

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

STEFANO ZUNARELLI *

SOMMARIO: 1. Ambito di applicazione. – 2. I soggetti obbligati. – 3. La garanzia dell'accesso ai servizi di trasporto marittimo dei disabili e delle persone a mobilità ridotta. – 4. Obblighi del vettore e dell'operatore del terminale in caso di interruzione del viaggio. – 5. Obblighi dei vettori e degli operatori dei terminali in materia di gestione dei reclami.

1. *Ambito di applicazione*

Con il Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano per mare e per vie navigabili interne¹, le istituzioni comunitarie hanno inteso garantire anche nel settore del trasporto marittimo un livello di protezione dei passeggeri simile a quella offerta negli altri modi di trasporto². La rilevanza riconosciuta dai redattori del Regolamento agli interessi pubblici perseguiti mediante le disposizioni nello stesso contenute è dimostrata dal carattere non derogabile della normativa in questione. Sancisce, infatti, l'art. 6 che “i diritti e gli obblighi stabiliti dal presente regolamento non possono essere limitati né possono essere oggetto di rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto”.

La data a decorrere dalla quale la disciplina del Regolamento trova applicazione è indicata nel 18 dicembre 2012. Agli Stati membri, tuttavia, è attribuita la facoltà di esonerare dall'applicazione dello stesso per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della nuova disciplina “le navi della navigazione marittima di stazza inferiore alle 300 tonnellate lorde, utilizzate nei trasporti interni, a condizione che i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano adeguatamente garantiti dalla legislazione nazionale” (art. 2 comma 3).

La nuova disciplina si applica (art. 2 comma 1) ai passeggeri che viaggiano con servizi di trasporto commerciale di passeggeri per una distanza superiore a 500 metri³

* Ordinario di diritto della Navigazione presso l'Università di Bologna.

¹ Il testo del Regolamento (UE) n. 1177/2010 è pubblicato in *GUCE* n. L 334/1 del 17 dicembre 2010. Per un commento a questo Regolamento v. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, in questa *Rivista*, 2011, pag. 749 e A. ZAMPONE, *Il contratto marittimo di persone*, in *Codice dei Trasporti*, a cura di L. TULLIO e M. DEIANA, pag. 465 e ss.

² Cfr. il primo considerando.

³ Cfr. art. 2 comma 2 lett. b).

effettuati secondo un orario pubblicato⁴ a) il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, ovvero b) il cui porto di sbarco è situato in uno Stato membro se il servizio è effettuato da un vettore comunitario, vale a dire stabilito in uno Stato membro o che offra servizi di trasporto passeggeri da o verso il territorio di uno Stato membro⁵. La sede legale o operativa dell'impresa vettrice è quindi, sotto questo profilo, irrilevante. Il Regolamento si applica, inoltre ai passeggeri che viaggiano in una crociera, vale a dire un servizio di trasporto via mare o per vie navigabili interne effettuato esclusivamente a fini di svago o ricreazione, completato da alloggio o altri servizi di durata superiore a due giorni con pernottamento a bordo⁶, il cui porto d'imbarco è situato in uno di tali Stati. Sono esclusi, tuttavia, i passeggeri che viaggiano su navi autorizzate a trasportare fino a dodici passeggeri, su quelle del cui funzionamento è responsabile un equipaggio composto da non più di tre persone, su navi passeggeri storiche (o riproduzioni delle stesse), progettate prima del 1965, autorizzate a trasportare fino a trentasei passeggeri (art. 2 comma 2).

Agli Stati membri è data, poi, la facoltà di esonerare dall'applicazione del Regolamento per un periodo di due anni i servizi passeggeri previsti dagli obblighi di servizio pubblico o da contratti di servizio pubblico o dai servizi integrati⁷ "a condizione che i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano adeguatamente garantiti dalla legislazione nazionale" (art. 2 comma 4).

2. *I soggetti obbligati*

Come si vedrà, il Regolamento introduce una serie di obblighi inerenti all'esercizio dell'attività di trasporto marittimo, cui si aggiungono una serie di obblighi relativi alle attività svolte "a terra" direttamente connesse alla situazione in cui può venire a trovarsi il passeggero.

