

I DIRITTI DEI PASSEGGERI NEL TRASPORTO MARITTIMO E NELLE ALTRE MODALITÀ: UNIFORMITÀ E DIFFERENZE

MONICA BRIGNARDELLO*

SOMMARIO: 1. La tutela del passeggero nel diritto comunitario. – 2. I diritti dei passeggeri nel caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato (e di negato imbarco) nelle diverse modalità di trasporto. – 3. Uniformità di disciplina. – 4. Differenze sostanziali e formali.

1. *La tutela del passeggero nel diritto comunitario*

Da tempo l'attenzione del legislatore comunitario è rivolta a rafforzare i diritti del passeggero quale parte contrattuale debole, come tale bisognosa di particolare tutela. Questo obiettivo, che interessa tutte le modalità di trasporto, viene perseguito principalmente in tre modi:

a) anticipando in ambito comunitario il contenuto sostanziale di convenzioni internazionali sulla responsabilità del vettore, non ancora vigenti e non ancora ratificate da tutti gli Stati membri, estendendone il campo di applicazione ai trasporti nazionali

Come è noto, la responsabilità del vettore nelle diverse modalità di trasporto è attualmente disciplinata dalla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune regole per il trasporto aereo internazionale¹, dalla Convenzione di Berna del 9 maggio 1980, modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, concernente i trasporti ferroviari internazionali (c.d. COTIF CIV 1999)² e dalla Con-

* Professore associato nell'Università di Genova.

¹ I contributi della dottrina sulla Convenzione di Montreal del 1999 sono molto numerosi. Tra gli altri vedasi: L. ANCIS, *Il contratto di trasporto aereo*, in L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, pag. 910 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Riflessioni sulla nuova Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo*, in questa Rivista, 2000, pag. 798 ss.; P.M. DE LEON - W. EYSKENS, *The Montreal Convention: Analysis of Some Aspects of the Attempted Modernization and Consolidation of the Warsaw System*, in *Journ. Air Law Comm.*, 2001, pag. 1155 ss.; S. GATES, *La Convention de Montréal de 1999*, in *Rev. franç. droit aérien*, 1999, pag. 339 ss.; R.A. GONZALEZ-LEBRERO, *Montréal 1999 à travers une optique espagnole*, *ibidem*, pag. 447 ss.; J. HERMIDA, *The New Montreal Convention: the International Passenger's Perspective*, in *Air Space Law*, 2001, pag. 150 ss.; G. ROMANELLI, *Diritto uniforme dei trasporti e Convenzione di Montreal 1999*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, pag. 581 ss.; E.G. ROSAFIO, *Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999: problemi applicativi*, in *Dir. tur.*, 2004, pag. 10 ss.; M.G. SARMIENTO GARCÍA, *Estructura de la responsabilidad del transportador aéreo en el Convenio de Montreal de 1999*, in *Dir. trasp.*, 2004, pag. 687 ss.; L. TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, Napoli, 2006; T.J. WHALEN, *The New Warsaw Convention: The Montreal Convention*, in *Air space law*, 2000, pag. 12 ss.

² Sulla COTIF CIV 1999: S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, 2007; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, cit., pag. 1304 ss.

venzione di Atene del 13 dicembre 1974, come modificata dal Protocollo di Londra del 1° novembre 2002, sul trasporto marittimo dei passeggeri e dei loro bagagli (c.d. PAL 2002)³. Infine, per quanto riguarda la responsabilità del vettore nel trasporto stradale internazionale di persone è appena il caso di osservare che nessun rilievo di fatto assume la Convenzione di Ginevra del 1° marzo 1973 (c.d. CVR) in quanto, pur essendo in vigore, è stata ratificata da un numero davvero esiguo di Stati⁴.

La Convenzione di Montreal del 1999 trova applicazione, dal 28 giugno 2004, in tutti gli Stati membri. Prima peraltro di tale data, il legislatore comunitario, attraverso il Reg. (CE) n. 2027/1997 del 9 ottobre 1997, modificato dal Reg. (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002, aveva introdotto in ambito comunitario le disposizioni di tale Convenzione relative al trasporto di passeggeri e loro bagagli estendendole ai voli effettuati all'interno di ciascun Stato membro (art. 1)⁵.

Anche riguardo la COTIF CIV 1999 – in vigore tra gli Stati contraenti dal 1° luglio 2006, ma non ancora ratificata dall'Italia e da Stati membri⁶ – il legislatore comunitario ne ha recepito sostanzialmente il contenuto mediante il Reg. (CE) n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007 (art. 11)⁷ che trova applicazione, dal 4 dicembre 2009 (art. 37), in relazione a tutti i trasporti ferroviari (intracomunitari ed interni) svolti nell'Unione europea da vettori in possesso di licenza comunitaria (art. 2.1).

