
I diritti del passeggero in caso di *overbooking* aereo nella normativa comunitaria.

**Di Serafino Ruscica
Consigliere Parlamentare
Senato della Repubblica.**

Sommario: 1. Il fenomeno dell'*overbooking* aereo. 2. La tutela del consumatore – turista nella normativa comunitaria. Il Regolamento del Consiglio CE 295/91. 2.1. Il Regolamento CE 261/04. 3. La verifica della Commissione europea sull'applicazione del Regolamento CE 261/04.

1. Il fenomeno dell'*overbooking* aereo.

La pratica dell'*overbooking* aereo si inserisce nell'attuale sistema del trasporto aereo sempre più connotato, da un lato, dalla necessità degli utenti di spostarsi con una frequenza maggiore rispetto al passato e, dall'altro, dalla necessità dei vettori aerei di contenere i costi a causa della spietata concorrenza tra gli stessi.

Si parla di *overbooking*, utilizzando una terminologia inglese traducibile come "sovrapprenotazione", per indicare il fenomeno del negato imbarco del passeggero a causa della intenzionale accettazione, da parte del vettore aereo, di un numero di prenotazioni superiore alla capacità di carico dell'aeromobile. Per "capacità di carico" si intende il numero di posti a sedere disponibile su un determinato aereo.

L'*overbooking* costituisce una prassi adottata dalle compagnie aeree allo scopo di cautelarsi contro quel comportamento scorretto degli utenti, definito "no show", consistente nella mancata presentazione all'imbarco nonostante l'avvenuta prenotazione del volo. Spesso il "no show" dipende dal fatto che l'utente ha acquistato un biglietto aereo "flessibile", dotato di lunga validità (generalmente un anno).

Le compagnie aeree ricorrono così alla pratica della vendita di un numero di biglietti superiore rispetto ai posti disponibili, al fine di evitare il rischio di far viaggiare l'aereo semivuoto (confidando nelle disdette dell'ultimo momento).

Il mancato utilizzo a pieno carico dell'aeromobile, infatti, determina un danno economico rilevante per le compagnie aeree, sotto il profilo del mancato guadagno.

Nel caso in cui, alla partenza, i passeggeri siano in numero maggiore rispetto ai posti disponibili, si pone di tutta evidenza il problema della tutela di quei passeggeri che, giocoforza, dovranno rinunciare al volo.

Il legislatore comunitario, prima ancora di quello nazionale, ha avvertito la pressante esigenza di intervenire allo scopo di disciplinare il fenomeno dell'*overbooking* aereo e, soprattutto, allo scopo di individuare gli strumenti di tutela del consumatore – turista, specie a seguito dell'affermarsi del turismo di massa e della nascita della c.d. industria delle vacanze.

Il settore del trasporto aereo internazionale è attualmente disciplinato dalla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999, dal Regolamento CE 889/02 (sulla responsabilità del vettore aereo) e dal Regolamento CE 261/04 (sulle regole comuni in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato), il quale estende la disciplina della Convenzione di Montreal, per quanto concerne la perdita e il danneggiamento del bagaglio e per il ritardo del volo, ad ogni trasporto aereo di persone effettuato da vettori aerei comunitari, indipendentemente dal carattere nazionale, comunitario o internazionale della tratta. Il Reg. 261/2004/CE, pubblicato il 17.02.04, ed entrato in vigore il 17.02.05, ha abrogato il precedente Reg. 295/91/CEE, implementando la tutela del passeggero, attraverso l'estensione dell'ambito applicativo sia ad un maggior numero di voli, sia ad un maggior numero di fattispecie (dal solo overbooking alle tre fattispecie di diniego d'imbarco, cancellazione del volo e ritardo). Il Regolamento ha inoltre aumentato gli importi delle compensazioni pecuniarie ed ha previsto forme di assistenza al passeggero, ulteriori alle compensazioni.

2. La tutela del consumatore – turista nella normativa comunitaria. Il Regolamento del Consiglio CE 295/91.

Con riferimento all'*overbooking* aereo, assume rilievo centrale in ordine alla tutela dell'utenza il Regolamento CE 261/04, il quale sostituisce il Regolamento CE 295/91¹.

Il Regolamento del Consiglio CE 295/91², oggi non più in vigore, dettava norme comuni agli Stati membri in ordine al sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea, sulla base della ravvisata necessità di un'azione comunitaria nel campo della tutela degli interessi degli utenti del trasporto aereo e allo scopo di garantire uno sviluppo armonioso del settore. Sotto quest'ultimo profilo il Consiglio, rilevato che la prassi in materia di compensazione per negato imbarco differiva sostanzialmente tra vettore e vettore, aveva ritenuto opportuno procedere all'introduzione di talune norme minime comuni, idonee a: garantire il mantenimento della qualità dei servizi offerti dai vettori aerei in un contesto di maggiore concorrenza; imporre ai vettori aerei la fissazione di regole per l'imbarco in caso di sovra prenotazione; fissare i diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco.