Per quanto concerne l'operatività più propriamente "marittima", il soggetto su cui si incentrano gli obblighi e le connesse responsabilità, è il vettore, definito come "una persona fisica o giuridica, diversa da un operatore turistico, un agente di viaggio o un venditore di biglietti, che offre servizi di trasporto passeggeri o crociera al pubblico"⁸. La figura appare sovrapponibile a quella che, nel contesto delle più recenti convenzioni internazionali di diritto uniforme relative al settore marittimo, viene identificato come il vettore contrattuale. Deve trattarsi, inoltre, di un operatore marittimo che operi direttamente sul mercato, vendendo i propri servizi di trasporto marittimo alla generalità dei passeggeri. Un armatore che concluda con un operatore turistico un contratto per l'utilizzazione della nave in esclusiva da parte di

⁴ Cfr. art. 3 lett. f).

⁵ Cfr. art. 3 lett. e).

⁶ Cfr. art. 3 lett. t).

⁷ Per "servizi integrati" si intendono "servizi di trasporto interconnessi all'interno di una determinata area geografica, con servizio d'informazione, emissione dei biglietti ed orari unici". Così l'art. 3 lett. g).

⁸ Cfr. art. 3 lett. d).

quest'ultimo, a beneficio unicamente dei viaggiatori che siano clienti dello stesso, non sembrerebbe assumere la veste di "vettore" ai sensi del Regolamento.

Il Regolamento non ignora la posizione del soggetto, diverso dal vettore contrattuale, che esegua (in tutto o in parte) la prestazione di trasporto marittimo (c.d. vettore di fatto). Al riguardo, con previsione di carattere generale applicabile a tutte le "parti di fatto"⁹, si stabilisce che "se l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente regolamento è stato affidato a un vettore di fatto, venditore di biglietti o altra persona", questi "è soggetto alle disposizioni del presente regolamento, incluse le disposizioni in materia di responsabilità ed esonerazione, per quanto riguarda l'obbligo in questione" (art. 5 comma 2). Il dato letterale potrebbe indurre a ritenere che il sorgere dell'obbligo in capo al vettore di fatto (così come alle altre parti di fatto), in via solidale con il perdurante obbligo in capo al vettore contrattuale¹⁰, sia subordinato ad uno specifico affidamento dello stesso da parte del vettore contrattuale ("è stato affidato"), deve presumersi nell'ambito del rapporto contrattuale tra tali soggetti intercorrente. Il sorgere di tale obbligo, pertanto, non sembrerebbe potersi ritenere di per sé discendere dalla semplice esecuzione da parte di un soggetto di talune delle prestazioni disciplinate dal Regolamento.

Una serie di obblighi e responsabilità sono, poi, posti a carico dell'operatore del terminale, identificato in "un organismo pubblico o privato ... responsabile dell'amministrazione e della gestione di un terminale portuale"¹¹, nonché a carico dell'operatore turistico, figura che risulta comprensiva sia dell'organizzatore che del rivenditore di viaggio, così come individuati dall'art. 2, paragrafi 2 e 3 della Direttiva 90/314/CEE¹².

3. *La garanzia dell'accesso ai servizi di trasporto marittimo dei disabili e delle persone a mobilità ridotta*

Uno dei principali obiettivi perseguiti con il Regolamento è quello di "fornire alle persone con disabilità ed alle persone a mobilità ridotta la possibilità di viaggiare via mare e per vie navigabili interne a condizioni simili a quelle di cui godono gli altri cit-

⁹ Cfr. la rubrica dell'art. 5.

¹⁰ Stabilisce, infatti, l'art. 5 comma 1 che "se l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente regolamento è stato affidato a un vettore di fatto, venditore di biglietti o altra persona, il vettore, agente di viaggio, operatore turistico o operatore del terminale, che ha affidato tali obblighi, resta in ogni caso responsabile degli atti e delle omissioni compiuti da tale persona nell'esercizio delle sue funzioni".

