resp. civ. prev.* 2006, 1356; A. ZAMPONE, *La responsabilità del vettore aereo per negato imbarco e cancellazione del volo*, in *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, cit., 79

⁽³²⁾ Vedasi G. DI GIANDOMENICO, *Il danno non patrimoniale per negato o ritardato imbarco*, in *Dir. trasp.* 2005, 5; B. IZZI, *La tutela della persona nel caso di overbooking. I limiti di ammissibilità del danno da noia*, in *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, cit., 257; M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene nuovamente in tema di cancellazione del volo*, in *Dir. mar.* 2012, 862; L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp.* 2009, 367 ss.

l'altra ancora come un risarcimento ⁽³³⁾, oltre che una somma di denaro che non può considerarsi un indennizzo posto che si presuppone «un atto illecito contrattuale, e non a un atto lecito dannoso» ⁽³⁴⁾. Ad ogni modo, al di là del diverso inquadramento giuridico della *compensation*, la logica di fondo, ossia quella di «garantire ai passeggeri un ristoro forfettario dei disagi/danni presunti al di fuori del giudizio» ⁽³⁵⁾, è la medesima in tutte le modalità di trasporto ⁽³⁶⁾. Pur rilevandosi alcuni profili differenti tra una modalità e l'altra ⁽³⁷⁾, il diritto alla *compensation* ha creato diversi problemi applicativi soprattutto nel trasporto aereo, essendo stato ripetutamente sottoposto al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea. A tal proposito, nel paragrafo successivo si avrà modo di valutare l'eventuale influenza che la Corte di giustizia può aver o meno esercitato, attraverso le sue sentenze, sui regolamenti successivi a quello aereo e sul ruolo dalla stessa assunto nell'interpretazione e applicazione di alcune disposizioni di cui ai regolamenti in oggetto.

⁽³³⁾ Sul punto, cfr. L. CAPUTI, *Tra ritardo e cancellazione del volo: lesione del valore tempo e pregiudizi risarcibili*, in *Danno resp.* 2012, 488; V. CORONA, *Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*, in *Dir. trasp.* 2012, 204; C. DI PALMA, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del passeggero*, in *Danno resp.* 2009, 833; C. INGRATOCI, *La responsabilità del vettore aereo per inesecuzione della prestazione*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, cit., 179; R. LOBIANCO, *La responsabilità del vettore nel trasporto aereo*, in *Compendio di diritto aeronautico* (a cura di R. Lobianco), Milano, 2009, 220. Peraltro, anche la giurisprudenza sembra militare nel senso di attribuire alla *compensation* natura giuridica di risarcimento; cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, cit., 63.

⁽³⁴⁾ A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 257.

⁽³⁵⁾ Così M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, cit., 592.

⁽³⁶⁾ Per una accurata ricostruzione sulla natura giuridica della *compensation* veda si L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione*, Napoli, 2017, 317 ss.; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, cit., 61 ss.

⁽³⁷⁾ Il riferimento è agli eventi che danno origine alla *compensation*, ai casi in cui è dovuta o meno, alle modalità e alle tempistiche di erogazione, già oggetto di attenzione da parte della dottrina alla quale si rinvia: M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, cit., 592 ss.; *Id.*, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, cit., 786 ss.; R. GENOVESE, *Rassegna giurisprudenziale della Corte di giustizia sul reg. Ce n. 261/2004 in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*, cit., 910 ss.

3. *L'intervento della Corte di giustizia UE in tema di diritti dei passeggeri in caso di disagi prima della partenza* – La Corte di giustizia dell'Unione europea ha giocato un ruolo fondamentale a tutela dei diritti dei passeggeri in caso di disagi prima della partenza, quasi esclusivamente con riguardo al trasporto aereo. Infatti, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi su varie disposizioni del reg. (CE) n. 261/2004 innumerevoli volte. Nel momento in cui si scrive ⁽³⁸⁾, si contano oltre cinquanta sentenze della Corte di giustizia UE sul reg. (CE) n. 261/2004 ⁽³⁹⁾, un paio sul reg. (CE) n. 1371/2007 ⁽⁴⁰⁾, una sola sentenza sul reg. (UE) n. 1177/2010 ⁽⁴¹⁾,

⁽³⁸⁾ Dicembre 2024.