Infine con Reg. (CE) n. 392/2009 del 23 aprile 2009⁸ è stato disposto che le di-

³ Tra i vari studi sulla Convenzione PAL 2002 si segnalano: F. BERLINGIERI, *L'adozione del Protocollo 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 sul trasporto per mare di passeggeri e loro bagagli*, in questa *Rivista*, 2002, pag. 1498 ss.; ID., *Il Protocollo del 2002 alla Convenzione di Atene e l'assicurabilità del limite di risarcimento*, *ibidem*, 2007, pag. 322 ss.; ID., *Le convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione*, Milano, 2009, pag. 1131 ss.; M. CASANOVA, *La tutela del passeggero nella Convenzione di Atene*, in questa *Rivista*, 2006, pag. 1089 ss.; F. CASOLARI, *Le nuove regole internazionali per il trasporto via mare dei passeggeri e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. tur.*, 2003, pag. 380 ss.; P. GRIGGS, *Le Protocole d'Athènes*, in *Droit mar. franç.*, 2002, pag. 291 ss.; F. PERSANO, *Problematrice concernenti l'incorporazione della Convenzione di Atene del 2002 in materia di responsabilità dei vettori marittimi di persone nel diritto comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2007, pag. 205 ss.; E. RØSÆG, *News under the Athens Sun – New Principles and Lost Opportunities of the Athens Convention 2002*, in AA.VV., *Maritime and Transport Law, Scandinavian Studies in Law Volume*, n. 46, Stoccolma, 2004, pag. 154 ss.; 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, pag. 337 ss.

⁴ Sulla CVR e sulle ragioni del suo insuccesso cfr. S. BUSTI, *op. cit.*, pag. 387 ss.

⁵ L. ANCIS, *op. cit.*, pag. 1045 ss.; G. ROMANELLI, *Il regime di responsabilità del vettore aereo per infortunio del passeggero in base al Regolamento CE del Consiglio n. 2027/97*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, pag. 760 ss.; F. TAMBURINI, *Le novità introdotte dal Reg. (CE) n. 889/2002 e le ragioni connesse alla sua adozione*, in *Dir. trasp.*, 2003, pag. 831 ss.

⁶ Per informazioni aggiornate sullo stato delle ratifiche della COTIF CIV 1999 vedasi il sito web dell'OTIF (*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires*) <http://www.otif.org/>.

⁷ Vedasi riferimenti bibliografici di cui, *infra*, alla nota n. 14.

⁸ Sul Reg. (CE) n. 392/2009: F. BERLINGIERI, *The Athens Convention on the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea and the European Parliament Regulation (EC) No. 392/2009*, in questa *Rivista*, 2011, pag. 1125 ss.; S. BUSTI, *Il contratto di trasporto di persone*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2010, pag. 182 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, 2010, vol. I, pag. 385 ss.; A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in L. TULLIO - M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, cit., pag. 532 ss.

sposizioni della PAL 2002 (allo stato attuale non ancora in vigore), con le riserve e gli orientamenti IMO del 2006, troveranno applicazione, in presenza di determinati presupposti⁹, riguardo ai trasporti di passeggeri via mare internazionali ed altresì riguardo ai trasporti interni a ciascun Stato membro (artt. 1 e 2) dall'entrata in vigore della PAL stessa nell'Unione europea o, al più tardi, a decorrere dal 31 dicembre 2012 (art. 12).

b) introducendo a livello comunitario regole più favorevoli per i passeggeri rispetto a quanto previsto dalle convenzioni internazionali

Laddove le convenzioni internazionali lasciano margini di manovra agli Stati contraenti, il legislatore comunitario si è preoccupato di introdurre regole comuni in tutti gli Stati dell'Unione europea volte a rafforzare la tutela dei passeggeri. Così, solo per riportare un esempio, per quanto concerne gli anticipi di pagamento che il vettore aereo deve corrispondere agli aventi diritto in caso di morte o lesioni per far fronte ad immediate necessità economiche, la Convenzione di Montreal del 1999 – diversamente dalla PAL 2002 e dalla COTIF CIV 1999 che nulla dispongono in tal senso – prevede tale obbligo soltanto se il vettore aereo vi è tenuto in base alla propria normativa nazionale (art. 28), senza precisare il tempo massimo entro il quale egli deve provvedere al pagamento e l'ammontare minimo che deve corrispondere. Più puntuale è il Reg. (CE) n. 2027/1997 che impone suddetto obbligo a tutti i vettori aerei comunitari stabilendo che essi sono tenuti a corrispondere l'anticipo senza indugio o comunque entro quindici giorni dall'individuazione dell'avente diritto ed, in caso di morte del passeggero, devono erogare una somma pari almeno a 16.000 d.s.p. per passeggero (art. 5).

c) regolando aspetti che non trovano disciplina nelle convenzioni internazionali

La tutela dei passeggeri non può certo ritenersi soddisfacente se limitata a quanto disposto dalle convenzioni internazionali ciò in quanto esse si focalizzano principalmente sul risarcimento dei danni da morte e lesioni e dei danni ai bagagli, ma non considerano altri diritti dei passeggeri quali, ad esempio, il diritto ad ottenere informazioni e soprattutto i diritti a veder alleviati i disagi in caso di inadempimento o ritardato adempimento dei vettori. Aggiungasi che le convenzioni internazionali non prestano attenzione ai diritti delle persone disabili o a mobilità ridotta.

