

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI**  
**SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE GIURIDICHE - XXXI ciclo**  
**Curriculum: Diritto dei Trasporti, delle Imprese e dei Sistemi Produttivi**

**IL CONFRONTO DELLA TUTELA DELLA PERSONA DISABILE E A  
MOBILITÀ RIDOTTA NEL TRASPORTO AEREO,  
MARITTIMO E TERRESTRE**

**Direttore: Chiar.mo Prof. Michele M. Comenale Pinto**

**Tutor: Chiar.mo Prof. Michele M. Comenale Pinto**

**Tesi di dottorato della Dott.ssa Laura Rosella Erba**

**Anno accademico 2017/2018**

*“Sono un uomo con una disabilità evidente in mezzo a tanti uomini con disabilità che non si vedono.”*

*Ezio Bosso*

*A chi mi ha concesso questa opportunità,  
alla mia famiglia  
e ai miei affetti*

*Semplicemente Grazie.*

## **ABSTRACT**

### **COMPARISON OF THE PROTECTION PROVIDED FOR THE DISABLED AND PERSONS WITH REDUCED MOBILITY IN AIR, MARITIME AND LAND TRANSPORT**

The research on real means of protection for the disabled in order to guarantee their right to mobility and access to means of transport has received growing attention of the international and national regulations in the last 20 years. The measures that have derived, both in the EU legal system and in the national legislation, aim at guaranteeing not only to the disabled but also to the "persons with reduced mobility" (p.r.m.) a full exercise of their right to mobility and free movement on conditions comparable to those granted to the other users.

The object of the present dissertation is, therefore, the comparison of the different sector-specific regulations that regulate the transport of all the persons that can be counted within the vast "p.r.m." category.

Upon careful evaluation of the points of contact as well as of the ongoing differences among the applicable regulations, we shall try to identify proposals, modifications and solutions (also of a practical nature) that are appropriate, at least, to foster (if not to attain yet) the level of uniformity desired by the EU institutions with the aim of achieving greater protection for the p.r.m.

## INDICE SOMMARIO

- **Cenni introduttivi**
  
- **Capitolo I: La tutela della persona disabile e della persona a mobilità ridotta nel trasporto aereo**

1. Premessa
2. Il Regolamento (Ce) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo;
3. L'Ambito di applicazione del reg. (Ce) n. 1107/2006;
4. La definizione “persona con disabilità” o “persona con mobilità ridotta” contenuta nel reg. (Ce) n. 1107/2006;
5. L'esibizione del certificato medico;
6. Il divieto di rifiutare il trasporto per motivi connessi alla disabilità: deroghe, condizioni speciali e dovere di informazione;
7. I requisiti di sicurezza e il “comfort” della p.m.r.;
8. Requisiti di sicurezza e numero massimo di p.m.r. trasportabili in un volo;
9. Le dimensioni dell'aeromobile e dei portelloni;
10. L'accompagnatore della p.m.r. nel trasporto aereo;
11. Il dovere di informazione della p.m.r.;
12. La designazione dei punti di arrivo e di partenza;
13. La trasmissione delle notifiche tra gli operatori del settore;
14. Il diritto all'assistenza negli aeroporti: le conseguenze dell'omessa notifica da parte della p.m.r.;
15. Il concetto dell'assistenza adattata “nella misura del possibile” alle esigenze del singolo passeggero;
16. La necessità dell'utilizzo di un cane da assistenza riconosciuto;
17. Le misure di assistenza delle p.m.r. poste a carico del gestore aeroportuale;

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

18. Il subappalto della fornitura dei servizi di assistenza da parte del gestore aeroportuale;
19. Le “norme di qualità” per l’assistenza alla p.m.r.;
20. La ripartizione del costo economico delle misure di assistenza per le p.m.r. tra i vettori e i gestori aeroportuali ed il finanziamento delle infrastrutture per la mobilità;
21. Le misure di assistenza delle p.m.r. poste a carico del vettore;
22. Profili problematici: il trasporto dell’ossigeno medico e le restrizioni al trasporto di attrezzature per la mobilità;
23. La formazione specifica sulla disabilità del personale alle dipendenze dei vettori e dei gestori aeroportuali;
24. La responsabilità per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità ed altre “attrezzature specifiche”;
25. La risarcibilità del danno non patrimoniale per la perdita del bagaglio;
26. La tutela della p.m.r. nel caso di ritardo, cancellazione del volo e denegato imbarco;
27. La risarcibilità dei danni morali: la difficile interazione tra reg. (Ce) n. 1107/2006 e la Convenzione di Montreal del 1999;
28. La legge 1° marzo 2006 n. 67, recante “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni”;
29. L’istituzione di un Organismo nazionale responsabile dell’applicazione del regolamento (Ce) n. 1107/2006;
30. La procedura di reclamo all’Organismo Nazionale responsabile dell’Applicazione e l’apparato sanzionatorio per le violazioni del reg. (Ce) n. 1107/2006;
31. La procedura di reclamo del passeggero all’ENAC;
32. Gli standard di qualità per i servizi di assistenza alle p.m.r. prestati dal gestore aeroportuale e dal vettore aereo;
33. Il d. lgs. 24 febbraio 2009 n. 24: La disciplina del procedimento sanzionatorio;
34. L’accertamento, la contestazione e l’irrogazione delle sanzioni per le violazioni del reg. (Ce) n. 1107/2006;

• **Capitolo II: La tutela della persona disabile e della persona a mobilità ridotta nel trasporto marittimo**

1. Premessa;
2. L'ambito di applicazione del reg. (Ue) 1177/2010;
3. La definizione di persona disabile e a mobilità ridotta;
4. Il divieto di rifiutare il trasporto per motivi connessi alla disabilità: deroghe, condizioni speciali e doveri di informazione;
5. L'accompagnatore della p.m.r. nel trasporto marittimo;
6. I diritti della p.m.r. all'accessibilità del trasporto e all'informazione;
7. Le misure di assistenza alla p.m.r. e gli allegati I e II del reg. (Ue) n. 1177/2010;
8. Le notifiche della p.m.r., la designazione di punti d'incontro e le "norme di qualità per l'assistenza";
9. La formazione specifica del personale alle dipendenze dei vettori e degli operatori dei terminali;
10. La responsabilità per la perdita ed il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità ed altre attrezzature specifiche;
11. La tutela del passeggero in caso di interruzione e cancellazione del viaggio;
12. L'istituzione di un Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (Ue) n. 1177/2010: l'inoltro dei reclami e il procedimento sanzionatorio;
13. L'accessibilità delle p.m.r. alla nave e alle infrastrutture portuali tra interventi strutturali e le "modifiche sostitutive";
14. La Direttiva 98/18/Ce relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri;
15. La direttiva 2003/24/Ce che modifica la direttiva 98/18/Ce del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri;
16. La direttiva 2009/45/Ce relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri;
17. Il quadro nazionale: il decreto legislativo 8 marzo 2005, n. 52;
18. La circolare n. 10/SM del 4 gennaio 2007 e il Piano d'azione nazionale per l'applicazione degli orientamenti sui requisiti di sicurezza per i p.m.r.;
19. Le Linee guida contenenti «prescrizioni tecniche per agevolare l'accessibilità e la mobilità a bordo delle navi impiegate in viaggi nazionali marittimi da parte delle persone a mobilità ridotta»;

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

20. La ripartizione degli oneri economici delle misure di assistenza previste dal reg. (Ue) n. 1177/2010;

• **Capitolo III: La tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto ferroviario**

1. Premessa;
2. Il Regolamento (Ce) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;
3. L'ambito di applicazione del reg. (Ce) n. 1371/2007;
4. La definizione di persona disabile e a mobilità ridotta;
5. Il diritto al trasporto della persona disabile o a mobilità ridotta e le sue deroghe;
6. L'obbligo di informazione per la persona disabile o a mobilità ridotta;
7. L'accessibilità di stazioni, banchine, materiale rotabile ed "altri servizi";
8. La predisposizione delle misure di assistenza a favore delle p.m.r.;
9. La notifica della richiesta di assistenza della p.m.r.;
10. La designazione dei punti di incontro per le p.m.r.;
11. Le condizioni alle quali è fornita l'assistenza alle p.m.r.;
12. Il risarcimento per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità o delle altre "attrezzature specifiche";
13. La formazione specifica sulla disabilità per il personale delle stazioni e delle imprese ferroviarie;
14. I diritti del passeggero in caso di ritardo, coincidenze perse o soppressioni del viaggio;
15. La presentazione dei reclami dei passeggeri per le violazioni del reg. (Ce) n. 1371/2007;
16. Le "norme minime di qualità del servizio";
17. Le sanzioni e gli organismi responsabili dell'applicazione del regolamento (ONA);
18. Il decreto legislativo n. 70/2014;

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

- **Capitolo IV: La tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto effettuato con autobus**

1. Premessa;
2. Il reg. (Ue) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus;
3. L'ambito di applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011;
4. Il diritto al trasporto della persona disabile o a mobilità ridotta e le sue deroghe;
5. L'accompagnatore della p.m.r. nel trasporto effettuato con autobus;
6. Il diritto all'informazione. e le "condizioni di accesso non discriminatorie" per il trasporto delle p.m.r.;
7. La predisposizione delle misure di assistenza a favore delle p.m.r.;
8. La formazione specifica sulla disabilità per il personale del vettore e degli enti di gestione delle stazioni;
9. Il risarcimento per la perdita o il danneggiamento di sedie a rotelle, attrezzature per la mobilità e dispositivi di assistenza;
10. I diritti del passeggero in caso di ritardo o cancellazione del viaggio;
11. La presentazione dei reclami dei passeggeri per le violazioni del reg. (Ue) n. 181/2011 e la designazione degli organismi responsabili dell'applicazione del regolamento (ONA);
12. L'apparato sanzionatorio: l'articolo 31 del reg. (Ue) n. 181/2011 ed il d. lgs. 169/2014;
13. La necessità di una più puntuale applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011;
14. La tutela della p.m.r. nella direttiva (Ue) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati;

- **Considerazioni conclusive**

- **Bibliografia**

- **Fonti normative e documenti**

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



## Cenni introduttivi

Secondo il Censis<sup>1</sup>, il totale delle persone disabili presenti in Italia si attesta sui 4,1 milioni (6,9% della popolazione, ed è destinata a raggiungere la quota di 4,8 milioni di persone nel 2020 (7,9%) e 6,7 milioni di persone nel 2040 (10,7% della popolazione). Per quanto concerne la dimensione europea, si stima che oltre un terzo delle persone con più di 75 anni soffra di una disabilità parziale e oltre il 20% di una disabilità grave, tutte cifre destinate ad aumentare con l'invecchiamento demografico della popolazione<sup>2</sup>. La disabilità, da leggera a grave, è un fenomeno che riguarda una persona su sei nell'Unione europea, e ciò comporta che, a causa del permanere di barriere comportamentali ed ambientali, a circa 80 milioni di persone sia spesso negata la piena partecipazione alla vita sociale ed economica.

Nell'ultimo trentennio, una notevole produzione normativa in tema di tutela dei disabili e promozione dei loro diritti è stata sollecitata dal diffondersi del c.d. “modello sociale” del concetto di disabilità, contenuto nell'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF), emanata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2001 ed in seguito condiviso nella definizione di soggetto con disabilità che si ritrova nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006<sup>3</sup> (d'ora in avanti anche CDPD, o Convenzione).

La CDPD riveste un'importanza centrale, in quanto costituisce la prima Convenzione universale approvata nel XXI secolo che si riferisce alle persone disabili e rappresenta, inoltre, il primo strumento giuridico vincolante nell'ambito dei diritti umani ratificato dall'Unione europea<sup>4</sup> con il quale è stato colmato, a livello comunitario, il vuoto definitorio causato dall'assenza di una nozione di disabilità condivisa tra gli Stati membri.

Proprio la nozione di disabilità contenuta nel testo della Convenzione, come vedremo, ha contribuito al passaggio da una legislazione definita efficacemente “di tamponamento del

---

<sup>1</sup> Censis, *Diario della transizione/3*. Si veda anche Istat, *La disabilità in Italia, il quadro della statistica ufficiale* ed il sito [www.disabiliincifre.it](http://www.disabiliincifre.it).

<sup>2</sup> Questi dati sono riportati nella Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere, Bruxelles, 15.11.2010 COM (2010) 636 definitivo, e sono stati tratti dall'Indagine sulle forze di lavoro dell'UE, modulo ad hoc sull'occupazione delle persone disabili (IFL MAH), 2002 e dalle Statistiche UE sul reddito e le condizioni di vita (EU SILC), 2004.

<sup>3</sup> Pubblicata in G.U. del 14 marzo 2009, n. 61. La Convenzione è stata firmata dall'Italia il 30 marzo 2007 e ratificata dal nostro Stato, insieme al Protocollo opzionale, con la legge 3 marzo 2009, n. 18, Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

<sup>4</sup> Decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

disagio”<sup>5</sup> alla produzione di norme che riconoscono il diritto dei disabili alla realizzazione di sé quali cittadini attivi.

La CDPD, infatti, definisce disabili “*quantum hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che, in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di uguaglianza con gli altri*”. Le minorazioni, dunque, non necessariamente determinano l’insorgere di un *handicap*, che si produce, invece, laddove le condizioni esterne e le barriere di differente natura (ambientali ma anche comportamentali) impediscono al soggetto disabile di vivere nella società in condizioni di uguaglianza rispetto ad altri individui<sup>6</sup>.

Nell’ottica di tale definizione, dunque, non è il disabile che per un suo presunto stato “naturale” viene ostacolato nell’esercizio dei diritti, ma è la società che, con l’inadeguatezza delle proprie strutture e sovrastrutture, ne impedisce la piena partecipazione alla vita sociale generando la disabilità: quest’ultima si traduce in una condizione sociale di minorità che lo Stato ha l’obbligo di rimuovere.<sup>7</sup>

Con la Convenzione ONU del 2006, pertanto, si ha quel passaggio dal “modello medico” della disabilità al “modello sociale” della stessa<sup>8</sup>, poiché dalla formulazione della nuova definizione si evince a chiare lettere che lo svantaggio del soggetto disabile deriva non tanto e non solo dalle caratteristiche sanitarie dell’individuo, quanto dall’incapacità delle strutture sociali di adeguarsi alle sue esigenze: infatti, nell’ottica della definizione contenuta nella Convenzione, non è il disabile che per un suo presunto stato “naturale” viene ostacolato nell’esercizio dei diritti, ma è la società che, con l’inadeguatezza delle proprie strutture e sovrastrutture, ne impedisce la piena

---

<sup>5</sup> Cfr. A.D. MARRA, *Disabilità*, estratto da *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Civile*, Aggiornamento, p. 561, 2007.

<sup>6</sup> La Convenzione ONU del 2006 ha introdotto una nozione di “disabilità” (nel preambolo, lettera e) e di “persona disabile” (articolo 1 comma 2) rivoluzionarie rispetto al passato, in quanto “*ispirate non più alla sola idea di protezione del disabile, ma a quella della partecipazione alla vita sociale e dell’inclusione dello stesso in tutti i rapporti interindividuali*”. G. TUCCI, *La discriminazione contro il disabile*, cit., p.9.

<sup>7</sup> Sul punto si veda N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: la convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, in *Rivista della cooperazione Giuridica Internazionale*, 33, 2009, p. 105 e F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili*, in *I diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 3, 535 ss.

<sup>8</sup> Cfr. A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio-psico-sociale diventa “europeo”?*, maggio 2014, reperibile online sul sito [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it); BARRANCO M.-CUENCA P.-RAMIRO M.A., *El modelo social de la discapacidad*, in *Capacidad jurídica y discapacidad: el artículo 12 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Convención de derecho de las personas con discapacidad*, in *Anuario Facultad de derecho – Universidad de Alcalá*, 2012.

partecipazione alla vita sociale generando la disabilità: quest'ultima si traduce in una condizione sociale di minorità che lo Stato ha l'obbligo di rimuovere.<sup>9</sup>

L'evoluzione dei sistemi giuridici nazionali rispetto al tema della disabilità è stata caratterizzata dal passaggio da una prima fase, in cui alla condizione di "disabilità" è stata riconosciuta una tutela che può essere definita "paternalistica", ad una seconda fase, in cui il Legislatore ha posto l'accento sulla necessità non approcciarsi alla disabilità come ad un fenomeno di diritto assistenziale quanto piuttosto ad una questione di giustizia sociale e di tutela di diritti umani primari<sup>10</sup>. Tale passaggio ha comportato l'abbandono e il superamento "dell'idea, propria dei vecchi impianti normativi, del sostegno totale, della relegazione dalla vita sociale e dell'erogazione dei servizi specializzati, e la conseguente adozione di scelte di politica legislativa, sia in ambito europeo che in ambito internazionale, finalizzate esclusivamente alla (promozione dell'integrazione e della) diminuzione di dipendenza del disabile dai sussidi e dall'assistenzialismo"<sup>11</sup>. La conseguenza di questo mutato approccio, pertanto, pone comunque in capo ai consociati un obbligo di carattere negativo ed un obbligo di carattere positivo: il primo consiste nel divieto di discriminazione; il secondo nel dovere di attuazione concreta di soluzioni ragionevoli volte alla neutralizzazione dei ostacoli che si frappongono alla parità di trattamento di tutti gli individui. Come è stato osservato, ciò comporta necessariamente, anche al di fuori di una logica di mero assistenzialismo "l'adozione di misure che potrebbero ritenersi, a loro volta, discriminatorie, in quanto prevedono vantaggi solo a favore di una determinata categoria (ad esempio le donne, i disabili, gli anziani e così via) ma che in realtà si giustificano proprio al fine di ottenere il ripristino delle pari opportunità, attraverso il bilanciamento di una situazione in partenza sfavorevole con l'attribuzione di un vantaggio uguale e contrario"<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Sul punto si veda N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: la convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, in *Rivista della cooperazione Giuridica Internazionale*, 33, 2009, p. 105 e F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili*, in *I diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 3, 535 ss.

<sup>10</sup> Si veda A. PALACIOS – F. BARIFFI, *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2007.

<sup>11</sup> Cfr. V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, 3, 2011, 310.

<sup>12</sup> Cfr. A. ENRICHENS, *Discriminazione per disabilità vs. diritto umano allo studio*, in *Giurisprudenza di merito*, 6, 2011, p. 1539. Dello stesso avviso P. STANZIONE, *Diritti esistenziali della persona, tutela delle minorità e Drittwirkung nell'esperienza europea*, in *Europa Dir. priv.*, 2002, 43 e V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, 3, 2011, 315. Sul fenomeno delle cd. "discriminazioni rovesciate" si veda A. CETRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXIII, Roma, 1994, 13.

Ciò che è fondamentale sottolineare è che le norme della convenzione ONU del 2006 attribuiscono al privato veri e propri diritti soggettivi azionabili nel diritto interno<sup>13</sup>: sia l'Italia che l'Unione europea, infatti, sono tenute al rispetto di quanto stabilito nella convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006<sup>14</sup>.

Ebbene, l'art. 9 della CDPD afferma che “affinché le persone con disabilità possano vivere in modo indipendente e partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita, gli Stati Parte adottano le misure appropriate per garantire l'accesso per le persone con disabilità, a parità di condizioni con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, alle informazioni e alle comunicazioni, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione e altri servizi e strutture aperti all'uso pubblico, sia nelle aree urbane che rurali [...]».

È palese l'importanza che riveste, sotto il profilo della dignità personale, la possibilità per il disabile di poter accedere e fruire dei mezzi di trasporto: l'inaccessibilità di questi ultimi contribuisce largamente a mantenere vivo quel processo di emarginazione sociale delle persone con disabilità. Per il raggiungimento di tale scopo, gli Stati devono operarsi non solo tramite l'adozione di norme nazionali e linee guida per l'accessibilità, ma anche tramite la proposizione di iniziative concrete di promozione e tutela. Di grande rilevanza per il nostro tema risulta anche l'art. 14 e gli artt. da 18 a 23 della Convenzione, con riguardo ai principi di libertà personale, di movimento, di cittadinanza, di vita indipendente, sociale e di mobilità personale del soggetto con disabilità.

Particolarmente importante per la tematica che andremo ad affrontare si rivela anche l'art.

---

<sup>13</sup> Sul punto si veda N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: la convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, cit., p. 107.

<sup>14</sup> La CDPD è stata firmata dall'Italia il 30 marzo 2007 e ratificata dal nostro Stato, insieme al protocollo opzionale, con la l. 3 marzo 2009 n. 18, Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, pubblicata in G.U. 14 marzo 2009, n. 61.

Con la l. 3 marzo 2009, n. 18 le norme della convenzione ONU del 2006 hanno acquistato il rango di diritti inviolabili ex art. 2 della Costituzione ed è stato istituito un Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, attraverso il quale il legislatore italiano ha inteso garantire effettività non solo ai principi della convenzione ONU ma finanche alle disposizioni contenute nella già citata legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. La ratifica della convenzione dell'Onu da parte dell'Unione europea è avvenuta con la decisione del Consiglio 2010/48/EC del 26 novembre 2009, in G.U.U.E 27 gennaio 2010, n. 53. Sulla CDPD si veda: A. PALACIOS, *El modelo social de discapacidad. Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2008, 239 ss.; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2008, 3, 535 ss.; N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: la convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, in *Riv. coop. giur. internaz.*, 33, 2009, 105; P. CUENCA GÓMEZ, *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a luz de la Convención de la ONU*, Madrid, 2012. L. LINDÓN HERAS, *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ¿Por qué una toma de conciencia?: Una propuesta para los medios de comunicación*, Madrid, 2011, 29.

4 della Convenzione, rubricato “obblighi generali”. La norma specifica che gli Stati parte si sono impegnati “ad intraprendere o promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, come definito nell’art. 2 della presente convenzione, le quali dovrebbero richiedere il minore adattamento possibile ed il costo più basso per venire incontro alle esigenze specifiche delle persone con disabilità, e promuovere la loro disponibilità ed uso, incoraggiare la progettazione universale nell’elaborazione degli standard e delle linee guida”<sup>15</sup>.

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti della persona con disabilità<sup>16</sup>, nel “fare luce” sulla formulazione poco chiara della norma, ha ribadito la necessità di distinguere nettamente tra l’obbligo di garantire l’accesso alle infrastrutture di nuova o recente progettazione/costruzione e l’obbligo consistente nell’eliminazione graduale delle barriere già esistenti: le nuove infrastrutture ed i mezzi di trasporto devono essere progettati in modo tale da essere completamente accessibili alle persone con disabilità, mentre è previsto che per quanto concerne le barriere già esistenti, l’obbligo di conformazione assunto dagli Stati parte possa avvenire in maniera “graduale”.

Ha generato notevoli problemi applicativi anche il terzo comma dell’art. 5 della CDPD, a mente del quale “al fine di promuovere l’eguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti prenderanno tutti i provvedimenti appropriati, per assicurare che siano forniti accomodamenti ragionevoli”. Ebbene, ai sensi dell’art. 2 della CDPD l’espressione “accomodamenti ragionevoli” è utilizzata per indicare “le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali”. Sia il concetto di “accomodamento ragionevole” che la sua interrelazione con il diverso concetto dell’accessibilità universale (che rappresenta anche l’obiettivo ultimo da raggiungere ai sensi della CDPD) può prestare il fianco a facili elusioni e dar vita a notevoli problematiche pratiche. Il Comitato Onu sui diritti delle persone disabili ha tuttavia specificato il dovere di garantire l’accessibilità costituisce per gli Stati parte un obbligo ex ante assunto nei confronti dell’intera collettività, mentre l’obbligo di fornire

---

<sup>15</sup> L’art. 2 richiamato dall’art. 4 della CDPD, reca la definizione di «progettazione universale»: quest’ultima indica «la progettazione (e realizzazione) di prodotti, ambienti, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La Progettazione universale non esclude dispositivi di ausilio per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari»

<sup>16</sup> Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, «Commento Generale n. 2 (2014). Articolo 9: Accessibilità», CRPD/C/GC/2, del 22 maggio 2014.

«accomodamenti ragionevoli» rappresenta un obbligo *ex nunc* che subentra a fronte di situazioni ed esigenze individuali. Con l'introduzione degli «accomodamenti ragionevoli», a parere del Comitato si intende «fare giustizia individuale nel senso di garantire la non discriminazione o l'uguaglianza, tenendo conto della dignità, dell'autonomia e delle scelte della persona»<sup>17</sup>.

Il diritto di non discriminazione del disabile, inoltre, risulta espressamente sancito dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000<sup>18</sup>. La stessa Carta, del resto, riconosce espressamente (art. 26) il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure volte a garantire l'inserimento sociale e professionale, l'autonomia e la partecipazione alla vita della comunità<sup>19</sup>, mentre l'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali prescrive che nelle politiche dell'Unione sia garantito un livello elevato di protezione dei consumatori. È stato osservato che la scelta di dotare l'Unione di un catalogo di diritti fondamentali della persona ha rappresentato un evidente segnale della volontà degli Stati membri di spostare il baricentro dalle logiche esclusivamente mercantili alla condizione della persona in quanto tale<sup>20</sup>.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che l'Unione debba combattere la discriminazione fondata sulla disabilità nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni (articolo 10) e le conferisce il potere di legiferare al fine di combattere tale discriminazione (articolo 19). Proprio in attuazione di una direttiva comunitaria, la direttiva

---

<sup>17</sup> Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, «Commento Generale n. 2 (2014). Articolo 9: Accessibilità», cit. Sul concetto di «accomodamento ragionevole» si veda D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: dal Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 381. L'Autrice ritiene che si possa parlare dell'accomodamento ragionevole come inteso nella CDPD «nei termini convenzionali di un vero e proprio diritto umano autonomo ad ottenere accomodamenti ragionevoli, la cui violazione determina a sua volta la violazione del principio di eguaglianza. Ciò implica che, all'interno della convenzione, l'accomodamento ragionevole si configura come diritto per sé azionabile, che conferisce al titolare legittimazione attiva. D'altro lato, tale diritto si caratterizza come funzionale all'esercizio degli altri diritti garantiti dalla convenzione, ovvero come una sorta di *passé-partout*».

<sup>18</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in virtù del disposto dell'art. 6 par.1 del Trattato sull'Unione europea, ha acquistato «lo stesso valore giuridico dei Trattati?».

<sup>19</sup> A. DE AMICIS, ne *La l. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2009, 237, sottolinea «come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea intitoli il proprio Capo I «Dignità» e lo stesso art. 1 l. 5 febbraio 1992, n. 104, «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», dichiarò che la Repubblica, in primis, «garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata». La centralità del rispetto dell'intrinseca dignità della persona umana è, peraltro, dichiarata nell'art. 1 della Convenzione in esame, che definisce, per l'appunto, quale scopo della stessa, la promozione, protezione e garanzia del pieno e uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle persone disabili e la promozione del rispetto della loro «intrinseca dignità» («inherent dignity»).»

<sup>20</sup> N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, 662.



2000/78/Ce<sup>21</sup> - identificata dalla dottrina<sup>22</sup> quale momento di rottura della concezione cd. “paternalistica” della disabilità nella comunità europea- è stata emanata nel nostro Paese la legge 1 marzo 2006, n. 67, in tema di misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni<sup>23</sup>.

La novità più rilevante della l. n. 67/2006, come vedremo, è rappresentata dalla tutela giurisdizionale dei disabili, prevista nell’art. 3: il disabile che ritiene di esser stato vittima di un atto discriminatorio proveniente da un privato o dalla pubblica amministrazione (anche se in quest’ultimo caso occorrerà adire il giudice amministrativo<sup>24</sup>) potrà depositare un ricorso nella cancelleria del Tribunale civile, anche personalmente<sup>25</sup>, allo scopo di ottenere dal Giudice la cessazione del comportamento discriminatorio o la rimozione dell’atto discriminato, e finanche il risarcimento del danno non patrimoniale da egli subito. Per fare un esempio concreto attinente al nostro tema, si può senza dubbio affermare che la presenza di ostacoli o barriere architettoniche, che impediscano all’individuo con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale di salire o scendere da un mezzo di trasporto pubblico, costituisca una discriminazione indiretta, in quanto pone la persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto alle persone “normodotate”<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Il principio di non discriminazione, nella sua forma diretta e indiretta, ha trovato corpo nella direttiva 76/207/CEE ed ulteriore specificazione nella direttiva 200/78/CE. Fondamentale, in materia, è risultata essere l’opera interpretativa della Corte di Giustizia con il Caso *Coleman* del 2008 (C. giust. Ce grande sez. 17.07.2008, *Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, causa C- 303/06). La Corte ha precisato che il principio della parità di trattamento non soltanto vieta le discriminazioni fondate sulla disabilità ma, non potendo essere interpretato in senso restrittivo, non riguarda esclusivamente le persone che siano esse stete disabili. Sulla pronuncia si veda D. VENTURI, *Effettività della tutela comunitaria contro la discriminazione diretta fondata sull’handicap ed estensione dell’ambito soggettivo della tutela: il caso Coleman*, in *Dir. rel. ind.* 2008, 3, 849.

<sup>22</sup> Così A. ENRICHENS, *Discriminazione per disabilità vs. diritto umano allo studio*, in *Giurisprudenza di merito*, 6, 2011, p. 1531.

<sup>23</sup> Pubblicata in G.U. 6 marzo 2006, n. 54. Tale legge contiene una nozione di persona handicappata, una nozione di discriminazione, contenuta nell’art. 2, che contiene la stessa divisione tra discriminazione diretta, discriminazione indiretta e atti discriminatori contenuta nella direttiva comunitaria della quale costituisce attuazione.

<sup>24</sup> Sul punto si veda C. CRAPANZANO, *La nuova tutela giudiziaria dei disabili: la difesa contro le discriminazioni prevista dalla legge n. 67/2006*, 2007, Matelica (Halley editrice), p. 51 e ss.;

<sup>25</sup> La Corte di Giustizia nel già citato caso *Coleman* ha chiarito che la legittimazione ad agire deve essere intesa in senso ampio, e sarà dunque riconosciuta anche in capo al parente del disabile che abbia subito la discriminazione a seguito dei servizi resi al disabile stesso.

<sup>26</sup> Significativa, in tal senso, una sentenza emessa nel giugno 2015 dal Tribunale di Milano che ha accolto il ricorso presentato da un soggetto affetto da disabilità motoria il quale si trovava costretto, da anni, ad utilizzare mezzi di trasporto privati, stante l’inaccessibilità del tram che gli avrebbe concesso di raggiungere il centro di Milano. Accertato il comportamento discriminatorio, nella stessa sentenza il Giudice ha deciso che, entro il 31 dicembre 2015, L’ATM dovesse inserire nel parco mezzi della linea 24 un numero di vetture accessibili al disabile motorio. Per un’ulteriore pronuncia in tema di discriminazione indiretta verso il disabile dovuta alla non eliminazione delle barriere architettoniche con violazione del principio di uguaglianza, e del conseguente diritto al ristoro del danno non patrimoniale subito, si veda anche Trib.

Ebbene, Negli ultimi venti anni, nella normativa internazionale e nazionale ha trovato una crescente attenzione la ricerca di mezzi effettivi di tutela della persona disabile per garantire il loro diritto alla mobilità e all'accesso ai mezzi di trasporto.

Se “il passeggero è certamente la parte debole del contratto di trasporto, e ciò sia nella prospettiva del diritto materiale uniforme, sia dal punto di vista del diritto internazionale privato e del diritto “sostanziale” attualmente vigente all'interno dell'Unione europea”<sup>27</sup>, il passeggero disabile e a mobilità ridotta si trova in una posizione di vulnerabilità ancora maggiore.

I provvedimenti che ne sono derivati, tanto nell'ordinamento europeo quanto nella legislazione nazionale, si inseriscono dunque nella numerosa famiglia di norme adottate con lo scopo di garantire non solo alle persone disabili ma anche alle “persone a mobilità ridotta” (sulla cui definizione ci soffermeremo ampiamente) un pieno esercizio del diritto alla mobilità ed alla libera circolazione a condizioni comparabili rispetto a quelle godute dagli altri utenti<sup>28</sup>.

Ebbene, è stato osservato che l'obiettivo di rafforzare i diritti del passeggero quale “parte debole” del contratto di trasporto, è stato 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 (...) b) introducendo a livello comunitario regole più favorevoli per i passeggeri rispetto a quanto previsto dalle convenzioni internazionali (...) c) regolando aspetti che non trovano disciplina nelle convenzioni internazionali”<sup>29</sup>

---

Roma del 10 giugno 2014, in *Responsabilità civile e previdenza*, 6, 2014, 1926, con nota di N. BRUZZI, *Discriminazione indiretta: la responsabilità corre su due binari*.

<sup>27</sup>Cfr. A. LA MATTINA, *Il passeggero quale parte debole del contratto di trasporto*, in *Il Diritto Marittimo*, 2012, 798 a p. 811.

<sup>28</sup> Nel libro bianco del 28 marzo 2011 intitolato “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile” si precisa che “La qualità, l'accessibilità e l'affidabilità dei servizi di trasporto assumeranno un'importanza crescente negli anni a venire, anche a causa dell'invecchiamento della popolazione e della necessità di promuovere i trasporti pubblici. Le frequenze, la comodità, la facilità di accesso, l'affidabilità dei servizi e l'integrazione intermodale costituiscono le caratteristiche principali della qualità del servizio. Ma anche la disponibilità di informazioni sui tempi di percorrenza e sui percorsi alternativi riveste una notevole importanza per assicurare una mobilità da porta a porta senza intoppi, sia per i passeggeri sia per le merci”. Parimenti, la già citata Strategia europea sulla disabilità 2010-2020 precisa che “La strategia è incentrata sull'eliminazione delle barriere. Negli otto ambiti d'azione principali indicati dalla Commissione figura anche l'accessibilità, intesa quale “possibilità per le persone disabili di avere accesso, su una base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nonché ad altri servizi e strutture. In tutti questi settori esistono ancora importanti barriere”

<sup>29</sup> M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. trasp.*, 2012, 787 ss.



La materia, quindi, interessa tutti i livelli ordinamentali: come abbiamo visto, è in vigore la Convenzione internazionale dei diritti delle persone con disabilità, il diritto dell'U.E. nel settore del trasporto annovera regolamenti afferenti tutte e quattro le modalità (trasporto aereo, marittimo, ferroviario e per autobus) e numerose direttive, mentre “il legislatore nazionale è impegnato ad integrare il regime vigente con più d'un disegno di legge e le Regioni, specie dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione, hanno competenze molto incidenti, ma intersecatesi con quelle statali”<sup>30</sup>.

Attualmente, è senza dubbio possibile affermare che disposizioni specifiche in merito ai diritti delle p.m.r. sono presenti in relazioni a tutte le modalità di trasporto: limitandoci ad elencare gli strumenti principali, per quanto riguarda il trasporto aereo deve essere segnalato il Regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo. Ad oggi, il regolamento citato costituisce l'unico strumento legislativo interamente dedicato alla tutela dei diritti delle p.m.r., ed ha anche fornito “un parametro di base” su cui poi sono state elaborate le specifiche previsioni normative che ritroveremo (con varie differenze) negli altri settori del trasporto. Deve poi menzionarsi il d. lgs. 24 febbraio 2009 n. 24, con il quale è stata assicurato, a livello nazionale, un sufficiente apparato sanzionatorio per le violazioni del Reg. Ue n. 1107/2006, attraverso la designazione dell'Enac quale soggetto concretamente responsabile.

Per quanto concerne la tutela della p.m.r. nel settore marittimo vengono in rilievo le specifiche disposizioni contenute nel capo II del Reg. Ue n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per via mare e vie navigabili. Con l'emanazione del d. lgs. 29 luglio 2015 n. 129, l'Italia ha finalmente ottemperato agli obblighi previsti dal Reg. Ue n. 1177/2010 in merito all'adozione di sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive” per le violazioni delle disposizioni contenute nel medesimo regolamento. Il decreto legge indica l'Autorità di Regolazione dei trasporti come organismo deputato a vigilare sull'osservanza del Reg. Ue n. 1177/2010, e tale Autorità ha deliberato, in data 15 ottobre 2015, il regolamento per la disciplina di dettaglio dei termini della procedura di accertamento delle violazioni e dell'irrogazione delle sanzioni. Per il trasporto ferroviario troviamo il Regolamento Ce n. 1371/2007, riferito ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, regolamento che, come vedremo, è stato interessato da una recente proposta di modifica al fine di porre “rimedio” ad alcuni degli aspetti ritenuti più insoddisfacenti. Attraverso il d. lgs. n. 70/2014 il legislatore nazionale ha posto la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del reg. (Ce) n. 1371/2007. Anche in questo

---

<sup>30</sup> G. CAMARDA, *Il Trasporto dei disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, in *Giureta*, vol. IX, 2011, 183.

settore, come nel settore del trasporto marittimo, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, quale organismo deputato alla vigilanza sull'osservazione del regolamento europeo, ha provveduto ad emanare il regolamento del 4 luglio 2014, con il quale sono state dettate norme di dettaglio in merito ai termini della procedura di accertamento delle violazioni e dell'irrogazione delle sanzioni.

Per quanto concerne il trasporto per autobus, la disciplina in materia è posta dal Reg. (Ue) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e le sanzioni per le violazioni delle disposizioni contenute in tale regolamento si trovano nel d. lgs. n. 169/2014. Con il regolamento emanato il 20 gennaio 2015, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha provveduto, anche per questa specifica modalità di trasporto, a porre norme di dettaglio in merito ai termini della procedura di accertamento delle violazioni e dell'irrogazione delle sanzioni.

L'obiettivo che il legislatore comunitario si è prefisso con l'emanazione dei regolamenti appena citati, è stato quello di rafforzare la tutela dei passeggeri attraverso l'emanazione di regolamenti uniformi valevoli in tutti gli Stati membri, con conseguente superamento delle divergenze di disciplina presenti nei singoli ordinamenti giuridici nazionali<sup>31</sup>. Tuttavia, nel corso della trattazione vedremo che l'uniformità auspicata dal legislatore europeo non ha ancora trovato piena realizzazione, così come emerge, del resto, già dalle considerazioni mosse della Commissione europea<sup>32</sup> nel 2011: “nel Libro bianco del 2001, la Commissione ha fissato l'obiettivo di introdurre misure di protezione dei passeggeri in tutti i modi di trasporto. Oggi questo obiettivo è stato conseguito: con l'adozione dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, nel 2011, l'Unione europea dispone ormai di un insieme integrato e completo di diritti fondamentali dei passeggeri in tutti i modi di trasporto (aereo, ferroviario, per via navigabile e con autobus) Le regole sui diritti dei passeggeri nell'Ue garantiscono un livello minimo di tutela dei cittadini e in tal modo facilitano la mobilità e l'integrazione sociale, contribuendo a istituire condizioni eque per gli operatori di trasporto appartenenti allo stesso modo di trasporto o a modi diversi. Nonostante

---

<sup>31</sup> Cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. traspt.*, 2012. In merito, si riporta anche la riflessione di A. LA MATTINA, *Il passeggero quale parte debole del contratto di trasporto*, in *Il Diritto Marittimo*, 2012, 798 a p. 811, secondo il quale “La “prevalenza” del diritto uniforme sul diritto internazionale privato non esclude peraltro la necessità di un “coordinamento” tra le rispettive discipline (*rectius*, tra il diritto uniforme e le norme sostanziali dell'ordinamento richiamato tramite le tecniche di diritto internazionale privato) e ciò in quanto – come è stato correttamente osservato – «il diritto materiale uniforme non riesce a rendersi del tutto indipendente dai diritti nazionali e dal diritto internazionale privato, che viene spesso utilizzato nelle convenzioni di diritto materiale uniforme per integrarne eventuali lacune o per disciplinarne degli aspetti sui quali non è stato possibile raggiungere l'accordo degli Stati interessati”.

<sup>32</sup> Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto Bruxelles, 19.12.2011 COM (2011) 898 definitivo.

i buoni risultati finora ottenuti, alcune questioni fondamentali rimangono aperte. Il complesso dei diritti esistenti non è ancora attuato completamente o correttamente”.

L’oggetto della presente trattazione è, dunque, costituito dal confronto delle diverse normative di settore che disciplinano il trasporto di tutti quegli individui che vedremo essere riconducibili nella vasta nozione di “persona a mobilità ridotta” (d’ora in poi anche p.m.r.) quale espressione inclusiva anche delle persone con disabilità<sup>33</sup>.

Lo scopo della ricerca è quello di capire in quale misura le normative citate, tutte relativamente recenti, siano riuscite a rispondere concretamente all’esigenza di tutela delle persone disabili e a mobilità ridotta.

In particolare, valutando attentamente i punti di contatto ma anche le perduranti differenze tra le normative citate, cercheremo di individuare quali proposte, modifiche e soluzioni (anche di carattere pratico) siano idonee quantomeno a favorire (se non ancora a raggiungere) quell’uniformità auspicata dalle istituzioni europee nell’ottica di una maggiore tutela della p.m.r.

---

<sup>33</sup> In merito si riporta la riflessione di G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili*, cit., p. 202: “l’associazione, ormai frequente in tanti provvedimenti, della condizione di disabile con quella di persona con mobilità ridotta fa comprendere meglio che, al di là di astratti sentimenti di solidarietà sociale, è conveniente per tutti disporre di un soddisfacente apparato di protezione sociale soprattutto con riferimento alla mobilità. Per ogni cittadino, è da ritenersi, infatti, statisticamente molto più elevato il numero di probabilità di trovarsi in situazioni di “disabilità temporanea” rispetto alla “disabilità permanente” (quest’ultima, peraltro, con i progressi delle scienze e delle tecnologie tende a restringersi sul piano dell’irreversibilità e comunque sul piano dell’impossibilità di eliminare o ridurre notevolmente l’handicap)”.

## Capitolo I

### La tutela della persona disabile e della persona a mobilità ridotta

#### nel trasporto aereo

##### 1. Premessa

Una certa sensibilità sociale<sup>34</sup> nei confronti delle persone disabili era già presente, nell' art. 3.4 del Regolamento (Cee) n. 295/91 che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea<sup>35</sup>. La disposizione citata stabiliva che, nel caso di sovrapprenotazione, il vettore aereo avrebbe dovuto dare priorità all'imbarco a categorie particolari di persone quali i portatori di handicap ed i bambini non accompagnati.

Ulteriori previsioni in merito si rinvengono nel 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<sup>36</sup>. Di fatto, l'art. 11 del reg. (Ce) n.

---

<sup>34</sup> L'espressione è di G. PERONI, *L'Unione europea rafforza i diritti del passeggero aereo*, in *Annali Italiani del Turismo Internazionale*, 2006, 3, 56.

<sup>35</sup> Pubblicato in G.U.C.E, L 36 dell'8 febbraio 1991. Il regolamento è stato abrogato dall'art. 18 del Regolamento (Ce) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (Cee) n. 295/91.

<sup>36</sup> Regolamento (Ce) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, in G.U.C.E. L 046 del 17 febbraio 2004. In merito, si vedano: E.G. ROSAFIO, *Overbooking, cancellazione e ritardo: nuove regole per il trasporto aereo comunitario di persone*, in *Dir. Turismo*, 2004, 3, 207; S. BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per overbooking*, in *Dir. traspr.*, 1993, II, 456 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Considerazioni in tema di sovrapprenotazione nei servizi di trasporto aereo*, in *Studi in memoria di M.L. Corbino*, Milano, 1999, 159 ss.; M. DEIANA, *Responsabilità del vettore per negato imbarco e ritardo*, in *Aeroporti e responsabilità, Atti del convegno di Cagliari, 24-25 Ottobre 2003*, Cagliari, 2005, 115 ss.; Id., *Riflessioni sulla sovrapprenotazione nel trasporto aereo*, in *Studi su: Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 28 ss.; C. POZZI, *La nuova disciplina dell'overbooking nel Reg. 261/04*, in *Resp civ. prev.*, 2006, 1352, E. ROSAFIO, *Overbooking*, in *Diritto del turismo.*, 2004, 205. Si vedano: 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, II, 469 ss.; M. DEIANA (a cura di), *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005; F. ROMEO, *Overbooking, cancellazione del volo e ritardo prolungato alla luce del regolamento CE n. 261/2004*, in *Studium iuris*, 2005, 704 ss.; M. MAGGIOLO, *Overbooking, ritardo e cancellazione del volo: contratto, compensazione, responsabilità*, in *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, a cura di L. Masala, E. G. Rosafio, Milano, 2006, 123 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Evoluzione nel negato imbarco, della cancellazione del volo e del ritardo*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli – Leali, E. G. Rosafio, Milano, 2011, 383 ss.; S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti all'esecuzione di trasporto aereo di persone*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Milano, 2011, 1070 ss.; M. BRIGNARDELLO, E. G. ROSAFIO, *Il contratto di trasporto aereo*, in *I contratti del trasporto*, opera diretta da F.

261/2004 riprende l'art. 3 paragrafo 4 del Regolamento 295/91 prevedendo, inoltre, il diritto all'assistenza anche nel caso di ritardo, cancellazione e negato imbarco<sup>37</sup>.

L'art. 14 paragrafo 3 del reg. (Ce) n. 261/2004, invece, dopo aver stabilito l'obbligo dei vettori di informare i passeggeri dei loro diritti, dispone che per i viaggiatori non vedenti o ipovedenti debbano essere predisposti mezzi alternativi adeguati per garantire il diritto di quest'ultimi ad essere informati. La ratio di tale misure era quella di predisporre una tutela rafforzata nei confronti di un gruppo di utenti che si pongono in una posizione di fragilità ancora maggiore rispetto alla tradizionale figura debole del consumatore - viaggiatore.

La fonte normativa centrale dell'intera materia è tuttavia rappresentata dal Regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo<sup>38</sup>. Il predetto regolamento verrà analizzato con particolare attenzione non solo perché costituisce l'unico regolamento interamente dedicato alla tutela dei diritti delle p.m.r., ma ha anche perché ha fornito "un parametro di base" su cui poi sono state elaborate le previsioni normative in materia negli altri settori del trasporto<sup>39</sup>. Il regolamento, infatti, traduce in specifiche norme aventi carattere cogente tutte quelle previsioni che precedentemente si ponevano come semplici raccomandazioni o prevedevano in capo agli Stati membri il generico obbligo di provvedere con disposizioni adeguate. È fondamentale segnalare, infatti, che a mente dell'articolo 13 del regolamento in esame gli obblighi nei confronti delle p.m.r. stabiliti nel regolamento stesso non sono soggetti a limitazioni o deroghe.

Morandi, I, Bologna, 2013, 39 ss.; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, Torino, 2013; S.

<sup>37</sup> Per una accurata analisi dei mezzi compensativi previsti dal Regolamento Ce n. 261/2004, nei casi di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato si veda: A. GIORDO, *Riflessioni giuseconomiche*, *Dir. tur.*, 2007.

<sup>38</sup> Reg. Ce n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, pubblicato in G.U.C.E. 26 luglio 2006, L 204/1.

<sup>39</sup> Nel Libro Bianco del 2001 "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" COM (2001) 370 non pubblicato nella Gazzetta Ufficiale si afferma: che le misure comunitarie di protezione dei passeggeri elaborate con riferimento al settore aereo "dovranno essere estese, per quanto possibile, anche agli altri modi di trasporto, in particolare alle ferrovie e alla navigazione marittima e ai servizi di trasporto urbano". Si veda anche, sul punto, M. E. GÓMEZ ROJO, *Regulación histórico-jurídica del transporte aéreo de pasajeros con movilidad reducida en Derecho comparado*, in *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, n. 24, 2007, 3547.

## 2. Il Regolamento (Ce) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo

Nell'ambito dei ventuno "considerando" del citto regolamento, alcuni costituiscono un'affermazione di veri e propri principi generali in materia di trasporto delle p.m.r., in particolare: il principio secondo il quale le persone disabili o comunque a mobilità ridotta hanno i medesimi diritti di tutti gli altri cittadini alla libera circolazione, alla libertà di scelta e alla non discriminazione (considerando 1); la specificazione che solamente giustificati motivi di sicurezza previsti dalla legge (o cause dovute alle dimensioni dell'aeromobile o dai portelloni) possono giustificare il rifiuto del trasporto della p.m.r.(considerando 2); considerando n. 8, a mente del quale "l'assistenza dovrebbe essere finanziata in modo da ripartire i costi equamente fra tutti i passeggeri che utilizzano un aeroporto ed evitare di scoraggiare il trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta".

Per raggiungere questi obiettivi di uguaglianza e inclusione sociale, infatti, è necessario che le p.m.r. possano beneficiare dell'assistenza necessaria senza che ciò comporti un supplemento addizionale sul prezzo dei servizi di trasporto resi, poiché un costo aggiuntivo violerebbe quegli stessi principi (primo fra tutti il principio di non discriminazione) riconosciuti e proclamati nello stesso Regolamento.<sup>40</sup>

Grande rilievo pratico assumono, invece: il considerando 3, a mente del quale "il presente regolamento non dovrebbe incidere sugli altri diritti dei passeggeri stabiliti dalla normativa comunitaria<sup>41</sup>, in particolare dal regolamento (Ce) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato" e dalla direttiva 90/314/Cee del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso". Quest'ultimo riferimento deve, ormai, intendersi come

---

<sup>40</sup> Così P. G. BENAVIDES VELASCO, *Obligaciones de información y asistencia en el transporte aéreo de personas con movilidad reducida*, in *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, a cura di M. Guerrero Lebrón, Madrid, 2015, 221, a pag. 230.

<sup>41</sup> In merito, si veda P. BENAVIDES VELASCO, *Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo: especial referencia a la denegación de embarque injustificada*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, 2013, 473-487. "La aplicación del Reglamento (CE) 1107/2006 no debe afectar a los derechos reconocidos a cualquier tipo de pasajeros. Por tanto, los Pasajeros con Movilidad Reducida -en adelante, PMR-, expresión que por su extensa utilización hacemos nuestra en este trabajo, gozarán no sólo de los derechos contenidos en el Reglamento que analizamos sino también de la aplicación de toda la normativa comunitaria y nacional dictada al respecto. No podía ser de otro modo, claro está. Si bien, el legislador comunitario se permite recordarlo en los Considerandos del Reglamento a efectos de que no se pueda obviar el derecho a la igualdad al que anteriormente hacíamos referencia" (p. 474).



effettuato alla Direttiva (Ue) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/Cee del Consiglio<sup>42</sup>.

Poiché l'affermazione della perdurante applicazione dei diritti per i passeggeri accordati dalla direttiva 90/314/Cee del Consiglio (e, quindi, attualmente, dei diritti accordati dalla direttiva 2015/2302) si ritrova anche nel reg. (Ce) n. 181/2011 e nel reg. (Ue) n. 1177/2010, nel proseguo della trattazione analizzeremo le disposizioni specifiche in merito alla tutela della p.m.r. contenute in tale strumento. Il reg. (Ce) n. 1107/2006 ha, poi, cura di precisare che l'espreso riconoscimento di peculiari diritti ai disabili non osta alla possibilità per gli stessi disabili di far valere quei diritti riconosciuti per tutti gli utenti del trasporto aereo, evitando ovviamente il *bis in idem* (considerando 3). Estremamente rilevante anche il considerando 10, a mente del quale “nell'organizzazione della prestazione di assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta nonché della formazione del personale, gli aeroporti e i vettori aerei dovrebbero rispettare il documento 30, parte I, sezione 5, e relativi allegati della Conferenza europea dell'aviazione civile (“ECAC”)<sup>43</sup>, in particolare il codice di buona condotta per l'assistenza a terra

<sup>42</sup> Direttiva (Ue) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/Cee del Consiglio, in G. U. U. L 326/1 dell'11 dicembre 2015. Sulla dir. (Ue) 2015/2302 si veda M.M. COMENALE PINTO, *I profili normativi del contratto di viaggio e la direttiva 2015/2302*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017; L. ANCIS, *L'assistenza del viaggiatore nella nuova direttiva (UE) n. 2302/2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017; S. KEILER, F. MORANDI, *Package Travel and Assisted Travel Arrangements: The proposal for a new directive in the light of a possible full harmonisation approach*, in *Dir. tur.* 2014, 10, 1 ss. e M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Dir. mar.* 2016, 405 ss. M. DONA, L. CECCONI, *Il progetto di riforma della direttiva comunitaria in materia di pacchetti turistici*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2011, 3, 31 ss.; C. VACCÀ, *La revisione della disciplina europea dei contratti turistici*, in *I contratti*, 6, 2010, 639. G. DE CRISTOFARO, “*La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell'ordinamento italiano*”, in Aa. Vv., *La Nuova Disciplina Europea dei contratti di Viaggio*, a cura di A. Finessi, ed. Jovene, 2017, p. 1 e ss.

<sup>43</sup> Il Documento 30 dell'*European Civil Aviation Conference* (ECAC), giunto ormai alla sua dodicesima edizione nel maggio del 2018, è consultabile all'indirizzo <https://www.ecac-ceac.org/documents/10189/51566/ECAC+Doc+30+Part+I+12thMay+2018+%28consolidated%29-final.pdf/6f562916-f160-40d0-8f9b-558f28f426ed>. Sulla sezione 5 del Documento, si veda G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, in *Giureta*, 2011, 191, a pag. 191. L'Autore sottolinea che “la portata delle funzioni dell'ECAC si evidenzia anzitutto per lo stretto collegamento con l'ICAO ai fini della conformità di pratiche e normative dell'U.E. e degli Stati europei aderenti (anche non membri dell'Unione) rispetto alle regole ed alle raccomandazioni dell'ICAO stesso. Ciò viene reso possibile con un altrettanto stretto collegamento dell'ECAC con l'Unione, compresa l'EASA (*European Aviation Safety Agency*). In quest'ottica, il doc. 30 dell'ECAC nella parte in cui si occupa di “*facilitation on the transport of persons with reduced mobility*” richiama preliminarmente l'annesso 9 della Convenzione di Chicago del 1944. L'annesso (Chapter 8 of Annex) contiene due norme a carattere obbligatorio (*standards*) e quindici

di persone a mobilità ridotta”.

Il regolamento in esame prevede anche che “nella progettazione di nuovi aeroporti e terminal, come pure nell’ambito di ampi lavori di ristrutturazione, i gestori aeroportuali dovrebbero, ove possibile, tener conto delle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta. Analogamente, i vettori aerei dovrebbero, ove possibile, tener conto di tali esigenze in sede di progettazione e di ammodernamento degli aeromobili” (considerando 11).

Degno di nota il diciottesimo considerando, che rimarca l’esigenza di sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive, compreso un eventuale “indennizzo” all’interessato.

### **3. L’Ambito di applicazione del reg. (Ce) n. 1107/2006**

Le disposizioni del regolamento trovano applicazione con riguardo alle p.m.r. che utilizzano (o intendono utilizzare) i servizi aerei passeggeri commerciali “in partenza, in transito o in arrivo presso un aeroporto, quando l’aeroporto è situato nel territorio di uno stato membro al quale si applica il trattato”. La definizione di “servizio aereo passeggeri commerciali” è chiarita dall’art. 2 lettera l., a mente del quale quest’ultimo costituisce “un servizio di trasporto aereo di passeggeri effettuato da un vettore aereo con un volo di linea o non di linea offerto al pubblico a titolo oneroso, sia singolarmente che come parte di un pacchetto”.

Ci si è chiesti quale disciplina dovrebbe essere applicata, invece, nel caso in cui la p.m.r. non utilizzi un servizio aereo commerciale per passeggeri come definito nel regolamento (ad esempio, quando, per esigenze particolari, un passeggero decida di viaggiare con un aereo privato). In questo caso, l’applicazione del reg. (Ce) n. 1107/2006 non è prevista come

---

raccomandazioni rivolte agli Stati per assicurare ai disabili l’accessibilità alle strutture ed agli altri elementi della catena del trasporto aereo (...) In conformità all’annesso 9 dell’ICAO, l’ECAC, con il doc. 30 che ho più volte richiamato, ha provveduto a specificare nel dettaglio le categorie di persone che abbisognano di un’assistenza speciale indicando una classificazione uniforme delle disabilità articolata con dieci sigle secondo il tipo e grado di disabilità (la decima categoria è residuale: “passeggeri che abbisognano di speciale assistenza”). Il documento si sofferma espressamente sulla necessità di armonizzare i sistemi d’informazione e diffusione delle notizie, la formazione del personale addetto all’assistenza dei disabili, gli accessi e le aree riservate negli aeroporti, i parcheggi riservati, l’accessibilità per i disabili dei percorsi pedonali, la connessione facilitata tra accessi all’aeroporto e fermata dei mezzi di pubblico trasporto, le facilitazioni d’accesso a servizi igienici, ristoranti, negozi, casse; l’idoneità della segnaletica, l’assistenza adeguata durante le operazioni d’imbarco e sbarco e durante la permanenza a bordo degli aeromobili per i quali, a loro volta, sono previsti – secondo il numero dei posti – particolari caratteristiche dei sedili, servizi igienici con spazi adeguati etc. Le previsioni di dettagli si estendono ai cani-guida e ad altri aspetti dell’assistenza. Ulteriori dettagli sono contenuti in quattro annessi (linee guida e codici di condotta)”.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



obbligatoria, ma questo non preclude all'aeroporto la scelta di fornire alle p.m.r. la stessa assistenza che il reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede per utenti dei servizi aerei commerciali per passeggeri. Al contempo, si deve rilevare che il servizio di assistenza per le p.m.r. che utilizzano servizi passeggeri non commerciali, ricade comunque nel campo di applicazione della direttiva 96/67/Ce relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità<sup>44</sup>, sia poiché l'attività prestata dovrebbe essere considerata come “un servizio di trattamento di passeggeri”, sia poiché l'articolo 1 del reg. (Ce) n. 1107/2006 non opera alcuna distinzione tra l'assistenza fornita ai servizi aerei commerciali quella fornita ai servizi aerei non commerciali<sup>45</sup>.

Per lo stesso motivo, si ritiene che secondo i termini e le condizioni della direttiva 96/67/Ce qualsiasi altro agente di assistenza a terra avrà il diritto di fornire assistenza alle p.m.r. che utilizzano servizi aerei non commerciali<sup>46</sup>.

Il reg. (Ce) n. 1107/2006 precisa, però, che il divieto di rifiutare il trasporto e le relative deroghe (artt. 3 e 4) e l'assistenza che deve essere prestata alla p.m.r. da parte dei vettori aerei (art. 10) troveranno applicazione anche per i passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro al quale si applica il trattato a condizione, però, che il volo sia effettuato da un vettore comunitario.

Si deve tener presente, inoltre, che ogni qualvolta le disposizioni del regolamento in esame si pongano in conflitto con le disposizioni della direttiva 96/67/Ce (concernente i servizi di assistenza a terra negli aeroporti) queste ultime prevarranno sulle disposizioni del regolamento stesso. Da tale previsione si evince, dunque, come il legislatore non abbia ritenuto sufficiente la semplice applicabilità del principio dello *ius superveniens*<sup>47</sup>, ed abbia con tale disposizione voluto svolgere una funzione preventiva di eventuali dubbi e discordanze in merito alle diversità e priorità degli interessi meritevoli di protezione. Nessuna incidenza del regolamento, invece, come abbiamo già segnalato sui diritti dei passeggeri stabiliti dalla direttiva 90/314/Cee (ora direttiva Ue 2015/2302) e sul reg. (Ce) n. 261/2004.

I soggetti passivi vincolati al rispetto del regolamento sono: le società di gestione degli aeroporti, i vettori aerei e i loro agenti, gli operatori turistici e le società di servizi di assistenza a

---

<sup>44</sup> Pubblicato in G.U., 2ª serie spec., 9 dicembre 1996 n. 95.

<sup>45</sup> M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49.

<sup>46</sup> M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49.

<sup>47</sup> Così G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, in *Giureta*, 2011, 191, a p. 192.

terra. Si tratta di operatori del settore aereo che trovano, tutti, una puntuale definizione all'art. 2 del reg. 1107/2006<sup>48</sup>.

#### 4. La definizione “persona con disabilità” o “persona con mobilità ridotta” contenuta nel reg. (Ce) n. 1107/2006

Il Reg. 1107/2006, reca una definizione di passeggero disabile e passeggero a mobilità ridotta che ritroveremo, pressoché invariata, anche negli altri regolamenti.

Si definisce «persona con disabilità» o «persona a mobilità ridotta»: 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 handicap mentale, o per 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<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> L'articolo 2 del reg. 1107/2006 opera una distinzione tra “vettore aereo”, dovendosi intendere con tale espressione “un'impresa di trasporto aereo munita di valida licenza di esercizio”; “vettore aereo operativo”, in riferimento ad un vettore aereo “che opera o intende operare un volo in virtù di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero” ed infine “vettore comunitario” quale vettore aereo “munito di valida licenza di esercizio rilasciata da uno Stato membro ai sensi delle disposizioni del regolamento (Cee) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei”. Per operatore turistico “un organizzatore o venditore ai sensi dell'articolo 2, punti 2) e 3), della direttiva 90/314/Cee, escluso il vettore aereo”; mentre il “gestore aeroportuale” o “gestore” è “un ente incaricato in virtù della normativa nazionale di amministrare e gestire le infrastrutture aeroportuali, coordinare e controllare le attività dei diversi operatori presenti in un aeroporto o in un sistema aeroportuale”.

<sup>49</sup> Come riporta M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull'applicazione della normativa in Sardegna, ne La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466, i vettori, solitamente, sono soliti “classificare” le p.m.r. secondo le categorie definite nel già citato Doc. 30 (Part I) Sect. 5 dell'ECAC. In base a questo documento troviamo: WCHR: passeggero che può salire e scendere le scale e muoversi all'interno della cabina, ma necessita di sedia a rotelle o altri mezzi per muoversi tra l'aeromobile ed il terminal e tra i punti di arrivo e partenza e la parte esterna del terminal; WCHS: passeggero che non può salire e scendere le scale, ma riesce a muoversi all'interno della cabina e necessita di sedia a rotelle per muoversi tra l'aeromobile ed il terminal, all'interno del terminal e tra i punti di arrivo e partenza e l'esterno del terminal; WCHC: passeggero completamente immobile, che riesce a muoversi solo con l'aiuto di una sedia a rotelle o altri mezzi e necessita di assistenza per tutto il tempo dall'arrivo all'aeroporto alla sistemazione a bordo o, se necessario, al posto adeguato alle sue esigenze, e dall'aero- mobile al terminal d'arrivo; DEAF: passeggero sordo o sordomuto; BLIND: passeggero non vedente; DEAF/BLIND: passeggero sordo e non vedente che può muoversi solo con l'aiuto di un accompagnatore; MAAS (Meet and assist): tutti gli altri passeggeri che hanno bisogno di assistenza speciale ma che non sono ricompresi nella definizione di PRM prevista dal reg. 1107/2006 (ad. esempio OXYG: passeggero che necessita del servizio di extra ossigeno; STCR: passeggero che necessita di barella).

Si tratta di una formulazione volutamente a maglie larghe, che però ha comportato notevoli problemi pratici proprio a causa dell'eccessiva indeterminatezza<sup>50</sup>.

La Commissione Europea nel 2012 ha emanato gli Orientamenti Interpretativi per l'applicazione del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006<sup>51</sup> (d'ora in avanti, anche solo Orientamenti interpretativi). Questi ultimi sono diretti ad un miglioramento e ad una facilitazione dell'applicazione del regolamento (Ce) n. 1107/2006 e sono stati redatti nella forma di risposte alle domande più frequenti emerse in varie sedi: richieste degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento(ONA), reclami dei passeggeri, quesiti del Parlamento europeo e successive discussioni con gli organismi rappresentativi delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, chiarimenti richiesti dalle organizzazioni aeroportuali e delle stesse compagnie aeree. Gli Orientamenti interpretativi non hanno pretese di completezza. Il loro scopo è semplicemente quello di offrire una serie di principi guida per gli ONA ed un sostegno ai prestatori di servizi nell'applicazione del regolamento.

Ebbene, negli orientamenti interpretativi la Commissione europea ha cercato di circoscrivere l'ambito di applicazione della definizione contenuta nel regolamento.

---

<sup>50</sup> Così P. G. BENAVIDES VELASCO, *Obligaciones de información y asistencia en el transporte aéreo de personas con movilidad reducida*, in *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, a cura di M. Guerrero Lebrón, Madrid, 2015, 221, a pag. 233: “La primera dificultad interpretativa a la que nos enfrentarnos es la de determinar el concepto mismo de persona con movilidad reducida, dada la amplitud de situaciones que pueden recogerse en la definición proporcionada por el texto legal”. Sempre sul punto si veda P. G. BENAVIDES VELASCO, *Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo: especial referencia a la denegación de embarque injustificada*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, 2013, 473-487, p. 476. M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, “This situation has given scope for Member States to have different approaches to the meaning of PRM. Whereas some EU countries have taken a broad approach to the definition of PRM, others have adopted a restrictive one, and this phenomenon has led to a different treatment of similar situations within EU Member States, causing lack of uniformity in the application of the Regulation. In fact, the same passenger might have the right to assistance at one airport of one Member State while the same request of assistance might be refused in other Member State. Several examples of this differing approach can be found: for instance in Greece, Sweden and the United Kingdom obesity is not deemed as a reason in itself for a passenger to be considered as a PRM. Only if this condition reduces the person's mobility will it be considered as a ground to classify a passenger as a PRM. A different position is taken in Portugal, where no assessment of the passenger's mobility due to his obesity is made and assistance is always provided upon request. In Italy, assistance to passengers with weight problems is examined on an individual basis.”

<sup>51</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Orientamenti interpretativi per l'applicazione del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.6.2012 SWD (2012) 171 final.

In riferimento all'età, la Commissione ha preso in considerazione sia il fattore "anzianità" che tutte quelle situazioni in cui siano coinvolti bambini, neonati *in primis*. In entrambe i casi infatti, l'età diviene un fattore che potrebbe limitare l'autonomia durante il trasporto aereo. La vecchiaia, in particolare, "contribuisce a ridurre la rapidità e la capacità di movimento dei passeggeri all'interno dell'aeroporto e del volo e può influire sulla loro capacità di utilizzare l'attrezzatura di sicurezza a bordo e di abbandonare l'apparecchio" (Orientamenti interpretativi p. 3). Proprio sul fattore "anzianità", si pongono, però, diverse questioni. In particolare, non vi è alcuna precisazione su quale età debba avere il passeggero per rientrare in tale categoria, ed in secondo luogo non è chiaro se il gestore dell'aeroporto o la compagnia aerea debba fornire di propria iniziativa l'assistenza a tali passeggeri o debba, al contrario, prestare l'assistenza solo se richiesta espressamente dalla persona "anziana".

La dottrina<sup>52</sup> si è mostrata maggiormente incline alla prima ipotesi, poiché è probabile che tali passeggeri non possiedano una piena consapevolezza delle proprie limitazioni dovute all'età. Proprio a causa della mancanza di consapevolezza, il loro comportamento potrebbe causare pregiudizi agli altri passeggeri o all'equipaggio (ritardo nella partenza dell'aereo in transito, incapacità di muoversi agilmente nell'aeromobile, ecc.) Poiché, però, il fattore anzianità incide in maniera molto differente sui singoli individui, il rischio di operare una generalizzazione di questo tipo sarebbe quello di incorrere in uno spreco di risorse materiali e umane anche in quei casi in cui il soggetto anziano non necessita realmente di un'assistenza. Sarebbe auspicabile, per quanto

---

<sup>52</sup> In merito al fattore anzianità, è stato osservato (P. BENAVIDES VELASCO, *Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo: especial referencia a la denegación de embarque injustificada*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, 2013, 473, a p. 478) che "Respecto de las personas de avanzada edad no hay lugar a duda alguna que son sujetos beneficiados por el alcance del Reglamento y gozan del derecho a una asistencia adecuada. Precisamente, la edad puede reducir la capacidad con la que los pasajeros se pueden desplazar por el aeropuerto e incluso dentro de la aeronave a la hora de utilizar los equipos de seguridad o para la evacuación de la misma. Además, el propio tenor literal de la norma comunitaria recoge la edad como motivo para ser beneficiario de la protección que el mismo otorga. En cuanto a este tipo de pasajeros nos podemos plantear si la asistencia es obligatoria por el simple hecho de que los mismos tengan una cierta edad, que desconocemos a cuántos años debe alcanzar. El Reglamento los cita expresamente, pero guarda silencio "Sobre este extremo. Así, podemos concluir afirmando que si el gestor aeroportuario o la compañía aérea observa entre sus pasajeros a una persona mayor tendrá que prestar la citada asistencia. No obstante, también es posible mantener que la misma solo se materializará en el supuesto en el que el mayor la demande. Nos inclinamos por la primera de las posturas manifestadas dado que, en ocasiones, estos pasajeros pueden no ser conscientes de sus dificultades móviles y causar con su actitud un perjuicio tanto a los operadores aeroportuarios como al resto del pasaje (retraso en la salida del avión por encontrarse en tránsito, imposibilidad de moverse de forma ágil en la aeronave, etc.) el inconveniente mantener esta posición es fácilmente constatable, pues en ocasiones se pueden desperdiciar recursos humanos y materiales al acompañar a una persona que realmente no lo necesita. Será, como en el resto de las ocasiones, necesario que los operadores valoren de forma individual las necesidades reales de estas personas y que se encuentren preparados para prestar una posible asistencia, aun no habiendo sido la misma solicitada".

possibile, una valutazione individuale e specifica delle reali necessità delle persone anziane, da effettuarsi anche nel caso in cui quest'ultime non abbiano richiesto assistenza al gestore o al vettore.

La commissione ha anche chiarito che laddove il regolamento indica “altri fattori” (oltre alla disabilità o all'età), quali potenziali cause di disabilità, consente di includere nella definizione, in determinate circostanze, anche le persone obese e le donne in stato di gravidanza. Per quanto concerne le persone obese, è evidente che una condizione di sovrappeso possa impedire alla persona di spostarsi nell'aeroporto e nell'aeromobile, sul quale perché la presenza di questi passeggeri potrebbe ostacolare le operazioni di sicurezza, oppure potrebbe non esserci la disponibilità di più posti o di posti adatti<sup>53</sup>.

Non possono invece rientrare nella definizione di p.m.r., secondo la Commissione, i minori non accompagnati<sup>54</sup>, muovendo dalla considerazione che il regolamento non possa essere utilizzato in sostituzione del servizio UM<sup>55</sup>) e le persone che si ammalano durante il viaggio, per le

---

<sup>53</sup>P. G. BENAVIDES VELASCO, *Obligaciones de información y asistencia en el transporte aéreo de personas con movilidad reducida*, in *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, a cura di M. Guerrero Lebrón, Madrid, 2015, 221, a pag. 235. Tuttavia, si deve rilevare che la tutela delle persone obese quali p.m.r. non ha ancora trovato un pieno riconoscimento. Ci si riferisce, soprattutto, alla politica commerciale applicata dalla maggior parte delle compagnie aeree, che consiste nel far pagare un supplemento di prezzo o un biglietto aggiuntivo in ragione del peso del passeggero. Nel novembre 2008 la Corte d'appello federale del Canada, in una decisione emesso nei confronti di *Air Canada*, ha stabilito i vettori non hanno il diritto di addebitare ai disabili o agli obesi un biglietto aggiuntivo quando hanno bisogno di un posto aggiuntivo o di un accompagnatore per accompagnarli.

<sup>54</sup> M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pag. 50, osserva che in alcuni Paesi i minori accompagnati vengono considerati quali p.m.r.: “Unaccompanied minors – i.e. children travelling under the supervision of the airline staff – have also given rise to uncertainty, since there is no unanimous position whether young children travelling alone should be considered as PRMs. In France and Finland, for example, they are reckoned as passengers with special needs and hence classified as PRMs.” Parte dalla dottrina non concorda totalmente con quanto sostenuto dalla Commissione europea. Ad esempio, P. BENAVIDES VELASCO, *Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo: especial referencia a la denegación de embarque injustificada*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, 2013, 473, a p. 477 osserva che “Precisamente, entendemos que estos últimos son capaces, en la mayoría de las ocasiones, de entender las instrucciones que reciben y su movilidad no siempre es reducida. Si bien, debemos realizar esta salvedad pues en función de las dimensiones del aeropuerto y de las distancias en los traslados en el mismo quizá algunos de estos menores requieran de asistencia. En tal caso, aunque las Directrices consideran que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, pensamos que podrían encontrarse amparados por el mismo, como sujetos a los que se les debe prestar asistencia, máxime si la misma es reclamada por el adulto que les acompañe. En efecto, lo que no se encuentra en el ámbito de aplicación del Reglamento es el servicio de compañía, por lo que si así lo exige la aerolínea deberán viajar acompañados, pero no podrán ser excluidos de la asistencia si, cumpliendo los requisitos impuestos, ésta es demandada”.

<sup>55</sup> *Unaccompanied Minor*: si tratta di un servizio rivolto ai minori non accompagnati e che consente ai bambini compresi nella fascia di età tra i 5 e i 16 anni, di effettuare il viaggio senza necessità di un accompagnatore adulto, ma sotto la supervisione del personale della compagnia aerea che offre tale

quali opererà comunque la normale assistenza da parte del personale di cabina.

Nonostante l'intervento chiarificatore della Commissione, si è osservato<sup>56</sup> che sarebbe preferibile introdurre una definizione più dettagliata delle persone a mobilità ridotta in luogo della formulazione aperta fatta propria dal regolamento. Quest'ultima definizione genera notevole incertezza riguardo al regime giuridico, sia perché il titolare del diritto (la p.m.r.) potrebbe non avere una chiara comprensione della propria condizione (abbiamo visto prima, ad esempio, il caso dei passeggeri anziani), ma anche perché una definizione aperta comporta diverse interpretazioni ed applicazioni da parte di ciascuno Stato membro, potrebbero ingenerare differenze di trattamento della p.m.r., ad esempio tra il Paese di partenza e il Paese di destinazione in un volo transnazionale.

## 5. L'esibizione del certificato medico.

Una questione strettamente connessa con la definizione stessa di p.m.r. riguarda la possibilità, per il vettore aereo, di richiedere alle persone disabili o a mobilità ridotta l'esibizione di un certificato medico a comprova delle loro condizioni mediche.

La Commissione europea, nel sottolineare che nessuna disposizione del regolamento pone un tale obbligo in capo alle p.m.r., ha precisato che i vettori non possono pretendere alcuna prova medica o di altra natura “come requisito preliminare della vendita di un biglietto o del trasporto”. Tuttavia, la Commissione ha osservato anche che “in situazioni in cui le condizioni mediche di un passeggero siano tali da far sorgere il ragionevole dubbio che possa portare a compimento il volo in sicurezza senza richiedere assistenza durante il volo stesso, un vettore aereo ha la facoltà di valutare se il passeggero sia in grado di affrontare il volo e richiedere

---

servizio. In merito al negato imbarco del minore non accompagnato si veda A. DASARA, *Negato imbarco di minore non accompagnato: una responsabilità precontrattuale del vettore?*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2017, 282, nota alla sentenza del Giudice di pace di Porto Torres del 25 maggio 2016, n. 21. Nella vicenda, il Giudice di pace ha ricostruito la fattispecie del negato imbarco del minore in termini di responsabilità precontrattuale da contratto validamente concluso, affermando dunque la responsabilità precontrattuale della Alitalia S.p.a. La compagnia aerea, infatti, era al corrente della presenza di un minore non accompagnato sull'ultimo volo di giornata ma aveva comunque stipulato il contratto e incassato il prezzo del biglietto, per poi negare la prestazione. Si concorda con l'Autore nel ritenere che in questi casi la lesione dell'obbligo di buona fede attega non tanto nella formazione del contratto (art. 1337 c.c.), bensì alla fase esecutiva del medesimo (art. 1375 c.c.), con contestuale inesecuzione della prestazione di trasporto pattuita, attenendo il contegno dell'Alitalia S.p.a. al fatto organizzativo interno del vettore-debitore.

<sup>56</sup> M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



informazioni a sostegno di tale valutazione” (Orientamenti interpretativi p. 4). Anche la circolare dell’Enac GEN-06 sulla “qualità dei servizi nel trasporto aereo”<sup>57</sup> (d’ora in avanti, anche solo Circolare Enac) ha osservato che “la definizione di persona con disabilità o persona a mobilità ridotta riportata nel Regolamento è basata sulle specifiche esigenze di assistenza che conseguono alla riduzione della mobilità” chiarendo l’impossibilità considerare la disabilità e la riduzione di mobilità quali equivalenti di una “malattia” (punto 7.2).

La Circolare Enac, nel richiamare quanto sostenuto dalla Commissione circa il permanere di circostanze particolari che giustifichino, in casi eccezionali, una richiesta di esibizione del certificato medico, richiama la Risoluzione 700 della International Air Transport Association<sup>58</sup> specificando come il certificato medico sia sempre richiesto nel caso in cui il vettore o un suo delegato apprenda che un passeggero soffra di una malattia contagiosa o di malattia o di disabilità che possa determinare comportamenti o condizioni fisiche aventi effetti negativi sugli altri passeggeri o sull’equipaggio, oppure creare rischi per la sicurezza del volo, inclusi cambiamenti di rotta e atterraggi non programmati, nel caso in cui il passeggero necessiti di assistenza medica e/o di speciali equipaggiamenti medici durante il volo, oppure quando il passeggero possa aggravare la propria condizione medica durante o a causa del volo<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> La circolare GEN- 06 del 31 ottobre 2014 sulla “qualità dei servizi del trasporto aereo: le Carte dei servizi Standard per i gestori aeroportuali e i vettori aerei” ha modificato la Circolare ENAC GEN 02 dell’8 luglio 2008 “Regolamento (CE) n. 1107/2006 del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo”. Entrambe le circolari sono consultabili nel sito dell’Enac, all’indirizzo web [www.enac.gov.it](http://www.enac.gov.it).

<sup>58</sup> IATA, risoluzione 700 del giugno 2012 (“accettazione e trasporto di passeggeri con disabilità” P SC (23)700), il passeggero è in questione è il “MEDA”. Viene definito MEDA (Medical Case) un passeggero che: “può essere affetto da malattia contagiosa o trasmissibile; può richiedere un’assistenza medica e/o attrezzature a terra e durante il volo per la sua condizione di salute; può aggravare la sua condizione di salute fisica e/o psichica durante il volo oppure a causa del volo, e rappresentare un fattore di rischio per se stesso e/o per gli altri passeggeri, e/o per la sicurezza del volo e/o per la regolarità del volo causando dirottamenti o atterraggi di emergenza; o è un neonato prematuro; è in stato interessante con complicazioni mediche oppure, che può avere complicazioni mediche durante il volo oppure, che è entro le ultime quattro settimane dal parto”.

<sup>59</sup> Nelle condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Ryanair*, in riferimento all’esibizione del certificato medico si legge: “Tutte le compagnie aeree hanno il diritto di rifiutare l’imbarco di passeggeri le cui condizioni di salute potrebbero subire deterioramenti o dare luogo a conseguenze gravi durante il volo (...) In presenza di segni evidenti o sospetto di malattie infettive/della pelle, la compagnia aerea può richiedere la presentazione di un certificato medico. È opportuno che i passeggeri con malattie della pelle evidenti (...) siano in possesso di un certificato o di una dichiarazione del medico che ne confermi l’idoneità a viaggiare in aereo. I passeggeri che intendono viaggiare in presenza delle seguenti condizioni devono produrre un certificato medico che confermi la loro idoneità al volo”.

## 6. Il divieto di rifiutare il trasporto per motivi connessi alla disabilità: deroghe, condizioni speciali e dovere di informazione.

Il principio cardine della disciplina in materia di tutela del diritto alla mobilità della p.m.r. è costituito dal divieto di rifiutare una prenotazione, l'emissione di un biglietto l'imbarco ad un passeggero per motivi esclusivamente connessi alla disabilità o alla mobilità ridotta. Per quanto concerne l'imbarco, però, è esplicitamente richiesto che la persona interessata sia in possesso di un biglietto valido e di una prenotazione<sup>60</sup> (art. 3). Si tratta di un divieto posto in capo non solo al vettore, ma anche all'agente del vettore e all'operatore turistico.

Sono, però, previste delle deroghe. Infatti, l'art. 4 del reg. (Ce) n. 1107/2006 indica due ipotesi specifiche in cui è consentito negare una prenotazione o l'imbarco ad una p.m.r.:

a) “per rispettare gli obblighi in materia di sicurezza stabiliti dalla normativa internazionale, comunitaria o nazionale ovvero gli obblighi in materia di sicurezza stabiliti dall'autorità che ha rilasciato il certificato di operatore aereo al vettore aereo in questione”;

b) “se le dimensioni dell'aeromobile o dei suoi portelloni rendono fisicamente impossibile l'imbarco o il trasporto della persona con disabilità o a mobilità ridotta”.

Se la Commissione ha notato “(...)una certa confusione sulla definizione dei criteri di sicurezza che consentono le deroghe al principio di non discriminazione”<sup>61</sup>, anche la dottrina<sup>62</sup> ha ritenuto che le deroghe previste per il divieto del negato imbarco consentano un'eccessiva discrezionalità alle compagnie aeree, le quali spesso si giustificano adducendo motivi di sicurezza di dubbio fondamento. La discrezionalità del vettore, peraltro, si estende notevolmente quando si presenta all'imbarco un gruppo di persone con disabilità.

Il principale problema riscontrato nel dare attuazione alla disposizione è causato dalla mancanza di armonizzazione delle norme di sicurezza relative al trasporto della p.m.r. Infatti, l'emanazione della maggior parte delle normative attualmente in vigore ricade nella competenza

---

<sup>60</sup> Per “prenotazione”, ai sensi dell'art. 2, deve intendersi “il fatto che il passeggero sia in possesso di un biglietto o di un altro titolo che attesti che la prenotazione è stata accettata e registrata dal vettore aereo o dall'operatore turistico”.

<sup>61</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente il funzionamento e gli effetti del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.4.2011 COM (2011) 166 definitivo, 4.