⁽³⁹⁾ Per una rassegna sulle sentenze della Corte di giustizia UE relative al reg. (CE) n. 261/2004, v. C. EROKROITU - S. MATEOU, *Air Passenger Rights Case Law Developments from 1 January to 25 November 2023*, in *Air & Space Law* 2024, 59 ss.; R. GENOVESE, *Rassegna giurisprudenziale della Corte di giustizia sul reg. Ce n. 261/2004 in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*, cit., 887 ss.; F. PESCE, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di diritti dei passeggeri aerei nel quadro del regolamento (CE) n. 261/2004*, in *Dir. mar.* 2022, 7 ss., cui si aggiungano C. giust. UE 13 giugno 2024, C-385/23 e C. giust. UE 13 giugno 2024, C-411/23, nel sito *web curia.europa.eu*; C. giust. UE 16 maggio 2024, C-405/23, in *D&G* 92/2024, 6 ss., con nota di G. MILIZIA, *Nessun risarcimento al passeggero se il ritardo è dovuto al carico dei bagagli lento per carenza di personale*, ivi; C. giust. UE 29 febbraio 2024, C-11/23, in *Eurlex*; C. giust. UE 25 gennaio 2024, C-474/22, in *Guida dir.* 2024, 96 ss., con nota di M. CASTELLANETA, *Vizio occulto di progettazione è evento eccezionale, il vettore non compensa il ritardo prolungato*, ivi; C. giust. UE 25 gennaio 2024, C-54/23, in *Eurlex*; C. giust. UE 6 ottobre 2022, C-436/21, in *Riv. it. dir. tur.* 41/2023, 77, con nota di R. GENOVESE, *L'(in)esistenza di un rapporto giuridico tra i vettori aerei operanti un volo in coincidenza e il diritto alla compensazione pecuniaria*, ivi; C. giust. UE 11 maggio 2023, da C-156/22 a C-158/22, in *Riv. dir. nav.* 2023, 381 ss., con nota di F. TEODORO, *Una nuova pronuncia della Corte di giustizia dell'unione europea sull'interpretazione della nozione di «circostanze eccezionali» nel trasporto aereo*, ivi 386 ss., in *Guida dir.* 17 giugno 2023, n. 23, 96, con nota di M. CASTELLANETA, *Ritardo del volo, malattia o morte del copilota poco prima del decollo non è fatto eccezionale*, ivi e in *Europe* 7/2023, 20 ss., con nota di M. VALÉRIE, *Exonération du transporteur aérien: décès du copilote*, ivi.

⁽⁴⁰⁾ In particolare, C. giust. UE 26 settembre 2013, C-509/11, punto 47, in *Riv. it. dir. tur.* 2014, 291 ss., con nota di C. DE MARZI, *L'indennizzo per il ritardo ferroviario e le cause di esonero della responsabilità del vettore*, ivi 300 ss., in *Resp. civ. prev.* 2014, 75 ss., con nota di S. VERNIZZI, *Ritardo nel trasporto ferroviario: la responsabilità dell'impresa tra rimedi restitutori e forza maggiore*, ivi 84 ss.; C. giust. UE 22 novembre 2012, C-136/11, in *Dir. trasp.* 2013, 863 ss., con nota di E. SARTOR, *Obbligo di informazione ai passeggeri del trasporto ferroviario sulla circolazione dei treni, indipendentemente dall'impresa ferroviaria che li gestisce*, ivi.

⁽⁴¹⁾ V. C. giust. UE 2 settembre 2021, C-570/19, in *Dir. trasp.* 2023, 867 ss., con nota di D. RAGAZZONI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne per la prima volta al vaglio della Corte di giustizia UE*, ivi 895 ss. Si noti che nella sentenza in questione si è, per così dire, colta l'occasione di sottoporre alla Corte numerose questioni pregiudiziali che hanno contribuito a chiarire

nessuna sul reg. (UE) n. 181/2011 né sul reg. 2021/782/UE.

I giudici unionali, dall'entrata in vigore ad oggi del reg. (CE) n. 261/2004, sono stati chiamati a interpretare gran parte delle disposizioni ivi contenute. La maggioranza delle pronunce muove dalla richiesta di una compensation che i passeggeri si sono visti negare dal vettore aereo. Tali richieste, oltre che consentire ai giudici unionali di tracciare con maggior precisione i casi in cui la compensation è dovuta o meno, hanno costituito l'occasione per chiarire alcune definizioni presenti nel regolamento ⁽⁴²⁾, «arricchire» talune nozioni ⁽⁴³⁾ e ampliarne talaltre ⁽⁴⁴⁾, senza dimenticare che hanno anche dato luogo a qualche situazio-

e interpretare talune nozioni o espressioni utilizzate nel regolamento sulle quali non vi era ancora stato modo di intervenire. Per un ulteriore commento, v. R. GENOVESE, *La (in) comparabilità della normativa unionale a tutela dei passeggeri nelle diverse modalità di trasporto*, in *Riv. it. dir. tur.* 36/2022, 162 ss.