¹¹ Cfr. art. 7 lett. s. Si segnala come l'ambito riconducibile alla figura in questione sia condizionato dalle definizioni, invero assai ampie, di terminale portuale contenuta nell'art. 3 lett. k ("un terminale che dispone di un vettore o di un operatore di terminale, in un porto dotato di strutture quali banchi di accettazione, biglietteria o sale di ritrovo e personale per l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri...") e di porto, contenuta nell'art. 3 lett. j ("un luogo o un'area geografica cui siano state apportate migliorie e aggiunte strutture tali da consentire l'attracco di navi, da cui i passeggeri si imbarcano e sbarcano regolarmente").

¹² Cfr. art. 7 lett. q.

tadini”¹³. Al riguardo, il principio generale risulta sancito nell’art. 7, ai sensi del quale “un vettore, un agente di viaggio e un operatore turistico non può rifiutarsi di accettare una prenotazione, emettere o fornire altrimenti un biglietto o imbarcare una persona unicamente per motivi di disabilità o di mobilità ridotta”, dovendo invece offrire “le prenotazioni e i biglietti ... alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta senza costi aggiuntivi alle stesse condizioni applicabili a tutti gli altri passeggeri”.

Occorre tenere presente, comunque, che due precisi limiti all’applicazione di tale principio generale sono previsti dal successivo art. 8 comma 1, in relazione alle ipotesi in cui: a) l’imbarco della persona a ridotta mobilità sia rifiutato ai fini della osservanza di obblighi applicabili in materia di sicurezza stabiliti dalla normativa internazionale, dell’Unione Europea, nazionale o comunque dall’autorità al riguardo competente; b) la progettazione della nave o dell’infrastruttura e dell’attrezzatura del porto renda impossibile l’imbarco, lo sbarco o il trasporto della persona in questione in condizioni di sicurezza o concretamente realizzabili. Quest’ultima parte della disposizione si collega, peraltro, al limite di carattere generale alla portata degli obblighi derivanti dal Regolamento stabilito dall’art. 2 comma 5, in base al quale “nessuna disposizione del presente regolamento è intesa come prescrizione tecnica che impone a vettori, operatori dei terminali o altri enti obblighi di modifica o sostituzione delle navi, delle infrastrutture, dei porti e dei terminali portuali”.

La tutela fornita dal Regolamento ai passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta in possesso di regolare biglietto cui sia negato l’imbarco risulta, comunque, circoscritta al diritto ad ottenere il rimborso del biglietto o l’offerta di un trasporto alternativo¹⁴, ovvero (limitatamente ai servizi passeggeri, e quindi non nel caso di crociera) il trasporto gratuito dell’accompagnatore, in grado di fornire assistenza, alla cui presenza il vettore, l’agente di viaggio o l’operatore turistico abbiano condizionato l’ammissione a bordo della persona in questione, come consentito dall’art. 8 comma 4.

Taluni problemi appaiono suscettibili di sorgere in relazione all’ampiezza della definizione di “persona con disabilità” o “persona a mobilità ridotta” adottata dal Regolamento. Questa, infatti, viene identificata in “qualsiasi persona la cui mobilità sia ridotta, nell’uso del trasporto, a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o menomazione mentale, o di qualsiasi altra causa di disabilità o per ragioni di età, e la cui condizione richieda un’attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito a tutti i passeggeri per rispondere alle esigenze specifiche di detta persona”¹⁵. L’ambito estremamente vasto dei soggetti suscettibili di essere ricondotti a tale definizione, infatti, appare, quantomeno in astratto, suscettibile di potere dare luogo ad abusi.

I principali obblighi che gravano sui vettori e sugli operatori dei terminali in relazione ai passeggeri disabili e a mobilità ridotta sono quelli di informazione, met-

¹³ Cfr. il Sesto considerando.

¹⁴ Cfr. art. 8 comma 3.