⁹ In base al disposto dell'art. 2, il Reg. (CE) n. 392/2009 “si applica a qualsiasi trasporto internazionale ai sensi dell'articolo 1, punto 9, della Convenzione di Atene e al trasporto via mare effettuato all'interno di un singolo Stato membro a bordo di navi appartenenti alle classi A e B ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 98/18/CE [n.d.r.: oggi art. 4 dir. 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 recante disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri], se: a) la nave batte bandiera di uno Stato membro o è registrata in uno Stato membro; b) il contratto di trasporto è stato concluso in uno Stato membro; o c) il luogo di partenza o di destinazione, in base al contratto di trasporto, è situato in uno Stato membro. Gli Stati membri possono applicare il presente Regolamento a ogni trasporto via mare effettuato all'interno di un singolo Stato membro”. Riguardo ai trasporti marittimi interni va peraltro tenuto presente che è prevista l'immediata estensione del campo di applicazione del Regolamento ai trasporti di cabotaggio operati da navi appartenenti alle classi A e B (art. 1.2), mentre per quanto concerne le navi di classe C e D viene attribuito alla Commissione la possibilità di presentare, entro il 30 giugno 2013, una proposta legislativa in tal senso (art. 1.3).

Da qui l'intervento del legislatore comunitario che, attraverso vari regolamenti, ha cercato di colmare i vuoti lasciati dal diritto internazionale.

Ad esempio, stante l'insuccesso della CVR, con Reg. (UE) n. 181/2001 del 16 febbraio 2011¹⁰ – destinato a trovare applicazione dal 1° marzo 2013 (art. 34) – è stata disciplinata in ambito comunitario la responsabilità del vettore stradale per decesso o lesioni dei passeggeri e danneggiamento del bagaglio (art. 7) nel trasporto stradale effettuato mediante autobus rispondente a determinati presupposti fissati dallo stesso Regolamento (art. 2)¹¹.

Al pari di quanto già previsto nel trasporto aereo, anche nel trasporto marittimo è stato introdotto, ad opera del già menzionato Reg. (CE) n. 392/2009, l'obbligo per il vettore di erogare al passeggero o all'avente diritto un anticipo di pagamento nel caso di morte o lesioni personali causate da un incidente marittimo per far fronte alle esigenze economiche immediate (art. 6) ed analoga disposizione è stata inserita nel Reg. (CE) n. 1371/2007 relativo al trasporto ferroviario (art. 13).

Vi è poi una crescente attenzione del legislatore comunitario alle esistenze delle persone disabili o a modalità ridotta i cui diritti sono oggi disciplinati in tutte le modalità di trasporto, segnatamente nel Reg. (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010 in relazione al trasporto marittimo (art. 7 e seguenti), nel Reg. (CE) n. 1107/2006 del 5 luglio 2006 in relazione al trasporto aereo, e nei Reg. (CE) n. 1371/2007 e Reg. (UE) n. 181/2011 in relazione rispettivamente al trasporto ferroviario (art. 19 e seguenti) ed al trasporto mediante autobus (art. 9 e seguenti)¹².

Infine i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato ed, in taluni casi, di negato imbarco sono oggetto di specifica regolamentazione comunitaria, aspetto questo su cui vorrei focalizzare l'attenzione.

2. *I diritti dei passeggeri nel caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato (e di negato imbarco) nelle diverse modalità di trasporto*

Dal quadro normativo richiamato si può notare che se da un lato è indubbio che nel corso degli anni in ambito comunitario la tutela del passeggero è stata note-

¹⁰ V. riferimenti dottrinali di cui, *infra*, alla nota n. 16.

¹¹ Come principio generale il Reg. (UE) n. 181/2011, “si applica ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari per categorie di passeggeri non determinate il cui punto d'imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro e la distanza prevista del servizio è pari o superiore a 250 km” (art. 2.1). Qualora invece la distanza sia inferiore, si applicano, ai sensi dell'art. 2.2, soltanto alcune disposizioni del testo normativo (segnatamente art. 4.2, articoli 9, art. 10.1, art. 16.1 lett. b), l'art. 16.2, l'art. 17.1 e 2, e artt. da 24 a 28). Inoltre, il Regolamento si applica, ad eccezione per alcune norme (artt. da 9 a 16, art. 17.3, nonché capi IV, V e VI), “ai passeggeri che viaggiano con servizi occasionali se il punto iniziale d'imbarco o il punto finale di sbarco del passeggero è situato nel territorio di uno Stato membro” (art. 2.3). Viene poi concesso agli Stati di escludere temporaneamente l'applicazione del Regolamento ai servizi regolari interni (art. 2.4) ed a determinati servizi regolari se una parte significativa di tali servizi, comportanti almeno una stazione di fermata, sia operata al di fuori del territorio comunitario (art. 2.5).

¹² Sui diritti delle persone disabili nelle varie modalità di trasporto: G. CAMARDA, *Il trasporto di disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, in questa Rivista, 2011, pag. 749 ss.; N.E. LUONGO, *Persons with Disabilities and their Right to Fly*, in *Air Space Law*, 2009, n. 3, pag. 149 ss.

volmente rafforzata in tutte le modalità di trasporto, dall'altro si è però oggi in presenza di una pluralità di fonti frammentate, risultanti da singoli e scollegati interventi normativi intervenuti in tempi diversi. Si ha cioè l'impressione che il legislatore comunitario proceda "saltellando" da una modalità di trasporto all'altra, senza perseguire un disegno unitario.