⁽⁴²⁾ V., per esempio, C. giust. UE 21 marzo 2024, C-76/23, in *Dejure*; C. giust. UE 8 giugno 2023, C-49/22, in *Dir. mar.* 2023, 730 ss., con nota redazionale di S. BRANCATI, ivi; C. giust. UE 6 ottobre 2022, C-436/21, in *Riv. it. dir. tur.* 41/2024, 77, con nota di R. GENOVESE, *L(in)esistenza di un rapporto giuridico tra i vettori aerei operanti un volo in coincidenza e il diritto alla compensazione pecuniaria*, ivi 77 ss.; C. giust. UE 4 settembre 2014, C-452/13, in *Dir. trasp.* 2015, 425 ss., con nota di E. SACCHI, *Nozione di orario di arrivo per determinare l'entità del ritardo ai fini della compensazione pecuniaria prevista dal reg. (CE) n. 261/2004*, ivi 428 ss., in *Riv. it. dir. tur.* 2015, 271 ss., con nota di F. ZAMBUTO, *La tutela del passeggero in caso di ritardo prolungato del vettore aereo: nozione di «orario di arrivo»*, ivi 273 ss.; C. giust. UE 13 ottobre 2011, C-83/10, in *Riv. dir. nav.* 2013, 339 ss., con nota di S. SCALISI, *La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla cancellazione del volo*, ivi 347 ss., in *Dir. trasp.* 2012, 193 ss., con nota di V. CORONA, *Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*, cit., 199 ss., in *Riv. it. dir. tur.* 2013, 28 ss., con nota di E. ORRÙ, *Cancellazione del volo e risarcimento del danno supplementare*, ivi 35 ss., in *Dir. mar.* 2012, 857, con nota di M. STUCCHI, *La Corte di Giustizia interviene nuovamente in tema di cancellazione del volo*, ivi 858 ss.; C. giust. CE 10 luglio 2008, C-173/07, in *Dir. trasp.* 2009, 157 ss., con nota di B. BIANCHINI, *Sull'ambito di applicazione del reg. (CE) n. 261/2004 su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, ivi 162 ss.

⁽⁴³⁾ A titolo esemplificativo si può fare riferimento alle sentenze relative alla nozione di «circostanze eccezionali» e «misure del caso». Sul punto, vedasi, la ricostruzione contenuta in R. GENOVESE, *Rassegna giurisprudenziale della Corte di giustizia sul reg. Ce n. 261/2004 in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*, cit., 891 ss.; Id., *Il concetto di «circostanza eccezionale» ed i diritti dei passeggeri aerei*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 553 ss., cui si aggiungano C. giust. UE 13 giugno 2024, C-385/23, cit.; C. giust. UE 13 giugno 2024, C-411/23, cit.; C. giust. UE 16 maggio 2024, C-405/23, cit.; C. giust. UE 11 maggio 2023, da C-156/22 a C-158/22, cit.

⁽⁴⁴⁾ Si pensi all'ampliamento della nozione di «negato imbarco» (cfr. C. giust. UE 26 ottobre 2023, C-238/22, in *Riv. it. dir. tur.* 42/2024, 145, con nota di R. GENOVESE, «*Negato imbarco anticipato*» e diritto alla compensazione pecuniaria, ivi; C. giust. UE 30 aprile 2020, C-584/18, in *Eurlex*; C. giust. UE 4 ottobre 2012, C-22/11, in *Dir. trasp.* 2013, 471 ss.,

ne in cui la Corte ha addirittura travalicato la sua funzione interpretativa (come nel caso della nota sentenza *Sturgeon* ⁽⁴⁵⁾).

Non è dato, invece, ravvisare lo stesso dinamismo di richieste pregiudiziali innanzi alla Corte di giustizia in relazione agli altri regolamenti.

Al di là, però, dei singoli interventi della Corte di giustizia in tema di diritti dei passeggeri, già ampiamente commentati in dottrina ⁽⁴⁶⁾, mi pare interessante soffermarsi su quanto poc'anzi evidenziato, ossia che i giudici unionali si sono visti impegnati quasi esclusivamente sul fronte del trasporto aereo. Un tale dato potrebbe, a mio avviso, portare a interrogarsi circa i motivi sottostanti.

Innanzitutto, si potrebbe osservare che essendo il reg. (CE) n. 261/2004 il più datato, quindi il primo e pionieristico, tra i regolamenti disciplinanti i diritti dei passeggeri per i disagi dovuti a cancellazioni, ritardi e negati imbarchi, era prevedibile che avrebbe potuto presentare diverse problematiche dal punto di vista interpretativo e applicativo che si protraggono ancora oggi.