Il Regolamento CE 295/91 stabiliva il principio secondo il quale i vettori aerei sono obbligati a corrispondere compensazioni e a fornire servizi aggiuntivi ai passeggeri ai quali, in caso di *overbooking*, viene rifiutato l'imbarco. Altro principio fondamentale affermato dal Regolamento CE 295/91, inoltre, concerneva l'obbligo dei vettori aerei di informare in modo chiaro i passeggeri in ordine ai diritti loro spettanti in caso di mancato imbarco.

¹ Sul punto si rinvia a Marco Lopez de Ponzalo, *La tutela del passeggero nel regolamento CE n. 261/2004* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2006, 01, 203. Deiana M., *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo*, ISDIT, 2005.

² Pubblicato in G.U.C.E. 8 febbraio 1991, n. 36 entrato in vigore l'8 aprile 1991.

Il Regolamento in esame chiariva innanzitutto il concetto di *overbooking* aereo, precisando che per "volo sovrapprenotato" si intende un volo in cui il numero dei passeggeri in possesso di prenotazione confermata, e che si presentino all'accettazione entro il termine e alle condizioni richiesti, superi il numero dei posti disponibili sul volo medesimo. L'applicazione del presente Regolamento veniva poi ad essere circoscritta ai soli voli di linea in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dallo Stato in cui ha sede il vettore aereo, dalla nazionalità del passeggero e dal luogo di destinazione.

Non appare superfluo specificare il concetto di "volo di linea"³. Si tratta di un volo caratterizzato, innanzitutto, dal fatto di essere effettuato a titolo oneroso con un aeromobile adibito al trasporto di passeggeri (o di passeggeri e di merci e/o di posta), in condizioni tali che i posti siano messi in vendita al pubblico direttamente dal vettore aereo o dai suoi agenti autorizzati. In secondo luogo, altro connotato del volo di linea è dato dall'essere organizzato in modo da assicurare il traffico tra due o più punti, o in base ad un orario pubblicato o con voli tanto regolari o frequenti da costituire una serie sistematica evidente.

Il Regolamento CE 295/91 prevedeva dunque la tutela da accordare ai passeggeri, in possesso di un biglietto valido e di una prenotazione confermata, che si fossero presentati all'imbarco nel termine previsto ed ai quali fosse negato l'accesso al volo di linea sovrapprenotato.

La disciplina posta dal summenzionato Regolamento Ce si incentrava sull'imposizione, a carico dei vettori aerei, dell'obbligo di fissare le regole, alle quali autovincolarsi, per l'imbarco dei passeggeri in caso di volo sovrapprenotato, precisando che tali regole dovevano essere poste a disposizione del pubblico nelle agenzie e presso i banchi di accettazione del vettore.

Nella predisposizione di tali regole, secondo il Consiglio, il vettore aereo avrebbe dovuto prevedere l'eventualità di domandare se vi fossero passeggeri disposti a rinunciare alla propria prenotazione in cambio di una compensazione. E, in ogni caso, si raccomandava agli Stati membri di valutare la rilevanza di particolari situazioni cui fosse opportuno accordare preferenza (per esempio, persone con difficoltà di movimento o bambini non accompagnati).

Il sistema di tutela predisposto, a favore del passeggero, dal Regolamento in esame si incentrava, innanzitutto, sull'attribuzione della facoltà di scelta tra: il rimborso del prezzo del biglietto per la parte di viaggio non effettuata; un volo alternativo quanto prima possibile fino alla destinazione finale; un volo alternativo ad una data successiva. Nonché, a prescindere

³ Dottrina statunitense, generalmente accolta in Italia, ritiene che il discrimine sia da individuare nella natura del volo, se di linea, e quindi fungibile, o non di linea, e quindi non sostituibile con successivo volo nel *timetable* del vettore. Altro elemento individuato dalla dottrina italiana è poi quello del tempo di riavviamento. Difatti, pur se il volo fosse di linea, appare necessario ritenere che la sua mancata sostituzione, entro un tempo congruo, faccia venir meno l'interesse alla partenza, e, quindi, integri un inadempimento totale, necessariamente diverso da un ritardo, che configura, al contrario, un inesatto adempimento. Sul punto BUSTI S., *cit.*, pag. 479-480; ROMANELLI G., *Il trasporto aereo di persone*, 1959, Padova.

dalla scelta fatta, nella corresponsione da parte del vettore di una compensazione minima⁴.

Ancora, il Regolamento stabiliva l'obbligo per il vettore aereo di offrire gratuitamente, ai passeggeri cui fosse negato l'imbarco, il rimborso delle spese per una telefonata, pasti e rinfreschi in congrua relazione alla durata dell'attesa, e la sistemazione in albergo nel caso in cui fosse necessario uno o più pernottamenti⁵.

Naturalmente, era fatta salva la possibilità per il passeggero di ricorrere alle competenti autorità per il risarcimento del danno ulteriore⁶. Sul punto la giurisprudenza di merito ha frequentemente affermato la responsabilità del vettore aereo⁷.