¹⁵ Cfr. art. 3 lett. a).

tendo a disposizione del pubblico, anche per via informatica, le condizioni (che devono essere non discriminatorie) dell'accesso di tali persone al trasporto¹⁶; quello di fornire gratuitamente alle persone che, al momento della prenotazione o dell'acquisto anticipato del biglietto, abbiano informato il vettore delle loro specifiche esigenze l'assistenza necessaria, specificata negli Allegati II e III al Regolamento¹⁷ e, qualora abbiano gestito più di 100.000 movimenti di passeggeri nell'anno precedente, quello di elaborare norme di qualità per detta assistenza, stabilendo le risorse al riguardo necessarie¹⁸.

Per quanto concerne la responsabilità suscettibile di sorgere in capo al vettore ed all'operatore del terminale in relazione al trasporto di passeggeri inabili o a mobilità ridotta, merita di essere segnalata la previsione, contenuta nell'art. 15, concernente la responsabilità degli stessi per il "danno derivante dalla perdita o dal danneggiamento di attrezzature per la mobilità o altre attrezzature specifiche, usate da persone con disabilità o da persone a mobilità ridotta, se l'evento dannoso è imputabile a colpa o negligenza del vettore o dell'operatore del terminale", con la puntualizzazione che detta colpa "si presume quando i danni sono causati da un incidente marittimo". Occorre tenere presente, peraltro, che l'ammontare del risarcimento specifico dovuto, nelle ipotesi di cui si tratta, al passeggero "corrisponde al valore di sostituzione dell'attrezzatura in questione o, se del caso, ai costi di riparazione"¹⁹. La tutela fornita dalla norma in questione non sembra maggiore di quella già rinvenibile nella disciplina nazionale ed europea applicabile ed in quella prevista dalle convenzioni internazionali in materia di trasporto marittimo in relazione al bagaglio del passeggero, come dimostra l'espressa previsione della prevalenza, ove applicabile, della disciplina di cui all'art. 4 del Regolamento (CE) n. 392/2009²⁰. Al più, un elemento di maggiore garanzia appare forse rinvenibile nel carattere inderogabile (a favore del vettore) della disposizione ai sensi dell'art. 6 del Regolamento.

4. *Obblighi del vettore e dell'operatore del terminale in caso di interruzione del viaggio*

Il Regolamento, prevede, poi, una serie di obblighi generali che sorgono, nei confronti di tutti i passeggeri, in capo al vettore e, se del caso, all'operatore del terminale, nell'ipotesi di interruzione del viaggio. Si tratta, specificamente, di puntuali obblighi di informazione dei passeggeri in caso di cancellazioni e di partenze ritardate²¹, dell'obbligo di garantire gratuitamente, in caso di ritardo, non provocato da condizioni meteorologiche che mettano a rischio il funzionamento sicuro della nave²², eccedente una certa durata, pasti e bevande in congrua relazione al periodo del-

¹⁶ Cfr. art. 9.

¹⁷ Cfr. art. 10. L'obbligo in questione grava anche sugli operatori turistici, nell'ambito di loro competenza.

¹⁸ Cfr. art. 13.

¹⁹ Cfr. art. 15 comma 2.

²⁰ Cfr. art. 15 comma 3.

²¹ Cfr. art. 16.

²² Cfr. art. 20 comma 3.

l'attesa, nonché "una sistemazione adeguata a terra o a bordo" in caso di cancellazione o ritardo alla partenza che renda necessario un soggiorno (anche supplementare) di una o più notti²³. Si evidenzia come l'obbligo di fornire dette prestazioni incontri in ogni caso un limite sulla base di una valutazione di ragionevolezza, anche se il legislatore comunitario utilizza invero in relazione alle due menzionate ipotesi formule non identiche (rispettivamente "purchè siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti" e "allorché sia fisicamente possibile").