In secondo luogo, ci si potrebbe domandare se la circostanza che vede la quasi totale assenza di sentenze della Corte di giustizia sugli altri regolamenti, tutti successivi al reg. (CE) n. 261/2004, sia la conseguenza di una eventuale influenza sul legislatore unionale delle decisioni della Corte di giustizia relative al trasporto aereo. Più precisamente, si tratta di verificare se l'interpretazione da parte della Corte di talune nozioni

con nota di L. ANCIS, *Negato imbarco, capacità di sintesi e rigore lessicale della Corte di giustizia UE*, ivi 477 ss., in *Dir. mar.* 2013, 564 ss., con nota di M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene sulla nozione di negato imbarco e sulla correlazione tra questo e le «circostanze eccezionali»*, ivi 566 ss.; C. giust. UE 4 ottobre 2012, C-321/11, in *Dir. trasp.* 2013, 485 ss., in *Resp. civ. prev.* 2013, 794, con nota di S. VERNIZZI, *Precisazioni e (ulteriori) significativi ampliamenti della nozione di «negato imbarco»*, ivi 795 ss.

⁽⁴⁵⁾ Vedasi C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, in *Dir. mar.* 2011, 106 ss., con nota di M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene sui diritti dei passeggeri in caso di ritardo del volo*, ivi 109 ss.; in *Dir. trasp.* 2010, 113 ss., con nota di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*, ivi 123 ss. Per ulteriori commenti cfr. J. BALFOUR, *Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Rewrites EC Regulation 261/2004*, in *Air & Space Law* 2010, 71 ss.; L. GIESBERTS, G. KLEVE, *Compensation for Passengers in the Event of Flight Delays – Interpretation of the Air Passenger Rights Regulation after the European Court of Justice Judgment of 19 November 2009*, *ibidem* 293 ss.; A. LEANDRO, *Passeggeri con diritto al rimborso forfeittizzato anche quando il volo ha un ritardo di tre ore*, in *Guida dir.* 49/2009, 111 ss.

⁽⁴⁶⁾ V. note precedenti.

ed espressioni utilizzate nel reg. (CE) n. 261/2004 abbia contribuito a rendere più chiare le definizioni e la formulazione di alcune norme nei regolamenti relativi alle altre modalità di trasporto, tanto da riuscire ad evitare eventuali controversie.

Ebbene, gli elementi che saranno di seguito analizzati sembrano condurre nella direzione di una risposta in senso negativo.

Se si prendono in esame tutte le sentenze della Corte di giustizia sul reg. (CE) n. 261/2004 in ordine cronologico, rilevando le tematiche affrontate in ciascuna sentenza, nonché le disposizioni contenute nei regolamenti successivi a quello aereo, non emerge alcuna certezza circa il ruolo giocato dalla Corte di giustizia nell'influenzare il legislatore unionale.

A tale proposito si pensi, a titolo esemplificativo, all'obbligo di assistenza in capo al vettore in termini di sistemazione alberghiera qualora siano necessari uno o più pernottamenti a causa della cancellazione del mezzo o dell'eccessivo ritardo alla partenza. Si è, infatti, visto che il reg. (UE) n. 1177/2010, il reg. (UE) n. 181/2011 e il reg. 2021/782/UE, a differenza del reg. (CE) n. 261/2004, prevedono limitazioni pecuniarie e/o temporali all'assistenza in termini di sistemazione dei passeggeri in strutture ricettive laddove necessario. L'introduzione di tali disposizioni non può, però, a mio avviso, essere vista come una conseguenza della sentenza *McDonagh* della Corte di giustizia ⁽⁴⁷⁾ sul reg. (CE) n. 261/2004. Nello specifico, i giudici unionali si erano pronunciati sul rifiuto di un vettore aereo di rimborsare una passeggera per le spese sostenute, compresa la sistemazione in albergo, dovute alla cancellazione di una serie di voli a seguito della chiusura dello spazio aereo di una parte dell'Europa a causa della propagazione di una nube di ceneri provenienti dall'eruzione di un vulcano islandese. Ebbene, nonostante l'evento si sia verificato nel 2010 ⁽⁴⁸⁾, la pronuncia della Corte di giustizia non solo è stata emessa nel 2013, quindi successivamente sia al reg. (UE) n. 1177/2010 che al reg. (UE) n. 181/2011, ma conferma anche quanto disposto dal reg. (CE) n. 261/2004. Infatti, la Corte, nel precisare

⁽⁴⁷⁾ C. giust. UE 31 gennaio 2013, C-12/11, in *Dir. trasp.* 2015, 791 ss., con nota di D. RAGAZZONI, *Assistenza illimitata in caso di cancellazione del volo dovuta a «circostanze eccezionali»: l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull*, ivi 801 ss.; in *Danno resp.* 2013, 937 ss.