<sup>62</sup> Cfr. JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Universitat de Alcalá*, 2012. L'Autrice, a pag. 269, segnala come: “La posibilidad de denegar el embarque, por parte del transportista, a personas con discapacidad o movilidad reducida, por razones de seguridad debe ser modificada, concretando más los supuestos en que ello es posible. Se evitaría de este modo disminuir la utilización de esta excepción”.



delle amministrazioni nazionali. Inoltre, ciascun operatore aereo propone i propri standard, in base alla propria valutazione del rischio, e questi standard sono approvati dalle diverse Autorità competenti nei vari Stati membri.

Proprio per evitare il rischio di rifiuti arbitrari degli imbarchi alle p.m.r., l'European Disability Forum (EDF) ha sottolineato la necessità di una maggiore uniformità, a livello europeo, dei requisiti di sicurezza. Sottolineando che si tratta di un problema estremamente complesso che necessita della cooperazione delle autorità nazionali, la Commissione ha chiarito che circostanze quali, ad esempio, la necessità di seguire le istruzioni di sicurezza in caso di decompressione, turbolenze, manovra improvvisa o incidente potrebbero certamente giustificare, in alcuni casi, il rifiuto di imbarco, l'esigenza di limitare il numero di p.m.r. a bordo o la presenza di un accompagnatore<sup>63</sup>. Nel contempo, la Commissione ha ritenuto opportuno procedere, negli Orientamenti interpretativi, ad indicare alcuni principi che consentano di delimitare maggiormente le eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento.

## **7. I requisiti di sicurezza e il “comfort” della p.m.r.**

Una esemplificazione di quelli che possono essere considerati obblighi in materia di sicurezza ex art. 4 del reg. 1107/2006 si ritrova, ancora una volta, negli Orientamenti interpretativi d, che effettuano anche una distinzione tra “requisiti di sicurezza” e requisiti che invece attengono semplicemente al “comfort” delle p.m.r. (ad esempio la possibilità di consumare pasti). Infatti, mentre (a titolo esemplificativo) la capacità di evacuazione dell'aeromobile o l'utilizzo attrezzature di bordo (la maschera per ossigeno d'emergenza, il giubbotto salvagente o l'utilizzo della cintura di sicurezza), possono integrare degli obblighi di sicurezza che giustificano un negato imbarco ai sensi dell'art. 4 “le questioni legate al comfort non costituiscono di per sé motivazioni sufficienti a negare il trasporto o richiedere l'accompagnamento delle persone con disabilità o delle persone con mobilità ridotta”. (Orientamenti interpretativi p. 5)

---

<sup>63</sup>, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente il funzionamento e gli effetti del regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.4.2011 COM (2011) 166 definitivo, a p. 4.

Nel rispetto degli obblighi imposti in materia di sicurezza, dunque, spetterà alla p.m.r. (debitamente informata delle limitazioni applicabili dal vettore) decidere se effettuare comunque il viaggio.

## 8. Requisiti di sicurezza e numero massimo di p.m.r. trasportabili in un volo

Un altro profilo problematico che assume rilievo in materia di rispetto dei requisiti di sicurezza attiene alla determinazione del numero di p.m.r. trasportabili a bordo dell'aeromobile. Ebbene, di per sé, la limitazione del numero di p.m.r. trasportabili a bordo di un'aeromobile non può essere considerata illegittima. Anzi, si può concordare sul fatto che la programmazione con una limitazione del numero dei passeggeri disabili per ogni volo effettuato appaia “non solo giustificata, ma anche doverosa al fine di assicurare la dovuta assistenza al passeggero disabile in relazione al ridotto numero dei componenti il personale di bordo e, soprattutto, appare legittimata dall'esigenza di sicurezza dello stesso, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali in materia di sicurezza del passeggero”<sup>64</sup>.

Il problema sorge, però, nel momento in cui si considera che la decisione concreta su quale sia il numero massimo di p.m.r. che può essere trasportata in uno stesso volo compete, di fatto, proprio al vettore. La stessa Circolare Enac, infatti, ha sottolineato che a norma del

---

<sup>64</sup> Cfr. Tar Roma, *Air One S.p.A. c. Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - ENAC* - e nei confronti della *Società Meridiana S.p.A.*, sez. III, 17 luglio 2007, n. 6506. La sentenza citata, oltre che per il profilo riportato in espositiva, risulta interessante anche con riferimento alle altre questioni trattate dal giudice amministrativo. L'Air One s.p.a. aveva proposto ricorso avverso la sua esclusione dalla gara per l'affidamento di servizi aerei di linea tra Cagliari e Napoli, gara conclusa con l'aggiudicazione della stessa in favore della Società Meridiana S.p.A. sostenendo che quest'ultima avesse illegittimamente ridotto il numero dei passeggeri disabili a due per volo e previsto l'applicazione di una “tariffa aggiuntiva per minori non accompagnati” e un aumento di tariffa per i soggetti disabili. Ebbene, il Tribunale amministrativo ha reputato l'assunto è infondato “poiché l'art. 4.2 dell'invocato decreto ministeriale prevede una maggiorazione nel costo del biglietto da applicare nel caso di minore non accompagnato, come pure, in considerazione del fatto che le barelle occupano tre posti, il biglietto è, conseguentemente, più costoso. In entrambi i casi, appare ragionevole che vi sia una controprestazione in relazione all'impegno richiesto dal personale ed in relazione allo spazio occupato”. Ebbene, anche se deve essere doverosamente sottolineato che la sentenza è stata emessa precedentemente all'entrata in vigore del reg. (Ce) n. 1107/2006, non si può fare a meno di notare che quanto sostenuto dal Giudice appare alquanto discutibile se rapportato alla previsione contenuta nel considerando 4 del reg. (Ce) n. 1107/2006, a mente del quale “Per offrire alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta la possibilità di viaggiare in aereo a condizioni simili a quelle degli altri cittadini, è necessario fornire assistenza, con l'impiego del personale e delle attrezzature necessarie, negli aeroporti e a bordo degli aeromobili in modo da soddisfare le loro esigenze specifiche. Per favorire l'inclusione sociale, l'assistenza in questione dovrebbe essere fornita alle persone interessate senza costi addizionali”.

regolamento (Ue) n. 965/2012<sup>65</sup>, il numero di p.m.r. che è consentito trasportare a bordo di uno stesso veicolo dipende dalle combinazioni di fattori quali, ad esempio, il tipo di aeromobile e la sua configurazione, la tipologia di riduzione della mobilità delle persone che hanno richiesto l'imbarco, il numero di persone "in normale condizione di mobilità" che possono essere imbarcate.

Sebbene siano state introdotte alcune prescrizioni in merito alla progettazione tese a consentire l'utilizzo di tutti gli aeromobili destinati al traffico commerciale da parte dei passeggeri a ridotta mobilità, sarebbe impossibile per l'Autorità Europea per l'Aviazione Civile (EASA), procedere ad una determinazione a priori riguardo il numero massimo di p.m.r. che possono essere trasportate in uno stesso volo, per cui deve ritenersi che quest'ultima determinazione cada sotto la responsabilità del vettore<sup>66</sup>.

Questa circostanza ha fatto in modo che anche tra vettori di aeromobili simili siano state adottate significative differenze in ordine al numero massimo di p.m.r. trasportabili su un unico volo, e molto spesso queste restrizioni non nascono certo da esigenze sicurezza internazionali o europee.

Qualche spunto per la soluzione (o quantomeno per il contenimento) della problematica si ritrova sia negli Orientamenti interpretativi che nella Circolare Enac.

La Commissione ha rilevato che alcuni passeggeri necessitano di assistenza unicamente in aeroporto e non a bordo dell'aeromobile<sup>67</sup>. Ebbene, dal momento in cui le regole di sicurezza a bordo cui fa riferimento l'art. 4 del reg. 1107 si applicano necessariamente a quei passeggeri che richiedano l'assistenza a bordo dell'aeromobile, la Commissione ha chiarito che le p.m.r. persone che richiedono assistenza esclusivamente nell'aeroporto "non possono essere conteggiate fra le

---

<sup>65</sup> Regolamento (Ue) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>66</sup> Cfr. M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull'applicazione della normativa in Sardegna*, ne *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466 a pag. 472.

<sup>67</sup> Sul punto, si veda anche PATRICIA BENAVIDES VELASCO, *Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo: especial referencia a la denegación de embarque injustificada*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, 2013, 473, a p. 477 "En cualquier caso, consideramos que se debe distinguir entre los pasajeros que necesitan de una asistencia integral, tanto en tierra como en la aeronave, de aquellos otros que solo la necesitan en uno de aquellos lugares. En ambos supuestos creemos que podremos igualmente diferenciar a los pasajeros que necesitan de una asistencia integral, para cualquiera de los actos que se requieren - o pueden requerirse- a bordo de la aeronave o en el aeropuerto, de aquellos otros que lo que demandan es cierta ayuda para realizar determinados actos, si bien, son capaces de moverse por sí mismos o de atender las órdenes que la tripulación, o los encargados de prestarles asistencia en tierra, puedan proporcionarles. En función de las necesidades de cada pasajero será exigible una asistencia diferente y adecuada a la demanda realizada"

persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta a bordo conformemente alle regole di sicurezza applicate da alcuni vettori per limitare il numero di tali passeggeri a bordo dell'aeromobile". (Orientamenti interpretativi, p. 2)

È stato anche osservato<sup>68</sup> che il limite del numero di p.m.r. trasportabili su un volo "non dovrebbe essere inferiore al numero di passeggeri validi in grado di assistere le p.m.r. in caso di evacuazione d'emergenza", in funzione delle caratteristiche del singolo veivolo, e che proprio su questa base alcune autorità hanno limitato il numero di p.m.r. alla metà del numero di passeggeri validi<sup>69</sup> presenti su un determinato volo<sup>70</sup>.

Al canto suo, la Circolare Enac ha chiarito che l'obiettivo del Regolamento è proprio quello di ridurre il divario tra il numero massimo di p.m.r. determinato in base al Regolamento (Ue) n. 965/2012 ed il numero effettivo di p.m.r. che il vettore è preparato a trasportare (punto 8).

## 9. Le dimensioni dell'aeromobile e dei portelloni

Il considerando 11 del reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede semplicemente che "Nella progettazione di nuovi aeroporti e terminal, come pure nell'ambito di ampi lavori di ristrutturazione, i gestori aeroportuali dovrebbero, ove possibile, tener conto delle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta. Analogamente, i vettori aerei

---

<sup>68</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente il funzionamento e gli effetti del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.4.2011 COM (2011) 166 definitivo, p. 6.

<sup>69</sup> Per passeggero valido deve intendersi, conformemente a quanto previsto dall'ICAO (Doc. 7192 Training manual Part E-1) un soggetto selezionato ed incaricato, dai membri dell'equipaggio, di prestare assistenza nella gestione delle situazioni critiche o di emergenza (ad esempio, per aprire le porte o aiutare altri passeggeri ad evacuare l'aeromobile).

<sup>70</sup> J. M: SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180, a pagina 198 riporta come in Spagna abbia operato per molti anni la Circular 18/82 de la Dirección General de Aviación Civil de 23 de julio de 1982, sobre el transporte de pasajeros minusválidos, che limitava il numero massimo di p.m.r. trasportabili ad un 10% della capacità massima dell'aereo. In questo numero erano incluse sia le p.m.r. che viaggiavano da sole, sia le p.m.r. che viaggiavano con l'accompagnatore (anch'esso incluso nel numero). La disposizione è stata poi sostituita con la Circular operativa 04/01 elaborata dalla Dirección General de Aviación Civil insieme con il Ministerio de Fomento. Secondo quest'ultima circolare, quando il numero delle p.m.r. costituisce una proporzione significativa del numero totale dei passeggeri a bordo, il numero massimo di p.m.r. che potranno essere presenti sul volo non dovrà eccedere il numero di persone disponibili capace di assistere le p.m.r. durante una procedura di evacuazione di emergenza.

dovrebbero, ove possibile, tener conto di tali esigenze in sede di progettazione e di ammodernamento degli aeromobili”.

A fronte di un preambolo che si traduce in un mero auspicio, si deve rilevare che ancora oggi la maggior parte degli aerei presenta dei deficit comuni, tra i quali servizi igienici non agibili per le p.m.r., un’insufficiente riserva di posti e corridoi troppo stretti.

È stata evidenziata<sup>71</sup>, pertanto, la necessità di introdurre misure normative che vincolino i produttori di aeromobili alla progettazione di attrezzature per passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta.

L’articolo 4 del reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede che, in caso di rifiuto di una prenotazione determinato dalle motivazioni sub. lettera a e b del medesimo articolo, il vettore aereo, come anche il suo agente o l’operatore turistico debbano compiere “sforzi ragionevoli per proporre un’alternativa accettabile alla persona in questione”.

Negli Orientamenti interpretativi si è sottolineata la necessità che, qualora non siano in grado di garantire il trasporto della p.m.r., i vettori forniscano al passeggero un’informazione tempestiva (preferibilmente già nel momento della prenotazione) affinché quest’ultimo possa individuare una soluzione alternativa. La Commissione ha evidenziato come la tempestiva comunicazione alla p.m.r. configuri un elemento fondamentale per il conseguimento degli obiettivi del reg. (Ce) n. 1107/2006. In tale contesto si è auspicato l’utilizzo di strumenti di comunicazione e notifica moderni che tengano in debito conto le esigenze della p.m.r. interessata. Qualora, invece, il rifiuto riguardi l’imbarco, dovrà essere offerto alla p.m.r. ed al suo eventuale accompagnatore “il diritto al rimborso o ad un volo alternativo, come previsto dall’art. 8 del regolamento (Ce) n. 261/2004”. La disposizione, precisa, inoltre, che il diritto di scelta della p.m.r. fra un volo di ritorno e un volo alternativo è condizionato “al rispetto di tutti gli obblighi in materia di sicurezza”.

Ai sensi del medesimo articolo 4, il vettore aereo, il suo agente o l’operatore turistico che esercitino una deroga ai sensi delle lettere a e b, sono tenuti ad informare immediatamente la p.m.r. delle ragioni sottese al rifiuto della prenotazione, dell’emissione di un biglietto o dell’effettuazione dell’imbarco. È poi data facoltà alla p.m.r. di richiedere a tali soggetti la comunicazione per iscritto delle ragioni addotte per giustificare il rifiuto, comunicazione che dovrà pervenire alla p.m.r. entro 5 giorni lavorativi dall’inoltro della richiesta. (art. 4 §4)

---

<sup>71</sup> JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Università de Alcalà*, 2012, a pag. 269.

Negli orientamenti interpretativi la Commissione europea ha rimarcato la necessità di operare un riferimento esplicito e puntuale alla normativa (comunitaria, internazionale o nazionale) ovvero “agli obblighi in materia di sicurezza stabiliti dall’autorità che ha rilasciato il certificato di operatore aereo al vettore aereo in questione” (ex lett. a art. 4 paragrafo 1) che si ritengano applicabili a sostegno della legittimità del rifiuto nel caso concreto. al contrario, la Commissione europea ha ritenuto che non possano essere considerate conformi al regolamento le risposte “non specifiche”.

## 10. L’accompagnatore della p.m.r. nel trasporto aereo

La possibilità che alla p.m.r. possa essere richiesto l’accompagnamento da parte di un altro soggetto in grado di fornirle l’assistenza necessaria, è espressamente previsto dal regolamento all’art. 4 §2. Tale eventualità è subordinata alle stesse condizioni previste nel paragrafo 1 lettera a) del medesimo articolo, ovvero sia il rispetto degli obblighi in materia di sicurezza posti dalla normativa o stabiliti dall’autorità (nessun riferimento quindi, com’è logico, alle dimensioni dell’aeromobile o dei suoi portelloni).

L’accompagnamento delle persone a mobilità ridotta è oggetto di diverse interpretazioni da parte degli Stati membri: in alcuni paesi, infatti, è richiesta l’assistenza di un accompagnatore esclusivamente durante il volo, mentre in altri Stati l’assistenza alla p.m.r. da parte dell’accompagnatore viene richiesta anche durante la permanenza in aeroporto. È stato però osservato<sup>72</sup> che le compagnie aeree non potrebbero richiedere la presenza di un accompagnatore per l’assistenza della p.m.r. all’interno dell’aeroporto, in quanto quest’ultima compete esclusivamente al gestore aeroportuale. L’articolo 4, paragrafo 2, non sembra, quindi, applicarsi all’assistenza fornita negli aeroporti.

La disposizione in oggetto è particolarmente insidiosa. È stata evidenziato, in particolare, come la previsione comporti notevoli problematiche in tutte quelle situazioni in cui la persona disabile non abbia la possibilità di farsi assistere da familiari o persone fidate. In questa eventualità, infatti, ci si troverebbe di fronte “a una porta aperta” utilizzata dalle compagnie aeree per giustificare il diniego dell’assistenza ai passeggeri con mobilità ridotta o disabilità. Si è dunque proposta una lettura diversa di tale disposizione, nel senso di ritenere che il vettore non assuma

---

<sup>72</sup> M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pag. 59.



l'obbligo della prestazione dell'assistenza in tutti quei casi in cui la persona con disabilità o ridotta mobilità possa ricevere tale aiuto da parte di un accompagnatore<sup>73</sup>. In tal caso, se presente e se richiesto dal vettore, questo soggetto dovrebbe fornire l'assistenza necessaria sia all'interno dell'aeroporto che durante il volo, comprese le operazioni di imbarco e sbarco. D'altro canto, non viene ritenuta accettabile qualsiasi altra soluzione che implichi la possibilità di far pagare un prezzo aggiuntivo a quelle p.m.r. che, non potendo contare sull'assistenza di un accompagnatore venga assistito dal personale della compagnia aerea o del gestore aeroportuale<sup>74</sup>.

A differenza di quanto vedremo quando tratteremo dei diritti della p.m.r. nella modalità del trasporto marittimo, il reg. (Ce) n. 1107/2006 non si esprime sulla gratuità o meno del trasporto dell'accompagnatore della p.m.r. In merito, la Commissione europea negli Orientamenti interpretativi ha caldeggiato che il posto a sedere venga offerto gratuitamente all'accompagnatore o che venga comunque predisposta dal vettore una apposita tariffa notevolmente scontata per quest'ultimo<sup>75</sup>.

A fronte di un notevole abuso, da parte delle compagnie aeree, del ricorso dell'imposizione dell'accompagnamento, si è ribadito (sia negli Orientamenti interpretativi che nella circolare Enac) che il vettore può richiedere la presenza dell'accompagnatore esclusivamente per motivi di sicurezza e solamente qualora le p.m.r. non siano autosufficienti<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Università de Alcalà*, 2012, a pag. 261.

<sup>74</sup> Cfr. JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *el pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Università de Alcalà*, 2012, a pag. 261.

<sup>75</sup> La stessa considerazione è contenuta nella già citata circolare dell'Enac del 2014 al punto 7.1 e nel già citato Documento 30 dell'ECAC par. 5.4.4.1.

<sup>76</sup> Ad esempio, la Corte d'appello di Parigi ha confermato l'irrogazione di una sanzione di 70.000 euro alla compagnia *Easyjet* per non aver consentito ad alcuni passeggeri disabili di volare senza un accompagnatore, sostenendo che in una situazione di emergenza non sarebbero stati in grado di evacuare l'aereo senza assistenza (App. Paris, chambre 6-1, 5 février 2013). La questione è giunta sino alla Corte di Cassazione penale francese, che ha confermato la sanzione nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2015. La sentenza della Cassazione francese è pubblicata in *Bulletin criminelle* 2015 n. 286. Nella sentenza si dà atto del fatto che, all'esito delle indagini espletate, è emerso che alla base del rifiuto di imbarco delle p.m.r. senza l'accompagnatore si poneva semplicemente la mancanza di formazione del personale della *Easyjet* sulle necessità delle persone a mobilità ridotta. La sentenza è citata anche da

J. M: SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180 (a pagina 200). Meno recente la condanna della compagnia aerea *Iberia* da parte del Tribunale provinciale di Madrid (Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Madrid del 6 maggio 2009, sezione 18) per aver perpetrato una discriminazione ai danni di tre persone sorde alle quali la compagnia ha negato l'imbarco in assenza di accompagnatore. La compagnia *Iberia* ha sostenuto che la finalità della limitazione si ravvisava, nel caso concreto, nell'impossibilità di garantire la sicurezza dei passeggeri stessi in caso di emergenza e di evacuazione dell'aeromobile. Il tribunale provinciale di Madrid, in accoglimento del ricorso presentato dalla Confederazione statale delle persone sorde (Cesne) e dalla Commissione spagnola di Rappresentanti delle Persone disabili (Cermi) ha sostenuto che prevedere la necessità di un accompagnatore per le persone sorde non può essere ritenuta una misura

A parere della Commissione, dunque, “qualsiasi deroga, sollecitata per motivi di sicurezza, al fine di rifiutare una prenotazione o il trasporto o per esigere la presenza di un accompagnatore dovrebbe basarsi su una o più norme giuridicamente vincolanti della sicurezza aerea e non su semplici raccomandazioni o sulla politica commerciale dei vettori”<sup>77</sup>.

Negli Orientamenti interpretativi è stato puntualizzato che le circostanze alle quali un vettore aereo può esigere che la p.m.r. sia accompagnata da un'altra persona debbano necessariamente essere comunicate al pubblico, ad esempio “nell’ambito delle sue norme sul trasporto delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, che possono costituire parte integrante dei termini e delle condizioni del vettore aereo” (p. 9).

Degli esempi di circostanze concrete in cui il vettore può legittimamente richiedere che la p.m.r. si avvalga dell’assistenza di un accompagnatore, si ritrovano nella Circolare Enac del 2014: quando il passeggero non è in grado respirare o di alimentarsi autonomamente, quando non è in grado di “sollevarsi” e di spostarsi dal posto a sedere alla sedia a rotelle di bordo; comunicare: non è in grado di comunicare con gli assistenti di cabina e comprendere le loro istruzioni o utilizzare i servizi igienici o quando il passeggero non è in grado di amministrare le proprie medicine e le proprie medicazioni (punto 7.1)<sup>78</sup>. In riferimento a tale ultima ipotesi, si deve

---

in grado di migliorare la sicurezza delle stesse p.m.r. Le persone affette da sordità, infatti, non presentavano nel caso concreto alcuna ulteriore limitazione, fisica o intellettuale, che impedisse loro di comprendere un’eventuale situazione di emergenza”. È stato osservato che i fenomeni di discriminazione del passeggero disabile coinvolgono con maggiore frequenza le compagnie *low-cost*, anche in ragione delle esigenze di celerità che condizionano fortemente il *modus operandi* di questi vettori aerei: la categoria dei p.m.r., infatti, necessita di assistenza speciale, e questo, oltre a comportare oneri economici ingenti, potrebbe rallentare sensibilmente le operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri. M. DEIANA, *Problematiche giuridiche del trasporto aereo low cost*, in *Diritto dei Trasporti*, 2010, 571 ss.

<sup>77</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente il funzionamento e gli effetti del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.4.2011 COM (2011) 166 definitivo, 5.

<sup>78</sup> Nelle condizioni generali di trasporto della compagnia *Ryanair*, nella sezione “assistenza speciale” viene specificato che: “I passeggeri non autosufficienti, che possono rappresentare un rischio per la sicurezza, devono viaggiare con un accompagnatore normodotato di età non inferiore ai 16 anni (...) In caso contrario, al passeggero sarà negato l'imbarco. (...) Laddove un passeggero con mobilità ridotta stia viaggiando con un accompagnatore adulto, verrà fatto quanto possibile per assegnare a tale persona un posto a sedere accanto al passeggero disabile”. Non sembra che la *Ryanair* abbia dato un seguito all’invito della Commissione di predisporre, quantomeno, una tariffa ridotta per il biglietto corrisposto dall’accompagnatore della p.m.r. È previsto, infatti, che “Ciascun accompagnatore adulto normodotato non può assistere più di un passeggero con mobilità ridotta e deve corrispondere la tariffa prevista per gli adulti”. La Compagnia *EasyJet* prevede che: “se ti viene chiesto di avvalerti di un accompagnatore durante il viaggio, ti garantiamo che il costo del posto dell'accompagnatore sarà pari alla tariffa da te pagata, anche se la sua prenotazione è successiva”. Tuttavia, come si nota, non è presente alcuna previsione di gratuità o tariffa scontata per il biglietto dell’accompagnatore. Anche nelle condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Alitalia* non si rinvencono previsioni in merito alla gratuità o alla tariffa scontata per il



rilevare che, sebbene il personale di cabina sia tenuto a svolgere mansioni relative alla sicurezza dei passeggeri (fine per il quale viene deve opportunamente formato anche con nozioni che attengono al profilo medico) il regolamento non impone né al personale dell'aeroporto né al personale di cabina la prestazione di specifiche cure mediche o l'ausilio nell'utilizzo delle apparecchiature mediche. In proposito, la Commissione ha precisato che “qualora un passeggero ritenga necessaria un'assistenza di questo genere e non sia in grado di svolgere autonomamente i relativi compiti, dovrebbe essere accompagnato da un assistente in grado di fornire l'assistenza necessaria”.

Configurando la richiesta di un accompagnatore una circostanza straordinaria esplicitamente collegata alla deroga di cui alla lettera a art. 4 paragrafo I, in caso di richiesta della p.m.r., il vettore sarà tenuto a fornire (in forma scritta ed entro 5 giorni dalla ricezione della richiesta) le ragioni dettagliate che hanno giustificato, nel caso specifico, la sua imposizione.

È importante segnalare che non esiste alcun obbligo per il vettore di fornire all'accompagnatore un posto a sedere accanto alla p.m.r., con gravi ripercussioni in termini di effettività dell'assistenza da prestare.

Infatti, il reg. (Ce) n. 1107/2006, nell'allegato II, che come vedremo contiene l'indicazione delle misure di assistenza di competenza del vettore aereo) precisa che: “qualora una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta sia assistita da una persona di accompagnamento, il vettore aereo effettua ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale persona un posto a sedere vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta”. Né conforta particolarmente quanto sostenuto negli Orientamenti interpretativi, a mente del quale la previsione contenuta nell'allegato II deve interpretarsi nel senso che “le compagnie aeree dovrebbero sempre fare il possibile per attribuire all'accompagnatore un posto a sedere accanto alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta, in particolare quando il passeggero ha effettuato una prenotazione, e anche a costo di dover spostare altri passeggeri, tuttavia tenendo conto delle conseguenze finanziarie legate alla necessità di spostare ogni altro passeggero” (Orientamenti interpretativi a pagina 10).

---

biglietto dell'accompagnatore. Si precisa però che “Se viaggi con un assistente, lui/lei avrà la priorità per il posto accanto al tuo. A seconda della disponibilità e del caso, l'assistente potrà sedere nella tua stessa fila o in quella immediatamente precedente o successiva”.

## 11. Il dovere di informazione della p.m.r.

I vettori aerei, come anche i loro agenti, devono pubblicare, in formati accessibili e almeno nelle stesse lingue rese disponibili ad altri passeggeri, non sole le norme di sicurezza applicate al trasporto delle p.m.r., ma anche “le eventuali restrizioni al loro trasporto o al trasporto di attrezzature per la mobilità dovute alle dimensioni dell’aeromobile”. Parimenti, l’operatore turistico dovrà rendere disponibili per le p.m.r. “le norme di sicurezza e le restrizioni per i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» che esso organizza, vende o propone”.

L’operatore turistico non è obbligato a pubblicare tali informazioni nella stessa forma del vettore, ma è obbligato a rendere disponibili le norme di sicurezza e le restrizioni sui voli, compresi nei viaggi organizzati, vacanze e gite che esso organizza, o mette in vendita (art. 4 §3). Si tratta di un obbligo che trova conferma negli Allegati al Regolamento, in cui viene previsto che le informazioni necessarie per prendere i voli (All. I), così come le informazioni sul volo (All. II) dovrebbero essere fornite in formati accessibili.

La ratio di questa previsione è quella di rendere meno frequente possibile l’eventualità che alla p.m.r. sia negato l’imbarco a causa di mancanza di informazione sulle norme di sicurezza e sulle eventuali restrizioni al trasporto. La previsione della pubblicazione in formati accessibili, oltre che introdurre un elemento di tutela importante per la p.m.r. che dovrebbe essere in grado di ricevere le adeguate informazioni indipendentemente dal tipo di disabilità, assume rilievo anche per quanto riguarda la posizione del vettore. Quest’ultimo infatti, nel motivare il rifiuto dell’accettazione di una prenotazione o di un imbarco (o anche, come abbiamo visto, nell’imporre alla p.m.r. l’assistenza di un accompagnatore) dovrà fare riferimento a norme di sicurezza che siano state rese conoscibili ai passeggeri. Ciò vale anche per eventuali limitazioni al trasporto di attrezzature per la mobilità a causa delle dimensioni degli aeromobili<sup>79</sup>.

Tra le possibili limitazioni la Commissione ha individuato, a titolo esplicativo, la mancanza di servizi igienici accessibili, l’assenza di braccioli mobili nei corridoi, le dimensioni di posti a sedere e corridoi, ma in ogni caso deve trattarsi di limitazioni ricollegate alle dimensioni dell’aeromobile o alla normativa in materia di sicurezza<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. S. KACZYŃKA, A. KONERT, K. ŁUCZAC, *Responsabilità per i passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo*, in *El derecho aéreo entre lo público y lo privado, Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad*, a cura di M. J. Guerrero Lebrón, J., I. Peinado Gracia, Sevilla, 2017, 296 a pagina 314 ed in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 33, 2016.

<sup>80</sup> Sulle informazioni che dovrebbero essere fornite alla persona disabile o a mobilità ridotta si veda A.KONERT, *Special protection of disabled persons and persons with reduced mobility when traveling by air - Regulation (EC) No 1107/2006*, in *Annals of Air and Space Law*, t. XXIII 2008; A.KONERT, H. EPHRAIMSON-ABT,

La Commissione ha però ritenuto doveroso precisare che il vettore aereo dovrà fornire tutta l'assistenza necessaria anche qualora la p. m.r. non sia opportunamente preparata o informata sulle eventuali restrizioni e norme di sicurezza. A tal fine gli Organismi nazionali responsabili dell'applicazione del reg. (Ce) n. 1107/2006 dovrebbero adoperarsi per informare le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dei loro diritti “svolgendo altresì un importante ruolo di sensibilizzazione nei confronti di tali passeggeri, affinché essi prendano decisioni informate in merito alla scelta del vettore aereo” (Orientamenti interpretativi a p. 7).<sup>81</sup>

In particolare, a parere della Commissione i vettori aerei, gli agenti e gli operatori turistici dovrebbero dotarsi di siti internet che garantiscano alle p.m.r. l'accesso alle stesse condizioni di tutti i consumatori. Al contrario, l'istituzione europea non vede con favore la pratica dello sviluppo di siti internet “paralleli” per tale categoria di utenti. In particolare: “lo sviluppo di tali siti internet dovrebbe sempre tener conto degli orientamenti internazionali e delle norme dell'Ue al fine far fronte alle necessità dei passeggeri con handicap, quali cecità o ipovisione, sordità o perdita dell'udito, difficoltà di apprendimento, disturbi cognitivi, limitazioni motorie, fotosensibilità o eventuali combinazioni fra loro”.

Il controllo dell'accessibilità dei siti internet dei vettori dovrebbe rientrare tra i compiti degli Organismi nazionali di applicazione del regolamento, i quali dovrebbero poi “riferire con cadenza regolare in merito alle eventuali maggiori difficoltà individuate e agli esempi di buone pratiche alla rete degli ONA e alla Commissione europea” (Orientamenti interpretativi p. 7).

## 12. La designazione dei punti di arrivo e di partenza

L'Articolo 5 del reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede la designazione dei punti di arrivo e di partenza presso cui le p.m.r. possano agevolmente annunciare il proprio arrivo in aeroporto e chiedere assistenza. Detti punti devono essere situati “all'interno del perimetro aeroportuale o in una zona sotto il controllo diretto del gestore aeroportuale sia all'interno che all'esterno dei

---

*Disabled persons in the EU, Canada and in the US*, in *Air and Space Law*, nr 3/2008, M.J. VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, (2013) 38 in *Air and Space Law*, nr 1, p. 47-66, O'KEEFE, *Air Travel for the Disabled: Isn't it Time for a Harmonized Approach?* (2006) 31 in *Air and Space Law*, nr 6, p. 408-421.

<sup>81</sup> Gli Orientamenti interpretativi chiariscono anche che le p.m.r. hanno “la facoltà di richiedere la consulenza o l'assistenza della rete dei Centri europei dei consumatori (ECC-Net) per la redazione di un reclamo. I Centri europei dei consumatori operano a stretto contatto con gli ONA per la gestione dei reclami”. (p. 7)

terminal”, e sono designati dal gestore aeroportuale, tenendo conto delle condizioni locali, “in cooperazione con gli utenti aeroportuali, tramite il comitato degli utenti aeroportuali, ove presente, e le pertinenti organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta”.

Nei punti di arrivo e partenza, che devono essere segnalati in modo chiaro, sono rese disponibili le informazioni di base sull'aeroporto, in formati accessibili alle p.m.r.

La Circolare Enac ha chiarito che i punti di arrivo e di partenza devono trovare indicazione anche all'interno della Carta dei servizi del gestore aeroportuale. Quest'ultimo, inoltre, deve garantire l'assistenza alla p.m.r. in partenza dal punto di arrivo designato fino al posto occupato sull'aeromobile, mentre le p.m.r. in arrivo riceveranno l'assistenza del gestore aeroportuale “dal posto occupato sull'aeromobile al punto designato da cui poi lasciare l'aeroporto”; . Tali punti devono essere localizzati “in aree sotto il controllo diretto del gestore aeroportuale, tenendo conto delle dimensioni e della struttura dell'aeroporto e dei punti di interscambio, quali ad esempio stazioni ferroviarie e di autobus, parcheggi auto e taxi, punti di noleggio auto” (punto 10, rubricato “designazione dei punti di arrivo e partenza”).

### **13. La trasmissione delle notifiche tra gli operatori del settore**

L'articolo 6 del re. (Ce) n. 1107/2006 dispone che I vettori aerei, i loro agenti o gli operatori turistici debbano adottare tutte le misure necessarie per agevolare la ricezione delle notifiche di richiesta di assistenza delle p.m.r. “in tutti i loro punti vendita nel territorio degli Stati membri cui si applica il trattato, compresa la vendita per telefono o via Internet”

Il paragrafo 2 della norma disciplina anche le modalità di trasmissione delle notifiche tra gli operatori del settore, prevedendo che “quando un vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico riceve una notifica di richiesta di assistenza almeno quarantotto ore prima dell'ora di partenza del volo pubblicata, egli trasmette le informazioni in questione almeno trentasei ore prima dell'ora di partenza del volo pubblicata: a) ai gestori degli aeroporti di partenza, arrivo e transito; e b) al vettore aereo effettivo, qualora la prenotazione non sia stata effettuata con il vettore in questione, salvo che l'identità del vettore aereo sia sconosciuta al momento della notifica, nel qual caso le informazioni sono trasmesse non appena praticabile.

La norma prevede poi che “in tutti i casi diversi da quelli del paragrafo 2”, il vettore aereo, il suo agente o l'operatore turistico debbano trasmettere le informazioni “quanto prima

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

possibile”<sup>82</sup>.

Ai sensi di tale articolo, dunque, i vettori aerei, i loro agenti o gli operatori turistici hanno l’obbligo di predisporre tutte le misure necessarie per agevolare il ricevimento delle notifiche riguardanti la richiesta di assistenza della p.m.r. L’individuazione di tali misure è lasciata agli operatori del settore, in quanto tali soggetti si trovano nella posizione migliore per valutare non solo quali siano le informazioni più opportune da richiedere al p.m.r., ma anche le modalità con le quali le stesse informazioni dovrebbero essere raccolte ed anche elaborate per migliorare il livello di assistenza prestata (fermo restando il rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati). La dottrina<sup>83</sup> ha criticato la previsione di cui al paragrafo 3, laddove dispone che all’infuori dei casi menzionati nel secondo paragrafo, il vettore aereo, il suo agente o l’operatore turistico debbano trasmettere le informazioni “il prima possibile”. È stato evidenziato che sarebbe opportuno prevedere un limite massimo di tempo per evitare situazioni di eccessivo ritardo considerando che, data la formulazione della norma, la p.m.r. non gode di una misura di tutela che possa essere individuata con certezza.

Negli Orientamenti interpretativi la Commissione ha evidenziato che i vettori aerei hanno la facoltà di richiedere informazioni ulteriori alla p.m.r. allo scopo di perfezionare il servizio di assistenza riservato. In merito, risulta fondamentale il rispetto di quanto previsto nel considerando n. 12 in virtù del quale “la direttiva 95/46/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, dovrebbe essere applicata rigorosamente, al fine di garantire il rispetto della vita privata delle persone con disabilità e a mobilità ridotta, nonché di garantire che l’informazione richiesta serva unicamente ad ottemperare gli obblighi di assistenza fissati dal presente regolamento e non sia utilizzata contro i passeggeri che richiedono il servizio”. Si deve sottolineare che il 25 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento (Ue) n. 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>84</sup>. Il

---

<sup>82</sup> Inoltre, il § 4 dell’art. prevede che “Non appena possibile dopo la partenza del volo, il vettore aereo effettivo comunica al gestore dell’aeroporto di destinazione, qualora sia situato nel territorio di uno Stato membro al quale si applica il trattato, il numero di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta presenti su detto volo che richiedono l’assistenza di cui all’allegato I, specificando la natura dell’assistenza necessaria”.

<sup>83</sup> Cfr. JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Università de Alcalá*, 2012, a pagina 262.

<sup>84</sup> Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera

regolamento ha abrogato la direttiva 95/46/Ce, con la conseguenza che il riferimento operato dal considerando appena citato deve intendersi riferito al nuovo strumento legislativo.

A titolo esemplificativo, secondo la Commissione le informazioni potrebbero riguardare: “natura e descrizione delle esigenze di assistenza (in particolare, relativamente agli accompagnatori, ai bagagli e all’indicazione dei punti da cui e fino a cui è richiesta assistenza); descrizione di eventuali attrezzature per la mobilità (quantità, modello, dimensioni, peso, tipo di batteria, manuale istruzioni)<sup>85</sup>; descrizione di eventuali apparecchi medici; autonomia del passeggero nell’utilizzo dell’utilizzo di tali apparecchi durante il volo” Tuttavia, la Commissione ha avuto cura di ribadire che quand’anche il vettore richieda alla p.m.r. informazioni ulteriori senza che queste trovino una risposta (oppure trovino una risposta insoddisfacente da parte della p.m.r.), tale circostanza non potrà, da sola, giustificare il rifiuto dell’accettazione della prenotazione o dell’effettuazione dell’imbarco della p.m.r., poiché l’eventuale rifiuto “deve ancora basarsi sulle dimensioni del velivolo e/o sugli obblighi in materia di sicurezza applicabili” (Orientamenti interpretativi, p. 11).

Inoltre, come avremo modo di vedere analizzando l’articolo successivo, anche qualora la p.m.r. non abbia inviato la prenotazione con la propria richiesta di assistenza, dovranno essere compiuti tutti gli sforzi ragionevoli per offrire comunque l’assistenza alla p.m.r. in questione.

#### **14. Il diritto all’assistenza negli aeroporti: le conseguenze dell’omessa notifica da parte della p.m.r.**

L’Articolo 7 del reg. (Ce) n. 1107/2006 disciplina l’assistenza che deve essere garantita dal gestore aeroportuale affinché la p.m.r. che si sia presentata in aeroporto possa prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione. Le misure sono elencate nell’allegato I e sono subordinate all’effettuazione della notifica da parte della p.m.r.; notifica che deve pervenire al vettore aereo, al suo agente o all’operatore turistico “almeno quarantotto ore prima dell’ora di partenza del volo pubblicata”.

---

circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/Ce, pubblicato in G.U.C.E. L 119/1 del 4 maggio 2016.

<sup>85</sup> La compagnia aerea *Ryanair* prevede, nelle proprie Condizioni generali di contratto, che “I passeggeri con mobilità ridotta che viaggiano con una sedia a rotelle elettrica sono tenuti ad avvisare almeno 48 ore prima della partenza del peso e altezza della sedia a rotelle. I passeggeri sono inoltre invitati a portare con sé istruzioni operative delle sedie a rotelle per l’aeroporto”.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

In mancanza di effettuazione della notifica, il gestore aeroportuale dovrà comunque compiere “tutti gli sforzi ragionevoli per offrire l’assistenza di cui all’allegato I in modo che la persona in questione possa prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione”.

Peraltro, si deve sottolineare che l’articolo 7 prevede che le misure di assistenza a carico del gestore aeroportuale siano subordinate anche diverse condizioni. Infatti, la p.m.r. dovrà: “a) presentarsi alla registrazione: i) all’ora stabilita in anticipo e per iscritto (anche con mezzi elettronici) dal vettore aereo o dal suo agente oppure dall’operatore turistico; o ii) qualora non sia stato stabilito un orario, almeno un’ora prima dell’ora di partenza pubblicata; o b) la persona arrivi a un punto designato all’interno del perimetro aeroportuale a norma dell’art. 5: i) all’ora stabilita in anticipo e per iscritto (anche con mezzi elettronici) dal vettore aereo o dal suo agente oppure dall’operatore turistico; o ii) qualora non sia stabilito un orario, almeno due ore prima dell’ora di partenza pubblicata”.

La Commissione europea ha rilevato che l’attribuzione al gestore della facoltà di “modulare” l’assistenza fornita consente allo stesso di assicurare priorità alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta che hanno inviato una prenotazione rispetto ai passeggeri che l’hanno omessa: quando la p.m.r. ha inviato una prenotazione il gestore aeroportuale dovrà fornire l’assistenza affinché «la persona possa prendere il volo», mentre, nei confronti di coloro che non hanno effettuato la prenotazione il regolamento prevede, per il gestore, l’obbligo meno stringente del compimento di «sforzi ragionevoli» per offrire la medesima assistenza. Ciò comporta, secondo la Commissione, che gli operatori possano pertanto dare la priorità alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta che hanno trasmesso una prenotazione “nella misura in cui dimostrino di non aver adottato alcun approccio discriminatorio e che siano stati compiuti tutti gli sforzi ragionevoli per assistere tali persone con disabilità e a mobilità ridotta che non hanno notificato le loro esigenze con sufficiente in anticipo”.

In merito, è stato osservato che se il vettore fosse obbligato a fornire la medesima assistenza anche nei confronti del passeggero che non si è curato di effettuare una prenotazione, ci troveremmo di fronte ad una violazione del principio di uguaglianza e di quello di non discriminazione, laddove si prevede che situazioni simili dovrebbero essere trattate allo stesso modo mentre situazioni diverse dovrebbero essere trattate in modo diverso.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pagina 60.

S. KACZYŃKA, A. KONERT, K. ŁUCZAC, *Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad in El derecho aéreo entre lo público y lo privado*, a cura di M. J. Guerrero Lebrón, J., I. Peinado Gracia, Sevilla, 2017, 296 ed in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, Número 33 - Octubre 2016, osservano a pagina 202 che:



Per poter fornire un'assistenza adeguata alle persone a mobilità ridotta è quindi di primaria importanza adottare una definizione chiara e uniforme del concetto di “sforzi ragionevoli”. Ci si è dunque domandati in che cosa consistano gli “sforzi ragionevoli” e, soprattutto, quale sia il discrimine che permette di capire quando gli sforzi che devono essere compiuti dagli operatori diventano “irragionevoli”<sup>87</sup>. Si è affermato che il gestore aeroportuale potrebbe esimersi dall'obbligo di fornire assistenza almeno in tre diverse circostanze: in tutti quei casi in cui la prestazione dell'assistenza inciderebbe sulla medesima prestazione richiesta, per tempo, da altre p.m.r., quando potrebbe comprometterebbe il programma di volo e quando potrebbe compromettere l'applicazione delle norme in materia di sicurezza.

Anche la Commissione, così come la dottrina, sono concordi nel considerare la prenotazione uno strumento essenziale per poter garantire un'assistenza adeguata alle p.m.r.

Nella pratica, tuttavia, lo strumento della prenotazione è utilizzato da una percentuale ancora troppo limitata dei passeggeri (circa 40 su 100) e questo costituisce uno dei principali ostacoli incontrati dai gestori aeroportuali e dai vettori nel predisporre le misure di assistenza necessarie<sup>88</sup>.

Il rispetto della previsione di gratuità della notifica preventiva, indipendentemente dal luogo in cui venga effettuata e dall'utilizzo di siti internet, ha costituito motivo di preoccupazione. È stato rilevato, infatti che la p.m.r. si trova spesso costretta ad effettuare una chiamata telefonica che viene deviata su una linea con un costo aggiuntivo, specialmente quando la prenotazione viene effettuata dalla p.m.r. tramite Internet<sup>89</sup>.

---

“La situazione dei passeggeri è quindi diversa nella misura in cui il gestore, in caso di più richieste di p.m.r. contemporaneamente (non necessariamente sullo stesso volo), e di risorse insufficienti, stabilirà una priorità per il trattamento delle persone che hanno fatto la notifica preventiva d'aiuto, solo che un tale approccio non può essere considerato discriminatorio. Può presentarsi quindi, una questione di ritardo per un volo a causa della mancanza di sostegno da parte dei servizi del gestore. E per quanto tale, una situazione del genere è inaccettabile nel caso di notifica anticipata della necessità, e nel caso di una improvvisa necessità, il gestore dovrebbe assumersi la piena responsabilità per la mancanza del volo, sembra che in mancanza di tale notifica, dopo aver fatto tutti gli sforzi ragionevoli da parte del gestore, e senza un approccio discriminatorio, non è possibile gravarlo della responsabilità del ritardo per un volo (in pratica - il ritardo per il check - in o per il controllo di sicurezza nello svolgimento dei suoi compiti nel campo della protezione, cioè security). Il gestore dovrebbe dimostrare di aver fatto "tutti gli sforzi ragionevoli".

<sup>87</sup> Cfr. M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pag. 61.

<sup>88</sup> Il dato è riportato nella nota della Commissione europea del 14 giugno 2012: “diritti dei passeggeri: tutto quello che persone a mobilità ridotta devono sapere prima di viaggiare in aereo”, a p. 1. In merito si veda J. M: SÁNCHEZ BARTOLOMÈ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180, a p. 190.

<sup>89</sup> Alla compagnia aerea Ryanair è stata comminata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una sanzione di 550mila euro perché il servizio di assistenza passeggeri era raggiungibile solo attraverso

La verifica dell'operato dei vettori, loro agenti e operatori turistici in merito alla facilitazione dell'istituto della prenotazione rientra tra i compiti di vigilanza degli Organismi nazionali responsabili dell'applicazione del trattato. Tali Organismi devono inoltre condividere, sia con la Commissione che con la rete degli altri ONA, le eventuali carenze, le buone pratiche ed i miglioramenti rilevati sul punto. Inoltre, la Commissione ha caldeggiato l'istituzione di un servizio (quale, ad esempio, una procedura telefonica) che permetta alle p.m.r. di fornire maggiori dettagli sulla loro attrezzatura per la mobilità e dispositivi medici, e che consenta di notificare le proprie esigenze, senza l'applicazione di nessun supplemento, anche a quegli utenti che siano "divenuti" persone con disabilità o a mobilità ridotta in un momento successivo rispetto all'effettuazione della prenotazione.

Secondo la Commissione, la prenotazione da parte di persone con disabilità o a mobilità ridotta dovrebbe essere incoraggiata anche nel caso, di necessità di accedere a un respiratore o a un ventilatore o di necessità di trasportare di ossigeno medico e nell'effettuazione di prenotazioni di gruppo per p.m.r.

## 15. Il concetto dell'assistenza adattata "nella misura del possibile" alle esigenze del singolo passeggero

L'assistenza fornita dal vettore dovrebbe corrispondere, "nella misura del possibile" alle esigenze specifiche del singolo passeggero (art. 7 §7). È stato evidenziato che l'espressione "per quanto possibile" (che come vedremo, si ritrova frequentemente anche nelle disposizioni degli altri regolamenti in materia) genera incertezza giuridica ed è fonte di numerosi reclami<sup>90</sup>. Sebbene la previsione in esame contenga una regola di carattere generale applicabile in qualsiasi situazione, estremizzare questo dovere del vettore potrebbe comportare effetti troppo gravosi per l'attività di quest'ultimo. Per fare un esempio, è stato osservato<sup>91</sup> che dovrebbe confondersi il principio di

---

numerazioni a sovrapprezzo (Provvedimento AGCM 19 dicembre 2014, n. 25247). Sanzionate, per il medesimo motivo, anche la compagnia aerea Meridiana (Provvedimento AGCM 12 novembre 2014, n. 25181) e la compagnia Air Europa Líneas Aéreas, S.A. (Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso, núm. 11, recaída en el recurso núm. 4/2015, de 1 °de junio de 2015) In merito si veda J. M. SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180, a pagina 195.

<sup>90</sup> JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Universitat de Alcalá*, 2012, a pag. 264.

<sup>91</sup> S. KACZYŃKA, A. KONERT, K. ŁUCZAC, *Responsabilidad per i passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo*, in *El derecho aéreo entre lo público y lo privado, Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad*, a cura di M. J.

un'assistenza per quanto possibile "personalizzata" con il dovere del gestore di possedere tutti i tipi di attrezzature per disabili, tra cui varie tipologie di sedie a rotelle. Se infatti, agli aeroporti più grandi può essere richiesta una maggiore quantità di attrezzatura e agevolazioni, si concorda nel sostenere che la pratica migliore è quella di permettere alla p.m.r. di utilizzare la propria attrezzatura fino all'imbarco nell'aeromobile, e di rientrare nella disponibilità di quest'ultima subito l'effettuazione dello sbarco.

Ebbe, la Commissione europea nell'interrogarsi sul significato pratico da attribuire alla predisposizione di un'assistenza che corrisponda "alle esigenze specifiche del singolo passeggero" ha concluso che "un'assistenza corrispondente alle esigenze specifiche del singolo passeggero alle persone con disabilità e a mobilità ridotta fornita sia a bordo, sia in aeroporto, dovrebbe essere valutata caso per caso, riservando considerazioni analoghe alla valutazione degli apparecchi medici e delle attrezzature per la mobilità, ovvero dei dispositivi per l'assistenza di cui tali passeggeri potrebbero aver bisogno rispettando opportune restrizioni di sicurezza e/o protezione" (Orientamenti interpretativi, a pagina 14).

È evidente come, anche in questa prospettiva, lo strumento della prenotazione rivesta una notevole importanza pratica.

## 16. La necessità dell'utilizzo di un cane da assistenza riconosciuto

L'art. 7 al paragrafo 2, prevede per la p.m.r. la possibilità, previa effettuazione di una notifica al vettore, ai suoi agenti o all'operatore turistico, di utilizzare un cane di assistenza, purché in conformità delle norme nazionali eventualmente sussistenti in materia di trasporto di cani da assistenza a bordo degli aerei.

In virtù del disposto di cui all'art. 10<sup>92</sup>, deve ritenersi che i «cani da assistenza riconosciuti» per il quale la p.m.r. abbia effettuato preventiva notifica debbano essere trasportati gratuitamente dal vettore<sup>93</sup>.

---

Guerrero Lebrón, J., I. Peinado Gracia, Sevilla, 2017, 296 ed in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 33, 2016.

<sup>92</sup> La disposizione prevede che il vettore aereo debba fornire l'assistenza di cui all'allegato II senza oneri aggiuntivi a condizione che la p.m.r. soddisfi "le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafi 1, 2 e 4".

<sup>93</sup> Nelle condizioni generali di trasporto della compagnia *Ryanair*, nella sezione "assistenza speciale" viene specificato che: "Per essere accettati su un volo Ryanair un cane guida / assistenza deve essere addestrato per eseguire le attività a beneficio di una persona con una disabilità (fisica, sensoriale o psichica) e deve essere certificato da una organizzazione che sia membro a tutti gli effetti di Assistance Dogs International (ADI), Assistance Dogs UK o della International Guide dog Federation (IGDF). Il cane guida/assistenza

Negli Orientamenti interpretativi, la Commissione ha effettuato un riferimento al regolamento (Ce) n. 998/2003<sup>94</sup>. Tale regolamento stabilisce criteri specifici per il trasporto transfrontaliero degli animali da compagnia, prevedendo che questi ultimi debbano rispettare determinati requisiti prima di poter viaggiare oltreconfine, in particolare relativamente ai sistemi di identificazione richiesti («passaporto») e alle prove delle vaccinazioni. La Commissione ha anche chiarito che l'obbligo di vettori aerei e aeroporti di consentire il trasporto di cani da guida e da assistenza riconosciuti non si pone in contraddizione con il reg. (Ce) n. 998/2003 fin tanto che i cani rispettino gli obblighi previsti dal regolamento, ed ha precisato che “L'industria, gli organismi nazionali di applicazione e le parti interessate, in particolare le associazioni di persone con disabilità e a mobilità ridotta, dovrebbero svolgere un ruolo attivo nel sensibilizzare i proprietari di animali da compagnia relativamente a tali obblighi e mettere a disposizione informazioni sui criteri previsti dalla normativa unionale e nazionale da rispettare prima di trasportare i cani da guida e assistenza oltreconfine”.

### **17. Le misure di assistenza delle p.m.r. poste a carico del gestore aeroportuale**

L'art. 8 del reg. (Ce) n. 1107/2006 disciplina, invece, la responsabilità in materia di assistenza negli aeroporti, stabilendo che l'assistenza di cui all'allegato I debba essere prestata dal gestore aeroportuale senza oneri aggiuntivi a carico della p.m.r, e istituendo a tal fine un meccanismo di ripartizione dei costi di assistenza del tutto conforme a quanto premesso nei

---

dovrà indossare una fascia identificativa standard per tutto il viaggio. I cani Guida/assistenza che viaggiano in cabina devono sedere sul pavimento ai piedi del passeggero. Un massimo di quattro cani guida/assistenza sono ammessi per volo. Il cane con i contenitori e gli alimenti sono trasportati gratuitamente”. Nelle Condizioni generali di contratto della compagnia aerea *EasyJet* si precisa che per essere trasportato come cane guida o cane da assistenza su un volo EasyJet, il cane dovrà: “essere addestrato all'accompagnamento e dovrà assistere le persone con disabilità (comprese le persone ipovedenti, ipoudenti, o con difficoltà motorie); essere stato addestrato da un'organizzazione di addestramento riconosciuta; possedere un documento d'identità ufficiale rilasciato da un'organizzazione di addestramento riconosciuta che confermi che il cane sia un cane di servizio adeguatamente addestrato o che sia sotto il controllo di un addestratore certificato; indossare una giacchetta/pettorina identificativa; e rimanere sotto il controllo del passeggero in ogni momento. (...) I passeggeri che viaggiano con un cane guida o da assistenza dovranno avvisare EasyJet anticipatamente durante il processo di prenotazione o contattando EasyJet tramite la Biglietteria o il nostro Personale del Servizio Clienti almeno 48 ore prima della partenza del passeggero. (...) I cani guida o da assistenza, insieme a contenitori e cibo, saranno trasportati gratuitamente in aggiunta alla regolare franchigia bagaglio gratuita (...).

<sup>94</sup> Regolamento (Ce) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 relativo alle condizioni di polizia sanitaria e che si applica ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, pubblicato in G.U.C.E. L 146, del 13 giugno 2003.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Considerando 8 e 9 del medesimo regolamento<sup>95</sup>.

Per comprendere i problemi pratici che si ponevano sotto questo profilo prima dell'entrata in vigore del regolamento, in assenza di una precisa ripartizione delle misure di assistenza tra il vettore e il gestore aeroportuale, può essere utile riportare brevemente quanto stabilito in una decisione della Corte della Contea di Londra del 2004<sup>96</sup>.

Nella sentenza il Giudice aveva reputato che in base alla normativa nazionale del Regno Unito sul divieto di discriminazione delle persone con disabilità (Disability Discrimination Act del 1995) l'obbligo di fornire l'assistenza necessaria al sig. Ross (passeggero su sedia a rotelle) durante il tragitto dal check-in fino all'imbarco sull'aereo, spettasse tanto al gestore aeroportuale quanto alla compagnia aerea *Ryanair*. Pertanto, a giudizio della Corte sia il gestore aeroportuale che la compagnia si erano rese colpevoli di illecita discriminazione, contraria alla sezione 19 comma I punto b) della citata normativa nazionale, poiché sarebbe stato dovere di entrambe i soggetti garantire un "modo alternativo e ragionevole" per fornire l'assistenza richiesta dal passeggero disabile. Tuttavia, il Giudice non aveva precisato come doveva operare, sotto al profilo spazio-temporale, la ripartizione delle rispettive responsabilità in capo ai soggetti coinvolti: gestore aeroportuale e vettore aereo.

Ebbene, attualmente l'allegato I del reg. (Ce) n. 1107/2006 precisa dettagliatamente il contenuto delle molteplici misure di assistenza poste sotto la responsabilità del gestore

---

<sup>95</sup> Considerando 8: "L'assistenza dovrebbe essere finanziata in modo da ripartire i costi equamente fra tutti i passeggeri che utilizzano un aeroporto ed evitare di scoraggiare il trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta. Si ritiene che la modalità di finanziamento più efficace sia un diritto applicato ad ogni vettore aereo che utilizza un determinato aeroporto, in proporzione al numero di passeggeri trasportati da e verso l'aeroporto in questione". Considerando 9: "Onde garantire, in particolare, che i diritti applicati ai vettori aerei siano commisurati all'assistenza fornita alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta e che essi non servano a finanziare attività dei gestori diverse da quelle legate alla prestazione di tale assistenza, i diritti dovrebbero essere fissati e applicati in maniera pienamente trasparente. La direttiva 96/67/Ce del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in particolare le disposizioni relative alla separazione contabile, dovrebbero pertanto essere applicate laddove ciò non contrasti con il presente regolamento".

<sup>96</sup> Il significato dell'obbligo di garanzia di un "modo alternativo e ragionevole" per fornire l'assistenza ai sensi dell'art 21 comma 2 punto d), secondo la politica del Disability Discrimination Act del 1995, è stato individuato dalla Corte nella necessità di assicurare l'accesso ai servizi alle persone con disabilità, mantenendo lo standard quanto più possibile simile a quello normalmente offerto agli altri utenti del trasporto. *Ross contro Ryanair Ltd e Stansted Airport Ltd* [2004] EWCA Civ. 1751; (2005) (Corte della Contea di Londra Centrale, 30 gennaio 2004) su cui si veda A. KONERT, H. EPHRAIMSON-ABT, *Passengers with Reduced Mobility in the EU, Canada and the US*, in *Air & Space Law*, tXXXIII/3, 236; S. KACZYŃSKA, A. KONERT, K. ŁUCZAK, *Responsabilità per i passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, Número 33 - Octubre 2016.

aeroportuale.

Si tratta di tutte quelle misure necessarie per consentire alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di: comunicare l'arrivo in aeroporto e richiedere l'assistenza nei punti previsti dall'articolo 5; procedere all'imbarco sull'aeromobile, sia con l'ausilio di elevatori o sedie a rotelle che ricorrendo "ad altra assistenza specifica necessaria"; riporre e recuperare il proprio bagaglio a bordo dell'aeromobile, effettuare lo sbarco del passeggero dall'aeromobile (sempre mediante elevatori o sedie a rotelle o attraverso il ricorso "ad altra assistenza specifica necessaria), accompagnare la p.m.r. nella sala ritiro bagagli e procedere al ritiro di questi, "prendere i voli in coincidenza, se in transito, con assistenza a bordo e a terra, all'interno dei terminal e tra di essi, a seconda delle esigenze specifiche"; accompagnare, in caso di necessità, la p.m.r. ai servizi igienici, gestire a terra le attrezzature per la mobilità, comprese le sedie a rotelle elettriche, occuparsi della sostituzione temporanea di attrezzatura per la mobilità danneggiata o smarrita, garantire l'assistenza a terra per i cani da assistenza riconosciuti.

Per quanto concerne la necessità o meno, per i gestori aeroportuali, di dotarsi diversi tipologie di attrezzature per la mobilità, quali ad esempio, sedie a rotelle (problematica alla quale abbiamo già accennato in riferimento alla previsione dell'assistenza "personalizzata"), gli Orientamenti interpretativi hanno chiarito che i gestori degli aeroporti e i loro agenti sono senz'altro tenuti a considerare le diverse esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, anche in considerazione del numero di passeggeri che potrebbero richiedere tale assistenza. È stato, però, sottolineato che le stesse dimensioni dell'aeroporto possono influire sulla disponibilità di diversi tipi di attrezzature per la mobilità, per cui è ragionevole attendersi una scelta più limitata negli aeroporti di dimensioni minori, quali ad esempio quelli regionali. Al contrario gli aeroporti di maggiori dimensioni dovrebbero dotarsi di una gamma di sedie a rotelle in grado di rispondere alle diverse esigenze delle p.m.r.

Inoltre, la Commissione ha auspicato che gli Organismi nazionali di applicazione incoraggino i propri aeroporti nazionali a fornire le informazioni sulle attrezzature per la mobilità disponibili presso l'aeroporto in un formato accessibile.

Per quanto concerne la gestione a terra delle attrezzature per la mobilità - nella misura del possibile, e sempre che ciò non configuri una deroga al rispetto delle norme di sicurezza vigenti - è considerata una buona pratica alla p.m.r. di utilizzare le proprie attrezzature per la mobilità fino all'imbarco del velivolo. Questa soluzione si rivela particolarmente utile in tutti quei casi in cui la tipologia delle attrezzature presenti presso l'aeroporto non sia in grado di soddisfare la specifica esigenza della p.m.r. da assistere. Analogamente - sempre nella misura del possibile e nel rispetto

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



delle procedure di sicurezza - si dovrebbe permettere alle p.m.r. di ricevere le proprie attrezzature per la mobilità al momento dello sbarco dall'aeromobile, senza costringere le p.m.r. a "recuperare" i propri ausili alla mobilità nella sala del ritiro bagagli.

In proposito, la Commissione europea ha raccomandato a tutti i prestatori di servizi l'osservanza di quanto previsto nel documento 30 della Conferenza europea per l'aviazione civile (già richiamato dal regolamento nel considerando 10) in particolare le "Linee guida sulla gestione a terra delle persone a mobilità ridotta", contenute nell'allegato 5 D.

## 18. Il subappalto della fornitura dei servizi di assistenza da parte del gestore aeroportuale

La norma precisa che il gestore può fornire direttamente l'assistenza oppure può anche subappaltare tale fornitura di servizi a una o più parti, "mantenendo ferma la propria responsabilità e sempre in conformità delle norme di qualità di cui all'articolo 9, paragrafo 12". Tuttavia va notato che, sebbene il Regolamento in molti punti usa l'espressione "assistenza a terra", essa non costituisce un servizio separato dei servizi di *handling*. Da un punto di vista giuridico, infatti, l'assistenza alle persone a mobilità ridotta costituisce un servizio di assistenza a terra, in particolare un servizio di assistenza passeggeri in arrivo, partenza, trasferimento o transito<sup>97</sup> ai sensi dell'art. 2 della direttiva 96/67/Ce<sup>98</sup>.

La predetta direttiva, però, può trovare applicazione solo nella misura in cui non contrasti con le disposizioni del reg. (Ce) n. 1107/2006, in virtù di quanto espresso nel considerando 9 di quest'ultimo: "La direttiva 96/67/Ce del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in particolare le disposizioni relative alla separazione contabile, dovrebbero essere applicate laddove ciò non contrasti con il presente regolamento". Di conseguenza, è stato osservato<sup>99</sup> che fin tanto che la

<sup>97</sup> La predisposizione dei cosiddetti Ambulift (speciali dispositivi utilizzati per agevolare la salita delle p.m.r.) si potrebbe attribuire alla categoria quinta prevista dalla direttiva 96/67/Ce (ovverosia l'assistenza di rampa, che comprende tra gli altri il trasporto dei passeggeri tra il terminale e l'aeromobile) in considerazione del tipo di personale che esegue queste operazioni.

<sup>98</sup> Direttiva 96/67/Ce del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in G.U.C.E. L 272 del 25 ottobre 1996. A. ANTONINI, *L'applicazione nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del groundhandling*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1/1998, 87 ss.; M.P. CHITI, "La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe", in *Giorn. di diritto amm.*, 1998, 521 ss; S. PIANESE, "Brevi note alla direttiva comunitaria sull'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità", in *Dir. comun. scambi int.*, 1997, 271 ss.

<sup>99</sup> Cfr. M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pag. 53.



fornitura di assistenza specifica alle p.m.r. venga fornita dall'organismo di gestione dell'aeroporto, il servizio di assistenza a terra dovrebbe essere sottoposto alle norme della direttiva.

Uno degli interrogativi sollevate in riferimento alla disposizione in esame riguarda la necessità (o meno) che la parte con la quale è consentito stipulare contratti per la fornitura dei servizi debba essere un operatore di assistenza a terra. Nel silenzio della norma, che nulla specifica in ordine alla natura giuridica della parte contraente, si potrebbe ritenere che quest'ultima non debba rivestire necessariamente tale qualifica.

Tuttavia, la possibilità che il soggetto incaricato di fornire i servizi di assistenza possa non essere né il gestore aeroportuale né un operatore di terra ai sensi della direttiva 96/67/Ce viene reputata inaccettabile in quanto incoerente con il regolamento, il cui obiettivo è quello di garantire che la fornitura di servizi ai p.m.r. sia sempre sottoposto ad un regime giuridico stabilito dal regolamento o, nei termini già riportati (ovverosia quando non contrasti con disposizioni dello stesso regolamento) sottoposto alla direttiva 96/67/Ce.

I risvolti della questione si complicano ulteriormente se solo si considera che in virtù dell'articolo 14 della direttiva 96/67/Ce “gli Stati membri possono subordinare l'attività di un prestatore di servizi di assistenza o di un utente che effettua l'autoassistenza in un aeroporto all'ottenimento di un riconoscimento di idoneità rilasciato da un'autorità pubblica indipendente dall'ente di gestione di tale aeroporto”.

Ciò significa che in alcuni Stati membri, per esercitare l'attività di assistenza ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del reg. (Ce) n. 1107/2006 il gestore aeroportuale potrebbe avvalersi di un operatore di terra che potrebbe dover ottenere un'approvazione da un'autorità pubblica (di solito l'autorità dell'aviazione civile), mentre in altri Paesi, in cui si ritiene che il fornitore di servizi assunto dall'aeroporto non debba necessariamente essere un agente di assistenza a terra, non verrebbe in rilievo alcuna questione circa l'approvazione prevista dall'art.14 della dir. 96/67/Ce<sup>100</sup>. Ancora una volta, dunque, è stato sottolineato<sup>101</sup> come la concorrenza e la non discriminazione vengano falsate a causa del diverso trattamento che potrebbero ricevere i medesimi operatori del settore.

---

<sup>100</sup> In merito, nella già citata Circolare dell'Enac GEN-02A del 2014 si legge che “Ai sensi del d. lgs. n. 18/99, tra le attività di *handling* per la cui prestazione sono specifici requisiti di idoneità, non sono ricompresi i servizi di assistenza ai passeggeri con disabilità o con mobilità ridotta. Non è pertanto richiesto che i soggetti che erogano detti servizi siano in possesso della certificazione di cui al Regolamento ENAC “Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra”.

<sup>101</sup> il rilievo è di M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) N° 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pag. 55.

## 19. Le “norme di qualità” per l’assistenza alla p.m.r.

Per rafforzare l’effettività delle misure di assistenza previste dall’allegato I, l’articolo 9 del reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede l’onere, per il gestore aeroportuale, di definire e di rendere pubbliche delle vere e proprie “norme di qualità” per tale assistenza, corredate dall’individuazione delle risorse necessarie per assicurarne il rispetto<sup>102</sup>. Un’eccezione è espressamente prevista per quegli aeroporti che registrano “un transito annuo di passeggeri inferiore a 150.000 unità. Anche per la predisposizione delle norme di qualità, così come abbiamo visto per la determinazione del diritto speciale, il gestore aeroportuale dovrà agire in collaborazione con il comitato degli utenti aeroportuali (ove presente) e delle organizzazioni rappresentative dei passeggeri disabili o a mobilità ridotta<sup>103</sup>. Un’ulteriore ipotesi contemplata nell’articolo 9 riguarda la possibilità, per il gestore aeroportuale, di concordare con uno specifico vettore aereo, la predisposizione, nei confronti dei passeggeri trasportati dal vettore da e verso l’aeroporto in questione, di “un’assistenza di livello superiore rispetto a quello previsto dalle norme di cui al paragrafo 1 o servizi supplementari rispetto a quelli elencati all’allegato I”. Il paragrafo 5 della medesima disposizione prevede la possibilità, per il gestore aeroportuale, di finanziare queste misure ulteriori attraverso il ricorso ad un diritto integrativo al vettore aereo, ulteriore rispetto al diritto specifico ex art. 8, paragrafo 3, ma parimenti “trasparente, commisurato ai costi e stabilito previa consultazione con il vettore aereo interessato”.

---

<sup>102</sup> Secondo KACZYŃSKA, A. KONERT, K. ŁUCZAK, *Responsabilità per i passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, Número 33 - Octubre 2016. Il Codice di buona condotta nell’assistenza a terra di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo adottato e pubblicato nel *Katowice Airport* costituisce un buon esempio delle norme di qualità pubblicate e trova conferma nel riconoscimento del Katowice Airport come luogo più accogliente per le persone disabili nella provincia di Slesia (nel 2010).

<sup>103</sup> Inoltre, l’articolo 9 prevede espressamente che “Nel fissare dette norme, si terrà pienamente conto delle politiche e dei codici di condotta riconosciuti a livello internazionale riguardanti l’agevolazione del trasporto di persone con disabilità o a mobilità ridotta, in particolare il codice di buona condotta dell’ECAC per l’assistenza a terra di persone a mobilità ridotta”.

## 20. La ripartizione del costo economico delle misure di assistenza per le p.m.r. tra i vettori e i gestori aeroportuali ed il finanziamento delle infrastrutture per la mobilità

Al fine di fronteggiare il costo economico di tale assistenza, la disposizione prevede che il gestore aeroportuale possa applicare un diritto specifico ripartito fra i vettori aerei che utilizzano l'aeroporto, in proporzione al numero totale di passeggeri che ciascuno di essi trasporta da e verso l'aeroporto in questione. A parere della dottrina, il rispetto del requisito della proporzione ha lo scopo di impedire l'introduzione di altri fattori che potrebbero avere un effetto deterrente per il trasporto di questo tipo di passeggeri<sup>104</sup>. Tale diritto specifico deve essere "ragionevole, commisurato ai costi, trasparente", applicato su una base non discriminatoria e stabilito avvalendosi della collaborazione degli utenti per mezzo del comitato degli utenti aeroportuali dell'aeroporto (se presente) o di altro "soggetto adeguato".

Il gestore aeroportuale dovrà anche operare una separazione tra i conti delle misure di assistenza prestata alle p.m.r. ed conti relativi ad altre attività "conformemente alle normali prassi commerciali" e porre a disposizione degli utenti aeroportuali un resoconto annuale verificato dei diritti riscossi e dei costi sostenuti per quanto riguarda l'assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta" (sempre per il tramite del comitato degli utenti aeroportuali, se presente, o di qualsiasi altro soggetto adeguato, nonché degli ONA di cui all'articolo 14).

Dall'analisi dell'art. 8 del reg. (Ce) n. 1107/2006 e dalla rilevanza delle misure di assistenza descritte nell'allegato 1 si evince come il regolamento abbia operato un mutamento nelle responsabilità di fornitura dell'assistenza alle persone con disabilità e mobilità ridotta. Infatti, se in precedenza il soggetto che doveva garantire l'assistenza alle p.m.r. era ravvisabile nel vettore aereo, il reg. (Ce) n. 1107/2006 ha trasferito gran parte della responsabilità in capo al gestore dell'aeroporto.<sup>105</sup>

Già durante le consultazioni sulle proposte legislative concernenti il regolamento in esame si era già registrato un evidente disaccordo tra le compagnie aeree ed i gestori aeroportuali: le compagnie aeree sostenevano che gli aeroporti dovessero fornire assistenza prima e dopo il volo mentre i gestori aeroportuali ritenevano che la responsabilità per i servizi alle persone con mobilità ridotta dovesse gravare sui vettori aerei, stante il contatto più diretto con i passeggeri che

---

<sup>104</sup> Così P. G. BENAVIDES VELASCO, *Obligaciones de información y asistencia en el transporte aéreo de personas con movilidad reducida*, in *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, Madrid, 2015, 221, p. 231.

<sup>105</sup> KACZYŃSKA, A. KONERT, K. ŁUCZAK, *Responsabilità per i passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 33, 2016.

gli consentirebbe di avere informazioni puntuali sulle persone e sulle loro peculiari esigenze. La Commissione europea, in considerazione del diritto delle p.m.r. ad ottenere la medesima assistenza a prescindere dalla scelta del vettore aereo con il quale intendono compiere il viaggio, ha ritenuto più opportuno accentuare la responsabilità in capo al gestore aeroportuale.<sup>106</sup> Lo scopo della soluzione adottata dal reg. Ce n. 1107/2006 è stato quello di creare le condizioni per un servizio di assistenza uniforme, senza interruzioni o ritardi, anche nelle ipotesi di cambiamento del vettore o trasferimento della p.m.r. da un terminal all'altro dell'aeroporto<sup>107</sup>.

L'inasprimento della responsabilità del gestore aeroportuale è stata, però, mitigata, dall'espressa previsione della possibilità, per lo stesso, di applicare un diritto specifico ai vettori che utilizzano l'aeroporto.

A riguardo, negli orientamenti interpretativi la Commissione ha osservato che sebbene il processo di consultazione per il calcolo di tale diritto previsto dal regolamento debba essere concretamente avviato con tutti gli utenti dell'aeroporto, al termine di tale processo la decisione sull'ammontare del diritto specifico sarà comunque di spettanza del gestore aeroportuale (Orientamenti interpretativi p. 16).

Una questione di estremo rilievo pratico su cui la Commissione europea ha avuto modo di interrogarsi riguarda la possibilità, o meno, di ricorrere al diritto specifico di cui all'art. 8 per finanziare, almeno parzialmente, delle infrastrutture per la mobilità che possano essere destinate ad un utilizzo non esclusivo da parte delle p.m.r.

Pur fornendo una risposta positiva, la Commissione ha comunque precisato che l'obiettivo del "diritto specifico" è quello di sostenere il costo economico delle misure di assistenza previste in favore delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, quindi il ricorso al diritto specifico per il finanziamento parziale delle infrastrutture per la mobilità utilizzabili da tutti i passeggeri deve costituire un caso eccezionale. Non si deve dimenticare,

---

<sup>106</sup> Si veda in merito A. KONERT, H. EPHRAIMSON, *Passengers with Reduced Mobility in the EU, Canada and the Usa*, in *Air&space law*, XXXIII/3, giugno 2008, 236 e la Proposta concernente il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, inerente i diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo del 16 febbraio 2005.

<sup>107</sup> Cfr. M. STUCCHI, *Trasporto aereo e disabilità: maggior tutela da Bruxelles*, in *Dir. turismo*, 2007, 175, a pagina 181. 175. Sul punto, v. anche M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) n. 1107/2006 of 5 July 2006*, cit., 47. L'Autrice ha rilevato che "The reason for this duality of service providers and for the paramount role of the airport in the provision of services is that the EU legislators deemed that most services should be provided by a central entity, which should be the managing body of the airport since it plays a central role in the provision of services throughout the infrastructure. Therefore, the managing body of the airport is the main provider of services and only assistance that has to be provided inside the aircraft will be the responsibility of the air carrier".

infatti, che lo stesso art. 8, al paragrafo 5, impone al gestore aeroportuale di separare i conti economici delle misure di assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta dai conti di altre attività.

Per chiarire la propria posizione in merito al finanziamento delle infrastrutture per la mobilità attraverso il ricorso al diritto specifico, la Commissione si è avvalsa di questo esempio pratico: “quando l’infrastruttura viene attrezzata a posteriori per renderla accessibile anche alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta (ad esempio, nel caso dell’installazione di un ascensore adattato per far fronte alle esigenze di tali passeggeri), il costo della trasformazione (ovvero il costo aggiuntivo per far fronte alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta) può essere coperto, se necessario, dal «diritto specifico» mentre “quando l’infrastruttura è posta in essere per far fronte alle esigenze delle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta, ma può essere utilizzata anche da altri passeggeri (ad esempio, nel caso dell’installazione di un ascensore in un’area in cui prima si trovavano solo scale mobili), solo una parte dell’infrastruttura, proporzionale all’uso che faranno di essa le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta rispetto all’uso totale, può essere finanziata con il «diritto specifico». In questo contesto, si applicano i principi contabili usuali” (Orientamenti interpretativi p. 17).

In questo senso, la formulazione dall’art. 702 c. nav. (come modificato dal d. lgs. 96/2005 e dal d. lgs. 161/2006). è stata interpretata<sup>108</sup> come una testimonianza dell’accresciuta sensibilità nei confronti delle esigenze delle p.m.r. Questa disposizione, infatti, ai fini di snellire le procedure, ha previsto espressamente che l’approvazione dei progetti aeroportuali per quanto riguarda l’eliminazione delle barriere architettoniche compete all’Enac.

## 21. Le misure di assistenza delle p.m.r. poste a carico del vettore

L’assistenza prevista nei confronti delle p.m.r. posta in capo ai vettori aerei, da prestarsi anche in questo caso senza oneri aggiuntivi posti a carico di tale passeggeri<sup>109</sup> dovrà essere prestare, secondo il disposto dell’art. 10, alle p.m.r. “in transito, in arrivo o in partenza da un aeroporto rispetto al quale trova applicazione il reg. (Ce) n. 1107/2006”. Il riferimento operato

<sup>108</sup> M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull’applicazione della normativa in Sardegna*, ne *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466, a pag. 474.

<sup>109</sup> Per un’analisi delle misure di assistenza della p.m.r. si veda P. VERNA, *Abbattimento delle barriere e assistenza adeguata tra i compiti previsti per gestori di aeroporti e vettori*, in *Guida dir.*, 2009, 17, 22.

dalla norma prevede anche il soddisfacimento di una triplice condizione, già prevista con riguardo all'assistenza negli aeroporti: in particolare, la p.m.r. deve essere in possesso di una prenotazione e aver effettuato la prenotazione ai sensi dell'art. 7 §1, deve aver inoltrato la prenotazione nel caso di necessità di utilizzo di un cane da assistenza riconosciuto, e deve essersi presentata alla registrazione o in uno dei punti designati a norma dell'art. 5 nel rispetto delle tempistiche indicate dall'art. 7 §4.

Manca, nell'articolo 10, qualunque riferimento all'effettuazione, da parte del vettore aereo, di “tutti gli sforzi ragionevoli” per fornire assistenza alle persone a mobilità ridotta che invece abbiamo ritrovato all'articolo 7 §3, in riferimento all'assistenza fornita dal gestore aeroportuale<sup>110</sup>.

Si potrebbe ritenere, dunque, che il vettore non sia obbligato a fare tutto il possibile per fornire l'assistenza di cui all'allegato II nei confronti della p.m.r. quando quest'ultima non abbia notificato la propria richiesta di assistenza entro le 48 h precedenti alla partenza del volo.

Se, però, consideriamo alcune delle misure di assistenza riportate nell'Allegato II, ci rendiamo conto che il concetto di “sforzi ragionevoli” si ritrova in alcune previsioni: nella “realizzazione di ogni sforzo ragionevole al fine di attribuire, su richiesta, i posti a sedere tenendo conto delle esigenze delle singole persone con disabilità o a mobilità ridotta, nel rispetto dei requisiti di sicurezza e limitatamente alla disponibilità” e nel prevedere che “qualora una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta sia assistita da una persona di accompagnamento, il vettore aereo effettua ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale persona un posto a sedere vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta”.

È stata tuttavia proposta un'interpretazione delle previsioni dell'Allegato II conforme con l'articolo 10 del reg. (Ue) n. 1107/2006: Gli sforzi ragionevoli menzionati all'allegato II costituirebbero sforzi che devono essere effettuati dal vettore in quelle due situazioni in cui l'assistenza è dovuta in quanto richiesta in tempo utile dalla p.m.r. Si è osservato<sup>111</sup>, infatti, che poiché l'articolo 10 non contiene una disposizione analoga a quella enunciata nell'articolo 7 paragrafo 3, si può dedurre che al vettore non possa essere richiesta l'effettuazione di ogni sforzo ragionevole per fornire assistenza. quando la stessa non sia stata richiesta dalla p.m.r. entro le quarantotto ore precedenti al volo.

Un profilo poco chiaro riguarda la “realizzazione di ogni sforzo ragionevole al fine di

---

<sup>110</sup> “In caso di mancata notifica a norma del paragrafo 1, il gestore compie tutti gli sforzi ragionevoli per offrire l'assistenza di cui all'allegato I in modo che la persona in questione possa prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione” (art. 7 §3).

<sup>111</sup> M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) N° 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, I, 49, a pag. 61.



attribuire, su richiesta, i posti a sedere tenendo conto delle esigenze delle singole persone con disabilità o a mobilità ridotta, nel rispetto dei requisiti di sicurezza e limitatamente alla disponibilità”.

In riferimento a tale misura, la Commissione ha cercato di chiarire, in primo luogo, cosa rientra nel concetto di “sforzi ragionevoli”, in secondo luogo ci si è chiesti se, nel caso di p.m.r. che necessitano di più di un posto a sedere, il vettore aereo debba concedere alle p.m.r. dei posti a sedere di una categoria superiore ovvero debba offrire ulteriori posti a sedere gratuitamente (pensiamo ad un passeggero obeso o ad un passeggero con un arto inferiore ingessato).