Mi sembra allora interessante confrontare le normative relative ai diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo, aereo, ferroviario e stradale in modo da valutare se, al di là delle specificità delle singole modalità, possano riscontrarsi elementi comuni tali da rendere possibile, in futuro, la sostituzione degli attuali testi normativi con un regolamento volto a disciplinare unitariamente i diritti dei passeggeri nelle varie modalità. Tale opera di confronto, se effettuata in relazione a tutti i diritti dei passeggeri (diritto ad essere informati, diritto ad ottenere un risarcimento dei danni per morte o lesioni o dei danni al bagaglio, diritti delle persone disabili, ecc.), andrebbe indubbiamente al di là dello spazio assegnato a questo mio intervento per cui mi limiterò, senza pretesa di completezza, ad alcune riflessioni che derivano dal confronto tra i quattro Regolamenti comunitari, già ricordati, che attualmente disciplinano i diritti dei passeggeri nelle varie modalità di trasporto nel caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato (e di negato imbarco) ossia: il Reg. (CE) n. 261/2004 relativo al trasporto aereo¹³; il Reg. (CE) n. 1371/2007 relativo al trasporto ferroviario¹⁴; il Reg. (CE) n. 1177/2010 relativo al trasporto marittimo¹⁵; il Reg. (CE) n. 181/2011 relativo al trasporto stradale effettuato mediante autobus¹⁶.

¹³ Stante i numerosissimi contributi relativi al Reg. (CE) n. 261/2004 si segnalano soltanto alcuni studi di autori italiani, rinviando, per approfondimenti, alle citazioni bibliografiche ivi contenute: S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti all'esecuzione del trasporto aereo di persone*, in L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, cit., pag. 1078 ss.; S. BUSTI, *Nuovi profili di tutela del passeggero nelle ipotesi di inadempimento o ritardo nel trasporto aereo*, in A. ANTONINI - B. FRANCHI (a cura di), *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, Milano, 2005, pag. 41 ss.; M. DEIANA (a cura di), *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005; 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, pag. 129 ss.; M. LOPEZ DE GONZALO, *La tutela del passeggero nel Regolamento CE n. 261/04*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2006, pag. 223 ss.; M. MAGGIOLO, *Overbooking, ritardo e cancellazione del volo: contratto, compensazione, responsabilità*, in L. MASALA - E.G. ROSAFIO (a cura di), *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, Milano, 2006, pag. 123 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, pag. 469 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Evoluzione del negato imbarco, della cancellazione del volo e del ritardo*, in R. TRANQUILLI LEALI - E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Milano, 2011, pag. 383 ss.

¹⁴ Sul Reg. (CE) n. 1371/2007: S. AMERIO, *La tutela del viaggiatore nel trasporto ferroviario: un'occasione (forse) perduta*, in *Contr. impr. eur.*, 2010, pag. 491 ss.; S. BUSTI, *Il contratto di trasporto di persone*, cit., pag. 196 ss.; P.G. DEMARCHI, *I disagi nel trasporto ferroviario: ritardi, lesione e morte del passeggero*, in P.G. DEMARCHI (a cura di), *I diritti del consumatore e la nuova class action*, Torino, 2010, pag. 185 ss.; A. DENTATO, *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Nuovo Regolamento dell'Unione europea*, Roma, 2010; V. PICCININI, *L'entrata in vigore del Regolamento CE n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi di passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito*, 2010, pag. 1773 ss.; N. ROMANA, *op. cit.*, pag. 1360 ss.

¹⁵ Sul Reg. (CE) n. 1177/2010: A. ZAMPONE, *op. cit.*, pag. 568 ss.

¹⁶ Sul Reg. (UE) n. 181/2011: G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, in L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, cit., pag. 1264 ss.

Prima di procedere ad effettuare tale confronto è appena il caso di osservare che di questi quattro Regolamenti soltanto il primo è ormai operativo da un numero di anni¹⁷ tale da aver consentito di mettere in risalto tutta una serie di problemi interpretativi sui cui in varie occasioni si è espressa la Corte di Giustizia¹⁸. La Commissione, a sua volta, ha pubblicato alcune relazioni¹⁹ dalle quali emergono alcune difficoltà applicative di detto Regolamento, arrivando quindi a prospettare la neces-

¹⁷ Il Reg. (CE) n. 261/2004 è entrato in vigore il 17 febbraio 2005 (art. 19).

Riguardo agli altri tre Regolamenti si ricorda che il Reg. (CE) n. 1371/2007 è entrato in vigore dopo due anni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e quindi dal 4 dicembre 2009 (art. 37), mentre gli altri due Regolamenti, allo stato attuale, non trovano ancora applicazione. Infatti il Reg. (CE) n. 1177/2010 si applicherà a decorrere dal 18 dicembre 2012 (art. 31) ed il Reg. (UE) n. 181/2011 dal 1° marzo 2013 (art. 34).