⁽⁴⁸⁾ Vedasi R. ABEYRATNE, *Responsibility and Liability Aspects of the Icelandic Volcanic Eruption*, in *Air & Space Law* 2010, 281 ss.

che il vettore aereo non può esimersi dal prestare assistenza ai passeggeri anche laddove si fosse in presenza di circostanze eccezionali, nulla dispone in merito ad una eventuale limitazione di costi e tempistiche sulla sistemazione in albergo dei passeggeri, specie per eventi di lunga durata ⁽⁴⁹⁾.

Ancora, si potrebbe pensare al concetto di «circostanze eccezionali» che, sebbene oggetto di numerose sentenze della Corte di giustizia, già a partire dal 2008 e sempre nell'ambito del trasporto aereo ⁽⁵⁰⁾, non ha comunque trovato una sua più chiara definizione nei regolamenti successivi a quello aereo. Sul punto, tuttavia, è d'obbligo osservare che la nozione di «circostanze eccezionali» è complessa tanto da rendere indispensabili ripetuti interventi della Corte di giustizia volti a individuare gli eventi che possono qualificarsi come tali, esonerando il vettore aereo dall'obbligo di versare la compensation. Tale valutazione, però, si presta, a mio parere, ad essere effettuata di volta in volta e caso per caso poiché un elenco tassativo degli eventi che costituiscono una circostanza eccezionale potrebbe comportare svantaggi significativi soprattutto per il vettore il quale, per citare la stessa Corte di giustizia, potrebbe trovarsi di fronte ad «eventi che, per la loro natura o la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono al suo effettivo controllo» ⁽⁵¹⁾. Peraltro, dai lavori

⁽⁴⁹⁾ Nello specifico, la Corte nella citata sentenza C. giust. UE 31 gennaio 2013, C-12/11, ha affermato che «in caso di cancellazione di un volo per “circostanze eccezionali” di durata come quella di cui al procedimento principale, l'obbligo di prestare assistenza ai passeggeri previsto da tali disposizioni deve essere adempiuto e ciò non inficia la validità di tali disposizioni. Tuttavia, un passeggero può ottenere, a titolo di compensazione pecuniaria per il mancato rispetto da parte del vettore aereo del suo obbligo di prestare assistenza di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera b), e 9 del regolamento n. 261/2004, soltanto il rimborso delle somme che, alla luce delle circostanze di ciascun caso concreto, risultavano necessarie, appropriate e ragionevoli al fine di ovviare all'omissione del vettore aereo nel prestare assistenza al suddetto passeggero» (punto 66).

⁽⁵⁰⁾ Si fa riferimento a C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, punto 34, in *Dir. tras.* 2009, 801 ss., con nota di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*, ivi 808 ss., in *Riv. it. dir. tur.* 2011, 49 ss., con nota di A. VALENTI, *A margine della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea relativa al caso Wallentin v. Alitalia*, ivi 59 ss.

⁽⁵¹⁾ Così C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, cit., punto 34. In tal senso, si pensi alla diffusione di una pandemia come recentemente accaduto con la pandemia da covid-19. Peraltro, un evento di tale portata solleva un'altra questione, ossia la difficoltà di stabilire, una volta ridimensionata l'emergenza, quando un tale evento possa ritenersi non più eccezionale.

preparatori del reg. (UE) n. 1177/2010 emerge che vi è stato un tentativo di richiamare nel testo del regolamento proprio la sopra menzionata formulazione della Corte ⁽⁵²⁾, che rappresenta ormai un principio consolidato per i giudici unionali nelle pronunce aventi ad oggetto le circostanze eccezionali. Tuttavia, come si può notare dal testo vigente del reg. (UE) n. 1177/2010, detta proposta è stata abbandonata.

Nel nuovo reg. (UE) 2021/782 sul trasporto ferroviario è invece accaduto che, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia ⁽⁵³⁾ sul reg. (CE) n. 1371/2007 secondo cui l'art. 17 del regolamento non esonerava le imprese ferroviarie dall'obbligo di versare una compensation ai passeggeri in caso di ritardo imputabile a un caso di forza maggiore ⁽⁵⁴⁾, è stata introdotta una norma ai sensi della quale «Un'impresa ferroviaria non è tenuta a corrispondere un indennizzo qualora sia in grado di dimostrare che il ritardo, la perdita di coincidenza o la soppressione è dovuto o intrinsecamente legato a: a) circostanze straordinarie esterne all'esercizio ferroviario, quali condizioni meteorologiche

⁽⁵²⁾ Nella raccomandazione per la seconda lettura «relativa alla posizione del Consiglio in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004» del 10 giugno 2010 (in *Eurlex*), si era proposto di aggiungere nel testo del reg. (UE) n. 1177/2010 il considerando n. 14 *bis* secondo cui «La Corte di giustizia dell'Unione europea ha già stabilito che i problemi all'origine di cancellazioni o ritardi possono essere considerati come circostanze eccezionali solamente se derivano da eventi che non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore in questione e sfuggono al suo effettivo controllo», con la seguente motivazione: «È utile richiamare l'attenzione sulle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea concernenti questo ambito del diritto» (emendamento n. 9).