2.1. Il Regolamento CE 261/04.

Il 17 febbraio 2005 è entrato in vigore il Regolamento CE 261/04 del Parlamento europeo e del Consiglio⁸, che ha abrogato e sostituito il previgente Regolamento CE 295/91.

Il Regolamento del 2004, rispetto al precedente Regolamento del 1991, implementa la protezione del passeggero sotto una pluralità di aspetti, ed in particolare: attraverso l'estensione dell'ambito applicativo della normativa ad ulteriori tipologie di voli aerei; attraverso la previsione dell'applicazione della normativa, oltre che alla fattispecie del negato imbarco, alle fattispecie della cancellazione del volo e del ritardo; attraverso l'aumento dell'importo

⁴ Il Regolamento CE 295/91 fissava tale compensazione minima in 150 ECU per i voli fino a 3500 km, e in 350 ECU per i voli oltre i 3500 km. Il Regolamento precisava inoltre che, qualora il vettore avesse offerto un volo alternativo sino alla destinazione finale, la cui ora d'arrivo non eccedesse quella programmata per il volo inizialmente prenotato di 2 ore per collegamenti sino a 3500 km e di 4 ore per collegamenti oltre i 3500 km, le compensazioni potessero essere ridotte del 50 %.

⁵ L'art. 6 comma 1 Reg cit. precisava inoltre che "qualora una città o una regione sia servita da più aeroporti ed un vettore aereo offra ad un passeggero cui sia stato negato l'imbarco un volo per un aeroporto alternativo all'aeroporto di destinazione prenotato dal passeggero, le spese di spostamento tra gli aeroporti alternativi o verso una destinazione alternativa in prossimità, convenuta con il passeggero, sono a carico del vettore aereo".

⁶ Si rinvia a Michele M. Comenale Pinto, *Giurisdizione ed effettività della tutela del passeggero*, in *Giust. civ.* 2007, 1, 175.

⁷ La condotta della compagnia aerea, che consapevolmente mette in atto la pratica dell'overbooking, è qualificabile come dolo eventuale o indiretto, la qual cosa consente la risarcibilità anche dei danni imprevedibili. Giud. pace Cagliari, 25 marzo 2005, in *Dir. trasporti* 2007, 2, 625 (s.m.). Giud. pace Cagliari, 27 giugno 2003, in *Riv. giur. Sarda* 2004, 178 (nota di FARCI).

La compagnia aerea che pratica l'"overbooking" è responsabile sia di inadempimento contrattuale che per fatto illecito ex art. 1440 c. c., ed è tenuta pertanto al risarcimento dei danni al passeggero. Giudice di pace Cagliari 23 ottobre 2001 in *Foro it.* 2004, I, 313. In caso di overbooking, la compagnia aerea è responsabile per il danno economico patrimoniale subito dal passeggero, nonché per quello "da stress", da determinare in via equitativa.

Giud. pace Porto Torres, 16 febbraio 1999, in *Dir. trasporti* 2001, 185 (nota di Tullio).

⁸ Pubblicato in G.U.C.E. il 17 febbraio 2004, L 46; in vigore dal 17 febbraio 2005.

delle compensazioni pecuniarie; attraverso la previsione di ulteriori forme di assistenza al passeggero.

Scopo dichiarato dell'intervento del Legislatore comunitario è quello di garantire ai passeggeri un livello di protezione più elevato riguardo ai casi di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardi prolungati, nella consapevolezza dei gravi disagi e fastidi che tali evenienze recano con sé.

Infatti, malgrado il Regolamento CE 295/91 avesse istituito un regime di base per la protezione dei passeggeri in caso di negato imbarco nei trasporti aerei di linea, il numero di persone non consenzienti alle quali veniva negato l'imbarco continuava ad essere eccessivamente elevato, come pure il numero delle persone il cui volo veniva cancellato senza preavviso o che subivano ritardi prolungati.

In primo luogo, il Regolamento CE 261/04 incide sull'ambito applicativo della normativa comune in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri, prevedendo che siffatta normativa dovrebbe trovare applicazione, oltre che per i passeggeri dei voli di linea, anche per quelli dei voli non di linea, compresi quelli dei circuiti di viaggio "tutto compreso". L'omogeneizzazione della disciplina, del resto, trova la propria spiegazione nel fatto che la linea di demarcazione tra servizi di trasporto aereo di linea e non di linea tende oramai ad attenuarsi.

In secondo luogo, l'ambito applicativo della normativa comune viene ulteriormente estesa per effetto dell'affermazione secondo la quale la protezione accordata ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in uno Stato membro deve essere accordata anche ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un Paese terzo verso un aeroporto situato in uno Stato membro, se il volo è operato da un vettore comunitario.

Dall'ambito applicativo del Regolamento vengono invece esclusi i casi di trasporto aereo a titolo gratuito o a tariffa ridotta non accessibile, direttamente o indirettamente, al pubblico. Tuttavia, precisa l'art. 3 Reg. cit., rientrano nell'ambito applicativo del Regolamento i passeggeri titolari di biglietti emessi nel quadro di un programma Frequent Flyer o di altri programmi commerciali dei vettori aerei o degli operatori turistici.