Nel caso in cui, si evidenzia, sia ragionevolmente prevedibile (e quindi già in un momento antecedente al verificarsi dell'evento) che un servizio passeggeri subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza superiore a novanta minuti il vettore è tenuto ad offrire immediatamente al passeggero la scelta tra il trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili non appena possibile e senza alcun supplemento e il rimborso del prezzo del biglietto²⁴. Laddove, poi, detto ritardo o cancellazione alla partenza si verificano effettivamente, "i passeggeri hanno diritto al trasporto alternativo o al rimborso del prezzo del biglietto"²⁵.

Per quanto concerne le conseguenze del ritardo all'arrivo nella destinazione finale (tale dovendosi ritenere quella prevista nel contratto di trasporto concluso col vettore) non provocato da condizioni meteorologiche che mettano a rischio il funzionamento sicuro della nave²⁶, i passeggeri possono richiedere al vettore una compensazione economica, il cui importo minimo è rapportato alla durata del ritardo ed a quella del viaggio, fatta in ogni caso salva la possibilità di prevedere contrattualmente compensazioni di importo più elevato, oltre che le modalità di corresponsione delle stesse²⁷.

Si pone, a questo punto, il problema di stabilire se l'azione spettante al passeggero per ottenere la compensazione prevista dalle disposizioni in precedenza ricordate si ponga come alternativa rispetto a quelle previste della normativa vigente in materia di contratto di passaggio marittimo, ovvero dalle altre norme applicabili, eventualmente anche in materia di responsabilità aquiliana, ovvero si cumuli con le stesse. Quest'ultima conclusione appare preferibile, ove si consideri la previsione di cui all'art. 21 del Regolamento. Stabilisce, infatti, detta norma che "le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicato il diritto dei passeggeri di rivolgersi ai tribunali nazionali, secondo la legislazione nazionale, per ottenere risarcimenti connessi a perdite dovute a cancellazione o ritardo dei servizi di trasporto anche a norma della Direttiva 90/314/CEE".

²³ Cfr. art. 17.

²⁴ Cfr. art. 18 comma 1.

²⁵ Cfr. art. 18 comma 2.

²⁶ Cfr. art. 20 comma 4. Al riguardo preme ricordare, in quanto di indubbia utilità in funzione della valutazione della portata della disposizione, i rilievi contenuti nel diciassettesimo e nel diciannovesimo considerando.

²⁷ Cfr. art. 19.

5. *Obblighi dei vettori e degli operatori dei terminali in materia di gestione dei reclami*

I vettori ed i gestori dei terminali sono tenuti ad istituire, ove non ne siano già provvisti, una procedura per il trattamento dei reclami connessi alla violazione dei diritti e degli obblighi contemplati dal Regolamento. Il passeggero è tenuto a presentare il reclamo entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio, mentre l'operatore interessato deve rispondere definitivamente in merito all'accoglimento o al rigetto del reclamo nei successivi due mesi (art. 24).

Un ulteriore organismo deve, poi, ai sensi del successivo art. 25, essere designato da ciascuno Stato membro come competente per la decisione in merito ai reclami che ogni passeggero è legittimato a presentare in merito a presunte infrazioni al Regolamento, il quale deve fornire una risposta motivata al reclamo entro un termine ragionevole. A ciascuno Stato membro è, al riguardo, lasciata la facoltà di prevedere che, in ogni caso, "in un primo tempo il passeggero trasmetta il reclamo al vettore del terminale e/o che l'organismo [in questione] ... funga da organo di appello per reclami irrisolti ai sensi dell'art. 24"²⁸. L'organismo in questione può, peraltro, coincidere con l'Organismo nazionale preposto alla (e responsabile della) esecuzione del Regolamento, in relazione ai servizi passeggeri ed alle crociere da porti situati nel proprio territorio che ciascuno Stato membro è tenuto a designare (o istituire) ai sensi del primo comma dell'art. 25. Ancorché la norma non lo specifichi, appare auspicabile che a detto Organismo nazionale sia, altresì, attribuito il compito di applicare le sanzioni che gli Stati membri sono tenuti a stabilire per le ipotesi di infrazioni delle disposizioni del Regolamento, secondo quanto previsto dall'art. 28.

²⁸ Cfr. art. 25 comma 3.