⁽⁵³⁾ C. giust. UE 26 settembre 2013, C-509/11, cit., punto 47.

⁽⁵⁴⁾ La Corte aveva motivato tale decisione asserendo che «occorre rammentare che la situazione delle imprese che operano nel settore di attività dei diversi mezzi di trasporto non è paragonabile, in quanto, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili» e che «le cause di esonero previste dalla normativa dell'Unione applicabile alle altre modalità di trasporto non possono essere oggetto di applicazione per analogia al trasporto ferroviario». Pertanto, secondo i giudici unionali «non è possibile accogliere l'argomento secondo cui il principio generale del diritto dell'Unione relativo alla forza maggiore deve trovare applicazione in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, con la conseguenza che un trasportatore ferroviario sarebbe legittimato a rifiutare di versare ai passeggeri interessati un indennizzo per il prezzo del biglietto nell'ipotesi di ritardo imputabile a un caso di forza maggiore», considerando oltretutto che né la forza maggiore né circostanze equivalenti trovano menzione nell'art. 17 del regolamento o in altre disposizioni utili a interpretare detto articolo (punti da 47 a 50).

estreme, gravi catastrofi naturali o gravi crisi sanitarie pubbliche che l'impresa ferroviaria, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare» (art. 19, § 10, lett. a)). Nei lavori preparatori del reg. (UE) 2021/782 si può osservare che la Commissione europea ha proposto di introdurre una disposizione di questo tipo in quanto, a seguito della citata sentenza, «le imprese ferroviarie si sono sentite discriminate rispetto agli operatori di altri modi di trasporto che beneficiano di deroghe in caso di forza maggiore» e pertanto si è voluto «garantire condizioni di parità, equità giuridica, proporzionalità e coerenza con altri modi di trasporto» ⁽⁵⁵⁾.

Per converso, sempre nel reg. (UE) 2021/782 si potrebbe cogliere l'influenza di una pronuncia della Corte di giustizia sul reg. (CE) n. 261/2004 relativa alla nozione di «orario di arrivo» inteso quale «momento in cui si apre almeno uno dei portelloni dell'aeromobile, posto che, in tale momento, i passeggeri sono autorizzati a lasciare il velivolo» ⁽⁵⁶⁾.

Pur non essendovi alcun richiamo alla sentenza in questione nei lavori preparatori, il reg. (UE) 2021/782, a differenza del precedente reg. (CE) n. 1371/2007, ha introdotto la definizione di «arrivo», intendendo per esso «il momento in cui le porte vengono aperte alla banchina di destinazione, ed è consentito scendere dal treno» (art. 3, n. 18, reg. (UE) 2021/782). Tale definizione, a ben vedere, riprende quanto affermato dai giudici unionali nella sopra richiamata sentenza sul trasporto aereo.

Da ultimo, è interessante notare che alcune disposizioni contenute nei regolamenti disciplinanti i diritti dei passeggeri nelle modalità diverse da quella aerea hanno costituito oggetto nel nostro Paese di numerosi provvedimenti da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti

⁽⁵⁵⁾ Così comunicazione della Commissione al Parlamento europeo «a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante la posizione del Consiglio sulla rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario» del 2 febbraio 2021, in *Eurlex*.

⁽⁵⁶⁾ V. C. giust. UE, 4 settembre 2014, C-452/13, in *Dir. trasp.* 2015, 425 ss., con nota di E. SACCHI, *Nozione di orario di arrivo per determinare l'entità del ritardo ai fini della compensazione pecuniaria prevista dal reg. (CE) n. 261/2004*, ivi 428 ss.; in *Riv. it. dir. tur.* 2015, 271 s., con nota di F. ZAMBUTO, *La tutela del passeggero in caso di ritardo prolungato del vettore aereo: nozione di «orario di arrivo»*, ivi 273 ss.

(ART) ⁽⁵⁷⁾. Per altro verso si può constatare la quasi totale assenza di decisioni relative agli altri regolamenti.

4. *La regolamentazione unionale dei diritti dei passeggeri: prospettive future* – Alla luce di quanto appena illustrato, non può negarsi l'importante ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea che ha contribuito a risolvere molti problemi interpretativi legati alle disposizioni dell'ormai risalente reg. (CE) n. 261/2004 sul trasporto aereo. Lo stesso, come si è visto, non può dirsi rispetto ai regolamenti relativi alle altre modalità di trasporto, anch'essi, peraltro, non del tutto scevri da norme di non immediata e chiara applicazione.