¹⁸ Trattasi, in ordine temporale, delle seguenti pronunce:

- Corte di Giust. 13 ottobre 2011, C-83/10, in questa *Rivista*, 2012, 857, con nota di M. STUCCHI, *La Corte di Giustizia interviene nuovamente in tema di cancellazione del volo* e in *Dir. trasp.*, 2012, 193 ss. con nota di V. CORONA, *Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*;

- Corte di Giust. 12 maggio 2011, C-294/10, in questa *Rivista*, 2012, 852 e in *Dir. trasp.*, 2012, 169 ss. con nota di A. LIARDO, *Cancellazione del volo e compensazione: l'obbligo di organizzazione del vettore in caso di circostanze eccezionali*;

- Corte di Giust. 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, in questa *Rivista*, 2011, pag. 106 ss. con nota di M. STUCCHI, *La Corte di Giustizia interviene sui diritti dei passeggeri nel caso di ritardo del volo*; 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*; in *Riv. it. dir. tur.*, 2011, n. 1, 51 ss. con nota di S. VERNIZZI, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*;

- Corte di Giust. 22 dicembre 2008, C-549/07, in *Dir. trasp.*, 2009, 801 ss. con nota di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*; in *Riv. it. dir. tur.*, 2011, 49 ss. con nota di A. VALENTINI, *A margine della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea relativa al caso Wallentin v. Alitalia*; in *Danno resp.*, 2009, 827 ss. con nota di 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 *Giur. it.*, 2010, 303 ss. con nota di M. CIMMINO, *Responsabilità del vettore aereo, esonero dall'obbligo della compensazione pecuniaria e nozione di circostanze eccezionali*;

- Corte di Giust. 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*;

- Corte di Giust. 10 gennaio 2006, C-344/04, in *Dir. trasp.*, 2006, 850 ss. con nota di V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*; in *Dir. tur.*, 2006, pag. 154 ss. con nota di M. LOPEZ DE GONZALO, *I giudici comunitari confermano il nuovo "Regolamento overbooking"*.

Per ulteriori commenti alle sentenze della Corte di Giustizia sopra richiamate vedasi: K. ARNOLD - P. MENDES DE LEON, *Regulation (EC) 261/2004 in the Light of the Recent Decisions of the European Court of Justice: Time for a Change?!*, in *Air Space Law*, 2010, pag. 91 ss.; J. BALFOUR, *Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Reurites EC Regulation 261/2004*, *ibidem*, pag. 71 ss.; L. GIESBERTS - G. KLEVE, *Compensation for Passengers in the Event of Flights Delays. Interpretation of the Air Passenger Rights Regulation after the European Court of Justice Judgment of 19 November 2009*, *ibidem*, pag. 293 ss.; L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di Giustizia europea sul Reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp.*, 2009, pag. 367 ss.; C. VAN DAM, *Air Passenger Rights after Sturgeon*, in *Air Space Law*, 2011, pag. 259 ss.; J.J. WEGTER, *The ECJ Decision of 10 January 2006 on the Validity of Regulation 261/2004: Ignoring the Exclusivity of the Montreal Convention*, in *Air Space Law*, 2006 pag. 133 ss.

¹⁹ Vedasi la Comunicazione della Commissione del 4 aprile 2007, in COM(2007) 168 def. e la più recente Comunicazione del 11 aprile 2011, in COM(2011) 174 def.

sità di una sua rivisitazione²⁰. Eppure non sembra che l'esperienza non sempre positiva dell'applicazione del Reg. (CE) n. 261/2004, derivante da una formulazione poco chiara di alcune sue norme, sia più di tanto servita al legislatore comunitario per predisporre con maggior accuratezza analoghe disposizioni contenute negli altri tre Regolamenti emanati in tempi successivi, dimostrando, anche da questo punto di vista, un modo di procedere a "compartimenti stagni" con riferimento alle singole modalità di trasporto.

3. *Uniformità di disciplina*

Venendo ora al confronto dei quattro Regolamenti per cogliere gli elementi di uniformità nella disciplina comunitaria relativa alle varie modalità di trasporto, si può subito osservare che comune è l'obiettivo che il legislatore comunitario si è posto ossia quello di rafforzare la tutela dei passeggeri nei casi di inadempimento o ritardato adempimento dei vettori, dettando regoli uniformi valevoli in tutti gli Stati membri con conseguente superamento delle divergenze di disciplina presenti nei singoli ordinamenti giuridici nazionali.

Tale obiettivo traspare chiaramente nei preamboli di tutti i Regolamenti in esame. In particolare nel testo normativo più risalente, il Reg. (CE) n. 261/2004, è dato leggere che "l'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri" (1° considerando), senza peraltro alcun riferimento alle altre modalità di trasporto. Per converso nel successivo Reg. (CE) n. 1371/2007 i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario vengono inseriti nell'ambito di un approccio che va oltre la singola modalità come emerge dall'affermazione secondo cui "*nel quadro della politica comune dei trasporti*"²¹, è importante tutelare i diritti dei passeggeri in quanto utenti del trasporto ferroviario" (1° considerando). Il collegamento tra le varie modalità si fa ancora più evidente nel Reg. (CE) n. 1177/2010, in base al quale "l'azione dell'Unione nel settore del trasporto marittimo e delle vie navigabili interne dovrebbe essere rivolta, fra l'altro, a garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, *simile a quella offerta da altri modi di trasporto*"²² (1° considerando), affermazione questa testualmente riprodotta nel Reg. (UE) n. 181/2011 con riferimento ai diritti dei passeggeri nel trasporto stradale effettuato mediante autobus (1° considerando).