Ebbene, preliminarmente la Commissione ha chiarito che l’obbligo posto da tale misura si estende dalla fase della prenotazione sino al momento in cui la p.m.r. sarà seduta al posto assegnato ed ha anche sottolineato che l’attribuzione di posti a sedere rappresenti un’attività soggetta a determinati obblighi di sicurezza in riferimento a qualsiasi utente di trasporto. Con esplicito riferimento alla p.m.r., tuttavia, il vettore dovrà anche assicurarsi che alla persona con disabilità o a mobilità ridotta non venga attribuito un posto a sedere nel quale “potrebbe essere di intralcio all’equipaggio nello svolgimento delle loro mansioni, ovvero bloccare l’accesso alle attrezzature di emergenza o impedire l’evacuazione di emergenza dell’aeromobile”. In ogni caso, ai sensi dell’articolo 4 paragrafo 3, il vettore dovrà rendere note agli utenti, anche attraverso il proprio sito internet, le restrizioni eventualmente praticate per le p.m.r. anche con riguardo all’utilizzo dei posti a sedere.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Nelle condizioni generali di trasporto della compagnia *Ryanair*, nella sezione “assistenza speciale” viene specificato che: “prima dell’assegnazione dei posti il personale di bordo deve accertarsi che non esistano impedimenti che ostacolino l’accesso a equipaggiamenti di emergenza e l’evacuazione dell’aeromobile (...) Le seguenti tipologie di passeggeri che necessitano di assistenza devono sedersi nei posti loro assegnati a bordo: Passeggeri che viaggiano con cani guida/assistenza: Tipo di assistenza BDGR Passeggero che viaggia con un cane guida/assistenza e necessita di un deambulatore (partenza e arrivo) all’interno dell’aeroporto fino all’aeromobile e di informazioni di sicurezza fornite separatamente dal personale di bordo; Tipo di assistenza PETC Passeggero che viaggia con un cane guida/assistenza ma che non richiede servizi di assistenza speciali. Passeggeri con mobilità ridotta o disabilità a bordo: Tipo di assistenza WCHC Passeggero che richiede assistenza all’interno dell’aeroporto (partenza e arrivo) e durante il trasporto dentro e fuori dall’aeromobile fino al posto a bordo; Tipo di assistenza WCHS Passeggero che richiede assistenza all’interno dell’aeroporto (partenza e arrivo) e durante il trasporto sulle scale dell’aeromobile. Passeggeri con disabilità intellettiva: Tipo di assistenza DPNA Passeggero autosufficiente con disabilità intellettiva in grado di comprendere e rispondere alle norme di sicurezza che necessita di assistenza all’interno dell’aeroporto (partenza e arrivo) fino alla porta d’imbarco. Passeggeri non vedenti o ipovedenti che necessitano assistenza: Tipo di assistenza BLND Passeggero non vedente o ipovedente che necessita di un deambulatore (partenza e arrivo) all’interno dell’aeroporto fino all’aeromobile e di informazioni di sicurezza fornite separatamente dal personale di bordo. Il tipo di assistenza speciale prenotata viene visualizzato sulla carta d’imbarco online; se viene indicata la dicitura (PRM Seat) sarà presente un posto riservato all’interno della cabina (...) Importante: le file di sedili posti in corrispondenza delle uscite di emergenza non possono essere occupate da passeggeri che necessitano di assistenza speciale di qualsiasi tipo (...) Non è possibile assegnare ai seguenti passeggeri posti in prossimità delle uscite di emergenza



In merito, la Commissione ha sottolineato l'importanza della trasparenza dei vettori sulle politiche praticate nell'attribuzione dei posti a sedere, ad esempio, per quanto riguarda l'indicazione della possibile attribuzione dei posti a sedere in base al principio del «primo arrivato, primo servito». È stato anche evidenziato che “nel caso di persone con arti inferiori ingessati o immobilizzati, i vettori sono tenuti a compiere sforzi ragionevoli per mettere a disposizione sedili a paratia o altri posti a sedere provvisti di maggiore spazio per le gambe”<sup>113</sup>.

Niente è stato però previsto nel regolamento (né auspicato dalla Commissione) in merito alla gratuità o alla previsione di una tariffa scontata per la disponibilità di un posto ulteriore o di un posto “specifico”.

Ogni vettore aereo, dunque, elabora un proprio “protocollo” per le p.m.r., stabilendo i servizi di assistenza che è in grado di prestare, le limitazioni per le p.m.r. riguardo ai posti a sedere e alle misure di sicurezza presenti a bordo adattando il tutto alle diverse “categorie di disabilità” esistenti. Il sistema descritto finisce per riflettersi in tutta una serie di situazioni conflittuali che risultano essere molto frequenti. Per questa ragione si ritiene necessario disciplinare in maniera più dettagliata tutti gli aspetti che stiamo analizzando e che costituiscono le principali problematiche che si generano tra le p.m.r. e le compagnie aeree<sup>114</sup>.

L'allegato II prevede che spetterà al vettore, se necessario, fornire l'assistenza alle p.m.r. affinché quest'ultime possano raggiungere i servizi igienici del velivolo dal proprio posto a sedere. Ovviamente, anche tali spostamenti sono soggetti al rispetto della normativa comunitaria, internazionale e nazionale in materia di sicurezza previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del reg. (Ce) n. 1107/2006.

poiché la loro presenza potrebbe impedire l'accesso agli equipaggiamenti di emergenza o ostacolare le operazioni di evacuazione dall'aeromobile: Passeggeri con mobilità ridotta, non vedenti o ipovedenti, con disabilità intellettiva, coloro che viaggiano con un cane guida e i passeggeri la cui taglia fisica potrebbe impedir loro di muoversi rapidamente. La decisione finale in merito all'assegnazione dei posti a bordo spetta al capitano”.

<sup>113</sup> Nelle Condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Easyjet*, nel punto “Richieste aggiuntive per posto a sedere” si legge: “Le dimensioni minime di posto a sedere sono le seguenti: Inclinazione (distanza tra lo schienale del sedile e lo schienale del sedile di fronte): 29" (circa 72.5cm) Ampiezza (distanza tra i braccioli): 17 1/2 " (circa 44cm). Qualora Lei non potesse occupare un singolo posto a sedere avente le dimensioni sopraindicate per qualsiasi motivo (comprese esigenze mediche, come una gamba rotta), dovrà acquistare posti aggiuntivi alle tariffe in vigore, per soddisfare le Sue esigenze”. Nel punto successivo, “Passeggeri che viaggiano con arti rotti”, le Condizioni generali di contratto della compagnia prevedono che “i passeggeri che viaggiano con arti superiori ingessati (ad es. dalla vita in su) avranno bisogno di un solo posto a sedere per viaggiare. I passeggeri adulti che viaggiano con arti inferiori ingessati (ad es. dalla vita in giù e /o con la gamba totalmente ingessata) dovranno acquistare 2 o più posti a sedere in totale, per ciascun volo, al fine di poter viaggiare sistemando la loro altezza confortevolmente”.

<sup>114</sup> Cfr. J. M. SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180, a pag. 196.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

In merito, la Commissione, negli Orientamenti interpretativi, ha ritenuto doveroso precisare che il regolamento non si estende fino a prevedere un obbligo per il personale di cabina “di sollevare il passeggero” o di fornire assistenza nell’utilizzo dei servizi igienici, oltre che nel loro raggiungimento a bordo del veivolo, aggiungendo inoltre che “ogni procedura particolare applicata per fornire assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta non dovrebbe influenzare negativamente le prestazioni, né le condizioni di salute e sicurezza del personale di cabina nello svolgimento di tali mansioni”. Non appare, dunque, un caso che l’impossibilità per la p.m.r. di utilizzare autonomamente il servizio igienico si ponga quale situazione eccezionale legittimante la richiesta, da parte del vettore, di un accompagnatore per la p.m.r.

La Commissione si è anche interrogata sulla reale portata dell’obbligo di fornire assistenza nel recarsi ai servizi igienici, in particolare valutando se l’assistenza in questione possa o meno implicare, per il vettore, la necessità di disporre di sedie a rotelle a bordo di ogni aeromobile. Ebbene, è chiaro che laddove disponibili, le sedie a rotelle a bordo dell’aeromobile dovrebbero essere utilizzate a tale scopo. La stessa Commissione rileva come nel diritto statunitense sia obbligatorio disporre di sedie a rotelle a bordo degli aeromobili con oltre 60 posti a sedere. Tuttavia, ciò che è importante sottolineare è che la Commissione ha stabilito che “a una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta non si dovrebbe negare l’imbarco per la sola motivazione di non poter essere assistita negli spostamenti verso i servizi igienici a causa della mancata disponibilità di sedie a rotelle a bordo dell’aeromobile, precisando anche che laddove possibile, le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dovrebbero essere informate della mancata disponibilità di sedie a rotelle a bordo dell’aeromobile affinché possano decidere consapevolmente se viaggiare o meno a tali condizioni. Questo perché, non essendo l’impossibilità per una persona con disabilità o a mobilità ridotta di usare i servizi igienici necessariamente legata alla sicurezza, non può costituire una valida ragione per negare il trasporto, in particolare, secondo la Commissione, nei voli a breve percorrenza.

In merito, è senza dubbio rilevante considerare che in base al considerando n. 11 del reg. (Ce) n. 1107/2006 i vettori aerei dovrebbero, laddove possibile, prendere in considerazione le necessità delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta durante la progettazione di aeromobili nuovi o rinnovati”. Dunque, per il profilo che stiamo analizzando, i vettori dovrebbero progettare servizi igienici accessibili e prevedere la presenza di una sedia a rotelle

adatta a bordo dell'aeromobile<sup>115</sup>.

Come abbiamo già accennato, l'allegato II prevede, inoltre, che qualora una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta debba essere assistita da un accompagnatore, il vettore aereo effettua ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale persona un posto a sedere vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta. (per un commento su tale misura si rimanda a quanto sostenuto in merito all'art. 7)

## **22. Profili problematici: il trasporto dell'ossigeno medico e le restrizioni al trasporto di attrezzature per la mobilità**

Tra le misure di assistenza che devono essere prestate da parte dei vettori aerei, elencate all'allegato II del regolamento, ve ne sono alcune che hanno richiesto chiarimenti da parte della Commissione europea<sup>116</sup>. In particolare, è previsto che il vettore consenta alla p.m.r. "Oltre agli apparecchi medici, trasporto di al massimo due dispositivi di mobilità per persona con disabilità o persona a mobilità ridotta, comprese sedie a rotelle elettriche, previo preavviso di quarantotto ore e limitatamente allo spazio disponibile a bordo dell'aeromobile nonché nel rispetto della

---

<sup>115</sup> Nelle Condizioni generali di contratto della Compagnia *Ryanair*, sezione "assistenza speciale" si legge: "Su tutti i nostri aeromobili sono disponibili sedie a rotelle a bordo corsia che il nostro equipaggio utilizza per dare assistenza ai passeggeri con mobilità ridotta, accompagnandoli al bagno dell'aereo. Per motivi di salute e di sicurezza il nostro equipaggio non può aiutare i passeggeri: a spostarsi dal proprio sedile alla sedia a rotelle a bordo e dalla sedia a rotelle al bagno, ad assumere i medicinali".

Invece, nelle Condizioni generali di contratto della compagnia aerea *EasyJet*, in riferimento "all'assistenza speciale a bordo dell'aereo", si legge che a bordo dell'aereo non sono disponibili sedie a rotelle: "Il nostro equipaggio di cabina non è in grado di fornirti assistenza per mangiare, bere, assumere medicinali, utilizzare la toilette. Le nostre toilette sono dotate di sostegni poggiamano e saremo lieti di aiutarti a raggiungere la porta della toilette e a tornare al tuo posto. Non disponiamo di una sedia a rotelle a bordo per assistere i passeggeri a raggiungere la toilette e a ritornare al proprio posto; dovrai essere in grado di spostarti da solo dal/al posto a sedere sull'aereo e dallo scompartimento toilette alla sedia a rotelle". Le condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Alitalia*, nella sezione "assistenze speciali" precisano che "Tutti gli aeromobili della flotta Alitalia sono dotati di sedie a rotelle a bordo, per offrire assistenza ai clienti con problemi di deambulazione che devono spostarsi dal sedile alla toilette dell'aeromobile e viceversa. Ti ricordiamo che il personale di volo non può fornire assistenza all'interno delle toilette. Gli aeromobili delle compagnie aeree partner di Alitalia potrebbero non disporre di sedie a rotelle a bordo; ti raccomandiamo di verificarne la presenza al momento della prenotazione".

<sup>116</sup> Per una panoramica sulle principali problematiche incontrate dai p.m.r. nell'effettuazione di un viaggio in aereo si veda lo studio di M. TRAMOYERES, A. DOMÍNGUEZ, J. TOMÁS, *Turismo accesible: La experiencia del turista con discapacidad en el transporte aéreo*, in *El turismo y la experiencia del cliente: IX jornadas de investigación en turismo*, 2016, 317.

pertinente normativa relativa alle merci pericolose”<sup>117</sup>; Secondo l’allegato II al regolamento, dunque, le restrizioni al trasporto di attrezzature per la mobilità possono trovare giustificazione solamente se sorrette da motivazioni legate alle dimensioni dell’aeromobile o riguardanti l’applicazione della pertinente normativa relativa alle merci pericolose. Ebbene, una questione molto dibattuta ha riguardato il trasporto dell’ossigeno medico, che rientra, peraltro, fra i tipi di apparecchi medici specificatamente indicati nell’allegato II<sup>118</sup>. Tuttavia, il diritto per le p.m.r. di trasportare gratuitamente l’ossigeno medico all’interno della cabina, è subordinato al dei al rispetto del dispositivo “della pertinente normativa relativa alle merci pericolose requisiti previsti in materia di merci pericolose” e all’avvenuta comunicazione al vettore<sup>119</sup>. Qualora il vettore aereo, pur non avendone l’obbligo, scelga di fornire direttamente l’ossigeno medico, avrà, secondo la Commissione, “la facoltà di applicare un diritto alla sua fornitura”, potendo tuttavia optare per l’offerta di una tariffa scontata. I vettori potranno possono richiedere una previa comunicazione qualora la persona con disabilità desideri utilizzare l’ossigeno messo a disposizione dal vettore aereo durante il volo e devono rendere pubblico il costo del servizio nell’ambito delle norme e delle restrizioni applicabili<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Nelle Condizioni generali di contratto della Compagnia aerea *Ryanair*, sezione “assistenza speciale” si legge: “I passeggeri con mobilità ridotta hanno il diritto di trasportare gratuitamente due attrezzature per la mobilità e l’attrezzatura medica necessaria per l’intera durata del viaggio. I passeggeri che intendono trasportare apparecchiature mediche nel bagaglio da stiva devono contattare la linea di Assistenza Speciale per ricevere una “lettera di autorizzazione del bagaglio da stiva” da presentare al banco deposito bagagli. I passeggeri che intendono trasportare apparecchiature mediche nel bagaglio a mano devono contattare la linea di Assistenza Speciale per ricevere una “lettera di autorizzazione del bagaglio a mano” da presentare al gate di imbarco”. Nelle Condizioni generali di contratto della compagnia aerea EasyJet l’affermazione che “ogni passeggero è autorizzato a portare, senza addebito di costi aggiuntivi, due supporti per la mobilità, oltre al normale bagaglio da stiva consentito” è seguita da alcuni esempi pratici di “supporti per la mobilità”. Vengono indicate “sedie a rotelle, sedie a rotelle sportive, supporto alla mobilità elettrico, deambulatore, stampelle, sedile doccia”. Nelle condizioni generali di contratto dell’Alitalia, invece, ritroviamo una definizione di “dispositivi medicali portatili”, consistenti in “tutte le apparecchiature elettriche/elettroniche di piccole dimensioni, alimentate a batteria e utilizzate per la diagnosi medica, i trattamenti e il controllo dello stato di salute dei passeggeri”.

<sup>118</sup> Sul punto, si veda N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell’era dei vettori low cost*, Bari, 2012, 116.

<sup>119</sup> Per aiutare tutti i passeggeri con questo particolare problema, la ELF (European Lung Foundation) ha interrogato singolarmente ogni compagnia aerea europea e non solo, creando un database relativo alle le politiche aziendali in materia di trasporto di ossigeno medico a bordo dell’aeromobile. Il database è consultabile al link <http://www.europeanlung.org/en/lung-disease-and-information/air-travel/airline-index/>

<sup>120</sup> Condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Ryanair*, sezione “assistenza speciale”: “Per ragioni di sicurezza, *Ryanair* non consente ai passeggeri di trasportare le proprie scorte di ossigeno a bordo. Tuttavia, se è necessario l’utilizzo di ossigeno durante il volo, è obbligatorio segnalare l’esigenza almeno 3 giorni prima della partenza o direttamente a *Ryanair* tramite il *call center* locale preferibilmente il giorno stesso della prenotazione del volo al costo specificato nella tabella delle tariffe. Per motivi di sicurezza *Ryanair* può consentire una sola richiesta di ossigeno per volo. I passeggeri che necessitano di ossigeno devono esibire un certificato del proprio medico curante scritto in lingua inglese in cui si conferma che

Rilevando come non esista, attualmente, una certificazione europea in grado di facilitare il processo di identificazione per l'ossigeno destinato al trasporto in cabina i servizi della Commissione “coadiuvati dalle autorità nazionali competenti, favoriscono l'adozione di standard di identificazione comuni da parte dell'AESA e dell'ICAO”. (Orientamenti interpretativi p. 8)

Bisogna poi ritenere che in virtù del disposto di cui all'art. 4 §3, i vettori aerei siano tenuti a informare le p.m.r. con riferimento non solo alle eventuali restrizioni che potrebbero interessare il trasporto di dispositivi e attrezzature mediche, ma anche tutti quegli oggetti che potrebbero essere qualificati quali “merci pericolose”, ad esempio le batterie od ossigeno.

Ulteriori profili di incertezza derivano, inoltre, dalla mancanza di una definizione di apparecchi medici, e dell'indicazione di quale sia la quantità massima di apparecchi medici trasportabile, essendo la limitazione del trasporto a sole due unità riferibile esclusivamente alle attrezzature per la mobilità. Sul punto, la Commissione europea ha osservato che “le circostanze di ciascuna richiesta di trasporto di tali dispositivi vanno considerate sulla base dei rispettivi meriti tenendo conto delle esigenze dei passeggeri” (Orientamenti interpretativi, pagina 6) Proprio per tale ragione, per fornire l'assistenza richiesta appare preferibile che i prestatori dei servizi richiedano in anticipo a tali passeggeri tutte le informazioni relative al trasporto dei propri

---

sono idonei a viaggiare, che non richiedono l'uso continuo di ossigeno per un periodo superiore a 250 minuti a 2 litri al minuto e che l'ossigeno fornito da *Ryanair* è idoneo. I passeggeri privi di tale documento non saranno ammessi a bordo”. La compagnia aerea *EasyJet*, invece, dispone che: “Salvo situazioni d'emergenza, non forniamo ossigeno supplementare. Il trasporto di piccole bombole di ossigeno o aria compressa è consentito nel bagaglio a mano solo se finalizzato all'uso medico personale, a condizione che la bombola non sia di dimensioni superiori a 0,5 metri di lunghezza e 250 mm di diametro. È richiesto un certificato medico attestante la necessità di trasportare bombole di ossigeno, nonché l'idoneità del passeggero al volo aereo. Non è permesso trasportare più di 2 bombole per passeggero e queste dovranno poter essere collocate nella cappelliera o sotto il sedile. Informi il personale di cabina durante l'imbarco se trasporta bombole di ossigeno. Concentratori di ossigeno (a batteria o alimentati a corrente elettrica) sono autorizzati a bordo, se accompagnati da certificato medico. Dovrà usare le batterie se ha bisogno di ossigeno a bordo (si assicuri che le batterie abbiano carica sufficiente per tutta la durata del viaggio, inclusi possibili ritardi). Non è possibile trasportare a bordo generatori di ossigeno chimico”. Le Condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Alitalia*, prevedono, nella sezione “assistenze speciali”, un servizio di Ossigenoterapia per passeggeri con problemi cardiaci, polmonari e respiratori, per prevenire eventuali disturbi causati dalla pressione in cabina quando l'aereo si trova ad alta quota, specificando che “l'equipaggiamento per l'ossigenoterapia deve essere richiesto in anticipo. Poiché siamo in grado di fornire questo tipo di assistenza a un solo passeggero per volo, la disponibilità potrebbe essere limitata. Il Medical Information Form (MEDIF) deve essere compilato dal tuo medico ed inviato unitamente al Modulo A “Informazioni per i clienti che richiedono un'assistenza speciale” firmato da te. Il flusso standard di *Alitalia* è di 4/lm. Contatta *Alitalia* per verificare se tale servizio è disponibile per il volo/giorno sul quale dovrai imbarcarti. Non siamo in grado di fornire ossigeno a terra, indipendentemente dall'aeroporto”

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

dispositivi.

Preso atto che il reg. (Ce) n. 1107/2006 non offre una definizione chiara dell'espressione "attrezzature per la mobilità", la Commissione ha chiarito che "tali attrezzature possono essere intese come ogni attrezzatura il cui scopo è garantire la mobilità delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, ovvero di fornire loro assistenza nella loro mobilità".

Inoltre, è stato chiarito che proprio in virtù della mancanza di una definizione espressa di "attrezzature per la mobilità" non appare possibile limitare il diritto al trasporto di tali attrezzature ai soli dispositivi necessari durante il viaggio, potendo rientrare nella categoria anche quei dispositivi di mobilità che occorrono alla p.m.r. una volta giunta a destinazione.

Altre problematiche che si sono verificate con frequenza hanno riguardato la possibilità per il vettore di applicare le limitazioni di peso previste per il trasporto del bagaglio consegnato al vettore alle attrezzature per la mobilità e per i dispositivi per l'assistenza, e la possibilità, per il vettore, di applicare le condizioni generali in merito al trasporto delle attrezzature sportive anche alla p.m.r. in possesso di un'attrezzatura per la mobilità che funga anche da attrezzatura sportiva<sup>121</sup>.

Entrambe le questioni sono state affrontate negli Orientamenti interpretativi. Con riguardo alla prima problematica la Commissione ha chiarito che "le limitazioni di peso non si applicano al trasporto di attrezzi medici e attrezzatura per la mobilità o dispositivi per l'assistenza (rispettando tuttavia il limite dei due dispositivi di attrezzature per la mobilità per ogni persona con disabilità o a mobilità ridotta e ogni altra restrizione applicabile al trasporto di merci pericolose o alle dimensioni e alla certificazione dell'aeromobile"<sup>122</sup>).

---

<sup>121</sup> È quanto capitato, ad esempio, ad un tennista disabile, al quale è stato richiesto, dalla compagnia irlandese *Ryanair*, un supplemento di 27 euro perché la propria sedia a rotelle, che fungeva al contempo da attrezzatura sportiva, superava di 4 chili il limite di peso consentito per trasporto gratuito del bagaglio a mano. Per un commento sull'episodio si veda L.R. ERBA, *Quando la disabilità si paga a peso*, in *Rivista del diritto dei Trasporti*, II, 2016, 496.

<sup>122</sup> Nelle Condizioni generali di trasporto della Compagnia aerea *Ryanair*, nella sezione "assistenza speciale" si legge che: "Per motivi di sicurezza, le sedie a rotelle elettriche/scooter per la mobilità devono essere conformi ai seguenti requisiti al fine di essere accettati per il trasporto: La batteria della sedia a rotelle deve essere a gel, secca o al Lithio-Ion (le batterie al Lithio-Ion non possono eccedere i 300 wh). Per dispositivi alimentati da due batterie, ciascuna batteria non deve superare i 160wh. Le dimensioni della sedia a rotelle, quando ripiegata non deve superare gli 81cm (altezza), 119cm (larghezza) e 119cm (profondità). Le sedie a rotelle di peso superiore a 150 kg richiedono una pre-autorizzazione e non saranno accettate per il trasporto senza di essa (...) Il limite di peso di 32 kg per singolo elemento non si applica alle attrezzature per la mobilità. Le sedie a rotelle di peso superiore a 150 kg richiedono una pre-autorizzazione e non saranno accettate per il trasporto senza di essa. Le sedie a rotelle non possono viaggiare in cabina e i segway non possono essere trasportati". Nell'art. 10 delle Condizioni generali di contratto predisposte dalla Compagnia aerea *EasyJet* si legge che: "Le sedie a rotelle e i dispositivi di supporto alla mobilità che non possono essere sollevati manualmente nella stiva dell'aereo saranno



Le limitazioni di peso per il bagaglio consegnato al servizio di accettazione operano anche in riferimento alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta. Sarà dunque, perfettamente lecita la richiesta del pagamento di un diritto di eccedenza per il trasporto del bagaglio di una p.m.r., qualora non si tratti di apparecchi medici o dei due dispositivi di attrezzature per la mobilità contemplati dall'Allegato II.

In riferimento alla seconda questione, la Commissione ha specificato che “se il passeggero con disabilità desidera trasportare un dispositivo di mobilità che può essere anche utilizzato come attrezzatura sportiva da solo o in aggiunta a un altro dispositivo per la mobilità quotidiana, il trasporto di tale attrezzatura sportiva deve avvenire gratuitamente”. In caso contrario, saranno applicabili anche alle p.m.r. le norme per il trasporto di attrezzature sportive che non possano essere considerate, nel contempo, dispositivi per la mobilità<sup>123</sup>.

Alle p.m.r. dovrebbe poi essere consentito, oltre all'utilizzo delle sedie a rotelle, anche l'utilizzo delle barelle, che andrebbero trasportate, oltretutto, senza alcun costo aggiuntivo.

In virtù del silenzio del reg. (Ce) n. 1107/2006 sul punto, (ed argomentando a contrario sulla specifica menzione da parte di quest'ultimo delle “sedie a rotelle”) alcune compagnie aeree low cost hanno posto un divieto di imbarco per le barelle<sup>124</sup>. È stato osservato<sup>125</sup>, tuttavia, che

---

accettati a bordo solo nel caso in cui entrambi gli aeroporti possano fornire le strutture adeguate per caricare/scaricare il dispositivo. Alcuni aeroporti potrebbero non disporre di attrezzature adeguate per il trasporto di sedie a rotelle e dispositivi di supporto alla mobilità di peso elevato. Ricevere una Sua comunicazione al riguardo almeno 48 ore prima della partenza ci consentirà di compiere ogni ragionevole sforzo per soddisfare le Sue esigenze”.

<sup>123</sup> Nelle condizioni generali di contratto della compagnia aerea *EasyJet* si prevede che “potranno essere trasportati due articoli di dispositivi per mobilità (ad es. sedie a rotelle, ausili alla mobilità) per passeggero senza addebito di costi aggiuntivi oltre al normale bagaglio da stiva consentito al passeggero. È possibile includere le sedie a rotelle sportive in questo bagaglio consentito. Tuttavia, qualsiasi sedia a rotelle sportiva trasportata in aggiunta ai due dispositivi per mobilità consentiti per ciascun passeggero sarà considerata “Attrezzatura sportiva” (come da Articolo 20.4 su Bagaglio, Bagaglio da stiva e Articolo 20.6 su Bagaglio, Attrezzature sportiva) e comporterà l'addebito della tariffa applicabile”.

<sup>124</sup> Nelle Condizioni generali di contratto della compagnia aerea *Alitalia*, sezione “assistenza speciali”, si prevede che “Per motivi di sicurezza, i sedili della fila corrispondente all'uscita di emergenza non possono essere assegnati a passeggeri con mobilità ridotta. Se non sei in grado di flettere il ginocchio e non puoi restare seduto con il sedile in posizione verticale durante la fase di decollo, turbolenza o atterraggio, devi viaggiare utilizzando una barella”. Riguardo alla possibilità di viaggiare utilizzando una barella, si noti che si tratta una previsione non contenuta nelle condizioni generali di contratto delle compagnie aeree *EasyJet* e *Ryanair*, che anzi escludono espressamente la possibilità di viaggiare con una barella. Ritornando alle condizioni generali di *Alitalia*, quest'ultime specificano, invece che “le persone trasportate in barella sono passeggeri feriti o malati o con gli arti inferiori rigidi che non sono in grado di restare seduti con il sedile in posizione verticale durante il decollo, le fasi di turbolenza o l'atterraggio. Le barelle sono disponibili solo nella classe Economy della maggior parte degli aeromobili *Alitalia*. Verifica la disponibilità in fase di prenotazione sul volo/giorno specifico che intendi utilizzare”. È infine previsto che il passeggero che ha necessità di viaggiare in barella possa farne richiesta al momento della prenotazione del volo, debba richiedere il servizio con anticipo e richiedere un'autorizzazione medica di idoneità al volo.



queste ipotesi di diniego potrebbero essere superate in virtù di quanto previsto nell'Allegato II in merito al trasporto gratuito dei "due dispositivi per la mobilità" e di quanto previsto nel Considerando 4: "Per offrire alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta la possibilità di viaggiare in aereo a condizioni simili a quelle degli altri cittadini, è necessario fornire assistenza, con l'impiego del personale e delle attrezzature necessarie, negli aeroporti e a bordo degli aeromobili in modo da soddisfare le loro esigenze specifiche".

### **23. La formazione specifica sulla disabilità del personale alle dipendenze dei vettori e dei gestori aeroportuali**

L'articolo 11 pone in capo ai vettori aerei e ai gestori aeroportuali un dovere di formazione per il proprio personale e per il personale posto alle dipendenze dell'eventuale subappaltatore. Tale formazione deve rendere in grado il personale che "fornisce un'assistenza diretta alle persone con disabilità" in grado di soddisfare le necessità di tali persone in relazione alla "disabilità o handicap motorio". Per quanto concerne il personale che lavora nell'aeroporto a diretto contatto con i viaggiatori, è prevista una formazione "incentrata sulla disabilità e sull'uguaglianza nei confronti della disabilità". La norma prevede, infine, che tutti i nuovi dipendenti del vettore aereo e del gestore aeroportuale ricevano una formazione sulla disabilità e che tutto il personale frequenti dei corsi di aggiornamento in merito alla tematica della disabilità. Come si può desumere dalla diversa gradazione del livello di formazione prevista, risulta fondamentale la formazione del personale di sicurezza, in considerazione del fatto che è deputato allo svolgimento delle operazioni molto sensibili.

Il personale incaricato della sicurezza riceve una formazione adeguata per garantire che la dignità delle persone con disabilità e a mobilità ridotta venga rispettata durante i controlli.

È auspicabile uno scambio di buone pratiche tra gli ONA per fornire una formazione adeguata al personale a diretto contatto con i passeggeri, affinché questo sia sensibilizzato sulle questioni legate alla disabilità e al principio di non discriminazione e sia in grado di soddisfare le necessità delle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

---

<sup>125</sup> N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, cit., p. 131.

## 24. La responsabilità per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità ed altre “attrezzature specifiche”

La Commissione europea<sup>126</sup> ha da tempo rilevato che i passeggeri a mobilità ridotta che necessitano del trasporto di attrezzature per la mobilità viaggiano in aereo meno del resto della popolazione. Un ruolo fondamentale nel dissuadere le p.m.r. dal compiere viaggi in aereo, è attribuito dalla stessa Commissione europea al timore di smarrire o riportare dei danni alle proprie attrezzature di mobilità, timore giustificato da diversi fattori oggettivi: in primo luogo, è stato rilevato che lo smarrimento o il danneggiamento di sedie a rotelle o altre attrezzature di mobilità è in grado di incidere sull'indipendenza e sulla stessa vita quotidiana delle p.m.r., in secondo luogo, in caso di smarrimento o danneggiamento delle attrezzature le p.m.r. si trovano spesso esposte a rischi di salute e in situazione di vulnerabilità per quanto attiene alla loro stessa sicurezza, poiché anche quando vengano fornite attrezzature sostitutive, queste si rivelano spesso inadeguate alle necessità della persona. Inoltre, non solo il tempo dedicato dai vettori e dai gestori aeroportuali alla soluzione dei problemi pratici presentati dal danneggiamento o dallo smarrimento delle attrezzature di mobilità appare spesso inadeguato rispetto all'urgenza della necessità della p.m.r., ma risultano spesso carenti anche le procedure esistenti e il livello di formazione medio del personale riguardo alle procedure da seguire in tali eventualità.

Una delle principali carenze rilevate era costituita dall'assenza di una procedura in grado di fornire una soluzione immediata in caso di smarrimento o danneggiamento delle attrezzature per la mobilità ed stata, in parte, colmata dalla previsione contenuta nell'allegato I del regolamento, nella misura in cui prevede la “sostituzione temporanea di attrezzatura per la mobilità danneggiata o smarrita” aggiungendo, però, subito, la precisazione che “la sostituzione con presidi comparabili potrebbe non essere fattibile”.

L'articolo 12 del reg. (Ce) n. 1107/2007 dispone che “Nel caso in cui le sedie a rotelle, le altre attrezzature per agevolare la mobilità o i dispositivi di assistenza vengano persi o danneggiati durante la gestione in aeroporto o il trasporto a bordo degli aeromobili, il passeggero cui appartengono è risarcito in conformità di quanto prevede il diritto internazionale, comunitario e nazionale”.

La previsione della responsabilità per i danni in caso di perdita o di danni alla sedia a

---

<sup>126</sup> Comunicazione della Commissione sull'ambito di responsabilità dei vettori aerei e degli aeroporti in caso di distruzione, danneggiamento o smarrimento delle attrezzature per la mobilità dei passeggeri a mobilità ridotta nei viaggi aerei, Bruxelles, 7.8.2008 COM (2008) 510 definitivo.

rotelle, altre attrezzature per la mobilità e dispositivi di assistenza è di inudibile importanza e deve ricollegarsi a quanto previsto nell'allegato I del Regolamento in merito alla gestione e a terra delle attrezzature per la mobilità, comprensive delle apparecchiature (quali, ad esempio, le sedie a rotelle elettriche) da parte del gestore aeroportuale.

Come già accennato, le limitazioni di tale obbligo discendono dalla mancanza di notifica di richiesta di assistenza con 48 ore di anticipo, dalla verifica di possibili limitazioni di spazio a bordo dell'aeromobile e dall'applicazione della legislazione pertinente in materia di merci pericolose. Sul gestore grava dunque, in concreto, la responsabilità dell'organizzazione e della gestione del processo di assistenza a terra delle attrezzature, ma la decisione finale sulla possibilità di trasferimento delle stesse compete al vettore, il quale dovrà tener conto delle caratteristiche specifiche dell'aeromobile e del rispetto della normativa in materia di sicurezza.

A differenza della responsabilità civile del gestore, che affonda le sue radici nel diritto nazionale, la responsabilità del vettore aereo e del suo rappresentante trova il suo fondamento nei principi stabiliti dalla Convenzione di Montreal del 1999<sup>127</sup>. Mentre, dunque, la responsabilità del gestore aeroportuale risulta, in linea di massima, non limitata, in virtù dell'applicazione della Convenzione di Montreal del 1999 la responsabilità del vettore aereo gode di una limitazione. Come rilevato dalla stessa Commissione, questa diversità comporta che “nel caso degli aeroporti, la p.m.r. dovrà provare la colpa del responsabile davanti al giudice se l'aeroporto non accetta il reclamo (diversamente dai casi in cui responsabile è il vettore aereo), ma può ricevere pieno risarcimento dei danni (diversamente da quanto accade in caso di responsabilità del vettore aereo, poiché la responsabilità di quest'ultimo è di norma limitata)”.

L'articolo 17 della Convenzione di Montreal, rubricato “morte e lesione dei passeggeri-danni ai bagagli” dispone al secondo paragrafo che: “Il vettore è responsabile del danno derivante dalla distruzione, perdita o deterioramento dei bagagli consegnati, per il fatto stesso che l'evento che ha causato la distruzione, la perdita o il deterioramento si è prodotto a bordo dell'aeromobile oppure nel corso di qualsiasi periodo durante il quale il vettore aveva in custodia i bagagli consegnati. Tuttavia la responsabilità del vettore è esclusa se e nella misura in cui il danno derivi esclusivamente dalla natura dei bagagli o da difetto o vizio intrinseco. Nel caso di bagagli non

---

<sup>127</sup> In merito, si veda L. T. MUÑOZ, *La responsabilidad por daños causados a los equipajes en el transporte aéreo internacional*, in *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 699, p. 342. Sulla Convenzione di Montreal del 1999 si veda 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 *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2000, pag. 798 ss.; E.G. ROSAFIO, *Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999: problemi applicativi*, in *Diritto del turismo*, 2004, pag. 10 ss.; L. TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, Napoli, 2006.

consegnati, compresi gli oggetti personali, il vettore è responsabile qualora il danno derivi da sua colpa ovvero da colpa dei suoi dipendenti o incaricati”. Il terzo paragrafo della medesima disposizione chiarisce che “Se il vettore riconosce la perdita del bagaglio consegnato, ovvero qualora il bagaglio consegnato non sia ancora giunto a destinazione entro ventuno giorni dalla data prevista, il passeggero può far valere nei confronti del vettore i diritti che gli derivano dal contratto di trasporto”.

È stato osservato che nella “realtà operativa” del trasporto aereo, è molto frequente che i bagagli cd. “a mano” vengano riposti nella stiva dell’aeromobile per ragioni rispondenti all’interesse esclusivo del vettore. Ci si è domandati, quindi, se i bagagli a mano dovessero rientrare nella categoria dei bagagli non registrati o dei bagagli registrati, in virtù delle grandi ricadute pratiche che il diverso inquadramento comporta sia con riguardo al regime della responsabilità del vettore che dei relativi oneri probatori<sup>128</sup>. Si concorda con chi “considerando le ragioni sottese al differente regime di responsabilità per le ipotesi di distruzione o danneggiamento dei bagagli a mano che trova la propria ragione giustificatrice proprio nella circostanza che questi ultimi permangono per tutta la durata del volo sotto la custodia e il controllo del passeggero”<sup>129</sup> ritiene che nel momento in cui il bagaglio viene consegnato al personale di volo debba essere considerato come bagaglio registrato. In tali circostanze, infatti, viene meno per il passeggero la possibilità di effettuare il controllo e la custodia del proprio

---

<sup>128</sup> In merito, ed in riferimento specifico alle attrezzature per la mobilità, si segnala la riflessione di M. J. GUERRERO LEBRÓN, *Las últimas reformas en Derecho del transporte aéreo: avances y cuestiones pendientes en la protección de los pasajeros y los terceros*, in *Revista Andaluza del Derecho del Turismo*, número 3, 2010, 127, a pag. 146, secondo la quale: “Esta amplísima remisión parece con rmar que no siempre las indemnizaciones han de calcularse conforme a los convenios internaciones que rigen el transporte de pasajeros, esto es, Convenio de Montreal o Convenio de Varsovia en alguna de sus versiones, en la consideración de que las sillas de ruedas u otros equipos de movilidad o dispositivos de asistencia no siempre podrán cali carse como equipaje, en cuyo caso habría que aplicar las reglas generales de responsabilidad contractual o extracontractual que procedan conforme al Derecho nacional aplicable en cada caso. A nuestro juicio, siempre que los dispositivos sean facturados serán cali cados sin ninguna di cultad como equipaje; ahora bien, cuando el elemento no se factura, no será fácil determinar en qué momento puede comenzar a hablarse de equipaje. Por otra parte, aunque no se facture, es evidente que durante el tiempo que permanezcan a bordo acompañando al pasajero discapacitado tendrán la consideración de equipaje de mano. Ahora bien, si se produjeran daños en dichos efectos durante el resto del tiempo que per- manecen acompañando al pasajero discapacitado antes del embarque, habrá que acudir a la legislación general en materia de responsabilidad contractual o extracontractual que resulte aplicable conforme a las reglas de Derecho internacional privado. La crítica aquí la hacemos porque en realidad la norma no viene a alterar la situación que existía antes de que se regulara la cuestión por el Reglamento (CE) no 1107/2006, por lo que el art. 12 que venimos comentando, resulta absolutamente superfluo”. Nelle condizioni generali di trasporto predisposte dalla Compagnia aerea Ryanair si consiglia “ai passeggeri di provvedere a un’adeguata copertura assicurativa di viaggio per gli ausili di mobilità, in quanto la responsabilità di una compagnia aerea è limitata ai sensi della Convenzione di Montreal del 1999”.

<sup>129</sup> Cfr. N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell’era dei vettori low cost*, Taranto, 2012, p. 107.

bagaglio a mano, di conseguenza questi obblighi ricadranno sul vettore.

Orbene, a mente secondo paragrafo dell'articolo 22 della Convenzione di Montreal “nel trasporto di bagagli, la responsabilità del vettore in caso di distruzione, perdita, deterioramento o ritardo è limitata alla somma di 1000 diritti speciali di prelievo per passeggero, salvo dichiarazione speciale di interesse alla consegna a destinazione effettuata dal passeggero al momento della consegna al vettore del bagaglio, dietro pagamento di un'eventuale tassa supplementare. In tal caso il vettore sarà tenuto al risarcimento sino a concorrenza della somma dichiarata, a meno che egli non dimostri che tale somma è superiore all'interesse reale del mittente alla consegna a destinazione”.

Ora, la Convenzione di Montreal ha disciplinato la responsabilità del vettore per la perdita o l'avaria dei bagagli stesso articolo nel quale è posta la disciplina della responsabilità per morte o lesioni del passeggero e, secondo autorevole dottrina questa scelta confermerebbe proprio la scelta dal legislatore europeo di “prendere le distanze” dalla equiparazione del bagaglio alla merce trasportata contenuta nel testo originario della Convenzione di Varsavia<sup>130</sup>.

Il vantaggio della previsione di una limitazione risarcitoria per la perdita del bagaglio viene tradizionalmente individuato nella possibilità di contemperare le contrapposte esigenze del passeggero e del vettore aereo: al primo viene assicurata una rapida ed effettiva riparazione del danno mentre il secondo può programmare con certezza i costi, anche assicurativi, collegati allo svolgimento della propria attività imprenditoriale. Peraltro, una conferma dell'equilibrato contemperamento delle differenti esigenze si troverebbe nella possibilità di effettuare la “dichiarazione speciale di interesse alla consegna a destinazione” laddove si ritenga che il danno derivante dallo smarrimento del bagaglio possa avere un'incidenza superiore a quella ordinariamente presumibile<sup>131</sup>. Se però, si considerano i costi delle moderne attrezzature per la mobilità ci si rende agevolmente conto la Convenzione di Montreal del 1999 prevede un risarcimento che si rivela decisamente inadeguato nella maggior parte dei casi di perdita o danneggiamento delle attrezzature ed anche se il reg. (Ce) n. 1107/2006 include nelle misure di assistenza la sostituzione temporanea dell'attrezzatura per la mobilità persa o danneggiata (avvisando però che la sostituzione con un'attrezzatura comparabile potrebbe non essere possibile) questa previsione mitiga ma non elimina il grande disagio subito dalla p.m.r. in caso di

---

<sup>130</sup> In merito si veda M. M. COMENALE PINTO, *Riflessioni sulla nuova Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo*, 825 e E. G. ROSAFIO, *Riflessioni sulla responsabilità del vettore aereo di bagaglio nella disciplina legale*, in *Il Nuovo Diritto Aeronautico in ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, 662.

<sup>131</sup> Cfr. N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Taranto, 2012, p. 112.

perdita dell'attrezzatura<sup>132</sup>.

Per questo motivo, si insiste da tempo per la previsione di una a responsabilità illimitata in caso di incidenti che interessano attrezzature di mobilità sia durante la movimentazione nell'aeroporto che durante il trasferimento a bordo del velivolo, di modo che le compagnie aeree ed i gestori aeroportuali compensino la p.m.r. dell'intero costo della propria attrezzatura o del costo della riparazione necessaria.

La Commissione ha menzionato, come esempio, la legge americana sull'accesso ai vettori aerei (US Air Access Act (ACAA)<sup>133</sup>. Infatti, sebbene questa legge non rechi alcuna definizione di attrezzatura di mobilità e non escluda in modo esplicito queste ultime dalla nozione di bagaglio, pone in capo di tutti i vettori che desiderano coprire rotte interne negli Stati Uniti una responsabilità piena e obiettiva per la perdita o il danneggiamento di attrezzature per la mobilità. Allo stesso modo, la normativa comunitaria sul trasporto ferroviario impone alle imprese ferroviarie responsabili del danneggiamento o dello smarrimento totale o parziale delle attrezzature di mobilità l'obbligo del pieno risarcimento. La Commissione, come la stessa dottrina<sup>134</sup> peraltro, oltre ad "incoraggiare" in prima battuta i vettori aerei a rinunciare alla attuale limitazione risarcitoria, considera opportuno "affrontare questo problema a livello di ICAO al fine di abolire o modificare gli eventuali limiti finanziari sulle attrezzature di mobilità smarrite, danneggiate o distrutte, fissati dalla convenzione di Montreal del 1999. La Commissione riconosce le difficoltà connesse alla rinegoziazione di una convenzione internazionale, ma il fatto che alcuni membri dell'ICAO abbiano deciso di modificare unilateralmente le norme e imporre il pieno risarcimento per le attrezzature di mobilità sulle proprie rotte interne fa ritenere che una tale iniziativa Ue possa ricevere sostegno politico (pagina 10)<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Cfr. J. M. SÁNCHEZ BARTOLOMÈ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180 (a pagina 208)

<sup>133</sup> Sull'Air Carrier Access Act of 1986 v. R. ABEYRATNE, *The Rights of a Disabled Airline Passenger. A New Approach?*, in *ZLW* 60. Jg.2/2011, 177 ss.; N. E. LUONGO, *Persons with Disabilities and Their Right to Fly*, in *Air and Space Law*, 3, 2009, 149.

<sup>134</sup> COSÌ JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Universitat de Alcalá*, 2012, a pag. 266: "En nuestra opinión, de lege ferenda sería conveniente realizar una reforma que establezca de modo explícito una indemnización para el caso de pérdida o daños a sillas de ruedas u otros dispositivos de movilidad. No tiene sentido equiparar el equipaje con dispositivos que son necesarios para que una persona pueda moverse, fundamentalmente porque su valor y función son distintos y no equiparables".

<sup>135</sup> Nel 2013 la Commissione, nella sua proposta di revisione del reg. (Ce) n. 261/2004 e del reg. (Ce) n. 2027/97, ha introdotto una nuova previsione per offrire ai passeggeri del trasporto aereo che viaggiano con attrezzature per la mobilità la possibilità di effettuare, senza oneri aggiuntivi, una dichiarazione speciale di interesse, come previsto dall'art. 22, paragrafo 2, della convenzione di Montreal del 1999. Tale dichiarazione permetterebbe il risarcimento per il valore totale della perdita delle attrezzature per la mobilità o della riparazione del danno, ma al momento i negoziati relativi a questa proposta sono fermi. In



## 25. La risarcibilità del danno non patrimoniale per la perdita del bagaglio

Un'ulteriore problema, strettamente connesso anche al profilo della limitazione del risarcimento, riguarda la risarcibilità del danno non patrimoniale per perdita del bagaglio e dunque, stante il richiamo effettuato dall'art. 15 del reg. (Ce) n. 1107/2006, anche della perdita dell'attrezzatura per la mobilità.

Ebbene, la Corte di Giustizia<sup>136</sup>, nell'esprimersi in merito all'art. 22, par. 2, della Convenzione di Montreal, ha ritenuto che i termini *préjudice* e *dommage* contemplati al capitolo III della Convenzione di Montreal, nella sua versione francese, debbono essere intesi nel senso che includono tanto i danni di natura materiale quanto quelli di natura morale. A giudizio della Corte, pertanto, è risarcibile anche il danno morale derivante dalla perdita del bagaglio, ma la limitazione risarcitoria prevista dalla Convenzione dovrà essere applicata all'integralità del danno. A giudizio della Corte, inoltre, la circostanza che il secondo paragrafo dell'art. 22 della Convenzione di Montreal preveda la possibilità di effettuare una dichiarazione speciale di interesse in relazione ai

---

merito si veda J. M: SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180 (a pagina 209) e L. A. MARCO ARCALÁ, *El futuro marco de protección de los pasajeros aéreos en el derecho de la unión europea: La modificación en curso de los reglamentos 261/2004 y 2027 /1997*, in *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, 19, 2017, 33) L'Autore ha rilevato che “con esta reforma, se introduce la admisibilidad sin coste adicional de las cláusulas de valor declarado para los equipos y aparatos de personas con movilidad reducida, de forma que la compensación en estas situaciones pueda aproximarse a su valor real, en general sumamente oneroso, y además se imponen a los transportistas aéreos deberes adicionales y más específicos de asistencia para estos pasajeros”(a pagina 69). L'Autore ha osservato anche che “El recorrido recién expuesto, largo y complejo, explica la designación de este proceso como «larga marcha». A mayor abundamiento, se justifica aún más, si cabe, a la vista de la situación actual de relativa parada en la inicialmente acelerada tramitación de esta reforma de los Reglamentos 261/2004 y 2027/1997, ya que no se vio concluida en 2016 como se había previsto. En otras palabras, puede que las modificaciones de ambos Reglamentos no se lleven a cabo con tanta facilidad como podría pensarse a la luz de las primeras actuaciones realizadas a tales efectos en las Instituciones de la UE y, desde luego, la pregunta que surge casi de inmediato en esta tesitura es cuáles podrían ser las razones para ello”. (a pagina 54)

<sup>136</sup> La sentenza si incardina su una controversia promossa dal sig. Alex Walz nei confronti della *Clickair S.A.*, al fine di ottenere il risarcimento del danno derivante dalla perdita dei bagagli registrati in occasione di un trasporto aereo effettuato dalla *Clickair*. La questione pregiudiziale deferita alla Corte di Giustizia era la seguente: “Se la limitazione di responsabilità prevista dall'art. 22, n. 2, della Convenzione di Montreal, comprenda i danni sia materiali sia morali derivanti dalla perdita del bagaglio”. C giust. Ue 6 maggio 2010, causa C-63/09, Walz, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2011, 267 ss., con nota di N. LIBERATOSCIOLI, *Nel caso di perdita dei bagagli, il massimale di responsabilità del vettore aereo comprende i danni sia materiali sia morali*, ivi, 274; in *Dir. maritt.*, 2011, 421 ss., con nota di M. BRIGNARDELLO, *Il risarcimento limitato dei danni morali derivanti da perdita del bagaglio nel trasporto aereo*; in *Riv. it. dir. turismo*, 2011, 49 ss., con nota di F. CASOLARI, *La Corte di giustizia Ue interpreta la nozione di danno rilevante al bagaglio nel trasporto aereo internazionale: un'occasione persa?*, ivi, 54. La Corte ha anche evidenziato che la limitazione risarcitoria permette ai passeggeri di ottenere agevolmente e rapidamente l'indennizzo al quale hanno diritto, ed al contempo consente ai vettori di non doversi accollare oneri risarcitori gravosi e difficilmente preventivabili, suscettibili di compromettere lo svolgimento della loro attività economica.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



bagagli consegnati al vettore, si pone come ulteriore conferma del fatto che in assenza dell'effettuazione di quest'ultima il limite di responsabilità del vettore aereo per il danno risultante dalla perdita dei bagagli di cui all'art. 22 debba considerarsi un limite invalicabile comprensivo tanto del danno materiale quanto di quello morale.

Ebbene, in virtù del diffondersi del cd. "principio dell'esclusività"<sup>137</sup> (su cui torneremo nel paragrafo successivo) una parte della giurisprudenza ha ritenuto non solo che la Convenzione neghi la risarcibilità del danno non patrimoniale, ma anche che la richiesta del danno non patrimoniale basata su una differente normativa si ponga in contrasto con la Convenzione stessa. Se si ritenesse che la Convenzione di Montreal non copra il danno morale (senza però aderire al principio dell'esclusività sopra citato), si dovrebbe individuare un'altra normativa applicabile seguendo le norme poste dal diritto internazionale privato.

Nel nostro Paese, dunque, potrebbe trovare applicazione l'art. 941 c. nav., ai sensi del quale "il trasporto aereo di persone e bagagli, compresa la responsabilità del vettore per lesioni personali al passeggero, è regolato dalle norme comunitarie ed internazionali in vigore nella Repubblica"<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Il "principio di esclusività dell'azione" è affermato da *Sidhu v. British Airways Plc.* [1997] AC 430; conf. *Morris v. KLM Royal Dutch Airlines* [2002] UKHL 7, [2002] 2 AC 628; *In re Deep Vein Thrombosis and Air Travel Group Litigation* [2005] UKHL 72, [2006] 1 AC 495; *El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tseng*, 525 U.S. 155 (1999), in *Dir. trasp.*, 2000, 206 ss., con nota di E. G. ROSAFIO, *In tema di ammissibilità di azioni risarcitorie da parte del passeggero al di fuori della convenzione di Varsavia*, ivi, 222; In Francia prevale l'orientamento contrario al principio di esclusività: cfr. Cass. fr. 15 luglio 1999, in *Rev. fr. dr. aér.*, 1999, 353 ss., nonché in *Dir. trasp.*, 2000, 531 ss.; Cass. fr. 25 marzo 2015, in *Rev. fr. dr. aér.*, 2015, 107 ss.; *contra*: Cass. fr. 14 giugno 2007, on line nel sito web [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). I. KONING, *The Disabling of the EC Disability Regulation: Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd in the Light of the Exclusivity Doctrine*, in *European Review of Private Law*, 5, 2014, 769. L'Autore rileva la presenza di quanti difendono strenuamente la teoria dell'esclusività e di quanti, al contrario, respingono la correttezza di tale teoria. A parere dell'Autore, ad incidere su tale opinione è il patrimonio giuridico appartenente al singolo: "if one comes from a legal background where the concurrence of claims is widely accepted and permitted, Article 29 Montreal Convention (and Article 24 Warsaw Convention) is likely to be read as an article that is designed to *permit* and *curb* parallel claims to the limits of the system. The concurrence of claims is engrained in many international transport treaties as well as in national law systems such as, for instance, the Dutch Civil Code. On the other hand, there are legal systems that entertain the idea that a law or a rule (that serves as a basis for a claim) can fill the entire legal vacuum without leaving room for the concurrence of claims. The clearest example in this context is the United States, where the rule of federal pre-emption dictates that State law remedies are pre-empted by federal statutes or Treaties (such as the Montreal Convention). Those who come from a legal background where the non-concurrence of claims or legal domains is the norm are much more inclined to read a pre-emptive effect into Article 29 Montreal Convention" (pagina 779). In merito, si veda anche M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013.

<sup>138</sup> Cfr. E. G. ROSAFIO, *Il danno non patrimoniale nel trasporto aereo di persone*, in *XXXIV Jornadas latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M.O. Folchi, M.M. Comenale Pinto, U. La Torre, F. Morandi, R. Tranquilli-Leali, Torino, 2010, 242.

In riferimento a tale disposizione, si è sottolineato<sup>139</sup> come la scelta terminologica “lesione personale” sia stata effettuata proprio per estendere le disposizioni della Convenzione di Montreal all’ipotesi della risarcibilità del danno non patrimoniale. Ebbene, anche servendosi dell’aggancio normativo offerto dall’art. 941 per estendere la risarcibilità del danno patrimoniale alla convenzione di Montreal, il risultato pratico in termini risarcitori cambierebbe ben poco.

È stato osservato che seguendo il principio enunciato dalla Corte di Giustizia, in virtù della mera “sommatoria” tra danno patrimoniale e danno non patrimoniale, da circoscriversi entro la somma prevista dalla limitazione “si avrebbe una vanificazione della questione perché comunque il passeggero otterrebbe quella somma e la questione della risarcibilità del danno non patrimoniale assumerebbe una valenza meramente teorica”<sup>140</sup>.

Inoltre, deve segnalarsi che recentemente la Cassazione ha operato un’interpretazione restrittiva del *dictum* della Corte di giustizia nel caso *Walz*. Infatti, non ravvisando nella convenzione di Montreal una tipizzazione degli interessi che possono venir lesi in conseguenza dell’inadempimento contrattuale per ritardata consegna del bagaglio, la Cassazione ha stabilito che tali interessi devono essere individuati dal giudice tra i diritti inviolabili della persona, oggetto di tutela costituzionale<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> L. TULLIO, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Il diritto marittimo*, 2006, 699.

<sup>140</sup> Cfr. E. G. ROSAFIO, *Il danno non patrimoniale nel trasporto aereo di persone*, in *XXXIV Jornadas latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M.O. Folchi, M.M. Comenale Pinto, U. La Torre, F. Morandi, R. Tranquilli-Leali, Torino, 2010, 242, a pag. 252.

<sup>141</sup> La Cassazione ha rilevato che la Convenzione di Montreal “si limita a stabilire quale sia la condotta di inadempimento determinativa della responsabilità contrattuale del vettore aereo (il ritardo nella consegna del bagaglio)”, ma non opera alcuna selezione di interessi non patrimoniali del passeggero meritevoli di tutela, demandando tale compito agli ordinamenti nazionali. Trova, pertanto, applicazione il “nostro” articolo 2059 c.c. che esige una lesione penalmente rilevante o la lesione di diritti inviolabili della persona, oggetto di tutela costituzionale; lesione che il giudice di merito non aveva ravvisato” (Cass. 14 luglio 2015, n. 14667, in *DeJure* ed in *Rivista del diritto dei Trasporti*, 2017, 545 con nota critica di L. TULLIO, *La risarcibilità del danno morale secondo la Convenzione di Montreal: La Cassazione travisa l’interpretazione della Corte di giustizia europea*, *ivi*, 552). A parere dell’Autore “Occorre ribadire che nel trasporto aereo regolato dalla Convenzione di Montreal, il danno morale è sempre risarcibile, perché così ha detto la Corte di giustizia europea, le cui sentenze sono vincolanti per gli Stati membri. Rimane naturalmente al carico del passeggero l’onere preventivo di provare la sussistenza di un danno morale, cioè di un danno che abbia determinato un’alterazione in senso negativo dell’equilibrio spirituale della persona. Ma una volta provata la sussistenza di una tale tipologia di danno, esso è risarcibile anche se non sia lesivo di diritti inviolabili della persona costituzionalmente garantiti” (a p. 554) Molto interessante l’osservazione di E. G. ROSAFIO, *Il danno non patrimoniale nel trasporto aereo di persone*, la quale ha osservato che “(...) il risarcimento del danno non patrimoniale è frequentemente concesso nelle cosiddette cause bagatellari, con decisioni emesse secondo equità, diventa meno frequente se l’autorità giudicante è un giudice ordinario, ed ancora meno se si tratta di sentenze che provengono dalla Cassazione, quasi si venisse a creare una sorta di imbuto che pone in luce un dato: nel momento in cui si fa riferimento alla base normativa e non all’equità emerge una certa difficoltà a tutelare questi tipi di danni”. (p. 245).

## 26. La tutela della p.m.r. nel caso di ritardo, cancellazione del volo e denegato imbarco

Abbiamo già menzionato, in apertura di capitolo, l'articolo 11 del reg. (Ce) n. 261/2004, rubricato "Persone con mobilità ridotta o con esigenze particolari".

La disposizione prevede che i vettori aerei operativi debbano accordare la precedenza alle p.m.r., ai loro eventuali accompagnatori o cani d'assistenza certificati ed ai bambini non accompagnati. Il secondo paragrafo della disposizione prevede poi, che, "in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardi di qualsiasi durata le persone con mobilità ridotta e i loro eventuali accompagnatori nonché i bambini non accompagnati hanno diritto a ricevere al più presto l'assistenza in norma dell'articolo 9<sup>142</sup>".

L'art. 2 lettera j) del reg. (Ce) n. 261/2004 definisce "negato imbarco"<sup>143</sup>: il rifiuto di trasportare passeggeri su un volo sebbene i medesimi si siano presentati all'imbarco nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2"<sup>144</sup> a meno che non sussistano dei ragionevoli

---

<sup>142</sup> Quest'ultima disposizione disciplina il diritto ad assistenza, che permette al passeggero di ottenere, a titolo gratuito, tra le altre cose, pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa ed una sistemazione in albergo. Il paragrafo 3 dell'art. 9 contiene l'espressa menzione del fatto che "nell'applicare il presente articolo il vettore aereo operativo presta particolare attenzione ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, nonché ai bisogni dei bambini non accompagnati".

<sup>143</sup> Si deve sottolineare che riguardo alla nozione di "negato imbarco" recata dal reg. Ce n. 261/2004 la Corte di giustizia ha adottato un'interpretazione estensiva. Il negato imbarco non comprende, infatti, soltanto i casi di *overbooking* ma anche il negato imbarco per altri ragioni, comprese quelle operative (C. giust. Ue 4 ottobre 2012, causa C-22/11, *Finnair*, in *Foro it.*, 2012, IV, 484 e 489 ss.; in *Dir. trasp.*, 2013, 471 ss., con nota di L. ANCIS, *Negato imbarco, capacità di sintesi e rigore lessicale della Corte di giustizia Ue*, in *Dir. maritt.*, 2013, 564 ss., con nota di M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene sulla nozione di negato imbarco e sulla correlazione tra questo e le «circostanze eccezionali»*, ivi, 566; con riferimento allo sciopero del personale Enav quale causa "eccezionale" si veda M. STUCCHI, *Cancellazione del volo e diritti del passeggero*, nota a C. giust. Ce 27 settembre 2007, causa C-396, in *Diritto del Turismo* 2008, 371. Invece, nel caso di sciopero dei dipendenti di una compagnia aerea, per stabilire se possa essere integrata la fattispecie di circostanza eccezionale bisognerà verificare se lo sciopero sia imputabile al vettore. In merito, si veda C. DI PALMA, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del passeggero*, in *Danno e resp.*, 2009, p. 827, nota a CGCE 22 dicembre 2008 in causa C-549/07). Costituisce altresì un negato imbarco, secondo la Corte di Giustizia, anche la situazione in cui, nell'ambito di un unico contratto di trasporto comprendente più voli connessi, un vettore neghi l'imbarco ai passeggeri perché il primo volo ha subito un ritardo imputabile al medesimo vettore e quest'ultimo ha ritenuto erroneamente che i suddetti passeggeri non sarebbero riusciti ad imbarcarsi per tempo sul secondo volo (così C. giust. Ue 4 ottobre 2012, causa C-321/11, *Rodríguez Cachafeiro*, in *Foro it.*, 2012, IV, 483 ss.; in *Dir. trasp.*, 2013, 485 ss.; in *Resp. civ. prev.*, 2013, 794 (s.m.), in *Resp. civ. prev.*, 2013, 787, con nota di S. VERNIZZI, *Precisazioni e (ulteriori) significativi ampliamenti della nozione di «negato imbarco»*, ivi, 795).

<sup>144</sup> Art. 3 paragrafo 2 del reg. (Ce) n. 261/2004 prevede che Il paragrafo 1 del medesimo articolo (che definisce l'ambito di applicazione del regolamento) si applichi "a condizione che i passeggeri: a) dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all'articolo 5, si presentino all'accettazione:- secondo le modalità stabilite e all'ora precedentemente indicata per iscritto (anche per via elettronica) dal vettore aereo, operatore turistico o agente di viaggio autorizzato, oppure, qualora non sia indicata l'ora,- al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza

motivi per negare loro l'imbarco, individuati dalla norma, a titolo esemplificativo, in "motivi di salute o di sicurezza ovvero documenti di viaggio inadeguati"; in caso di negato imbarco, i passeggeri non consenzienti avranno diritto alla misura pecuniaria stabilita nell' art. 7 (ricorrendo determinate condizioni) e nelle misure di assistenza previste dagli artt. 8 e 9<sup>145</sup>.

Dunque, in base al combinato disposto ex art. 4 paragrafo 3<sup>146</sup>, articolo 9 e art. 11, il vettore<sup>147</sup>, nel predisporre tutte le misure di assistenza menzionati nelle suddette norme, dovrà

pubblicata; o b) siano stati trasferiti da un vettore aereo o da un operatore turistico dal volo per il quale possedevano una prenotazione ad un altro volo, indipendentemente dal motivo".

<sup>145</sup> Nello specifico, l'articolo 7 rubricato "Diritto alla compensazione pecuniaria" dispone che "1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, i passeggeri interessati ricevono una compensazione pecuniaria pari a: a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 chilometri; b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri; c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b). Nel determinare la distanza si utilizza come base di calcolo l'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo. 2. Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera: a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km; b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1500 e 3500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1. 3. La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi. 4. Le distanze di cui ai paragrafi 1 e 2 sono misurate secondo il metodo della rotta ortodromica. L'articolo 8, invece, rubricato "Diritto a rimborso o all'imbarco su un volo alternativo" stabilisce che: "1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, al passeggero è offerta la scelta tra: a) - il rimborso entro sette giorni, secondo quanto previsto nell'articolo 7, paragrafo 3, del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato acquistato, per la o le parti di viaggio non effettuate e per la o le parti di viaggio già effettuate se il volo in questione 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; b) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile; o c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti. 2. Il paragrafo 1, lettera a), si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio "tutto compreso", ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della direttiva 90/314/CEE. 3. Qualora una città o regione sia 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".

<sup>146</sup> Art. 4 paragrafo 3: "In caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo operativo provvede immediatamente a versare una compensazione pecuniaria ai passeggeri interessati a norma dell'articolo 7 e presta loro assistenza a norma degli articoli 8 e 9".

<sup>147</sup> È stato rilevato come, a differenza del reg. (Cee) n. 295/1991, il reg. (Ce) n. 261/2004 distingue le figure del vettore contrattuale e del vettore operativo "individuando in quest'ultimo il soggetto tenuto all'adempimento delle misure di protezione volte ad alleviare i disagi patiti dai passeggeri. Come evidenziato in letteratura, non si tratta di una scelta casuale, trovando essa giustificazione nell'esigenza di garantire un'effettiva tutela del passeggero, la quale meglio può essere garantita dal vettore che effettua materialmente il trasporto". Cfr. A. PEPE, *Mancata o inesatta esecuzione del trasporto aereo e tutela dei passeggeri*:

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

necessariamente accordare una “particolare attenzione” ai bisogni delle p.m.r.<sup>148</sup>.

Per quanto concerne la risarcibilità dei danni non patrimoniali per la violazione degli obblighi di assistenza conseguenti alla cancellazione di un volo (anche dovuto a circostanze eccezionali) è interessante notare come la Cassazione<sup>149</sup> abbia ritenuto che il fondamento normativo per una tale richiesta non possa essere ravvisato nei art. 9 e 12 del reg. (Ce) n. 261/2004. A parere del Giudice deve farsi riferimento alla Convenzione di Montreal (se applicabile) oppure alle norme del diritto interno, applicando i limiti eventualmente previsti da quest'ultimo per il risarcimento. Proprio muovendo da tale presupposto, la Cassazione ha negato la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dal disagio di aver dovuto subire una lunga permanenza nell'aeroporto senza ricevere alcuna assistenza.

È stato anche rilevato che il regolamento non protegge sufficientemente la p.m.r. in caso di *overbooking*. Infatti, la pratica delle compagnie aeree è quella di negare l'imbarco ad alcuni passeggeri in base alla politica “*first come, first serve*”<sup>150</sup> senza alcuna distinzione in relazione alle

*attualità e prospettive tra interventi della Corte di giustizia e futura revisione del reg. CE n. 261/2004*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 6, 2014, 1249 (a pagina 1254).

<sup>148</sup> L'obbligo di assistenza ex art. 9, al contrario della misura della compensazione economica previsto dall'art. 7, non viene meno neanche nel caso in cui ricorrano “circostanze straordinarie”, così come chiarito dalla Corte di giustizia Ue nella sentenza del 31 gennaio 2013 (*Denise McDonagh c. Ryanair Ltd*, C-12/11 in *curia.europa.eu*). La corte di giustizia ha chiarito che: “quanto al contesto e agli scopi perseguiti dall'articolo 5 del regolamento n. 261/2004, che stabilisce gli obblighi che incombono al vettore aereo in caso di cancellazione di un volo, va ricordato, da un lato, che quando si verificano circostanze eccezionali il paragrafo 3 del suddetto articolo esime il vettore aereo soltanto dal suo obbligo di compensazione pecuniaria ai sensi dell'articolo 7 del suddetto regolamento. Il legislatore dell'Unione ha quindi ritenuto che l'obbligo di prestare assistenza ai sensi dell'articolo 9 dello stesso regolamento gravi sul vettore aereo a prescindere da quale sia l'evento che ha causato la cancellazione del volo. D'altra parte, emerge chiaramente dai considerando 1 e 2 del regolamento n. 261/2004 che esso mira a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri e tiene in considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale, poiché la cancellazione del volo è causa di gravi disagi per i passeggeri”. C. Giust. Ue, sez. III, 31 gennaio 2013. Causa C-12/11, in *Dir. Trasp.*, 2015, 791, con nota di D. RAGAZZONI, *Assistenza illimitata in caso di cancellazione del volo dovuta a “circostanze eccezionali”: l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull*, ivi, 801. Sul permanere dell'obbligo del vettore di fornire l'assistenza a terra anche nel caso di cancellazione del volo dovuta a circostanze eccezionali si veda anche Cass., sez. III, 10 giugno 2015 n. 12088, Pag. 831, con nota di A. CARDINALI, *La risarcibilità dei danni non patrimoniali derivanti da inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo — Failure of the carrier to fulfil its obligations to assist and provide care under Art. 9 of reg. (CE) n. 261/2004 and compensation for non-material damage*, in *Dir. trasp.* 2016, pag. 837.

<sup>149</sup> Cass., sez. III, 10 giugno 2015 n. 12088, Pag. 831, con nota di A. CARDINALI, *La risarcibilità dei danni non patrimoniali derivanti da inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo — Failure of the carrier to fulfil its obligations to assist and provide care under Art. 9 of reg. (CE) n. 261/2004 and compensation for non-material damage*, in *Dir. trasp.* 2016, pag. 837.

<sup>150</sup> In merito alla pratica dell'*overbooking* e alla politica del “*first come, first serve*” si riporta l'osservazione di M. J. GUERRERO LEBRÓN, *Las últimas reformas en Derecho del transporte aéreo: avances y cuestiones pendientes en la protección de los pasajeros y los terceros*, in *Revista Andaluza del Derecho del Turismo*, número 3, 2010, a pag. 137: “Esta medida, que aunque ya venía contemplada en las normas anteriormente vigentes, nunca se había establecido con carácter obligatorio, viene funcionando con bastante éxito en Estados Unidos desde hace



condizioni del passeggero al quale viene negato l'imbarco. È evidente il pregiudizio che questa pratica riveste per le p.m.r., per cui si ritiene opportuna una modifica della regolazione della materia, in modo da escludere l'applicabilità dell'overbooking nei confronti delle persone disabili o a mobilità ridotta<sup>151</sup>.

Per quanto concerne l'ipotesi di cancellazione del volo, questa è definita dall'art. 2 del reg. (Ce) n. 261/2004 alla lettera l) come "la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto", ma il concetto è stato esteso dalla Corte di giustizia Ue<sup>152</sup> fino a ricomprendervi anche quelle situazioni in cui l'aereo in volo è costretto, per qualsiasi causa a far ritorno nell'aeroporto di partenza.

Le conseguenze della cancellazione del volo sono disciplinate dall'art. 5<sup>153</sup> prevede da parte del vettore la prestazione delle misure di assistenza ex art. 8<sup>154</sup> ed ex art. 9 paragrafi 1 e 2, e,

---

años. Sin embargo en Estados Unidos las compañías aéreas están obligadas a publicar sus Reglas de Prioridad (previamente aprobadas por el *Civil Aeronautic Board*), esto es, las reglas que determinan qué pasajeros embarcarán con preferencia cuando alguno o algunos deban ser excluidos por motivo de *overbooking*. Para ser admitidas en Norteamérica, esas reglas no podrán consistir en ningún caso, ni en la conocida como *first come, first serve*, que quiere decir que los pasajeros embarcan por orden de llegada, pues se considera que ésta es injusta ya que en los vuelos con conexión no depende del pasajero el momento en que puede presentarse a embarcar; ni en dar preferencia a los billetes de clase superior, a no ser que se alerte de ese riesgo a los pasajeros que adquieren los de clase inferior en el momento en que contratan su billete. Puesto que el Reglamento europeo, en la versión de nitivamente aprobada, no exige que las compañías aéreas den publicidad a sus reglas de prioridad, suponemos que se seguirá aplicando la regla de prioridad que hasta el momento se había impuesto en la práctica, es decir, que en caso de no existir un número su ciento de voluntarios, se les denegará el embarque a los pasajeros que hayan acudido a embarcar más tarde (es decir, la regla que, según hemos visto, no está admitida en Estados Unidos)".

<sup>151</sup> J. M. SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180 a pagina 205, di M. J. GUERRERO LEBRÓN, *Las últimas reformas en Derecho del transporte aéreo: avances y cuestiones pendientes en la protección de los pasajeros y los terceros*, in *Revista Andaluza del Derecho del Turismo*, número 3, 2010, p. 127 a pagina 137. In merito, si riporta la riflessione di G. PRUNEDDU, *In tema di informazione, sovrapprenotazione e strapuntini*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2010, 700 a pag. 701) "Appare opportuno valutare se nell'imbarco in presenza di sovrapprenotazione non debba essere assicurata la priorità ai passeggeri con «mobilità ridotta» rispetto agli altri passeggeri normodotati. Una siffatta soluzione risulta in sintonia con quanto previsto dall'art 11 del regolamento Ce 261 del 2004 che costituisce un limite al potere del comandante o comunque del caposcalo circa la decisione sulle priorità di imbarco. Non sembra accettabile che il potere decisionale del comandante possa essere esercitato in violazione di un diritto inviolabile sancito come visto oltre livello Costituzionale, anche a livello Comunitario. Del resto la priorità d'imbarco deve essere stabilita rispettando il parametro della non discriminazione dei passeggeri con «mobilità ridotta» così come espressamente previsto dall'art. 3 del regolamento Ce n. 1107 del 2006".

<sup>152</sup> C. Giust. 13 ottobre 2011, *Aurora Sousa Rodriguez c. Air France*, C-83/10.

<sup>153</sup> Articolo 5 "Cancellazione del volo": 1. In caso di cancellazione del volo, ai passeggeri interessati: a) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 8; b) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e c) spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7, a meno che: i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

ricorrendo determinate circostanze, la compensazione pecuniaria ex art. 7 commisurata su diversi parametri: l'articolo 5 lettera c) prevede, infatti, che: “spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7, a meno che: i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure ii) 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 d'arrivo previsto; oppure iii) 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

---

due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure ii) 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 d'arrivo previsto; oppure iii) 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 d'arrivo previsto. 2. Insieme alla cancellazione del volo, i passeggeri sono informati delle eventuali alternative di trasporto possibili. 3. Il vettore aereo operativo non è 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. 4. L'onere della prova, per quanto riguarda se e quando il passeggero è stato avvertito della cancellazione del volo, incombe al vettore aereo operativo”.

<sup>154</sup> L'art. 8 prevede che : “Quando è fatto riferimento all'art. 8 del reg. 261/04, al passeggero è offerta la scelta tra: a) il rimborso entro sette giorni, secondo quanto previsto nell'articolo 7, paragrafo 3, del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato acquistato, per la o le parti di viaggio non effettuate e per la o le parti di viaggio già effettuate se il volo in questione è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero, nonché, se del caso: b) un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile; c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile;

d) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti”. Vale la pena riportare per esteso la considerazione di N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Taranto, 2012, 74-75, in riferimento alla formulazione della lettera b) di tale articolo, a parere dell'Autore non sufficientemente chiara: “Ci si chiede, infatti, cosa possa intendersi con l'espressione “in condizioni di trasporto comparabili” con specifico riferimento ai vettori aerei low cost che solitamente tendono a negare la possibilità di riavviamento su vettori aerei tradizionali, ritenendo che non sia possibile equiparare un volo operato dalle compagnie di linea ad un volo operato da un vettore a basso costo. Tale interpretazione, tuttavia, non può ritenersi rispondente ai criteri ispiratori del regolamento comunitario e della disciplina del riavviamento, in quanto verrebbe frustrata la possibilità di scelta del passeggero fra il rimborso del prezzo del biglietto ed il diritto ad ottenere ugualmente la prestazione del trasporto (...) In realtà, la ragione per la quale i vettori aerei a basso costo preferiscono di gran lunga rimborsare il prezzo del biglietto, piuttosto che ricorrere al riavviamento del passeggero, risiede nella politica commerciale ostruzionistica operata dai vettori IATA che – stipulando tra loro accordi al fine di garantire il riavviamento reciproco a costi contenuti in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato – escludono, per ovvie ragioni, i vettori aerei low cost da tale meccanismo di protezione costringendoli, pertanto, a pagare prezzi esorbitanti per riavviare i passeggeri prenotati e non imbarcati”.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto”.

Proprio quest'ultima previsione impone una riflessione sul trattamento previsto per le p.m.r. in caso di cancellazione del volo, tenendo sempre in debito conto quanto previsto con riguardo a tali passeggeri dall'art. 9 del reg. (ce) n. 261/2004. A tale riguardo, la previsione che il vettore possa liberarsi della propria responsabilità prevvisando per tempo il passeggero non pare soddisfare adeguatamente le specifiche necessità delle p.m.r.

È stato osservato<sup>155</sup>, infatti, che per questi passeggeri (a causa della disabilità ed in misura direttamente connessa con il grado della disabilità stessa) programmare un viaggio ed effettuare delle scelte logistiche riguardo allo stesso comporta un sforzo ed una difficoltà nella ricerca di alternative praticabili di gran lunga maggiore rispetto a quella cui vanno incontro gli altri passeggeri. Si ritiene, pertanto, che queste circostanze debbano trovare tutela nella normativa in materia.

Problematiche peculiari per le p.m.r. si pongono anche nel caso di ritardo del volo, ipotesi espressamente contemplata e disciplinata dall'art. 6 del reg. (Ce) n. 261/2004<sup>156</sup>. In riferimento a tale eventualità, infatti, l'unica generica tutela rinvenibile per la p.m.r. si ritrova nel disposto di cui al paragrafo 3 dell'art. 9, che come abbiamo più volte ribadito, prevede che il vettore aereo operativo dovrà prestare “particolare attenzione” ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori.

---

<sup>155</sup> Cfr. J. M. SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de Derecho del Transporte*, 17, 2016, 180 a pag. 206.

<sup>156</sup> Articolo 6 del reg. (Ce) n. 261/2004 rubricato “Ritardo”: “1. Qualora possa ragionevolmente prevedere che il volo sarà ritardato, rispetto all'orario di partenza previsto a) di due o più ore per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km; o b) di tre o più ore per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1500 e 3500 km; o c) di quattro o più ore per tutte le altre tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), il vettore aereo operativo presta ai passeggeri: i) l'assistenza prevista nell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e nell'articolo 9, paragrafo 2; e ii) quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza precedentemente previsto, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e iii) quando il ritardo è di almeno cinque ore, l'assistenza prevista nell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a). 2. In ogni caso l'assistenza è fornita entro i termini stabiliti dal presente articolo in funzione di ogni fascia di distanza”. È stato osservato da N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Taranto, 2012, 92 che “nell'analizzare la formulazione dell'art. 6 del regolamento, essa risulta alquanto lacunosa ed indefinita, dato che gli obblighi di assistenza a carico del vettore vengono subordinati ad un presupposto puramente soggettivo dato dall'avverbio “ragionevolmente”. Si rischia così di rendere abbastanza difficile per il passeggero provare la ricorrenza di tale presupposto se, per ipotesi, il vettore non compia gli obblighi precedentemente elencati”.

È stato rilevato<sup>157</sup> che, mentre nel trasporto marittimo, in quello ferroviario e in quello stradale, il vettore dovrà corrispondere una compensazione pecuniaria sia nel caso sia di cancellazione del viaggio che in quello di ritardo prolungato, nel trasporto aereo il Reg. (Ce) n. 261/2004 prevede espressamente tale compensazione solo nella prima ipotesi. Sul punto, come abbiamo visto, è intervenuta la Corte di giustizia<sup>158</sup>. Attualmente, dunque, per effetto dell'interpretazione fornita dalla Corte, è possibile affermare che ai passeggeri siano attribuiti eguali diritti nelle diverse modalità di trasporto, nel caso di cancellazione del viaggio e di ritardi prolungati.

## **27. La risarcibilità dei danni morali: la difficile interazione tra reg. (Ce) n. 1107/2006 e la Convenzione di Montreal del 1999**

Né nel regolamento (Ce) n. 261/2004 né nel regolamento (Ce) n. 1107/2006 hanno previsto in maniera espressa la possibilità di avanzare una richiesta di risarcimento per i danni morali. Già con riferimento al reg. (Ce) n. 261/2004 alcuni autori avevano sottolineato che si trattava di un'opportunità persa per introdurre una previsione specifica in tal senso per le ipotesi di negato imbarco, ritardo e cancellazione dei voli<sup>159</sup>. La considerazione è tanto più opportuna se si considera che nel caso di negato imbarco per le p.m.r. il danno morale patito può essere maggiore a causa della limitazione delle possibilità di reagire rapidamente ed efficacemente in situazioni avverse<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> M. Brignardello, *I diritti dei passeggeri*, cit. p. 793.

<sup>158</sup> Corte di Giust. 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07 in *Il Diritto marittimo*, 2011, 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*. La Corte ha stabilito che in caso di "perdita di tempo" di durata uguale o superiore a tre ore rispetto alla durata originariamente prevista dal vettore aereo, ai passeggeri è accordato il diritto di richiedere la compensazione pecuniaria. Il vettore non sarà tenuto a corrispondere quest'ultima riesca a dimostrare che il ritardo è stato causato da circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo.

<sup>159</sup> Così B. FERRER TAPIA, *Aproximación al nuevo régimen del overbooking y otros incumplimientos del transportista aéreo*, in *Estudios sobre consumo*, 72, 2005, p. 47.