La notevole differenza tra il numero di pronunce sul reg. (CE) n. 261/2004 e sugli altri regolamenti avrebbe potuto dipendere dall'influenza delle decisioni della Corte di giustizia sui regolamenti successivi a quello aereo. Eppure, come si è avuto modo di constatare, così non è stato, o almeno non del tutto. Da notare, tuttavia, che il Parlamento europeo ed il Consiglio sono intervenuti di recente con la già citata proposta di modifica dei reg. (CE) n. 261/2004, reg. (CE) n. 1107/2006, reg. (UE) n. 181/2011 e reg. (UE) 2021/782 ⁽⁵⁸⁾ (su cui si avrà ancora modo di tornare a breve) nella quale mi pare possano rintracciarsi le cause di un divario così ampio tra il numero delle controversie nel trasporto aereo e nelle altre modalità di trasporto. Nella proposta, elaborata a seguito di alcuni studi condotti da diversi organismi ⁽⁵⁹⁾ emerge la scarsa consapevolezza dei passeggeri in merito ai loro diritti che, unitamente ai «problemi di applicazione di tali diritti», costituiscono «questioni ricorrenti». Inoltre, nella relazione che accompagna la proposta si legge

⁽⁵⁷⁾ Sul tema cfr: F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015; R. GENOVESE, *I diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardata partenza alla luce dei recenti provvedimenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giureta* 2019, 411 ss.; G. MATTIOLI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti e le funzioni di regolazione*, Modena, 2022; M. A. STEFANELLI, *L'autorità di regolazione dei trasporti. Evoluzione organizzativa e ADR*, in *Dir. mar.* 2023, 915 ss.; M. STUCCHI, *Sui procedimenti sanzionatori dell'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Dir. mar.* 2022, 111 ss.

⁽⁵⁸⁾ V., *retro*, par. 2.

⁽⁵⁹⁾ Il riferimento va in particolare agli studi condotti dalla stessa Commissione europea, a quelli effettuati attraverso Eurobarometro ed alle relazioni della Corte dei conti europea, tutti richiamati nella menzionata proposta di modifica dei reg. (CE) n. 261/2004, reg. (CE) n. 1107/2006, reg. (UE) n. 181/2011 e reg. (UE) 2021/782.

che «l'entità delle attività di monitoraggio della conformità varia notevolmente da uno Stato membro all'altro e che gli organismi nazionali di applicazione spesso non sanno con esattezza se i diritti dei passeggeri sono tutelati e come» e che «il numero totale di reclami presentati agli organismi nazionali di applicazione rimane complessivamente basso o molto basso».

Al di là, però, della questione «quantitativa» dell'operato della Corte di giustizia relativa ai vari regolamenti, andrebbe, a mio avviso, focalizzata l'attenzione su un'altra problematica, vale a dire il diverso orientamento dei giudici unionali e della Commissione europea rispetto alla relazione/connessione tra i regolamenti disciplinanti i diritti dei passeggeri nelle diverse modalità di trasporto. Più precisamente, a mio parere, la Corte appare più orientata nel tenere separata la disciplina relativa alle diverse modalità di trasporto, mentre la Commissione mostra una tendenza più unificatrice. Vi sono, in particolare, due situazioni specifiche che potrebbero confermare una siffatta tendenza.

Dall'unica sentenza della Corte di giustizia sul reg. (UE) n. 1177/2010 ⁽⁶⁰⁾, infatti, emerge chiara la posizione dei giudici unionali i quali si sono espressi nel senso che «la situazione delle imprese che operano nel settore di attività dei diversi mezzi di trasporto non è comparabile, in quanto, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili» (punto 143) ⁽⁶¹⁾. Peraltro, come rilevato dagli stessi giudici unionali, una tale linea di pensiero era già apparsa in altre occasioni, tant'è vero che nel momento in cui i giudici affermano quanto appena sopra riportato, non fanno altro che richiamare testualmente quanto già asserito nella giurisprudenza precedente ⁽⁶²⁾. Si potrebbe ag-

⁽⁶⁰⁾ C. giust. UE 2 settembre 2021, C-570/19, cit.

⁽⁶¹⁾ Ancora più rigida appare la posizione dell'avvocato generale il quale nelle sue conclusioni sostiene che «non si possono, tracciando un parallelo fra le normative relative alle diverse modalità di trasporto, introdurre per via giurisprudenziale soluzioni che sfocino nell'armonizzazione, per quanto riguarda ogni modalità di trasporto, degli obblighi dei vettori in caso di cancellazione o di ritardo di un servizio passeggeri», per cui è necessario «rispettare la volontà del legislatore dell'Unione di non instaurare un siffatto parallelismo fra tali normative» (punto 70).