Con specifico riferimento alla fattispecie del **negato imbarco**, il Regolamento CE 261/04 impone al vettore aereo, nel caso in cui egli possa ragionevolmente prevedere di dover negare l'imbarco su un volo ad un certo numero di persone, di fare in primo luogo appello ai passeggeri che, in cambio di benefici da concordare tra il passeggero interessato e il vettore aereo, siano disposti a rinunciare volontariamente alla prenotazione. La finalità di questa prescrizione è chiaramente quella di ridurre il numero dei passeggeri non consenzienti a cui viene negato l'imbarco⁹.

⁹ Cfr. Corte giustizia CE sez. II, 25 luglio 2008, n. 237, in *Diritto & Giustizia* 2008, secondo cui l'art. 3 n. 1, lett. a), del regolamento (Ce) 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di imbarco negato, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (Cee) 295/91, deve essere interpretato nel senso che esso non si applica alla situazione di un viaggio di andata e ritorno nella quale i passeggeri inizialmente partiti da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro assoggettato alle disposizioni del trattato Ce ritornano a tale aeroporto con un volo in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo. La circostanza che il volo di andata e il volo di ritorno siano oggetto di un'unica prenotazione è priva di rilevanza

Qualora i passeggeri volontari non siano in numero sufficiente a consentire l'imbarco dei rimanenti passeggeri titolari di prenotazione, il Regolamento consente al vettore aereo di negare l'imbarco ai passeggeri non consenzienti, con l'obbligo di versare la compensazione pecuniaria e prestare l'assistenza previste ai successivi artt. 7, 8 e 9 Reg. cit.

La compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 Reg. cit. (c.d. *compensation*) consiste nel versamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento forfetario del danno subito. Si parla comunemente di risarcimento del danno, e non di indennizzo, in ragione del fatto che la fattispecie del denegato imbarco viene inquadrata tra gli atti illeciti contrattuali (piuttosto che tra gli atti leciti dannosi)¹⁰.

L'importo è pari a duecentocinquanta euro per le tratte aerei inferiori o pari a millecinquecento chilometri; a quattrocento euro per le tratte intracomunitarie superiori a millecinquecento chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra millecinquecento e tremilacinquecento chilometri; a seicento euro per tutte le tratte diverse da quelle indicate. Se ai passeggeri viene offerto un volo alternativo il cui orario non eccede, rispettivamente per le tre categorie di tratte su indicate, le due, le tre o le quattro ore di ritardo, gli importi dovuti a titolo di compensazione si riducono della metà.

Ai sensi dell'art. 8 reg. cit., in aggiunta alla compensazione pecuniaria, il passeggero può, a sua scelta, ottenere:

- o il rimborso entro sette giorni del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato acquistato, per la parte di viaggio non effettuata e per la parte di viaggio già effettuata se il volo è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero; nonché, se del caso, un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile;
- l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile;

ai fini dell'interpretazione di tale disposizione. Corte giustizia CE sez. IV, 10 luglio 2008, n. 173, in *Publica* 2008, afferma: in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, l'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, che istituisce regole comuni e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, deve essere interpretato nel senso che esso non si applica alla situazione di un viaggio di andata e ritorno nella quale i passeggeri inizialmente partiti da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro assoggettato alle disposizioni del Trattato CE ritornano a tale aeroporto con un volo in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo. La circostanza che il volo di andata e il volo di ritorno siano oggetto di un'unica prenotazione è priva di rilevanza ai fini dell'interpretazione di tale disposizione.

¹⁰ Maggiolo M, *Overbooking, ritardo e cancellazione del volo: contratto, compensazione, responsabilità* in atti del Convegno "Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea, Sassari 15-16.04.05. Giordo A., *Riflessioni giuseconomiche intorno al reg. CE n. 261/2004*, in *Dir. Turismo*, n. 1/07, pag. 12 ss., Ipsoa, Milano. Pozzi C., *La nuova disciplina dell'overbooking nel regolamento n. 261/2004 e nell'interpretazione della Corte di Giustizia*, in *Resp. civ. e prev.*, n.07, pag. 1353 ss..

- l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda della disponibilità di posti.

Va anche tenuto presente che, secondo le previsioni del Regolamento, se una città è servita da più aeroporti ed un vettore aereo operativo offra ad un passeggero l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero, le spese di trasferimento del passeggero dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto per il quale era stata effettuata la prenotazione o ad un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero, sono a carico del vettore aereo operativo.

Ancora, ai sensi dell'art. 9 Reg. cit. il passeggero cui sia stato negato l'imbarco ha il diritto di ottenere, a titolo gratuito:

- a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa;
- alla sistemazione in albergo, qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o qualora sia necessario un ulteriore soggiorno, rispetto a quello previsto dal passeggero;
- al trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione (albergo o altro);
- a due telefonate o messaggi via fax, telex o posta elettronica.