<sup>160</sup> Cfr. JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *el pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho- Universitat de Alcalà*, 2012, p. 260. La stessa Autrice, a p. 270, osserva che: "También, cabe resaltar la oportunidad perdida en la actual regulación para contemplar, siquiera de forma mínima, la posibilidad de indemnizar los denominados «daños morales», partiendo del cumplimiento de unas circunstancias demostradas, en una cuantía a los pasajeros que los hubieren

Si è quindi posto il problema di conciliare le disposizioni del reg. (Ce) n. 1107/1006 con quelle del reg. (Ce) n. 889/2002<sup>161</sup>, che ha introdotto le disposizioni della Convenzione di Montreal nell'Unione europea ed ha esteso la sua applicazione ai trasporti aerei effettuati in un unico Stato membro.

Da un lato, infatti, il reg. (Ce) n. 1107/2006 non effettua alcun tipo di riferimento alla natura dei danni risarcibili (che potrebbero quindi consistere tanto in lesioni fisiche quanto in pregiudizi mentali o emotivi), dall'altro lato, invece, l'articolo 17 paragrafo 1 della Convenzione di Montreal stabilisce che: “il vettore è responsabile del danno derivante dalla morte o dalla lesione personale subita dal passeggero per il fatto stesso che l'evento che ha causato la morte o la lesione si è prodotto a bordo dell'aeromobile o nel corso di una qualsiasi delle operazioni di imbarco o di sbarco”. Dunque, ai sensi di tale articolo, solo le lesioni personali (o l'evento morte)<sup>162</sup>, e non anche i pregiudizi ed il patimento di natura psicologica, conferiscono al passeggero il diritto al risarcimento.

Come abbiamo già rilevato, un filone giurisprudenziale e parte della dottrina hanno ritenuto che in virtù del cd. “principio dell'esclusività” la Convenzione di Montreal contenga la base esclusiva per le richieste di risarcimento, per cui un passeggero potrà avanzare una richiesta di risarcimento danni nei confronti del vettore solo in conformità e alle condizioni stabilite nella medesima Convenzione, ad esclusione, quindi, anche di ogni azione accordata dal diritto nazionale.

Il principio dell'esclusività rappresenta il prodotto di un'interpretazione teleologica sistematica dell'articolo 24 della Convenzione di Varsavia del 1929, disposizione ripresa, con

padecido. En nuestra opinión, sería un mecanismo que evitaría litigios que van principalmente encaminados al resarcimiento de este tipo de daños”.

<sup>161</sup> Regolamento (Ce) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (Ce) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti, in G.U.C.E. L 140 del 30 maggio 2002.

<sup>162</sup> In passato, si era discusso se ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Varsavia per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale del 1929, un pregiudizio di natura puramente psicologica potesse essere considerato una lesione corporale del passeggero, facendo leva sull'utilizzo della formula “in caso di morte, di ferimento o di qualsiasi altra lesione corporale”. Questo problema è stato eliminato in radice dalla Convenzione di Montreal, che, come abbiamo visto, nel corpo dell'art. 17 effettua esclusivamente un riferimento alla lesione corporale. La giurisprudenza e la dottrina sono concordi nel ritenere che il risarcimento delle lesioni della sfera psicologica del passeggero non trovino alcuno spazio all'interno di quest'ultima convenzione. Su questo punto, M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, a pagina 64. L'Autrice rimanda a R. GARCIA-BENNETT, *Psychological Injuries under Article 17 of the Warsaw Convention*, XXVI/1 *Air & Space L.* 52, 53 (2001) e per le sentenze, tra le altre, segnala: *Blanset vs. Continental Airlines, Inc.* 28 Avi 16,341; *Miller v. Continental Airlines, Inc.* 29 Avi 17,703; *Quantas v. Povey* VSCA 227, Court of Appeal of the Supreme Court of Victoria; *Tseng v. El AL Israel Airlines, Ltd.*, 25 Avi 17, 479; *Terrafranca v. Virgin Atlantic Airways, Ltd.* 151 F.3d 108.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

alcune modifiche testuali, nell'articolo 29 della Convenzione di Montreal, rubricato “fondamento della richiesta risarcitoria”: “Nel trasporto di passeggeri, bagaglio e merci, ogni azione di risarcimento per danni promossa a qualsiasi titolo in base alla presente convenzione o in base a un contratto o ad atto illecito o per qualsiasi altra causa, può essere esercitata unicamente alle condizioni e nei limiti di responsabilità previsti dalla presente convenzione, fatta salva la determinazione delle persone legittimate ad agire e dei loro rispettivi diritti. Tale azione non dà luogo ad alcuna riparazione a titolo punitivo, esemplare o comunque non risarcitorio”. La teoria dell'esclusività, tuttavia, va oltre lo stesso dettato letterale, poiché considera esaustivo anche il già citato articolo 17. Si è arrivati a sostenere che se un'azione di risarcimento non può essere proposta ai sensi dell'articolo 17 (poiché il passeggero non ha riportato lesioni fisiche ma psicologiche) non solo il vettore non è responsabile ai sensi della Convenzione di Montreal, ma non è affatto responsabile<sup>163</sup>.

Il problema che si pone, dunque, è quello di conciliare le previsioni contenute nel reg. (Ce) n. 1107/2006, ai sensi del quale il passeggero avrà diritto a richiedere un risarcimento in conformità di quanto previsto dal proprio diritto nazionale<sup>164</sup> con la “teoria dell'esclusività” sviluppata in riferimento alla Convenzione di Montreal del 1999, applicabile agli Stati membri dell'Ue attraverso il già citato reg. (Ce) n. 889/2002.

Per quanto concerne il reg. (Ce) n. 1107/2006, le previsioni che vengono in rilievo sul punto sono: il Considerando 15, ai sensi del quale “Gli Stati membri dovrebbero verificare e assicurare il rispetto del presente regolamento nonché nominare un apposito organismo incaricato di farlo applicare. La verifica non incide sul diritto delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta di ricorrere ai mezzi giudiziari di ricorso conformemente alla legislazione nazionale”; il considerando 18, ai sensi del quale “gli Stati membri dovrebbero istituire un sistema sanzionatorio in caso di violazione del presente regolamento e assicurare l'applicazione di dette sanzioni. Le sanzioni, che possono prevedere il pagamento di un indennizzo all'interessato, dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive” e l'articolo 16, che impone agli Stati membri di stabilire “le norme relative alle sanzioni applicabili alle infrazioni delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione”.

---

<sup>163</sup> Cfr. I. KONING, *The Disabling of the EC Disability Regulation: Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd in the Light of the Exclusivity Doctrine*, in *European Review of Private Law*, 5, 2014, 769, a pagina 776.

<sup>164</sup> Considerando 15 del reg. (Ce) n. 1107/2006: “Gli Stati membri dovrebbero verificare e assicurare il rispetto del presente regolamento nonché nominare un apposito organismo incaricato di farlo applicare. La verifica non incide sul diritto delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta di ricorrere ai mezzi giudiziari di ricorso conformemente alla legislazione nazionale”.

La relazione tra il reg. (Ce) n. 1107/2006 e il reg. (Ce) n. 889/2002 è stata valutata nel caso *Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd*<sup>165</sup>, vicenda complessa che ruotava attorno al riconoscimento dei danni morali richiesti da una p.m.r. per non aver ottenuto un'assistenza adeguata.

In primo grado Il Manchester County Court Recorder, pur riconoscendo la violazione del reg. (Ce) n. 1107/2006 ha reputato che la Convenzione di Montreal non consentisse di procedere alla liquidazione dei danni morali, ed ha quindi respinto la richiesta avanzata dal ricorrente. In secondo grado la Court of Appeal ha confermato la decisione, sempre aderendo alla cd. teoria dell'“esclusività” della Convenzione di Montreal, di cui abbiamo detto sopra, così come anche Suprema Corte del Regno Unito.

Quest'ultima, infatti, ha rilevato che la Convenzione di Montreal è stata incorporata nel diritto dell'Ue nel 2002, quindi precedentemente all'entrata in vigore del reg. (Ce) n. 1107/2006, ed è stata riconosciuta dalla Corte di Giustizia dell'Ue come legge sovranazionale applicabile a tutti gli Stati membri dell'Unione.

Le disposizioni del reg. (Ce) n. 1107/2006 a parere della Suprema Corte si riferiscono solo a “sanzioni”, mentre non sono presenti nel medesimo regolamento norme obbligatorie in materia di rimedi compensativi (concetto, a parere del Giudice inglese, diverso dalla “sanzione”) imposti ai vettori aerei. In terzo luogo, la Corte Suprema ha ribadito che il considerando 18 del

---

<sup>165</sup> *Stott* (Appellant) v. *Thomas Cook Tour Operators Limited* (Respondent) [2014] UKSC 15 *On appeal from: [2012] EWCA Civ 66*. Sulla sentenza si vedano, tra gli altri, R. SANKARAN, N. RAJU, *Pioneering for Rights of the Differently Able: Scope under the Montreal Convention*, in *Air & Space Law*, 3, 2016, 265; I. KONING, *The Disabling of the EC Disability Regulation: Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd in the Light of the Exclusivity Doctrine*, in *European Review of Private Law*, 5, 2014, 769; M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) n° 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, 47. È opportuno ripercorrere, in breve, la vicenda: nel 2008 il signor Stott (persona costretta su una sedia a rotelle che necessitava per l'effettuazione dei viaggi in aereo, dell'assistenza della propria moglie) aveva prenotato un volo di ritorno dal Regno Unito in Grecia con il Tour operatore Thomas Cook, accertandosi della possibilità di ottenere un posto a sedere vicino alla moglie. Nel volo di ritorno ciò non accadde, nonostante fosse stato assicurato al signor Stott che al momento dell'imbarco l'inconveniente sarebbe stato risolto. Al momento dell'imbarco, invece, ai coniugi Stott fu riferito dal vettore che, essendo già terminata la fase di imbarco di tutti i passeggeri, le assegnazioni dei posti non avrebbero più potuto subire modificazioni. Il signor Stott ha riportato di aver effettuato un volo di ritorno in condizioni terribili: durante le operazioni di imbarco, la sedia a rotelle del signor Stott si rovesciò, la signora Stott, seduta in un posto posteriore rispetto al marito, non poté prendersi cura del coniuge durante il volo (in particolare, il signor Stott aveva problemi di incontinenza e la moglie non poté aiutarlo nelle operazioni di cateterismo). Il passeggero ha affermato di essersi sentito “imbarazzato, umiliato e arrabbiato” ed ha deciso di presentare una richiesta ai sensi delle Regolamentazioni sulla disabilità del Regno Unito e del reg. (Ce) n. 1107/2006 per richiedere il risarcimento dei danni morali patiti a causa dalla violazione dei diritti accordati alla p.m.r. da tali normative.

reg. (Ce) n. 1107/2006 non impone agli Stati membri di prevedere un risarcimento danni. Al contrario, prevede la discrezionalità degli Stati membri in merito alla previsione di sanzioni che potrebbero “prevedere il pagamento di un indennizzo all'interessato”.

Poiché, secondo il giudizio della Corte inglese, la legislazione nazionale deve rispettare la teoria dell'esclusività della Convenzione di Montreal, le sanzioni adottate dalla legislazione nazionale ai sensi dell'articolo 16 del regolamento dovranno necessariamente conformarsi all'articolo 17 di quest'ultima, senza poter riconoscere un risarcimento per danni morali causati ad una p.m.r.

La decisione della Corte Suprema non sorprende, in quanto quest'ultima si è semplicemente richiamata alle sue precedenti decisioni, basate sempre su di un'interpretazione teleologica degli articoli 17 e 24 della Convenzione di Varsavia.

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha emesso una serie di pronunce pregiudiziali che parrebbero in disaccordo con il principio dell'esclusività, pur non prendendo mai posizione su questioni direttamente o indirettamente collegate con tale teoria. Ad avviso della dottrina<sup>166</sup>, la Corte di giustizia dell'Ue avrebbe potuto evitare molti problemi se avesse affrontato direttamente il principio dell'esclusività, invece ha preferito porsi al di fuori del discorso internazionale tra i tribunali degli Stati membri, negando così a se stessa la posizione guida che avrebbe potuto esercitare.

Se, però, riprendiamo il ragionamento svolto nel paragrafo sul risarcimento delle attrezzature per la mobilità, ci rendiamo conto che con riferimento al danno non patrimoniale conseguente alla violazione degli obblighi di protezione del passeggero da parte vettore aereo si potrebbe pervenire ad un risultato utile. Infatti, ritenendo che la Convenzione di Montreal non copra il danno non patrimoniale e non aderendo al principio dell'esclusività, ci si potrebbe servire dell'aggancio normativo offerto dall'art. 941 per estendere la risarcibilità del danno patrimoniale alla convenzione di Montreal (facendo leva, come già detto, sulla formulazione “lesioni personali”). In questo modo, si potrebbe applicare la normativa della Convenzione di Montreal senza alcuna limitazione della responsabilità per tutte quelle ipotesi in astratto riconducibili all'art.

---

<sup>166</sup> Cfr. I. KONING, *The Disabling of the EC Disability Regulation: Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd in the Light of the Exclusivity Doctrine*, in *European Review of Private Law*, 5, 2014, 769, a pagina 783. Il ricorrente Stott nel terzo grado di giudizio aveva sollevato una questione preliminare riguardante la dottrina di esclusività ai sensi della Convenzione di Montreal e il suo rapporto con i regolamenti (Ce) n. 261/2004 e 1107 / 2006, ma la Corte Suprema non ha rimesso la domanda alla Corte di giustizia dell'Ue, ritenendo che il caso riguardasse esclusivamente l'interpretazione della Convenzione di Montreal.



17 par. 1 della Convenzione stessa<sup>167</sup>.

Una volta rilevata l'inapplicabilità della normativa di diritto uniforme ed in mancanza di indicazioni sul punto del reg. Ce n. 261/2004, occorre riferirsi, quale *lex fori*<sup>168</sup>, all'art. 2059 c.c.

Per il ristoro del danno non patrimoniale derivante da inadempimento contrattuale, la giurisprudenza richiede alternativamente: a) un'ipotesi di reato; b) una previsione legislativa espressa; c) una lesione di diritti inviolabili della persona, oggetto di tutela costituzionale<sup>169</sup>.

È stato, comunque, rilevato che “nonostante le strette ermeneutiche, ed analizzando la casistica giurisprudenziale italiana, può però dirsi che in molte pronunce, in specie del giudice di pace, è stata accordata una tutela risarcitoria per il danno non patrimoniale in relazione alla conclusione di un contratto di trasporto. La casistica è articolata ed è imperniata in particolare su richieste risarcitorie relative al danno psichico, al danno esistenziale, spesso conseguente al ritardo nell'effettuazione del trasporto ed alla perdita del bagaglio, e, infine, al danno da vacanza rovinata”.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Cfr. E. G. ROSAFIO, *Il danno non patrimoniale nel trasporto aereo di persone*, in *XXXIV Jornadas latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M.O. Folchi, M.M. Comenale Pinto, U. La Torre, F. Morandi, R. Tranquilli-Leali, Torino, 2010, 242, a pag. 252.

<sup>168</sup> Cfr. M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettive di riforma*, cit., 116 e 120.

<sup>169</sup> Cfr. Cass., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972, in *Giust. civ.*, 2009, I, 913 ss., con nota di M. ROSSETTI, *Post nubila phoebus, ovvero gli effetti concreti della sentenza delle sezioni unite n. 26972 del 2008 in tema di danno non patrimoniale*, ivi, 930.

<sup>170</sup> Cfr. E. G. ROSAFIO, *Il danno non patrimoniale nel trasporto aereo di persone*, cit, p. 244. L'Autrice riporta, ad esempio, la sentenza del gennaio 2010 emessa dal Giudice di pace di Bari (Giudice di pace Bari, Sentenza 20 gennaio 2010, n. 399) in merito alla condanna del vettore al risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti alla ritardata consegna di un bagaglio che conteneva non solo dei medicinali per l'ipertensione ma anche uno specifico dispositivo che era assolutamente indispensabile per il passeggero, affetto da sindrome delle apnee ostruttive. La sentenza, dunque, si dimostra estremamente interessante per la tematica della tutela della p.m.r., poiché il particolare macchinario del passeggero rientra agevolmente nel concetto di “dispositivo medico”. Si riporta il passaggio della sentenza: “L'istruttoria espletata ha confermato che a causa dell'inconveniente esposto, il Sig. D.D. ha subito non solo un danno patrimoniale dipeso dall'ingiustificato e prolungato ritardo con cui la compagnia A. ha provveduto alla riconsegna del bagaglio, rendendo improduttiva la trasferta organizzata e sprestando le spese sostenute, ma, altresì, ha procurato all'attore un danno morale per l'ansia e l'irritazione cagionata dalla vicissitudine dell'inconveniente e dalla necessità di dover nel contempo far fronte agli impegni lavorativi. Detto ritardo ha viepiù procurato un danno morale per lo stato di apprensione con cui l'istante ha dovuto affrontare il contrattempo, non dipeso dalla sua volontà, e lo stress accumulato tra l'attesa impostagli e l'incombenza degli impegni. Uno stato d'animo, questo, che un soggetto iperteso dovrebbe sempre evitare, maggiormente quando i medicinali di cui necessita non sono a portata di mano. Ancor più grave è stato il pregiudizio alle condizioni di salute procurato all'attore dall'indisponibilità dell'apparecchio medico da lui utilizzato per il riposo, che appunto, ingerendo su un diritto costituzionalmente garantito della persona, e concretamente sulla sua salute, configura un danno esistenziale”.

È stato comunque sottolineato<sup>171</sup> che la problematica del rapporto tra il reg. (Ce) n. 1107/2006 e la convenzione di Montreal, così come attuato dal reg. (Ce) n. 889/2002, viene in rilievo solo per quanto riguarda la responsabilità del vettore aereo. Pertanto, la mancata fornitura di assistenza alle persone a mobilità ridotta negli aeroporti da parte del gestore aeroportuale resta estranea alla questione, e dovrà essere valutata solo ai sensi del reg. (Ce) n. 1107/2006. In questo caso, la p.m.r. potrebbe chiedere un risarcimento per danni morali ai sensi della legge nazionale.

## **28. La legge 1° marzo 2006 n. 67, recante “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni”**

In Italia, agli episodi di discriminazione, diretta o indiretta, è accordata tutela ad opera la l. 1° marzo 2006 n. 67, recante “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni”<sup>172</sup>, sulla quale torneremo anche nel proseguo della trattazione.

È importante segnalare che, in virtù di tale legge, il soggetto disabile potrà presentare, anche personalmente, un ricorso al tribunale civile. La legge accorda al soggetto la possibilità di avanzare una richiesta di risarcimento del danno, anche non patrimoniale, che egli ritenga di aver subito in conseguenza di un atto o un comportamento discriminatorio (sia da parte di un privato che di una pubblica amministrazione). In accoglimento del ricorso il giudice ordinerà la cessazione del comportamento, della condotta o dell’atto discriminatorio, adotterà ogni altro

<sup>171</sup> Cfr. M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & Space Law*, 2013, a pagina 65.

<sup>172</sup> L. 1° marzo 2006 n. 67, recante «Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni», pubblicata in G.U. 6 marzo 2006, n. 54. Per un’analisi dettagliata di tale normativa si vedano A. D. MARRA, *Commenti sub artt.1-4 della legge 67/2006*, in *Codice ipertestuale dei minori e soggetti deboli*, a cura di F. Basini, F. D. Busnelli, P. Cendon, M. Confortini, Torino, 2011; A. D. MARRA, *Diritto e Disability Studies - Materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*, Reggio Calabria, 2010; A. D. MARRA, *La tutela contro la discriminazione dei disabili in Italia: legge n. 67 del 2006*, in *Dir. fam.*, 4, 2008, 2162; R. BELLI, *La non discriminazione dei disabili e la legge n. 63 del 2006*, Milano, 2007. L’art. 2 della l. 1° marzo 2006 n. 67, recante “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni” ha fatto luce anche sulla complessa differenza tra “discriminazione diretta” e “discriminazione indiretta”: “1. Il principio di parità di trattamento comporta che non può essere praticata alcuna discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità. 2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga. 3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone. 4. Sono, altresì, considerati come discriminazioni le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità, che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti”.

provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione e, se vi è stata richiesta in tal senso, provvederà sulla domanda di risarcimento dei danni, anche non patrimoniali.

## **29. L'istituzione di un Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (Ce) n. 1107/2006**

L'Articolo 14 impone agli Stati membri la designazione di uno o più organismi che assumano la responsabilità della corretta applicazione del reg. (Ce) n. 1107/2006 con riferimento ai voli in partenza o in arrivo negli aeroporti situati sul proprio territorio. Tale organismo, quando opportuno, dovrà adottare "le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, compreso il rispetto delle norme di qualità di cui all'articolo 9, paragrafo 1". Al fine di evitare la concorrenza sleale, gli Stati membri, se lo ritengono opportuno, possono anche stabilire che l'organismo o gli organismi responsabili dell'applicazione del regolamento garantiscano il rispetto di quanto previsto all'articolo 8, optando finanche per la designazione di un organismo specifico.

In virtù all'articolo 15, paragrafo 3, "un organismo di uno Stato membro che riceva un reclamo rientrante nella sfera di responsabilità di un organismo designato di un altro Stato membro trasmette il reclamo a quest'ultimo organismo".

Negli Orientamenti interpretativi, la Commissione europea ha chiarito come dovrebbe svolgersi, in concreto, la cooperazione fra gli ONA. In particolare: per denunce riguardanti l'assistenza richiesta da fornirsi a cura del gestore aeroportuale, sarà competente l'ONA dello Stato membro in cui è ubicato l'aeroporto, mentre per le denunce riguardanti l'assistenza a cura di un vettore aereo, quando il luogo di partenza è situato nel territorio di uno Stato membro, sarà competente l'ONA di quello specifico Stato membro, quando, invece, il luogo di partenza è situato al di fuori del territorio di uno Stato membro, e il volo è operato da un vettore autorizzato UE, la competenza dovrebbe radicarsi presso l'organismo del primo Stato membro di arrivo; conformemente a quanto previsto nel considerando 17, a mente del quale: "Le denunce in materia di assistenza presso gli aeroporti dovrebbero essere indirizzate al gestore o ai gestori nazionali designati per l'applicazione del presente regolamento dallo Stato membro in cui è situato l'aeroporto. Le denunce in materia di assistenza da parte di un vettore aereo dovrebbero essere indirizzate al gestore o ai gestori nazionali designati per l'applicazione del presente regolamento dallo Stato membro che ha rilasciato la licenza di esercizio al vettore aereo".

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

La commissione ha anche evidenziato che il dovere di cooperazione ed assistenza reciproca tende, in particolare, ad assicurare che “l’ONA competente incaricato di esaminare una denuncia concernente uno specifico vettore possa ottenere (ad esempio dall’ONA dello Stato membro che ha rilasciato la licenza di esercizio al vettore) le informazioni necessarie a gestire la denuncia tenendo conto della legislazione unionale e nazionale in materia di protezione dei dati”. Gli ONA che abbiano rilevato un’applicazione erronea del regolamento sul proprio territorio riconducibile a pratiche commerciali del vettore, o alle procedure che il vettore ha adottato per conformarsi al regolamento dovranno cooperare con l’ONA del paese che ha rilasciato la licenza per far cessare, dove possibile, tali pratiche abusive.

### **30. La procedura di reclamo all’Organismo Nazionale responsabile dell’Applicazione e l’apparato sanzionatorio per le violazioni del reg. (Ce) n. 1107/2006**

Conformemente a quanto esposto nel Considerando n. 16<sup>173</sup> del regolamento, l’articolo 15 stabilisce che qualora una p.m.r. ritenga che sia verificata un’infrazione del regolamento, potrà rivolgersi in prima battuta al gestore aeroportuale oppure, a seconda del caso, al vettore aereo.

Se non dovesse trovare soddisfazione in questo modo, la p.m.r. potrà presentare un reclamo sia presso l’ONA di cui all’articolo precedente, che “presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro”<sup>174</sup>.

Come già precisato quando si è trattato della disciplina degli ONA, se un organismo di uno Stato membro reputa che un reclamo rientri nella sfera di responsabilità di un organismo

---

<sup>173</sup> Se ritiene che il presente regolamento sia stato violato, è opportuno che la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta possa richiamare sulla questione l’attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso. Se non può ottenere soddisfazione in questo modo, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta dovrebbe poter presentare denuncia al gestore o ai gestori designati a questo fine dallo Stato membro interessato.

<sup>174</sup> In merito, M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull’applicazione della normativa in Sardegna*, ne *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, a pag. 478 “Il regolamento rende indipendenti la decisione e l’atto di inviare il reclamo al gestore o al vettore rispetto a quello di inviarlo all’Organismo responsabile per l’applicazione, infatti diversi sono i ruoli e conseguentemente diverse sono le finalità del reclamo a gestori o vettori da quello all’Autorità pertanto, viene lasciata al passeggero la scelta di inviarli contestualmente o, il secondo condizionato dall’esito delle risposte all’altro”. L’Autore evidenzia, comunque, che “a livello statistico il numero dei reclami ricevuti appare del tutto irrilevante dal momento che a fronte di più di 1.000.000 di assistenze PRM registrate negli aeroporti nazionali nell’arco di 18 mesi (durante il 2013 e nei primi sei mesi del 2014), sono stati solo 46 i reclami ricevuti e gestiti all’Enac, essenzialmente per mancata assistenza e per negato imbarco”.

designato di un altro Stato membro, provvede a trasmettere il reclamo all'organismo reputato competente.

La norma si chiude con la previsione, a carico degli stati membri, dell'adozione di misure di informazione per le p.m.r. in merito ai diritti istituiti dal reg. (Ce) n. 1107/2006, tra i quali la possibilità di sporgere reclamo presso l'organismo o gli organismi designati.

Per garantire effettività al meccanismo di tutele previste dal regolamento, gli stati membri devono stabilire le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di infrazioni. Tali sanzioni devono essere “efficaci, proporzionate e dissuasive” come già affermato, del resto, anche nel considerando n. 18<sup>175</sup>. Gli Stati membri devono inoltre garantire l'applicazione del regolamento adottando, a tal fine, tutte le misure a tal fine necessarie.

È stato rilevato che i regimi sanzionatori adottati dai vari stati membri si presentano estremamente diversificati. Mentre in alcuni Stati sono presenti rimedi di alcuni carattere amministrativo o di carattere giudiziario, in altri stati membri le misure adottate rivestono natura penale; anche i termini per il trattamento delle denunce variano sensibilmente, così come si presenta molto diverse, a seconda dello Stato membro, l'efficacia delle decisioni dell'ONA competente<sup>176</sup>.

Con Decreto Ministeriale del 24 luglio 2007 n. 107/T<sup>177</sup>, l'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC) è stato individuato quale Organismo responsabile dell'applicazione del Reg. (Ce) n. 1107/2006 ai sensi dell'art. 14 del medesimo regolamento. È stato osservato che l'attività dell'ENAC può essere suddivisa in tre macro-aree: regolazione, vigilanza (all'interno della quale viene svolta l'attività di gestione dei reclami e l'attività sanzionatoria) ed informativa<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup>Considerando n. 18 “Gli Stati membri dovrebbero istituire un sistema sanzionatorio in caso di violazione del presente regolamento e assicurare l'applicazione di dette sanzioni. Le sanzioni, che possono prevedere il pagamento di un indennizzo all'interessato, dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive”.

<sup>176</sup> Bruxelles, 11.4.2011 COM (2011) 166 definitivo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente il funzionamento e gli effetti del regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo

<sup>177</sup> Decreto Ministeriale del 24 luglio 2007 n. 107/T, recante la “Designazione dell'organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, n. 1107, concernente i diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 184 del 9 agosto 2007.

<sup>178</sup> M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull'applicazione della normativa in Sardegna*, ne *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466, a pag. 475. Riguardo all'attività di sensibilizzazione, l'Autore ha segnalato che l'ENAC ha coinvolto le principali associazioni rappresentative degli interessi delle p.m.r. nella realizzazione di iniziative volte a favorire una maggiore conoscenza dei diritti riconosciuti a tale categoria di passeggeri dal reg. (Ce) n. 1107/2006. Le campagne “di sensibilizzazione” si sono svolte sia attraverso la predisposizione

Congiuntamente alle Associazioni rappresentative delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta ed agli Operatori del settore, l'8 giugno 2008 l'ENAC ha emanato la Circolare GEN 02, in collaborazione con le Associazioni rappresentative e gli Operatori di settore. La circolare è stata poi revisionata dalla più volte citata Circolare GEN-02A del 19 dicembre 2014, emanata al fine di adeguare la disciplina del 2008 alla normativa sopravvenuta, introdurre degli aspetti sanzionatori e "razionalizzare" i prodotti normativi<sup>179</sup> (d'ora in avanti anche solo Circolare ENAC). La circolare consta di 4 allegati. L'Allegato 1 contiene gli standard di qualità dei servizi del gestore aeroportuale e le Linee guida per gli specifici servizi offerti dai gestori aeroportuali alle p.m.r.; l'allegato 2 della presente Circolare contiene le Linee guida per la definizione e la pubblicazione degli standard di qualità dei servizi offerti dai vettori aerei nazionali alle p.m.r.; l'allegato 3 disciplina la formazione del personale di assistenza alle p.m.r. mentre l'allegato 4 disciplina la procedura per l'irrogazione delle sanzioni per violazione delle disposizioni del Regolamento (Ce) n. 1007/2006.

### **31. La procedura di reclamo del passeggero all'ENAC**

Abbiamo visto che, in virtù del disposto di cui all'art. 15 del reg. (Ce) n. 1107/2006, la p.m.r. che abbia segnalato una presunta violazione al gestore o al vettore senza trovare soddisfazione presso questi ultimi soggetti, potrà presentare reclamo sia presso l'ONA individuato dallo Stato membro, sia "presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro".

È necessario, in ogni caso, sottolineare quanto espresso nel il considerando n. 15, a mente del quale la verifica da parte degli Stati membri del rispetto del regolamento e la nomina di un

---

di un flyer che riportano le principali informazioni riguardanti i diritti delle p.m.r. e le modalità del loro esercizio, (flyer che ha avuto diffusione attraverso la pubblicazione sui principali giornali e/o la distribuzione materiale ma anche attraverso la pubblicazione sui principali canali informatici di settore. Al medesimo scopo, l'attività "informativa" dell'ENAC è proseguita con un'applicazione multimediale gratuita (attiva dal 2013 e disponibile sulle piattaforme più diffuse) dedicata alla diffusione delle informazioni necessarie alle p.m.r. per conoscere ed usufruire dell'assistenza prevista dalla disciplina europea.

<sup>179</sup> È la stessa Circolare ENAC, a pagina 5, a chiarire che "Nella presente edizione della Circolare viene introdotta la procedura per l'applicazione della disciplina sanzionatoria prevista dal Decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24 (All. 4; inoltre, a seguito della pubblicazione della Circolare ENAC GEN 06 sulle Carte dei servizi (revisione della Circolare APT 12), viene aggiornata ed integrata la parte relativa agli standard di qualità, con l'obiettivo di rendere più completa ed omogenea la normativa di settore e di promuovere la trasparenza sul livello di servizi offerti al p.m.r." p. 5.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



organismo apposito incaricato dell'applicazione di quest'ultimo "non incide sul diritto delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta di ricorrere ai mezzi giudiziari di ricorso conformemente alla legislazione nazionale".

Nel nostro Paese, quindi, il reclamo potrà essere indirizzato all'ENAC e la specifica procedura è descritta nella Circolare GEN-02A del 2014<sup>180</sup>, la quale precisa, peraltro, che l'ENAC rende consultabili nel proprio sito internet le specifiche modalità con cui la p.m.r. potrà notificare il proprio reclamo.

La Circolare ENAC parte dall'ovvia considerazione della preferibilità di una pronta soluzione delle vicende che intervenga direttamente tra la p.m.r. e il gestore aeroportuale o il vettore. In quest'ottica, dunque, appare necessario che il gestore e il vettore aeroportuale procedano all'individuazione di adeguate procedure al fine di ricercare soluzioni condivise tra le parti, anche attraverso l'auspicio da parte della Circolare ENAC dell'"individuazione di soggetti responsabili autorizzati ad adottare, sul posto, decisioni immediate per la risoluzione delle controversie".

Qualora il passeggero non riesca ad ottenere soddisfazione in questo modo, il reclamo deve essere inviato, generalmente, alle sedi ENAC dell'aeroporto nazionale in cui l'evento ha trovato verifica oppure alla sede ENAC dell'aeroporto in cui il volo è atterrato.

Invece, per quanto concerne la verifica di un disservizio al di fuori dall'Unione europea, dalla Svizzera, Norvegia e Islanda, agli ONA degli Stati dell'Unione Europea, della Norvegia, dell'Islanda e della Svizzera, ma solo per quanto concerne i voli in partenza o in arrivo in quegli Stati. Conformemente alla specifica previsione dell'articolo 15 §3 del reg. (Ce) n. 1107/2006, in tutti i casi in cui la presunta violazione si sia verificata in un aeroporto situato nel territorio di un altro Stato membro, il passeggero potrà comunque inviare il reclamo all'ENAC. Sarà poi cura di quest'ultimo trasmettere il reclamo ricevuto all'ONA competente per l'applicazione del Regolamento nello Stato membro interessato.

---

<sup>180</sup> Per un'analisi della circolare si veda M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull'applicazione della normativa in Sardegna*, ne *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466.

### 32. Gli standard di qualità per i servizi di assistenza alle p.m.r. prestati dal gestore aeroportuale e dal vettore aereo

La Circolare ENAC precisa che gli standard approvati devono essere pubblicati, sia dal gestore aeroportuale che dal vettore, in una sezione dei siti web dedicata alle p.m.r. ed opportunamente segnalata<sup>181</sup>. Per gli standard che le politiche di sicurezza, inoltre, è prevista la pubblicazione “in italiano, in inglese e nelle altre lingue utilizzate per le informazioni ai passeggeri, in formato accessibile tenendo conto delle diverse tipologie di disabilità” (p. 14 della Circolare), mentre è prevista come meramente facoltativa la pubblicazione in formato cartaceo.

La disciplina sanzionatoria per violazione o inosservanza degli standard di qualità dell’assistenza prestata alle p.m.r. è contenuta nella Circolare ENAC al paragrafo 12.

Come già accennato, l’Allegato 1 contiene gli standard di qualità dei servizi del gestore aeroportuale e le Linee guida per gli specifici servizi offerti dai gestori aeroportuali alle p.m.r. la Circolare precisa che “gli standard costituiscono parte integrante della Carta dei servizi dei gestori di cui alla Circolare ENAC, in accordo a quanto previsto dalla Carta della Mobilità (fattore di qualità: servizi ai PRM)”(p.13) e precisa anche che “il Regolamento non disciplina obblighi di adeguamento infrastrutturale degli aeroporti per le esigenze dei PRM, poiché la regolazione di questi aspetti è affidata ad altra normativa nazionale e internazionale che fissa le prescrizioni tecniche necessarie a garantire l’accessibilità delle infrastrutture ai PRM” (allegato I p.18).

I “Fattori di qualità” dei servizi di assistenza per le p.m.r., ai quali vengono poi collegati degli indicatori specifici per la verifica del livello di soddisfacimento delle esigenze delle p.m.r., vengono individuati dalla Circolare nell’efficienza dei servizi di assistenza<sup>182</sup>, nella sicurezza per la persona (*safety*)<sup>183</sup>, nelle informazioni fornite in aeroporto<sup>184</sup> e nel confort presente nell’aeroporto, questo fattore è determinato da un insieme di indicatori che concorrono a

<sup>181</sup> Per i gestori aeroportuali la Circolare richiama la nota ENAC "Linee guida per la sezione dedicata alle assistenze speciali nei siti web delle Società di gestione aeroportuale" del 22 novembre 2012.

<sup>182</sup> “tale fattore di qualità si riferisce ai servizi forniti in aeroporto dal gestore aeroportuale (direttamente o tramite una società terza). A tale riguardo sono stati individuati come indicatori misurabili i tempi di attesa indicati nel Doc. 30 dell’ECAC. Questa scelta consente confronti diretti con i dati provenienti dagli altri aeroporti dell’Unione Europea; gli indicatori sono integrabili da parte del gestore aeroportuale al fine di monitorare le diverse fasi che costituiscono i servizi di assistenza”

<sup>183</sup> “La sicurezza della persona disabile o a ridotta mobilità è fortemente condizionata sia dalla competenza della persona che la assiste, che dall’adeguatezza degli equipaggiamenti utilizzati per l’assistenza. Per stimare il livello di sicurezza percepita dal PRM si ricorre allo strumento del sondaggio”.

<sup>184</sup> “Tutte le informazioni relative ai voli, ai ritardi, alla raccolta bagagli, ai servizi di assistenza disponibili e ad altri servizi dell’aeroporto devono essere accessibili, complete e corrette. Queste informazioni sono rese disponibili in punti ben precisi dell’aeroporto, incluse le aree designate di arrivo e partenza”

determinare il livello di benessere e di soddisfazione del passeggero durante la permanenza in aeroporto, contribuiscono a una adeguata erogazione dell'assistenza e riducono eventuali motivi di contenzioso. Ulteriori fattori di qualità sono stati individuati dalla circolare nella comunicazione con i passeri, che dovrebbe essere agevolata dalla predisposizione di adeguati canali in grado di agevolare non solo la richiesta di informazioni ma anche l'inoltro di eventuali reclami, e negli aspetti relazionali e comportamentali, riferendosi con questi ultimi alla cortesia e la professionalità del personale.

Per la verifica del rispetto degli standard di qualità è previsto che il gestore aeroportuale predisponga periodicamente un'attività di monitoraggio dei servizi. Le modalità del monitoraggio sono quelle indicate nel documento metodologico "La qualità dei servizi nel trasporto aereo. Le Carte dei servizi standard", che costituiscono l'allegato n. 2 alla Circolare ENAC GEN 06. Qualora il gestore aeroportuale si avvalga della facoltà concessa dal regolamento e affidi a terzi l'erogazione dei servizi di assistenza, gli standard saranno concordati dalle parti già in sede di stipulazione del contratto.

Le organizzazioni che erogano i servizi di assistenza a loro volta dovranno predisporre un sistema adeguato di monitoraggio dei servizi erogati e fornire, su richiesta del gestore, i relativi dati.

Gli standard di qualità dei servizi del vettore aereo sono contenuti nell'allegato 2 della Circolare Enac del 2014, in cui è precisato che "l'allegato 2 della presente Circolare contiene le Linee guida per la definizione e la pubblicazione degli standard di qualità dei servizi offerti dai vettori aerei nazionali ai PRM, ad integrazione degli standard della Carta dei servizi dei vettori di cui alla Circolare ENAC GEN 06 e in accordo a quanto previsto dalla Carta della Mobilità (fattore di qualità: servizi ai PRM)" (p. 14 della Circolare).

Esattamente come abbiamo visto per l'allegato 1 in relazione ai gestori aeroportuali, anche l'allegato 2 precisa che "il Regolamento non prevede, in relazione ai diritti dei PRM, obblighi di adeguamento degli aeromobili già in uso da parte dei vettori, ma stabilisce che le esigenze specifiche dei PRM dovranno essere soddisfatte solo nel caso in cui un vettore proceda al riallestimento interno degli aeromobili già in flotta oppure nel caso di acquisto di nuovi aeromobili". I fattori di qualità, con i relativi indicatori, sono individuati dalla Circolare nella sicurezza per la persona (*safety*), che abbiamo già ritrovato quale fattore di qualità indicato per l'assistenza prestata dal gestore aeroportuale, nell'accessibilità alle informazioni, nella comunicazione con i passeggeri, esattamente come per il gestore aeroportuale, nel *Comfort* in aeromobile e negli aspetti relazionali e comportamentali. Anche per quanto concerne l'assistenza

prestata dai vettori, l'allegato 2 contiene disposizioni in merito all'attività di monitoraggio del rispetto degli standard di qualità.

In virtù di quanto disposto dall'art. 11 del reg. (Ce) n. 1107/2006, grava poi sui gestori così come sui vettori aerei un vero e proprio dovere per la formazione specifica del proprio personale in materia di disabilità. I gestori aeroportuali, inoltre, sono tenuti a garantire che anche le società subappaltatrici di cui eventualmente si avvalgono provvedano alla necessaria formazione del personale posto alle loro dipendenze. In questo secondo caso, come abbiamo già visto analizzando l'allegato I della Circolare, gli standard di qualità dei servizi di assistenza sono concordati già in sede di stipula del contratto, unitamente a strumenti di monitoraggio e controllo sistematico sui servizi erogati.

Nel rispetto di quanto previsto nel reg. (Ce) n. 1107/2006, l'allegato 3 "modula" con intensità crescente il livello della formazione del personale in ragione del contatto, diretto o meno, che il personale stesso viene ad avere con le p.m.r.

Infatti, il programma di formazione descritto nel modulo 1 opera con riguardo al personale che, "pur non prestando direttamente assistenza ai PRM, può entrare in contatto con i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta (ad es. personale navigante, personale addetto al check-in, alla *security*, ai banchi di informazione, alle biglietterie e alle attività commerciali)", il modulo 2 contiene il programma di formazione specifico per il personale addetto "all'assistenza dei PRM in aeroporto (ad es. il personale che li accompagna o che li aiuta a trasferirsi dalla propria sedia a ruote a un'altra o che li assiste nelle operazioni di imbarco/sbarco e di ritiro dei bagagli e nelle procedure di emergenza)" ed il modulo 3 disciplina uno specifico programma di formazione per il personale di bordo, che prevede un'analitica preparazione di tale personale in relazione a tutte le diverse forme di assistenza per le p.m.r. che potrebbero rendersi necessarie in relazione ad ogni singola fase del volo.

### **33. Il d. lgs. 24 febbraio 2009 n. 24: la disciplina del procedimento sanzionatorio**

L'articolo 16, il reg. (Ce) n. 1107/2006, rinvia alla legislazione degli Stati membri per quanto attiene non solo l'individuazione di un'organismo responsabile dell'applicazione e del rispetto della normativa, ma anche per quanto concerne la disciplina del procedimento sanzionatorio, limitandosi a disporre che le sanzioni debbano risponderne ai criteri di efficacia, proporzionata e dissuasività.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Per quanto riguarda l'Italia, il già citato Decreto del Ministro dei Trasporti del 24 luglio 2007 ha designato l'ENAC quale organismo responsabile dell'applicazione del Reg. (Ce) n. 1107/2006. Infine, come già rilevato, con il d. lgs. 24 febbraio 2009 n. 24 è stato predisposto l'apparato sanzionatorio per le violazioni del reg. (Ce) n. 1107/2006 ed è stato individuato nell'ENAC l'organismo responsabile dell'accertamento e irrogazione delle sanzioni<sup>185</sup>.

Si deve premettere che il d. lgs. n. 24/2009 si applica “fatto salvo quanto previsto dall'art.1174 del codice della navigazione<sup>186</sup>” e solo quando il comportamento sanzionato non costituisca reato, così come precisato nell'*incipit* di ogni disposizione che andremo ad analizzare.

L'importo delle sanzioni è generalmente elevato e spazia dai cinquemila ai centoventimila euro, per i casi più gravi (quali il negato imbarco non giustificato ai sensi dell'art. 4). Nel provvedimento sono sanzionati: il divieto rifiutare l'imbarco o una prenotazione per un volo per motivi di disabilità o di ridotta mobilità (artt. 3 e 4)<sup>187</sup>; l'obbligatorietà delle informazioni in formati accessibili concernente le norme di sicurezza applicate al trasporto di persone con disabilità nonché eventuali restrizioni al loro trasporto e l'obbligatorietà di fornire non appena possibile al gestore dell'aeroporto di destinazione situato nel territorio di uno Stato membro le informazioni circa il numero di p.m.r. che richiedono assistenza presenti sul volo (art. 5)<sup>188</sup>;

---

<sup>185</sup> Per un'analisi delle sanzioni previste dal d. lgs. n. 24/2009 si veda P. VERNA, *Abbattimento delle barriere e assistenza adeguata tra i compiti previsti per gestori di aeroporti e vettori*, in *Guida dir.*, 2009, 17, 22 e C. DE MARZI, *Le sanzioni amministrative in materia di violazione dei diritti dei c.d. diversamente abili*, in *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, a cura di A. Cagnazzo, Torino, 2012, p. 628.

<sup>186</sup> Art. 1174 del codice della navigazione (Carattere patrimoniale della prestazione), dispone che “La prestazione che forma oggetto dell'obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e corrispondere a un interesse [codice civile nn. 1255, 1288, 1321, 1322, 1324, 1379, 1384, 1411, 1421, 1464], anche non patrimoniale, del creditore.»

<sup>187</sup> Art. 4. Negato imbarco “1. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro trentamila ad euro centoventimila il vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico che rifiuta l'imbarco a una persona con disabilità o a mobilità ridotta al di fuori dei casi di deroga di cui all'articolo 4, lettere a) e b) del regolamento. 2. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro ventimila ad euro ottantamila il vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico che, rifiutato l'imbarco a causa di una delle ragioni di deroga di cui all'articolo 4, lettere a) e b) del regolamento, non provvede al rimborso del biglietto o all'offerta di un volo alternativo anche all'eventuale accompagnatore, non rispettando le procedure previste dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004.

<sup>188</sup> Art. 5 Obbligo di informazione “1. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquemila ad euro ventimila il vettore aereo, un suo agente o l'operatore turistico che: a) non mette a disposizione del pubblico, in formati accessibili e almeno nelle stesse lingue rese disponibili ad altri passeggeri, le norme di sicurezza che applica al trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta, nonché le eventuali restrizioni al loro trasporto o al trasporto di attrezzature per la mobilità a causa delle dimensioni dell'aeromobile; b) non informa la persona con disabilità o a mobilità ridotta delle ragioni in base alle quali si è avvalso delle deroghe previste dall'articolo 4, lettere a) e b), del regolamento e non risponde per iscritto, entro cinque giorni lavorativi, ad una richiesta in tale senso; c) non trasmette almeno trentasei ore prima dell'ora di partenza, purché abbia ricevuto una notifica di assistenza almeno 48 ore prima dell'ora stessa, le informazioni in merito a tale

l'obbligatorietà della designazione dei punti di arrivo e di partenza per le p.m.r., con contestuale messa a disposizione delle informazioni di base sull'aeroporto (art. 6)<sup>189</sup>; l'obbligo di formazione specifica sulla disabilità per il personale del gestore aeroportuale e del vettore (art. 8)<sup>190</sup>; gli obblighi di assistenza (e quelli posti da altre disposizioni previste dagli allegati 1 e 2 al decreto) gravanti sul vettore aereo e sul gestore aeroportuale e l'obbligo per il gestore di fissare e rendere pubbliche le norme di qualità per l'assistenza dell'all.1 (artt. 7 e 9)<sup>191</sup>. È poi prevista, all'art. 11, l'istituzione di un fondo speciale per le iniziative di ricerca e di informazione a favore dei passeggeri disabili o p.m.r. al quale vengono devolute le entrate provenienti dall'applicazione delle sanzioni previste dal d. lgs. n. 24/2009.

---

notifica di assistenza ai gestori degli aeroporti di partenza, arrivo e transito nonché al vettore aereo effettivo; d) non comunica, non appena possibile dopo la partenza del volo, al gestore dell'aeroporto di destinazione, qualora sia situato nel territorio di uno Stato membro al quale si applica il Trattato, il numero di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta, presenti su detto volo, che richiedono l'assistenza di cui all'allegato 1 al presente decreto, specificando la natura dell'assistenza necessaria. 2. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquemila a euro ventimila il gestore aeroportuale che non adotta tutte le misure necessarie per ricevere le notifiche di richiesta di assistenza da parte delle persone con disabilità o a mobilità ridotta presso tutti i punti vendita presenti nel territorio degli Stati membri cui si applica il Trattato, ivi compresa la vendita per telefono o via internet”.

<sup>189</sup> Art. 6. Designazione di punti di arrivo e di partenza “1. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquemila ad euro ventimila il gestore aeroportuale che non designa in modo chiaro i punti di arrivo e di partenza per le persone con disabilità o a mobilità ridotta sia all'interno che all'esterno dei terminal, mettendo, a loro disposizione, in formati accessibili, le informazioni di base sull'aeroporto”.

<sup>190</sup> Art. 8. Obblighi di formazione del personale 1. Salvo che il fatto costituisca reato, sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilacinquecento ad euro diecimila il vettore aereo e il gestore aeroportuale che: a) non garantiscono personale, compreso quello alle un subappaltatore, adeguato alle esigenze delle disabilità o a mobilità ridotta; b) non provvedono affinché tutto il personale dell'aeroporto a diretto contatto con i viaggiatori, abbia frequentato corsi di formazione finalizzata alla conoscenza delle problematiche afferenti alla disabilità in modo di essere idoneo all'assistenza alle persone con disabilità o a mobilità ridotta; c) non garantiscono che tutti i nuovi dipendenti frequentino corsi di formazione sulla disabilità e che tutto il personale segua corsi di aggiornamento in materia.

<sup>191</sup> Art. 7. Mancata assistenza da parte del gestore e norme di qualità “1. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila ad euro quarantamila il gestore aeroportuale che non adempie agli obblighi di assistenza indicati nell'allegato 1 al presente decreto. Nel caso di subappalto del servizio, la sanzione si applica unicamente al gestore. 2. Salvo che il fatto costituisca reato, e' soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilacinquecento ad euro diecimila il gestore aeroportuale che non fissa e rende pubbliche le norme di qualità per l'assistenza di cui all'allegato 1 al presente decreto, ad eccezione degli aeroporti commerciali con transito annuo di passeggeri inferiore a centocinquantamila”. Art. 9. Mancata assistenza da parte dei vettori aerei 1. Salvo che il fatto costituisca reato, e' soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila ad euro quarantamila il vettore aereo che non adempie alle disposizioni di cui all'allegato 2 del presente decreto.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



### 34. L'accertamento, la contestazione e l'irrogazione delle sanzioni per le violazioni del reg. (Ce) n. 1107/2006

Come già accentato, le modalità per l'accertamento, la contestazione e l'irrogazione delle sanzioni sono descritte nell'allegato 4 della Circolare dell'ENAC del 2014. Si tratta di modalità che si rifanno espressamente ai “principi generali in materia di sanzioni amministrative contenuti nella legge 24 novembre 1981, n. 689”.

Ebbene, per quanto concerne l'attribuzione della competenza la fase dell'accertamento (che consiste “nell'assumere informazioni, procedere all'esecuzione di ispezioni, eseguire rilievi al fine di verificare e documentare la violazione ai diritti dei PRM previsti dal Regolamento”), quest'ultima spetta alla Direzione Aeroportuale dell'Enac. La Direzione Aeroportuale sarà competente ad intraprendere la fase di accertamento della violazione non solo a seguito di reclami o semplici segnalazioni, ma anche d'ufficio<sup>192</sup>.

Più precisamente, per l'accertamento delle violazioni commesse dai gestori aeroportuali la competenza spetta alla Direzione aeroportuale. Nel caso, invece, di violazioni compiute da “vettori al momento dell'imbarco o dello sbarco/imbarco in caso di transiti; vettori e loro agenti o operatori turistici al momento della prenotazione del volo, vettori comunitari per la violazione degli obblighi di formazione del proprio personale e di assistenza dei PMR durante il volo; vettori e loro agenti o operatori turistici per la violazione degli obblighi di informazione dei PMR” sarà competente la Direzione Aeroportuale dell'aeroporto di partenza o di transito.

Diversamente, per le violazioni compiute dai vettori comunitari per voli provenienti da uno Stato extra Ue, sarà competente la Direzione Aeroportuale presso cui è in arrivo il volo interessato. Per quanto concerne la fase di contestazione e la notificazione della sanzione, è previsto che: “La Direzione Aeroportuale all'esito dell'accertamento contesta immediatamente la violazione al trasgressore e qualora ciò non sia possibile provvede alla relativa notifica presso la

---

<sup>192</sup> In merito, M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull'applicazione della normativa in Sardegna, ne La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466, a pag. 477 osserva che:” Il monitoraggio è svolto utilizzando la metodologia dell'osservazione dell'attività con rilevazione diretta dei dati caratteristici della stessa, anche in termini numerici, senza la necessità di individuare e classificare le eventuali non conformità rilevate nella specifica occasione. In tal senso il monitoraggio è tipicamente un'attività ripetitiva che consente di acquisire informazioni puntuali su processi tipici aeroportuali che vengono elaborate successivamente per giudicare la conformità del processo agli standard attesi. Ciò non preclude ovviamente che la rilevazione di criticità sul processo sotto monitoraggio possa comportare la richiesta di immediate azioni correttive ed avviare d'ufficio o a seguito di segnalazioni/reclami la fase di accertamento della violazione, che consiste nell'assumere informazioni, procedere all'esecuzione di ispezioni, eseguire rilievi, al fine di verificare e documentare la violazione ai diritti del passeggero previsti dal regolamento”.

sede legale dell'interessato entro 90 giorni dalla data di accertamento se la notificazione deve essere eseguita nel territorio della Repubblica ovvero entro 360 giorni per le notifiche da compiersi fuori dall'Italia”.

È poi prevista la possibilità di procedere al pagamento della sanzione in misura ridotta, entro 60 giorni dalla notificazione e corrispondendo comunque un importo che comprenderà anche le spese del procedimento<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> A seguito dell'accertamento della violazione è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista, ovvero, se più favorevole, pari al doppio del minimo della sanzione, oltre alle spese di procedimento. Qualora, invece, entro 60 giorni dalla notificazione non sia stata effettuato il pagamento in misura ridotta, è previsto in capo alla Direzione Aeroportuale competente per la fase dell'accertamento l'obbligo di “fare rapporto” alla Direzione Centrale Coordinamento Aeroporti - Funzione Organizzativa Carta dei Diritti e Qualità Servizi. In questo caso, entro 30 giorni dalla data di notificazione del verbale di contestazione, i soggetti interessati che non hanno eseguito il pagamento in misura ridotta possono far pervenire alla stessa Direzione Centrale scritti difesivi e documenti, oppure chiedere di essere ascoltati. Se la Direzione Centrale Coordinamento Aeroporti, riterrà fondato l'accertamento della violazione, emetterà una ordinanza-ingiunzione motivata, comunicandone l'emissione alla Direzione aeroportuale che ha provveduto all'accertamento della violazione. In tal caso, le parti interessate potranno presentare opposizione dinanzi “all'autorità giudiziaria ordinaria con le modalità di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2011, n. 150”. Nel diverso caso in cui la Direzione ritenga infondato l'accertamento, verrà emessa un'ordinanza motivata di archiviazione degli atti, trasmessa agli interessati ed alla Direzione Aeroportuale che ha proceduto all'accertamento della violazione.

## Capitolo II

### La tutela della persona disabile e della persona a mobilità ridotta nel trasporto marittimo

#### 1. Premessa

Nel considerando n. 1 del reg. (Ue) n. 1177/2010, si precisa che nel settore del trasporto marittimo e delle vie navigabili interne l'Unione dovrebbe garantire, con la propria azione, un elevato livello di protezione dei passeggeri, analogo a quello offerto da altri modi di trasporto. Già nei lavori preparatori, la Commissione aveva osservato che le compagnie di traghetti non possono competere in velocità con compagnie aeree a basso costo, con i servizi di treni ad alta velocità e con le nuove opportunità di trasporto su strada. Per mantenere la competitività con le altre modalità di trasporto, quindi, si è posta la necessità di aumentare gli standard di qualità del servizio offerto, prevenendo una migliore protezione dei diritti dei passeggeri, una migliore informazione dei passeggeri ed un sistema più efficiente di gestione dei reclami<sup>194</sup>.

Gli utenti del trasporto marittimo, infatti, si trovano da sempre in una posizione negoziale debole rispetto ai vettori: sono soggetti alle condizioni di trasporto e alle pratiche commerciali determinate dalle compagnie di navigazione e tendono ad accettarle anche quando queste si rivelino insoddisfacenti, a causa della difficoltà nel trovare vettori alternativi e della frequente impraticabilità dell'utilizzo di altre forme di trasporto per raggiungere la destinazione<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> L'obiettivo del regolamento è stato enunciato dalla Commissione nei documenti dei lavori preparatori (Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950) in cui si legge: "In the context of the Lisbon Strategy, it is desirable to boost the competitiveness of passenger transport by ship, which requires less fuel and causes less damage to the environment than travel by road or air. Encouraging the relevant sectors to raise their quality standards and to offer better protection of passengers' rights will increase the competitiveness of companies involved in passenger transport by ship and of the sector as a whole".

<sup>195</sup> Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950.

Per le p.m.r., questa “tradizionale” posizione di svantaggio si arricchisce di sfaccettature ulteriori, con profili critici che spaziano dalla difficoltà di accesso alla nave e alle infrastrutture portuali<sup>196</sup>, alla necessità di ricevere un’assistenza specifica e informazioni adeguate.

Le disposizioni del reg. (Ue) n. 1177/2010<sup>197</sup> disciplinano, fra l’altro, anche “la non discriminazione e l’assistenza nei confronti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta” (art. 1 lett. b). Il capo II del reg. (Ue) n. 1177/2010, infatti, è interamente dedicato ai diritti delle persone con disabilità e delle p.m.r. Sono ricompresi nel capo in questione gli articoli dal n. 7 al n. 15, i quali verranno singolarmente ed analiticamente trattati nel proseguo dell’esposizione.

Analogamente a quanto stabilito nel reg. (Ce) n. 1107/2006, anche il reg. (Ue) n. 1177/2010 dispone 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”<sup>198</sup> (art. 6).

---

<sup>196</sup> Nei lavori preparatori (Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950) La Commissione ha riportato il risultato delle indagini condotte in merito al livello di accessibilità delle p.m.r. ai porti ed ai terminali. È risultato come gli utenti di sedie a rotelle potessero accedere ai terminal, agli ormeggi e agli edifici dei terminal all’incirca nell’80% dei porti e dei terminal esaminati. Misure di ausilio per le persone ipovedenti in merito all’accesso agli ormeggi e ai battelli, ovvero superfici tattili di pavimentazione, sono risultati presenti nel 20% dei porti e dei terminali esaminati. Invece i contatori di basso livello, che aiutano le persone a mobilità ridotta quando hanno bisogno di informazioni dai banchi, sono risultati piuttosto rari: solamente 10 terminali su 49 fornivano queste strutture. Solo un terminale su 49 si è dimostrato in grado di fornire informazioni sulla disponibilità di misure di assistenza per le persone con problema di udito.

<sup>197</sup> Cfr. A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in *Codice dei trasporti*, cit., 552 ss.; ID., *Il trasporto marittimo di persone*, ne *I contratti del trasporto*, cit., 442 ss.; S. ZUNARELLI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Dir. maritt.*, 2012, 779 ss.; ID., *L’attuazione nell’ordinamento italiano della disciplina europea in materia di tutela degli utenti dei servizi di trasporto marittimo di persone*, in *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea*, a cura di E. Turco Bulgherini, F. Salerno, Roma, 2013, 227 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Riv. dir. nav.*, 2014;

<sup>198</sup> In merito, si veda D. BOCCHESI, *Passengers’ rights and carriers’ liability. Two new regulations Reg. (U.E.) n. 1177/2010 e Reg. (E.C.) n. 392/2009*, Roma, 2013. L’Autrice, a p. 68, rileva che nella versione italiana del reg. (Ue) n. 1177/2010 il verbo “*to waive*” è stato tradotto con il verbo “rinunciare”, che ha un significato diverso dal verbo “derogare”. Per questo motivo, l’Autrice ritiene che quando il regolamento si riferisce a diritti e doveri, specificando che essi possono «non essere rinunciati o limitati», deve essere interpretato quale dichiarazione di inderogabilità, totale o parziale, delle disposizioni regolamentari, poiché quest’ultime rappresentano un livello minimo di protezione per i passeggeri, come specificato nel secondo considerando del reg. (EU) n. 1177/2010.

## 2. L'ambito di applicazione del reg. (Ue) 1177/2010

L'art. 2 del reg. (Ue) n. 1177/2010 dispone che il Regolamento si applichi ai passeggeri che viaggiano: “a) con servizi passeggeri<sup>199</sup> il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro; b) con servizi passeggeri il cui porto d'imbarco è situato fuori dal territorio di uno Stato membro e il porto di sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, a condizione che il servizio sia effettuato da un vettore dell'Unione come definito all'articolo 3, lettera e)<sup>200</sup>; c) in una crociera il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro. Tuttavia, l'articolo 16, paragrafo 2, gli articoli 18 e 19 e l'articolo 20, paragrafi 1 e 4, non si applicano a tali passeggeri”. Con il termine “crociera” ci si riferisce al “servizio di trasporto via mare o per vie navigabili interne effettuato esclusivamente a fini di svago o ricreazione, completato da alloggio e altri servizi, di durata superiore a due giorni con pernottamento a bordo”<sup>201</sup> (art. 3 lett. t).

---

<sup>199</sup> Alla lettera f) l'art. 3 enuncia la definizione di «servizio passeggeri», chiarendo che ci si riferisce ad un “servizio di trasporto commerciale di passeggeri via mare o per vie navigabili interne effettuato secondo un orario pubblicato”. Ancora, altre definizioni esplicitate all'art. 3 e che rilevano ai fini dell'individuazione dell'ambito di applicazione del reg. (Ue) n. 1177/2010 riguardano il porto, quale “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 o sbarcano regolarmente” ed il «terminale portuale» che consiste in “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 di passeggeri che viaggiano con servizi passeggeri o in crociera”.

<sup>200</sup> D. BOCHESE, *Passengers' rights and carriers' liability. Two new regulations Reg. (U.E.) n. 1177/2010 e Reg. (E.C.) n. 392/2009*, Roma, 2013, a p. 64 osserva che “The rule concerning the scope of application of Regulation (E.U.) No. 1177/2010 does not fit the one employed in the Commission Proposal, because it also refers to the transport in which the port of embarkation is not situated in the territory of a member State”.

<sup>201</sup> In tema d'imbarco, sbarco e permanenza di passeggeri disabili in navi da crociera, si veda la nota critica di G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, in *Giureta, Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. IX, 2011, p. 183. L'Autore cita la nota sentenza U.S. Supreme Court 6 giugno 2005, *Douglas Spector. c. Norwegian Cruise L. ltd.* (su tale sentenza si veda anche la nota di L. SALAMONE, *Barriere architettoniche e navi da crociera: brevi riflessioni*, in *Il Diritto Marittimo*, II, 2007). Sebbene non si riferisca al regolamento in esame vale comunque la pena ripercorrere brevemente il ragionamento della Corte. Negli Stati Uniti l'*Americans with Disabilities Act* del 1990 prevede l'eliminazione delle barriere architettoniche costituenti discriminazioni in luoghi di *public accommodation* e in *specified transportation services*, con il limite della *readily achievable*. In primo grado, sebbene i giudici si fossero pronunciati a favore dell'applicabilità dell'*Americans with Disabilities Act* anche alle navi da crociera di nazionalità straniera (nel caso di specie due navi da crociera di nazionalità norvegese in servizio da e per porti degli USA), non avevano accolto la domanda di parte attrice a causa della mancanza di norme regolamentari sull'abbattimento delle “barriere architettoniche” nelle navi. Nel secondo grado di giudizio, invece, i giudici avevano sostenuto la non applicabilità delle leggi generali alle navi battenti bandiera straniera salvo un'espressa precisazione in tal senso. La Supreme Court, pur riconoscendo che l'*Americans with Disabilities Act* non menziona espressamente le navi, ha ritenuto che le espressioni “*public accommodation*” e “*specified public transport*” possano applicarsi anche al trasporto marittimo con finalità di crociera, non solo nazionali

Già nei lavori preparatori la Commissione aveva rilevato come non vi fosse nessuna caratteristica specifica del segmento crocieristico in grado di giustificare un'esclusione di quest'ultimo dal campo di applicazione del regolamento. Nel caso specifico della tutela da accordare al p.m.r., si è rilevato, per esempio, che la Compagnia potrebbe decidere durante il viaggio di sostituire una tappa accessibile per anche per i passeggeri disabili o a mobilità ridotta con una un'altra tappa che invece difetta di tale requisiti. Inoltre, la Commissione si è mostrata consapevole della prassi attuata da molte Compagnie marittime che effettuano servizi di crociera, consistente nel giustificare il rifiuto del trasporto a favore delle p.m.r. per non meglio specificati motivi di sicurezza, mentre uno degli obiettivi del regolamento comunitario è proprio quello garantire che le persone a mobilità ridotta siano accettate a bordo della nave su una base non discriminatoria<sup>202</sup>.

---

ma anche straniera. A parere della Corte, infatti, nei casi in cui vengano in rilievo interessi dello Stato o dei suoi cittadini, le leggi generali (*general statutes*) sono applicabili ad anche alle attività che si svolgono a bordo di navi di nazionalità straniera nel territorio degli Stati Uniti, L'estensione alle navi straniere è stata, dunque, sostenuta dalla Supreme Court in ragione del fatto che le navi da crociera "forniscono alloggio ad un gran numero di persone residenti negli Stati Uniti, in partenza e con destinazione a porti degli Stati Uniti". Nonostante la premessa, la Corte, ha sottolineato come l'*Americans with Disabilities Act* imponga l'abolizione delle barriere architettoniche solo qualora le modifiche siano "*readily achievable*". Ebbene, a parere del Giudice non si può sostenere di essere in presenza di modifiche "*readily achievable*" qualora la rimozione comporti "modifiche strutturali significative a navi di nazionalità straniera ovvero interferisce con la sicurezza a bordo e con il rispetto della SOLAS". G. CAMARDA, ne *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, cit., nel commentare la sentenza, osserva che la regola della vigenza della legge della bandiera a bordo di una nave può essere disapplicata nelle acque soggette alla sovranità di altri Stati soltanto qualora il fatto oggetto di disciplina comporti ripercussioni significative nella comunità territoriale e riguardino, quindi, il fattore sicurezza pur inteso in ogni suo aspetto (sanitario, economico, incolumità dei cittadini, integrità del patrimonio etc). A parere dell'Autore, l'ipotesi di "navi da crociera di nazionalità straniera che forniscono alloggio a un grande numero di persone residenti negli Stati Uniti, in partenza da e con destinazione a porti degli Stati Uniti" sostenuta dalla Corte per giustificare l'applicabilità dell'*Americans with Disabilities Act*, non parrebbe rientrare nel ventaglio delle situazioni sopra enunciate. Inoltre, l'Autore osserva che: "paradossalmente e con riferimento proprio alla sicurezza, l'Autorità marittima potrebbe esercitare un potere opposto di tipo inibitorio, cioè il divieto d'imbarco di disabili ove la nave non risulti attrezzata per la loro sicurezza (mentre, in termini di diritto premiale sono ovviamente apprezzabili tutte quelle iniziative delle pubbliche autorità che incentivino, con o senza regimi convenzionali, le attività di compagnie armatoriali di navi straniere che favoriscano i disabili con adeguate strutture e servizi, al di là degli stretti obblighi internazionali" (p. 195-196).

<sup>202</sup> Nei documenti preparatori si esplicitano anche le altre ragioni che hanno condotto all'estensione di alcune misure di protezione previste dal regolamento anche ai servizi crocieristici. È stato rilevato, infatti, che una delle peculiarità della crociera consiste nell'interesse dei passeggeri di "esplorare" quanto più possibile le destinazioni in cui è previsto una sosta della nave. rivestono quindi particolare criticità per tali passeggeri le cancellazioni che potrebbero verificarsi quando l'organizzatore non riesce ad effettuare, o decide di non fermarsi, in una delle località programmate nell'itinerario previsto, o quando un notevole ritardo riduce in maniera significativa la quantità di tempo che il passeggero potrà dedicare alle escursioni a terra. Cfr. Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



Gli Stati membri possono optare per l'esonero dall'applicazione del regolamento dei servizi passeggeri "previsti dagli obblighi di servizio pubblico o da contratti di servizio pubblico o dai servizi integrati, purché i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano garantiti in modo comparabile dalla legislazione nazionale" (art. 4§2). Questa scelta suscita perplessità, poiché interessa servizi caratterizzati da un notevole utilizzo e che risultano cruciali per garantire l'esercizio effettivo del diritto alla mobilità. In ogni caso, stando al tenore della disposizione, nel caso in cui la legislazione nazionale non preveda per tali servizi un livello di protezione comparabile con quello garantito dal regolamento, il giudice nazionale dovrebbe disapplicare le norme interne e applicare direttamente le disposizioni di cui al reg. (Ue) n. 1177/2010.

L'art. 2 precisa che non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento i passeggeri che viaggiano: "a) su navi autorizzate a trasportare fino a dodici passeggeri; b) su navi del cui funzionamento è responsabile un equipaggio composto da non più di tre persone o laddove la distanza complessiva del servizio passeggeri sia inferiore a 500 metri, sola andata; c) con escursioni e visite turistiche diverse dalle crociere; oppure d) su navi senza mezzi di propulsione meccanica nonché su originali e singole riproduzioni di navi da passeggeri storiche, progettate prima del 1965, costruite principalmente con materiali originali, autorizzate a trasportare fino a trentasei passeggeri". Si è osservato che la restrizione del campo applicativo del regolamento si risolve in una limitazione, per i passeggeri disabili, dell'accesso alle attività di tipo costiero e ricreativo.<sup>203</sup>

Per quanto, invece, concerne i soggetti interessati dall'applicazione del reg. (Ue) n. 1177/2010 assume notevole rilievo il disposto all'articolo 5, rubricato "Altre parti di fatto". Ai sensi di tale disposizione, infatti: "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. 2. Oltre a quanto disposto al paragrafo 1, la persona cui il vettore, agente di viaggio, operatore turistico o operatore del terminale ha affidato l'adempimento di un obbligo è soggetta alle disposizioni del presente regolamento, incluse le disposizioni in materia di responsabilità e esonero, per quanto riguarda l'obbligo in questione"<sup>204</sup>.

<sup>203</sup> il rilievo è di A. D. MARRA, *I diritti dei passeggeri*, cit., p. 441.

<sup>204</sup> L'art. 3 definisce "vettore" la "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 crociere al pubblico"; "vettore dell'Unione" è invece "un vettore stabilito nel territorio di uno Stato membro o che offre servizi di

La formulazione della norma induce a ritenere che il sorgere dell'obbligo solidale del vettore di fatto nei confronti del vettore contrattuale sia subordinato ad uno specifico affidamento da parte di quest'ultimo nell'ambito del rapporto contrattuale intercorrente tra tali soggetti. Pertanto, non sembra che dalla semplice esecuzione di talune delle prestazioni che trovano disciplina nel reg. (Ue) n. 1177/2010, possa discendere in via automatica il sorgere dell'obbligo solidale in capo al vettore di fatto<sup>205</sup>. Ci si è, però, domandati, in quale misura l'affidamento incida sull'individuazione del legittimato passivo tra il soggetto affidatario e l'esecutore effettivo degli obblighi posti dalla normativa comunitaria. Di certo, per il passeggero è meno oneroso rivolgersi al soggetto che concretamente esegue gli obblighi derivanti dal regolamento, poiché in questo modo l'utente sarà sollevato dall'onere di provare il rapporto tra

---

trasporto passeggeri da o verso il territorio di uno Stato membro”; “vettore di fatto” è “un soggetto diverso dal vettore, che esegue effettivamente il trasporto, interamente o parzialmente”. Un “agente di viaggio” è, invece, “un rivenditore che agisce per conto del passeggero o dell’operatore turistico nella conclusione di contratti di trasporto”; un “operatore turistico” è “un organizzatore o un rivenditore, diverso dal vettore, ai sensi dell’articolo 2, paragrafi 2 e 3, della direttiva 90/314/Cee”. “venditore di biglietti”, ai sensi della lett. o) “un rivenditore che conclude contratti di trasporto per conto del vettore”. La nozione di “vettore di fatto” recata dall’art. 3 del reg. (Ue) n. 1177/2010 non coincide, pertanto, con quella di “vettore aereo operativo” dettata dall’art. 2 del reg. (Ce) n. 1107/2006, che, come abbiamo visto nel capitolo dedicato al trasporto aereo, corrisponde ad “un vettore aereo che opera o intende operare un volo in virtù di un contratto con un passeggero o per conto di un’altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero. Del tutto coincidente, invece, la nozione di “operatore turistico”, mentre nel reg. (Ce) n. 1107/2006 non trovano definizione espressa le figure dell’ “agente di viaggio” e del “venditore di biglietti”. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. trasp.*, 2012, p. 787, osserva anche 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” (a p. 769).

<sup>205</sup> Cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. trasp.*, 2012, p. 787 (a p. 781); Così S. ZUNARELLI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare*, cit., p. 781.

affidante e affidatario, rapporto rispetto al quale rimane soggetto terzo<sup>206</sup>.

Tra le perplessità destate dalla norma, la dottrina ha segnalato come non sia agevole individuare con chiarezza quali siano gli obblighi stabiliti dal regolamento che il vettore, l'agente di viaggio, operatore turistico ed operatore terminalista possono affidare ad altri soggetti. In sostanza non è chiaro se la norma voglia riferirsi all'affidamento dei servizi da ciascuno espletati oppure se voglia intendere tutti gli obblighi di tutela stabiliti dal Regolamento stesso. Aderendo a quest'ultima ipotesi "risulterebbe oltremodo complicato stabilire in concreto se e con quali contenuti "tale affidamento ci sia stato. Diversamente, la difficoltà segnalata verrebbe evidentemente meno nel caso in cui, andando oltre il tenore letterale della disposizione, si volesse intendere la disposizione come volta a presupporre non il solo affidamento, ma la vera e propria concreta esecuzione da

parte del soggetto affidatario degli obblighi derivanti dal regolamento"<sup>207</sup>

### 3. La definizione di persona disabile e a mobilità ridotta

L'art. 3 del reg. (Ue) n. 1177/2010 precisa che per «persona con disabilità» o per «persona a mobilità ridotta» deve intendersi ogni persona la cui mobilità sia ridotta, nell'utilizzo del trasporto, "a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o minorazione mentale, o di qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni

<sup>206</sup> A ben vedere la norma non stabilisce espressamente alcun rapporto obbligatorio di solidarietà tra le parti coinvolte, tuttavia in dottrina si è ritenuto che si possa applicare in via analogica il principio generale che emerge dal combinato disposto di cui agli art. 1292 e 1294 c.c., in forza del quale, se dalla legge o dal titolo non risulta diversamente, quando più soggetti siano tutti obbligati ad eseguire la medesima prestazione, ciascuno di essi può essere costretto all'adempimento, con la conseguenza di liberare dall'obbligazione gli altri condebitori. Si veda, per tali conclusioni, A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., p. 571, il quale rammenta che il medesimo criterio di imputazione della responsabilità nei riguardi della categoria degli ausiliari indipendenti del vettore è stato contemplato, nell'ambito del contratto di trasporto marittimo di cose, dalla United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea (Regole di Rotterdam 2009). Detta normativa, in particolare, estende il proprio ambito di applicazione anche nei confronti della «*Maritime performing party*», ossia del soggetto destinato ad operare quale ausiliario del vettore in ambito portuale, più precisamente definito dall'art. 1.7 quale «*performing party to the extent that it performs or undertakes to perform any of the carrier's obligations during the period between the arrival of the goods at the port of loading of a ship and their departure from the port of discharge of a ship. An inland carrier is a maritime performing party only if it performs or undertakes to perform its services exclusively within a port area*». Per una disamina approfondita circa la nuova disciplina introdotta dalle Regole di Rotterdam 2009 si rinvia a F. BERLINGERI, *Il progetto UNCITRAL per la nuova regolazione del trasporto marittimo internazionale di merci: ambito applicativo e libertà contrattuale*, in A. ANTONINI (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo - I contratti di utilizzazione della nave e la responsabilità del vettore*, II, cit., p. 209.

<sup>207</sup> Cfr. A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., p. 772.

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". Le medesime considerazioni che sono state mosse in riferimento alla definizione di persona a mobilità ridotta recata dal reg. (Ce) n. 1107/2006 si estendono, dunque, anche alla definizione in esame<sup>208</sup>.

Nel riferimento al fattore dell'età<sup>209</sup>, scompare nella definizione recata dal regolamento il richiamo espresso alle gestanti e a chi accompagna bambini piccoli che invece ritroveremo, nel proseguo della trattazione, nella direttiva 2009/45/Ce<sup>210</sup>. L'ampia definizione del reg. (Ue) n. 1177/2010, così come abbiamo visto con riferimento al re. (Ce) n. 1107/2006, è comunque implicitamente comprensiva di tali categorie di passeggeri.

È stato poi rilevato<sup>211</sup> che, a differenza della posizione comune espressa dal Parlamento in prima lettura, la definizione di p.m.r. contenuta nell'articolo 3 non menziona la "menomazione psico-sociale" accanto alla menomazione mentale in senso stretto ed alle menomazioni fisiche, che invece conteneva l'esplicito riferimento.

Considerando, comunque, sia la definizione recata dall'art. 3 del reg. (Ue) n. 1177/2010 ma che quella contenuta nella già citata direttiva 2009/45/Ce, si potrebbe sostenere che la

<sup>208</sup> In merito, S. ZUNARELLI, *Il regolamento (Ue) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, p. 779 sottolinea: "Taluni problemi appaiono suscettibili di sorgere in relazione all'ampiezza della definizione di "persona con disabilità" o "persona a mobilità ridotta" adottata dal Regolamento (...) 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" (p. 782).

<sup>209</sup> Nei lavori preparatori (Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950) la Commissione effettua una riflessione in merito all'età del passeggero quale fattore in grado di influire negativamente sulla scelta della modalità di trasporto marittimo: "The ageing of the European population has a direct influence on the number of disabled persons and people with reduced mobility. As a result of this process, accessibility issues will gradually assume greater importance in passengers' decision to choose a particular mode of transport. If nothing is done, those groups of the population (i.e. potential passengers) will stop travelling by sea because of uncertainty about the companies' attitudes regarding their rights or the kind of assistance and information they may receive. Consequently, there would be a worsening of the negative effects linked to the loss of competitiveness of maritime passenger transport, such as adverse environmental effects; negative social consequences (translated into job losses on board and ashore, and a lack of integration of the elderly and the disabled), not to mention unhealthy economic consequences for already sensitive coastal areas (the decline of certain ports and certain companies)".

<sup>210</sup> Direttiva 2009/45/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Rifusione), in G.U.U.E. L 163/1 del 25 giugno 2009

<sup>211</sup> G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, in *Giureta, Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. IX, 2011, p. 183. Sulla definizione di persona disabile o a mobilità ridotta si veda anche D. BOCCHESI, *Passengers' rights and carriers' liability. Two new regulations Reg. (U.E.) n. 1177/2010 e Reg. (E.C.) n. 392/2009*, Roma, 2013.

normativa del settore marittimo offra una nozione più ampia, e sotto certi aspetti migliore, della persona disabile o a mobilità ridotta rispetto a quella applicabile alle persone disabili prevista nel settore aereo<sup>212</sup>.

#### **4. Il divieto di rifiutare il trasporto per motivi connessi alla disabilità: deroghe, condizioni speciali e dovere di informazione**

L'art. 7 del regolamento, rubricato "diritto al trasporto", al paragrafo 1 prevede che i vettori, agenti di viaggio ed operatori turistici non possano rifiutarsi di "di accettare una prenotazione<sup>213</sup>, emettere o fornire altrimenti un biglietto o imbarcare una persona unicamente<sup>214</sup> per motivi di disabilità o di mobilità ridotta".

Le prenotazioni ed i biglietti devono essere offerti alle p.m.r. senza costi aggiuntivi ed alle stesse condizioni applicabili a tutti gli altri passeggeri (art. 7 §2). Quest'articolo contiene, dunque, l'affermazione del principio cardine in materia di trasporto della p.m.r. che abbiamo già ritrovato nel reg. (Ce) n. 1107/2006 relativamente alla modalità del trasporto aereo.

L'art. 8 del reg. (Ue) n. 1177/2010, rubricato "eccezioni e condizioni speciali", in espressa deroga all'articolo 7, paragrafo 1, riconosce ai vettori, agli agenti di viaggio ed agli operatori turistici la possibilità di "rifiutare di accettare una prenotazione, emettere o fornire altrimenti un biglietto o imbarcare una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta" nei soli casi specificatamente indicati alle lettere a) e b). ovverosia:

"a) ai fini dell'osservanza di obblighi applicabili in materia di sicurezza stabiliti dalla legislazione internazionale, dell'Unione o nazionale ovvero ai fini dell'osservanza di obblighi in materia di sicurezza stabiliti dalle autorità competenti;

b) qualora la progettazione della nave da passeggeri o dell'infrastruttura e dell'attrezzatura del porto, compresi i terminali portuali, renda impossibile l'imbarco, lo sbarco o il trasporto della persona in questione in condizioni di sicurezza o concretamente realizzabili".

---

<sup>212</sup> Cfr. M. NOBILE, *La disciplina delle persone con mobilità ridotta (p.m.r.) a bordo delle navi adibite al trasporto passeggeri*, in *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., 455 ss (a p. 462)

<sup>213</sup> A mente dell'art. 3 lett. r) si intende per prenotazione "una prenotazione per la partenza specifica di un servizio passeggeri o una crociera".

<sup>214</sup> A. D. MARRA, *Diritti dei passeggeri, Dìporto e turismo*, Roma, 2014, p. 441, ritiene che l'utilizzo dell'avverbio «unicamente» desti perplessità perché, sebbene elimini la possibilità che il rifiuto sia collegato direttamente alla disabilità, lascia comunque aperta la strada della discriminazione indiretta.

Ritroviamo, dunque, anche in questa disposizione, l'affermazione di due deroghe del tutto analoghe a quelle riportate nell'art. 4 del reg. (Ue) n. 1107/2006.

Mentre, però, la seconda deroga operata dal regolamento aereo contiene un riferimento alle dimensioni dell'aeromobile o dei suoi portelloni che rendano “fisicamente impossibile l'imbarco o il trasporto della persona con disabilità o a mobilità ridotta”, la deroga prevista dal reg. (Ue) n. 1177/2010, nell'operare analogamente un riferimento alla progettazione della nave da passeggeri, menziona anche la progettazione dell'infrastruttura e dell'attrezzatura del porto (terminali compresi) e collega l'impossibilità dell'imbarco, sbarco o trasporto della p.m.r. non solo alle “condizioni di sicurezza” ma anche a quelle condizioni “concretamente praticabili”.