Un altro aspetto di uniformità si riscontra per quanto concerne le misure che i vettori sono obbligati ad adottare per alleviare i disagi dei passeggeri. Infatti, in tutte le modalità di trasporto i vettori, in linea generale, devono:

i) corrispondere a ciascun passeggero una compensazione pecuniaria per i disagi subiti consistente in un ammontare forfettario che prescinde dalla prova dell'esistenza di specifici danni;

²⁰ Vedasi il sito *web* http://ec.europa.eu/transport/passengers/air/air_en.htm.

²¹ Corsivo aggiunto.

²² Corsivo aggiunto.

ii) offrire a ciascun passeggero alternative ossia la prosecuzione del viaggio su un altro mezzo o la restituzione del prezzo del biglietto;

iii) assistere il passeggero durante il periodo di attesa attraverso la somministrazione gratuita di pasti e di bevande ed il pernottamento gratuito in albergo o altra struttura ricettiva, compreso il trasferimento dal *terminal* a detta struttura e viceversa nel caso in cui il passeggero non riesca a proseguire il viaggio lo stesso giorno;

iv) risarcire eventuali ulteriori danni che devono essere provati dal passeggero che ne fa richiesta.

4. *Differenze sostanziali e formali*

Se dunque il legislatore comunitario ha voluto, in relazione a tutte le modalità di trasporto, rafforzare la tutela dei passeggeri mediante la previsione di un obbligo, in capo ai vettori, di porre in essere determinate misure per ridurre i disagi, confrontando i quattro Regolamenti emergono però numerose differenze sia di ordine sostanziale (a) che formale (b)).

a) Per quanto concerne le *differenze sostanziali* si può innanzi tutto notare che il Reg. (CE) n. 1177/2010 prende in considerazione soltanto le ipotesi di cancellazione del viaggio della nave e di partenza ritardata, ma non i casi di negato imbarco. Ciò trova giustificazione nel fatto che la Commissione ha ritenuto che nel trasporto marittimo il negato imbarco rappresenta un fenomeno improbabile diversamente da quanto accade nel trasporto aereo²³, unica modalità in cui, non casualmente, il negato imbarco è accuratamente disciplinato²⁴. Dunque, in questo caso, la difformità di disciplina trova ragion d'essere nelle peculiarità delle singole modalità di trasporto.

Un'altra differenza concerne il fatto che mentre nel trasporto marittimo, così come in quello ferroviario e stradale, il vettore è tenuto a corrispondere una compensazione pecuniaria a favore del passeggero nel caso sia di cancellazione del viaggio sia di ritardo prolungato, nel trasporto aereo il Reg. (CE) n. 261/2004 prevede espressamente tale compensazione solo nella prima ipotesi. Peraltro la Corte di Giustizia²⁵, sul presupposto che i disagi che i passeggeri subiscono a causa della cancellazione di un volo e del ritardo prolungato sono assimilabili, ha affermato, andando un po' oltre rispetto al suo ruolo di mero interprete del diritto comunitario²⁶, che i passeggeri, che

²³ Sul punto cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 19 dicembre 2011, *Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto*, in COM(2011) 898 def., dove è dato leggere che “nel trasporto per vie navigabili e ferroviario le pratiche di diniego d'imbarco, in particolare per *overbooking* (prenotazioni in eccesso) sono finora risultate pressoché inesistenti. Pertanto, tale diritto non è previsto in quei modi” (punto 1.2).

²⁴ Vedasi art. 4 Reg. (CE) n. 261/2004.

²⁵ Corte di Giust. 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, cit.

²⁶ Non sono invero mancate critiche da parte della dottrina italiana secondo cui la sentenza della Corte di Giustizia rappresenta “un chiaro esempio di produzione normativa di tipo giurisprudenziale” (così M. STUCCHI, *op. cit.*, nota n. 22, pag. 114), generando “un certo sconcerto, anche perché promana da un'istituzione che non può dispensare giustizia secondo equità, ma che in-

subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore rispetto alla durata originariamente prevista dal vettore aereo, hanno diritto a reclamare la compensazione pecuniaria a meno che il vettore non riesca a dimostrare che il ritardo è dovuto a circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo. Per effetto dell'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia, rispetto alla quale i giudici nazionali non possono ovviamente discostarsi, oggi si può ritenere che, come si è già osservato, in tutte le modalità di trasporto i passeggeri abbiano gli stessi diritti nel caso di cancellazione del viaggio e di ritardo prolungato.

Tuttavia, nel momento in cui si considerano nel dettaglio le singole misure che i vettori marittimi, aerei, ferroviari e stradali devono adottare a favore dei passeggeri per ridurre i loro disagi, emergono numerose discordanze sul piano sostanziale (ed anche formale). Per quanto riguarda, ad esempio, l'obbligo del vettore di pagare una compensazione pecuniaria, si può notare come, a seconda della modalità di trasporto considerata, variano, tra l'altro, i casi in cui la compensazione pecuniaria non è dovuta, l'ammontare forfettario di tale compensazione talvolta rapportato alla lunghezza del viaggio e talaltra ad una certa percentuale del prezzo del biglietto, le modalità (contanti, assegni, buoni, ecc.) con cui la compensazione viene corrisposta, la presenza di una soglia minima al di sotto della quale la compensazione non è dovuta.

b) Le *differenze formali* sono davvero moltissime come si può notare non solo comparando tra loro i quattro Regolamenti in esame, ma anche confrontando il testo italiano di ciascun Regolamento con lo stesso testo nelle altre lingue.