Quanto alla fattispecie della **cancellazione del volo**¹¹ (con ciò intendendosi la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto), ai passeggeri interessati è innanzitutto offerta l'assistenza del vettore operativo prevista dall'art. 8 Reg. cit.¹²

In secondo luogo, i passeggeri interessati hanno diritto all'assistenza prevista dall'art. 9 Reg. cit., con la precisazione secondo cui il diritto alla sistemazione in albergo e al trasporto tra l'aeroporto ed il luogo di sistemazione spetta loro, in caso di scelta di un volo alternativo, solo qualora l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il

¹¹ Corte giustizia CE sez. IV, 22 dicembre 2008, n. 549, in *Diritto & Giustizia* 2009 (s.m.) (nota di Valerini), secondo cui un problema tecnico occorso ad un aeromobile che comporta la cancellazione di un volo non rientra nella nozione di "circostanze eccezionali" di cui all'art. 5 del Regolamento Ce n. 261/04, salvo che detto problema derivi da 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. Né, peraltro, il rispetto dei requisiti minimi di manutenzione di un aeromobile è di per sé sufficiente per dimostrare che il vettore abbia adottato tutte le misure del caso ai sensi dell'art. 5 Reg. Ce n. 261/04, e tale, pertanto, da liberare il detto vettore dall'obbligo di pagare una compensazione pecuniaria, previsto dagli art. 5 n. 1, lett. c) e 7 n. 1, del citato regolamento. Giud. pace Palermo sez. V, 27 dicembre 2007 in *Redazione Giuffrè* 2008, afferma che in tema di ritardo ingiustificato di un volo aereo, il passeggero ha diritto al risarcimento dei danni patrimoniali in conformità con il regolamento Ce 261/2004, mentre non ha diritto al risarcimento dei danni non patrimoniali per il limite costituito dalla previsione dell'art. 2059 c.c. e stante l'impossibilità di ricondurre lo stesso nell'ambito di quello esistenziale per la cui configurabilità è necessaria la lesione di un diritto costituzionalmente garantito.

¹² Per una disamina sul punto si veda Vernizzi S., *La cancellazione del volo: considerazioni generali e indicazioni emergenti dalle recenti innovazioni legislative*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 10/06, pag. 1655 ss.

nuovo volo sia rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato.

Il passeggero ha inoltre diritto alla compensazione pecuniaria prevista dall'art. 7 Reg. cit., a meno che non ricorra uno dei seguenti casi:

- i passeggeri siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure

- i passeggeri siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario di arrivo previsto; oppure

- i passeggeri siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario di arrivo previsto.

Il vettore aereo, inoltre, non è tenuto a pagare la compensazione pecuniaria se fornisce la prova liberatoria che la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali (quali per esempio l'instabilità politica, le condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo, i rischi per la sicurezza, gli scioperi del personale aeroportuale), che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

In ordine alla fattispecie del **ritardo del volo**, il Regolamento CE 261/04¹³ prende in considerazione l'ipotesi in cui il vettore aereo possa ragionevolmente prevedere che il volo subirà un ritardo, rispetto all'orario di partenza previsto, di due o più ore per le tratte pari o inferiori a millecinquecento chilometri; o di tre o più ore, per le tratte intercomunitarie superiori a millecinquecento chilometri e per tutte le altre tratte aeree comprese tra millecinquecento e tremilacinquecento chilometri; o di quattro o più ore per tutte le altre tratte che non rientrano nei due casi appena indicati¹⁴.

¹³ In tema di recepimento del regolamento si segnala Corte giustizia CE, 14 giugno 2007, n. 333 in *Diritto & Giustizia* 2007, che condanna la Svezia è stata condannata per non aver adottato, alla data di entrata in vigore, il 17 febbraio 2005, del regolamento 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione del regolamento stesso.

¹⁴ Tribunale Mondovì, 9 maggio 2008, in *Redazione Giuffrè* 2008, secondo cui in tema di risarcimento del danno da vacanza rovinata per ritardo del volo aereo, il vettore, una volta riconosciuto quale responsabile del danno, non può limitarsi a versare la compensazione pecuniaria prevista dal regolamento comunitario, ma deve essere condannato a risarcire l'intero danno subito dal contraente che tenga, quindi, conto dello stato di stress procurato al viaggiatore, della perdita della coincidenza, dell'eventuale smarrimento del bagaglio e dei giorni di vacanza non utilizzati.

In queste ipotesi, il vettore aereo è tenuto a prestare ai passeggeri l'assistenza prevista dall'art. 9 Reg. cit., ma al passeggero che abbia optato per un volo alternativo, la sistemazione in albergo e il trasporto tra l'aeroporto ed il luogo di sistemazione spetta solo qualora l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo sia rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato.

Se il ritardo è pari o superiore a cinque ore, il vettore deve provvedere al rimborso del prezzo del biglietto secondo le modalità e i tempi previsti dal Regolamento.