La lettera b) della disposizione in esame si collega, peraltro, alla previsione in base alla 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”<sup>215</sup> (art. 2 §5 reg. (Ue) n. 1177/2010).

Il regolamento in esame prevede, inoltre, che “qualora una prenotazione non sia accettata o un biglietto non sia emesso o altrimenti fornito per i motivi indicati al paragrafo 1, i vettori, gli agenti di viaggio e gli operatori turistici” debbano compiere “tutti gli sforzi ragionevoli per proporre alla persona in questione un'alternativa di trasporto accettabile con un servizio passeggeri o una crociera gestiti dal vettore”. La disposizione ha suscitato qualche perplessità<sup>216</sup>. Infatti, primo luogo, si è rilevato che la sua violazione (come vedremo) non è assistita dalla previsione di alcuna sanzione; in secondo luogo si è rilevato che non è agevole comprendere in cosa dovrebbero consistere “tutti gli sforzi ragionevoli” richiesti al vettore, agli agenti di viaggio ed agli operatori turistici. Si tratta, dunque, della medesima problematica che abbiamo riscontrato in riferimento al reg. (Ce) n. 1107/2006, che pure contiene in diverse disposizioni il richiamo al concetto degli “sforzi ragionevoli”. In riferimento al regolamento del settore marittimo, però, se poniamo l'attenzione sul concetto dell’“alternativa di trasporto” potremmo concludere che “tutti gli sforzi ragionevoli” sono quelli che i soggetti già citati dovranno compiere per valutare e proporre alla p.m.r. una soluzione di viaggio alternativa (indipendentemente dalla modalità di

<sup>215</sup> Così S. ZUNARELLI, *Il regolamento (Ue) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, p. 779 (a p. 782).

<sup>216</sup> Cfr. D. BOCCHESI, *Passengers' rights and carriers' liability. Two new regulations Reg. (U.E.) n. 1177/2010 e Reg. (E.C.) n. 392/2009*, Roma, 2013, p. 74.



trasporto, e quindi non per forza un trasporto marittimo) che permetta alla p.m.r. di raggiungere comunque la propria destinazione finale<sup>217</sup>.

Nel regolamento in esame trova disciplina anche l'ipotesi in cui la persona con disabilità o alla p.m.r. sia in possesso di prenotazione o biglietto, e soddisfi i requisiti di cui all'articolo 11 §2 ma, nonostante ciò, subisca comunque un negato l'imbarco "sulla base del presente regolamento". In questo caso, l'art. 8 §3 attribuisce sia alla p.m.r., che al suo (eventuale) accompagnatore, la possibilità di "scegliere tra il diritto al rimborso e il trasporto alternativo, come previsto dall'allegato I"<sup>218</sup> precisando, tuttavia, che "il diritto di scelta fra un viaggio di ritorno e il trasporto alternativo è subordinato al rispetto di tutti gli obblighi in materia di sicurezza". Parte della dottrina<sup>219</sup> ha ritenuto che, ancora una volta, si sia incorsi nell'errore di ritenere che sia tollerabile che una persona disabile non goda del servizio offerto a tutti, purché vi sia un'alternativa dedicata, impostazione questa che non sarebbe realmente compatibile con la già citata Convenzione di New York sui diritti delle persone disabili.

In riferimento a questa ipotesi di negato imbarco, possiamo anche osservare che mentre l'art. 4 del reg. (Ce) n. 261/2004 stabilisce l'obbligo per il vettore di versare immediatamente una somma di denaro (oltre a garantire al passeggero aereo la scelta tra il rimborso del biglietto ed il trasporto alternativo), il regolamento in esame non contiene tale previsione. Si ritiene che l'esclusione del riconoscimento alla somma di denaro in favore del passeggero marittimo disabile o a mobilità ridotta sia connesso alla natura degli impedimenti: mentre nel trasporto aereo il

---

<sup>217</sup> detto sforzo si sostanzia "nella prospettazione alla persona disabile di una soluzione alternativa al trasporto al quale l'utente era interessato e per il medesimo accettabile". A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., p. 574.

<sup>218</sup> L'allegato I del reg. (Ue) n. 1177/2010 è interamente dedicato alle prescrizioni in merito al "diritto al rimborso o al trasporto alternativo per le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta, di cui all'art. 8". L'Allegato precisa che alle p.m.r. deve essere offerta la scelta fra: "a) rimborso entro sette giorni, pagato in contanti, mediante bonifico bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, del costo completo del biglietto al prezzo a cui è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate, e per la parte o le parti già effettuate se il viaggio non serve più allo scopo originario del passeggero, oltre a, se pertinente, — un servizio di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile; oppure b) il trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, senza alcun supplemento e non appena possibile; oppure c) il trasporto alternativo verso la destinazione finale, come indicato nel contratto di trasporto, a condizioni simili, ad una data successiva di loro gradimento, a seconda delle disponibilità di biglietti. 2. Il punto 1, lettera a), si applica anche ai passeggeri i cui viaggi rientrano in un servizio «tutto compreso», ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della direttiva 90/314/Cee. 3. Qualora una città o regione sia servita da più porti e un vettore offra a un passeggero un viaggio per un porto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero, le spese di trasferimento del passeggero dal porto diverso in questione a quello per il quale era stata effettuata la prenotazione o a un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero, sono a carico del vettore".

<sup>219</sup> Cfr. A.D. MARRA, *I diritti dei passeggeri*, *Dipporto e turismo*, Roma, 2014, p. 442.

negato imbarco è correlato alla pratica dell'overbooking, e dunque il vettore accetta consapevolmente un numero di prenotazioni che supera l'effettiva disponibilità dei posti<sup>220</sup>, nel trasporto marittimo il rifiuto di trasportare il p.m.r. può essere determinato esclusivamente dalle circostanze tipizzate dall'art. 8 del reg. (Ue) n. 1177/2010, ipotesi che non parrebbero riconducibili ad un comportamento "illegittimo" del vettore.

Qualora un vettore, agente di viaggio od operatore turistico abbia fatto ricorso ai paragrafi dal n. 1 al n. 4, sorge un obbligo di comunicare "immediatamente i motivi specifici" alla persona con disabilità o alla p.m.r. Inoltre, "su richiesta, tali motivi sono notificati per iscritto alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta non oltre cinque giorni dopo la richiesta. In caso di rifiuto ai sensi del paragrafo 1, lettera a), si fa riferimento agli obblighi in materia di sicurezza applicabili" (art. 8 §5). In questo caso la disposizione coincide, anche sotto il profilo temporale previsto per la risposta del vettore, a quanto previsto nel reg. (Ce) n. 1107/2006. Si possono quindi estendere anche a questa disposizione le osservazioni fatte, in merito al trasporto aereo per quanto concerne la necessità che nella risposta scritta fornita alla p.m.r. si faccia specifico e dettagliato riferimento alla normativa internazionale, europea e nazionale ritenuta applicabile alla fattispecie concreta.

## 5. L'accompagnatore della p.m.r. nel trasporto marittimo

Il reg. (Ue) n. 1177/2010 prevede che "qualora sia strettamente necessario e alle stesse condizioni di cui al paragrafo 1 i vettori, gli agenti di viaggio e gli operatori turistici possono esigere che una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta sia accompagnata da un'altra persona in grado di fornire l'assistenza necessaria alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta", con la precisazione che "per quanto riguarda i servizi passeggeri, l'accompagnatore in questione è trasportato gratuitamente" (art. 8 §1).

Se, quindi, nel reg. (Ce) n. 1007/2006 la valutazione della necessità della figura dell'accompagnatore è rimessa al solo vettore, il reg. (Ue) n. 1177/2010 attribuisce tale facoltà anche alle figure dell'agente di viaggio e degli operatori turistici.

Nella previsione della gratuità del trasporto dell'accompagnatore consiste una grande differenza, in positivo, rispetto a quanto stabilito nel reg. (Ce) n. 1107/2006, che come abbiamo

---

<sup>220</sup> Così M.M. COMENALE PINTO, *Considerazioni in tema di sovra prenotazione nei servizi di trasporto aereo*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, p. 159.

visto, non prevede espressamente questa eventualità, di fatto rimesso alla politica commerciale del singolo vettore aereo benché sia caldeggiata dalla Commissione europea.

La p.m.r e l'accompagnatore, dunque, viaggiano in forza di un contratto differente, il primo a titolo oneroso ed il secondo a titolo gratuito.

Ebbene, in primo luogo ci si è chiesti, se il titolare del diritto al trasporto gratuito dell'accompagnatore sia solo la p.m.r. o anche l'accompagnatore stesso.

In secondo luogo, ci si è chiesti se in capo all'accompagnatore potesse ravvisarsi un diritto soggettivo oppure un'altra situazione giuridica soggettiva. Difatti, se è vero che dal punto di vista della p.m.r. si può ravvisare un vero e proprio un diritto soggettivo, è anche vero che l'effettuazione del trasporto a titolo gratuito incide anche e direttamente sulla sfera giuridica dell'accompagnatore. Sarebbe forse più corretto ravvisare in capo all'accompagnatore la situazione giuridica soggettiva della "potestà", in quanto l'accompagnatore può pretendere di viaggiare gratuitamente solo in relazione al soddisfacimento dell'esigenza di assistenza della p.m.r. (anche se non potrebbe escludersi un interesse personale dell'accompagnatore collegato al viaggio)<sup>221</sup>.

Un ulteriore quesito riguarda, poi, l'ambito di applicazione dalla "gratuità" del trasporto dell'accompagnatore: in particolare ci si è chiesti se questo coincida con l'intero ambito di applicazione del reg. (Ue) n. 1177/2010. Abbiamo già detto, infatti, che quest'ultimo trova applicazione non solo con riferimento ai servizi passeggeri di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 2 ma anche, tranne che per determinate disposizioni, in riferimento alle crociere di cui alla lettera c) del medesimo articolo. Su questo punto, il regolamento appare chiaro, stante l'unico ed l'esplicito riferimento ai soli "servizi passeggeri" (art. 8 §4). La soluzione, del resto, è apparsa giustificata in ragione dei costi ben più elevati di una crociera<sup>222</sup>. Nel caso di crociera, quindi, l'accompagnatore viaggerà in forza di un contratto a titolo oneroso.

Un'ulteriore incertezza si registra in relazione al trasporto del bagaglio dell'accompagnatore della p.m.r.: in particolare, ci si è domandati se il bagaglio di quest'ultimo dovrebbe essere trasportato gratuitamente anche nel caso in cui sia previsto il pagamento di un prezzo supplementare. Se si ritiene che il trasporto del bagaglio non costituisca autonomo rapporto contrattuale ma obbligazione accessoria del vettore rispetto al trasporto del passeggero

<sup>221</sup> G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss. a p. 730.

<sup>222</sup> G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss. a p. 724.

(obbligazione principale) il trasporto del bagaglio dell'accompagnatore dovrebbe essere effettuato a titolo gratuito<sup>223</sup>.

Posto, dunque, che il trasporto dell'accompagnatore (e del bagaglio di quest'ultimo), dovrebbe avvenire a titolo gratuito per quanto concerne i servizi passeggeri, rimane comunque da sciogliere un altro punto critico. Come abbiamo già rilevato il reg. (Ue) n. 1177/2010 non estende al trasporto gratuito le disposizioni che regolano la responsabilità del vettore marittimo nel trasporto di persone e bagagli, trovando applicazione esclusivamente con riferimento ai contratti stipulati a titolo oneroso. In questo modo, l'accompagnatore della p.m.r si troverebbe, di fatto, privato da tutti i meccanismi di tutela del passeggero apprestati dal reg. (Ue) n. 1177/2010, rimanendo fuori dal campo di applicazione dello stesso. Ci si è dunque domandati<sup>224</sup> se le misure di protezione indicate dal reg. (Ue) n. 1177/2010 possano trovare applicazione anche nei confronti dell'accompagnatore della p.m.r., oppure se nei riguardi di quest'ultimo, per quanto non disposto esplicitamente nel reg. (Ue) n. 1177/2010 o in altra normativa sovranazionale, debba trovare applicazione il Codice della navigazione.

Si tratta di una problematica strettamente connessa con la previsione, ex art. 6, dell'inderogabilità del reg. (Ue) n. 1177/2010<sup>225</sup>. Si è rilevato, infatti, che se l'inderogabilità delle disposizioni del regolamento si ritenesse operante solamente con riguardo ai passeggeri trasportati a titolo oneroso, il disposto dell'art. 6 non "coprirebbe" la figura dell'accompagnatore, che vedrebbe ulteriormente limitati i propri diritti per effetto di clausole ad hoc inserite nel contratto di trasporto. Se si accogliesse per tale tesi, per quanto non previsto a suo favore l'accompagnatore potrebbe invocare la disciplina nazionale del Codice della navigazione che però stabilisce l'inderogabilità a favore del vettore delle sole norme 409, 412, 413<sup>226</sup> rispettivamente in tema di: responsabilità del vettore per danni alle persone, responsabilità del vettore per il bagaglio, responsabilità del vettore nel trasporto gratuito, responsabilità del vettore nel trasporto amichevole.

---

<sup>223</sup> G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss. a p. 724.

<sup>224</sup> G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss.

<sup>225</sup> la conseguenza dell'inderogabilità delle disposizioni normative si traduce nella nullità delle clausole derogatorie o restrittive eventualmente contenute nel contratto di trasporto. Cfr. N. Adragna, *Tavola rotonda «I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne. Prima lettura del reg. (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010»*, Roma, 3 maggio 2011, 659.

<sup>226</sup> Cfr. G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss. a p. 727-728.

Ai sensi dell'art. 415 c. nav., infatti, Non sono derogabili a favore del vettore gli articoli 409 e da 412 a 414.

Sempre con riferimento all'articolo 6, si dovrebbe anche valutare se quest'ultima disposizione determini l'irrinunciabilità dell'elemento gratuità in riferimento al trasporto dell'accompagnatore. Dal punto di vista della p.m.r., appare abbastanza chiaro che il trasporto gratuito dell'accompagnatore, la cui presenza può finanche essere imposta dal vettore divenendo determinante per la possibilità della p.m.r. di effettuare il viaggio, costituisce un diritto irrinunciabile. Al contrario, in ragione di quanto abbiamo detto sopra l'accompagnatore ben potrebbe voler rinunciare alla gratuità del trasporto per poter godere della protezione accordata complesso pacchetto di diritti accordati dal regolamento. Si propende comunque per l'inderogabilità della gratuità del trasporto dell'accompagnatore per proteggere non solo il preminente diritto della p.m.r. di essere assistita da un accompagnatore che viaggi gratuitamente ma anche l'interesse degli operatori del settore che, per motivi di sicurezza, possono esigere che la p.m.r. sia accompagnata<sup>227</sup>.

In ogni caso, è stato sottolineato<sup>228</sup> che anche a voler ritenere derogabile la previsione ex l'art. 8 comma 4 reg. (Ue) n. 1177/2010 al fine di "creare" una fattispecie di trasporto oneroso dell'accompagnatore, sarebbe comunque necessaria l'espressa accettazione della rinuncia alla gratuità e l'assunzione dell'impegno contrattuale dell'accompagnatore a corrispondere il prezzo del biglietto. Nel caso in cui, poi, il vettore non fosse d'accordo, l'accompagnatore non potrebbe, unilateralmente, trasformare il contratto da gratuito ad oneroso.

L'allegato II, rubricato "assistenza nei porti, compresi l'imbarco e lo sbarco, conformemente agli articoli 10 e 13" prevede espressamente che "quando una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta è assistita da un accompagnatore, quest'ultimo deve, qualora gli sia richiesto, poter prestare la necessaria assistenza in porto nonché per l'imbarco e lo sbarco" mentre l'Allegato III rubricato "Assistenza a bordo delle navi conformemente agli articoli 10 e 13" prevede che "qualora una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta sia assistita da un accompagnatore, il vettore compie ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale accompagnatore un posto a sedere o una cabina vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta".

Nemmeno tale regolamento, quindi, del pari del reg. (Ce) n. 1007/2006, accorda certezza in ordine alla possibilità, per il p.m.r., di effettuare concretamente il proprio viaggio al fianco del proprio accompagnatore, con tutto ciò che potrebbe conseguire in ordine alla concretezza della

---

<sup>227</sup> Cfr. G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss. a p. 730.

<sup>228</sup> Cfr. G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei Trasporti* 2017, p. 709 ss. a p. 733.

assistenza che potrà essere prestata da quest'ultimo soggetto. Inoltre, se consideriamo i casi nei quali la Commissione europea ha ritenuto lecito per il vettore l'imposizione dell'accompagnamento, (situazioni specifiche in cui la p.m.r. non sia autosufficiente), ci rendiamo agevolmente conto del grande effetto deterrente che la previsione può avere sulla p.m.r. che si troverebbe a intraprendere un viaggio in aereo o in nave senza la certezza della pronta assistenza da parte del proprio accompagnatore.

Pe tali ragioni, sarebbe forse opportuna l'introduzione di una previsione in merito alla necessità di attribuire all'accompagnatore un posto a sedere vicino alla p.m.r., non essendo a tal fine sufficiente la previsione che il vettore debba compiere "ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale accompagnatore un posto a sedere o una cabina vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta".

## 6. I diritti della p.m.r. all'accessibilità del trasporto e all'informazione

La possibilità di consultazione delle condizioni d'accesso in formati accessibili, come del resto riconosciuto anche dalla Commissione, risulta di fondamentale importanza per garantire il diritto di informazione dei passeggeri non vedenti, ipovedenti, non udenti, sordociechi o con problemi di udito<sup>229</sup>.

Il reg. (Ue) n. 1177/2010 dispone che i vettori e gli operatori dei terminali debbano stabilire o predisporre, in collaborazione con le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta, delle condizioni d'accesso non discriminatorie per il trasporto delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e per i loro

---

<sup>229</sup> Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950 "Accessible information is crucial for passengers who are blind, partially sighted, deaf, deaf-blind or hard of hearing, or who have an intellectual or psychosocial disability. Where information is provided on tickets, it should be available, upon request, in alternative accessible formats. All parties rendering passenger services should provide the required information in a suitable format. Depending on the situation, this obligation could therefore apply to the port authority, the shipping company or the passenger terminal operator or the tour operator". Oltretutto, il fatto di essersi limitati a prevedere un servizio su richiesta stride con quanto ulteriormente evidenziato nei lavori preparatori. La Commissione, infatti, aveva rilevato come le informazioni specifiche per le persone a mobilità ridotta non fossero comuni in Europa (solo 1 operatore su 43 intervistati aveva dichiarato di fornirle). Per la Commissione, una chiara eccezione è rappresentata dal Regno Unito dall'Irlanda, dove risulta operante una vasta e sistematica fornitura di informazioni, anche in Braille, per le persone a mobilità ridotta.



accompagnatori. Le condizioni d'accesso devono essere disponibili sia materialmente che tramite internet, con l'utilizzo di formati accessibili "su richiesta" e nelle stesse lingue in cui l'informazione è normalmente fornita a tutti i passeggeri. Non a caso, l'art. 4 § 3 del reg. (Ce) n.1007/2006 non subordina la messa a disposizione delle informazioni in formati accessibili alla previa richiesta della p.m.r. Anche gli operatori turistici devono mettere a disposizione "le condizioni d'accesso di cui al paragrafo 1 che si applicano alle tratte comprese nei viaggi, nelle vacanze e nei circuiti «tutto compreso» da essi organizzati, venduti o proposti" (art. 9 §3).

Infine, il paragrafo 4 della norma in questione, prevede che la disponibilità, in formati adeguati e accessibili per le persone con disabilità e le p.m.r., di "tutte le informazioni pertinenti, comprese prenotazioni e informazioni on line, relative alle condizioni del trasporto, le informazioni sul viaggio e le condizioni d'accesso", venga garantita dai vettori, agenti di viaggio ed operatori. Ancora al paragrafo 4 si precisa che "le persone bisognose di assistenza ricevono conferma di tale assistenza attraverso gli altri mezzi disponibili, anche in forma elettronica o via Short Message Service (SMS)".

## **7. Le misure di assistenza alla p.m.r. e gli allegati I e II del reg. (Ue) n. 1177/2010**

L'art. 10 del Regolamento, rubricato "diritto all'assistenza nei porti e a bordo delle navi", chiarisce che fatte salve le condizioni d'accesso di cui all'art. 9 paragrafo 1, i vettori e gli operatori turistici devono fornire alle p.m.r. nelle rispettive aree di competenza, l'assistenza di cui agli allegati II e III nei porti, anche durante le operazioni di imbarco e sbarco, e a bordo delle navi. Il legislatore europeo non ha comunque inteso stabilire un elenco esaustivo degli obblighi in materia di installazioni e attrezzature che i dovrebbero essere fornite nei porti al fine di garantire l'accessibilità, ma una semplice previsione di misure illustrative. Del resto, è stato osservato che "lo scenario contemplato dalla legislazione comunitaria non include esplicitamente l'obbligo per gli Stati membri di adeguare la loro infrastruttura (pubblica o privata) per diventare accessibile alle persone a mobilità ridotta"<sup>230</sup>. È esplicitamente previsto, comunque, che l'assistenza debba essere

---

<sup>230</sup> Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950. Vale la pena riportare per intero la considerazione espressa dalla Commissione: "Such a regulatory act would have to impose a general accessibility principle for PRMs. However, it would not necessarily have to establish an exhaustive list of obligations in terms of the installations and equipment that ports should provide in order to ensure

fornita gratuitamente e debba essere adattata “se possibile” alle specifiche esigenze dalla p.m.r, con previsione del tutto analoga a quanto stabilito dal reg. (Ce) n. 1007/2006 in riferimento al trasporto aereo.

L'allegato II, rubricato “assistenza nei porti, compresi l'imbarco e lo sbarco, conformemente agli articoli 10 e 13”<sup>231</sup> contempla: la gestione di tutte le necessarie attrezzature

---

accessibility. Member States must ensure that appropriate measures are taken where practicable and reasonable in economic terms. A non-exhaustive list of such measures can be found in Annex 8. In this context, it should be mentioned that the measures listed in Annex 8 are illustrative, since the scenario contemplating Community legislation does not explicitly include any obligation for Member states to adapt their infrastructure (either public or private) to become accessible for PRMs. The aim of the proposal is to allow PRMs to use transport by boat just like any other passengers. Even if in theory, Member States could ensure this obligation of non-discrimination simply by means of more detailed assistance for PRMs, in practice Member states will prefer to adapt their infrastructure so as to allow PRM to embark and disembark with the assistance tailored to their needs”. Nel documento viene anche spiegata la motivazione per la quale non si è ritenuto opportuno predisporre delle misure obbligatorie nel regolamento: “A sub-option could have been that of including accessibility obligatory measures in the Community option that is, to separately analyse all or some of the measures of Annex 8 in the Community proposal in terms of costs. As it is not feasible to decide which of those measures are already in place in EU ports and for the sake of simplicity, this sub-option has not been further analysed. Therefore, only a general accessibility obligation imposed upon ports would still have an impact in terms of cost, which will be assessed in this report. In order to ensure that such measures are actually put into effect, the regulatory act could require the Member States to report to the Commission on all the investment needed in infrastructures and facilities to guarantee adequate accessibility in each national port”.

<sup>231</sup> L'allegato II, rubricato “assistenza nei porti, compresi l'imbarco e lo sbarco, conformemente agli articoli 10 e 13” reca prescrizioni in materia di “1. Assistenza e misure necessarie per consentire alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di: comunicare il loro arrivo in un terminale portuale o, se possibile, un porto e la loro richiesta di assistenza, spostarsi dal punto di ingresso al banco dell'accettazione (se esiste) o alla nave, adempiere alle formalità di registrazione del passeggero e dei bagagli, se necessario, procedere dal banco dell'accettazione, se esiste, alla nave, attraverso i controlli per l'emigrazione e la sicurezza, imbarcarsi sulla nave, mediante elevatori, sedie a rotelle o altra assistenza specifica necessaria, procedere dal portellone della nave al posto a sedere o al settore, riporre e recuperare il bagaglio a bordo, procedere dal posto a sedere al portellone della nave, sbarcare dalla nave, mediante elevatori, sedie a rotelle o altra assistenza specifica necessaria, ritirare i bagagli, se necessario, e procedere attraverso i controlli per l'immigrazione e doganali, procedere dalla sala ritiro bagagli o dal punto di sbarco a un punto di uscita designato, recarsi, in caso di necessità, ai servizi igienici (se esistono).

per la mobilità comprese, ad esempio, le sedie a rotelle elettriche; la sostituzione temporanea di attrezzatura per la mobilità danneggiata o smarrita come alternativa adeguata e l'assistenza a terra di cani da assistenza riconosciuti e la comunicazione, in un formato accessibile, di tutte le informazioni necessarie per il compimento delle operazioni di imbarco e di sbarco.

L'Allegato III, rubricato "Assistenza a bordo delle navi conformemente agli articoli 10 e 13" prevede, tra le altre specifiche misure (tra cui la previsione in merito all'accompagnatore della p.m.r., già menzionata in riferimento all'art. 8): il trasporto sulla nave di cani da assistenza riconosciuti; il trasporto di apparecchi medici e delle attrezzature per la mobilità necessari alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta, comprese sedie a rotelle elettriche; l'assistenza, quando necessario, affinché la p.m.r. possa raggiungere i servizi igienici (se esistenti a bordo della nave) e la "realizzazione di ogni sforzo ragionevole al fine di attribuire, su richiesta, i posti a sedere tenendo conto delle esigenze delle persone con disabilità o delle persone a mobilità ridotta, nel rispetto dei requisiti di sicurezza e secondo la disponibilità".

Per quanto concerne la specifica previsione in ordine al trasporto di "apparecchi medici" e delle "attrezzature per la mobilità", anche il reg. (Ue) n. 1177/2010, come già il reg. (Ce) n. 1007/2006, non contiene un'esplicita definizione degli stessi termini. Mentre però, l'allegato III del reg. (Ce) n. 1107/2006 contempla, oltre al trasporto degli apparecchi medici, il trasporto di i due dispositivi di mobilità, comprese sedie a rotelle elettriche, subordinando tale previsione al previo preavviso di quarantotto ore, allo spazio disponibile a bordo dell'aeromobile ed al rispetto "della pertinente normativa relativa alle merci pericolose" il reg. (Ue) n. 1177/2010 non specifica la quantità massima di dispositivi per la mobilità trasportabili, né le tipologie degli stessi.

L'articolo 11 prevede che l'assistenza di cui all'articolo precedente debba essere fornita dai vettori e gli operatori dei terminali subordinatamente al rispetto di una duplice condizione: la p.m.r. deve informare il vettore o l'operatore del terminale della propria necessità di assistenza "almeno 48 ore prima che l'assistenza si renda necessaria" e "con ogni mezzo disponibile, anche per via elettronica o via SMS" (ferma restando la facoltà per il passeggero e il vettore o l'operatore del terminale di concordare un termine breve rispetto alle 48 h indicate dalla norma).

In secondo luogo, la p.m.r. dovrà presentarsi personalmente nel porto o "nel luogo convenuto come indicato nell'articolo 12 §3 all'orario stabilito per iscritto dal vettore (a condizione che non preceda di oltre sessanta minuti l'orario d'imbarco pubblicato). Qualora tale orario non sia stato stabilito orario, la p.m.r. dovrà presentarsi "almeno sessanta minuti prima dell'orario di partenza pubblicato", sempre fatta salva la possibilità di concordare con il vettore o con l'operatore del terminale un termine di presentazione più breve.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Inoltre, le p.m.r. debbano notificare al vettore le proprie specifiche esigenze “per la sistemazione, il posto a sedere, i servizi richiesti o la necessità di trasportare apparecchi medici purché tali esigenze o necessità siano note in tale momento”, notifica che può sempre essere trasmessa dalla p.m.r. all’operatore turistico o all’agente di viaggio presso il quale è stato acquistato il biglietto. Peraltro, nel caso il biglietto consenta l’effettuazione di viaggi multipli sarà sufficiente l’inoltro di una sola notifica purché sufficientemente dettagliata in ordine agli orari dei viaggi successivi. È esplicitamente ed opportunamente previsto che il passeggero debba ricevere conferma dell’avvenuta ricezione delle sue notifiche, previsione che manca negli altri regolamenti in esame.

Con formula del tutto analoga con quanto previsto all’art. 7 §3 del reg. (Ce) n.1107/2006<sup>232</sup>, il reg. (Ue) n. 1177/2010 dispone anche qualora non siano state effettuate le notifiche previste dalla normativa, i vettori e gli operatori dei terminali dovranno compiere “ogni sforzo ragionevole per garantire che l’assistenza sia fornita in modo tale che la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta possa imbarcarsi, sbarcare e viaggiare sulla nave”.

L’articolo 11 si chiude con la previsione del caso in cui la p.m.r. necessiti dell’utilizzo di un cane di assistenza riconosciuto, stabilendo che quest’ultimo sarà “sistemato insieme alla persona in questione, a condizione che sia fornita notifica al vettore, all’agente di viaggio o all’operatore turistico ed in conformità delle norme nazionali applicabili in materia di trasporto di cani da assistenza riconosciuti a bordo di navi da passeggeri, se tali norme esistono” (art. 11 §5).

## **8. Le notifiche della p.m.r., la designazione di punti d’incontro e le “norme di qualità per l’assistenza”**

L’articolo 12 del reg. (Ue) n. 1177/2010 disciplina il ricevimento delle notifiche della p.m.r. e la designazione dei punti di incontro, stabilendo che i vettori, gli operatori dei terminali ma anche gli agenti di viaggio e gli operatori turistici debbano adottare ogni accorgimento per agevolare la richiesta e il ricevimento delle notifiche previste dall’articolo precedente. Si tratta di un obbligo applicabile a tutti i punti vendita ed anche alle vendite avvenute telefonicamente o via internet. Qualora la notifica sia stata inoltrata dalla p.m.r. ad un agente di viaggio o ad un operatore turistico, quest’ultimo dovrà trasmettere l’informazione ricevuta al vettore o

<sup>232</sup> Art 7 §3 del reg. (Ce) n. 1007/2006: “in caso di mancata notifica a norma del paragrafo 1, il gestore compie tutti gli sforzi ragionevoli per offrire l’assistenza di cui all’allegato I in modo che la persona in questione possa prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione”.

all'operatore del terminale "senza indugio" e "nel normale orario di lavoro". Sarebbe forse stato meglio individuare espressamente un termine ultimo entro cui l'inoltro dell'informazione da parte dell'agente di viaggio o dell'operatore turistico, possa essere ritenuto comunque tempestivo.

Per quanto concerne la previsione di un punto designato in cui la p.m.r. possa annunciare il proprio arrivo e richiedere i servizi di assistenza, la norma precisa che quest'ultimo può essere designato dai vettori e dagli operatori all'interno oppure all'esterno del terminale. Ciò che rileva è che il punto d'incontro sia segnalato in maniera chiara ed offra "informazioni di base riguardo al terminale portuale e all'assistenza fornita in formati accessibili" (art. 12 §3).

L'articolo 13, rubricato "Norme di qualità per l'assistenza" prevede che gli operatori dei terminali e i vettori che gestiscono terminali portuali o servizi passeggeri che contano complessivamente più di 100.000 movimenti passeggeri commerciali nell'anno d'esercizio precedente debbano stabilire, nelle rispettive aree di competenza, le norme di qualità per l'assistenza di cui agli allegati II e III stabilendo anche le risorse necessarie per il loro rispetto, in collaborazione con le organizzazioni che rappresentano le p.m.r. Il paragrafo prevede che si tenga "pienamente conto delle politiche e dei codici di condotta riconosciuti a livello internazionale riguardanti l'agevolazione del trasporto di persone con disabilità o di persone a mobilità ridotta, in particolare la raccomandazione dell'IMO e la gestione di navi da passeggeri al fine di rispondere alle necessità degli anziani e dei disabili".

Analogamente a quanto previsto dall'art. 9 del reg. (Ce) n. 1107/2006 in merito agli standard di qualità, anche le norme di qualità previste dal regolamento in esame dovranno essere poste a disposizione del pubblico dal vettore o dagli operatori dei terminali sia materialmente che su internet, in formati accessibili alle p.m.r. e mediante l'utilizzo delle medesime lingue in cui l'informazione viene generalmente fornita agli altri utenti.

## **9. La formazione specifica del personale alle dipendenze dei vettori e degli operatori dei terminali.**

È intuitivo il vantaggio della presenza di un personale adeguatamente addestrato a far fronte alle esigenze delle persone disabili o a mobilità ridotta: la presenza di quest'ultimo, infatti, potrebbe aiutare non solo a rendere i viaggi più confortevoli per questi passeggeri, ma potrebbe anche prevenire il rischio di situazioni che potrebbero rappresentare un pericolo per la comunità viaggiante.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Così come il reg. (Ce) n. 1107/2006 (art. 11), anche il reg. 1177/2010 ha ritenuto fondamentale prevedere che il personale, anche quello “di fatto”, sia adeguatamente formato ed istruito con specifico riguardo alla disabilità e all’assistenza da prestare alla categoria delle p.m.r (art. 14)<sup>233</sup>.

I vettori e, se del caso, gli operatori dei terminali devono assicurare che: “a) il proprio personale, compreso il personale alle dipendenze di altre parti di fatto, che fornisce assistenza diretta alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta, abbia una formazione o istruzioni al riguardo, come descritto all’allegato IV, sezioni A e B; b) il proprio personale altrimenti responsabile della prenotazione e vendita dei biglietti o dell’imbarco e sbarco, compreso il personale alle dipendenze di altre parti di fatto, abbia una formazione o istruzioni al riguardo, come descritto all’allegato IV, sezione A; c) le categorie di personale di cui alle lettere a) e b) mantengano le proprie competenze ad esempio attraverso istruzioni o corsi di aggiornamento, ove opportuno”.

Come evidente dal contenuto dell’Allegato IV<sup>234</sup>, si tratta di una formazione diversamente modulata in relazione al contatto più o meno diretto che il personale abbia con la p.m.r., al pari di

---

<sup>233</sup> L’articolo 14, rubricato “formazione e istruzioni”, nel prevedere che i vettori e, se del caso, gli operatori dei terminali debbano stabilire procedure di formazione sulla disabilità, fa esplicitamente salve “la convenzione internazionale e il codice sugli standard di addestramento, certificazione e tenuta della guardia per i marittimi e la regolamentazione adottata in forza della convenzione riveduta per la navigazione del Reno e della convenzione relativa al regime della navigazione sul Danubio”.

<sup>234</sup> L’allegato IV, rubricato “Formazione sulla disabilità, comprese le istruzioni di cui all’articolo 14” prevede che la formazione sulla sensibilizzazione alla disabilità, comprese le istruzioni, includa: “A. la sensibilizzazione alle disabilità fisiche, sensoriali (uditive e visive), nascoste o di apprendimento e trattamento adeguato dei passeggeri che ne sono colpiti, compresa la capacità di distinguere fra le varie abilità delle persone con mobilità, orientamento o comunicazione ridotta, barriere cui devono far fronte le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta, comprese barriere attitudinali, ambientali/fisiche ed organizzative, cani da assistenza riconosciuti, loro ruolo ed esigenze, capacità di far fronte a situazioni inattese, capacità interpersonali e metodi di comunicazione con persone ipovedenti, ipovedenti o persone che soffrono di disturbi del linguaggio e persone con disabilità di apprendimento, conoscenza generale degli orientamenti dell’IMO riguardo alla raccomandazione sulla progettazione e la gestione di navi da passeggeri al fine di rispondere alle necessità degli anziani e delle persone con disabilità. B. la formazione sull’assistenza alla disabilità, comprese le istruzioni include ciò che segue: come aiutare gli utenti di sedie a rotelle a sedersi sulla sedia a rotelle e ad alzarsi, capacità di fornire assistenza alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta che viaggiano con un cane da assistenza riconosciuto, compresi il ruolo e le esigenze dei cani, tecniche per scortare passeggeri ipovedenti e per trattare e trasportare cani da assistenza riconosciuti, conoscenza dei tipi di attrezzature che possono assistere le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta e delle precauzioni da prendere nell’uso di tali attrezzature, uso delle attrezzature di assistenza all’imbarco e allo sbarco e conoscenza delle procedure adeguate di assistenza all’imbarco e allo sbarco che tutelano la sicurezza e la dignità delle persone con disabilità o delle persone a mobilità ridotta, consapevolezza della necessità di un’assistenza affidabile e professionale, nonché dell’eventualità che alcuni passeggeri con disabilità o alcuni passeggeri a mobilità ridotta provino sensazioni di vulnerabilità durante il viaggio a causa della loro dipendenza dall’assistenza, conoscenza delle tecniche di pronto soccorso”.



quanto già abbiamo osservato con riferimento al quanto previsto dall'art. 11 del reg. (Ce) n. 1107/2006.

Lascia perplessi l'utilizzo dell'inciso "se del caso" riferito alla formazione del personale degli operatori del terminale, che parrebbe attribuire un margine di discrezionalità all'operatore in merito all'opportunità di prevedere o meno la formazione del personale. Difatti, in assenza di ulteriori indicazioni riguardo ai "casi" in cui la formazione si renda necessaria anche per il personale dell'operatore del terminale, quest'ultimo parrebbe rimanere l'unico in grado di determinare quando sia necessario ricorrere a tale formazione. La ratio dalla previsione invece, dovrebbe essere proprio quella di garantire che il personale, tanto dei vettori quanto degli operatori dei terminali sia perfettamente in grado di comprendere e soddisfare la necessità di assistenza dei passeggeri disabili o a mobilità ridotta.

Parimenti, parrebbe togliere "forza" alla disposizione, l'inciso "ove opportuno" riferito alle istruzioni o ai corsi di aggiornamento previsti dall'ultimo paragrafo della disposizione.

## **10. La responsabilità per la perdita ed il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità ed altre attrezzature specifiche**

L'ultima disposizione del capo riservato alle misure specifiche in materia di tutela della p.m.r., l'articolo 15, disciplina il risarcimento previsto per le "attrezzature per la mobilità" o "altre attrezzature specifiche", disponendo che: "1. Il vettore e l'operatore del terminale sono responsabili del 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. La colpa o la negligenza del vettore si presume quando i danni sono stati causati da un incidente marittimo"<sup>235</sup>. A mente dello stesso articolo, la misura del risarcimento previsto per la

---

<sup>235</sup> Ai sensi dell'art. 3 lett. u) sono ricomprese nella definizione di sinistro marittimo le ipotesi di naufragio, capovolgimento, collisione o incaglio della nave, esplosione, incendio a bordo o un difetto della nave. Sul punto, M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, p. 795 nota come a definizione 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" non assuma 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. Mentre, con riguardo al 15.1, relativo al risarcimento delle perdite e danni subiti dalle attrezzature per la mobilità di

perdita o il danneggiamento colpevole dell'attrezzatura corrisponde "al valore di sostituzione dell'attrezzatura in questione o, se del caso, ai costi di riparazione". Inoltre, dovrà essere compiuto "ogni sforzo per fornire rapidamente un'attrezzatura temporanea sostitutiva, che rappresenta un'alternativa adeguata".

Il danneggiato è quindi gravato dell'onere di dimostrare che l'evento dannoso è imputabile a colpa o negligenza del vettore o dell'operatore del terminale<sup>236</sup> ma per quanto concerne il vettore, la colpa o la negligenza si presumeranno nel caso in cui si sia verificato un sinistro marittimo.

Per «sinistro marittimo» il regolamento intende il naufragio, il capovolgimento, la collisione o l'incaglio della nave, un'esplosione o un incendio a bordo o un difetto della nave (art. 3 lett. u).

A prima vista questa disposizione sembrerebbe più favorevole per la p.m.r. di quanto non lo sia la già analizzata previsione recata in materia dall'art. 12 del reg. (Ce) n. 1107/2006 per la mancanza dell'applicabilità dei limiti risarcitori.

Tuttavia, l'articolo dispone anche che "i paragrafi 1 e 2 non si applicano laddove si applichi l'articolo 4 del regolamento (Ce) n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente"<sup>237</sup>.

persone disabili, dal momento che si precisa che la colpa del vettore si presume quando i danni provengono da "incidente marittimo" ben si sarebbe potuto, a parere dell'Autrice, "precisare quali eventi rappresentano un incidente marittimo, senza inserire la definizione di sinistro marittimo nell'elenco di cui all'art. 3".

<sup>236</sup> A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone. La disciplina dell'unione europea*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, 2011, Milano, 574-575.

<sup>237</sup> Regolamento (Ce) N. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente, in G.U.C.E n. L 131 del 28 maggio 2009. L'articolo 4 del reg. (Ce) n. 392/2009 rubricato "Risarcimento per ausili alla mobilità o altre apparecchiature specifiche" dispone che "in caso di perdita o di danni ad ausili alla mobilità o ad altre apparecchiature specifiche utilizzate da un passeggero a mobilità ridotta, la responsabilità del vettore è disciplinata dall'articolo 3, paragrafo 3, della Convenzione di Atene. Il risarcimento corrisponde al valore di sostituzione dell'apparecchiatura in questione o, se del caso, ai costi di riparazione. A sua volta, l'art. 3 paragrafo 3 della Convenzione d'Atene del 13 dicembre 1974 relativa al trasporto per mare di passeggeri e dei loro bagagli, come modificata dal Protocollo di Londra del 1 novembre 2000, dispone che: "Il vettore è responsabile dei danni derivanti dalla perdita o dal danneggiamento del bagaglio a mano se l'evento dannoso è imputabile a sua colpa o negligenza. La colpa o la negligenza del vettore si presume quando i danni sono stati causati da un incidente marittimo". Sulla Convenzione di Atene del 1974 ed al Protocollo di Londra del 2002 si veda F. BERLINGERI, *L'adozione del Protocollo 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 sul trasporto per mare di passeggeri e loro bagagli*, in *Il Diritto marittimo*, 2002, p.1498; F. BERLINGERI, *Le Convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione*, Milano, 2009, p. 1131; 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 *Diritto dei Trasporti*, 2003, p. 337. Sul Regolamento (CE) 392/2009 si veda M. L. DE

In virtù del reg. (Ce) n. 392/2009 l'operatività della normativa uniforme si estende anche ai traffici interni ad un singolo Stato membro, ai quali la Convenzione non si applicherebbe ex proprio vigore. Tuttavia, è bene segnalare la sfera di competenza del reg. (Ce) n. 392/2009 è limitata dall'art. 2 alla disciplina dei trasporti effettuati con navi appartenenti alle classi A e B, come definite dalla Direttiva 98/18/Ce all'articolo 4. Inoltre, il regime transitorio delineato dall'art. 11 prevedeva che gli Stati membri potessero scegliere di differire l'applicazione del regolamento fino al 31 dicembre 2016 per le navi appartenenti alla classe A, mentre per le navi di classe B il termine veniva individuato nel al 31 dicembre 2018.

Ebbene, è stato rilevato<sup>238</sup> che l'espressa previsione della prevalenza, ove applicabile, della disciplina di cui all'art. 4 del Regolamento (Ce) n. 392/2009, non rende la tutela fornita dall'art. 15 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.

## 11. La tutela del passeggero in caso di interruzione e cancellazione del viaggio

Il Regolamento in esame prevede 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<sup>239</sup>. A differenza del settore aeronautico, nel cui ambito il regolamento

---

GONZALO, *la responsabilità del vettore marittimo di persone dal codice della navigazione al Regolamento (Ce) 392/2009*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, 756; F. BERLINGERI, *The Athens Convention on the Carriage of Passengers and their luggage by Sea and the European Parliament Regulation (EC) no. 392/2009*, in *Il Diritto marittimo*, 2011, p. 1125; M.M. COMENALE PINTO, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in AA.VV. *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, p. 385.

<sup>238</sup> Cfr. S. ZUNARELLI, *Il regolamento (Ue) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, p. 779. In merito all'applicazione del reg. (Ce) n. 392/2009 e del suo campo di applicazione, si riporta, inoltre, quanto osservato da M. M. COMENALE PINTO, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, I, Genova, 2010, pag. 393. secondo l'Autore le limitazioni previste presentano ricadute inevitabili sulla condizione del passeggero, il quale "può non sapere, prima di imbarcarsi, e magari nemmeno dopo, a quale tipologia di nave appartenga il mezzo di cui si serve il vettore per dare esecuzione al trasporto e, ammesso che lo sappia, è tutt'altro che certo che possa avere consapevolezza delle conseguenze, lì dove non sia tutelato da un obbligo di informazione adeguato".

<sup>239</sup> Al considerando numero 12 del presente Regolamento si legge "I passeggeri dovrebbero essere adeguatamente informati in caso di cancellazione o ritardo di un servizio passeggeri o di una crociera. Tali informazioni dovrebbero aiutare i passeggeri a prendere le misure del caso e, se necessario, a ottenere informazioni circa i collegamenti alternativi?". A riguardo però, si deve tener presente che nel considerando numero 20 viene espressamente disposto che il regolamento non incida "sui diritti dei passeggeri definiti dalla direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 Giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso". Il presente regolamento non dovrebbe applicarsi nei casi di

CE 261/2004 dedica specifica tutela anche all'ipotesi del negato imbarco, il regolamento 1177/2010 omette di considerare tale ipotesi in termini generali, ma ne prevede alcuni effetti solo con riferimento alla posizione del passeggero disabile<sup>240</sup>.

Nel regolamento manca una definizione di “cancellazione” della partenza della nave, conseguentemente nessuna norma chiarisce se la nozione di cancellazione si riferisca esclusivamente all'ipotesi in cui la partenza non sia avvenuta ovvero se essa comprenda anche il caso in cui il mezzo sia partito, ma sia stato successivamente costretto a fare ritorno nel porto di partenza.

La questione è stata di recente sottoposta in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia<sup>241</sup>, in ordine all'ipotesi di cancellazione del volo, ma le motivazioni espone dalla Corte sono suscettibili di trovare applicazione anche nel settore marittimo.

Data la stretta interrelazione che lega la nozione di cancellazione del volo e quella di itinerario, (che è stato definito dalla Corte come il percorso che l'aereo effettua dall'aeroporto di partenza a quello di destinazione, secondo una determinata tempistica), il trasporto potrà definirsi “effettuato” solo quando l'aereo abbia raggiunto la sua destinazione pattuita dal medesimo itinerario, essendo insufficiente a tal fine la semplice partenza del volo programmato. Pertanto potrà essere considerato cancellato quel volo in cui, pur dopo l'inizio dell'esecuzione del trasporto, il mezzo sia stato costretto a fare rientro all'aeroporto di partenza<sup>242</sup>.

Qualora la partenza della nave sia stata cancellata<sup>243</sup> oppure sia stato maturato un ritardo eccedente i novanta minuti rispetto all'orario di avvio del viaggio convenuto, il Regolamento

*cancellazione di un “viaggio tutto compreso” per motivi diversi dalla cancellazione del servizio passeggeri o della crociera”.*

<sup>240</sup> Sul punto M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, p. 793: “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 aereo, unica modalità in cui, non casualmente, il negato imbarco è accuratamente disciplinato. Dunque, in questo caso, la difformità di disciplina trova ragion d'essere nelle peculiarità delle singole modalità di trasporto”.

<sup>241</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 13 ottobre 2011, *Aurora Sousa Rodríguez c. Air France SA.*, C 83/10, in *GUUE* del 3.12.2011, C 355, p. 4.

<sup>242</sup> Sul punto M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Il Diritto marittimo*, 2012, 795 e 796. L'Autrice nota come, invece, 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. l) e ricorda come sia stata proprio questa formulazione chiara della definizione ad originare i dubbi hanno condotto alla pronuncia della Corte. L'Autrice conclude: “*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*”.

<sup>243</sup> A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., p. 575, osserva che La «cancellazione del servizio di trasporto» si sostanzia in un atto del vettore i cui effetti si riverberano, nella forma dell'ina-

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

(UE) n. 1177/2010 pone a carico del vettore marittimo l'obbligo di garantire determinate forme di assistenza a favore degli utenti-consumatori, al fine di limitarne i fastidi patiti (art. 17)<sup>244</sup>.

In primo luogo, l'art. 17.1 del Regolamento (Ue) n. 1177/2010 pone a carico del vettore l'obbligo di offrire gratuitamente, a favore dei passeggeri in partenza dai terminali portuali, “*spuntini, pasti o bevande in congrua relazione alla durata dell’attesa, purché siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti*” (art. 17.1).

Si ritiene che tale ultimo inciso possa avere l'effetto di affievolire la tutela del passeggero nei casi in cui “in considerazione della peculiare ubicazione e delle carenze strutturali/funzionali che possono connotare talune stazioni marittime, la disponibilità di strutture di ristorazione collocate nell'ambito della realtà portuale o nei pressi della stessa si riveli scarsa o comunque insufficiente, e quindi tale da non consentire ai vettori di predisporre l'adeguata assistenza imposta dal Regolamento”<sup>245</sup>.

È stato posto in evidenza che gli obblighi di assistenza delineati dall'art. 17.1 del Regolamento in esame, hanno un contenuto decisamente più ristretto rispetto a quelli che la corrispondente legislazione comunitaria contempla e riconosce a favore dei soggetti fruitori del servizio di trasporto aereo<sup>246</sup>.

Infatti, sulla base della formulazione letterale della norma, l'assistenza al passeggero marittimo, a differenza di quella offerta a favore dell'utente del trasporto aereo dall'art. 9 del regolamento (CE) n. 261/2004, non si estende sino a ricomprendere il diritto di effettuare “a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telefax, fax o posta elettronica” durante il periodo di attesa.

dempimento assoluto, su tutti indistintamente i passeggeri destinati ad essere trasportati sulla medesima nave in esecuzione di un determinato servizio trasporto. In sostanza “*deve costituire una forma di inesecuzione del servizio programmato nei confronti dell’utenza del trasporto. In questa ipotesi rimane sostanzialmente indifferente il comportamento tenuto da ciascun passeggero, dal momento che la qualificazione spersonalizzata del provvedimento del vettore, che colpisce indistintamente tutti i passeggeri, finisce per consentire a questi ultimi, ove esistano i presupposti (evidentemente anche contrattuali) di ricorrere alle forme di tutela previste nell’ipotesi di inesecuzione della prestazione di trasporto, rilevando la considerazione individuale di ciascun passeggero solo con riferimento alla identificazione del danno risarcibile eventualmente reclamato dal passeggero singolarmente considerato*”.

<sup>244</sup> La norma richiamata nel testo non trova applicazione nei confronti dei «passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento» (art. 20.1). Con specifico riferimento al settore del trasporto aereo, la dottrina ha inquadrato il diritto del passeggero colpito dal disservizio del trasporto a ricevere le specifiche forme di assistenza, accordate al medesimo *ex lege*, quale misura attuativa degli obblighi di protezione posti a carico del vettore (L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., p. 369) oppure quale forma di rimedio propriamente risarcitorio (S. GIACOBBE, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*, in M. DEIANA (a cura di), *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, cit., p. 152).

<sup>245</sup> S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo*, cit., p. 223.

<sup>246</sup> S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, *op. ult. cit.*, p. 223.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Il Regolamento non motiva le ragioni di una simile scelta. Sul punto si è osservato come, “*se da un lato è vero che, in virtù del progresso tecnologico, lo sviluppo diffuso dei dispositivi di telefonia mobile induce la quasi totalità dei soggetti a privilegiare l’impiego degli strumenti di comunicazione individuali, declinando l’utilizzo di quelli collocati in luoghi pubblici, occorre d’altra parte evidenziare come il diritto di accedere gratuitamente (anche mediante il rimborso dei costi autonomamente sostenuti, e peraltro considerevoli in caso di tariffe roaming internazionale) a servizi di comunicazione rivelatisi necessari ed urgenti, in quanto compiuti in occasione di un viaggio la cui partenza, per varie ragioni, sia stata cancellata o ritardata, dovrebbe tuttavia essere riconosciuto, a prescindere dalla tipologia del mezzo di trasporto impiegato, a favore di qualsiasi passeggero, ivi compreso quello marittimo*”<sup>247</sup>.

Qualora l’impedimento alla partenza della nave comporti la necessità di un pernottamento pari ad una o più notti, il passeggero marittimo ha diritto ad una sistemazione gratuita ed adeguata, a bordo o a terra, nonché al trasferimento tra il terminal portuale ed il luogo di sistemazione, oltre agli spuntini, ai pasti o alle bevande (art. 17.2)<sup>248</sup>.

La norma precisa che il passeggero ha diritto a tale forma di assistenza solo «ove ciò sia fisicamente possibile».

Anche in tale ipotesi, sulla base di detto ultimo inciso, le caratteristiche strutturali e funzionali che connotano le singole realtà portuali parrebbero ostare ad una piena attuazione dei diritti che il Regolamento (UE) n. 1177/2010 riconosce a favore dei passeggeri marittimi, specie ove si consideri che né le stazioni marittime (per carenza di strutture ricettive nel proprio ambito),

---

<sup>247</sup> S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, *op. ult. cit.*, p. 224.

<sup>248</sup> Si noti che nel considerando numero 13 viene specificato che “una sistemazione adeguata per i passeggeri non deve necessariamente comprendere stanze di albergo, ma può anche comprendere qualsiasi altra sistemazione disponibile, a seconda in particolare delle circostanze relative a ogni situazione specifica, ai veicoli dei passeggeri, alle caratteristiche della nave. A tale proposito e in casi debitamente giustificati e in circostanze straordinarie e urgenti, i vettori dovrebbero poter beneficiare appieno delle strutture pertinenti disponibili, in cooperazione con le autorità civili. Il concetto di “circostanza eccezionale” viene chiarito nel Considerando immediatamente successivo, con una elencazione molto vasta di situazioni che non hanno, nemmeno in questo caso, portata esclusiva. Vengono menzionati “le calamità naturali come incendi e terremoti, gli attentati terroristici, le guerre e i conflitti armati militari e civili, le insurrezioni, le confische militari o illegali, i conflitti tra le parti sociali, lo sbarco di persone ammalate, ferite o decedute, le operazioni di ricerca o salvataggio in mare o nelle acque interne, le misure necessarie a tutela dell’ambiente, le decisioni prese dagli organi di gestione del traffico o dalle autorità portuali o le decisioni adottate dalle autorità competenti in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché per rispondere ad esigenze di trasporto urgenti.” Importante a riguardo anche la precisazione di cui al diciannovesimo considerando, che rileva come “La Corte di Giustizia dell’Unione europea ha già stabilito che i problemi all’origine della cancellazione o ritardo possono essere considerati come circostanze eccezionali solamente se derivano da eventi che non sono inerenti al normale esercizio dell’attività del vettore in questione e sfuggono al suo effettivo controllo. Occorre sottolineare che le condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave vanno naturalmente al di là del controllo effettivo del vettore”.



né la nave (in presenza, per esempio, di condizioni meteo-marine avverse<sup>249</sup>) potrebbero consentire una adeguata o sicura sistemazione dei passeggeri.

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 “purché siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti” e “allorché sia fisicamente possibile”<sup>250</sup>.

Va rilevato che, nel caso delineato in cui si renda necessario il pernottamento per una o più notti, la tutela del passeggero marittimo risulta comunque inferiore rispetto a quella riconosciuta in favore del passeggero aereo, e ciò per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, il reg. (UE) n. 1177/2010 accorda al vettore la facoltà di limitare, per ciascun passeggero, il costo complessivo della sistemazione a terra (escluso il trasporto tra il terminal portuale e il luogo di sistemazione), ad una cifra di 80 euro a notte, e per un massimo di tre notti (art. 17.2), con ciò distinguendosi dal Regolamento (CE) n. 261/2004, il quale non contempla alcuna analoga forma di limitazione quantitativa.

Inoltre, se nell'ambito del settore del trasporto aereo è contemplato un diritto incondizionato del passeggero all'assistenza a proprio favore in caso di partenze ritardate o cancellate (art. 17 Reg. (CE) n.261/2004), il Regolamento (UE) n. 1177/2010, per contro, contempla talune ipotesi in cui il passeggero non ha diritto al vitto e all'alloggio gratuiti.

In particolare, il vettore non è tenuto a garantire l'assistenza a favore dei passeggeri marittimi nelle forme descritte quando questi ultimi siano stati informati della cancellazione o del ritardo prima dell'acquisto del biglietto di passaggio ovvero la cancellazione o il ritardo non siano dipesi da fatto proprio del medesimo passeggero (art. 20.2).

Viene ugualmente meno il diritto del passeggero di ricevere gratuitamente il vitto, e ove necessario, l'alloggio qualora il vettore provi che la cancellazione o il ritardo della partenza sono stati provocati da condizioni meteorologiche pregiudizievoli per un sicuro funzionamento della nave (art. 20.3). Peraltro, anche a fronte della verifica di condizioni meteorologiche avverse e di circostanze eccezionali, il vettore non è esonerato dall'obbligo di garantire l'assistenza del passeggero. Infatti, in caso di condizioni meteorologiche avverse, il passeggero perde il diritto ad

---

<sup>249</sup> Nel Considerando numero 17 del regolamento si chiarisce che le condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave, dovrebbero comprendere i forti venti, il mare agitato, forti correnti, presenza pericolosa di ghiaccio e livelli di acqua estremamente alti o bassi, uragano, tornado e inondazioni. Il Considerando non ha però pretese di esaustività nell'elencazione delle circostanze ricomprese nella nozione.

<sup>250</sup> Così S. ZUNARELLI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare*, cit., p. 784.

ottenere una sistemazione notturna (che deve invece essere garantita qualora sopraggiungano circostanze eccezionali di natura differente), ma conserva il diritto a ricevere pasti e bevande.

La dottrina<sup>251</sup> ritiene che la disciplina in commento, pur essendo sicuramente meno favorevole all'utente rispetto a quella vigente nel settore del trasporto aereo per le ragioni già analizzate, abbia comunque rafforzato sensibilmente la tutela del passeggero marittimo rispetto alla legislazione di diritto interno, la quale, come abbiamo visto, diversifica la tutela del passeggero sulla base del singolo evento impeditivo verificatosi.

In caso di cancellazione o di maturato ritardo del servizio di trasporto superiore ai 90 minuti rispetto all'orario di partenza pattuito, il passeggero ha il diritto di scegliere se dare ugualmente esecuzione al contratto, mediante la fruizione di un trasporto alternativo alla destinazione finale, non appena possibile e senza il pagamento di alcun supplemento integrativo<sup>252</sup>, oppure risolvere il vincolo negoziale, avendo in tal caso diritto al rimborso del biglietto ed eventualmente al ritorno gratuito al primo punto di partenza non appena possibile (art. 18). Bisogna sottolineare che la questa norma non trova applicazione, ai sensi dell'art. 20.1, nei confronti dei "passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo che per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento".

Fermo restando il diritto al trasporto, «i passeggeri possono chiedere al vettore una compensazione economica in caso di ritardo all'arrivo alla destinazione finale» (art. 19)<sup>253</sup>.

Quello in esame è forse l'unico caso in cui la disciplina posta nell'ambito del contratto di trasporto marittimo si rivela più favorevole rispetto a quella posta per la modalità di trasporto aerea: il Regolamento (CE) n. 261/2004 non accorda espressamente al passeggero il diritto di ricevere, da parte del vettore aereo, una compensazione pecuniaria nelle ipotesi di ritardo, circoscrivendone l'operatività alle sole ipotesi di negato imbarco e di cancellazione del volo (art. 5)<sup>254</sup>.

---

251 S. ZUNARELLI- A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., p. 226.

252 L'art. 18 non impone l'utilizzo di una nave appartenente alla medesima compagnia di navigazione marittima, con la conseguenza che le imprese di trasporto marittimo avranno la facoltà di pervenire alla stipulazione di accordi di reciprocità, i quali, in caso di necessità, consentano di riavviare i passeggeri a fronte di un prezzo di passaggio ragionevole.

253 Dall'ambito di applicazione della norma richiamata nel testo sono esclusi i «passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento» (art. 20.1), nonché i passeggeri di crociere in partenza da un porto situato nel territorio di uno Stato membro (art. 2.1, lett. c). Preme rilevare come, con specifico riguardo alla tutela dei diritti dei passeggeri che viaggiano su autobus, il Regolamento (UE) n. 181/2011 non contempli espressamente alcun diritto dell'utente ad una compensazione pecuniaria, e ciò relativamente a tutte le ipotesi di impedimento al trasporto specificamente disciplinate (cancellazione o ritardo alla partenza).

254 Pare opportuno segnalare come l'art. 5 del Regolamento (CE) n. 261/2004 sia stato interpretato in

Nella Comunicazione della Commissione (COM/2011/0898 def.), viene chiarito come detta compensazione «mira a mitigare il disagio sopportato da tutti i passeggeri, anche garantendo ai passeggeri un aiuto minimo all'arrivo per consentire loro di affrontare il disagio immediato causato dal forte ritardo non previsto, in modo analogo all'assistenza cui hanno diritto in caso di ritardo alla partenza».

La facoltà del passeggero di chiedere la suddetta compensazione economica è subordinata al solo presupposto del ritardato arrivo di costui presso il luogo di destinazione convenuto. Non rileva invece, ai fini dell'esercizio della facoltà, la natura dell'evento impeditivo il quale abbia rappresentato la causa del ritardo stesso.

Sia le ipotesi di cancellazione che quelle di esecuzione ritardata del trasporto saranno idonee a far sorgere il diritto alla compensazione, qualora l'una o l'altra circostanza abbia causato il ritardo del passeggero nell'arrivo presso il luogo di destinazione convenuto.

Proseguendo nel raffronto tra la disciplina dettata dal regolamento (UE) n. 1177/2010 e di quella vigente nell'ambito del trasporto aereo, rileviamo altre differenze significative.

In particolare, mentre l'art. 7 del Regolamento (CE) n. 261/2004 individua specificamente gli importi, calcolati sulla base della distanza della tratta aerea, che i passeggeri hanno diritto di percepire in caso di negato imbarco o di cancellazione del volo, l'art. 19 del Regolamento in parola, contiene una previsione assai più astratta ed approssimativa, limitandosi a disporre che «la compensazione economica è calcolata in relazione al prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio passeggeri in ritardo», e prevedendo che l'ammontare minimo sia commisurato alla durata del ritardo<sup>255</sup>.

---

maniera estensiva da parte della giurisprudenza comunitaria, il cui atteggiamento si è rivelato incline a riconoscere il diritto alla compensazione pecuniaria anche nelle ipotesi di ritardo prolungato del volo. In particolare la Corte di Giustizia con la sentenza 19 novembre 2009, nelle cause riunite C-402/07 *Sturgeon Condor Flugdienst GmbH* e C-432/07 *Böck-Air France* (in *Dir. trasp.*, 2010, 113 e in *G.U.C.E.*, C 24 del 30 gennaio 2010, p. 4), ha affermato che «gli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che i passeggeri di voli ritardati possono essere assimilati ai passeggeri di voli cancellati ai fini dell'applicazione del diritto alla compensazione pecuniaria e che essi possono pertanto reclamare il diritto alla compensazione pecuniaria previsto dall'art. 7 di tale regolamento quando, a causa di un volo ritardato, subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore, ossia quando giungono alla loro destinazione finale tre ore o più dopo l'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo». I giudici comunitari hanno tuttavia precisato che «un siffatto ritardo non implica il diritto alla compensazione pecuniaria per i passeggeri se il vettore aereo è in grado di dimostrare che il ritardo prolungato è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso, ossia circostanze che sfuggono all'effettivo controllo del vettore aereo». Per la giurisprudenza italiana pronunciatasi nella medesima linea cfr. G. Pace Bari 19 aprile 2010, in *Dir. tur.*, 3/2001, 73.

255 A norma dell'art. 19.1 «il livello minimo di compensazione economica è pari al 25% del prezzo del biglietto per un ritardo di almeno: a) un'ora in un servizio regolare fino a quattro ore; b) due ore in un

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

In tal modo la norma trascura di definire la quantificazione esatta della compensazione dovuta, il cui calcolo, come è stato messo in luce<sup>256</sup>, resta condizionato dalla sussistenza di circostanze soggettive e mutevoli quali il prezzo di passaggio convenuto e il tempo del ritardo maturato.

Il Regolamento (UE) n. 1177/2010 individua specifiche cause che sollevano il vettore dall'obbligo di soddisfare le eventuali richieste di compensazione economica formulate.

Il regolamento 1177/2010 ha infatti recepito il principio espresso dalle sentenze emesse dalla Corte di Giustizia<sup>257</sup>, le quali, interpretando le disposizioni del regolamento 261/2004 sul negato imbarco, la cancellazione del volo ed il ritardo rilevante nel trasporto aereo di persone, hanno stabilito che il diritto alla compensazione viene meno quando il vettore dimostri che il ritardo è stato provocato da circostanze eccezionali che non si sarebbero potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso, ossia circostanze che sfuggono all'effettivo controllo del vettore.

Muovendo dai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, il legislatore comunitario ha stabilito che il vettore possa esimersi dal pagamento della compensazione provando che la cancellazione o il ritardo siano stati provocati da condizioni meteorologiche pregiudizievoli per il funzionamento sicuro della nave o siano dipesi da circostanze straordinarie ostative alla esecuzione del servizio passeggeri, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli del caso (art. 20.4)<sup>258</sup>.

servizio regolare di più di quattro ore ma non superiore a otto ore; c) tre ore in un servizio regolare di più di otto ore ma non superiore a ventiquattro ore; oppure d) sei ore in un servizio regolare superiore a ventiquattro ore. Se il ritardo supera il doppio del tempo indicato alle lettere da a) a d) la compensazione economica è pari al 50% del prezzo del biglietto».

<sup>256</sup> S. ZUNARELLI- A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., p. 229.

<sup>257</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 22 dicembre 2008, causa C 459/07, *Wallenti-Hermann*, FI, IV, 116, e DT, 2008, 808, e la sentenza 19 novembre 2009 cause riunite C 402/07, *Sturgeon-Condor Flug- dienst GmbH*, e C 432/07 *136ck-Air France*, FI 2010, IV, 325 ss. e DT, 2010, 113. In particolare, i giudici comunitari hanno affermato che il diritto alla compensazione pecuniaria previsto dal Regolamento (CE) n. 261/2004 non può essere riconosciuto a favore del passeggero «se il vettore aereo è in grado di dimostrare che il ritardo prolungato è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso, ossia circostanze che sfuggono all'effettivo controllo del vettore aereo», precisando poi che «un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che comporta la cancellazione o il ritardo di un volo non rientra nella nozione di “circostanze eccezionali” ai sensi di tale disposizione, a meno 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”.

<sup>258</sup> La previsione analoga contenuta nel Regolamento (CE) n. 261/2004 tuttavia non offre una definizione precisa delle condizioni meteorologiche pregiudizievoli menzionate nel considerando n. 14, ma solo delle circostanze straordinarie richiamate nello stesso considerando e nel considerando n. 12. Il Regolamento n. 261/2004 include nel novero delle circostanze eccezionali le “improvvisi carenze del volo sotto il profilo della sicurezza”. L'espressione, di per sé molto ambigua, è stata sottoposta al vaglio della

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Il passeggero marittimo perde inoltre la facoltà di chiedere una compensazione pecuniaria anche nelle ipotesi in cui il medesimo sia stato informato del ritardo prima dell'acquisto del biglietto di passaggio ovvero qualora il ritardo sia stato causato da fatto proprio (art. 20.2). Il vettore dovrà fornire la difficile prova che il passeggero, al momento dell'acquisto del biglietto fosse già a conoscenza, (conoscenza effettiva, non semplice conoscibilità), della cancellazione o del ritardo. Sul passeggero non grava alcun onere di attivarsi per ottenere informazioni circa la regolare effettuazione del servizio; una volta acquistato il biglietto, solo la sopravvenienza di circostanze eccezionali è idonea a pregiudicare l'affidamento riposto nell'effettivo e regolare svolgimento della prestazione.

I vettori hanno poi la facoltà di introdurre una soglia minima del prezzo di passaggio, che non può eccedere i 6 euro, al di sotto della quale la compensazione economica non è dovuta (art. 19.6).

Il Regolamento (UE) n. 1177/2010, diversamente dal Regolamento (CE) n. 261/2004, individua espressamente il termine, un mese dalla presentazione della relativa domanda, entro cui il vettore è tenuto a soddisfare le richieste di compensazione pecuniarie ricevute (art. 19.5). Gli effetti che potrebbero discendere dall'inosservanza del termine suddetto non sono però espressamente stabiliti.

La compensazione economica effettuata in danaro, che costituisce la forma ordinaria di pagamento secondo il Regolamento n. 261/2004, è prevista dal Regolamento n. 1177/2010 soltanto su espressa richiesta del passeggero potendo essere altrimenti corrisposta «mediante buoni e/o altri servizi» (art.19.5).

Si è già avuto modo di chiarire, inoltre, che il diritto al risarcimento del danno, sul piano del diritto interno, è accordato sia al passeggero che abbia deciso di dare esecuzione al contratto, sia a quello che abbia preferito risolvere il vincolo negoziale.

È fondamentale tenere presente che, sulla base di quanto disposto dall'art. 21 del Regolamento (UE) n. 1177/2010, secondo cui «le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicato il diritto dei passeggeri di rivolgersi ai tribunali nazionali, secondo la legislazione

---

Corte di Giustizia, con riferimento alla peculiare ipotesi del guasto di carattere tecnico (Corte di Giustizia 22 dicembre 2008, C-549/07 in *Diritto dei trasporti*, 2009, p. 801). A giudizio della Corte, risolvere un problema tecnico causato da una carenza nella manutenzione di un apparecchio deve quindi essere considerato inerente al normale esercizio dell'attività del vettore aereo. Di conseguenza, problemi tecnici emersi in occasione della manutenzione degli aeromobili, o a causa di una carenza di manutenzione, di per sé non possono costituire «circostanze eccezionali» ex art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004". La formulazione non è stata ripetuta nel testo del Regolamento 392/2009.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

nazionale, per ottenere risarcimenti connessi a perdite dovute a cancellazione o ritardo dei servizi di trasporto».

In virtù del suddetto art. 21, dunque, il passeggero marittimo potrà ritenersi legittimato ad adire le Autorità giudiziarie italiane al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa di un servizio di trasporto cancellato o ritardato per ragioni ascrivibili a fatto proprio del vettore (*ex* artt. 403, co. 3, 404, co. 3, e 408 c. nav.), nonché di quelli conseguenti ad una partenza viceversa cancellata dal vettore per giustificati motivi (*ex* art. 403, co. 3, c. nav.).

Posto che il legislatore non ha ancora attuato alcuna forma di coordinamento tra la normativa nazionale e quella comunitaria, per il momento è possibile unicamente ipotizzare che si intervenga in modo analogo rispetto a quanto avvenuto in ambito aereo, con il già citato D.Lgs. n. 96/2005.

Laddove il legislatore intendesse operare secondo lo schema del rinvio non dovrebbero sussistere particolari problemi di coordinamento, dal momento che, come vedremo, la Convenzione di Atene del 1974, quale emendata dai successivi Protocolli di modifica e recepita in ambito comunitario ad opera del Regolamento (CE) n. 392/2009, non detta disposizioni in ordine al regime di responsabilità del vettore per i danni da ritardo arrecati ai passeggeri marittimi.

Oltre alla responsabilità derivante dall'inadempimento in base alle regole generali, l'art. 21 lascia impregiudicata la facoltà di agire per ottenere il risarcimento del danno in base alla direttiva 90/314/Cee. Ciò significa che nel caso in cui il viaggio tutto compreso venga annullato a causa della cancellazione del servizio marittimo, il turista può rivolgersi sia al vettore (o comunque agli altri legittimati passivi) per ottenere il rimborso del corrispettivo pagato, ovvero all'operatore turistico.

## **12. L'istituzione di un Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (Ue) n. 1177/2010: l'inoltro dei reclami e il procedimento sanzionatorio**

Ulteriori previsioni che riflettono notevoli risvolti pratici anche in ordine ai diritti delle persone a mobilità ridotta sono contenute nel capo IV del reg. (Ue) n. 1177/2010, rubricato "norme generali su informazioni e reclami". In particolare, l'articolo 24 pone in capo ai vettori e agli operatori dei terminali l'istituzione di meccanismi accessibili per il trattamento dei reclami in ordine alle presunte violazioni dei diritti e degli obblighi disciplinati dal reg. (Ue) n. 1177/2010. Il secondo paragrafo della disposizione in esame disciplina modi e tempi della presentazione del

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



reclamo da parte del passeggero e della risposta del vettore o dell'operatore del terminale, prevedendo che: “qualora un passeggero che rientra nell'ambito del presente regolamento desideri presentare un reclamo al vettore o all'operatore del terminale, lo trasmette entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio. Entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore o l'operatore del terminale notifica al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame. Il tempo necessario per rispondere definitivamente non supera i due mesi dal ricevimento di un reclamo”.

L'articolo seguente prevede, inoltre, la designazione per ogni stato membro di un Organismo nazionale (ONA), indipendente da interessi commerciali, preposto all'esecuzione del regolamento e all'adozione dei provvedimenti necessari al fine di garantirne il rispetto.

L'opportuna previsione del requisito dell'“indipendenza” dell'ONA, non si ritrova nel reg. (Ce) n. 1107/2006 ma è presente sia nel reg. (Ce) n. 1371/2007 che nel reg. (Ue) n. 181/2011. La disposizione prevede la facoltà per il passeggero di presentare un reclamo in merito a presunte infrazioni al presente regolamento, conformemente alla legislazione nazionale, all'ONA designato ai sensi del §1 del medesimo articolo o ad un ulteriore organismo competente che sia stato designato dallo Stato membro. È esplicitamente previsto che l'ONA o l'organismo altrimenti competente debbano fornire al passeggero una motivata risposta al reclamo “entro un termine ragionevole”.

Al riguardo, il regolamento concede allo Stato membro di prevedere che: “in un primo tempo il passeggero trasmetta il reclamo di cui al presente regolamento al vettore o all'operatore del terminale; e/o che l'organismo nazionale preposto all'esecuzione o altro organismo competente designato dagli Stati membri funga da organo di appello per reclami irrisolti ai sensi dell'articolo 24”; fermo restando che qualora uno Stato membro abbia optato per l'esonero di alcuni servizi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4<sup>259</sup>, quest'ultimo dovrà in ogni caso predisporre un meccanismo analogo ai fini della tutela dei diritti dei passeggeri.

In questa disposizione si rinviene una differenza con quanto previsto in merito nel reg. (Ce) n. 1007/2006. In quest'ultimo, infatti, non si rinviene alcun margine discrezionale per gli Stati membri, poiché il reclamo riguardante le presunte infrazioni del regolamento, ai sensi dell'art. 15 §2 del medesimo regolamento, può essere presentato all'ONA o altro organismo

---

<sup>259</sup> L'articolo 2 § 4 prevede che: “Gli Stati membri possono esonerare dall'applicazione del presente regolamento i servizi passeggeri previsti dagli obblighi di servizio pubblico o da contratti di servizio pubblico o dai servizi integrati, purché i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano garantiti in modo comparabile dalla legislazione nazionale”.

competente solo “qualora la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta non riesca a ottenere soddisfazione” presentando un reclamo al vettore o all’operatore aeroportuale.

Risulta strettamente correlata con l’istituzione degli ONA la previsione di un dovere di cooperazione tra gli organismi preposti all’esecuzione, consistente in uno scambio di informazioni e buone prassi al fine di favorire un’applicazione coerente del regolamento, coadiuvati in tali compiti dalla stessa Commissione (art. 27).

Coerentemente alla necessità enunciata nel considerando 26, il reg. (Ue) n. 1177/2010 prevede, all’articolo 28, l’obbligo per gli Stati membri di stabilire un sistema sanzionatorio effettivo, proporzionato e dissuasivo per le infrazioni del regolamento, completato dalla previsione dell’adozione di tutte le misure necessarie a garantire la corretta applicazione dello stesso.

Ebbene, attraverso il d. lgs. n. 129 del 29 luglio 2015<sup>260</sup> l’Italia ha ottemperato (in notevole ritardo rispetto al termine indicato dall’art. 28 Reg. (Ue) n. 1177/2010, il 18 dicembre 2012) agli obblighi previsti in merito all’adozione di sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive” per le violazioni delle disposizioni contenute nel medesimo regolamento.

L’Organismo nazionale responsabile dell’applicazione del regolamento è stato individuato nell’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). Ai sensi dell’art. 3 del d. lgs. n. 129/2015 sono diverse le funzioni che l’ART è chiamato a svolgere. In primo luogo, deve svolgere un’attività di vigilanza sulla corretta applicazione del regolamento e deve procedere all’effettuazione di monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi previsti dal reg. (Ue) n. 1177/2010. Sarà poi compito dell’ART non solo svolgere l’attività di istruzione e valutazione dei reclami presentati in merito dai passeggeri, ma anche procedere all’accertamento delle eventuali violazioni riscontrate e all’irrogazione delle sanzioni previste nello stesso decreto.

Per lo svolgimento delle funzioni vigilanza sull’applicazione del regolamento ed istruzione e valutazione dei reclami presentati dai passeggeri l’ART potrà “acquisire informazioni e documentazione dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali o da qualsiasi altro soggetto interessato” e potrà finanche “effettuare verifiche e ispezioni presso i vettori e gli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali”. (art. 3 §4)

Abbiamo già rilevato che l’art. 24 del reg. 1177/2010 ha previsto che lo stato membro possa decidere che l’ONA designato dagli Stati membri funga da organo di appello per reclami irrisolti presentati al vettore o all’operatore del terminale portuale.

---

<sup>260</sup> D. lgs. 29 luglio 2015, n. 129 recante la Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (Ue) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (Ce) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, in G.U. n. 191 del 19 agosto 2015.

Ebbene, con il d. lgs. n. 129/2015 si è optato per quest'ultima soluzione. È infatti espressamente previsto che trascorsi 60 giorni dal ricevimento della risposta sul reclamo presentato al vettore o all'operatore del terminale, il passeggero possa inoltrare un reclamo all'Art, che dovrà istruire e valutare i reclami pervenuti ai fini dell'accertamento dell'infrazione<sup>261</sup>.

Per quanto concerne la determinazione dell'importo delle sanzioni applicate, conformemente con il requisito di "proporzionalità" richiesto dal reg. (Ue) n. 1177/2010, l'articolo 4 del d. lgs. n. 129/2015 prevede che l'ART, nell'ambito della cornice edittale prevista per le singole fattispecie, tenga conto: "a) della gravità della violazione; b) della reiterazione della violazione; c) delle azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; d) del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati".

Le somme derivanti dal pagamento delle sanzioni sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione nel fondo da istituire presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e destinato al finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti<sup>262</sup>, fondo già previsto sia dal decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70 che, come vedremo, reca la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (Ce) n. 1371/2007<sup>263</sup> che dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169 che reca la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (Ue) n. 181/2011<sup>264</sup>.

Le sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione degli obblighi relativi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta sono contenute nella sezione II del d. lgs. n. 129/2015 e spaziano da un minimo di euro 150 ad un massimo di euro 30.000.

---

<sup>261</sup> Il d. lgs. 129/2015 prevede anche che per i servizi regolari di competenza regionale e locale i reclami possano essere inoltrati "anche alle competenti strutture regionali che provvedono a trasmetterli, unitamente ad ogni elemento utile ai fini della definizione del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 4, all'Autorità con periodicità mensile. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono individuate le predette strutture regionali sulla base delle indicazioni fornite dalle singole regioni" (art. 3 comma 6).

<sup>262</sup> La disposizione prevede inoltre che: "con successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'Autorità, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, il predetto fondo è assegnato a progetti del predetto Ministero, e alle Regioni, in misura tale che a ciascuna Regione sia trasferito l'importo corrispondente all'ammontare derivante dal pagamento delle sanzioni, applicate in relazione ai servizi di trasporto di competenza regionale, riferibili al proprio territorio".

<sup>263</sup> D. lgs. 17 aprile 2014, n. 70 che reca la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (Ce) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in G. U. n. 103 del 6 maggio 2014.

<sup>264</sup> D. lgs. 4 novembre 2014, n. 169 che reca la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (Ue) n. 181/2011, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, in G. U. n. 271 del 21 novembre 2014.

A conferma dell'importanza che riveste la formazione di un personale realmente competente in merito alle diverse necessità ed alle misure di assistenza previste a favore delle p.m.r., si sottolinea che proprio in riferimento a questa fattispecie si registra la sanzione di importo più elevato (fino a 30.000.) In generale, si deve però notare che risulta eccessivamente ridotto l'importo della sanzione prevista in relazione alla violazione del divieto di rifiutare l'emissione di una prenotazione e di un biglietto o l'effettuazione di l'imbarco esclusivamente per motivi collegati alla disabilità o alla mobilità ridotta: l'articolo 7 prevede, in questo caso, una sanzione di importo che spazia tra i 500 a euro 5.000.

È interessante notare che, invece, il d. lgs. n. 24/2009 differenzia le sanzioni previste per la negata prenotazione e per la diversa ipotesi del negato imbarco (certamente più gravosa quanto alle conseguenze per il p.m.r.) e prevede sanzioni di importo notevolmente più elevato rispetto a quelle previste dal d. lgs. n. 129/2015: l'art. 3. del d. lgs. 24/2009 sanziona la negata prenotazione con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a 40.000 mentre l'art. 4 del medesimo testo prevede, per il negato imbarco, una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000 ad euro 120.000, sempre che il fatto non costituisca reato.

In riferimento all'art. 7 del d. lgs. 129/2015, invece, risulta difficile comprendere per quale ragione non sia stata prevista una specifica sanzione per la violazione delle tutele previste nel caso di negato imbarco della p.m.r. dal reg. (Ue) n. 1177/2010 (art. 8 §3)<sup>265</sup>, sanzione giustamente prevista nel d. lgs. n. 24/2009 nei confronti dell'analoga previsione del reg. (Ce) n. 1007/2006 (art. 4 §2).