Nell'impossibilità, in questo mio intervento, di illustrare in modo puntuale e completo tutte le numerose difformità, mi limiterò ad un solo esempio prendendo in considerazione le definizioni, che ciascun Regolamento riporta, dei termini maggiormente utilizzati, prestando particolare attenzione al Reg. (CE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri nel trasporto via mare.

Innanzitutto la presenza di alcune nozioni mi pare superflua come quella di "sinistro marittimo" che, secondo l'art. 3, lett. u), Reg. (CE) n. 1177/2010, comprende "il naufragio, il capovolgimento, la collisione o l'incaglio della nave, un'esplosione o un incendio a bordo o un difetto della nave". Invero è indubbio che il concetto di sinistro marittimo appaia di fondamentale importanza per quanto concerne l'obbligo del vettore marittimo di risarcire i danni derivanti da morte o lesioni del passeggero dato che la PAL 2002 prevede un diverso regime di responsabilità del vettore

vece, surrogandosi al legislatore comunitario, ha cercato di rimediare ad un Regolamento che ... nella sua applicazione si è rivelato decisamente imperfetto" (così V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo*, cit., pag. 128).

Valutazioni negative sono state sollevate anche dalla dottrina straniera che non ha tardato a porre in luce come il tentativo dei giudici comunitari di eliminare alcuni difetti del Reg. (CE) n. 261/2004 "raises questions of legitimacy, in particular when repair involves not negative control (ruling a provision void) but a positive re-writing of the rules" (cfr. K. LILLEHOLT, *Case: CJEU - Sturgeon and others*, in *Eur. Rev. Contr. Law*, 2010, pag. 188). Secondo altri Autori "the introduced judgment represents an extensive step, with is normatively hardly or not at all supported", il che "poses the question of whether here the ECJ is not crossing the borders of a permissible development of the law" (cfr. L. GIESBERTS - G. KLEVE, *op. cit.*, pag. 303).

a seconda che tali danni traggano o meno causa da un sinistro marittimo (ossia da un "incidente marittimo" secondo la terminologia adottata nella traduzione non ufficiale della Convenzione in appendice al Reg. (CE) n. 392/2009)²⁷. Tuttavia la definizione di sinistro marittimo non mi sembra assuma invece rilevanza riguardo ai disagi che il passeggero subisce per la cancellazione del viaggio della nave o per ritardo nella partenza della stessa tanto è vero che nell'articolato del Reg. (CE) n. 1177/2010 non compare più tale termine. Soltanto nell'art. 15.1, relativo al risarcimento delle perdite e danni subiti dalle attrezzature per la mobilità di persone disabili, si precisa che la colpa del vettore si presume quando i danni provengono da "incidente marittimo". In questo articolo ben si sarebbe potuto, a mio avviso, eventualmente precisare quali eventi rappresentano un incidente marittimo, senza inserire la definizione di sinistro marittimo nell'elenco di cui all'art. 3.

Per altro verso ritengo che il legislatore comunitario avrebbe potuto introdurre il significato di alcuni termini che sono ampiamente utilizzati nel Reg. (CE) n. 1177/2010, ma non risultano chiaramente definiti. Così, ad esempio, nel Regolamento non c'è traccia della nozione di "cancellazione" del viaggio della nave, nonostante il fatto che il testo normativo abbia ad oggetto, tra l'altro, proprio i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione (art. 1, lett. c)). Per converso il Reg. (CE) n. 261/2004 considera la "cancellazione del volo" come "la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto" (art. 2, lett. d)). La poco chiara formulazione della definizione ha dato origine a dubbi interpretativi tanto che la Corte di Giustizia, in una sentenza dell'ottobre 2011²⁸, ha precisato che la cancellazione di un volo deve essere interpretata nel senso di comprendere non solo il caso in cui l'aeromobile non sia partito, ma anche quello in cui sia decollato, ma, per qualsiasi ragione (quale potrebbe essere un guasto tecni-

²⁷ Ai sensi dell'art. 3 PAL 2002 "1. Il vettore è responsabile dei danni derivanti dalla morte o dalle lesioni personali subite da un passeggero a causa di un incidente marittimo nella misura in cui, per il suddetto passeggero, tali danni non siano superiori a 250.000 unità di conto [*n.d.r.*: diritti speciali di prelievo] per ogni singolo evento, a meno che il vettore non dimostri che l'incidente:

a) è dovuto a un atto di guerra, ad ostilità, a una guerra civile, a un'insurrezione o a un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e irresistibile;

b) è stato interamente causato da un atto o un'omissione intenzionale di un terzo.

Se e nella misura in cui i danni superano il suddetto limite, il vettore è ulteriormente responsabile a meno che non provi che l'evento dannoso non è imputabile a sua colpa o negligenza.

2. Il vettore è responsabile dei danni derivanti dalla morte o dalle lesioni personali subite da un passeggero per cause diverse da un incidente marittimo se l'evento dannoso è imputabile a sua colpa o negligenza. L'onere di provare la colpa o la negligenza spetta a chi promuove l'azione risarcitoria".

La stessa norma precisa che "5. Ai fini del presente articolo: *a)* per «incidente marittimo» si intende il naufragio, il capovolgimento, la collisione o l'incaglio della nave, un'esplosione o un incendio a bordo o un difetto della nave", definizione questa che è stata appunto testualmente riprodotta nell'art. 3, lett. *u)*, Reg. (CE) n. 1177/2010.