In tutte le fattispecie esaminate (negato imbarco, cancellazione del volo, ritardo prolungato), resta comunque salvo il diritto del passeggero al risarcimento del danno ulteriore, secondo la disciplina in materia di responsabilità per inadempimento contrattuale propria di ogni Stato membro (e, in particolare, secondo la regola generale secondo cui chi richiede il risarcimento dei danni subiti è tenuto a fornire la prova sia dell'*an* sia del *quantum debeat*). Ciò costituisce logica conseguenza del fatto che la normativa comunitaria in materia di compensazione ed assistenza degli utenti del trasporto aereo rappresenta il livello minimo di tutela per il passeggero, cui non è sottratta la possibilità di avvalersi degli ordinari strumenti di tutela contro l'inadempimento.

In giurisprudenza vedi per esempio Giudice di pace di Cagliari, sentenza del 15.5.2002, il quale afferma coerentemente che *"il danno derivante da overbooking è risarcibile secondo i parametri stabiliti dal regolamento comunitario, salvo che il passeggero non provi di aver subito un maggior danno"* (similmente, Giudice di pace di Casoria, sentenza del 7.2.2007 afferma che *"il Regolamento n. 261/04 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea dell'11 febbraio 2004 istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato. Essendo stato offerto, nel caso di specie, l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato la compagnia aerea avrebbe dovuto sostenere le spese di trasferimento dei passeggeri dall'aeroporto di arrivo a quello per il quale era stata effettuata la prenotazione"*).

Infine, il Legislatore italiano ha provveduto a dare attuazione al Regolamento CE 261/04 mediante l'emanazione del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69, recante *"Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento CE n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato"*.

Il d.lgs. 69/2006, in particolare, pone a carico delle compagnie aeree pesanti sanzioni pecuniarie qualora esse, in caso di negato imbarco per *overbooking*, cancellazione del volo o ritardo prolungato, non forniscano ai passeggeri la compensazione e l'assistenza previste dal Regolamento CE 261/04.

3. La verifica della Commissione europea sull'applicazione del Regolamento CE 261/04.

La Commissione europea, in data 4 aprile 2007, ha presentato una relazione (COM/2007/168) al Parlamento e al Consiglio europeo concernente i risultati delle verifiche condotte in ordine all'applicazione del Regolamento CE 261/04, in ottemperanza all'art. 17 del Regolamento stesso¹⁵.

La Commissione prende innanzitutto atto della scarsità dei dati raccolti presso gli Organismi Nazionali responsabili dell'Applicazione del Regolamento (c.d. ONA)¹⁶. Ciò è dovuto principalmente al fatto che i dati noti agli ONA concernono esclusivamente i reclami e le segnalazioni effettivamente effettuate dai passeggeri, sicché è ragionevole ritenere che i disservizi verificatisi siano in realtà in numero maggiore rispetto a quello risultante dai dati raccolti, in una misura percentuale che risulta impossibile calcolare. Ad ogni modo, i dati raccolti sulle denunce dei passeggeri, pur non essendo rappresentativi dal punto di vista statistico, contribuiscono a dare un'idea del comportamento delle compagnie aeree.

In secondo luogo, la Commissione rileva che malgrado la richiesta di fornire i dati relativi ai casi di negato imbarco, i vettori aerei si sono in larga misura rifiutati di collaborare dichiarando che si tratta di un aspetto che rientra nella strategia commerciale delle singole aziende.

Per quanto riguarda i dati relativi ai ritardi, invece, la Commissione ha potuto utilizzare quelli forniti periodicamente da Eurocontrol¹⁷.

Con riferimento al fenomeno del negato imbarco, dovuto alla pratica commerciale dell'*overbooking*, dai dati esaminati è risultato che le compagnie aeree non attuano ancora pienamente le prescrizioni del

¹⁵ L'art. 17 Reg. cit. dispone che "la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 1° gennaio 2007 in merito al funzionamento e agli effetti del presente regolamento, in particolare per quanto concerne: l'incidenza del negato imbarco e della cancellazione dei voli, l'eventuale estensione dell'ambito di applicazione del presente regolamento ai passeggeri che hanno stipulato un contratto con un vettore comunitario o titolari di una prenotazione di volo che fa parte di un circuito cui si applica la direttiva 90/314/CEE e che partono da un aeroporto di un paese terzo verso un aeroporto di uno stato membro, con voli non operati da vettori aerei comunitari, l'eventuale revisione degli importi delle compensazioni pecuniarie di cui all'art. 7 paragrafo 1. Se del caso la relazione è accompagnata da proposte legislative".

¹⁶ La figura degli Organismi Nazionali responsabili dell'Applicazione del Regolamento (c.d. ONA) è prevista dall'art. 16 del Regolamento, il quale stabilisce che "ogni Stato membro designa l'organismo responsabile dell'applicazione del presente regolamento per quanto riguarda i voli in partenza dagli aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti. Se del caso, tale organismo adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri. Gli Stati membri informano la Commissione circa l'organismo designato a norma del presente paragrafo. Fatto salvo l'articolo 12, ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato ai sensi del paragrafo 1 o presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione del presente regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio. Le sanzioni stabilite dagli Stati membri per violazioni del presente regolamento sono effettive, proporzionate e dissuasive".