Il Consiglio dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha infine approvato, in data 15 ottobre 2015, il Regolamento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni<sup>266</sup> previste dal d. lgs. 29 luglio 2015, n. 129, in attuazione della disciplina sui diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne dettata dal Regolamento (Ue) n. 1177/2010.

---

<sup>265</sup> L'art 8 al paragrafo 3 del reg. (Ue) n. 1177/2010 prevede che: "Qualora alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta, che sia in possesso di prenotazione o biglietto e che abbia soddisfatto i requisiti di cui all'articolo 11, paragrafo 2, venga comunque negato l'imbarco sulla base del presente regolamento, essa, e l'eventuale accompagnatore di cui al paragrafo 4, possono scegliere tra il diritto al rimborso e il trasporto alternativo, come previsto dall'allegato I. Il diritto di scelta fra un viaggio di ritorno e il trasporto alternativo è subordinato al rispetto di tutti gli obblighi in materia di sicurezza".

<sup>266</sup> Il "Regolamento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal Decreto Legislativo 29 luglio 2015, n. 129, in attuazione della disciplina sui diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne dettata dal Regolamento (Ue) n. 1177/2010, modificativo del Regolamento (Ce) n. 2006/2004" è reperibile online sul sito istituzionale dell'ART <http://www.autorita-trasporti.it>

### 13. L'accessibilità delle p.m.r. alla nave e alle infrastrutture portuali tra interventi strutturali e le “modifiche sostitutive”

Il considerando 7 del reg. (Ue) n. 1177/2010 prevede espressamente che «nella progettazione di porti e terminali nuovi, come pure in occasione di lavori di ristrutturazione profonda, gli organi responsabili dovrebbero tener conto delle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, in particolare per quanto concerne l'accessibilità, prestando particolare attenzione alle esigenze che discendono dal principio della «progettazione per tutti». Il medesimo considerando evidenzia, inoltre, l'opportunità che anche i vettori si conformino a tali stesse esigenze in sede di progettazione e di ammodernamento delle navi adibite al trasporto di persone, ciò in osservanza della direttiva 2006/87/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e della direttiva 2009/45/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, inerente le disposizioni e le norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

Questa previsione, tuttavia, subisce un significativo depotenziamento se solo la si mette in relazione con il disposto di cui al paragrafo 4 dell'art. 2, a mente del quale: “Fatte salve la direttiva 2006/87/Ce e la direttiva 2009/45/Ce, 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.”<sup>267</sup>.

Gli esempi di barriere fisiche che possono ostacolare la mobilità delle p.m.r. sulle navi da passeggeri sono molteplici, basti pensare alle difficoltà che potrebbero registrarsi durante le fasi di

---

<sup>267</sup> Sul punto è interessante riportare la riflessione effettuata dalla Commissione nei documenti dei lavori preparatori del regolamento (Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950): “Concerning the proportionality of the burden to be imposed, not all carriers have the same capacity, and the measures proposed for accessibility should contain a set of principles without entering into the specific and detailed technicalities of their provision. The latter may vary depending on the capacity of the carrier, the related infrastructure and the manner in which these general obligations are to be provided in practice. The measures considered take into account the issue of fundamental alteration, as they consider that the nature of the transport service provided should not be changed to accommodate person with disabilities. To give a practical extreme example: if a carrier operates only small sailing boats, it would fundamentally alter the nature of the boat to transform it into a motor boat. Similarly, if physically there is no space available onboard to place a person in an electrical wheelchair, there is no need for the carrier to change this boat for a bigger one. This latter example would relate to the issue of "alternatives thereto. Therefore, binding obligations on carriers and the rights of persons with reduced mobility would have to be drafted in the proposed legislative measure in terms of principles but leaving enough flexibility in their implementation to respect the proportionality principle.”

imbarco e di sbarco, o nello spostamento da e verso il ponte garage, nell'accesso ai servizi di bordo e alle aree comuni, o alle difficoltà che potrebbero registrarsi a causa della mancata previsione di vie di d'evacuazione accessibili, avvisi di emergenza e segnali luminosi.

La dottrina <sup>(268)</sup> ha più volte evidenziato tale problematica rilevato che in ragione delle peculiarità del trasporto marittimo, si dovrebbero imporre alle Società armatrici dei veri e propri obblighi di risultato, in maniera coerente con gli obblighi assunti dall' Ue *ex art. 4 della CDPD* <sup>(269)</sup>.

In considerazione dell'importanza che riveste il profilo dell'accessibilità, tendenzialmente in grado di minare, se non adeguatamente risolto, la concreta attuazione delle previsioni contenute nel reg. (Ue) n. 1177/2010<sup>270</sup>, si è cercato di risolvere la problematica attraverso il ricorso a prescrizioni tecniche e di dettaglio.

La principale fonte normativa in materia di costruzione e sicurezza delle unità adibite ai viaggi internazionali è la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare meglio (SOLAS 74–78) che ha istituito un meccanismo automatico di adeguamento mediante l'implementazione di normative di settore adottate in sede del Maritime Safety Committee (d'ora in avanti, anche MSC) dell'Organizzazione internazionale marittima (IMO)<sup>271</sup>.

Sempre in ambito internazionale, l'IMO ha provveduto all'emanazione della circolare del Maritime Safety Committee n. 735 del 24 giugno 1996, contenente direttive per l'applicazione degli orientamenti sui requisiti di sicurezza delle navi da

---

<sup>268</sup> Cfr. A. ZAMPONE, *Diritti minimi del passeggero marittimo. La tutela della persona disabile o con mobilità ridotta*, in *Il libro dell'anno del diritto*, cit., p. 58, ed M. STUCCHI, *Trasporto marittimo e disabilità*, in *Dir. turismo*, 2007, p. 387. L'autore sottolinea come “viene lasciata all'armatore una certa discrezionalità nella valutazione del rapporto «costi benefici» per gli interventi da apportare alla struttura della nave” (a p. 391)

<sup>269</sup> Cfr. M. NOBILE, *La disciplina delle persone con mobilità ridotta (p.m.r.) a bordo delle navi adibite al trasporto passeggeri*, in *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., 455 ss.

<sup>270</sup> è interessante, in proposito, la spiegazione che la Commissione europea (nel più volte menzionato Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws) offre con riguardo alla potenziale discriminazione della pm.r. nel trasporto marittimo, che darebbe luogo ad un vero e proprio circolo vizioso: “this phenomenon arises from the fact that, in maritime transport, market forces alone do not enable their actual needs of PRMs to be met. From the shipping companies' point of view, such a market failure is part of a vicious circle in which, the actual demand for travel from PRMs is not considered large enough to drive the necessary adaptations in ports or aboard ships. The resulting lack of dedicated facilities in maritime transport discourages persons with reduced mobility from making reservations on boats and thus confirms the argument of the shipping companies — and also the vicious circle of exclusion of PRMs from maritime transport”.

<sup>271</sup> Si veda M. NOBILE, *La disciplina delle persone con mobilità ridotta (p.m.r.) a bordo delle navi adibite al trasporto passeggeri*, in *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., p. 455 ss.



passaggeri e unità veloci da passeggeri per le persone a mobilità ridotta. Con questa circolare sono state dettate le linee guida per la progettazione e la gestione di navi da passeggeri al fine di rispondere alle esigenze delle persone disabili ed anziane.

La circolare n. 735/1996 dell'MSC è stata poi trasfusa nella direttiva comunitaria 98/18/Ce<sup>272</sup> che ha introdotto disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Quest'ultima direttiva è stata dapprima modificata dir. 2003/24/Ce<sup>273</sup> e poi trasfusa nella dir. 2009/45/Ce<sup>274</sup> che ha fissato i requisiti minimi di sicurezza per le persone a mobilità ridotta a bordo delle navi da passeggeri e delle unità veloci da passeggeri adibite al trasporto pubblico impegnate in viaggi nazionali nelle acque territoriali di Stati membri. Le modifiche intervenute hanno specificato e reso sempre più stringenti le norme destinate alla protezione delle p.m.r.

Anche la direttiva 2009/45/Ce è stata modificata: dapprima ad opera della direttiva 2010/36/Ue<sup>275</sup> e in tempi recenti dalla direttiva 2017/2108/Ue<sup>276</sup>, ma queste ultime direttive, come vedremo, non hanno comportato modifiche rilevanti in ordine alle prescrizioni in merito ai requisiti di sicurezza per le persone a mobilità ridotta.

---

<sup>272</sup> Direttiva 98/18/Ce del Consiglio del 17 marzo 1998 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.C.E. L 144 del 15 maggio 1998. Sulla direttiva v. G. Camarda, *L'evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, p. 714; M. Brignardello, *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, a cura di R. Tranquilli-Leali, E. G. Rosafio, Milano, 2008, 183.

<sup>273</sup> Direttiva 2003/24/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2003, che modifica la direttiva 98/18/Ce del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.C.E. n. L 123 del 17 maggio 2003.

<sup>274</sup> Direttiva 2009/45/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Rifusione), in G.U.U.E. L 163/1 del 25 giugno 2009.

<sup>275</sup> Direttiva 2010/36/Ue Della Commissione del 1° giugno 2010 che modifica la direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.U.E. L 162/1 del 29 giugno 2010.

<sup>276</sup> Direttiva 2017/2108/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017 che modifica la direttiva 2009/45/CE, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.U.E. L 315/40 del 30 novembre 2017.

#### 14. La Direttiva 98/18/Ce relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri

Lo scopo della Direttiva 98/18/Ce relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri è stato quello di “istituire un livello di sicurezza uniforme per persone e cose e di protezione dell’ambiente sulle navi e sulle unità veloci da passeggeri nuove ed esistenti, quando entrambe le categorie di navi e unità veloci sono adibite a viaggi nazionali, e stabilire le procedure da negoziare a livello internazionale ai fini di una armonizzazione delle norme vigenti in materia di navi da passeggeri adibite a viaggi internazionali” (art. 1). Una considerazione determinante, che ritroveremo espressa in tutte le direttive che si sono susseguite, è quella che si rinviene nel dodicesimo considerando, secondo cui relativamente ai requisiti di sicurezza da rispettare “è opportuno operare delle distinzioni tra navi nuove ed esistenti,<sup>277</sup> poiché imporre le norme previste per le navi nuove anche alle navi esistenti comporterebbe per queste ultime modifiche strutturali di tale entità da rendere il loro utilizzo economicamente non valido”.

In tale considerazione si rinviene testimonianza di quello che, come vedremo, rappresenta tutt’oggi il profilo più problematico della normativa in materia di requisiti di sicurezza (in particolare) per il trasporto delle p.m.r., quello del bilanciamento tra le esigenze dei passeggeri e la sostenibilità economica degli adeguamenti strutturali delle navi, soprattutto di quelle già esistenti (<sup>278</sup>), evitando al contempo il prevalere di finalità economiche sull’effettività dell’esercizio del

---

<sup>277</sup> Ai fini della direttiva, per «nave da passeggeri» si intende: qualsiasi nave che trasporti più di dodici passeggeri (articolo 2 lett. e); per «nave nuova»: una nave la cui chiglia sia stata impostata, o che si trovi a un equivalente stadio di costruzione alla data di cui all’articolo 14, paragrafo 1, o successivamente (art. 2 lett. g). Invece, per “equivalente stadio di costruzione”, si intende lo stadio in cui: i) ha inizio la costruzione identificabile con una nave specifica; ii) ha avuto inizio, per quella determinata nave, la sistemazione in posto di almeno 50 tonnellate o dell’uno per cento della massa stimata di tutto il materiale strutturale, assumendo il minore di questi due valori”. Si deve, invece, considerare «nave esistente», ai sensi dell’art. 2 lettera h, ogni nave che non sia una nave nuova.

<sup>278</sup> Sul punto, merita un richiamo la riflessione di J. A. JUNCÀ UBIERNA, *Accesibilidad universal de los modos de transporte in España, problemática actual, principales avances y retos de futuro*, cit., secondo il quale «a lo largo de esta enumeración global de los requerimientos y condiciones que se deben cumplir a lo largo de toda la cadena de la movilidad accesible, se ha puesto de mani esto una doble manera de abordar la cuestión, en base a la creación ex novo de nuevas instalaciones y vehículos, o la adaptación de lo preexistente, carente de criterios de accesibilidad en su concepción originaria. En efecto, el objetivo de lograr la plena accesibilidad en todos y cada uno de los transportes públicos existentes pasa por la estandarización de las exigencias de accesibilidad para su posterior concreción en condiciones funcionales y parámetros que tienen como resultado un diseño accesible del conjunto del sistema de transporte, y así queda recogido en las, cada vez más numerosas, normativas globales y específicas en materia de accesibilidad universal ya avanzadas con anterioridad. Pero, y posiblemente este sea el mayor esfuerzo a realizar, el objetivo pasa también por la compatibilidad de los nuevos sistemas con las instalaciones y vehículos existentes, para los que hay dos opciones, bien la drástica sustitución o bien la intervención y adaptación más o menos integral de unas preexistencias que, en general, tienen una importante vida útil (es el caso del ferrocarril, el

diritto alla mobilità delle p.m.r.

L'articolo 14, al paragrafo 1, dispone che gli Stati membri debbano adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie al fine di conformarsi alla direttiva non oltre il 1° luglio 1998 (stante l'esplicito richiamo all'art. 2 lett. g, che menziona tale data).

Tra le lacune presentate dalla direttiva 18/98/Ce, tuttavia, spiccava la mancanza di una espressa definizione delle persone disabili o a mobilità ridotta e la scarsa importanza attribuita ai requisiti di sicurezza per l'accesso alla nave di tali passeggeri.

Già pochi anni dopo l'emanazione della direttiva, del resto, la Commissione europea aveva osservato che i potenziali passeggeri interessati da una qualche forma di mobilità ridotta, dovuta all'avanzamento dell'età o a disabilità, sarebbero stati sempre più numerosi. Da qui, la necessità, per la Commissione, di “rendere le navi da passeggeri adibite a servizi interni sicure ed accessibili alle persone a mobilità ridotta”, considerando anche che la progettazione di navi in grado di rispondere alle esigenze di ogni tipo di passeggeri si traduce nella progettazione di navi maggiormente sicure ed anche più accoglienti<sup>279</sup>.

La Commissione aveva quindi auspicato l'introduzione di una disposizione in merito ai requisiti di sicurezza per i passeggeri a mobilità ridotta per tutte le classi di navi, sia quelle nuove che quelle esistenti (sebbene con soluzioni differenti) completata dalla predisposizione di un allegato che contenesse delle specifiche linee guida sul punto.

Ricollegandoci a quanto rilevato in merito al Considerando 12 della direttiva 18/98/Ce, risulta interessante il passaggio nel quale la Commissione osserva che “benché si pensi che il tener conto delle linee guida sulla sicurezza nella fase di progettazione non implichi costi aggiuntivi significativi, nel nuovo articolo proposto si riconosce che l'adeguamento delle navi esistenti può essere oneroso: la direttiva prevede pertanto una misura di salvaguardia relativa agli adeguamenti che impongono un carico economico non ragionevole al proprietario della nave”.

---

transporte aéreo o el marítimo, precisamente los modos quizá más complejos de todos)», ivi, 18.

<sup>279</sup> Comunicazione della Commissione sul miglioramento della sicurezza delle navi da passeggeri nella Comunità Bruxelles, 25.03.2002 COM (2002) 158 definitivo 2002/0074 (COD) 2002/0075 (COD) al punto 3.6, rubricato “requisiti di sicurezza per i passeggeri a mobilità ridotta”.

### **15. La direttiva 2003/24/Ce che modifica la direttiva 98/18/Ce del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.**

In merito alla direttiva 2003/24/Ce, emanata, come abbiamo anticipato, per sopperire alle lacune della direttiva 18/98/Ce, risulta di centrale importanza il considerando 4, ai sensi del quale la direttiva “introduce requisiti di stabilità più rigorosi per le navi Ro/Ro da passeggeri adibite a servizi internazionali da e per i porti comunitari”. Infatti, secondo la direttiva, queste misure più rigorose dovrebbero, in pari condizioni di mare, trovare applicazione anche con riguardo ad alcune categorie di navi adibite all’effettuazione di servizi nazionali. Al contempo, il medesimo considerando prevede che “la mancata applicazione di tali requisiti di stabilità dovrebbe comportare il ritiro progressivo dal servizio delle navi Ro/Ro da passeggeri dopo un certo numero di anni di servizio”. Conformemente alle osservazioni contenute nella già menzionata Comunicazione della Commissione (e a quanto già stabilito nella direttiva 18/98/Ce) il considerando n. 5 della direttiva 2003/24/Ce prevede un’introduzione progressiva dei requisiti prescritti. Infatti, in considerazione delle modifiche strutturali che potrebbero dover essere apportare alle navi Ro-Ro da passeggeri esistenti, infatti, si è ritenuto, ancora una volta, equo concedere alle industrie del settore un sufficiente lasso di tempo per conformarsi alla normativa sui requisiti di stabilità. Tuttavia, nella nuova direttiva, si è inteso garantire una maggiore effettività alla previsione: il considerando 4 aggiunge, infatti, che “andrebbe a tal fine fissato un calendario in base al quale scaglionare la progressiva applicazione alle navi esistenti”.

La predisposizione di tale calendario si trova all’articolo 6 bis, rubricato “Requisiti di stabilità e ritiro progressivo dal servizio delle navi Ro/Ro da passeggeri”. A mente del paragrafo 1 di tale articolo “Tutte le navi Ro/Ro da passeggeri di classe A, B e C, la cui chiglia è stata impostata o si trova a un equivalente stadio di costruzione il 1o ottobre 2004 o in data successiva, devono essere conformi agli articoli 6, 8 e 9 della direttiva 2003/25/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2003, concernente requisiti specifici di stabilità per le navi Ro-Ro da passeggeri”.

Il secondo paragrafo della disposizione prevede una diversa tempistica per l’adeguamento delle navi cd. esistenti, prevedendo che “Tutte le navi Ro/Ro da passeggeri delle classi A e B, la cui chiglia è stata impostata o si trova a un equivalente stadio di costruzione anteriormente al 1o ottobre 2004, devono essere conformi agli articoli 6, 8 e 9 della direttiva 2003/25/Ce entro il 1o ottobre 2010, tranne se esse sono state ritirate dal servizio a tale data o a una data successiva alla quale raggiungono 30 anni di età, comunque non più tardi del 1o ottobre 2015”.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Per quanto più strettamente attiene la nostra tematica, l'articolo 6 ter introduce i requisiti di sicurezza per le persone a mobilità ridotta, così come auspicato dalla Commissione nella già citata Comunicazione che ha preceduto l'introduzione della direttiva in esame.

A mente del primo paragrafo dell'art. 6 “ Gli Stati membri provvedono a che siano adottate le misure appropriate, ove fattibile, sulla base degli orientamenti contenuti nell'allegato III, al fine di garantire un accesso sicuro alle persone a mobilità ridotta che viaggiano su tutte le navi da passeggeri di classe A, B, C e D e su tutte le unità veloci da passeggeri adibite al trasporto pubblico la cui chiglia è stata impostata o si trova a un equivalente stadio di costruzione il 1o ottobre 2004 o in data successiva”.

Invece, per quanto concerne le modifiche alle navi da passeggeri di classe A, B, C e D e alle unità veloci da passeggeri adibite al trasporto pubblico la cui chiglia è stata impostata o si trova a un equivalente stadio di costruzione anteriormente al 1o ottobre 2004, la norma prevede che gli Stati membri debbano applicare gli orientamenti riportati nell'allegato III “per quanto ragionevole e possibile, in termini economici” (art. 6 §3).

Ebbene, l'allegato III contiene gli Orientamenti sui requisiti di sicurezza delle navi da passeggeri e delle unità veloci da passeggeri per le persone a mobilità ridotta, e prevede che nella loro applicazione gli Stati membri debbano attenersi alla già citata circolare MSC/735 dell'IMO relativa alla raccomandazione sulla progettazione e la gestione di navi da passeggeri al fine di rispondere alle necessità degli anziani e dei disabili. Gli Orientamenti si compongono di cinque punti relativi: all'accesso alla nave, ai cartelli indicatori, ai mezzi per comunicare i messaggi, ai segnali di allarme e ai requisiti supplementari per assicurare la mobilità all'interno della nave.

Per quanto concerne l'accesso alla nave l'allegato prevede che “le navi dovrebbero essere costruite ed attrezzate in modo tale da consentire alle persone a mobilità ridotta di compiere le operazioni di imbarco e sbarco facilmente e in tutta sicurezza, e da garantire loro l'accesso ai diversi ponti o autonomamente o mediante rampe o ascensori. Indicazioni su tale accesso devono essere apposte negli altri punti di accesso alla nave e in altre opportune zone in tutta la nave”. I cartelli indicatori invece, dovrebbero essere visibili, posizionati in punti chiave e dovrebbero essere facilmente leggibili anche dai passeggeri che presentano disabilità sensoriali. A bordo della nave dovrebbero essere presenti anche mezzi di trasmissione, sia visiva che orale, in grado di trasmettere anche alle p.m.r. gli annunci che si rendano opportuni, ad esempio quelli riguardanti servizi di bordo, ritardi o cambi di programma. Parimenti, il sistema di allarme e i pulsanti di chiamata devono essere intelligibili e accessibili per tutti i passeggeri a mobilità ridotta, compresi i passeggeri che presentano disturbi dell'apprendimento o disabilità sensoriali. Per quanto concerne

i requisiti supplementari per assicurare la mobilità delle p.m.r., il punto cinque prevede che “corrimani, corridoi e passaggi, porte ed accessi devono essere realizzati in modo tale da permettere il passaggio di una persona su sedia a rotelle. Ascensori, ponti garage, locali passeggeri, alloggi e servizi igienici devono essere progettati in modo da essere accessibili in maniera ragionevole e proporzionata per le persone a mobilità ridotta”.

In merito all’attuazione degli orientamenti contenuti nell’allegato III la direttiva 2003/25/Ce impone agli Stati membri un obbligo di consultazione e cooperazione con le associazioni che rappresentano le persone a mobilità ridotta (art. 6 ter §2) e dispone l’elaborazione di un piano d’azione nazionale per l’applicazione degli orientamenti, da comunicare alla Commissione entro il 17 maggio 2005.

## **16. La direttiva 2009/45/Ce relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri**

La direttiva 2009/45/Ce ha proceduto alla rifusione della direttiva 98/18/Ce in ragione sia delle diverse e sostanziali modifiche che si sono rese necessarie nel tempo.

Lo scopo della direttiva, a norma dell’art. 1, è stato quello di “istituire un livello di sicurezza uniforme per persone e cose sulle navi e sulle unità veloci da passeggeri nuove ed esistenti, quando entrambe le categorie di navi e unità veloci sono adibite a viaggi nazionali, e stabilire le procedure da negoziare a livello internazionale ai fini di un’armonizzazione delle norme vigenti in materia di navi da passeggeri adibite a viaggi internazionali”.

La direttiva 2009/45/Ce, nell’osservare che la direttiva 2003/25/Ce ha introdotto requisiti di stabilità più rigorosi per le navi ro/ro da passeggeri adibite a servizi internazionali da e per i porti comunitari, ha ritenuto opportuno prevedere che le misure previste venissero applicate “anche a talune categorie di tali navi adibite a servizi nazionali in pari condizioni di mare”, ed ha previsto che “la mancata applicazione di tali requisiti di stabilità dovrebbe comportare il ritiro progressivo dal servizio delle navi ro/ro da passeggeri dopo un certo numero di anni di servizio” (considerando 16).

Anche la direttiva in oggetto, muovendo dalla considerazione che le implicazioni finanziarie e tecniche derivanti dall’adeguamento di navi esistenti alle norme previste dalla presente direttiva giustificano la previsione di periodi transitori (Considerando 13) precisa che “tenuto conto delle modifiche strutturali che potrebbe rendersi necessario apportare alle navi ro-

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



ro da passeggeri esistenti per renderle conformi ai requisiti specifici di stabilità, i requisiti stessi dovrebbero essere introdotti progressivamente in modo da lasciare alle industrie del settore un sufficiente lasso di tempo per conformarsi. e che il rispetto della progressiva applicazione dei requisiti previsti da parte delle navi esistenti dovrebbe essere assicurato attraverso la predisposizione di un calendario (Considerando 14).

La direttiva trova applicazione in riferimento “alle navi ed unità da passeggeri seguenti, indipendentemente dalla loro bandiera, se adibite a viaggi nazionali: a) alle navi da passeggeri nuove; b) alle navi da passeggeri esistenti di lunghezza pari o superiore a 24 metri; c) alle unità veloci da passeggeri. Ciascuno Stato membro, in quanto Stato ospite, provvede affinché le navi e le unità veloci da passeggeri battenti bandiera di un paese terzo siano pienamente conformi ai requisiti della presente direttiva prima di essere adibite a viaggi nazionali in tale Stato membro” (art. 3)<sup>280</sup>.

Per quanto concerne le navi da passeggeri, queste sono suddivise in quattro classi (A, B, C, D) sulla base dei tratti di mare nei quali è consentita la loro operatività (art. 4), mentre non hanno subito modificazioni, rispetto a quanto previsto nella direttiva 2003/25/Ce, le definizioni di nave nuova, nave esistente e di persona disabile o a mobilità ridotta.

Conformemente a quanto disposto dall’art. 6 ter della direttiva 2003/25/Ce, l’articolo 8 della direttiva 2009/45/Ce dispone che: “Gli Stati membri provvedono a che siano adottate le misure appropriate, ove fattibile, sulla base degli orientamenti contenuti nell’allegato III, al fine di garantire un accesso sicuro alle persone a mobilità ridotta che viaggiano su tutte le navi da passeggeri di classe A, B, C e D e su tutte le unità veloci da passeggeri adibite al trasporto pubblico la cui chiglia era stata impostata o si trovava a un equivalente stadio di costruzione il 1o ottobre 2004 o in data successiva”. Per le modifiche alle navi da passeggeri di classe A, B, C e D e alle unità veloci da passeggeri adibite al trasporto pubblico la cui chiglia era stata impostata o si trovava a un equivalente stadio di costruzione anteriormente al 1o ottobre 2004, il paragrafo 3 del medesimo articolo prevede che gli Stati membri debbano applicare gli orientamenti di cui all’allegato III “per quanto ragionevole e possibile in termini economici”.

Come già la precedente normativa, anche la direttiva 2009/45/Ce impone agli Stati membri l’elaborazione del piano d’azione nazionale per l’applicazione degli orientamenti a dette

---

<sup>280</sup> Dall’ambito di applicazione della normativa sono invece esclusi determinati tipi di navi, quali: navi da guerra e da trasporto truppe; navi senza mezzi di propulsione meccanica; navi costruite in materiale non metallico o equivalente; navi in legno di costruzione primitiva; originali o riproduzioni di navi da passeggeri storiche; navi da diporto con meno di 12 passeggeri; navi che operano esclusivamente nelle aree portuali.

navi e unità (art. 8 §2).

Parimenti, nell'Allegato III non è contenuta nessuna modifica sostanziale rispetto alla direttiva 2003/25/Ce per quanto concerne i requisiti di sicurezza delle navi da passeggeri e delle unità veloci da passeggeri per l'accesso delle p.m.r.

Come già accennato, anche la già citata direttiva 2010/36/Ue, che ha modificato la direttiva 2009/45/Ce, non contiene alcuna previsione in grado di incidere in maniera diretta sulla regolazione in materia di requisiti di sicurezza previsti per l'accesso delle p.m.r.

Invece, la già citata direttiva 2017/2108/Ue ha modificato la definizione di persona disabile e a mobilità ridotta recata dalla direttiva 2009/45/Ce. Se, però, leggiamo la definizione ex art. 2 lett. y ci rendiamo conto che la direttiva 2017/2108/Ue ha operato una mera sostituzione terminologica da “persone disabili” a “persone con disabilità”<sup>281</sup>. Più rilevante la previsione contenuta nel primo considerando della direttiva 2017/2108/Ue, laddove si precisa che “la direttiva 2009/45/Ce dovrebbe applicarsi soltanto alle navi e unità veloci da passeggeri per le quali sono state concepite le norme di sicurezza di tale direttiva. Diversi tipi specifici di navi dovrebbero pertanto essere esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva, e in particolare le imbarcazioni di servizio (tender), le navi a vela e le navi che trasportano, per esempio negli impianti off-shore, personale qualificato non impiegato a bordo per i servizi della nave”.

## 17. Il quadro nazionale: il decreto legislativo 8 marzo 2005, n. 52

Per quanto concerne la normativa nazionale, si deve segnalare che già il d. lgs. n. 503/1996 recante il regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici<sup>282</sup> stabiliva il rispetto di alcuni requisiti minimi per garantire l'accesso e gli alloggi della nave ai passeggeri disabili.

<sup>281</sup> Lettera y) articolo 2 della direttiva 2009/45/Ce relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri: «persona a mobilità ridotta» le persone che abbiano una particolare difficoltà nell'uso dei trasporti pubblici, compresi gli anziani, i disabili, le persone con disturbi sensoriali e quanti impiegano sedie a rotelle, le gestanti e chi accompagna bambini piccoli”.

<sup>282</sup> D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503, Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici, in suppl. ord. alla G.U. n. 227 del 27 settembre 1996. In merito si veda M. STUCCHI, *Trasporto marittimo e disabilità*, in *Diritto del turismo*, 2007, 387. L'Autore, a pag. 389, osserva che l'articolo 26 del D.P.R. citato fissava già “alcuni requisiti minimi per garantire l'accesso e gli alloggi ai passeggeri disabili. Tale norma stabilisce le misure dei portelloni di accesso a bordo (non inferiore a 1,50 m, senza soglie, scalini o altri impedimenti per facilitare l'accesso della sedia a rotelle), la pendenza delle rampe di accesso, la larghezza degli ascensori, l'assenza di ostacoli, ecc. L'area degli alloggi per persone con impedita capacità motoria o sensoriale, preferibilmente ubicati su un solo ponte,

Mentre la direttiva 98/18/Ce era stata recepita in Italia con il d. lgs. 4 febbraio 2000, n. 45<sup>283</sup>, La direttiva 2003/24/Ce è stata invece recepita con il d. lgs. 52/2005<sup>284</sup>, che ha apportato le modifiche al precedente decreto legislativo.

Per quanto concerne i requisiti di sicurezza per le persone a mobilità ridotta in particolare, l'art. 4 ter del d. lgs. n. 45/2000, nella versione modificata dal d. lgs. n. 52/2005, prevede che “oltre ai pertinenti requisiti di sicurezza di cui all'articolo 4, le navi da passeggeri di classe A, B, C e D e le unità veloci da passeggeri adibite al trasporto pubblico, al fine di garantire un accesso sicuro alle persone a mobilità ridotta, devono:

a) se la chiglia è stata impostata o si trova a un equivalente stadio di costruzione il 18 ottobre 2004 o in data successiva, essere conformi, per quanto fattibile, agli orientamenti contenuti nell'allegato III;

b) se la chiglia è stata impostata o si trova a un equivalente stadio di costruzione anteriormente al 18 ottobre 2004, procedere all'effettuazione delle necessarie modifiche applicando gli orientamenti di cui all'allegato III per quanto ragionevole e possibile, in termini economici, secondo quanto previsto nel piano d'azione nazionale di cui al comma 3”.

In merito al rispetto dei requisiti di sicurezza per l'accesso ai p.m.r., dunque, il decreto in parola ha riportato all'art. 4 *ter*, la medesima previsione contenuta nell'art. 6 *ter* della direttiva 2009/45/Ce.

---

deve essere tale da consentire, in caso di emergenza, un agevole accesso ai mezzi di fuga e salvataggio e deve avere: corridoi, passaggi e relative porte di larghezza non inferiori a 1,50 m e privi di ostacoli; porte, comprese quelle di locali igienici, di larghezza non inferiore a 0,90 m, e provviste di agevoli dispositivi di manovra; pavimenti antisdrucchiolevoli nelle zone di passaggio; apparecchi di segnalazione per chiamata del personale di servizio addetto alle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale; locali igienici riservati alle stesse persone. Tuttavia, erano esentati dal rispetto di questi obblighi «le unità veloci o a sostentamento dinamico quali aliscafi, catamarani, SES, le cui dimensioni sono tali da un rendere ragionevole e praticabile l'applicazione delle disposizioni di cui sopra”.

<sup>283</sup> D. lgs. 4 febbraio 2000, n. 45, Attuazione della direttiva 98/18/Ce relativa alle disposizioni e alle norme di sicurezza per le navi da passeggeri adibite a viaggi nazionali, in G.U. n. 55 del 7 marzo 2000, suppl. ord.

<sup>284</sup> D. lgs. 8 marzo 2005, n. 52, recante Attuazione della direttiva 2003/24/Ce relativa ai requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U. n. 89 del 18 aprile 2005.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

## 18. La circolare n. 10/SM del 4 gennaio 2007 e il Piano d'azione nazionale per l'applicazione degli orientamenti sui requisiti di sicurezza per i p.m.r.

Con l'emanazione della circolare n. 10/SM del 4 gennaio 2007, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha adottato il «Piano d'azione nazionale per l'applicazione degli orientamenti sui requisiti di sicurezza per i p.m.r. delle navi da passeggeri e unità veloci passeggeri la cui chiglia è stata impostata o si trova ad uno stadio di costruzione anteriormente al 1° ottobre 2004»<sup>285</sup> (allegato I della circolare).

Nel Piano d'azione trovano esplicitazione tutta una serie di criteri indicatori della ragionevolezza e praticabilità, in termini economici, delle modifiche da apportare alla nave per soddisfare i requisiti di sicurezza per l'accesso delle p.m.r. e le misure di assistenza che devono essere predisposte in favore di quest'ultime.

In merito ai criteri indicatori, ritroviamo, fra gli altri: «la valutazione dell'efficacia dell'azione nel risolvere o alleviare le difficoltà incontrate dai p.m.r. nell'accedere al mezzo e ai suoi servizi; la determinazione del grado di praticabilità tecnica dell'azione da parte di chi fornisce il servizio; i costi finanziari e gestionali dell'intervento da attuare; l'eventuale definizione del grado di difficoltà per la realizzazione dell'intervento; il livello di risorse finanziarie disponibili da parte di chi fornisce il servizio; l'ammontare delle risorse finanziarie già erogate per la realizzazione di interventi di adeguamento precedenti l'emanazione del presente piano; la disponibilità di eventuali finanziamenti integrativi».

Per quanto concerne le misure di assistenza, è previsto che l'armatore assicuri la presenza a bordo di «personale sufficiente a fornire assistenza alle p.m.r. e che allo stesso personale sia stata fornita idonea formazione (adeguata anche in relazione alle dimensioni della nave e al tipo di

---

<sup>285</sup> Il Piano ha anche fissato le modalità ed i termini per l'adeguamento delle navi esistenti vincolando gli armatori a provvedere alla formazione del personale di bordo (ovverosia tutto ciò che rientra nelle misure di assistenza/ausilio al p.m.r) entro il 31 dicembre 2007, mentre per l'adeguamento della nave mediante gli interventi strutturali veniva previsto un termine più ampio: il 31 dicembre 2008. Tale termine non era stato rispettato dalla società ricorrente nella vicenda *de quo*, avendo la stessa predisposto un mero progetto di intervento strutturale mai concretamente realizzato. Sul Piano d'azione si veda M. STUCCHI, *Trasporto marittimo e disabilità*, in *Diritto del turismo*, 2007, 387. L'autore riporta che per l'elaborazione di questo Piano «la Direzione Generale per la navigazione e il trasporto marittimo e interno ha attivato una procedura di consultazione con i rappresentanti delle associazioni che rappresentano le persone a mobilità ridotta (ANGLAT, FISH), dell'armamento (Confitarma, Fedarlinea), degli Enti tecnici (Rina, ABS, BV e GL) e del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto» e osserva che «Quanto previsto dal Piano si aggiunge alla disciplina della Convenzione STCW (Standard of training, certification and watchkeeping, adottata dall'Organizzazione marittima internazionale nel 1978 e modificata nel 1995) relativa alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e ai servizi di guardia».

servizio fornito), ai fini della consapevolezza sulle problematiche della disabilità e dell'assistenza alle p.m.r.».

Inoltre, viene contemplata una formazione specifica che ha per destinatari il personale di bordo impegnato in situazioni critiche (ad esempio, le procedure di emergenza e l'evacuazione della nave). Questa formazione dovrà vertere anche sulle procedure operative per rimuovere gli ostacoli affrontati dalla p.m.r. nel corso del viaggio e sulle procedure operative per far fronte alle emergenze.

Nello stesso Piano d'azione, inoltre, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha sottolineato che per sopperire alle esigenze del cliente disabile si potrebbe far ricorso, in determinati casi, a «misure alternative» e «modalità differenziate» di fruizione del servizio per la p.m.r. Ciò che si è voluto evidenziare è che il ricorso all'attuazione di interventi strutturali, certamente economicamente più dispendiosi, non è sempre ineludibile, purché si tenga in debito conto che laddove l'adozione di misure alternative “non siano sufficienti per superare le barriere all'accesso ai servizi da parte delle p.m.r., le modifiche strutturali rappresentano la sola risposta possibile”.

Dall'attività di monitoraggio compiuta sull'applicazione della circolare 2007/SM, è emersa sia la necessità di colmare la carenza di linee guida in grado di recare prescrizioni tecniche specifiche sull'accessibilità e la mobilità delle p.m.r. a bordo delle navi (sia nuove che esistenti), sia la necessità di stabilire modalità costruttive e di installazione delle attrezzature specifiche per le p.m.r. a bordo delle navi.

### **19. Le Linee guida contenenti «prescrizioni tecniche per agevolare l'accessibilità e la mobilità a bordo delle navi impiegate in viaggi nazionali marittimi da parte delle persone a mobilità ridotta»**

Con la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 17 dicembre 2012, n. 20540<sup>(286)</sup>, si è dunque proceduto alla formulazione delle linee guida contenenti «prescrizioni tecniche per agevolare l'accessibilità e la mobilità a bordo delle navi impiegate in viaggi nazionali marittimi da parte delle persone a mobilità ridotta», che trovano applicazione per le navi da

---

<sup>286</sup> Per un'approfondita analisi della circolare del 17 dicembre 2012 n. 20540 e dell'emanazione delle linee guida v. A. CLARONI, *Alcune riflessioni sulla circolare del ministero delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre n. 20540 e sulle linee guida contenenti prescrizioni tecniche per agevolare l'accessibilità e la mobilità a bordo delle navi impiegate in viaggi nazionali marittimi da parte di persone a mobilità ridotta*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2013, 549.

passaggeri di classe A, B, C e D e alle unità veloci da passeggeri sia nuove che esistenti, che siano adibite al trasporto pubblico in servizio di linea e che vengano impiegate in viaggi nazionali.

Si deve sottolineare che, sebbene siano successive alla circolare del 4 gennaio 2007/SM, le Linee guida come già il piano d'azione (allegato I) costituiscono un allegato (allegato II) di quest'ultima. Le Linee guida si applicano alle navi da passeggeri di classe A, B, C e D e alle unità veloci da passeggeri nuove ed esistenti<sup>287</sup> in servizio di linea<sup>288</sup> adibite al trasporto pubblico<sup>289</sup>, impiegate in viaggi nazionali marittimi, dotate di certificazione di sicurezza rilasciata ai sensi della Convenzione SOLAS.

Le Linee guida si articolano, inoltre, in due diverse parti in base al requisito della «grande o limitata capacità» della nave: Mentre la parte I si applica alle navi di grande capacità (espressione che si riferisce alle navi “autorizzate a trasportare più di 400 passeggeri oppure dotate di almeno 50 cabine ad uso dei passeggeri o alle unità veloci da passeggeri autorizzate a trasportare più di 450 passeggeri”), la parte II trova invece applicazione in riferimento alle navi di limitata capacità (ovverosia “le navi da passeggeri o alle unità veloci da passeggeri che non rientrano nella definizione precedente”).

Nell'allegato II viene chiarito che le Linee Guida non possono “ritenersi esaustive per tutte le possibili sistemazioni a bordo, che possono trovare una soluzione tecnica diversa da unità a unità, in funzione delle dimensioni delle stesse, del numero dei passeggeri trasportati, del servizio cui le unità sono destinate, delle strutture portuali di cui usufruiscono, del tempo di permanenza a bordo dei passeggeri” (pagina 2 dell'Allegato).

I profili per i quali le Linee guida forniscono delle indicazioni tecniche riguardano l'accesso alla nave e mobilità all'interno della stessa, l'accessibilità alle vie di evacuazione, i corridoi e le porte, le rampe, le scale e le scale mobili meccaniche, gli ascensori e le piattaforme montascale, l'imbarco e parcheggio dei veicoli a bordo; la sistemazione a bordo con riguardo ai

---

<sup>287</sup> L'Allegato II definisce nave nuova: “la nave da passeggeri o l'unità veloce da passeggeri adibite al trasporto pubblico la cui chiglia è stata impostata o si trova ad un equivalente stadio di costruzione successivamente al 1° luglio 2013”; mentre la nave esistente è “la nave da passeggeri o l'unità veloce da passeggeri adibite al trasporto pubblico la cui chiglia è stata impostata o si trova ad un equivalente stadio di costruzione successivamente al 1° ottobre 2004, ma anteriormente al 1° luglio 2013”

<sup>288</sup> Per servizio di linea l'allegato II considera: “una serie di collegamenti effettuati da una nave in modo da assicurare il traffico fra gli stessi due o più porti, oppure una serie di viaggi da e verso lo stesso porto senza scali intermedi: 1. in base ad un orario pubblico; oppure 2. con collegamenti tanto regolari o frequenti da costituire una serie sistematica evidente”

<sup>289</sup> Il trasporto pubblico è “il servizio di trasporto, effettuato con mezzi di proprietà pubblica o privata, destinato all'utilizzo da parte del pubblico in genere su una rotta prestabilita tra almeno due porti su base regolare e continua”.



posti riservati a persone disabili su sedia a rotelle e posti riservati a p.m.r. in genere, le cabine e servizi igienici per le p.m.r., la segnaletica, segnali di allarme e mezzi di comunicazione, l'illuminazione, i percorsi tattili per persone non vedenti ed ipovedenti.

I punti riportati sono i medesimi sia per quanto concerne le navi a grande capacità che quelle a capacità limitata, sia esistenti che nuove. Ciò che subisce delle modificazioni in ragione della capacità della nave e della considerazione o meno della stessa nave come nave esistente o nave nuova, è, come vedremo, il contenuto delle prescrizioni da rispettare.

Tralasciando le previsioni più squisitamente tecniche, si riportano di seguito, a grandi linee, le principali previsioni in merito ai profili considerati nell'Allegato.

#### **a) Le Linee guida, parte I applicabile alle navi di grande capacità**

Come già rilevato, la Parte I dell'Allegato II alla Circolare n. 10/SM stabilisce le Linee guida applicabili alle navi autorizzate a trasportare più di 400 passeggeri oppure dotate di almeno 50 cabine ad uso dei passeggeri o alle unità veloci da passeggeri autorizzate a trasportare più di 450 passeggeri (navi di grande capacità).

In merito all'accesso alla nave e accessibilità dei percorsi a bordo, le Linee guida prevedono che in via generale, sia le navi nuove che quelle esistenti siano attrezzate affinché le p.m.r. accedano "in modo possibilmente autonomo" non solo alla nave ma anche a tutti gli spazi pubblici a cui hanno accesso gli altri passeggeri.

In riferimento all'accessibilità delle vie di evacuazione viene effettuata una differenza tra navi passeggeri nuove, per le quali si prevede l'assegnazione alla p.m.r. di posti a sedere o cabine situati in prossimità dei posti di imbarco e la predisposizione di vie di evacuazione accessibili; e le navi passeggeri esistenti per le quali è sinteticamente previsti che "alle p.m.r. è opportuno assegnare posti a sedere o cabine situati in prossimità dei posti di imbarco" senza nulla aggiungere in merito alla previsione di vie d'evacuazione accessibili per tale categoria di passeggeri.

Sia per le navi esistenti che per quelle nuove è poi previsto che i corridoi percorsi dalle p.m.r. siano predisposti "in modo che nessun oggetto sporgente impedisca la libera circolazione delle persone" e che non prevedano barriere in grado di ostacolare la circolazione di tali passeggeri. Per impedire il verificarsi di incidenti è poi previsto che nel caso non sia possibile evitare un ostacolo che si frappone alla libera circolazione, si proceda ad informare la p.m.r. sulla presenza di quest'ultimo attraverso la predisposizione di tutte le misure necessarie, ad esempio

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

attraverso “la collocazione di segnali tattili di pericolo oppure nella collocazione di mezzi di protezione adeguati quali parapetti, corrimani o barriere di sicurezza”.

Deve essere presente, inoltre, sia nelle navi esistenti che in quelle nuove “almeno un ascensore accessibile per le p.m.r. dal ponte di imbarco agli spazi comuni, alle cabine e ai servizi igienici”. Le dimensioni minime della cabina dell’ascensore devono permetterne l’uso da parte di una persona su una sedia a rotelle.

Per quanto concerne la sistemazione a bordo, sia nelle navi passeggeri nuove che in quelle esistenti devono essere previsti dei posti riservati per i passeggeri che necessitino delle sedie a rotelle. In particolare, al punto 3.1. le linee guida prescrivono “per ogni cento passeggeri o frazione, che la nave può trasportare” la riserva di almeno un posto un posto per sedia a rotelle “da sistemare in sicurezza e in modo che il passeggero su sedia a rotelle possa viaggiare seduto vicino agli altri passeggeri”.

Nel dettare, però, i requisiti tecnici delle dimensioni di tali posti, le Linee guida introducono una deroga a favore delle navi esistenti, prevedendo che quando quest’ultime siano già dotate di posti riservati per sedie a rotelle “non sono tenute a modificarli per adeguare le dimensioni”.

Per quanto concerne la previsione dei posti riservati alle p.m.r., il punto 3.2. della parte I delle Linee guida dispone che “per ogni cento posti a sedere disponibili a bordo della nave, o frazione, almeno quattro devono essere riservati a p.m.r. in genere<sup>290</sup>. Anche in questa disposizione, però, dopo aver dettato le disposizioni alle quali deve essere conformata l’accessibilità dei posti a sedere (larghezza e profondità della seduta, altezza minima dello schienale etc.), l’allegato prevede ancora una volta una previsione di favore per le navi esistenti: “Le navi esistenti già dotate di posti riservati per p.m.r. in genere non sono tenute a modificarli per adeguare le dimensioni”.

Differenze significative tra prescrizioni operanti per le navi nuove e le navi esistenti si ritrovano anche nella previsione relativa alle cabine attrezzate per le p.m.r.

Per quanto concerne le navi nuove dotate di cabine, infatti, è previsto che un numero proporzionale di queste siano attrezzate per p.m.r., comprese le persone su sedia a rotelle (almeno due cabine per le navi con cinquanta cabine, mentre per le navi con un numero di cabine superiore, fermo restando la proporzione delle 2 cabine, e è prescritta la predisposizione di

---

<sup>290</sup> Inoltre “i posti devono essere dotati di apposite maniglie affinché il passeggero si possa sostenere nel sedersi e nell’alzarsi dalla seduta. Se i posti sono disposti su file, il posto davanti a quello per PMR deve essere rimovibile, in modo da lasciare spazio sufficiente per le gambe se occorre”.

un'ulteriore cabina accessibile per ogni 50 cabine supplementari). Le cabine devono essere situate preferibilmente sullo stesso ponte di accesso ai mezzi di salvataggio.

Per le navi esistenti, invece, il requisito da rispettare è nettamente inferiore, e invece di essere parametrato al numero di cabine di cui la nave è parametrato al numero di passeggeri: se la nave esistente è dotata di cabine “sul ponte accessibile alle p.m.r. è ritenuta accettabile una proporzione di almeno una cabina ogni mille passeggeri”. Anche in questo caso, peraltro, le navi esistenti già dotate di cabine per p.m.r. non saranno tenute a modificarle per adeguare le dimensioni, purché lo spazio sia comunque sufficiente a consentire le manovre di una sedia a rotelle.

Per quanto riguarda le navi nuove, inoltre, è previsto che su ogni ponte dove sono installati dei servizi igienici pubblici, almeno uno sia accessibile alle p.m.r., comprese le persone su sedia a rotelle<sup>291</sup>.

Per quanto riguarda le navi esistenti, scompare il riferimento ad “ogni ponte in cui siano installati servizi igienici”, ma è comunque prescritta l'accessibilità per le p.m.r. (comprese le persone sulle sedie a rotelle) di almeno un servizio a bordo della nave.

In ogni caso, sia nelle navi esistenti che in quelle nuove “nei servizi igienici accessibili alle p.m.r. devono essere garantite, con opportuni accorgimenti spaziali, le manovre di una sedia a rotelle necessarie per l'utilizzazione degli apparecchi sanitari”.

Qualora le dimensioni del servizio igienico assicurino l'effettuazione delle manovre di una sedia a rotelle, non è previsto alcun obbligo di modifica per adeguarsi alle dimensioni indicate nelle Linee guida.

## **b) Le Linee guida, parte II applicabile alle navi di limitata capacità**

La Parte II della Circolare n. 10/SM definisce i requisiti tecnici che devono essere rispettati dalle le navi da passeggeri o alle unità veloci da passeggeri che non rientrano nella definizione di nave di grande capacità.

---

<sup>291</sup> È previsto anche che l'ubicazione del servizio igienico accessibile alla p.m.r. trovi indicazione sulle mappe visuo-tattili, e sia connotata “da un segnale tattile rettilineo posto in modo da essere sicuramente intercettabile dal passeggero con disabilità visiva”. L'accesso al servizio igienico, inoltre, “deve avvenire da una zona non differenziata per genere”.

In merito, si afferma la necessità che anche la nave di limitata capacità sia attrezzata in modo da consentire un accesso autonomo alle p.m.r. non solo alla nave ma anche a tutti gli spazi pubblici di quest'ultima ai quali abbiano accesso gli altri passeggeri.

È poi previsto che ascensori, rampe, scale mobili e piattaforme montascale, se presenti, devono essere conformi alle caratteristiche tecniche previste nella parte I con riferimento alle navi di grande capacità.

In merito alla segnaletica, ai segnali di allarme ed i mezzi di comunicazione è prescritta la presenza di mappe visuo-tattili che indichino i vari ponti e i servizi presenti, l'installazione di segnali tattili di orientamento e di pericolo che si rendano necessari non solo per la sicurezza ma anche per la mobilità "possibilmente autonoma" dei passeggeri non vedenti o ipovedenti.

Proprio in riferimento alla mobilità delle p.m.r. troviamo una previsione specifica per le navi di limitata capacità esistenti. Queste ultime dovranno avere almeno un ponte accessibile per le p.m.r., con la precisazione che tale ponte dovrà comprendere: "almeno una zona di imbarco e sbarco, uno spazio adibito alla ristorazione (se è previsto tale servizio a bordo), uno spazio accessibile di soggiorno ed un bagno accessibile pubblico". Se poi gli spazi indicati non dovessero trovare collocazione nello stesso ponte, dovrà essere prevista la presenza di un ascensore o di un montascale. Sia gli spazi sopra menzionati, che l'ascensore o il montascale dovranno rispettare le prescrizioni tecniche contenute nella parte I dell'Allegato.

Anche la parte II contiene prescrizioni specifiche in merito alla predisposizione di spazi riservati alle p.m.r. nelle navi nuove e nelle navi esistenti.

Per quanto concerne le navi nuove, è prevista la stessa riserva contemplata nella parte I in riferimento alle navi esistenti: per ogni cento passeggeri, o frazione, che la nave può trasportare "almeno un posto deve essere riservato per sedia a rotelle, da sistemare in sicurezza e in modo che il passeggero su sedia a rotelle possa viaggiare seduto vicino agli altri passeggeri".

È, però, prevista, una riserva di posti a sedere anche per le "p.m.r. in genere", riserva che non ritroviamo espressa nella parte prima dell'Allegato. Infatti, ogni cento posti a sedere disponibili a bordo della nave, o frazione, almeno quattro devono essere riservati a PMR in genere", con la precisazione che "le dimensioni di tali spazi sono conformi alle disposizioni dei paragrafi 3.1 e 3.2. della parte I".

Per quanto riguarda le navi esistenti, è prevista una riserva per i passeggeri disabili o a mobilità ridotta di almeno quattro posti ogni cento posti a sedere disponibili a bordo della nave, o

frazione di questa<sup>292</sup>.

Anche in questo caso, ritroviamo la stessa formulazione contenuta in riferimento alle navi di grande capacità esistenti in merito alla non obbligatorietà della modifica dei posti riservati per sedie a rotelle (e, in quest'ultima disposizione, per le "p.m.r. in genere") laddove già presenti, ai fini di adeguarsi alle dimensioni prescritte dalle Linee guida.

È inoltre prevista una disposizione specifica con riguardo agli spazi adibiti alla ristorazione. In merito, mentre le navi nuove dovranno essere progettate nel rispetto delle misure indicate nella prima parte dell'Allegato (paragrafo 3.3.), in modo da garantire l'accessibilità dei servizi anche ai passeggeri che utilizzato una sedia a rotelle, per quanto concerne le navi esistenti si prevede che "qualora i servizi offerti a bordo non possano essere accessibili alle persone su sedia a rotelle o alle persone con disabilità visiva sono sostituiti da un servizio ambulante".

A mio parere, questa specifica prescrizione si traduce in un esempio paradigmatico della praticabilità di quanto sostenuto nel Piano d'azione, laddove, come abbiamo visto, si è precisato che per sopperire alle esigenze del cliente disabile si potrebbe far ricorso, in determinati casi, a "misure alternative" e "modalità differenziate" di fruizione del servizio per la p.m.r. senza dover necessariamente far ricorso a dispendiosi interventi strutturali. In questo specifico caso, infatti, con riferimento alla fruizione di servizi di ristorazione, la predisposizione di un servizio ambulante mi sembra essere una previsione ragionevole e praticabile.

Al contrario, un esempio della necessità, in altri casi, del ricorso all'intervento strutturale si rinviene con riferimento alla previsione concernente i servizi igienici.

Per quanto concerne le navi nuove è previsto sia presente almeno un servizio igienico accessibile (Con le dimensioni e caratteristiche di cui al paragrafo 4.2 della parte I) alle p.m.r. su sedia a rotelle per ogni ponte della nave in cui siano presenti i servizi pubblici, mentre nelle navi esistenti in cui sono presenti servizi igienici "almeno uno deve essere conforme, per quanto possibile, alle prescrizioni di cui al paragrafo 4.2. della parte I"<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> Inoltre è previsto che: "i posti devono essere dotati di apposite maniglie affinché il passeggero si possa sostenere nel sedersi e nell'alzarsi dalla seduta. Se i posti sono disposti su file, il posto davanti a quello per p.m.r. deve essere rimovibile, in modo da lasciare spazio sufficiente per le gambe se occorre".

<sup>293</sup> In merito, può essere utile riportare quanto osservato dal Consiglio di Stato in una recente sentenza di conferma della decisione del Tribunale amministrativo per la Regione Sardegna (Cons. St. 12 settembre 2017, n. 4302, con nota di M. BOMBI, *Servizio pubblico marittimo e accesso garantito ai disabili*, in *Diritto e Giustizia*, 143, 2017, 1 e con nota di L. R. ERBA, *Le barriere infrastrutturali nel trasporto marittimo come ostacolo all'effettività della tutela del passeggero a mobilità ridotta*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2017, 857). In primo grado, il Tribunale amministrativo (Tar Sardegna-Cagliari 8 maggio 2013, n. 352) aveva reputato legittima l'esclusione della Enemar Trasporti S.r.l. poiché la motonave "Pace" del 1973 (messa a disposizione dalla società nella procedura di gara per l'affidamento dell'appalto relativo al servizio pubblico di collegamento per il trasporto di persone e veicoli con le isole minori della Sardegna) non garantiva il rispetto dei

Anche in questo caso, però, non possiamo fare a meno di notare che l'inciso "per quanto possibile" rischia, ancora una volta, di vanificare l'effettività della prescrizione.

Anche le navi a capacità limitata potrebbero disporre di cabine ad uso dei passeggeri. In questo caso, per quanto riguarda le navi nuove deve essere previsto un numero di cabine accessibili e fruibili dalle p.m.r. in sedia a rotelle proporzionale al numero dei passeggeri imbarcati.

La proporzione delle cabine accessibili, che devono essere conformi a quanto previsto dal §4.1 della prima parte dell'Allegato, è di una cabina attrezzata ogni venti passeggeri, e di due cabine per un numero superiore a venti passeggeri.

Anche per le navi esistenti dotate di cabine è prevista la conformità della cabina accessibile alla p.m.r. in sedia a rotelle con le prescrizioni di cui al §4.1 della prima parte dell'Allegato, ma ciò che cambia è la proporzione. È "ritenuta accettabile", infatti, una proporzione di almeno una cabina attrezzata sul ponte accessibile per le p.m.r.

## **20. La ripartizione degli oneri economici delle misure di assistenza previste dal reg. (Ue) n. 1177/2010.**

All'esito della disamina del complesso quadro di prescrizioni tecniche ad oggi operanti, si deve rilevare che per la risoluzione della problematica si ritengono indispensabili una «maggiore sensibilità al problema da parte delle società armatrici ed un puntuale controllo in sede di attività

---

requisiti del Capitolato di gara in merito all'accesso delle p.m.r. ai saloni di viaggio e ai servizi igienici. Nel caso specifico, la società Enemar Trasporti S.r.l. si era limitata a predisporre unicamente una funzione di assistenza prestata dal personale a fronte del mantenimento di elementi strutturali incompatibili con i requisiti richiesti per garantire alle p.m.r. l'accesso ai servizi igienici. Il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello della società Enemar confermando la legittimità del provvedimento di esclusione dalla gara sul presupposto che per garantire un accesso concreto ed effettivo ai passeggeri a mobilità ridotta, non possa ritenersi integrato il requisito dell'«equivalenza» richiesto dalla normativa di settore tra il mancato adeguamento strutturale e la mera predisposizione di un'attività di «servizio/assistenza» prestata dal personale di bordo. Infatti, per quanto la disciplina di settore (sia comunitaria che nazionale) risulti, a parere del Giudice amministrativo, collegata a parametri connotati da una certa elasticità nelle modalità concrete di intervento, ciò non significa che la stessa consenta di sopperire al mancato adeguamento strutturale tramite la predisposizione di meri servizi sostitutivi, sia pure in presenza di elementi quali la vetustà della nave, le difficoltà tecniche di un suo adeguamento strutturali, i costi connessi e le risorse finanziarie a tal fine disponibili..

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



di certificazione del naviglio nazionale che spinga ad una completa applicazione di queste importanti norme di tutela»<sup>294</sup>.

Infatti, il ricorso a parametri tecnici particolarmente flessibili per assicurare un maggior contemperamento con gli interessi degli operatori del settore, spesso questi ultimi non sono parsi sufficienti per assicurare il rispetto alla stessa produzione normativa, rimasta largamente inattuata. Può quindi essere opportuno concludere facendo riferimento a quanto evidenziato dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Quest'ultimo organismo ha chiarito che se da un lato la «gradualità» degli interventi si è resa necessaria per porre al riparo gli Stati parte dal timore di dover adeguare nell'immediato le infrastrutture esistenti ai nuovi standard, dall'altro lato non esime gli Stati membri dal rispetto di scadenze specifiche e dallo stanziamento di risorse adeguate per addivenire alla completa eliminazione degli ostacoli esistenti.<sup>295</sup>

Una considerazione molto interessante è stata mossa dalla Commissione<sup>296</sup> con riguardo all'analisi del costo stimato per la costruzione di un terminal rispetto al costo stimato per l'effettuazione di importanti interventi strutturali su di un terminal già esistente. La commissione

---

<sup>294</sup> Così M. NOBILE, *La disciplina delle persone con mobilità ridotta (p.m.r.) a bordo delle navi adibite al trasporto passeggeri*, cit., 463.

<sup>295</sup> Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, «*Commento Generale n. 2 (2014). Articolo 9: Accessibilità*». Nei documenti preparatori all'adozione del reg. (Ue) n. 1177/2010 (Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950) la Commissione ha espresso delle considerazioni in merito ai diversi costi da sostenere per la predisposizione di strumenti e misure di facilitazione per la mobilità delle p.m.r.. La Commissione ha convenuto che i principali costi da considerare riguardano l'accessibilità "dalla terra" al terminal, agli ormeggi e alle navi. In particolare, veniva sottolineata la portata economica della predisposizione di ponti fissi e passerelle flessibili (in misura minore), strutture considerate comunque necessarie solo per l'imbarco e lo sbarco su navi alte come navi da crociera. Mentre la fornitura di rampe mobili da imbarcare e sbarcare da piccole navi non pare comportare costi aggiuntivi eccessivi, gli ascensori tendono ad essere piuttosto costosi, non solo con riguardo al costo di acquisto ma anche per quanto concerne la necessità dell'opera di manutenzione (Per comprendere meglio, il costo dell'accesso ascensore tra due piani veniva indicato, nel documento, nel possibile ordine di € 450 000). Le attrezzature per assistere le persone con disabilità uditive, (quali i circuiti di induzione, e le disposizioni per le persone con disabilità visive, come i bordi tattili e le marcature), comportano invece costi relativamente minori ma che sono risultati variare in modo significativo (tra € 400 e € 15000 per unità) Agli operatori portuali è stato anche chiesto di fornire informazioni sulle pratiche di formazione del personale. Per i paesi che hanno fornito dati che un dipendente dedica ai corsi una media di quattro giorni all'anno e il costo medio per dipendente per un giorno di formazione è di € 167.

<sup>296</sup> Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008)2950.

ha sottolineato che la predisposizione delle misure in materia di accessibilità non è particolarmente onerosa se viene presa in considerazione fin dalle prime fasi del progetto (Secondo i calcoli presi in considerazione dalla Commissione nel documento, i costi per realizzare un edificio accessibile fin dall'inizio sono inferiori all'1% del costo totale di costruzione), mentre rimuovere le barriere già presenti negli edifici potrebbe comportare un esborso notevole di denaro.

Uno degli aspetti maggiormente dibattuti in sede di adozione del reg. (Ue) n. 1177/2010, come già accaduto con riferimento all'adozione del reg. (Ce) n. 1107/2010, ha riguardato l'individuazione del soggetto che avrebbe dovuto sostenere il costo dell'accessibilità e dell'assistenza nei porti, considerazione resa ancora più difficile dal fatto che il quadro europeo per la governance e la gestione di quest'ultimi si presenta estremamente articolato. Mentre, però, nel settore aereo abbiamo ritrovato una specifica previsione in ordine alla ripartizione economica dei costi tra il vettore e l'operatore aeroportuale (attraverso l'applicazione da parte di quest'ultimo soggetto di un diritto speciale ai vettori che utilizzano l'aeroporto), il reg. (Ue) n. 1177/2010 non contiene alcuna previsione espressa in merito.

In sede di lavori preparatori la Commissione europea ha rilevato come i terminali non siano sempre collegati fisicamente e siano spesso gestiti da soggetti diversi: nella maggior parte dei casi da società private, terminal operator o compagnie di navigazione, a volte dalla stessa Autorità portuale.

Problemi particolari si pongono, inoltre, in tutti questi casi in cui non esiste nemmeno un porto e un'autorità portuale in quanto tale (ad esempio, su alcune rotte contemplate da piccoli servizi di crociera in partenza dalle spiagge).

Ebbene, la Commissione<sup>297</sup> ha rilevato che gli approcci al finanziamento e alla manutenzione delle sovrastrutture portuali variano da uno Stato membro all'altro: mentre nella maggior parte di essi la responsabilità dell'investimento e della manutenzione della struttura grava sull'Autorità portuale o su un ente pubblico, in altri paesi la responsabilità è condivisa dai settori pubblico e privato ed in altri ancora grava interamente sul settore privato.

---

<sup>297</sup> *Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws*, SEC (2008)2950. È stato anche rilevato che in alcuni porti l'investimento in infrastrutture è inizialmente finanziato dall'autorità portuale e in seguito rimborsato dall'operatore terminalista tramite una commissione di leasing. In altri casi, gli investimenti infrastrutturali sono finanziati dal concessionario del terminal privato e successivamente rimborsati dalle autorità pubbliche attraverso uno sconto sui canoni di concessione.

In considerazione di una situazione così complessa e diversificata, la Commissione aveva dunque sottolineato l'opportunità di una soluzione legislativa che lasciasse al settore la massima flessibilità possibile per raggiungere gli obiettivi previsti. Quest'ultima considerazione potrebbe probabilmente spiegare la scelta di non porre previsioni specifiche in ordine alla ripartizione degli oneri economici delle misure di assistenza per le p.m.r.

## Capitolo III

### La tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto ferroviario

#### 1. Premessa

Così come nel trasporto aereo e nel trasporto marittimo, anche nel trasporto terrestre di persone si è voluta accordare al passeggero disabile o a mobilità ridotta una tutela minima, contrassegnata dalla inderogabilità ed irrinunciabilità<sup>298</sup>.

Per quanto concerne la disciplina del settore ferroviario, verranno in considerazione, in particolare, il Regolamento (Ce) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario<sup>299</sup> ed il d. lgs. n. 70/2014<sup>300</sup>, attraverso il quale il legislatore nazionale ha posto la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del predetto reg. (Ce) n. 1371/2007. Anche in questo settore, come

---

<sup>298</sup> Per un raffronto riguardante le tutele esistenti poco meno di un quindicennio fa, nel nostro Paese, in riferimento al trasporto ferroviario fa si veda Trib Roma 23 maggio 1997 (ord.) in *Nuova giur. comm.*, 1998, fasc. 2, 257 con nota di A. VENCHIARUTTI *Il lungo viaggio verso i diritti...* ed in *Foro it.* 1997, fasc.9, 2672 con nota di A. PALMIERI, *Circa l'accesso dei disabili ai treni*.

<sup>299</sup> Il reg. Ce n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in G.U.U.E. 3 dicembre 2007, L 315/1. In proposito, si veda V. PICCININI, *L'entrata in vigore del regolamento Ce n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito*, 2010, 1773; E. PAPERELLA, *Accesso al servizio e diritti degli utenti: la tutela dei passeggeri disabili tra normativa europea, giurisprudenza costituzionale e tutele antidiscriminatorie*, in *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, a cura di P. Chirulli, Napoli, 2016, 479 ss.; P. MARTÍNEZ ESPÍN, *Modificación europea de los derechos de los viajeros de ferrocarril*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2016, 17, 270; A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il reg. Ce n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al d. lgs. n. 70/14*, in *Nuove leggi civili*, 2015, 703 ss. Si vedano: G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trasporti e turismo*, a cura di M. Riguzzi, A. Antonini, in *Tratt. dir. priv. dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani, G. A. Benacchio, X, Torino, 2008, 421 ss.; A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in *I contratti di trasporto*, cit., 1425 ss.; S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli*, in *Rin. dir. nav.*, 2015, 495 ss. e 2016, 33 ss. Sull'iter che ha condotto all'emanazione del regolamento si veda S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasporti*, 2008, 9.

<sup>300</sup> D. lgs. 17 aprile 2014 n. 70, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del reg. Ce n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in G.U. 6 maggio 2014, n. 103, su cui v. A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il reg. Ce n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al d. lgs. n. 70/14*, cit., 703 ss. L'inerzia del legislatore italiano ha comportato l'apertura di una procedura di infrazione con successivo deferimento alla Corte di giustizia (procedura di infrazione ex art. 258 TFEU, n. 2013/2074, avviata il 26 giugno 2013 e conclusa il 23 luglio 2014

nel settore del trasporto marittimo, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, quale organismo deputato alla vigilanza sull'osservazione del regolamento europeo, ha provveduto ad emanare il regolamento del 4 luglio 2014, con il quale sono state dettate norme di dettaglio in merito ai termini della procedura di accertamento delle violazioni e dell'irrogazione delle sanzioni. Ci si soffermerà, inoltre, sulla direttiva Ce n. 2008/57 in merito alle specifiche tecniche di interoperabilità ferroviaria relativa alle persone a mobilità ridotta, ed al suo recepimento nell'ordinamento italiano ad opera del d. lgs. n. 191/2010, di attuazione della dir. 2008/57/Ce e 200/131/Ce.

## **2. Il Regolamento (Ce) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario**

Il Regolamento (Ce) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario è stato emanato per superare le criticità riscontrate nella qualità del servizio fornito dalle imprese ferroviarie europee. Tra queste figuravano l'insufficienza delle informazioni su orari e tariffe, il verificarsi di ritardi e le frequenti interruzioni dei servizi (che era stato ritenuto superabile attraverso l'introduzione un regime di responsabilità del vettore ferroviario modellato sulla base della normativa relativa al trasporto aereo) ed anche l'inaccessibilità del servizio di trasporto per i passeggeri disabili e a mobilità ridotta.

Ebbene, anche la disciplina recata dal regolamento in esame è subito apparsa, sotto diversi profili non soddisfacente<sup>301</sup>. Già nel 2013, nella relazione sull'applicazione del regolamento<sup>302</sup>, la Commissione aveva evidenziato alcune aree problematiche, in seguito confermate anche da una recente valutazione sull'impatto del regolamento, riferita all'annualità 2016/2017.

Le problematiche rilevate hanno condotto alla presentazione da parte della Commissione europea, di una proposta di regolamento relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel

---

<sup>301</sup> in merito, si veda M.V. PETIT LAVALL, A. Puetz, *Luces y sombras de la regulación de los derechos de los viajeros por ferrocarril: a propósito de la necesidad de reformar el Reglamento del Sector Ferroviario*, in *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, 16, 2015, 51.

<sup>302</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, Bruxelles, 14.8.2013 COM (2013) 587 final.

trasporto ferroviario, che procede alla rifusione del regolamento (Ce) n. 1371/2007<sup>303</sup>, attualmente ancora al vaglio di alcuni parlamenti nazionali (d'ora in avanti anche solo Proposta).

Le modifiche che vengono sollecitate nella Proposta di rifusione dell'attuale regolamento hanno ad oggetto principalmente l'applicazione uniforme delle norme del regolamento, attualmente minata dall'eccessivo ricorso alle deroghe per i servizi nazionali a lunga distanza consentite dal reg. (Ce) n. 1371/2007, le disposizioni in materia di informazione e non discriminazione dell'utente del trasporto ferroviario, l'applicazione delle norme in materia di gestione dei reclami e applicazione delle sanzioni ed il rafforzamento dei diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta, non adeguatamente tutelati (come vedremo) dalle attuali previsioni in merito<sup>304</sup>.

Per motivi di chiarezza, segnalerò di volta in volta, in relazione alle criticità rilevate, le modifiche suggerite nella nuova proposta di regolamento presentata dalla Commissione.

Nel considerando n. 1 del regolamento (Ce) n. 1371/2007 si evidenzia come, nell'ambito della politica comune dei trasporti, assuma rilevanza la tutela dei diritti dei passeggeri che usufruiscono del trasporto ferroviario ed anche il miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi inerenti tale modalità di trasporto, con la finalità ultima di favorire un incremento, rispetto alle altre modalità di trasporto, della quota di mercato connessa al trasporto su rotaia.

L'art. 1, capo I ("disposizioni generali"), reg. (Ce) n. 1371/2007, nell'illustrare l'oggetto del Regolamento e delle norme in materia di trasporto ferroviario di passeggeri in esso trasfuse, alla lett. d) precisa che tali regole disciplinano, fra l'altro, "la protezione delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel viaggio in treno e l'assistenza alle medesime".

---

<sup>303</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione) Bruxelles, 27.9.2017 COM (2017) 548 final 2017/0237 (COD).

<sup>304</sup> La Proposta "allinea il trasporto ferroviario agli aspetti generali della legislazione in materia di diritti dei passeggeri di altri modi di trasporto, in particolare la non discriminazione, la pianificazione di emergenza, la formazione sulla disabilità, il trattamento dei reclami e l'applicazione. Tiene conto delle specificità del trasporto ferroviario, ad esempio consentendo agli Stati membri di esonerare dall'applicazione di alcune disposizioni i servizi urbani, extraurbani e regionali". In ordine alla tutela delle p.m.r. viene precisato che: "Le organizzazioni delle PMR hanno lamentato la mancanza di informazioni e l'obsolescenza dei diritti delle PMR. Le associazioni dei passeggeri e dei consumatori condividono questa opinione. Altri problemi riscontrati riguardano l'accessibilità delle stazioni e del materiale rotabile, i costi legati ai processi di notifica preventiva, il rifiuto di fornire assistenza e la mancata disponibilità di assistenza in certi momenti della giornata. Le imprese ferroviarie hanno espresso preoccupazione soprattutto per l'uso improprio dell'assistenza alle PMR come «servizio di portabagagli» gratuito" (punto "3.2.3.3. Assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta).



Uno specifico riferimento alle istanze di tutela delle p.m.r. si ritrova, del resto, già nel decimo considerando del reg. (Ce) n. 1371/2007, nel quale, dopo aver premesso che “i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri dovrebbero andare a vantaggio di tutti i cittadini”, si specifica che: “le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, a causa di disabilità, età avanzata o per altre ragioni, dovrebbero poter accedere al trasporto ferroviario a condizioni comparabili a quelle degli altri cittadini. Le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta hanno diritto, al pari di tutti gli altri cittadini, alla libera circolazione, alla libertà di scelta e alla non discriminazione. Tra l'altro, si dovrebbe prestare particolare attenzione alla comunicazione alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di informazioni concernenti l'accessibilità dei servizi ferroviari, le condizioni di accesso al materiale rotabile e i servizi offerti a bordo”. Autonomamente viene svolta per quel che concerne i passeggeri con menomazioni sensoriali, precisandosi che per garantire a quest'ultimi un'informazione ottimale sui ritardi si dovrebbe ricorrere anche all'utilizzo di sistemi visivi ed acustici.

Il considerando n. 10 del reg. (Ce) n. 1371/2007, specifica che alle persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dovrebbe essere offerta la possibilità di acquistare il biglietto a bordo senza alcuna maggiorazione<sup>305</sup>.

Ancora con specifico riferimento alle p.m.r., il considerando successivo sottolinea la necessità che le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni tengano conto delle esigenze di tale categoria di utenti “attenendosi alle STI per le persone a mobilità ridotta”, così da poter

---

<sup>305</sup> Di seguito si riporta il testo del considerando (10) presentato nella Proposta: “Alla luce della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e al fine di offrire alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta opportunità di viaggiare in treno simili a quelle di cui godono gli altri cittadini, è opportuno stabilire norme in materia di non discriminazione e assistenza durante il viaggio. Di conseguenza, Le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, a causa di disabilità, età avanzata o per altre ragioni, le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta hanno diritto, al pari di tutti gli altri cittadini, alla libera circolazione, alla libertà di scelta e alla non discriminazione. Tra l'altro, si dovrebbe prestare particolare attenzione alla comunicazione alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di informazioni concernenti l'accessibilità dei servizi ferroviari, le condizioni di accesso al materiale rotabile e i servizi offerti a bordo. Per assicurare ai passeggeri con menomazioni o disabilità sensoriali un'informazione ottimale sui ritardi si dovrebbero usare, a seconda del caso, sistemi visivi ed acustici. Le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dovrebbero poter acquistare il biglietto a bordo senza maggiorazione”. Fin qui, dunque, il contenuto sembrerebbe corrispondere a quanto già previsto nel considerando 10 della vigente versione del reg. (Ce) n. 1371/2007. La Proposta, però contiene anche il seguente inciso, non presente nella versione vigente: “Il personale dovrebbe essere adeguatamente formato per rispondere alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, in particolare nella fornitura di assistenza. Per assicurare pari condizioni di viaggio, dovrebbe essere loro fornita assistenza nelle stazioni e a bordo in tutti i momenti in cui i treni viaggiano e non soltanto in alcuni momenti della giornata”. Come vedremo infatti, nell'attuale testo normativo non viene previsto alcun onere di formazione specifica sulla disabilità per il personale del settore ferroviario.

assicurare, nel rispetto delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, l'accessibilità di tutti gli edifici e di "tutto il materiale rotabile".

L'accessibilità per le p.m.r. dovrebbe essere conseguita per mezzo della della progressiva eliminazione, al momento dell'acquisto di nuovo materiale o della realizzazione di nuovi fabbricati o ancora di importanti opere di ristrutturazione, degli ostacoli fisici e degli impedimenti funzionali. Ritroviamo, dunque, l'opzione del legislatore europeo per un adeguamento "progressivo" delle infrastrutture rispetto alle specifiche modifiche, anche strutturali, che si rendono necessarie per la soddisfazione delle istanze di accessibilità delle p.m.r., nel tentativo di contemperare lo sforzo economico richiesto agli operatori del settore con il diritto alla mobilità di tale categoria di passeggeri.

### 3. L'ambito di applicazione del reg. (Ce) n. 1371/2007

L'art. 2, capo I, reg. (Ue) n. 1371/2007, al paragrafo 1, dispone che il Regolamento si applichi "a tutti i viaggi e servizi ferroviari in tutta la Comunità forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza in virtù della direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie". Nei successivi paragrafi, si prevede che: regolamento non trovi applicazione nei confronti delle imprese ferroviarie e ai servizi di trasporto che non sono titolari di licenza ai sensi della predetta direttiva.

L'articolo dispone, inoltre, che "3. Al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, gli articoli 9, 11, 12 e 19, l'articolo 20, paragrafo 1, e l'articolo 26 si applicano a tutti i servizi ferroviari per passeggeri in tutta la Comunità. 4. Con l'esclusione delle disposizioni di cui al paragrafo 3 del presente articolo, uno Stato membro può accordare, in modo trasparente e non discriminatorio, una deroga per un periodo massimo di cinque anni, rinnovabile una volta per un periodo massimo di cinque anni, all'applicazione delle disposizioni del presente regolamento ai servizi ferroviari nazionali per passeggeri<sup>306</sup>. 5. Con l'esclusione delle disposizioni di cui al

---

<sup>306</sup> Negli Orientamenti interpretativi (Comunicazione della Commissione, Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (2015/C 220/01), pubblicato in G.U.U.E. C 220/1 del 4 luglio 2015), la Commissione ha osservato che "l'articolo 2, paragrafo 4, deve essere interpretato alla luce del considerando 25 del regolamento, il quale spiega che le deroghe temporanee per i servizi nazionali a lunga distanza possono essere accordate per consentire un periodo di introduzione graduale del regolamento, al fine di agevolare le imprese ferroviarie che possono avere difficoltà ad applicare tutte le

paragrafo 3, uno Stato membro può esonerare dall'applicazione delle disposizioni del presente regolamento i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali per passeggeri<sup>307</sup>. Nell'applicare tali definizioni gli Stati membri utilizzano i seguenti criteri: distanza, frequenza dei servizi, numero di fermate previste, materiale rotabile impiegato, regimi di emissione dei biglietti, fluttuazioni del numero di passeggeri tra servizi nelle fasce orarie di punta e nelle fasce orarie di minor traffico, codici dei treni e orari. 6. Per un periodo massimo di cinque anni, uno Stato membro può accordare, in modo trasparente e non discriminatorio, una deroga prorogabile all'applicazione delle disposizioni del presente regolamento, per determinati servizi o viaggi laddove una parte significativa del servizio ferroviario per passeggeri, che preveda almeno una stazione di fermata, sia operata al di fuori del territorio della Comunità”.

Si tratta, probabilmente, della disposizione più critica del regolamento in esame. Infatti, ha suscitato notevoli perplessità l'attribuzione in capo agli Stati membri del potere di introdurre, sia pure “in modo trasparente e non discriminatorio” quell'ampia serie di deroghe (temporanee e permanenti) che abbiamo riportato integralmente. Si è rilevato<sup>308</sup>, infatti, che il campo di

---

disposizioni entro la data di entrata in vigore del regolamento. In considerazione di ciò, non dovrebbero essere concesse nuove deroghe dopo che il regolamento è entrato in vigore da diversi anni. Inoltre la durata massima delle deroghe, il cui limite temporale è stabilito dall'articolo 2, paragrafo 4, non può essere superata; in altri termini non può essere accordata alcuna deroga dopo il 3 dicembre 2024 (15 anni dopo l'entrata in vigore del regolamento)”

<sup>307</sup> La disposizione prevede che la distinzione tra servizi ferroviari urbani, suburbani e regionali per passeggeri debba coincidere, per gli Stati membri, con le definizioni recate a riguardo nella direttiva 91/440/Cee del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. In merito, negli Orientamenti interpretative si precisa che: “Gli Stati membri, tuttavia, sono incoraggiati a riconoscere tutti i diritti previsti dal regolamento ai passeggeri di servizi urbani, extraurbani o regionali transfrontalieri, vale a dire a non accordare deroghe per tali servizi. Ciò è in linea con l'obiettivo di conseguire un livello elevato di protezione dei consumatori nel settore dei trasporti, come espressamente dichiarato nel secondo considerando del regolamento e garantisce la parità di trattamento per tutti i servizi con una dimensione internazionale”.