²⁸ Cfr. Corte di Giust. 13 ottobre 2011, C-83/10, cit. Ad avviso dei giudici comunitari "... la circostanza che il decollo sia stato garantito, ma che l'aereo sia poi rientrato all'aeroporto di partenza senza aver raggiunto la destinazione prevista dall'itinerario, fa sì che il volo, così come era inizialmente previsto, non può essere considerato effettuato" (punto 28).

co), sia stato costretto a rientrare nell'aeroporto di partenza ed i passeggeri siano stati trasferiti su altri voli. Poiché analoghe situazioni potrebbero verificarsi nel trasporto marittimo, sarebbe stato, a mio avviso, opportuno introdurre nel Reg. (CE) n. 1177/2010 una precisa nozione di cancellazione della partenza della nave.

Infine mi pare curioso constatare che, allorquando lo stesso termine è definito in modo sostanzialmente equivalente nei quattro Regolamenti, i vocaboli utilizzati sono però talvolta inspiegabilmente differenti. Si pensi alla figura del subvettore denominato “vettore operativo” nel Reg. (CE) n. 261/2004 riguardo al trasporto aereo, “vettore sostitutivo” nel Reg. (CE) n. 1371/2007 riguardo al trasporto ferroviario, “vettore di fatto” nel Reg. (CE) n. 1177/2010 riguardo al trasporto marittimo e “vettore esecutore” nel Reg. (UE) n. 181/2011 riguardo al trasporto stradale effettuato mediante autobus. In particolare il vettore aereo operativo rappresenta colui “che opera o intende operare un volo nell’ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un’altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero” (art. 2, lett. *b*), Reg. (CE) n. 261/2004), il vettore sostitutivo “un’impresa ferroviaria che non ha concluso un contratto di trasporto con il passeggero ma alla quale l’impresa ferroviaria che è parte del contratto ha affidato l’effettuazione totale o parziale del trasporto per ferrovia” (art. 3.3 Reg. (CE) n. 1371/2007), il vettore di fatto “un soggetto diverso dal vettore, che esegue effettivamente il trasporto, interamente o parzialmente” (art. 3, lett. *b*), Reg. (CE) n. 1177/2010) ed il vettore esecutore “una persona fisica o giuridica, diversa dal vettore, che esegue effettivamente la totalità o parte del trasporto” (art. 3, lett. *f*), Reg. (UE) n. 181/2011). Prendendo in considerazione gli stessi Regolamenti nelle altre lingue si può notare che nei testi inglese, francese e spagnolo i termini vettore di fatto e vettore esecutore sono indicati allo stesso modo (*performing carrier*, *transporteur exécutant*, *trasportista ejector*) ed in quello tedesco è utilizzata la stessa parola (*Ausführendes Beförderer*) anche in riferimento al vettore sostitutivo. Non si comprende allora, a mio avviso, il motivo per cui nei Regolamenti in lingua italiana siano utilizzati vocaboli diversi per individuare uno stesso soggetto.

In conclusione mi pare tutte le numerose differenze che emergono confrontando i quattro Regolamenti, nei limiti in cui non trovano giustificazione nelle specificità delle singole modalità di trasporto, rischiano di avere come effetto quello di creare nei passeggeri confusione circa i propri diritti in caso di inadempimento o di ritardato adempimento da parte dei vettori e quindi di non consentire di realizzare proprio quell’obiettivo, che il legislatore comunitario si è posto, di rafforzamento della tutela della parte contrattuale più debole.

Mi sento dunque di condividere l’approccio, formulato dalla Commissione nel Libro bianco del marzo 2011, recante “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti”²⁹, volto, in un primo momento, a “riunire i principi comuni applicabili ai diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto” ed a “chiarire ulterior-

²⁹ In COM (2011) 144 def. (segnatamente pag. 26).

mente i diritti esistenti”, per poi procedere, in una seconda fase, a “prendere in considerazione la possibile adozione di un regolamento quadro dell’Unione europea sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto”³⁰. Semplificando la normativa mi pare si potrà ottenere l’importante risultato di rendere i passeggeri più consapevoli dei loro diritti e quindi di fare in modo che tali diritti non rimangano sulla carta, ma possano essere in concreto esercitati.

³⁰ A tal fine alcuni mesi più tardi la Commissione ha pubblicato un’ulteriore Comunicazione (19 dicembre 2011, *cit.*) sui diritti dei passeggeri in tutti le modalità di trasporto. Nell’introduzione la Commissione ha subito posto in evidenza come, nonostante i risultati ottenuti, rimangano ancora da risolvere alcune questioni in quanto, da un lato, “il complesso dei diritti esistenti non è ancora attuato completamente o correttamente” e, dall’altro, “le autorità nazionali continuano ad applicare la normativa in modi diversi, confondendo i passeggeri e i vettori e falsando il libero mercato”. Pertanto la Commissione intende fornire “una sintesi chiara dei diritti e dei principi che si applicano a tutto il mondo del trasporto”, cercando altresì di individuare “alcune aree in cui è possibile giungere ad un’ulteriore convergenza della normativa attuale e colmare le lacune legislative”, pur tenendo conto delle specificità delle varie modalità di trasporto.