¹⁷ I dati sono visionabili su www.eurocontrol.int/eCoda/portal.

Regolamento CE 261/04, ed in particolare non sempre attivano la procedura di appello ai volontari, prima di negare l'imbarco ai passeggeri.

Un problema applicativo dovuto alla mancanza di chiarezza del testo del Regolamento, poi, è quello relativo alla distinzione tra la fattispecie della cancellazione del volo e quella del ritardo prolungato, assoggettate dal Regolamento ad una disciplina differenziata specie in punto di *compensation*. In virtù della rilevata lacuna del testo normativo, le compagnie aeree usano qualificare come "ritardo" anche le fattispecie che, a rigore, dovrebbero essere classificate come "cancellazione", allo scopo di sottrarsi alla disciplina dettata dall'art. 7 del Regolamento in materia di compensazione pecuniaria¹⁸.

Altro problema legato all'ambiguità del testo normativo, concerne la corretta interpretazione della formula "circostanze straordinarie" che il Regolamento utilizza per indicare i casi in cui il vettore aereo è esonerato dall'obbligo di versare la compensazione economica¹⁹. Il Legislatore comunitario non definisce il concetto di "circostanze straordinarie", né fornisce un'elencazione tassativa delle circostanze rilevanti ai fini dell'esonero da responsabilità del vettore; l'elenco contenuto nel 14° considerando, infatti, è da ritenere meramente esemplificativo stante l'utilizzo dalla locuzione "in particolare"²⁰.

In proposito, la Commissione già nel 2005 aveva invitato i vettori aerei a non abusare della clausola di esonero della responsabilità in esame. Di fatto, l'estrema genericità della clausola, specie con riferimento alle ipotesi esemplificate nel 14° considerando, costituite dalle "improvvisi carenze del volo sotto il profilo della sicurezza" e dai "rischi per la sicurezza", consente alle compagnie aeree di invocare quasi sempre la sussistenza di siffatte

¹⁸ Il ritardo, nel reg. 261/04/CE, non riceve neppure una definizione ma, dalla struttura della norma di cui all'art. 6, appare chiaramente come un "ritardo alla partenza". Il ritardo all'arrivo, invece, compare nel regolamento in relazione alla cancellazione del volo, all'art. 5, come elemento di alcune cause di esonero della responsabilità, in relazione alla predisposizione di voli sostitutivi e al preventivo avviso dell'imminente cancellazione. Per una disamina sulla nozione di ritardo nel sistema di Montreal - Varsavia, nella disciplina europea ed in quella nazionale, con attenzione ai vari tipi di ritardo, si veda BUSTI S., *Contratto di trasporto aereo*, in *Trattato di diritto civile*, a cura di Cicu - Messineo.

¹⁹ L'art. 5 del Regolamento prevede, in relazione al caso della cancellazione del volo, che "il vettore aereo operativo non e' tenuto a pagare una compensazione pecuniaria a norma dell'articolo 7, se può dimostrare che la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso".

²⁰ Il 14° considerando del Regolamento, a sua volta, stabilisce che "come previsto ai sensi della convenzione di Montreal, gli obblighi che incombono ai vettori aerei operativi dovrebbero essere limitati o dovrebbero non applicarsi nei casi in cui un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Siffatte circostanze possono, in particolare, ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvisi carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo".

circostanze straordinarie allo scopo di sottrarsi agli obblighi economici in caso di cancellazione dei voli, con la conseguenza che oltre il 30 % dei reclami ha ad oggetto tale questione.

Altra norma del Regolamento, la cui genericità solleva una serie di problematiche, è quella contenuta nell'art. 8: in riferimento ai casi di negato imbarco e cancellazione del volo la norma prevede, in alternativa al rimborso del biglietto, la possibilità per il passeggero di richiedere "un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili". In relazione a questa norma, non è chiaro se il concetto di "condizioni comparabili" debba essere riferito, a tutela del passeggero, al diritto di quest'ultimo all'imbarco in una classe uguale a quella prenotata originariamente e con le medesime modalità di volo; oppure, a tutela del vettore aereo, alla necessità che il volo di riavvio debba avere per la compagnia aerea un costo comparabile a quello del volo prenotato. Il problema assume particolare rilevanza con riferimento alle compagnie *low cost*, le quali a differenza dei vettori tradizionali non sempre hanno la possibilità di riavviare i passeggeri agli stessi costi e con le stesse modalità. Sicchè, se si intendesse la formula "condizioni comparabili" come "equivalenza dei costi" per i vettori, nella maggior parte dei casi i clienti di compagnie *low cost* dovrebbero accettare il rimborso del biglietto e rinunciare alla possibilità di ottenere un volo alternativo.

Numerose sono le carenze che la Commissione ha riscontrato in ordine all'applicazione del Regolamento.