<sup>308</sup> Cfr. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009, 22, a pag. 229. Nella stessa Relazione della Commissione sull'applicazione del reg. (Ce) n. 1371/2007, cit, si è rilevato come “l'uso intenso delle deroghe sia un grave ostacolo al conseguimento degli obiettivi del regolamento. L'applicazione di regimi diversi per i servizi nazionali e per quelli internazionali interni all'UE è incoerente con l'obiettivo più vasto di uno spazio ferroviario europeo unico e crea ostacoli agli operatori attivi in diversi Stati membri”. Nel rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 elaborato dalla società Steer Davies Gleave per la Commissione europea nel 2012 (reperibile su U:\London\Projects\224\3\25\01\Outputs\Reports\04 Final report\Final report (public issued).docx) si è osservato che “In particular, the impact the Regulation has had has been limited by derogations adopted by Member States. The Regulation allows Member States to exempt most rail services from most of the provisions of the Regulation, and several have introduced extensive exemptions. Of the largest Member States, France and the UK have exempted all domestic services; however, Spain and Germany have adopted only limited exemptions and Italy has not adopted any. Overall we estimate that 37% of services (measured in terms of passenger kilometres) have the maximum possible exemption from the Regulation, and 27% have partial exemptions. Although limited evidence is available as to why Member States have adopted exemptions, a key reason appears to be to limit the cost

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

applicazione del regolamento, (molto vasto, dal momento che potrebbe trovare applicazione riguardo ai servizi di trasporto ferroviario forniti anche nel territorio dei singoli Stati membri) risulta in realtà “significativamente attenuato” dalla concessione degli ampi margini di manovra lasciati agli Stati membri, previsione che mal si concilia con l’esigenza di introdurre una disciplina uniforme e vincolante posta alla base della scelta di adozione del regolamento.

Attualmente solo il l’Italia, il Belgio, Danimarca, la Slovenia e I Paesi Bassi applicano pienamente le disposizioni di cui al reg. (Ce) n. 1371/2007. Come è facile intuire, la disposizione figura tra quelle per cui è stata prevista una modificazione nella Proposta. Per effetto delle modifiche apportate all’art. 1, il regolamento troverebbe applicazione anche in riferimento ai servizi urbani, extraurbani e regionali che operano a livello transfrontaliero e le deroghe per i servizi nazionali a lunga distanza sarebbero soppresse, mentre la possibilità di accordare deroghe sarebbe accordata agli Stati membri solo rispetto ai servizi operati di fuori del territorio dell’Unione, e soltanto qualora i passeggeri siano adeguatamente tutelati nel loro territorio.”<sup>309</sup>.

---

of implementation of the Regulation”. In merito, si riporta per esteso la considerazione mossa dalla Commissione negli Orientamenti interpretativi per l’applicazione del regolamento: “(...) un viaggio ferroviario è da intendersi dal punto di vista del passeggero, come il trasporto da un punto di partenza a uno di arrivo, in base a un contratto di trasporto che coinvolga almeno un servizio ferroviario. Un servizio ferroviario è un servizio gestito da un’impresa ferroviaria tra due o più punti e può essere classificato come urbano, extraurbano, regionale, nazionale o internazionale (transfrontaliero). Ci si potrebbe chiedere se un passeggero su una tratta internazionale (ossia una tratta che attraversa la frontiera di almeno uno Stato membro) che usi una combinazione di servizi esonerati e non esonerati benefici dei diritti dei passeggeri durante l’intero viaggio o solo nelle parti che non sono esonerate. Un passeggero che abbia concluso un contratto di trasporto per una tratta internazionale all’interno dell’Unione si aspetta di beneficiare della stessa tutela durante l’intero viaggio, a norma della legislazione UE sui diritti dei passeggeri. La concessione di diversi livelli di tutela su parti esonerate e no di una tratta coperta da un unico contratto creerebbe confusione, eliminerebbe la certezza giuridica e sarebbe pregiudizievole per i diritti dei passeggeri. Ciò è contrario agli obiettivi del regolamento, in particolare all’obiettivo di garantire un elevato livello di tutela a tutti i passeggeri su tratte internazionali all’interno dell’Unione, che non possono essere esonerate a norma del regolamento e comporterebbe inoltre una disparità di trattamento tra i passeggeri di viaggi internazionali che sarebbero trattati in modo diverso a seconda che il viaggio comprenda servizi nazionali esonerati. Le imprese ferroviarie dovrebbero pertanto essere incoraggiate a offrire la protezione concessa a norma del regolamento a tutti i passeggeri che hanno concluso un contratto di trasporto per una tratta transfrontaliera all’interno dell’Unione, comprendente le parti di viaggio effettuate dai servizi esenti a norma dell’articolo 2, paragrafi 4 e 5” (punto 1.2.4. rubricato “Applicazione del regolamento ai viaggi effettuati utilizzando trasporti ferroviari che comprendono servizi esonerati (articolo 2, paragrafi 4, 5 e 6)”

<sup>309</sup> Cfr. Proposta di Regolamento relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, cit. Il nuovo Articolo 2 “Ambito di applicazione” contenuto nella Proposta presenta il seguente tenore letterale: “1. Il presente regolamento si applica ai viaggi e ai servizi ferroviari nazionali e internazionali in tutta l’Unione, forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza, in virtù della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. 2. Fatto salvo il paragrafo 4, gli Stati membri possono esonerare dall’applicazione del presente regolamento: a) i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali per passeggeri di cui alla direttiva 2012/34/UE, esclusi i servizi transfrontalieri all’interno dell’Unione; b) i servizi ferroviari internazionali per passeggeri in cui una parte significativa del servizio,

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

È fondamentale sottolineare, poi, che il testo del “nuovo” considerando 8 contenuto nella Proposta prevede espressamente che “le deroghe non dovrebbero tuttavia applicarsi alle disposizioni del presente regolamento che agevolano l'utilizzo dei servizi ferroviari alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta (...)”<sup>310</sup>.

#### 4. La definizione di persona disabile e a mobilità ridotta

L'art. 3, capo I, reg. (Ce) n. 1371/2007 al paragrafo 15 reca la definizione di persona con disabilità o persona a mobilità ridotta, precisando al riguardo ci si riferisce a “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 handicap mentale, o per 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”.

La definizione, dunque, riproduce pedissequamente quella contenuta nel reg. (Ce) n. 1107/2006 con riferimento al trasporto aereo e quella contenuta nel reg. (Ue) n. 1177/2010 con riferimento al trasporto marittimo, motive per il quale si rimanda alle considerazioni già svolte sul punto nei capitoli precedenti in riferimento ai problemi generate dall'ampiezza e dalla eccessiva vaghezza della definizione, e alle categorie di soggetti che si ritiene possano essere contemplati nell'ambito di applicazione della nozione.

---

compresa almeno una stazione di fermata, è operata al di fuori del territorio dell'Unione, purché siano adeguatamente garantiti i diritti dei passeggeri a norma del pertinente diritto nazionale nel territorio dello Stato membro che accorda la deroga. 3. Gli Stati membri informano la Commissione in merito alle deroghe accordate a norma del paragrafo 2, lettere a) e b), e all'adeguatezza del diritto nazionale nel loro territorio ai fini del paragrafo 2, lettera b). 4. Gli articoli 5, 10, 11 e 25 e il capo V si applicano a tutti i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di cui al paragrafo 1, compresi i servizi esonerati in conformità del paragrafo 2, lettere a e b.”

<sup>310</sup> Il “nuovo” testo del considerando 8 contenuto nella Proposta precisa che “le deroghe non dovrebbero inoltre applicarsi ai diritti di coloro che lo desiderino di acquistare biglietti per viaggi in treno senza difficoltà eccessive, né alle disposizioni sulla responsabilità delle imprese ferroviarie nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli, né al requisito che tali imprese siano adeguatamente assicurate, né al requisito che esse adottino misure idonee per garantire la sicurezza personale dei passeggeri nelle stazioni ferroviarie e sui treni e per gestire i rischi. Sempre nella Proposta si segnala che il 47 % delle associazioni di categoria dei passeggeri ha concordato sulla necessità di ridurre le deroghe, e che alcune organizzazioni rappresentative delle p.m.r. ha chiesto la soppressione delle deroghe. Al contrario, le federazioni di categoria e le imprese ferroviarie si sono dette a favore delle deroghe (punto “3.2.3.2. Deroghe”).

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Si segnala che la Proposta di reca una nuova definizione di “persona con disabilità e persona a mobilità ridotta quale “qualsiasi persona avente una disabilità fisica, mentale, o intellettiva o sensoriale, temporanea o permanente, che, in interazione con barriere di diversa natura, può impedire l’utilizzo pieno ed effettivo del trasporto su base di uguaglianza con gli altri passeggeri o la cui mobilità nell’utilizzo del trasporto è ridotta per ragioni di età”.

## **5. Il diritto al trasporto della persona disabile o a mobilità ridotta e le sue deroghe**

Il capo V del reg. (Ce) n. 1371/2007, nel quale sono racchiusi gli artt. dal 19 al 25, è interamente dedicato alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta.

L’art. 19 del regolamento in esame, rubricato “diritto al trasporto”, dispone che le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni debbano formulare “con la partecipazione attiva delle organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta”, in modo non discriminatorio, delle norme sull’accesso al trasporto su rotaia delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta.

Il paragrafo n. 2 dell’art. 19, nel prevedere che le prenotazioni e i biglietti debbano essere offerti alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta senza costi aggiuntivi, dispone al contempo il divieto, per un’impresa ferroviaria, un venditore di biglietti o un tour operator, di rifiutare una prenotazione o di emettere un biglietto relativi ad una persona con disabilità o ad una persona a mobilità ridotta o, ancora, di chiedere che “una tale persona sia accompagnata da altri, a meno che ciò non sia strettamente necessario per conformarsi alle norme di accesso di cui al paragrafo 1”.

Il divieto di rifiutare una prenotazione o l’emissione di un biglietto, viene quindi meno laddove ciò si riveli “strettamente” necessario al fine di conformarsi alle norme di accesso. Ne consegue che, qualora lo affermino le norme (stabilite dal vettore “con la partecipazione attiva” delle organizzazioni rappresentative delle p.m.r.), il passeggero disabile può essere costretto a munirsi di accompagnatore e può, altresì, vedersi opporre un rifiuto di prenotazione o di emissione di biglietto.

La disposizione contiene una deroga che, a prima vista, potrebbe sembrare analoga alla previsione contenuta nell’art. 9 del reg. (Ce) n. 1107/2006 in merito alla fissazione delle norme di qualità per l’assistenza, fissate dai gestori degli aeroporti con un transito annuo di passeggeri commerciali non inferiori a 150.000 unità, in collaborazione con gli utenti aeroportuali, mediante

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



il comitato degli utenti aeroportuali (ove questo sia presente) e delle organizzazioni che rappresentano i passeggeri con disabilità e i passeggeri a mobilità ridotta.

In realtà, rispetto a quest'ultima norma, l'art. 19 del reg. (Ce) n. 1371/2007 presenta un fondamento molto più debole. Infatti, mentre nel settore aereo la già analizzata circolare dell'ENAC del 2014 contiene le linee guida sugli standard di qualità del servizio per i p.m.r., concordate effettivamente assieme alle principali associazioni italiane delle persone con disabilità, strumenti dotati della medesima efficacia si affermano con fatica nella modalità di trasporto ferroviario<sup>311</sup>.

Il paragrafo n. 2 dell'art. 20 del reg. (Ce) n. 1371/2007, rubricato “informazioni alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta” in riferimento al caso in cui l'impresa ferroviaria, il venditore di biglietti e/o il tour operator applichino la deroga di cui all'articolo 19, paragrafo 2 del medesimo regolamento, pone a carico di questi ultimi l'obbligo di informare “per iscritto, su richiesta, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta interessata delle ragioni di tale deroga entro cinque giorni lavorativi dal rifiuto della prenotazione o dell'emissione del biglietto oppure dall'imposizione della condizione di essere accompagnata”. In questo, la disposizione si “allinea” a quanto già previsto nei regolamenti (Ce) n. 1107/2006 e (Ue) n. 1177/2010, per cui possono estendersi anche a tale disposizione le considerazioni effettuate dalla Commissione in riferimento all'esigenza che le ragioni della deroga contengano riferimenti

---

<sup>311</sup> Fish Onlus, Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, *Il trasporto ferroviario in Italia*, 2011, pag 7. Quanto rilevato dalla Federazione trova conferma in quanto segnalato nel rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007, già citato. Infatti, nelle osservazioni dedicate allo “sviluppo delle regole di accesso” si da atto che l'entità del coinvolgimento delle associazioni rappresentative delle p.m.r. del processo di elaborazione delle norme d'accesso ex art. 19 paragrafo 1 si è presentato diverso da Stato a Stato. In generale, l'industria ferroviaria non si è comunque dimostrata recettiva di fronte alle richieste di miglioramenti dell'accessibilità del materiale rotabile e delle infrastrutture e si sono avute notevoli difficoltà nel concordare delle scadenze per il raggiungimento di questo obiettivo: “Our research indicates that the extent of involvement in this process has varied. In some States it has worked well; for example: in France, SNCF established in 2006 an advisory board of disability representative groups, which reviews any proposed changes to the service offered to disabled passengers and PRMs; and in Lithuania, LG discussed the implementation of the Regulation with the Lithuanian Disability Forum, and as a result reduced the notification period for assistance from 48 hours to 24 hours; the forum also approves new or renewed infrastructure and rolling stock, and has provided basic disability awareness training for LG staff. In contrast, in other States this involvement has been more limited. For example, one operator informed us that the details of its policy on carriage of PRMs were communicated to PRM organisations, implying that they were not involved in its development. EDF members also reported that the extent of involvement in this process was variable. They reported that there had been cooperation in some States, but not in others (in one case the information from EDF contrasted with information from the railway undertaking concerned, which stated that it had had long-standing collaborations with a number of disability organisations). In general, EDF said that its members considered the railway industry was not receptive to requests for accessibility improvements to rolling stock and infrastructure, and that it was difficult to obtain deadlines for achievement of this”.

concreti e specifici in ordine al caso di specie. Mentre però, come visto a suo tempo, le ragioni poste alla base della negazione dell'emissione di una prenotazione, di un biglietto o dell'imbarco nel trasporto marittimo e nel trasporto aereo devono far riferimento alla normativa in materia di sicurezza (internazionale, comunitaria o nazionale) ritenuta applicabile nel singolo caso, la comunicazione scritta ex art. 19, paragrafo 2, del reg. (Ce) n. 1371/2007 conterrà verosimilmente il riferimento alle "norme di accesso" di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo.

In aggiunta a quanto rilevato circa la portata sicuramente più incerta e debole della deroga ex art. 19 del reg. (Ce) n. 1371/2007 rispetto al riferimento agli obblighi in materia di sicurezza contenuto nei reg. (Ce) n. 1107/2006 e reg. (Ue) n. 1177/2010, si potrebbe osservare che poichè le norme d'accesso sono stabilite dalle imprese ferroviarie e dai gestori delle stazioni ("con la partecipazione attiva delle organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta") il fondamento posto a base della negazione del trasporto terrestre alla p.m.r. viene di fatto rimesso alle determinazioni di tali soggetti e può differire, sensibilmente, non solo da un operatore del settore ad un altro ma anche uno Stato membro all'altro<sup>312</sup>.

Nell' art. 20 viene modificato nella Proposta permane il richiamo alle "norme di accesso non discriminatorie", ma si specifica che tali norme sono applicabili al trasporto di persone con disabilità e di persone con mobilità ridotta e dei loro "assisteti personali. Viene anche aggiunto il seguente inciso: "Tali norme consentono al passeggero di essere accompagnato da un cane da

---

<sup>312</sup> In merito, si riporta quanto evidenziato nel già citato Rapporto finale sulla valutazione dell'applicazione del regolamento: "We requested information on the number of times railway undertakings had refused to accept reservations on these grounds. Most of the operators selected for the study stated that they never refused to accept reservations on the basis of a passenger's level of mobility. Several qualified this with the statement that where there was insufficient space (e.g. on a train with limited wheelchair spaces) or where infrastructure for a journey was not suitable, they tried to agree a suitable alternative for the passenger. Others stated that under some circumstances they would require passengers to be accompanied; for example, one operator requires passengers to be accompanied where they cannot perform basic functions without assistance (such as feeding themselves, using toilets or breathing without additional oxygen). Another operator stated that reservations may be refused where a passenger requests a journey from an unstaffed and non-accessible station, or on non-accessible stock (...) Some operators stated that there were safety or operational constraints that limited the number of passengers requiring assistance it was possible to carry simultaneously: for example, one operator stated that its current trains have two spaces for wheelchairs each, and if both were occupied then a passenger would be required to travel on the next available service (...) EDF members reported that in general disabled passengers and PRMs had not experienced any significant problems with refusal of carriage or reservations. However, they provided some comments on issues they were aware of in specific States. In Finland, reserving a ticket can be sometimes difficult because the ticket has to be fetched separately from the ticket counter, so reservations for assistance must be made separately from ticket purchase. In some States (including Germany), guide dog users need reservations for two seats and this can only be done by telephone. In Germany, the number is not toll free, but the reservations are. In France, the number is not toll free, and no tickets are required for guide dogs. Several disability representative organisations informed us that where free tickets were available for accompanying assistants, there were sometimes disagreements on whether or not the disabled passenger needs an assistant".

assistenza conformemente alle pertinenti norme nazionali.” Il secondo paragrafo non contiene alcuna modificazione.

## **6. L’obbligo di informazione per la persona disabile o a mobilità ridotta**

L’art. 20, al paragrafo n. 1 stabilisce che: “Su richiesta, l’impresa ferroviaria, il venditore di biglietti o il tour operator forniscono alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta informazioni in merito all’accessibilità dei servizi ferroviari e alle condizioni di accesso al materiale rotabile in conformità delle norme di accesso di cui all’articolo 19, paragrafo 1, e le informano in merito ai servizi offerti a bordo”.

Nella previsione in esame non si rinviene alcun accenno alla predisposizione di formati accessibili per le p.m.r., all’indicazione delle lingue nelle quali le informazioni devono essere rese disponibili per l’utente ed alle modalità ed i mezzi di diffusione delle informazioni stesse.

Le mancanze della norma sono state evidentemente riconosciute dalla stessa Commissione negli Orientamenti interpretativi, la quale ha indirizzato una raccomandazione ai gestori delle stazioni ferroviarie. Nel ribadire che “ conformemente all’articolo 20 del regolamento, le imprese ferroviarie, i venditori di biglietti e gli operatori turistici devono informare i passeggeri, su richiesta, in merito all’accessibilità dei servizi e anche delle stazioni” la Commissione ha raccomandato ai gestori delle stazioni di fornire anche informazioni sull’accessibilità (ad esempio su siti web accessibili e in formati alternativi) indipendentemente dal rapporto contrattuale con i passeggeri (punto 5.3 2, “Informazioni per i passeggeri con disabilità e/o a mobilità ridotta (articolo 20)”.

Il riconoscimento del diritto all’informazione della p.m.r. contenuto nel reg. (Ce) n. 1371/2007 non riguarda solo la disposizione dell’art. 19, ma anche l’articolo 8 e l’articolo 29 del reg. (Ce) n. 1371/2007.

L’articolo 29 del regolamento in esame, rubricato “Informazioni ai passeggeri in merito ai loro diritti”, prevede che nel vendere i biglietti per viaggi ferroviari, le ferroviarie, i gestori delle stazioni e i tour operator debbano informare i passeggeri in merito ai diritti e agli obblighi previsti dal medesimo regolamento, disponendo che, per il rispetto dell’obbligo di informazione “le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni e i tour operator possono utilizzare una sintesi delle disposizioni del presente regolamento preparata dalla Commissione in tutte le lingue ufficiali dell’Unione europea e messa a disposizione degli stessi soggetti”.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del reg. (Ce) n. 1371/2007 “Senza pregiudizio dell'articolo 10, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto di una o più imprese ferroviarie forniscono al passeggero, su richiesta, almeno le informazioni di cui all'allegato II, parte I, in relazione ai viaggi per i quali l'impresa ferroviaria in questione offre un contratto di trasporto. I venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto proprio e i tour operator forniscono tali informazioni ove disponibili”. Ai sensi del paragrafo 2 della medesima norma, inoltre, le imprese ferroviarie sono tenute a fornire ai passeggeri “nel corso del viaggio almeno le informazioni di cui all'allegato II, parte II” mentre ai sensi del paragrafo 3 “Le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 sono fornite nel formato più adatto. A tale riguardo va riservata particolare attenzione alle esigenze delle persone con menomazioni dell'udito e/o della vista”. In questa disposizione, dunque, ritroviamo il riferimento alla necessità della predisposizione di un formato accessibile cui non si fa, poi, menzione nel corpo dell'articolo 19.

Ebbene, nell' Allegato II del regolamento in esame, cui si riferisce l'articolo 8, troviamo l'elencazione delle “informazioni minime” che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie e dai venditori di biglietti prima dell'effettuazione del viaggio (parte I) e durante il viaggio (parte II). Per quanto concerne le informazioni minime da fornire “prima del viaggio” ritroviamo esplicitamente menzionate, tra le altre, l'accessibilità e le “condizioni di accesso e disponibilità a bordo di infrastrutture per le persone con disabilità e a mobilità ridotta” e la disponibilità di servizi a bordo (ovverosia le stesse informazioni disciplinate dall'articolo 19 con l'utilizzo del critico inciso “su richiesta”), oltre che le procedure per la presentazione di reclami. Nella Parte II, informazioni durante il viaggio, per quanto più specificamente ci interessa rilevano principalmente le informazioni sui servizi a bordo e le “questioni relative alla sicurezza tecnica e dei passeggeri”<sup>313</sup>.

Si è rilevato come il risultato raggiunto dalle previsioni del reg. (Ce) n. 1371/2007 in riferimento al diritto di informazione del passeggero non sia del tutto soddisfacente, nonostante le principali imprese ferroviarie abbiano adeguato le proprie condizioni generali di trasporto a

---

<sup>313</sup> Nella Proposta si dà atto che “La maggior parte delle imprese ferroviarie fornisce informazioni durante il viaggio (articolo 8 e allegato II, parte 2), ossia servizi a bordo, prossime fermate e perturbazioni del traffico, tramite il personale di bordo, gli annunci locali o i teleschermi. la Corte di giustizia dell'Ue ha precisato che occorre fornire informazioni in tempo reale relativamente alle principali coincidenze, compresi i ritardi e le soppressioni di tali coincidenze, indipendentemente dall'impresa ferroviaria che opera il servizio. Il gestore dell'infrastruttura deve informare le imprese ferroviarie dei servizi di coincidenza operati da altre imprese. (C. Giust. 22 novembre 2012 *Westbahn Management GmbH c. OBB-Infrastruktur AG*, C-136/11”.

quanto stabilito dall'articolo 29 del medesimo regolamento. Si è osservato, infatti, che lo stesso personale addetto all'assistenza dei clienti si presenta disinformato e ciò “non solo in snodi periferici della rete ferroviaria nazionale – con indubbio pregiudizio per l'effettività stessa della normativa europea”<sup>314</sup>, che gli utenti non si dimostrano affatto consapevoli dei propri diritti così come declinati in ambito europeo e che ed il livello di informazione varia sensibilmente nei vari Stati membri<sup>315</sup>.

Negli orientamenti interpretativi la Commissione ha reputato necessario fornire qualche precisazione in merito alle tempistiche da rispettare, ai mezzi ed alle modalità utilizzabili per fornire informazioni di viaggio ai passeggeri ai sensi dell'articolo 29, punti su cui tale ultima disposizione tace se non per la previsione della “possibilità” di avvalersi delle sintesi elaborate

---

<sup>314</sup> A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il reg. Ce n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al d. lgs. n. 70/14*, in *Nuove leggi civili*, 2015, 703 a pag. 712. Le carenze della previsione ex art. 29, del resto, non erano passate inosservate: nel Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 si osserva che “Article 29 of the Regulation requires railway undertakings to inform passengers of their rights but it does not specify how they should do this, or specify in detail what information should be provided. In some Member States we have seen that passengers have little awareness of their rights. We recommend that there should be a requirement to display notices, in a prominent position, at rail stations and on board trains, informing passengers about their rights under the Regulation. This would be similar to the requirement in the equivalent legislation in the air transport sector to provide information on passengers' rights at check-in. Although the exact content of these notices could not be defined at EU level because exemptions mean the obligations are different in each Member State, the Regulation could define minimum requirements for these notices. The Commission and NEBs should also take measures to promote passenger awareness of the rights defined in the Regulation”.

Nella Relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (Ce) n. 1371/2007 si precisa che nella legislazione sulle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) per le applicazioni telematiche vengono specificate le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie nei propri siti internet. La Commissione ha però sottolineato che le imprese ferroviarie si conformano ai suddetti requisiti “a livelli diversi” e “spesso omettono le informazioni sulle dimensioni e il peso massimi delle sedie a rotelle e sulle apposite strutture a bordo” (punto 2.2. “Diritto alla mobilità: accessibilità e assistenza per passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta”).

<sup>315</sup> Nel Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 elaborato dalla società Steer Davies Gleave per la Commissione europea nel 2012 si osserva che “Overall, we found that the new entrants provided information on rights and obligations under the Regulation through similar channels, but there was no consistency as to whether the information provided was more or less extensive than for the incumbent railway undertakings. For example, Arriva Poland has published a link to the EU website on passenger rights on its website; this is less extensive than the information provided by the incumbent PKP Intercity, which also provides information via leaflets, small posters and variable message displays. Similarly, Arriva Netherlands has published information on the Regulation on its website and in its Conditions of Carriage, but the incumbent NS also makes use of brochures and posters, and provides a link to the Regulation on the back of tickets. NTV informed us that information on passenger rights is available on its website, or (on request) from NTV station or on-board staff. However, it said that in the future leaflets would be provided in stations or handed to passengers as they alight from delayed trains. Trenitalia also provides passenger rights information in ticket offices in the form of leaflets but does not currently plan to provide them on trains if the service is delayed; in this respect the policy NTV plans would represent an improvement over Trenitalia's practice”.

dalla Commissione sulle disposizioni del regolamento in esame. Ebbene, la Commissione ha precisato come le informazioni fornite ai passeggeri ex art. 29 debbano essere in primo luogo adeguate, e debbano essere fornite “in un lasso di tempo tale da consentire ai passeggeri di acquisire, al momento della conclusione del contratto di trasporto, tutte le informazioni in merito ai loro diritti e obblighi in virtù dello stesso”. Per quanto riguarda le modalità ed i mezzi di trasmissione delle informazioni, quest’ultime “possono essere fornite in formati alternativi, ma devono essere accessibili alle persone con disabilità e direttamente accessibili ai passeggeri (per esempio, i passeggeri non dovrebbero essere indirizzati esclusivamente ad informarsi su Internet se possono prenotare o pagare i biglietti in stazione)”

Sempre negli Orientamenti interpretativi la Commissione ha ricollegato l’art. 8 reg. (Ce) n. 1371/2007 con quanto stabilito dall’articolo 10 del medesimo regolamento in merito ai sistemi di informazioni di viaggio e prenotazione<sup>316</sup>, chiarendo che laddove l’art. 8 dispone l’obbligo per le imprese ferroviarie di fornire “su richiesta” “almeno” le informazioni riportate nell’allegato II, quest’ultimo deve trovare applicazione indipendentemente dall’articolo 10 del regolamento. Per la Commissione, infatti, “l’obbligo di fornire informazioni pertanto non dipende né dall’istituzione di un sistema informatizzato né dal canale di vendita. Le informazioni che non possono essere fornite mediante un sistema informatizzato devono essere fornite in formati alternativi accessibili alle persone con disabilità”.

Nella Proposta<sup>317</sup> sono state riportate le lamentele delle associazioni dei passeggeri e dei consumatori sulla scarsa consapevolezza di quest’ultimi in merito ai diritti riconosciuti dal regolamento. Per quanto specificamente attiene al diritto di informazione delle p.m.r., il 63% delle organizzazioni ha osservato che le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta non sono adeguatamente informate in merito ai loro diritti e hanno, quindi, auspicato un miglioramento delle informazioni per i passeggeri, mentre la maggioranza delle autorità pubbliche ha confermato l’osservazione in merito alla scarsa consapevolezza e ha criticato il livello delle informazioni fornite durante il viaggio.

Le criticità rilevate nelle osservazioni preliminari, si riflettono nel contenuto del “nuovo” considerando 9 riportato nella Proposta, in cui viene sottolineato che “tra i diritti degli utenti dei servizi ferroviari rientra la disponibilità di informazioni sul servizio di trasporto prima e durante il

---

<sup>316</sup> Ai sensi dell’art. 10 paragrafo 1 del reg. (Ce) n. 1371/2007: “Per fornire le informazioni ed emettere i biglietti di cui al presente regolamento, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti si avvalgono del CIRSRT, da istituire secondo le procedure di cui al presente articolo”. Il paragrafo 4 della norma precisa che “Le imprese ferroviarie adattano i loro CIRSRT in funzione dei requisiti stabiliti nelle STI, secondo un piano di realizzazione definito nelle STI stesse”.

<sup>317</sup> Punto 3.2.3.1. della Proposta “Informazioni e consapevolezza riguardo ai diritti dei passeggeri”.



viaggio”. A mente del “nuovo” considerando, tale informazioni andrebbero fornite dalle imprese ferroviarie e dai venditori di biglietti “quanto prima possibile” e “ove possibile, in anticipo”. Le informazioni dovrebbero essere fornite in formati accessibili alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta.

Nel testo dell'articolo 21 contenuto nella Proposta, rubricato “Informazioni alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta” si prevede che: “Su richiesta, il gestore della stazione, l'impresa ferroviaria, il venditore di biglietti o il tour operator forniscono alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta informazioni, anche in formati accessibili conformemente ai requisiti di accessibilità di cui al regolamento (UE) n. 454/2011 e alla direttiva XXX, in merito all'accessibilità della stazione, degli impianti correlati e dei servizi ferroviari e alle condizioni di accesso al materiale rotabile in conformità delle norme di accesso di cui all'articolo 20, paragrafo 1, e le informano in merito ai servizi offerti a bordo. Viene quindi mantenuto il critico inciso “su richiesta” ma si introduce il richiamo ai formati accessibili. Il paragrafo due, mantenendo ferma la previsione contenuta nel testo vigente, precisa che L'impresa ferroviaria, il venditore di biglietti o il tour operator debbano compiere sforzi ragionevoli “per proporre un'opzione di trasporto alternativa alla persona interessata tenendo conto delle sue esigenze di accessibilità”.

Una modifica molto rilevante apportata dalla Proposta riguarda l'attuale art. 29 (che nel “nuovo regolamento diventerebbe l'articolo 30) laddove si prevede che al fine di rispettare l'obbligo di informazione le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni e i tour operator debbano apporre “un avviso sul biglietto, in formato cartaceo o elettronico o tramite altre modalità, anche in formati accessibili alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta conformemente ai requisiti di cui alla direttiva XXX” Nell'avviso deve anche essere specificato dove potranno essere reperite tali informazioni nei casi soppressione del servizio, perdita di coincidenza o ritardo prolungato.

## **7. L'accessibilità di stazioni, banchine, materiale rotabile ed “altri servizi”**

L'art. 21, rubricato “accessibilità” stabilisce che: “le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni garantiscono, mediante il rispetto delle STI<sup>318</sup> per le persone a mobilità ridotta,

---

<sup>318</sup> Una definizione facilmente comprensibile delle Specifiche Tecniche di Operatività per le p.m.r. è stata

l'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta”, mentre il paragrafo 2 della norma pone in capo alle imprese ferroviarie e ai gestori delle stazioni l'obbligo di compiere “tutti gli sforzi ragionevoli” per consentire l'accesso al trasporto ferroviario per le persone con disabilità anche in caso di mancanza di personale di accompagnamento a bordo di un treno o di personale in una stazione<sup>319</sup>.

Ebbene, la maggior parte degli operatori del settore ha ritenuto l'art. 21, pur comportando

---

fornita dall'Agenzia ferroviaria europea (ERA): “TSI applies to the infrastructure, operation and traffic management, telematics applications and rolling stock subsystems. It covers all aspects of these subsystems which are relevant to accessibility for persons with disabilities and persons with reduced mobility”. La base giuridica delle STI (specifiche tecniche di interoperabilità) è stata rappresentata, fino al primo gennaio 2015, dalla dir. 2008/57/Ce relativa ad una specifica tecnica di interoperabilità concernente le persone a mobilità ridotta nel sistema ferroviario trans-europeo convenzionale e ad alta velocità, (in G.U.U.E. 7 marzo 2008, L 64), sostitutiva della direttiva 2001/16/Ce (Interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale). Dal primo gennaio 2015, infatti, è entrato in vigore il reg. (Ue) n. 1300/2014 della Commissione, del 18 novembre 2014, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per l'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, (in G.U.U.E. 12 dicembre 2014, L 356/110). Sull'applicazione di quest'ultimo regolamento, si veda la Raccomandazione dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA) Recommendation on the amendment of Commission Regulation (EU) No 1300/2014 concerning the technical specification for interoperability relating to accessibility of the Union's rail system for persons with disabilities and persons with reduced mobility, consultabile all'indirizzo [https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/erarec1282017\\_recommendation\\_en.pdf](https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/erarec1282017_recommendation_en.pdf). Deve essere segnalata anche la direttiva (Ue) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (pubblicata in G.U.U.E. L 138/44 del 26 maggio 2016) che ha proceduto alla rifusione della già citata direttiva 2008/57/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio. Nella già citata Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sull'applicazione del regolamento (Ce) n. 1371/2007 è stato osservato che “L'accessibilità delle infrastrutture e del materiale rotabile a norma dell'articolo 21 che fa riferimento alle STI per le persone a mobilità ridotta varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Le organizzazioni che tutelano le persone con disabilità ritengono che l'inaccessibilità delle stazioni sia un importante ostacolo al viaggio per una persona disabile. I servizi internazionali e i servizi dei nuovi operatori sul mercato con materiale rotabile più moderno e conforme alle STI per le persone a mobilità ridotta tendono ad essere più accessibili dei servizi nazionali e attualmente esistenti”. Un'importante considerazione a riguardo si ritrova anche nel più volte citato Rapporto finale sulla valutazione del regolamento: “It is important to note that the Regulation does not include any requirements for physical adaptations to infrastructure and rolling stock (other than compliance with the PRM TSI, which is only required at EU-level for new-build and renewals of rolling stock and infrastructure); therefore, any provisions in relation to this reflect either national law or policy. In many cases, it is either national law or the policy of the specific railway undertaking, rather than the Regulation, which is determining what is provided”.

<sup>319</sup> A.D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità in europa tra diritti umani e responsabilità*, in *Dipporto e turismo tra autonomia e specialità*, Roma, 2014, 433, sottolinea come “questa parte della disposizione potrebbe essere lo strumento per far sì che, comunque, al passeggero disabile sia consentito l'imbarco impegnandosi quel tanto che basta (una sorta di richiamo all'istituto dell'Accomodamento Ragionevole previsto dalla convenzione ONU). Subito dopo, L'Autore specifica in nota che “In realtà, questo richiamo rimane «lettera morta» poichè nei fatti, gli sforzi non vengono compiuti per nulla adducendo quale scusa, sistematicamente, gli eccessivi costi e la complessità della rete ferroviaria.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

l'obbligo di conformarsi alla STI PRM, non imponesse alcun obbligo aggiuntivo a loro carico. Tuttavia, alcuni Organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento, ed anche alcuni tra gli operatori stessi, hanno segnalato la poca chiarezza della disposizione, laddove quest'ultima potrebbe essere interpretata nel senso che tutti gli impianti ferroviari e il materiale rotabile (e non solo le strutture nuove o rinnovate) dovessero essere resi immediatamente conformi alla STI PRM. Su questo presupposto, alcuni Stati membri (per esempio, la Polonia e la Romania) hanno chiesto una deroga per l'applicazione della norma. In realtà, la stessa Commissione ha chiarito come la conformità debba essere rispettata e garantita in occasione di interventi di rinnovo o sostituzione dell'infrastruttura e del materiale rotabile.

Si deve, poi, segnalare che le STI-PMR stabiliscono l'obbligo per gli Stati membri di definire norme specifiche in materia di accessibilità ma non predispongono un mezzo che consenta ai passeggeri di agire direttamente nei confronti delle imprese ferroviarie che non si siano conformate.

In merito, è stato osservato che proprio l'art. 21 del reg. (Ce) n. 1371/2007 potrebbe costituire "il mezzo" del quale potrebbero avvalersi i passeggeri per agire direttamente contro le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni, in caso di mancato rispetto delle STI-PRM. Del resto, le istanze dei passeggeri potrebbero costituire un valido strumento per migliorare la conformità alle STI-PMR laddove le autorità nazionali non stessero attuando sufficientemente le misure in esse previste<sup>320</sup>.

L'art. 22, rubricato "assistenza nelle stazioni ferroviarie" differenzia la portata dell'obbligo di l'assistenza alla p.m.r. in capo al gestore della stazione ferroviaria in relazione circostanza che quest'ultima sia dotata o meno di personale.

Il paragrafo n. 1 della norma disciplina il caso in cui una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta "parta, transiti o arrivi in una stazione ferroviaria dotata di personale" e sancisce l'obbligo per il gestore della stazione di fornire gratuitamente all'interessato l'assistenza necessaria per "salire sul treno in partenza o scendere dal treno in arrivo per cui ha acquistato un biglietto". Il paragrafo n. 3 dell'articolo 22 detta, invece, la normativa applicabile alle stazioni ferroviarie non munite di personale, prevedendo l'onere non più dei soli gestori delle stazioni

---

<sup>320</sup> Cfr. Il Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 in cui si legge anche che "a key issue remains the requirement to apply the PRM TSI to rolling stock and infrastructure. Most railway undertakings and infrastructure managers interpret the Regulation, in line with the TSI, as only requiring compliance when infrastructure and rolling stock is new build, renewed or upgraded. There is no EU-wide deadline by which infrastructure or rolling stock has to be adapted, and whilst many railway undertakings had plans to invest to improve accessibility of stations and rolling stock, there are limits to the amount of investment that they can make, particularly in the current economic climate".

(come nell'ipotesi sub. paragrafo 1) ma anche delle imprese ferroviarie, di assicurarsi che in tali stazioni siano indicate (sempre in conformità alle norme di accesso di cui all'articolo 19 paragrafo 1) le “informazioni facilmente accessibili relative alle più vicine stazioni dotate di personale e all'assistenza direttamente disponibile per le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta”.

Una delle ragioni per le quali il trasporto ferroviario costituisca per le p.m.r., ancora oggi, un «servizio su richiesta sub iudice»<sup>321</sup> risiede nel fatto che a fronte di un'alta percentuale di treni e stazioni non ancora pienamente accessibili, il servizio di assistenza ai p.m.r. continua ad essere fornito solo nelle stazioni principali. Lungi dal sancire la doverosità dell'adeguamento di tutte le strutture, l'art. 22 sembra tollerare la preclusione di fatto che viene a crearsi per le p.m.r. nelle stazioni non dotate di personale, e che, a causa della mancanza di effettuazione degli interventi strutturali, continuano a non essere altrimenti accessibili per quest'ultime<sup>322</sup>. È stato correttamente osservato che il diritto antidiscriminatorio, ed i principi ad esso sottesi, dovrebbe garantire alle p.m.r. l'accessibilità di *tutte* le stazioni, anche quelle prive di personale.<sup>323</sup>

La norma ex art. 22 non appare, quindi, affatto coerente con quanto previsto dall' art. 21 in materia di accessibilità. Il paragrafo n. 1 dell'art. 21 stabilisce, è bene ribadirlo, che: “le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni garantiscono, mediante il rispetto delle STI per le persone a mobilità ridotta, l'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta”. Di *tutte*, non di alcune. La disposizione in esame parrebbe invece partire dal diverso presupposto della non necessarietà dell'adeguamento di tutte le stazioni in modo da renderle autonomamente fruibili dalle persone disabili. Di fatto, l'art. 22 del reg. (Ce) n. 1371/2007 ha reso le p.m.r. dipendenti dalla presenza di personale *ad hoc*,

---

<sup>321</sup> Cfr. E. PAPERELLA, *Accesso al servizio e diritti degli utenti: la tutela dei passeggeri disabili tra normativa europea, giurisprudenza costituzionale e tutele antidiscriminatorie*, cit., 479.

Di seguito si ripropone il testo del considerando (11) previsto nella Proposta di regolamento: “Le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni dovrebbero tener conto delle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, attenendosi alle STI per le persone a mobilità ridotta. Inoltre, nel rispetto delle norme comunitarie dell'Unione sugli appalti pubblici, in particolare della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, tutti gli edifici e tutto il materiale rotabile dovrebbero essere resi accessibili eliminando progressivamente gli ostacoli fisici e gli impedimenti funzionali al momento di acquistare nuovo materiale o di realizzare nuovi fabbricati o importanti opere di ristrutturazione”.

<sup>322</sup> Sulla ripartizione degli oneri economici di misure di assistenza e di interventi strutturali tra i gestori delle stazioni e le imprese ferroviarie, si veda L. R. ERBA, *Il trasporto ferroviario del passeggero disabile e a mobilità ridotta: la ripartizione degli oneri economici di assistenza tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie*, in *Rivista del Diritto della navigazione*, 2017, 335.

<sup>323</sup> Si veda, sul punto, A.D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità in Europa tra diritti umani e responsabilità*, cit., pag. 438.

ed ha previsto anche che laddove manchi tale personale l'unica alternative disponibile per le p.m.r. sia quella di essere "reindirizzati" nei nodi della rete di trasporto capaci di gestirli

Al contrario, se il principio di accessibilità sancito dall'art. 21 del reg. Ce n. 1371/2007 fosse pienamente perseguito anche mediante interventi strutturali (quando necessari) verrebbe gradualmente meno la stessa ratio dell'art. 22 del reg. Ce n. 1371/2007<sup>324</sup>.

Ebbene, la giurisprudenza si è mostrata più sensibile alle istanze di tutela della p.m.r. di quanto non lo siano le previsioni espresse dal reg. (Ce) n. 1371/2007. Infatti, si è affermato<sup>325</sup> che che l'impossibilità per una p.m.r. di lasciare i binari di una stazione ferroviaria priva di personale comporta una lesione del principio, costituzionalmente garantito, di uguaglianza, concretizzandosi in una forma di discriminazione che legittima la p.m.r. finanche alla richiesta di risarcimento del danno non patrimoniale.

Nel testo dell'art. 22 riformato dalla Proposta, l'obbligo di fornire (gratuitamente) l'assistenza alla p.m.r. in partenza, in transito o in arrivo in una stazione ferroviaria dotata di personale, non ricade più solo sul gestore della stazione ma viene esteso anche all'impresa ferroviaria. Mentre, poi, il secondo paragrafo della disposizione non subisce modificazioni, viene aggiunto il paragrafo 3, a mente del quale "in caso di stazioni non dotate di personale, le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni si assicurano che siano esposte, conformemente alle norme di accesso di cui all'articolo 19, paragrafo 1, informazioni facilmente individuabili relative alle più vicine stazioni dotate di personale e all'assistenza direttamente disponibile per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, anche in formati accessibili conformemente ai requisiti di accessibilità di cui alla direttiva XXX".

Nuova anche l'introduzione del comma 4 art. 22 nel testo formulato dalla Proposta, che prevede che l'assistenza debba essere disponibile in tutti i momenti in cui sono operativi i servizi ferroviari.

Al paragrafo n. 2, l'art. 22 nella vigente versione accorda agli Stati membri la possibilità di prevedere una deroga al paragrafo 1 "nel caso di persone che viaggiano su servizi oggetto di un contratto di servizio pubblico aggiudicato conformemente alla normativa comunitaria, purché

---

<sup>324</sup> Cfr. Associazione Fish Onlus, Federazione italiana per il superamento dell'handicap, nel documento *Trasporto Ferroviario in Italia per i passeggeri con disabilità*, del 21 ottobre 2011, nel sito web [www.fishonlus.it](http://www.fishonlus.it).

<sup>325</sup> Trib. Reggio Calabria, ordinanza del 7 febbraio 2014. Il testo integrale del provvedimento è disponibile sul sito *web* [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it). Nel costituirsi in giudizio, la RFI Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. aveva rilevato che il passeggero "avrebbe dovuto e potuto preventivamente verificare, mediante la consultazione ufficiale dell'orario dei treni, quali fossero le Stazioni dotate di assistenza ai disabili, che implica non soltanto l'esistenza di ascensori e l'assenza di barriere architettoniche, ma anche la presenza di personale specializzato".

l'autorità competente abbia predisposto attrezzature o disposizioni alternative che garantiscano un livello equivalente o più elevato di accessibilità dei servizi di trasporto". Quest'ultima previsione è analoga alla previsione contenuta nell'art. 2, paragrafo 4, del reg. (Ue) n. 1177/2010, a mente della quale gli Stati membri possono optare per l'esonero dall'applicazione del regolamento dei servizi passeggeri "previsti dagli obblighi di servizio pubblico o da contratti di servizio pubblico o dai servizi integrati, purché i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano garantiti in modo comparabile dalla legislazione nazionale". Così come quest'ultima disposizione, anche la previsione ex art. 22 paragrafo 2 del reg. (Ce) n. 1371/2007 suscita le medesime perplessità. Si è già rilevato, infatti, che le disposizioni interessano servizi caratterizzati da un notevole utilizzo e che risultano cruciali per garantire l'esercizio effettivo del diritto alla mobilità.

Anche in riferimento all'art. 22 del reg. (Ce) n. 1371/2007, peraltro, il tenore letterale della norma ("purché l'autorità competente abbia predisposto attrezzature o disposizioni alternative che garantiscano un livello equivalente o più elevato di accessibilità dei servizi di trasporto") consente di affermare che nel caso in cui la legislazione nazionale non preveda per tali servizi un livello di protezione comparabile con quello garantito dal regolamento, il giudice nazionale dovrebbe disapplicare le norme interne e applicare direttamente le disposizioni comunitarie. La disposizione non è stata riprodotta nel "nuovo" testo del regolamento oggetto della Proposta della Commissione.

## **8. La predisposizione delle misure di assistenza a favore delle p.m.r.**

L'art. 23, capo V, reg. (Ue) n. 1177/2010, rubricato "assistenza a bordo", al primo paragrafo stabilisce che le imprese ferroviarie, "senza pregiudizio delle norme di accesso di cui all'articolo 19, paragrafo 1", debbano fornire assistenza gratuita alle persone con disabilità e alle p.m.r. sia a bordo del treno sia per salire e scendere dallo stesso.

Il secondo paragrafo dell'art. 23 delimita la portata della locuzione "assistenza a bordo" all'effettuazione di "tutti gli sforzi ragionevoli" per assistere la p.m.r. al fine di "permetterle l'accesso ai servizi offerti sul treno agli altri passeggeri qualora l'ampiezza della disabilità o della riduzione di mobilità della persona in questione non le consenta di avere accesso a tali servizi in modo autonomo e sicuro".

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



L'accessibilità a bordo per la p.m.r., viene quindi rimessa integralmente agli “sforzi ragionevoli” delle imprese ferroviarie. È quasi scontato rilevare che il mero sforzo dell'impresa ferroviaria, laddove non sorretta da interventi di tipo strutturale tesi all'eliminazione delle possibili barriere fisiche, (e quindi, la modifica di treni e banchine laddove necessaria), non si rivela affatto sufficiente per garantire l'accessibilità della persona disabile o a mobilità ridotta.

Ebbene, vale la pena riportare per intero il testo della disposizione riformata dalla Proposta: “Fatte salve le norme di accesso di cui all'articolo 19, paragrafo 1, le imprese ferroviarie forniscono gratuitamente alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta assistenza a bordo del treno nonché per salire e scendere dal treno. In mancanza di personale di accompagnamento a bordo del treno, le imprese ferroviarie compiono tutti gli sforzi ragionevoli per consentire alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta di avere accesso al trasporto ferroviario. Ai fini del presente articolo, l'assistenza a bordo è costituita da tutti gli sforzi ragionevoli effettuati per offrire assistenza a una persona con disabilità o ad una persona a mobilità ridotta per permetterle l'accesso ai servizi offerti sul treno agli altri passeggeri, qualora l'entità della disabilità o della riduzione di mobilità della persona in questione non le consenta di avere accesso a tali servizi in modo autonomo e sicuro”.

Se escludiamo la specificazione contenuta nel comma 4 circa la disponibilità dell'assistenza a bordo dei treni “in tutti i momenti in cui sono operativi i servizi ferroviari”, che abbiamo già ritrovato nel testo della nuova formulazione dell'art. 22, ed il riferimento al personale di accompagnamento al treno, la disposizione normativa non parrebbe comportare, nella sostanza, alcun miglioramento sensibile della tutela accordata dalla disposizione vigente.

## **9. La notifica della richiesta di assistenza della p.m.r.**

L'art. 24, capo V, reg. (Ue) n. 1177/2010, rubricato “condizioni alle quali è fornita l'assistenza”, stabilisce che le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni, i venditori di biglietti e i tour operator debbano cooperare al fine di fornire assistenza alle persone con disabilità o alle p.m.r., in conformità agli artt. 22 e 23 del medesimo regolamento.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

A mente della previsione in esame, “l’assistenza è fornita a condizione che il tipo di assistenza richiesta<sup>326</sup> dalla persona a mobilità ridotta sia notificato con almeno 48 ore di anticipo all’impresa ferroviaria, al gestore della stazione, al venditore di biglietti o al tour operator da cui è stato acquistato il biglietto. Qualora il biglietto consenta viaggi multipli, è sufficiente una sola notifica, purché sia fornita un’adeguata informazione sugli orari dei viaggi successive” (art. 24 lett. a).

Ritroviamo quindi l’istituzione del meccanismo della prenotazione sulle esigenze di assistenza del passeggero che abbiamo già visto in riferimento al reg. (Ce) n. 1107/2006 e al reg. (Ue) 1177/2010. Anche l’orizzonte temporale entro il quale effettuare la notifica “almeno 48 ore di anticipo” parrebbe corrispondere a quanto previsto nei predetti regolamenti.

Ebbene, in riferimento alla lettera a dell’art. 24, negli Orientamenti interpretativi la Commissione ha chiarito che “poiché la fornitura di assistenza non comporta costi aggiuntivi, lo stesso vale per il processo di prenotazione, che dovrebbe avvenire ad esempio attraverso linee telefoniche gratuite”. È stato poi evidenziato che l’assistenza dovrebbe essere resa disponibile “in qualsiasi momento in cui i treni sono in circolazione (compresi i servizi notturni o durante il fine settimana) e non essere limitata a orari di lavoro convenzionali”. È stato inoltre precisato che la sufficienza di una sola notifica nel caso di viaggi multipli è subordinata ad un’adeguata informazione, da parte del passeggero, riguardo agli orari dei viaggi successivi (come del resto abbiamo visto essere necessario in riferimento alle altre modalità di trasporto). In assenza di indicazioni del regolamento sul punto, la Commissione ha chiarito che “È quindi di competenza della parte che riceve la notifica (impresa ferroviaria, gestore della stazione, venditore di biglietti o tour operator) trasmettere le informazioni a tutte le imprese ferroviarie e ai gestori delle stazioni interessate. In assenza di notifica, l’impresa ferroviaria e i gestori delle stazioni compiono ogni sforzo ragionevole per consentirle di effettuare il viaggio. Non è pertanto compatibile con il regolamento limitare l’assistenza ai casi in cui una notifica preventiva è stata ricevuta né inserire tale disposizione nelle condizioni contrattuali” (punto 5.4. rubricato “Notifica preventiva di richiesta di assistenza, anche in caso di «viaggi multipli» articolo 24, lettera a”).

Il testo dell’art. 24 formulato nella Proposta non differisce dalla disposizione attualmente vigente se non per l’aggiunta della previsione in merito alla trasmissione delle notifiche “a tutte le

---

<sup>326</sup> Nel Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 si trova un elenco delle informazioni che vengono generalmente richieste dalle imprese ferroviarie alla p.m.r. che effettua la notifica delle proprie esigenze di assistenza. Tali informazioni riguardano principalmente la data e l’ora del viaggio, l’itinerario, il nome, il cognome e il numero di telefono del passeggero o numero di telefono della persona che effettua la richiesta (se diversa), la natura della disabilità della persona che intende viaggiare e le informazioni sulle attrezzature per la mobilità eventualmente utilizzate dal passeggero.

altre imprese ferroviarie e a tutti i gestori delle stazioni coinvolti nel viaggio della persona interessata”.

La lettera b) dell'art. 24 prescrive per le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni, i venditori di biglietti o i tour operator l'adozione “di tutte le misure necessarie per assicurare la ricezione delle notifiche”. Si deve rilevare che nulla viene precisato in merito alla gratuità dell'effettuazione delle stesse ed in ordine alle modalità ed i tempi di trasmissione delle notifiche tra i soggetti menzionati nella norma.

Nella già citata Relazione sull'applicazione del regolamento (Ce) n. 1371/2007, la Commissione europea ha osservato che, sebbene la maggior parte delle imprese ferroviarie concordi con la p.m.r. scadenze più brevi per l'effettuazione della notifica, alcune adottano un periodo di decorrenza ancora più lungo o consentono l'effettuazione di notifiche anticipate solamente nei giorni feriali. Nel silenzio della normativa sul punto, inoltre, la Commissione ha rilevato che i metodi di inoltro della notifica anticipata non appaiono sempre chiari e talvolta viene previsto l'utilizzo di numeri telefonici a pagamento<sup>327</sup>.

La lettera c) dell'articolo 24 prevede che, anche in assenza di notifica effettuata a norma della lettera a), l'impresa ferroviaria e il gestore della stazione debbano compiere “ogni sforzo ragionevole per fornire l'assistenza necessaria alla persona con disabilità o a mobilità ridotta per poter viaggiare”. Anche questa previsione coincide con quanto imposto, in assenza di effettuazione della notifica, agli operatori del settore aereo e marittimo. Come abbiamo avuto modo di vedere (in particolar modo con riferimento all'art. 24 del reg. (Ce) n. 1007/2006) generalmente dalla non effettuazione della notifica discendono effetti sfavorevoli per la p.m.r.

Tuttavia, nel caso in esame dalla mancata effettuazione della notifica non parrebbe discendere alcun effetto pregiudizievole per la p.m.r., perlomeno con riferimento all'assistenza

---

<sup>327</sup> Le medesime considerazioni si rinvergono nel Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007: “None of the railway undertakings reviewed charged explicitly higher prices for tickets for disabled persons or for requesting assistance. However, if assistance has to be requested by phone, in some cases there is a fee for calling the number. For example, one requires passengers to call a number which would have a fee of €1 plus a local call cost, or book at the counter at the station (which is not a convenient alternative as it must be done at least 48 hours in advance). Many railway undertakings provided standard geographic telephone numbers, rather than ‘toll free’ numbers, for booking tickets or requesting assistance; while these could incur small call charges, we have regarded this as compliant with the requirement to provide tickets or assistance at no additional cost (...). A passenger who uses a wheelchair may need to reserve a specific seat in an accessible coach. Some railway undertakings allow passengers to book these seats online (for example, Eurostar), while others do not. Some require tickets for assistants to be booked over the phone. For example, with one operator, tickets may be purchased online, at ticket offices or over the phone, but tickets purchased over the phone must be for the day of departure only; as disabled passengers must provide notification at least 48 hours in advance, they would not therefore be able to purchase by phone”.

che dovrebbe essere prestata dall'impresa ferroviaria. Abbiamo già detto, infatti, che a mente dell'art. 23 “l'assistenza a bordo è costituita da tutti gli sforzi ragionevoli effettuati per offrire assistenza a una persona con disabilità o a mobilità ridotta per permetterle l'accesso ai servizi offerti sul treno agli altri passeggeri qualora l'ampiezza della disabilità o della riduzione di mobilità della persona in questione non le consenta di avere accesso a tali servizi in modo autonomo e sicuro”. Ebbene, nello stabilire che in assenza di notifica l'impresa ferroviaria e il gestore della stazione debbano in ogni caso compiere “ogni sforzo ragionevole per fornire l'assistenza necessaria alla persona con disabilità o a mobilità ridotta per poter viaggiare”, l'art. 24 non pare ridurre ulteriormente il concetto di assistenza prestabile, in entrambe i casi interamente basata sull'insufficiente presupposto degli “sforzi ragionevoli”.

#### **10. La designazione dei punti di incontro per le p.m.r.**

La lettera d) dell'articolo 24 dispone la designazione dei punti d'incontro in cui le p.m.r. possano annunciare il loro arrivo in stazione e richiedere l'assistenza. Si tratta, anche in questo caso, di una previsione ricorrente in materia di tutela della p.m.r. (art. 5 del reg. (Ce) n. 1107/2006 e art. 12, paragrafo 3, del reg. (Ue) n. 1177/2010), la disposizione prevede, infatti che “senza pregiudizio delle competenze di altri enti per le aree situate al di fuori dei locali della stazione ferroviaria, il gestore della stazione o altro soggetto autorizzato designa, all'interno e all'esterno della stazione ferroviaria, un certo numero di punti in cui le persone con disabilità e a mobilità ridotta possono annunciare il loro arrivo in stazione e, se necessario, chiedere assistenza”.

Possiamo notare che rispetto alle formulazioni dell'analoga previsione del regolamento del settore aereo e di quello marittimo, nell'art. 24 del reg. (Ce) n. 1371/2007 non è previsto che tali punti debbano essere presenti anche all'interno della stazione ferroviaria, che siano adeguatamente segnalati e che offrano informazioni di base riguardo alla stazione ferroviaria e all'assistenza fornita in formati accessibili.

La Proposta di regolamento interviene sulla lettera d dell'art. 24, prevedendo che l'obbligo di designazione dei punti di ritrovo per le p.m.r. non più solo all'esterno della stazione ferroviaria ma anche al suo interno.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

## 11. Le condizioni alle quali è fornita l'assistenza alle p.m.r.

La lettera e) dell'art 24 precisa che "l'assistenza è fornita a condizione che la persona con disabilità o a mobilità ridotta si presenti nel punto designato a un'ora stabilita dall'impresa ferroviaria o dal gestore della stazione che fornisce tale assistenza, a condizione che tale momento non preceda di più di 60 minuti l'orario di partenza pubblicato o l'ora alla quale è richiesto a tutti i passeggeri di presentarsi per la registrazione. Se non è stata stabilita un'ora entro cui la persona con disabilità o a mobilità ridotta è tenuta a presentarsi, essa si reca nel punto designato almeno 30 minuti prima dell'orario di partenza pubblicato o dell'ora alla quale è richiesto a tutti i passeggeri di presentarsi per la registrazione"<sup>328</sup>.

Si noti che mentre l'art. 7 del reg. (Ce) n. 1107/ 2006 e l'art. 11 del reg. (Ue) n. 1177/2010 nelle parti in cui stabiliscono il termine di presentazione della p.m.r. effettuano un riferimento all'orario di partenza pubblicato, l'art. 24 del reg. (Ce) n. 1371/2007 fa esplicito riferimento anche "all'ora alla quale è richiesto a tutti I passeggeri di presentarsi per la registrazione"

## 12. Il risarcimento per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità o delle altre "attrezzature specifiche"

L'ultimo articolo del capo V dedicato ai diritti delle p.m.r. nel trasporto ferroviario, l'art. 25, non prevede l'applicazione di limiti finanziari per il caso in cui l'impresa ferroviaria sia

---

<sup>328</sup> Si veda A.D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità in Europa tra diritti umani e responsabilità*, cit., pag. 436: "Decostruiamo: a) il passeggero disabile deve presentarsi, verrebbe da dire al «contrappello»; b) nel luogo designato: anche qui, linguaggio da autorità che parla ai sottoposti; c) ad un'ora stabilita dal gestore (sic! sembra quasi un dominus della situazione che emerge dalla regola che analizziamo), che può scegliere l'orario e pretendere di far giungere il passeggero disabile quando stabilisce lui; d) c'è, infine, una precisazione dal sapore «munifico». Al passeggero con disabilità, che in queste vicende sembra trattato alla stregua di una res e privato quasi della sua dignità di persona, è consentito, nel silenzio del vettore, di presentarsi mezz'ora prima. Si badi: questi trenta minuti di anticipo non sono calcolati solo rispetto all'orario di partenza previsto per il viaggio che il passeggero intende compiere, ma in relazione all'ora alla quale è richiesto a tutti [gl]i [altri] passeggeri di presentarsi per la registrazione. In altre parole chi è disabile deve – per viaggiare come gli altri – presentarsi in anticipo rispetto a tutti gli altri. Il che, oltre ad essere profondamente discriminatorio, rappresenta l'esatto contrario di quanto si legge nell'art. 20 della Convenzione di New York, che impone l'obbligo di «facilitare la mobilità personale delle persone con disabilità nei modi e nei tempi da loro scelti»".

responsabile della perdita (totale o parziale), ovvero del danneggiamento, di attrezzature per la mobilità o di altre attrezzature specifiche per le persone con disabilità o per le p.m.r.<sup>329</sup>

Tale normativa si dimostra più favorevole per la p.m.r. rispetto alla previsione dell'art. 12 del reg. (Ce) n. 1107/2006 in quanto non si applicano infatti limiti finanziari allorché la responsabilità gravi sull'impresa ferroviaria. Non è previsto però, alcun onere di sostituzione nemmeno temporanea dell'attrezzatura, diversamente da quanto stabilito nel reg. (Ce) n. 1107/2006 e nel reg. (ue) n. 1177/2010. È stato inoltre rilevato che, subordinatamente all'avvenuta dimostrazione della responsabilità dell'impresa ferroviaria “il vantaggio in termini risarcitori si vedrebbe comunque al termine del viaggio e non sarebbe dunque finalizzato ad una fruizione paritaria delle condizioni di viaggio”<sup>330</sup>.

Ora, da momento che l'art. 22 del reg. (Ce) n. 1371/2007 stabilisce che la responsabilità della fornitura nelle stazioni ferroviarie ricada sulla figura del gestore, ci si è chiesti quale debba essere il soggetto reponsabile (ed entro quali limiti debba rispondere) nel caso in cui le attrezzature vengano perdute o danneggiate nel corso della fornitura di assistenza nelle stazioni. Ovviamente, il problema non sussiste nel caso in cui sia l'impresa ferroviaria a fornire l'assistenza, ma non è chiaro se anche il gestore della stazione possa ricadere nell'ambito di applicazione dell'art 25. La norma dunque, avrebbe dovuto contenere una previsione sul punto.

Partendo da una comparazione della disciplina posta dal reg. (Ce) n. 1107/2006, poi, si potrebbero ipotizzare che le attrezzature per la mobilità potrebbero subire la stessa assimilazione al “bagaglio” che si è verificata nel settore del trasporto aereo.

---

<sup>329</sup> Mentre nella Proposta si legge che “Sono assai rare le imprese ferroviarie che non rispettano questo criterio”, nel Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 si dà atto che “Most of the railway undertakings we interviewed for the study stated that they did not place any restriction on what compensation they would pay, however we did identify some potential non-compliances: One operator regards damage to mobility equipment as identical to damage to other personal belongings, to be treated in accordance with national law or CIV, depending on the service. This would restrict the value of compensation payable, and is therefore not compliant. Another operator stated that supervision of mobility equipment is the responsibility of the passenger, and that therefore the operator would not give any compensation for such damage. As the operator could damage mobility equipment while handling it, it cannot absolve itself of this responsibility, and is therefore not compliant. A further operator stated that its civil liability insurance policy did not limit the value of compensation payable for damage to third parties (which would include damage to mobility equipment), but limited compensation for damage to belongings held for safekeeping by them to €240,000. If mobility equipment was damaged while in the keeping of the operator, then it would be liable and in theory this would impose a limit on the compensation payable (and therefore be non-compliant). However, damage to any piece of mobility equipment would be unlikely to exceed €240,000, so compensation for the full value of the equipment would in almost all circumstances be paid”.

<sup>330</sup> A. D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità in Europa tra diritti umani e responsabilità*, cit.



L'articolo 11, contenuto nel capo III del reg. (Ce) n. 1371/2007, rubricato “Responsabilità per i passeggeri e i bagagli” dispone che “fatte salve le disposizioni del presente capo e la legislazione nazionale applicabile che garantisce ai passeggeri ulteriori indennizzi per i danni, la responsabilità delle imprese ferroviarie in relazione ai passeggeri ed ai loro bagagli è disciplinata dai capi I, III e IV del titolo IV nonché dal titolo VI e dal titolo VII quali riportati nell'allegato I”<sup>331</sup>.

Sebbene l'articolo 11 specifichi che le norme dell'allegato I sono soggette al capo III del reg. (Ce) n. 1371/2007, dal momento che l'articolo 25 è contenuto nel capo IV non appare sufficientemente chiaro se tale ultima norma debba prevalere su suddetto allegato<sup>332</sup>.

Gli elementi di novità introdotti nell' 25, così come formulato nella Proposta<sup>333</sup>, sono molteplici. In primo luogo, deve essere valutata positivamente l'espressa menzione dei “cani d'assistenza”, non contenuta negli altri regolamenti in materia. Parimenti, è sicuramente opportuna la previsione della responsabilità dei gestori ferroviari, non contemplata nella vigente formulazione della norma. Si deve, poi, notare che sebbene nella formulazione proposta sparisca il riferimento espresso all'assenza di limiti risarcitori si precisa, con formula equivalente a quella ritrovata nel secondo paragrafo dell'art. 15 reg. (Ue) n. 1177/2010, che il risarcimento si intende pari al costo di sostituzione o riparazione dell'attrezzatura o del dispositivo smarrito o danneggiato.

Infine, l'ultimo paragrafo della norma, anch'esso formulato ex novo, introduce la previsione della fornitura di un'attrezzatura sostitutiva alla p.m.r. La previsione appare più dettagliata rispetto alle analoghe previsioni contenute nell'allegato I del reg. (Ce) n. 1107/2006<sup>334</sup> e

---

<sup>331</sup> L'allegato I (Estratto delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV), oltre a stabilire le circostanze in cui l'impresa ferroviaria può essere considerata responsabile per il bagaglio a mano e il bagaglio registrato, definisce il limite a questa responsabilità e prevede diverse esclusioni.

<sup>332</sup> Cfr. Il Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007, cit.

<sup>333</sup> “1. Qualora le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni provochino la perdita totale o parziale o il danneggiamento di sedie a rotelle, altre attrezzature per la mobilità o altre attrezzature specifiche, dispositivi di assistenza e cani da assistenza utilizzati da persone con disabilità e da persone a mobilità ridotta, essi rispondono della perdita o del danneggiamento e corrispondono un risarcimento. 2. Il risarcimento di cui al paragrafo 1 è pari al costo della sostituzione o della riparazione dell'attrezzatura o dei dispositivi smarriti o danneggiati. 3. Ove necessario, le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni compiono rapidamente tutti gli sforzi ragionevoli per fornire temporaneamente attrezzature specifiche o dispositivi di assistenza sostitutivi che abbiano, ove possibile, caratteristiche tecniche e funzionali equivalenti a quelle delle attrezzature o dei dispositivi smarriti o danneggiati. 4. Alla persona con disabilità o a mobilità ridotta è consentito conservare l'attrezzatura o il dispositivo sostitutivi forniti temporaneamente fino a quando sia stato corrisposto il risarcimento di cui ai paragrafi 1 e 2”.

<sup>334</sup> “Sostituzione temporanea di attrezzatura per la mobilità danneggiata o smarrita, tenendo presente che la sostituzione con presidi comparabili potrebbe non essere fattibile”.

nell'articolo 15, paragrafo 4, del reg. (Ue) n. 1177/2010<sup>335</sup>, ed accorrebbe anche una maggiore tutela alla p.m.r. nella parte in cui consente a quest'ultima di usufruire dell'attrezzatura sostitutiva fino a quando non le venga corrisposto il risarcimento previsto dal primo e dal secondo paragrafo della disposizione.

### **13. La formazione specifica sulla disabilità per il personale delle stazioni e delle imprese ferroviarie**

Un pesante vuoto normativo in seno al reg. (Ce) n. 1371/2007, è costituito dalla mancata previsione di un obbligo di formazione specifica sulla disabilità per il personale delle stazioni e delle imprese ferroviarie. Al contrario, come abbiamo visto, gli altri regolamenti in materia impongono agli operatori del settore di provvedere (con intensità crescente) alla formazione e all'aggiornamento del personale che si rapporta genericamente alle p.m.r. e del personale che assume un ruolo attivo nell'assistenza alle p.m.r.

Negli Orientamenti interpretativi la Commissione ha auspicato che, anche in assenza di una disposizione normativa sul punto, i gestori delle stazioni e le imprese ferroviarie adottassero spontaneamente la buona prassi di far seguire al proprio personale “una formazione periodica e informarlo delle diverse esigenze dei passeggeri con diversi tipi di disabilità e limitazioni della mobilità” al fine di garantire l'efficacia dell'assistenza fornita dal regolamento (punto 5.5. “Formazione del personale che fornisce assistenza alle persone con disabilità e/o a mobilità ridotta”).

Nella Proposta di regolamento è stata prevista una specifica disposizione in merito, l'art. 26<sup>336</sup>. La norma, oltre a prevedere un'onere di formazione per tutto il personale alle dipendenze

---

<sup>335</sup> “4. Va inoltre compiuto ogni sforzo per fornire rapidamente un'attrezzatura temporanea sostitutiva, che rappresenta un'alternativa adeguata”.

<sup>336</sup> Nella Proposta di regolamento è stato anche precisato che erogare formazione per la sensibilizzazione alla disabilità non comporta oneri elevati per il settore ferroviario. Il testo della “nuova” disposizione proposta, articolo 26, rubricato “Formazione del personale” prevede che: “Le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni: (a) provvedono affinché tutto il personale, compresi i dipendenti di qualsiasi altra parte esecutrice, che fornisce assistenza diretta alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta sia in grado di rispondere alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, comprese le persone con disabilità mentali e intellettive; (b) erogano formazione per sensibilizzare tutto il personale che lavora nelle stazioni a diretto contatto con i passeggeri in merito alle esigenze delle persone con disabilità; (c) assicurano che tutti i nuovi dipendenti ricevano, al momento dell'assunzione, formazione sulla disabilità e che il personale segua regolarmente corsi di aggiornamento in materia; (d)

di imprese ferroviarie e gestori delle stazioni, contiene una presione innovativa laddove dispone, alla lettera d, che le imprese ferroviarie e I gestori delle stazioni debbano accettare, su richiesta, “la presenza alla formazione di dipendenti con disabilità, passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta e/o organizzazioni che li rappresentano”.

#### **14. I diritti del passeggero in caso di ritardo, coincidenze perse o soppressioni del viaggio.**

L'articolo 15 del reg. (Ce) n. 1371/2007 prevede che “Fatte salve le disposizioni del presente capo, la responsabilità dell'impresa ferroviaria per i ritardi, le perdite di coincidenza e le soppressioni è disciplinata dall'allegato I, titolo IV, capo II”. A mente dell'art. 32 dell'Allegato I, fatte salve le espresse ipotesi esonerative previste dalla stessa norma<sup>337</sup>, il trasportatore sarà responsabile per il danno dovuto al fatto che “a causa della soppressione, del ritardo o della mancanza di una corrispondenza, il viaggio non può continuare nello stesso giorno, o comunque la sua continuazione non è ragionevolmente esigibile nello stesso giorno per via di circostanze contingenti”. È inoltre specificato che il risarcimento dei danni comprende le spese “ragionevoli” di alloggio e le spese “ragionevoli” per avvisare le persone che attendono il viaggiatore. L'Articolo 16 dispone che, per i casi in cui sia ragionevolmente prevedibile un ritardo all'arrivo superiore a 60 minuti, il passeggero possa effettuare una scelta immediata tra tre diverse opzioni: potrà scegliere di ottenere il rimborso del biglietto qualora ritenga la continuazione del viaggio non più

---

accettano su richiesta la presenza alla formazione di dipendenti con disabilità, passeggeri con disabilità e mobilità ridotta e/o organizzazioni che li rappresentano”.

<sup>337</sup> Allegato I, Capo II, Articolo 32 “Responsabilità in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza”: “1. Il trasportatore è responsabile nei confronti del viaggiatore per il danno dovuto al fatto che, a causa della soppressione, del ritardo o della mancanza di una corrispondenza, il viaggio non può continuare nello stesso giorno, o comunque la sua continuazione non è ragionevolmente esigibile nello stesso giorno per via di circostanze contingenti. Il risarcimento dei danni comprende le spese ragionevoli di alloggio, nonché le spese ragionevoli per avvisare le persone che attendono il viaggiatore. 2. Il trasportatore è esonerato da questa responsabilità quando la soppressione, il ritardo o la mancanza di una corrispondenza sono imputabili ad una delle seguenti cause: a) circostanze esterne all'esercizio ferroviario che il trasportatore, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare; b) colpa del viaggiatore; oppure c) un comportamento di terzi che il trasportatore, nonostante abbia riposto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare e alle cui conseguenze non poteva ovviare; un'altra impresa che utilizzi la stessa infra- struttura ferroviaria non è considerata parte terza; il diritto di regresso rimane impregiudicato. 3. Il diritto nazionale determina se, ed in quale misura, il trasportatore deve corrispondere un risarcimento per danni diversi da quelli previsti al paragrafo 1”.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

utile ai fini del programma originario (oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza non appena possibile), potrà scegliere di proseguire comunque il viaggio o seguire un itinerario alternative verso la propria destinazione finale “non appena possibile e a condizioni di trasporto simili”, oppure potrà proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo verso la destinazione finale ed in condizioni di trasporto simili, in una data successiva, scelta discrezionalmente dal passeggero.

L'articolo 17 prevede, poi, che qualora il passeggero non abbia ricevuto il rimborso del biglietto in conformità dell'art. 16, potrà ottenere dall'impresa ferroviaria un indennizzo in caso di ritardo tra il luogo di partenza e il luogo di destinazione, fatto comunque salvo il suo diritto al trasporto.

Per quanto concerne l'assistenza da prestare al passeggero sia in caso di ritardo all'arrivo che di ritardo alla partenza, l'impresa ferroviaria o il gestore della stazione sono tenuti informare i passeggeri della situazione e dell'orario previsto di partenza e di arrivo non appena tale informazione sia disponibile.

Se il ritardo dovesse eccedere i 60 minuti, la norma prevede il diritto dei passeggeri di ricevere gratuitamente pasti e bevande. Questi ultimi però, saranno somministrati nel treno “solo se disponibili” e nella stazione “quando possano essere ragionevolmente forniti”.

Qualora poi si renda necessario un soggiorno di una o più notti o un soggiorno supplementare, il passeggero potrà ottenere una sistemazione (in albergo o “di un altro tipo”), compreso il trasporto tra la stazione ferroviaria e la sistemazione, ma solamente “ove e allorchè sia fisicamente possibile”. Quando poi il treno si trova bloccato sui binari, il passeggero ha diritto, sempre e solo “ove e allorchè sia fisicamente possibile” al trasporto tra il treno e la stazione ferroviaria, a un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale del servizio.

La norma prevede anche che nei casi in cui il servizio ferroviario non possa più essere proseguito, l'impresa ferroviaria debba organizzare “quanto prima possibile” dei servizi di trasporto alternativi per i passeggeri. Il paragrafo 5 della disposizione prevede espressamente che “Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3, l'impresa ferroviaria presta particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e dei loro accompagnatori”.

## 15. La presentazione dei reclami dei passeggeri per le violazioni del reg. (Ce) n. 1371/2007

L'art. 27 del reg. (Ce) n. 1371/2007, al paragrafo n. 1, prevede che le imprese ferroviarie debbano istituire “un meccanismo per il trattamento dei reclami per i diritti e gli obblighi contemplati dal presente regolamento” e al contempo provvedere “a un’ampia diffusione tra i passeggeri delle sue coordinate del servizio all’uopo preposto e delle lingue di lavoro”.

Il secondo paragrafo della disposizione attribuisce ai passeggeri il diritto di presentare “un reclamo a una qualsiasi impresa ferroviaria coinvolta”, prevedendo che quest’ultima debba fornire una risposta motivata entro un mese dalla ricezione del reclamo e che, in casi giustificati, devva comunque informare il passeggero “della data, nell’ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta”. Il terzo e ultimo paragrafo dell’art. 27 dispone che l’impresa ferroviaria debba indicare nella relazione annuale pubblicata ai sensi dell’art. 28 il numero e le categorie dei reclami ricevuti e trattati, i tempi di risposta e le misure adottate per migliorare eventualmente le procedure.

Sul punto, è bene rilevare come manchi nel testo del regolamento qualsiasi riferimento (anche nei considerando) sul rispetto della normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali. Si tratta di un richiamo opportunamente operato dal reg. (Ce) n. 1107/2006, in considerazione della natura dei dati del passeggero che vengono in rilievo nelle specifiche circostanze (specialmente se ci riferiamo al reclamo eventualmente presentato da una p.m.r.), ma che non ritroviamo ripetuto nei regolamenti afferenti alle altre modalità di trasporto.

Abbiamo già accennato, inoltre, al fatto che l’inadeguatezza delle procedure di trattamento dei reclami costituisca uno dei principali motivi per cui si intende addivenire ad una modificazione sostanziale del regolamento. Un’ingiustificata lacuna è sicuramente costituita dal fatto che destinataria del reclamo presentato dal passeggero possa essere solo l’impresa ferroviaria e non anche il gestore della stazione.

In secondo luogo, non è previsto un termine entro il quale il passeggero deve presentare il reclamo, tant’è che nella Proposta si segnala che i gestori delle stazioni hanno proposto un termine di tre mesi per la presentazione dello stesso, ritenendo che la fissazione di termini per la presentazione dei reclami sarebbe in grado di ridurre i costi del procedimento. In questo modo, infatti, verrebbe posto un limite temporale alla conservazione dei dati relativi agli “inconvenienti” verificatisi.

Ebbene, la proposta descrive in modo più dettagliato l’iter di trattamento dei reclami e i

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

relativi termini. Nel “nuovo” testo dell’articolo 28 si prevede che non solo ogni impresa ferroviaria e venditore di biglietti ma anche il “gestore della stazione e gestore dell’infrastruttura di stazioni ferroviarie aventi un flusso di più di 10.000 passeggeri in media al giorno nel corso di un anno” debbano istituire, nel rispettivo ambito di responsabilità, un meccanismo per il trattamento dei reclami per i diritti e gli obblighi contemplati dal regolamento. I soggetti sopra menzionati dovranno, inoltre, assicurare un’ampia diffusione delle “informazioni di contatto e delle lingue di lavoro”.

È poi accordata ai passeggeri la possibilità di presentare un reclamo a una qualsiasi impresa ferroviaria, venditore di biglietti, gestore della stazione o gestore dell’infrastruttura coinvolta. La disposizione proposta dalla Commissione prevede dei termini, sia per quanto concerne la presentazione del reclamo (entro sei mesi dall’inconveniente oggetto del reclamo) che per la risposta motivata del destinatario. Entro un mese dalla ricezione del reclamo il destinatario di quest’ultimo deve fornire una risposta motivata o, in casi giustificati, deve informare il passeggero della data “nell’ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data di ricezione del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta”.

Rispondendo alle istanze degli operatori del settore, la disposizione prevede che le imprese ferroviarie, i venditori di biglietti, i gestori delle stazioni e i gestori delle infrastrutture debbano conservare i dati relativi “agli inconvenienti” (solo quei dati che si rendano necessari per esaminare il reclamo) per un periodo di due anni. È poi previsto che, su richiesta, tali soggetti debbano rendere disponibili i dati agli organismi nazionali di applicazione. Da ultimo, viene previsto che informazioni “dettagliate” sulla procedura di trattamento dei reclami siano rese accessibili alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta.

## **16. Le “norme minime di qualità del servizio”**

L’art. 28, capo VI, reg. (Ce) n. 1371/2007, dispone che “1. Le imprese ferroviarie definiscono le norme di qualità del servizio e applicano un sistema di gestione della qualità per mantenere la qualità del servizio. Le norme di qualità del servizio riguardano almeno gli elementi di cui all’allegato III”.

Il secondo paragrafo della disposizione impone alle imprese ferroviarie il controllo delle loro “prestazioni di base” e la pubblicazione, con cadenza annuale, di una relazione “sulle prestazioni in materia di qualità del servizio”. Tali relazioni devono essere pubblicate sul sito

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



internet delle imprese ferroviarie e sono rese disponibili per la consultazione sul sito internet dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA).

L'allegato III, “norme minime di qualità del servizio”<sup>338</sup> è estremamente stringato, ma contempla espressamente, tra gli altri punti, l'assistenza fornita alle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

Il contenuto delle relazioni annuali sulla qualità del servizio varia sensibilmente da Paese a Paese e si presenta generalmente insufficiente<sup>339</sup>. Si è rilevato che tale circostanza potrebbe dipendere dall'errata percezione della portata della prescrizione ex art. 28, paragrafo 2, laddove dispone che imprese ferroviarie debbano presentare una relazione annuale sulle “prestazioni di qualità del servizio”: da un lato l'articolo 28, paragrafo 2 potrebbe essere più preciso riguardo al contenuto della relazione annuale da pubblicare, specificando che quest'ultima dovrebbe rendicontare il livello di qualità raggiunto in riferimento a tutti gli elementi che l'allegato III qualifica quali “norme minime di qualità del servizio”; dall'altro lato l'allegato III potrebbe specificare in maniera più dettagliata gli elementi menzionati, prevederne di ulteriori e fissare dei parametri in base ai quali misurare il livello qualitativo dei servizi.

Ebbene, nella Proposta il testo della disposizione (che diventa l'art. 29) non differisce sostanzialmente dall'attuale art. 28 se non per qualche variazione terminologia. Ciò su cui la Proposta ha inciso notevolmente, invece, è il contenuto dell'Allegato III sulle “norme minime di qualità del servizio”, che è stato notevolmente ed opportunamente ampliato. Per quanto più specificamente attiene al nostro campo di indagine, sono menzionati: “l'accessibilità dei treni e delle strutture a bordo, compresi servizi igienici accessibili; il numero di inconvenienti e qualità dell'assistenza effettivamente prestata alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta a bordo conformemente all'articolo 24, a prescindere dalla notifica preventiva di richiesta di assistenza; l'assistenza fornita alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta, le

---

<sup>338</sup> Gli altri punti menzionati dall'allegato III riguardano: “Informazioni e biglietti; Puntualità dei treni e principi generali in caso di perturbazioni del traffico; Soppressione di treni; Pulizia del materiale rotabile e delle stazioni (qualità dell'aria nelle carrozze, igiene degli impianti sanitari, ecc.) Indagine sul grado di soddisfazione della clientela; Trattamento dei reclami, rimborsi e indennità per il mancato rispetto delle norme di qualità del servizio”.