⁽⁶²⁾ Cfr. C. giust. UE 26 settembre 2013, C-509/11, cit., punto 47; C. giust. UE 31 gennaio 2013, C-12/11, cit., punto 56; C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, punto 96, in *Dir. trasp.* 2006, 851 ss., con nota di V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del*

giungere che la Corte si è espressa in tal senso addirittura fin dall'inizio ⁽⁶³⁾, ossia dal primo momento in cui è stata chiamata ad interpretare le disposizioni del reg. (CE) n. 261/2004 ⁽⁶⁴⁾.

Per converso, la Commissione europea ha manifestato la sua volontà di uniformare i diritti dei passeggeri in tutte le modalità di trasporto già da tempo, quando nel libro bianco del 28 marzo 2011, intitolato «tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» ⁽⁶⁵⁾, aveva inizialmente preso in considerazione l'idea di adottare un regolamento quadro relativo ai diritti dei passeggeri in tutte le modalità di trasporto. Tuttavia, se fino a questo momento il metodo adottato dal legislatore dell'Unione europea è sembrato soggiacere ad una logica unimodale che vede per ogni modalità di trasporto una regolamentazione sua propria, la volontà di aderire ad un sistema maggiormente uniforme potrebbe realizzarsi attraverso la concretizzazione della già citata proposta di regolamento da parte della Commissione europea che modifica i quattro regolamenti fin qui considerati.

Senza entrare nel merito delle singole disposizioni che si vogliono modificare e/o integrare e tenendo presente che, come si legge dalla stessa relazione alla proposta, «nel complesso, la riforma affronta le carenze nell'attuazione e nell'applicazione dei diritti dei passeggeri esistenti e non stabilisce nuovi diritti dei passeggeri in quanto tali», ciò che rileva ai fini del presente studio è l'obiettivo che la Commissione vuole raggiungere attraverso tale proposta di regolamento, ossia contribuire ad «armonizzare le regole per i vari modi di trasporto». E ancora più interessante risultano gli strumenti che si vogliono utilizzare allo scopo. La Commissione propone, infatti, di sfruttare «al meglio i recenti

vettore aereo in caso di ritardo, ivi 866 ss.

⁽⁶³⁾ Sul punto, occorre infatti considerare che la menzionata affermazione dei giudici della Corte in base alla quale «la situazione delle imprese che operano nel settore di attività dei diversi mezzi di trasporto non è comparabile, in quanto, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili» risale ad una sentenza della Corte di giustizia del 2006 (C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, cit.) che rappresenta la prima pronuncia della Corte di giustizia in materia di diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardo del mezzo di trasporto.

⁽⁶⁴⁾ Vedasi C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, cit.

⁽⁶⁵⁾ V. COM(2011) 144 def.

sviluppi nel nuovo regolamento (UE) 2021/782 sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e la proposta della Commissione del 2013 di modificare il regolamento (UE) n. 261/2004». Peraltro, quest'ultima, che sembrava non vedere più la luce, è tornata in auge proprio nella proposta di cui si discute in quanto considerata un «fascicolo prioritario» soggetto a «progressi sostanziali», poiché le modifiche che si vorrebbero apportare al reg. (CE) n. 261/2004 si reputano «utili anche per la protezione dei passeggeri che utilizzano altri modi di trasporto» e perciò si propone «di estendere tali regole agli altri modi di trasporto».

Ad ogni modo, l'idea, come prospettata nel libro bianco del 2011 e anche da una parte della dottrina ⁽⁶⁶⁾, di un unico regolamento disciplinante tutte le modalità di trasporto appare per lo meno in questo momento di difficile realizzazione, considerando, peraltro, che questa tendenza unificatrice potrebbe scontrarsi con le diverse modalità e con le caratteristiche proprie di ciascuna di esse, oltre che con le diverse esigenze dei passeggeri sottostanti a ciascuno dei modi di trasporto. Tuttavia, questa proposta di modifica dei quattro regolamenti, che simboleggia una sorta di combinazione tra «il vecchio e il nuovo»⁶⁶ – basandosi sulle modifiche che si vorrebbero apportare al risalente reg. (CE) n. 261/2004 e sulle disposizioni già contenute nel recente reg. (UE) 2021/782 – potrebbe rappresentare, a mio avviso, quantomeno un tentativo di uniformare i diritti dei passeggeri in tutte le modalità di trasporto relativamente a quegli aspetti che più di altri, come il diritto all'informazione, presentano caratteri comuni per tutti i passeggeri in tutte le modalità.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, cit., 790; D. BOCCHESI, *Passenger's rights and carriers' liability, Two New Regulations: Reg. (E.U.) No. 1177/2010 and Reg. (E.C.) No. 392/2009*, cit., 92 ss.