In ordine all'assistenza che i vettori aerei sono tenuti ad erogare a norma del Regolamento, la Commissione ha riscontrato che, nonostante il Regolamento non preveda alcuna differenziazione, quanto all'assistenza dovuta, a seconda del piano tariffario dei biglietti, le compagnie sono solite discriminare i passeggeri con biglietto economy rispetto ai passeggeri con biglietto business o first class, i quali ultimi vengono ad essere beneficiati di un'assistenza migliore.

Altra frequente infrazione riscontrata dalla Commissione, attiene alla violazione degli obblighi informativi che il Regolamento pone a carico dei vettori²¹. Come sottolinea la Commissione nella sua relazione, si tratta di una infrazione particolarmente grave perché l'ignoranza dei propri diritti impedisce ai passeggeri sia di rivendicare i vantaggi loro riconosciuti dal

²¹ L'art. 14 del Regolamento, rubricato "Obbligo di informare i passeggeri in merito ai loro diritti", dispone che "il vettore aereo operativo provvede affinché nella zona di registrazione sia affisso, in modo chiaramente visibile e leggibile per i passeggeri, un avviso contenente il testo seguente: *"In caso di negato imbarco o di volo cancellato o ritardato di almeno due ore, rivolgersi al banco di accettazione o alla porta di imbarco per ottenere il testo che enumera i diritti del passeggero, in particolare in materia di compensazione pecuniaria e di assistenza"*. Se nega l'imbarco o cancella un volo, il vettore aereo operativo presenta ad ogni passeggero interessato un avviso scritto contenente le regole in materia di compensazione pecuniaria ed assistenza ai sensi del presente regolamento. Analogo avviso è presentato ai passeggeri il cui volo subisce un ritardo di almeno due ore. Ai passeggeri vengono inoltre fornite per iscritto le informazioni occorrenti per prendere contatto con l'organismo nazionale designato di cui all'articolo 16. Per quanto concerne i non vedenti o gli ipovedenti, le disposizioni del presente articolo si applicano facendo ricorso a mezzi alternativi adeguati".

Regolamento (per esempio, in punto di assistenza, o di scelta di un volo alternativo, o in ordine all'obbligo di previo interpello dei volontari), sia di effettuare un successivo reclamo.

Altro problema riguarda il comportamento di molte compagnie *low cost* che, nei casi di negato imbarco o di cancellazione del volo, tendono a negare non solo i voli alternativi ma persino l'assistenza prevista dal Regolamento.

Il problema sul quale si concentra maggiormente l'attenzione della Commissione è, tuttavia, quello concernente l'efficienza degli Organismi Nazionali responsabili dell'Applicazione del Regolamento (c.d. ONA), la cui istituzione è obbligatoria ai sensi dell'art. 16 del Regolamento²².

Poiché il Regolamento non definisce compiutamente quali sono le competenze e i poteri degli ONA, ciò che si osserva è l'estrema varietà circa modalità e tempi di tutela dei passeggeri in un Paese o in un altro.

Per esempio, quanto ai poteri sanzionatori che l'art. 16 reg. attribuisce agli ONA, poiché il testo normativo si limita a richiedere che le sanzioni stabilite dagli Stati membri per violazioni del regolamento siano "effettive, proporzionate e dissuasive", ogni Stato ha diversamente inteso la portata della norma: così, mentre nella maggior parte degli Stati membri gli ONA possono irrogare esclusivamente sanzioni di natura amministrativa, in altri addirittura essi hanno il potere di irrogare sanzioni di natura penale (in Belgio, finanche la pena detentiva per i dipendenti della compagnia aerea sanzionata).

Inoltre, mentre alcuni ONA hanno il potere, oltre che di irrogare le sanzioni previste, di imporre al vettore sanzionato di versare una compensazione pecuniaria al passeggero, nella maggior parte dei casi quest'ultimo è costretto a procedere davanti alla competente Autorità giudiziaria per ottenere il risarcimento dei danni subiti.

Per non parlare, poi, delle difformità che si registrano tra un Paese e un altro in ordine ai tempi necessari per la decisione dei reclami o delle segnalazioni.

Nel trarre le sue conclusioni, la Commissione ritiene non utile al momento procedere ad una revisione del Regolamento CE 261/04 (come previsto dall'art. 17 reg.), proponendo piuttosto l'elaborazione, sentito il parere degli ONA, di una comunicazione interpretativa del Regolamento che consenta di superare i principali problemi applicativi rilevati dalla relazione.

In particolare, la Commissione auspica che, attraverso la collaborazione tra ONA e vettori aerei, sia possibile chiarire alcuni aspetti importanti quali: la fissazione dei criteri di discriminazione tra cancellazione del volo e ritardo; la determinazione di criteri - guida in ordine all'interpretazione della formula "circostanze eccezionali", quali cause di esonero della responsabilità del vettore aereo; l'applicazione concreta delle norme concernenti il diritto di riavviamento dei passeggeri.

²² In Italia l'ente preposto è l'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), istituito con il d.lgs. del 25.07.1997, n. 250.