<sup>339</sup> Cfr. il Rapporto sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007: “We also note that the compliance with the requirement to publish service quality reports varied significantly by country, with railway undertakings based in Poland, Hungary and the Czech Republic (including those outside the study sample) performing much more strongly in this respect than railway undertakings based in other Member States. This implies that the role of NEBs in ensuring railway undertakings meet the requirement to publish service quality reports is very important. NEBs could easily have checked whether railway undertakings had complied with the obligation to produce these reports and taken action to ensure that they did; they appear not to have done this. Consequently, implementation of the working group's recommendations regarding the role of NEBs would also be necessary to improve compliance”.

comunicazione di informazioni alle persone con disabilità o a mobilità ridotta; il numero di passeggeri cui sono state prestate attenzione e assistenza ed il costo dell'attenzione e dell'assistenza prestate”

### **17. Le sanzioni e gli organismi responsabili dell'applicazione del regolamento (ONA)**

Non diversamente da quanto abbiamo visto nelle normative già analizzate, il reg. (Ce) n. 1371/2007 stabilisce, all'articolo 30, la designazione da parte di ogni Stato membro di uno più organismi responsabili dell'applicazione del regolamento, prevedendo che ciascun organismo debba adottare anche le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri. La disposizione precisa che “Quanto a organizzazione, decisioni relative ai finanziamenti, struttura giuridica e politica decisionale, ciascun organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, dall'organismo preposto all'imposizione di diritti, dall'organismo di assegnazione della capacità di infrastruttura e dall'impresa ferroviaria”.

L'articolo 30 accorda infine ai passeggeri la possibilità di presentare reclamo in merito a presunte infrazioni del regolamento sia all'organismo designato ai sensi del primo paragrafo, che a qualsiasi altro organismo designato da uno Stato membro.

L'articolo seguente, il 31, istituisce un dovere di cooperazione tra gli organismi responsabili dell'applicazione del regolamento, prevedendo che tra quest'ultimi debba intercorrere, con l'assistenza della Commissione, uno scambio di informazioni “sulle loro attività, sui principi decisionali e sulle pratiche per coordinare i principi decisionali in tutta la Comunità”.

Infine, l'art. 32, rubricato “sanzioni”, rimette ai singoli Stati membri l'assunzione dell'apposita disciplina in tema di regime sanzionatorio applicabile per inosservanza delle disposizioni del presente regolamento e adozione di tutte le misure necessarie per assicurarne l'attuazione.

L'operatività del Sistema sanzionatorio e degli Organismi nazionali di applicazione (ONA) del regolamento congegnato dal regolamento stesso non è risultata soddisfacente.

Infatti, con riguardo all'uniformità della disciplina tra i vari Stati membri, si pongono alcune criticità, analogamente a quanto avviene nel settore del trasporto aereo: La determinazione dell'apparato sanzionatorio lasciata unicamente alla discrezionalità degli Stati membri, senza alcuna indicazione quantomeno in riferimento all'ammontare minimo delle sanzioni, rischia di

cagionare una pericolosa disparità di trattamenti a livello europeo, suscettibile di dispiegare ripercussioni negative anche sulle dinamiche della concorrenza in seno al mercato comune.<sup>340</sup>

Inoltre, solo in poche occasioni e solamente in alcuni Stati membri sono state inflitte ammende in seguito all'accertamento di una infrazione, e si è ritenuto che ciò sia dovuto solo in parte dalla mancanza di denunce o dalla corretta applicazione della normativa. Sono state infatti individuate<sup>341</sup> delle aree di non conformità al Regolamento (quali, ad esempio, la mancata pubblicazione delle relazioni sulla qualità di servizio prevista dall'art. 28, di cui abbiamo già parlato, o la carente qualità e quantità delle informazioni rese disponibili per i passeggeri) alle quali gli ONA avrebbero dovuto prestare attenzione. La causa del mancato attivarsi in molti casi è stato attribuito<sup>342</sup> alla circostanza che si tratti di Organismi “nuovi” nel settore, e quindi non deve sorprendere che abbiamo cercato di tenere, almeno inizialmente, un'approccio collaborativo nel rapportarsi alle imprese ferroviarie, tuttavia si è evidenziata la necessità che la Commissione monitori meglio l'attività di tali Organismi.

Un'ulteriore problematica segnalata riguarda il grado di indipendenza degli ONA dai principali operatori del settore. Sul punto, le procedure di infrazione della Commissione sono state avviate nei confronti della Romania ma anche dell'Italia, come avremo modo di vedere nel proseguo della trattazione.

In ultimo luogo, non è stato ritenuto soddisfacente il livello di cooperazione raggiunto tra gli ONA dei diversi Stati membri, collaborazione che potrebbe risultare molto utile non solo per lo scambio di informazioni e buone prassi ma anche nei casi in cui debba essere accertata un'infrazione che incida sugli interessi collettivi dei consumatori in due o più Stati (ad esempio, una politica o una procedura di impresa ferroviaria non conforme alla normativa europea).

---

<sup>340</sup> M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri*, cit., 228.

<sup>341</sup> Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 cit. Si veda anche la Proposta di regolamento presentata dalla Commissione, nella quale si dà atto che: “l'articolo 32 impone agli Stati membri di adottare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso d'inosservanza. La maggior parte degli Stati membri ha ottemperato a questo obbligo, ma alcuni di essi non hanno previsto sanzioni, o lo hanno fatto limitatamente ad alcuni articoli. In alcuni Stati membri si possono imporre solo sanzioni condizionali o riparatorie, meno atte a favorire il rispetto della normativa rispetto a quelle punitive. Il livello delle sanzioni varia notevolmente e non può essere considerato dissuasivo laddove è inferiore al costo dell'osservanza normativa. Finora sono state applicate assai poche sanzioni. È pertanto prematuro valutare se le procedure sanzionatorie siano sufficientemente solide o se vi possano essere difficoltà nella raccolta delle sanzioni. Malgrado l'obbligo di cooperare di cui all'articolo 31, vi sono stati pochi contatti tra gli organismi responsabili dell'esecuzione del regolamento (...)”.

<sup>342</sup> Nel rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 elaborato dalla società Steer Davies Gleave per la Commissione europea, cit. Nella Proposta di regolamento presentata dalla Commissione si legge invece che “Nella misura in cui solo il 6% del trasporto ferroviario dell'Ue è internazionale, la necessità di cooperare per risolvere le controversie è risultata limitata”.

Ebbene, anche in questo caso la Proposta modifica significativamente non solo le previsioni sul meccanismo sanzionatorio, ma anche quanto previsto dal vigente regolamento in merito all'istituzione e al funzionamento degli Organismi nazionali di controllo (l'articolo 31 "Designazione degli organismi nazionali di Applicazione"<sup>343</sup>, l'articolo 32 rubricato "Compiti in materia di applicazione"<sup>344</sup>, l'articolo 33 che disciplina il trattamento dei reclami da parte degli organismi nazionali di applicazione<sup>345</sup> e l'art. 34 "Cooperazione transfrontaliera tra gli organismi nazionali di controllo"<sup>346</sup>).

---

<sup>343</sup> A mente del quale (testo riportato nella Proposta): "Ogni Stato membro designa uno o più organismi responsabili dell'applicazione del presente regolamento. Ciascun organismo adotta le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri. Quanto a organizzazione, decisioni relative ai finanziamenti, struttura giuridica e politica decisionale, ciascun organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, dall'organismo preposto all'imposizione di diritti, dall'organismo di assegnazione della capacità di infrastruttura e dall'impresa ferroviaria. Gli Stati membri informano la Commissione dell'organismo o degli organismi designati a norma del presente articolo e delle relative responsabilità".

<sup>344</sup> A mente del quale (testo riportato nella Proposta): "1. Gli organismi nazionali di applicazione vigilano attentamente sull'osservanza del presente regolamento e adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri. 2. A tal fine le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni e i gestori delle infrastrutture forniscono a tali organismi i documenti e le informazioni pertinenti su richiesta. Nello svolgimento delle loro funzioni, gli organismi tengono conto delle informazioni ricevute dall'organismo designato a norma dell'articolo 33 per il trattamento dei reclami, se si tratta di un organismo differente. Essi possono inoltre decidere di intraprendere azioni di esecuzione in base ai singoli reclami trasmessi da tale organismo. 3. Ogni anno gli organismi nazionali di applicazione pubblicano statistiche relative alle loro attività, comprese le sanzioni comminate, al massimo entro la fine di aprile dell'anno civile successivo. 4. Le imprese ferroviarie forniscono le proprie informazioni di contatto agli organismi nazionali di applicazione degli Stati membri in cui operano".

<sup>345</sup> a mente del quale (testo riportato nella Proposta) 1. Fatti salvi i diritti dei consumatori di rivolgersi a meccanismi di ricorso alternativi a norma della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dopo aver presentato, senza successo, un reclamo all'impresa ferroviaria, al venditore di biglietti, al gestore della stazione o al gestore dell'infrastruttura a norma dell'articolo 28, il passeggero può presentare un reclamo a un organismo di applicazione. 2. Gli organismi di applicazione informano i reclamanti in merito al loro diritto di presentare un reclamo a organismi per la risoluzione alternativa delle controversie per ottenere una riparazione individuale. Ogni passeggero può presentare un reclamo in merito a presunte violazioni del presente regolamento all'organismo nazionale di applicazione o a qualsiasi altro organismo designato a tale scopo da uno Stato membro. 3. L'organismo notifica la ricezione del reclamo entro due settimane dalla ricezione. La procedura di trattamento dei reclami ha una durata massima di tre mesi. Per i casi complessi l'organismo può, a sua discrezione, prorogare tale periodo a sei mesi. In tal caso i passeggeri sono informati dei motivi di tale proroga e del tempo previsto necessario per la conclusione della procedura. Possono avere una durata superiore a sei mesi solo i casi che prevedono azioni giudiziarie. Qualora l'organismo sia anche un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie ai sensi della direttiva 2013/11/UE, prevalgono i limiti di tempo stabiliti in detta direttiva. La procedura di trattamento dei reclami è resa accessibile alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta.

4. I reclami di passeggeri relativi a un inconveniente che coinvolga un'impresa ferroviaria sono trattati dall'organismo nazionale di applicazione dello Stato membro che ha rilasciato la licenza all'impresa. 5. Nei casi in cui sia presentato un reclamo relativo a presunte violazioni commesse da gestori delle stazioni o delle infrastrutture, l'organismo nazionale di applicazione è quello dello Stato membro nel cui territorio si è verificato l'inconveniente. 6. Nel quadro della cooperazione a norma dell'articolo 34, gli organismi

La proposta, quindi, oltre a stabilire l'iter del trattamento dei reclami e ad indicare i relativi termini per la sua presentazione, prevede che i passeggeri che hanno presentato un reclamo alle imprese ferroviarie possano rivolgersi successivamente, se necessario, ad un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie o agli organismi nazionali di applicazione designati dagli Stati membri. La proposta precisa anche il modus operandi degli organismi nazionali di applicazione nei casi transfrontalieri, imponendo loro di cooperare in modo efficace (art. 34).

## 18. Il decreto legislativo n. 70/2014

Nel nostro Paese, l'Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 è stato individuato nell'Autorità di Regolazione dei Trasporti<sup>347</sup>.

Mediante l'emanazione del già citato d. lgs. n. 70/2014<sup>348</sup> l'Italia ha ottemperato agli obblighi previsti dal reg. (Ce) n. 1371/2007 di adottare sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» per le violazioni delle disposizioni contenute nel regolamento stesso. Tale provvedimento, come si è già avuto modo di rilevare, risponde alla *ratio* di garantire l'effettività della tutela minima e inderogabile riconosciuta al passeggero nel trasporto ferroviario.<sup>349</sup>

Un ulteriore completamento del quadro normativo si è avuto grazie alla approvazione, da parte dell'Autorità per la regolazione dei trasporti, del regolamento del 4 luglio 2014, disciplinante le modalità di accertamento e di irrogazione delle sanzioni.

---

nazionali di applicazione possono derogare al paragrafo 4 o 5 qualora, per motivi giustificati, in particolare la lingua o la residenza, ciò sia nell'interesse del passeggero.

<sup>346</sup> A mente del quale (testo riportato nelle Proposte) “1. Qualora siano designati organismi diversi a norma degli articoli 31 e 33, sono istituiti meccanismi di notifica per assicurare lo scambio di informazioni tra gli stessi, in conformità del regolamento (UE) 2016/679, al fine di aiutare l'organismo nazionale di applicazione a svolgere i propri compiti di supervisione e applicazione, e in modo tale che l'organismo di trattamento dei reclami designato a norma dell'articolo 33 possa raccogliere le informazioni necessarie per esaminare i reclami individuali. 2. Gli organismi di controllo di cui all'articolo 30 si scambiano informazioni sulle loro attività, sui principi decisionali e sulle pratiche per coordinare i principi decisionali in tutta la Comunità. La Commissione li assiste in questo compito. 3. Gli organismi nazionali di applicazione seguono la procedura di cui all'allegato IV”.

<sup>347</sup> Autorità indipendente di Regolazione nel settore dei Trasporti, istituita ex art. 37 del d.l. 6.12.2011, n. 201 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 22.12.2011, n. 214) nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla l. 14.11.1995, n. 481.

<sup>348</sup> D. lgs. 17 aprile 2014, n. 70, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (Ce) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, pubblicato in G.U. Serie Generale n. 103 del 6 maggio 2014.

<sup>349</sup> Sul punto si veda F. MANCINI, *Trasporto terrestre: la disciplina sanzionatoria*, in *Libro dell'anno del Diritto 2016*

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Il procedimento di competenza dell'A.R.T. è un procedimento in seconda istanza rispetto alla presentazione del reclamo all'impresa ferroviaria (o, a seconda delle fattispecie, agli altri soggetti ritenuti responsabili): infatti, il reclamo potrà essere inviato all'A.R.T. a pena di improcedibilità, solo una volta decorso il termine di trenta giorni dalla presentazione di quest'ultimo al soggetto responsabile della violazione (termine estendibile a novanta giorni «in casi giustificati»)<sup>350</sup>.

Tra i compiti dell'ART rientrano non solo il ricevimento, la valutazione e l'istruzione dei reclami presentati dai passeggeri o dalle associazioni rappresentative dei loro interessi, ma anche l'accertamento delle eventuali violazioni delle disposizioni dei regolamenti europei e la promozione, anche d'ufficio, del successivo ed eventuale procedimento sanzionatorio. Inoltre, anche prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio, l'ART gode della facoltà di adozione di provvedimenti temporanei aventi natura cautelare, suscettibili di istanza di riesame da parte del destinatario.

Mentre l'attività di accertamento delle violazioni avviene attraverso l'attribuzione all'ART di poteri ispettivi e di indagine (dato che in questa fase l'Autorità svolge un'attività pre-istruttoria indirizzata a raccogliere tutti gli elementi<sup>351</sup> per valutare la possibile infrazione), la determinazione dell'importo della sanzione avviene in considerazione dei criteri, improntati al principio di proporzionalità, che abbiamo già ritrovato enunciati nel d. lgs. 129/2015: gravità e reiterazione della violazione; eventuali azioni realizzate per eliminare o attenuare degli effetti della violazione e numero dei passeggeri coinvolti nella violazione in rapporto al numero dei passeggeri trasportati.

Nell'eventualità in cui vengano riscontrati i presupposti per l'intervento sanzionatorio, a tale attività consegue l'atto di contestazione vero e proprio sulla falsariga dell'atto di cui all'art. 14 l. n. 689/1981<sup>352</sup>.

---

<sup>350</sup> In materia di trasporto marittimo, tale termine è fissato dal d.lgs. n. 129/2015 in sessanta giorni. Tale diversità di disciplina rispetto al trasporto terrestre non pare trovare giustificazione alcuna in ragioni di carattere pratico e può ingenerare problemi di coordinamento.

<sup>351</sup> Cfr F. MANCINI, *Trasporto terrestre: la disciplina sanzionatoria*, in *Libro dell'anno del Diritto 2016* "L'attività preistruttoria non sostituisce quella istruttoria vera e propria, che può essere disposta «qualora sia necessario acquisire ulteriori elementi di valutazione» e che, si sensi dei regolamenti A.R.T., consiste in perizie o richieste di informazioni e documenti. Vi è ragione di sostenere che l'attività istruttoria possa esplicarsi anche attraverso gli ulteriori mezzi previsti in generale dall'art. 13, l. n. 689/1981, vale a dire «ispezioni di cose e di luoghi, diversi dalla privata dimora, rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici ed ogni altra operazione tecnica»".

<sup>352</sup> Nell'atto sono contenute la sommaria esposizione dei fatti, l'indicazione della violazione contestata, del responsabile del procedimento, dell'importo della sanzione che potrebbe essere irrogata alla fine del procedimento, dell'Ufficio presso il quale possono essere depositate memorie difensive e avere accesso agli atti, del termine entro il quale esercitare tale facoltà nonché l'intimazione a porre fine all'infrazione nel termine di un mese (se ancora in atto). L'atto di contestazione deve essere comprensivo, altresì, ex art. 5,



È da considerare positivamente la previsione secondo la quale il responsabile del procedimento deve obbligatoriamente concludere l'istruttoria entro novanta giorni e l'adozione del procedimento finale deve avvenire entro il termine di centoventi giorni decorrenti dalla data di notifica della contestazione, previsione che manca nella corrispondente normativa in ambito aereo.

È stato però rilevato che i termini per la notifica del verbale di accertamento (laddove non si sia proceduto alla contestazione immediata), restano quelli disposti in via generale dall'art. 14 l. n. 689/1981 e decorrenti dall'accertamento (novanta giorni per i soggetti residenti in Italia, trecentosessanta giorni per i soggetti residenti all'estero) La previsione di termini così lunghi, a maggior ragione nell'eventualità in cui il destinatario abbia sede all'estero, si ripercuote negativamente sull'efficacia dissuasiva della sanzione, che potrebbe intervenire trascorso molto tempo dalla violazione.<sup>353</sup>

Le sanzioni previste hanno carattere eminentemente pecuniario e, in conformità con quanto stabilito in via generale dall'art. 11, l. 24.11.1981, n. 689, sono contenute in una cornice edittale.<sup>354</sup>

Il d. lgs. 70/2014 "Procedimento per l'accertamento e irrogazione delle sanzioni" prevede una disposizione che abbiamo già ritorvato richiata nel corpo de d. lgs. 129/2015: il ricavato derivante dal pagamento delle sanzioni è versato "all'entrata di bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione in un apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti" (art. 5 comma 4).

La dottrina ha evidenziato che l'importo eccessivamente contenuto delle sanzioni previste nel d. lgs. 70/2014, rischia di apparire finanche irrisorio laddove rapportato al fatturato medio di un'impresa ferroviaria operante su scala nazionale o europea. A titolo esemplificativo, basti pensare che il rifiuto di accettazione della prenotazione di un disabile è soggetto ad una sanzione

---

co. 2, reg. ART del 4 luglio 2014 della menzione della possibilità, concessa al destinatario, di pagamento della la sanzione in misura ridotta ex art. 16 l. n. 689/1981 (pari alla terza parte del massimo edittale ovvero, qualora più favorevole, al doppio del minimo, oltre alle spese di procedimento, entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla contestazione della violazione). Qualora vi sia irrogazione della sanzione, nel relativo provvedimento deve essere specificato espressamente il termine entro il quale è possibile ricorrere all'autorità giurisdizionale.

<sup>353</sup> C.f.r. P. CARMAGNANI, *Regolamento CE n. 261/2004: sanzioni amministrative e procedimento per l'irrogazione*, in *Dir. turismo*, 2006, 395 ss.

<sup>354</sup> Sul punto si veda F. MANCINI, *Trasporto terrestre: la disciplina sanzionatoria*, cit. L'unica ipotesi di segno diverso è costituita dalla sanzione della declaratoria di inefficacia delle clausole del contratto di trasporto (art. 6 d. lgs. n. 169/2014 e art. 7 d.lgs. n. 70/2014), qualora prevedano deroghe e limitazioni agli obblighi sanciti dal regolamento europeo e ciò in ragione della riferita inderogabilità delle relative disposizioni.

ricompresa dai duecento ai mille euro, mentre l'omissione dell'obbligo di fornire assistenza ai p.m.r. nelle stazioni ferroviarie o a bordo è soggetta al pagamento di una sanzione fino a mille euro<sup>355</sup>.

L'inadeguatezza degli importi è tale da sollevare più che giustificate perplessità circa il rispetto dell'efficacia, proporzionalità e dissuasività dell'impianto sanzionatorio richiesto dall'art. 34 del reg. (Ce) n. 1371/2007<sup>356</sup>. Peraltro, come già accennato, la scelta dell'organismo responsabile dell'irrogazione delle sanzioni ha posto l'Italia al centro di una procedura d'infrazione avviata dall'Unione europea. Prima dell'istituzione dell'ART<sup>357</sup>, infatti, il ruolo di organismo responsabile dell'applicazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 era ricoperto dall'ormai soppresso Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF). Poiché il personale di tale ufficio era compost da funzionari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Commissione europea aveva sollevato evidenti dubbi in merito all'indipendenza che dovrebbe essere garantita da tale organismo di controllo ai sensi della normativa posta dal reg. (Ce) n.

---

<sup>355</sup> L'art. 16 del d. lgs. 70/2014 reca le sanzioni previste per la mancata osservanza degli obblighi a tutela del diritto al trasporto di persone con disabilità o a mobilità ridotta, prevede che: "1. Le imprese ferroviarie ed i gestori di stazione, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono tenuti a dare comunicazione all'Organismo di controllo delle norme di accesso non discriminatorie adottate per garantire il diritto di trasporto di persone con disabilità e persone a mobilità ridotta in conformità quanto previsto dalle disposizioni del capo V del regolamento e dagli articoli 18 e 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In caso di inosservanza di tale obbligo, le imprese ferroviarie o i gestori di stazione sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro per ogni giorno di ritardo e sino ad un massimo di 100.000 euro. 2. Per ogni singolo caso di inosservanza degli obblighi previsti dalle disposizioni di cui agli articoli 19, paragrafo 2, 20, 21, paragrafo 2, 22, paragrafi 1 e 3, 23, paragrafo 1, 24 e 25, del regolamento, concernenti le prenotazioni e le vendite dei biglietti, le informazioni, l'accessibilità al trasporto ferroviario, l'assistenza nelle stazioni e l'assistenza a bordo di persone con disabilità e persone a mobilità ridotta, le imprese ferroviarie, i gestori di stazione il venditore di biglietti o il tour operator in ragione dei rispettivi obblighi sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1.000 euro. 3. Nel caso di mancato o non conforme adeguamento alle STI previste a tutela dell'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi alle persone a mobilità ridotta, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento, da valutarsi anche in relazione al piano pluriennale di interventi per l'accessibilità delle stazioni e alla relativa copertura economico-finanziaria, da definire nell'ambito del contratto di programma stipulato con lo Stato, le imprese ferroviarie e i gestori di stazione sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 10.000 euro, per ogni singolo caso". Esemplificativo quanto ad insufficienza degli importi sanzionatori anche il contenuto dell'art. 20, che pone le sanzioni per la violazione dell'obbligo di informazioni ai passeggeri in merito ai loro diritti: "1. In caso di violazione degli obblighi di cui all'articolo 29, paragrafi 1 e 2, del regolamento, in materia di informazioni ai passeggeri in merito ai diritti di cui beneficiano e agli obblighi che su loro incombono, le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni e i tour operator, sono soggetti a sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1.000 euro".

<sup>356</sup> Cfr. A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il reg. Ce n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al d. lgs. n. 70/14*, cit., 713.

<sup>357</sup> Per un quadro completo sulla funzione e sul ruolo svolto dall'ART nel comparto ferroviario vedasi M. BRIGNARDELLO, E. G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario, ne La regolazione dei trasporti in Italia: L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Torino, 2015, 137 ss.

1371/2007.

Tuttavia, la Corte di giustizia<sup>358</sup> aveva sottolineato come la normativa comunitaria non precluda all'organismo di regolazione la possibilità di far parte di un ministero.

---

<sup>358</sup> C. giust. Ue 3 ottobre 2013, causa C-369/11, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, 374 ss., con nota di L. DI GIROLAMO, *La condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea nei confronti dell'Italia in punto all'attività di determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria: il nuovo riparto di competenze tra soggetti regolatori e il ruolo della Autorità di regolazione dei trasporti*, 380 ss.; ed in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 738 ss., con nota di M. DELSIGNORE, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, 499 ss.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

## Capitolo IV

### La tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto effettuato con autobus

#### 1. Premessa

il trasporto con autobus rappresenta, con riguardo al rapporto passeggeri/chilometri, il 92 % di tutti i servizi di trasporto terrestre nell'Unione europea e costituisce il principale mezzo di trasporto di persone su terra<sup>359</sup> dopo l'automobile privata (81,7 %).

È importante sottolineare che per trasporto per autobus, a differenza degli altri modi di trasporto non opera a tutt'oggi alcuna convenzione internazionale per la disciplina della responsabilità in caso di morte e lesioni dei passeggeri né esisteva, prima dell'emanazione del reg. (Ce) n. 181/2001 una normativa comunitaria a tutela dei diritti dei viaggiatori nel trasporto effettuato con autobus. È stata propria la disomogeneità delle normative nazionali a tutela dei diritti dei passeggeri con autobus, che si accompagnava esclusivamente ad “impegni” su base volontaria presi dagli operatori nei confronti dei propri clienti<sup>360</sup>, a rendere impellente la necessità

---

<sup>359</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, COM/2016/0619 final.

<sup>360</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori Bruxelles, COM(2008) 817. La Commissione aveva sottolineato che (pag. 3): “la tutela dei passeggeri che viaggiano in autobus è diversa da uno Stato membro all'altro. Le tutele sono apprestate da disposizioni legislative sulla responsabilità, dalla normativa sulla concorrenza leale e da impegni volontariamente assunti dagli operatori nei confronti dei clienti. In alcuni paesi le imprese di trasporto hanno messo a punto accordi volontari di ampia portata, che prevedono un adeguato trattamento dei reclami dei clienti e meccanismi di risoluzione delle controversie; si tratta tuttavia di soluzioni non generalizzate alla maggior parte degli Stati membri. Attualmente, non esiste una disciplina comune relativa al trattamento dei reclami e alla composizione delle controversie insorte tra i viaggiatori e le imprese di trasporto. Questa situazione impedisce che si realizzi una concorrenza leale fra gli operatori di trasporto dei vari Stati membri”. Del resto, le aziende di trasporto non ritenevano neppure necessaria una regolamentazione europea, considerando sufficienti gli impegni volontari anzidetti. È quanto emerso dalla sopracitata Proposta di regolamento, a pag. 7: “le imprese di trasporto sostengono che l'attuale situazione economica non permette loro di farsi carico di un ulteriore aumento dei costi e che non esiste un'effettiva necessità di intervento legislativo; oltretutto — si sostiene — gran parte delle preoccupazioni sollevate hanno già trovato risposta, vuoi a livello di normativa nazionale, vuoi attraverso impegni volontari degli operatori. A questi rilievi le associazioni dei consumatori contrappongono l'esigenza di un'ampia azione al livello

di introdurre una legislazione comunitaria, del resto già presente nelle altre modalità di trasporto (da ultimo, come abbiamo visto, nel 2010 per il settore marittimo).

Prescrizioni in materia di di accessibilità per passeggeri a mobilità ridotta e con disabilità si ritrovavano già nella direttiva 2001/85/Ce sull'omologazione di autobus urbani e interurbani<sup>361</sup>.

Attualmente, come abbiamo già accennato le disposizioni più importanti sui diritti delle p.m.r. nel trasporto per autobus sono contenute, a livello europeo, nel reg. (Ue) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus<sup>362</sup>.

comunitario, tenuto conto del fatto che la tutela dei diritti dei passeggeri varia in modo significativo da un paese all'altro”.

<sup>361</sup> Direttiva 2001/85/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2001 relativa alle disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/Cee e 97/27/Ce, in G.U.C.E L 41/1 del 13 febbraio 2002. La direttiva è stata abrogata dal Regolamento (Ce) n. 661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 sui requisiti dell'omologazione per la sicurezza generale dei veicoli a motore, dei loro rimorchi e sistemi, componenti ed entità tecniche ad essi destinati (in G.U. U. E. L 200/1 del 31 luglio 2009). È interessante riportare la dettagliata definizione di «passeggero con ridotta capacità motoria» che si ritrova nella direttiva 2001/85/Ce: “chiunque abbia difficoltà nell'uso dei trasporti pubblici, come i disabili (comprese le persone con menomazioni sensoriali e intellettive e gli utilizzatori di sedie a rotelle), le persone con menomazioni agli arti, le persone di bassa statura, le persone con bagagli pesanti, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, le persone con carrelli della spesa e le persone con bambini (compresi i bambini seduti nei passeggini). Si tratta, dunque, di una definizione molto ampia e che contiene dei riferimenti espliciti a molte delle categorie che si ritiene possano essere attualmente ricomprese nella definizione di p.m.r. contenute nei regolamenti in materia. Interessante notare il richiamo espresso alle persone di bassa statura che non ritroviamo nei regolamenti vigenti e nemmeno nei chiarimenti interpretativi forniti sulla nozione. La direttiva, nel considerando 7, prevedeva che i veicoli esistenti dovessero riportare in alcune parti delle corsie una pendenza superiore a quella prevista per i nuovi tipi di veicolo, al fine di “tener conto dei progressi già realizzati per migliorare l'accessibilità dei veicoli delle classi I e II <sup>361</sup> per le persone a mobilità ridotta”. Nel considerando 11 si prendeva atto della necessità di stabilire delle prescrizioni tecniche a garanzia dell'accessibilità dei veicoli oggetto della direttiva per le persone con ridotta capacità motoria “in armonia con gli indirizzi della politica sociale e della politica dei trasporti della Comunità”. Il considerando specificava come di dovesse fare “tutto il possibile per migliorare l'accessibilità di questi veicoli. A tal fine l'accessibilità per le persone a mobilità ridotta può essere raggiunta sia con soluzioni tecniche apportate ai veicoli contemplati dalla presente direttiva, sia associando dette soluzioni ad infrastrutture locali adeguate che garantiscano l'accesso agli utilizzatori di sedie a rotelle”.

<sup>362</sup> Regolamento (Ue) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, pubblicato in G.U.U.E L 55/1 del 28 febbraio 2011.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

## 2. Il reg. (Ue) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus

Nel considerando n. 1 del regolamento in esame si evidenzia come l'azione dell'Unione nel settore del trasporto con autobus dovrebbe mirare, tra l'altro "a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri, comparabile a quello offerto da altri modi di trasporto, qualunque sia la loro destinazione" tenendo in debito conto le esigenze relative alla "protezione dei consumatori in generale".

Il considerando riveste un'importanza particolare se si tiene conto di quanto emerso dai sondaggi effettuati in alcuni Stati membri<sup>363</sup>. Questi sondaggi hanno rivelato come il trasporto per autobus sia la modalità prescelta da utenti che tendono a trovarsi in una condizione di particolare vulnerabilità: studenti, anziani che percepiscono una pensione bassa, persone con un basso reddito o che vivono in aree geograficamente isolate nelle quali l'unico mezzo di trasporto pubblico disponibile è proprio il trasporto per autobus. Spesso, inoltre, questa modalità di trasporto viene scelta da chi non è in possesso di un'automobile o non ha conseguito la patente di guida. Per tutti i soggetti sopra elencati, dunque, il trasporto con autobus è un servizio essenziale per la soddisfazione delle proprie esigenze di vita, per cui un accesso limitato a tale servizio crea un *vulnus* non solo rispetto al diritto alla mobilità ma anche rispetto alle prospettive di integrazione nella società di tali soggetti.

Il trasporto effettuato con autobus possiede tratti distintivi non solo in riferimento agli utenti che se ne avvalgono, ma anche sia in riferimento agli operatori del settore. Infatti, a differenza di quanto accade nel settore aereo e ferroviario, nel trasporto per autobus ad operare sul mercato sono prevalentemente piccole e medie imprese, mentre l'infrastruttura stradale deve essere condivisa dai vari operatori. Coerentemente con quanto evidenziato, proprio in virtù di tali caratteristiche specifiche, alcune disposizioni regolamentari differiscono da quanto previsto in relazione alle altre modalità di trasporto: per esempio, vedremo che nel trasporto per autobus i

---

<sup>363</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, COM/2016/0619 final. La relazione riporta i risultati dell'indagine condotta nel 2013 dal Regno Unito sui modi di trasporto a livello nazionale (*National Travel Survey*), quanto emerso dall'indagine effettuata nel 2012 sugli spostamenti delle famiglie sul territorio nazionale (*National Household Travel Survey*) dall'autorità nazionale irlandese per i trasporti e quanto appreso anche da un'indagine condotta in Germania nel 2013 con la consulenza dell'istituto di ricerca IGES. Per un'analisi sull'applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011 si veda anche il *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe* condotto per la Commissione europea dalla società Steer Davies Gleave nel 2015 e nel 2016 e reperibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>.



ritardi prolungati o la cancellazione di un viaggio all'arrivo non sono accompagnati dalla previsione di un risarcimento.

In ragione di quanto detto, anche nel considerando n. 3 del regolamento in esame si specifica che le misure dell'Unione europea tese al miglioramento dei diritti dei passeggeri nel settore del trasporto con autobus dovrebbero tener conto delle specifiche caratteristiche di quest'ultimo settore, costituito essenzialmente da piccole e medie imprese. Le caratteristiche peculiari del trasporto per autobus sono prese in considerazione dalla stessa Commissione nella Relazione del 2016 sull'applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011. In tale contesto si è osservato infatti che l'autobus, a differenza dei treni e degli aeromobili, costituisce “un mezzo di trasporto flessibile”, caratteristica che permette l'effettuazione delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri “ovunque sia disponibile una minima infrastruttura fissa”<sup>364</sup>.

In misura maggiore che negli altri regolamenti, l'attenzione del legislatore per i diritti della p.m.r. trova riscontro nel numero dei considerando dedicati alla tematica: l'affermazione del diritto della p.m.r. di usufruire dei servizi di trasporto effettuato con autobus in condizioni comparabili rispetto a quelle godute dagli altri cittadini, in rispetto della libertà di circolazione, libertà di scelta e non discriminazione, (considerando 7), l'affermazione del diritto delle p.m.r. a non essere escluso dall'accesso al trasporto a causa della loro disabilità o mobilità ridotta, il riconoscimento del diritto di assistenza gratuita sia nelle stazioni degli autobus che a bordo dei veicoli (considerando 8) la previsione che gli enti di gestione delle stazioni, nella progettazione delle nuove stazioni ed in occasione di lavori di ristrutturazione, debbano tener conto delle esigenze delle p.m.r. in conformità dei requisiti della “progettazione per tutti” (considerando 9), stessa considerazione che dovrebbero avere anche i vettori “al momento di decidere le attrezzature dei veicoli nuovi e di quelli recentemente rinnovati” (considerando 10), il miglioramento delle infrastrutture esistenti per garantire l'accesso alle p.m.r. (considerando 11), la previsione di una formazione adeguata e periodica del personale sulla disabilità (considerando 12 e 13), la precisazione che “tutte le informazioni essenziali fornite ai passeggeri di autobus dovrebbero essere fornite, a richiesta, in formati alternativi accessibili alle persone con disabilità o a mobilità ridotta, quali stampa a caratteri grandi, linguaggio chiaro, Braille, comunicazioni elettroniche accessibili con tecnologia adattiva e nastri audio” (considerando 14).

Un'importante novità in materia è contenuta, da ultimo, nel considerando 17, a mente del quale “con la partecipazione delle parti interessate, delle associazioni di categoria e delle

---

<sup>364</sup> Relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, cit.

associazioni dei consumatori, dei passeggeri, delle persone con disabilità o a mobilità ridotta, i vettori dovrebbero collaborare al fine di adottare intese a livello nazionale o europeo. Tali intese dovrebbero essere volte a migliorare l'attenzione e l'assistenza ai passeggeri qualora il viaggio sia interrotto, segnatamente in caso di ritardi prolungati, interruzione o cancellazione dei servizi, con un'attenzione particolare per i passeggeri che hanno esigenze speciali dovute alla loro disabilità, mobilità ridotta, malattia, anzianità e gravidanza, nonché per gli accompagnatori e i passeggeri che viaggiano con bambini in tenera età”.

### 3. L'ambito di applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011

L'articolo 1 precisa che il regolamento in esame “stabilisce regole che disciplinano il trasporto con autobus per quanto riguarda: a) la non discriminazione fra i passeggeri riguardo alle condizioni di trasporto offerte dai vettori; b) i diritti dei passeggeri in caso di incidenti derivanti dall'utilizzo di autobus che provochino il decesso o lesioni dei passeggeri o la perdita o il danneggiamento del bagaglio; c) la non discriminazione e l'assistenza obbligatoria nei confronti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta; d) i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardo;

e) le informazioni minime da fornire ai passeggeri; f) il trattamento dei reclami; g) le regole generali per garantire l'applicazione del regolamento”

L'Articolo 2, invece, disciplina l'ambito di applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011, specificando che quest'ultimo trova applicazione in riferimento ai passeggeri che viaggiano “con servizi regolari<sup>365</sup> 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”.

In caso di servizi regolari per categorie di passeggeri non determinate, con distanza prevista del servizio inferiore a 250 km, si applicano, in ogni caso, le disposizioni del regolamento che concernono: la predisposizione di condizioni contrattuali e di tariffe non discriminatorie (art.

---

<sup>365</sup> La definizione di “servizi regolari è contenuta nell'articolo 3 lett. a) a mente della quale si tratta di “servizi che assicurano il trasporto di passeggeri su autobus con una frequenza determinata e su un itinerario determinato e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo presso fermate prestabilite; la lettera b) dell'art. 3 definisce, invece, i “servizi occasionali” quali servizi che “non rientrano nella definizione di servizi regolari e la cui principale caratteristica è il trasporto su autobus di gruppi di passeggeri costituiti su iniziativa del cliente o del vettore stesso”;

4 §2), l'accesso al trasporto di persone con disabilità e a mobilità ridotta senza oneri aggiuntivi ed il divieto (tranne nei casi che rientrano nelle due tipologie di eccezioni previste) di rifiutare il trasporto per motivi connessi alla disabilità o alla mobilità ridotta (artt. 9 e 10), la formazione del personale e la possibilità di deroga per gli Stati membri (art 16 §1 e §2), il risarcimento per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità (art. 17), le disposizioni generali contenute nel capo V in materia di informazione e reclami (artt. dal 24 al 27) e la predisposizione degli organismi nazionali incaricati di garantire l'applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011 (art. 28).

Se il punto iniziale d'imbarco o il punto finale di sbarco del passeggero è situato nel territorio di uno Stato membro il regolamento troverà applicazione anche ai passeggeri che viaggiano con servizi occasionali, ad eccezione degli articoli: “da 9 a 16, dell'articolo 17, paragrafo 3, nonché dei capi IV, V e VI”.

Al paragrafo 4 l'articolo 1 dispone inoltre che gli Stati membri possano escludere dall'applicazione del presente regolamento, in modo trasparente e non discriminatorio, i servizi regolari interni, fatti salvi gli stessi articoli che abbiamo menzionato con riferimento ai servizi regolari con distanza inferiore a 250 km. Tali esclusioni possono essere concesse per un periodo non superiore a quattro anni e possono essere rinnovate una sola volta.

Il Regolamento (Ce) n. 181/2011 si “modella”, dunque, sul servizio di trasporto esercitato sulle lunghe distanze, e dunque difficilmente ascrivibile ai contesti locali.

Poiché il secondo paragrafo della disposizione estende ai servizi regolari, posti in essere mediante l'utilizzo di autobus e la cui distanza sia inferiore a 250 km, si potrebbe concludere per l'applicazione di alcune delle disposizioni regolamentari anche con riguardo al servizio di trasporto pubblico locale<sup>366</sup>, tanto più che il paragrafo 4 del medesimo articolo fa salva l'applicazione delle stesse disposizioni anche con riguardo ai “servizi regolari interni”.

Quindi, si concordasse nel ricondurre il concetto di servizio di trasporto pubblico locale nella nozione di “servizi regolari interni”, dovrebbe anche riconoscersi la possibilità dell'applicazione della restante parte del regolamento (applicazione che resterebbe discrezionale per il periodo di validità della deroga previsto ex art. 2 §4)

Non concorda con tale considerazione chi ritiene che la scelta di concentrarsi su servizi a lunga distanza e internazionali derivi dalla necessità di maggior tutela per i passeggeri che viaggiano su tali tratte, interessate dal verificarsi dei disagi maggiori. In merito è stato osservato che sebbene il regolamento preveda la sua applicabilità ai servizi interni, “per la sua genesi e per il

---

<sup>366</sup> A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2011, 505, a pag. 510.

modo in cui è strutturato, esso mantiene comunque, anche quando si tratti di servizi nazionali, la caratteristica precipua di norma destinata ai collegamenti di media-lunga distanza (turistici *in primis*, eventualmente interurbani), escludendosi ad esempio il trasporto locale urbano (...) il trasporto urbano continuando ad essere disciplinato dalle norme sul trasporto pubblico locale”<sup>367</sup>.

Infine, per un periodo massimo di quattro anni a decorrere dalla data di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri possono escludere (con una deroga rinnovabile solo una volta) determinati servizi regolari dall'applicazione del presente regolamento laddove una parte significativa di tali servizi regolari sia operata al di fuori del territorio dell'Unione e sia prevista almeno una stazione di fermata<sup>368</sup>. In riferimento a tale ultima previsione, è stato rilevato che il ricorso alla locuzione “determinati” riferita ai servizi regolari, appare poco chiara e può condurre a risultati tutt'altro che “determinati” quanto alla sua applicazione pratica.<sup>369</sup>

Nelle intenzioni del legislatore europeo le deroghe previste dall'articolo 2 del reg. (Ue) n. 181/2011 rispondevano alla necessità di concedere agli operatori del settore e agli stessi Stati membri un periodo di “adeguamento graduale” alle nuove disposizioni. In realtà, il ricorso massiccio all'utilizzo delle deroghe ha fatto sì, come vedremo, che in alcuni Paesi l'applicazione del regolamento ai servizi nazionali sia stata notevolmente ritardata a scapito della tutela dei passeggeri<sup>370</sup>. Tenuto conto della durata delle deroghe concesse non si potrà avere, prima del 2021, un'applicazione completa del regolamento, con riferimento alle rotte internazionali ed anche interne.

Notevole importanza pratica riveste, poi, la specificazione che “nessuna disposizione del presente regolamento è intesa come confliggente o aggiuntiva di ulteriori obblighi rispetto alla

---

<sup>367</sup> Cfr. A. CAPELLO, *La tutela dei passeggeri di autobus a cinque anni dall'entrata in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2018, 414.

<sup>368</sup> L'articolo 1 prevede, tuttavia, l'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione le deroghe adottate ai sensi dei paragrafi 4 e 5 e la possibilità per quest'ultima di adottare “opportuni provvedimenti” qualora ritenga la deroga non conforme alle disposizioni della norma in esame. Nella Relazione sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, cit., si dà atto che gli Stati membri che si sono avvalsi della possibilità di escludere dall'applicazione dei diritti non fondamentali i servizi regolari di natura prettamente nazionale per un periodo non superiore a quattro anni (e per una sola volta) sono stati 12: Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Un totale di 13 Stati membri (Austria, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) ha scelto, invece, di esentare i servizi regolari dall'applicazione dell'intero regolamento laddove una parte significativa di tali servizi (che preveda almeno una stazione di fermata) sia operata al di fuori del territorio dell'Unione.

<sup>369</sup> A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2011, 505, a p. 511.

<sup>370</sup> ANDREA CAPELLO, *La tutela dei passeggeri di autobus a cinque anni dall'entrata in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2018, 414.

legislazione in vigore concernente le prescrizioni tecniche per gli autobus o le infrastrutture o attrezzature alle fermate e alle stazioni” (paragrafo 7 art. 2) e la precisazione che “il regolamento non incide sui diritti dei viaggiatori di cui alla direttiva 90/314/Cee e non si applica in caso di cancellazione di un viaggio con circuito tutto compreso di cui alla suddetta direttiva per motivi diversi dalla cancellazione del servizio regolare” (paragrafo 8 art. 2). Il riferimento, come abbiamo già avuto modo di precisare, deve ora intendersi effettuato alla Direttiva (Ue) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati<sup>371</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2018.

Tuttavia, concordemente con lo scopo di garantire una tutela minima e inderogabile dei diritti del passeggero, l'articolo 6 del reg. (Ue) n. 181/2011 stabilisce che “Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non sono soggetti a limitazioni o deroghe, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto”, fatta salva la possibilità, per il vettore, di predisporre condizioni contrattuali maggiormente favorevoli per il passeggero rispetto a quanto previsto nel regolamento stesso.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione del regolamento, l'articolo 5, rubricato “adempimento degli obblighi ad opera di altri soggetti” in maniera non dissimile da quanto abbiamo già visto negli altri regolamenti, prevede che anche qualora l'adempimento degli obblighi ai sensi del reg. (Ue) n. 181/2011 venga affidato dal vettore, l'agente di viaggio, l'operatore turistico o dall'ente di gestione della stazione ad “un vettore esecutore”<sup>372</sup>, un venditore

---

<sup>371</sup> Direttiva (Ue) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/Cee del Consiglio, in G. U. U. L 326/1 dell'11 dicembre 2015. Sulla dir. (Ue) 2015/2302 si veda S. Keiler-F. Morandi, *Package Travel and Assisted Travel Arrangements: The proposal for a new directive in the light of a possible full harmonisation approach*, in *Dir. tur.* 2014, 10, 1 ss. e M. Lopez de Gonzalo, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Dir. mar.* 2016, 405 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *I profili normativi del contratto di viaggio e la direttiva 2015/2302*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017; L. ANCIS, *L'assistenza del viaggiatore nella nuova direttiva (UE) n. 2302/2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017; S. KEILER-F. MORANDI, *Package Travel and Assisted Travel Arrangements: The proposal for a new directive in the light of a possible full harmonisation approach*, in *Dir. tur.* 2014, 10, 1 ss. e M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Il Diritto marittimo* 2016, 405 ss.; M. DONA, L. CECCONI, *Il progetto di riforma della direttiva comunitaria in materia di pacchetti turistici*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2011, 3, 31 ss.; C. VACCÀ, *La revisione della disciplina europea dei contratti turistici*, in *I contratti*, 6, 2010, 639; G. DE CRISTOFARO, “*La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell'ordinamento italiano*”, in Aa. Vv., *La Nuova Disciplina Europea dei contratti di Viaggio*, a cura di A. Finessi, ed. Jovene, 2017, p. 1 e ss.

<sup>372</sup> L'articolo 3 reca le definizioni “vettore” quale “persona fisica o giuridica, diversa dall'operatore turistico, dall'agente di viaggio o dal venditore di biglietti, che offre servizi regolari o occasionali di trasporto al pubblico” e di “vettore esecutore” quale “persona fisica o giuridica, diversa dal vettore, che esegue effettivamente la totalità o parte del trasporto”.

di di biglietti o un'altra persona”, i soggetti affidanti resteranno comunque responsabili degli atti e delle omissioni compiute dagli affidatari. Parimenti, colui al quale il vettore, l'agente di viaggio, l'operatore turistico o l'ente di gestione della stazione abbiano affidato l'adempimento di un obbligo, per quanto riguarda l'esecuzione di quest'ultimo sarà soggetto alle disposizioni del regolamento (art. 5 §2).

#### 4. Il diritto al trasporto della persona disabile o a mobilità ridotta e le sue deroghe

Il capo III del reg. (Ue) n. 181/2011 è interamente dedicato ai diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta.

Preliminarmente, segnaliamo che la definizione recata dall'art 3 lett. J non differisce affatto dalle definizioni già analizzate: definisce, infatti, persona con disabilità o persona a mobilità ridotta quale “persona la cui mobilità sia ridotta nell'uso del trasporto a causa di una disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o minorazione mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità , o per ragioni di età , e la cui condizione richieda un'attenzione adeguata e un adattamento alle sue esigenze specifiche del servizio fornito a tutti i passeggeri”;

in secondo luogo, si deve segnalare che a mente dell'art. 18, con l'esclusione di quanto disposto all'articolo 2, paragrafo 2, il regolamento in esame conferisce agli stati membri la possibilità di esentare i servizi regolari interni dall'applicazione “di tutte o di alcune norme del capo III sui diritti della p.m.r.”, purché la normativa nazionale sia in grado di assicurare alla p.m.r., un livello di protezione “almeno uguale” a quello previsto dal regolamento in esame<sup>373</sup>. Qualora, però, la Commissione ritenga che l'eventuale deroga notificatagli dallo Stato membro non sia conforme a quanto disposto nel primo paragrafo, potrà adottare “gli opportuni provvedimenti”, così come abbiamo già visto con riferimento alle deroghe previste nell'articolo 2.

Nell'articolo 9 ritroviamo l'affermazione del “principio cardine” in materia di diritti della p.m.r.: ai sensi del paragrafo 1, è fatto divieto al vettore, all'agente di viaggio ed agli operatori turistici di rifiutare l'accettazione di una prenotazione, di l'emissione o la fornitura di un biglietto

---

<sup>373</sup> In Gran Bretagna il Dipartimento dei trasporti ha reputato che la legislazione nazionale in vigore, più generica rispetto alla normativa europea, non fosse in grado di accordare a tutte le categorie di persone con disabilità lo stesso livello di protezione assicurato dal reg. (Ue) n. 181/2011. Si è quindi scelto di non usufruire della possibilità di deroga ex art. 18. Department for Transport, *Public consultation on how EU regulation 181/ 2011 concerning the rights of passengers in bus and coach transport will be applied in Great Britain*, 2012, 17.



e l'accesso a bordo de mezzo per motivi di disabilità o mobilità ridotta. Si precisa, poi, che le prenotazioni e i biglietti devono essere offerti alle p.m.r. senza la previsione di oneri aggiuntivi.

Le deroghe al principio enunciato nel paragrafo 1 dell'art. 9 sono costituite dalle due ipotesi che ritroviamo, con gli "adattamenti" del caso in ragione della specificità della modalità di trasporto, nel reg. (Ce) n. 1007/2007 e nel reg. (Ue) n. 1177/2010:

la prima ipotesi contempla il rispetto gli obblighi posti in materia di sicurezza dalla legislazione dell'Unione, internazionale o nazionale e degli obblighi stabiliti dalle autorità competenti non solo in materia di sicurezza ma anche in materia di "salute"; (art. 10 lettera a).

La seconda ipotesi si riferisce alla "configurazione del veicolo o delle infrastrutture, anche delle fermate e delle stazioni" che renda "fisicamente impossibile" l'effettuazione delle operazioni di imbarco, sbarco e trasporto delle p.m.r. "in condizioni di sicurezza e concretamente realizzabili" (articolo 10 lettera b).

Deve, però, rilevarsi che Il diritto accordato dall'articolo 9 rischia di rimanere lettera morta, perché molto raramente capita che i veicoli e i terminali siano accessibili per le p.m.r.

Lo stesso reg. (Ue) n. 181/2011 non ha contribuito con sufficiente efficacia all'aumento del livello di accessibilità in tale modalità di trasporto, dal momento che, come vedremo, non ha disposto l'introduzione obbligatoria di alcun requisito tecnici aggiuntivi (e questo, si badi, nei confronti sia degli autobus che dei terminali).

L'utilizzo del trasporto per autobus da parte delle p.m.r. rischia di rimanere estremamente limitato, perché presuppone un doppio investimento (sia sul mezzo che sull'infrastruttura dall'altra) da parte di soggetti diversi. Sulla "scelta" di procedere ad un miglioramento della accessibilità incide proprio questo: la consapevolezza degli operatori del settore di dover sostenere questo investimento senza che vi sia una comprovata domanda di utilizzo da parte della p.m.r. e, soprattutto, senza la possibilità di rendere remunerative le proprie modifiche in mancanza di investimenti corrispondenti da altre parti<sup>374</sup>.

In ogni caso, qualora si avvalgano delle deroghe stabilite dal regolamento, i vettori, gli agenti di viaggio e gli operatori turistici dovranno comunicare immediatamente alla p.m.r. le ragioni di quest'ultima e, su richiesta, dovranno informarla per iscritto ed entro cinque giorni lavorativi decorrenti dalla ricezione della richiesta stessa. (art. 10 §5)

Inoltre, nel caso in cui, per i motivi indicati nell'art. 9 §1, non sia stata accettata una prenotazione o emesso un biglietto, i vettori, gli agenti di viaggio e gli operatori turistici dovranno informare la p.m.r. in merito ad "eventuali servizi alternativi accettabili gestiti dal vettore". Il

---

<sup>374</sup> cfr. *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*, cit., p. 116.

termine “eventuale” lascia presagire la possibilità che possa non essere presente alcun “servizio alternativo accettabile” gestito dal medesimo vettore.

Lo scenario muta qualora sia stato rifiutato il permesso di salire a bordo ad una p.m.r. in possesso di una prenotazione o di un biglietto e che abbia comunicato le proprie esigenze di assistenza con un preavviso di almeno 36 ore in conformità a quanto disposto all’art. 14 §1, lett. a). In questo caso, infatti, alla persona in questione e al suo eventuale accompagnatore, sarà accordata la scelta tra: “a) il diritto al rimborso e, se del caso, il ritorno gratuito al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile; e b) tranne quando non è praticabile, il proseguimento del viaggio o il reinstradamento con servizi di trasporto alternativi ragionevoli fino alla destinazione indicata nel contratto di trasporto”. La disposizione precisa, comunque, che la non effettuazione della notifica cui all’articolo 14, paragrafo 1, lettera a), non influisce sul diritto al rimborso del denaro pagato per il biglietto.

Lascia perplessi la scelta del legislatore di subordinare l’applicazione del disposto del paragrafo 3 art. 10 alla circostanza che la p.m.r., oltre a dover essere in possesso di una prenotazione o di un biglietto, debba anche aver soddisfatto l’ulteriore requisito di cui all’art. 14, §1, lett. a). È stato giustamente rilevato, infatti, che questo ulteriore elemento comporta un ridimensionamento della possibilità per la p.m.r. di poter ricevere determinate tutele nell’ipotesi del mancato “permesso” di salire a bordo (nello specifico, l’eventuale ritorno gratuito al primo punto di partenza o di proseguimento del viaggio o di reinstradamento con servizi di trasporto alternativi fino a destinazione)<sup>375</sup>.

## 5. L’accompagnatore della p.m.r. nel trasporto effettuato con autobus

Il paragrafo 4 dell’articolo 10 introduce, nel reg. (Ue) n. 181/2011 la figura dell’accompagnatore della p.m.r. La prospettiva della disposizione, come vedremo, è per così dire, “rovesciata” rispetto a quanto abbiamo osservato nell’art. 4 §2 del reg. (Ce) n. 1107/2006 e nell’art. 8 §4 del reg. (Ue) n. 1177/2010.

L’art. 10 del regolamento in esame prevede che quando un vettore, un agente di viaggio o un operatore turistico rifiuta di accettare la prenotazione, di emettere o fornire un biglietto o di imbarcare una p.m.r. a causa della sua disabilità o mobilità ridotta in virtù delle ragioni di cui al

---

<sup>375</sup> A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell’ambito del reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2011, 505, a p. 521.

paragrafo 1, quest'ultima può richiedere di essere accompagnata da un'altra persona di sua scelta in grado di fornire l'assistenza, in modo che le ragioni di cui al paragrafo 1 cessano di applicarsi.

Sembrerebbe, dunque, che nel trasporto effettuato per autobus a fronte del rifiuto di accettazione della prenotazione, emissione del biglietto o dell'effettuazione dell'imbarco spetti alla p.m.r. richiedere la presenza di un accompagnatore e che al contrario gli operatori del settore non possano imporre (seppur esclusivamente in presenza di specifiche circostanze, come negli altri regolamenti analizzati) l'accompagnamento per l'effettuazione del viaggio.

Di certo, la sola presenza di un accompagnatore non pare oggettivamente idonea e sufficiente a porre rimedio ad una carenza strutturale dell'autobus o della stazione tale da rendere «fisicamente impossibile l'imbarco, lo sbarco o il trasporto della persona con disabilità o a mobilità ridotta» (art. 10 §1, lett. *b*),<sup>376</sup>. Di conseguenza, è stato giustamente sottolineato che alla luce del combinato disposto di cui agli art. 10 §1 e 10 §4 del regolamento in esame il rifiuto opposto alla p.m.r. ben potrebbe tradursi in un rifiuto ingiustificato. Per ovviare al problema, una possibile e preferibile interpretazione del disposto potrebbe essere la seguente: la presenza dell'accompagnatore può essere considerata idonea ad eliminare dal novero delle eccezioni al diritto di trasporto del disabile in tutte (e solo) quelle situazioni in cui anche l'assistenza del vettore e i dispositivi di bordo non siano sufficienti a garantirne l'imbarco, lo sbarco e il trasporto in condizioni di sicurezza<sup>377</sup>.

È poi previsto che l'accompagnatore della p.m.r. sia trasportato gratuitamente e che “ove possibile” venga fatto sedere accanto alla p.m.r. che necessita della sua assistenza. Si devono intendere qui riportate tutte le considerazioni già svolte in riferimento alle altre modalità di trasporto riguardo all'importanza di prevedere una maggiore garanzia per l'attribuzione del posto a sedere accanto alla p.m.r. per l'accompagnatore, in vista del soddisfacimento effettivo delle esigenze di assistenza di quest'ultima.

---

<sup>376</sup> Cfr. A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2011, 505, a p. 520.

<sup>377</sup> Cfr. A. CAPELLO, *La tutela dei passeggeri di autobus a cinque anni dall'entrata in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2018, 414, a p. 424.

## **6. Il diritto all'informazione. e le "condizioni di accesso non discriminatorie" per il trasporto delle p.m.r.**

L'Articolo 11, rubricato "accessibilità e informazione" prevede sia per i vettori che per gli enti di gestione delle stazioni l'obbligo di stabilire (ove non ne dispongano già) le "condizioni di accesso" non discriminatorie per il trasporto delle p.m.r., da stabilire in collaborazione con le organizzazioni rappresentative delle p.m.r.

I vettori e i gestori delle stazioni devono rendere disponibili le condizioni di accesso, "incluso il testo delle legislazioni internazionali, dell'Unione o nazionali che stabiliscono le disposizioni di sicurezza" sulle quali tali condizioni si basano (art. 11 §2), ed anche gli operatori turistici dovranno porre a disposizione del pubblico le condizioni d'accesso che siano applicabili alle tratte comprese nei viaggi, nelle vacanze e nei circuiti «tutto compreso» da essi organizzati, venduti o proposti.

Riguardo alla modalità con le quali le condizioni di accesso devono essere rese disponibili, il regolamento in esame prevede che ciò possa avvenire "materialmente o su Internet, in formati accessibili su richiesta, nelle stesse lingue in cui l'informazione è normalmente fornita a tutti i passeggeri". È esplicitamente previsto dall'art. 11 che nel fornire le informazioni sulle condizioni di accesso non discriminatorie venga prestata "particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità o a mobilità ridotta". Su richiesta del passeggero, inoltre, le informazioni sulle condizioni di accesso di cui ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 11 devono essere fornite materialmente sia dai vettori che dai gestori delle stazioni e dagli operatori turistici.

Vettori, operatori turistici e agenti di viaggio devono garantire la materiale disponibilità (su richiesta del passeggero), di tutte le informazioni generali afferenti al viaggio e alle condizioni del trasporto "comprese, se del caso, le prenotazioni e informazioni in linea" in formati adeguati e accessibili per le p.m.r. (art. 11 §5)

A riguardo, rileva anche l'articolo 24, rubricato "diritto all'informazione sul viaggio": i vettori, gli enti di gestione delle stazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, devono fornire ai passeggeri informazioni adeguate per tutta la durata del viaggio. È esplicitamente previsto dalla norma che "ove possibile" e su richiesta, le informazioni vengano fornite in formati accessibili.

Analogamente a quanto abbiamo potuto osservare con riferimento al reg. (Ce) n. 1371/2007, anche il reg. (Ue) n. 181/2011 non prevede che l'assistenza alle p.m.r. debba essere fornita in tutte le stazioni degli autobus, limitandosi a disporre, all'art. 12, che gli Stati membri procedano alla designazione delle stazioni in cui tale assistenza sarà fornita.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

La norma prevede che la Commissione predisponga e renda consultabile su Internet un elenco delle stazioni di autobus designate dagli Stati membri. Per quanto concerne il diritto all'assistenza nelle stazioni di autobus designate ai sensi dell'art. 11, è previsto che i vettori e gli enti di gestione delle stazioni, debbano prestare gratuitamente l'assistenza alle p.m.r., ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze. La fornitura dell'assistenza deve avvenire "almeno" nella misura specificata nella parte a) dell'allegato I.

Ebbene, la parte a) del citato allegato prevede che nelle stazioni designate, debbano essere adottate "almeno" (stando al tenore letterale dell'art. 13) quelle misure necessarie per consentire alla p.m.r. di salire e scendere a bordo del veicolo, anche "mediante elevatori, sedie a rotelle o altre attrezzature necessarie", di riporre il proprio bagaglio a bordo e recuperarlo e di poter condurre a bordo dell'autobus un cane da assistenza riconosciuto.

Per quanto, invece, concerne l'assistenza della p.m.r. a bordo degli autobus, quest'ultima dovrà essere prestata dai vettori gratuitamente "almeno" nella misura specificata nell'allegato I, nella parte b).

Questa assistenza comprende l'adozione delle misure necessarie al fine di "ottenere le informazioni essenziali relative al viaggio in formati accessibili se richieste dal passeggero" e "salire e scendere durante le pause di un viaggio". Quest'ultima possibilità è però esplicitamente subordinata dallo stesso allegato alla disponibilità a bordo di altro personale oltre al conducente".

Gli Stati membri hanno adottato un diverso approccio per quanto concerne la designazione di stazioni di autobus in cui le persone con disabilità e a mobilità ridotta possono ricevere assistenza. Infatti, alcuni tra gli stati più grandi e più densamente popolati hanno designato soltanto una stazione o un numero estremamente limitato di stazioni, con evidente sproporzione rispetto al volume di passeggeri trasportati con autobus. Questa situazione è stata resa possibile dal fatto che il reg. (Ue) n. 181/2011 non prevede che debbano essere designate più stazioni, anche se sarebbe coerente procedere alla designazione almeno con riguardo a quelle stazioni presidiate da un flusso significativo di utenti in partenza o in arrivo<sup>378</sup>.

---

<sup>378</sup> *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*, cit., a p. 118. La società Steer Davies Gleave ha rilevato che la qualità dell'assistenza fornita alle p.m.r. varia sensibilmente non solo tra le stazioni designate nei diversi Stati membri, ma anche all'interno dello stesso Paese e, in alcuni casi all'interno di una stessa città. Ad esempio, a Cipro l'unico terminal designato sia a Nicosia, mentre in Francia l'accessibilità dei servizi di trasporto con autobus a persone a mobilità ridotta si è rilevata estremamente variabile: solo 11 stazioni di autobus sono risultate in grado di fornire assistenza alle p.m.r.

Inoltre, in palese violazione della normativa, altri Stati membri hanno proceduto alla designazione di stazioni con fermate non presidiate e prive di strutture adeguate, ma tale designazioni sono state annullate in seguito agli interventi della Commissione europea<sup>379</sup>.

È stato opportunamente rilevato che “senza l’indicazione di un numero minimo di stazioni, delle caratteristiche che queste devono avere per meglio accogliere le persone disabili, e di un orizzonte temporale entro il quale gli Stati membri devono provvedere, la disposizione in oggetto pare più come un mero memorandum, privo della forza necessaria a determinare una vera svolta nella configurazione delle infra- strutture dei paesi europei”<sup>380</sup>.

## **7. La predisposizione delle misure di assistenza a favore delle p.m.r.**

Per la prestazione dell’assistenza alle persone disabili e a mobilità ridotta, l’art. 14 del reg. (Ue) n. 181/2011 pone un dovere di cooperazione in capo ai vettori e ai gestori delle stazioni, subordinatamente al rispetto, da parte della p.m.r., delle seguenti condizioni: la p.m.r. deve comunicare le proprie esigenze ai vettori, agli enti di gestione delle stazioni, agli agenti di viaggio o agli operatori turistici con un preavviso di almeno trentasei ore e deve presentarsi al punto indicato all’orario precedentemente stabilito dal vettore (a condizione che l’ora indicata da quest’ultimo non preceda di più di sessanta minuti l’orario di partenza pubblicato e fatta salva la possibilità di concordare un termine più breve) oppure, nel caso in cui manchi un orario prestabilito, la p.m.r. dovrà presentarsi al punto indicato almeno trenta minuti prima dell’orario di partenza pubblicato.

Al momento della prenotazione o dell’acquisto anticipato del biglietto (ed in aggiunta a quanto stabilito dal paragrafo 1 dell’art. 14) le persone con disabilità o a mobilità ridotta devono notificano al vettore, all’agente di viaggio o all’operatore turistico l’eventuale sussistenza di esigenze specifiche per il posto a sedere, purché tali esigenze siano note in tale occasione.

I vettori, gli enti di gestione delle stazioni, gli agenti di viaggio e operatori turistici devono adottare “tutte le misure necessarie per agevolare il ricevimento delle notifiche di richiesta di assistenza da parte delle persone con disabilità o a mobilità ridotta”. Si tratta, per espressa

---

<sup>379</sup> Le osservazioni riportate sono state effettuate dalla Commissione nella già citata Relazione sull’applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011.

<sup>380</sup> A. CAPELLO, *La tutela dei passeggeri di autobus a cinque anni dall’entrata in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2018, 414, a p. 424.



previsione della norma, di un obbligo che trova applicazione per tutte le stazioni designate e relativi punti di vendita, compresa la vendita per telefono e via Internet. Inoltre, quando gli agenti di viaggio o gli operatori ricevono una notifica ai sensi dell'art 14, sarà loro cura trasmettere l'informazione al vettore o al gestore della stazione "quanto prima, nel normale orario di lavoro" (art. 15).

Con formula già ritrovata negli altri regolamenti analizzati in materia, il reg. (Ue) n. 181/2011 prevede che anche in difetto di notifica da parte della p.m.r. gli operatori del settore debbano compiere "ogni ragionevole sforzo per assicurare che l'assistenza sia fornita in modo tale che la persona con disabilità o a mobilità ridotta possa salire a bordo del servizio in partenza, prendere il servizio in coincidenza o scendere dal servizio in arrivo per il quale ha acquistato il biglietto" (art. 14 co. 4)

È stato evidenziato che la disciplina posta dall'art. 14 §1 e 2 del reg. (Ue) n- 181/2011, si concilia difficilmente con il peculiare contesto in cui si muovono i servizi regolari interni, in particolare nel caso in cui si riconduca all'interno di tale nozione anche il concetto di servizio di trasporto pubblico locale. Quest'ultimo servizio, infatti, si sviluppa in un contesto locale ed è caratterizzato da un utilizzo circoscritto a determinate fasce orarie. In tale contesto, risulterebbe estremamente difficile ed anche iniquo imporre alla p.m.r. l'obbligo di notificare la richiesta di assistenza. Infatti, si può supporre che la p.m.r. si trovi a dover utilizzare quotidianamente, anche più volte nella stessa giornata, il mezzo pubblico, versando in un'evidente ipotesi di (potenziale) impossibilità oggettiva a provvedere alla predetta notifica<sup>381</sup>.

Da ultimo, l'articolo 14 prevede che l'ente di gestione della stazione designi un punto della stazione in cui le p.m.r. possano annunciare il proprio arrivo e richiedere la necessaria assistenza. Il punto deve essere adeguatamente segnalato e deve offrire informazioni di base, in formati accessibili, con riguardo sia alla stazione che all'assistenza prestata. È indifferente, per la norma, che tale punto si trovi all'interno o all'esterno della stazione.

---

<sup>381</sup> Cfr. A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2011, 505, a p. 523. Per l'Autore "non è dunque un caso che l'art. 18 del regolamento in parola disponga che "gli Stati membri possono esentare i servizi regolari interni dall'applicazione di tutte o di alcune delle disposizioni del presente capo, purché assicurino che il livello di protezione delle persone con disabilità o a mobilità ridotta ai sensi delle loro norme nazionali sia almeno uguale a quello previsto dal presente regolamento".

## 8. La formazione specifica sulla disabilità per il personale del vettore e degli enti di gestione delle stazioni

Conformemente alla necessità già rilevata nei considerando, l'art. 16 del reg. (Ue) n. 181/2011 ha previsto che i vettori e “se del caso” gli enti di gestione delle stazioni siano tenuti a stabilire delle procedure di formazione sulla disabilità rivolte sia al personale non conducente (secondo quanto stabilito nell'allegato II<sup>382</sup> parti a) e b) che al personale conducente (secondo quanto indicato nell'allegato II alla parte a). Per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dal 1 marzo 2013, agli gli Stati membri era concessa la possibilità di una deroga riguardo alla formazione dei conducenti. Si tratta di una previsione molto criticata poiché, come abbiamo già sottolineato in riferimento alle altre modalità di trasporto, un'adeguata formazione del personale sulla disabilità è importante non solo per la salute e sicurezza di quest'ultima, ma anche per la salute e per la sicurezza degli altri passeggeri e degli stessi membri del personale.

---

<sup>382</sup> L'allegato II, “formazione in materia di disabilità, prevede, al punto a, che la formazione del personale a diretto contatto con i passeggeri debba includere i seguenti aspetti: “sensibilizzazione alle disabilità fisiche, sensoriali (uditive e visive), nascoste o di apprendimento, e trattamento adeguato dei passeggeri che ne sono affetti, compresa la capacità di distinguere fra le varie abilità di persone con mobilità, orientamento o comunicazione ridotta; barriere incontrate da persone con disabilità e persone a mobilità ridotta, comprese barriere attitudinali, ambientali/ fisiche, organizzative, cani riconosciuti da assistenza, loro ruolo ed esigenze; capacità di far fronte a situazioni inattese; abilità interpersonali e metodi di comunicazione con persone non udenti, ipoudenti, ipovedenti, con persone che soffrono di disturbi del linguaggio o con difficoltà di apprendimento; capacità di maneggiare con cura sedie a rotelle e altri ausili alla mobilità al fine di evitare danni (per tutto l'eventuale personale addetto allo smistamento dei bagagli). Nella parte b) l'allegato prevede la formazione del personale che assiste direttamente persone con disabilità e persone a mobilità ridotta. Tale formazione include i seguenti aspetti: “come aiutare gli utilizzatori di sedie a rotelle a sedersi sulla sedia a rotelle e ad alzarsi; capacità di fornire assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta che viaggiano con un cane riconosciuto da assistenza, compreso il ruolo e le esigenze di tali cani; tecniche per scortare passeggeri non vedenti e ipovedenti e per trattare e trasportare cani riconosciuti da assistenza; conoscenza dei tipi di attrezzatura che possono assistere persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta e del modo di utilizzare tali attrezzature; utilizzo delle attrezzature di assistenza alla salita a bordo e alla discesa e conoscenza delle procedure adeguate di assistenza alla salita a bordo e alla discesa che tutelano la sicurezza e la dignità delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta; consapevolezza della necessità di un'assistenza affidabile e professionale, nonché consapevolezza della possibilità che alcuni passeggeri con disabilità provino sensazioni di vulnerabilità durante il viaggio a causa della loro dipendenza dall'assistenza fornita; conoscenza delle tecniche di primo soccorso”.

## 9. Il risarcimento per la perdita o il danneggiamento di sedie a rotelle, attrezzature per la mobilità e dispositivi di assistenza

L'articolo 17 stabilisce la responsabilità dei gestori delle stazioni e dei vettori per la perdita o il danneggiamento di sedie a rotelle, altre attrezzature per la mobilità o dispositivi di assistenza.

Conformemente a quanto previsto nel reg. (Ue) n. 1177/2010 e nella proposta di modifica del reg. (Ce) n. 1371/2007, il vettore o dall'ente di gestione della stazione, quando responsabili, dovranno risarcire la p.m.r. in misura pari al costo della sostituzione o della riparazione dei dispositivi o dell'attrezzatura smarriti o danneggiati. Del pari, in conformità di quanto previsto nel settore aereo e in quello marittimo ed in linea con la Proposta di modifica del reg. (Ce) n. 1371/2007, il vettore o il gestore della stazione dovranno sostenere "ogni sforzo" per fornire alla p.m.r. una sostituzione temporanea delle attrezzature o dei dispositivi persi o danneggiati con altri che abbiano "ove possibile" delle caratteristiche tecniche e funzionali comparabili con quest'ultimi.

## 10. I diritti del passeggero in caso di ritardo o cancellazione del viaggio

Disposizioni specifiche in materia di tutela della p.m.r. si ritrovano anche nel capo IV del reg. 181/2011 che disciplina i diritti del passeggero in caso di cancellazione o ritardo.

L'articolo 19 rubricato "Continuazione, reinstradamento e rimborso" impone al vettore, nel caso in cui preveda la cancellazione o un ritardo alla partenza dal capolinea di un servizio regolare per oltre centoventi minuti, nel caso di accettazione di un numero di prenotazioni superiori ai posti disponibili e nel caso di cancellazione o un ritardo superiore a centoventi minuti alla partenza dalla fermata (ipotesi disciplinata dall'art. 19 al §4), di offrire ai passeggeri una offerta immediata tra due scelte: la continuazione o il reinstradamento verso la destinazione finale, senza oneri aggiuntivi e a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile oppure il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito in autobus al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile<sup>383 384</sup>.

---

<sup>383</sup> Il paragrafo 2 dell'art. 19 stabilisce che: "se il vettore non è in grado di offrire al passeggero la scelta di cui al paragrafo 1, il passeggero ha il diritto di farsi corrispondere una somma pari al 50 % del prezzo del biglietto, oltre al rimborso di cui al paragrafo 1, lettera b). Tale somma è corrisposta dal vettore entro un mese dalla presentazione della richiesta di risarcimento". Non così, invece, per l'ipotesi sub. §4

Nel caso in cui l'autobus dovesse divenire inutilizzabile nel corso del viaggio, il vettore dovrà assicurare “la continuazione del servizio con un altro veicolo dal luogo in cui si trova il veicolo inutilizzabile” o, in alternativa “il trasporto dal luogo in cui si trova il veicolo inutilizzabile verso un idoneo punto di attesa e/o una stazione da cui il viaggio possa proseguire”.

L'articolo 20 prevede che in caso di cancellazione o ritardo alla partenza di un servizio regolare, il vettore o, se opportuno, l'ente di gestione della stazione, debbano informare il prima possibile i passeggeri in partenza dalla stazione, comunque non oltre trenta minuti dopo l'ora di partenza prevista, e debbano comunicare l'ora di partenza prevista non appena tale informazione sia resa disponibili. Qualora il passeggero perda un servizio di trasporto in coincidenza a causa di una cancellazione o di un ritardo, il vettore o, “se opportuno”, l'ente di gestione della stazione, dovranno compiere “sforzi ragionevoli” per segnalare la presenza di collegamenti alternativi ai passeggeri interessati (art. 20 §2).

Con specifico riferimento alle p.m.r. il paragrafo 3 della disposizione in esame prevede che il vettore e, quando opportuno, l'ente di gestione della stazione, debbano assicurare alle persone disabili o a mobilità ridotta la ricezione delle informazioni necessarie di cui ai paragrafi 1 e 2 in formati accessibili<sup>385</sup>.

L'articolo 21 disciplina l'assistenza fornita al passeggero in caso di cancellazione o ritardo alla partenza, prevista con riferimento ai viaggi la cui durata prevista superi le tre ore.

---

dell'articolo 19, che rimanda esclusivamente a quanto previsto nel paragrafo 1 della medesima disposizione.

<sup>384</sup> La delibera 137/2016 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti “Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 169/2014, recante “Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus” (consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità) ha ad oggetto l'articolo 25 (“Informazioni sui diritti dei passeggeri”), e l'art. 27 (“Trasmissione dei reclami”). Per quanto ci interessa, però, la delibera citata rileva sotto un diverso profilo: l'ART ha giudicato non ci fossero i presupposti per l'avvio di un procedimento sanzionatorio, sebbene i reclamanti avessero denunciato un ritardo di sessanta minuti all'arrivo sulla tratta Torino-Firenze. L'Autorità, infatti, ha mosso dalla considerazione che l'art. 19 reg. (Ue) n. 181/2011 “contempla esclusivamente il caso in cui il viaggio subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal capolinea per oltre centoventi minuti e pertanto non un ritardo all'arrivo”. Nelle disposizioni del regolamento, non è dunque contemplato il ritardo all'arrivo, menzionato invece nei regolamenti afferenti le altre modalità di trasporto. A parere di A. CAPELLO, *La tutela dei passeggeri di autobus a cinque anni dall'entrata in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011*, in *Diritto dei Trasporti*, 2018, a p. 431, la delibera dell'ART “fa riflettere sulla necessità di alcune messe a punto e completamenti delle previsioni del regolamento affinché tutte le situazioni in cui possono trovarsi i passeggeri siano prese in considerazione e tutelate”.

<sup>385</sup> Il paragrafo 4 dell'art. 20 prevede che “Ove possibile, le informazioni di cui ai paragrafi 1e2 sono fornite per via elettronica a tutti i passeggeri, compresi quelli che sono in partenza dalle fermate d'autobus, entro il termine di cui al paragrafo 1, sempre che il passeggero ne abbia fatto richiesta ed abbia fornito al vettore i dati necessari per essere contattato”.

In caso di cancellazione o ritardo alla partenza da una stazione che superi i novanta minuti, il vettore dovrà offrire al passeggero (a titolo gratuito): “a) spuntini, pasti o bevande in quantità ragionevole in funzione dei tempi di attesa o del ritardo, purché siano disponibili sull’autobus o nella stazione o possano essere ragionevolmente forniti; b) sistemazione in albergo o in altro alloggio, nonché assistenza nell’organizzazione del trasporto tra la stazione ed il luogo di alloggio qualora si renda necessario un soggiorno di una o più notti”<sup>386</sup>. Le misure di assistenza previste dalla norma sono analoghe a quelle che abbiamo ritrovato nell’art. 18 del reg. (Ce) n. 1371/2007, con delle significative differenze. In primo luogo, mentre nel trasporto ferroviario le misure di assistenza dell’art. 18 sono previste in riferimento alle ipotesi di ritardo all’arrivo e alla partenza, nel trasporto effettuato per autobus le stesse misure sono previste solo nel caso di ritardo alla partenza. Come abbiamo già detto, la limitazione si giustifica in virtù delle peculiarità di tale modalità di trasporto. Un’altra differenza è costituita dal fatto che mentre in relazione agli spuntini, pasti o bevande ritroviamo la formulazione “purché siano disponibili sul (mezzo) e “possano essere ragionevolmente forniti” in riferimento alla sistemazione in albergo o in altro alloggio manca l’inciso “ove e allorché sia fisicamente possibile”.

Infine, la norma prevede espressamente che: “ai fini dell’applicazione del presente articolo, il vettore presta particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e a mobilità ridotta e dei loro accompagnatori”.

È importante anche sottolineare che l’articolo 22, rubricato “Ulteriori richieste risarcitorie” mantiene ferma la possibilità per i passeggeri di rivolgersi agli organi giurisdizionali nazionali “per ottenere, alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, il risarcimento dei danni derivanti da perdite dovute a cancellazione o ritardo dei servizi regolari”.

---

<sup>386</sup> L’articolo 18 prevede che il vettore possa limitare il costo complessivo dell’alloggio, escluso il trasporto tra la stazione e il luogo di alloggio, a 80 euro a notte e per un massimo di due notti, per ciascun passeggero.

## 11. La presentazione dei reclami dei passeggeri per le violazioni del reg. (Ue) n. 181/2011 e la designazione degli organismi responsabili dell'applicazione del regolamento (ONA)

Ai sensi dell'articolo 26, è un dovere dei vettori istituire o disporre di un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi indicati nel reg. (Ue) n. 181/2011.

Fatte salve richieste risarcitorie a norma dell'articolo 7<sup>387</sup>, un passeggero che rientri nell'ambito del reg. (Ce) n. 181/2011 può un reclamo al vettore trasmettendo lo stesso “entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio regolare”. Il vettore, a sua volta, dovrà notificare al passeggero lo stato del reclamo (accolto, respinto o ancora in esame) entro un mese dalla ricezione dello stesso. In ogni caso, però, è previsto che il tempo necessario per fornire la risposta definitiva non debba essere superiore ai tre mesi decorrenti dalla data di ricevimento del reclamo (art. 27)

Non si comprende perché la norma non abbia disposto l'obbligo di istituire un sistema per il trattamento dei reclami anche a carico del gestore della stazione, che pure risulta titolare di diversi obblighi previsti dal regolamento, anche in riferimento al capo III sui diritti della persona disabile o a mobilità ridotta.

Gli stati membri devono designare uno o più organismi, che possono essere “nuovi” oppure esistenti, incaricati dell'adozione di tutti i provvedimenti necessari per garantire il rispetto e l'applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011. Tali organismi (ONA) sono responsabili dell'applicazione del suddetto regolamento sia per quanto concerne “i servizi regolari in partenza da punti situati nel proprio territorio”, sia per quanto concerne i “servizi regolari provenienti da un paese terzo verso tali punti”. (articolo 28 §1)

Come abbiamo già visto nel settore del trasporto ferroviario, anche il regolamento in esame rileva la necessità che ogni organismo si trovi in posizione di indipendenza dagli operatori

---

<sup>387</sup> L'Articolo 7 del reg. (Ue) n. 181/2011, rubricato “Decesso o lesioni dei passeggeri e perdita o danneggiamento del bagaglio”, stabilisce che: “1. I passeggeri hanno diritto, secondo la legislazione nazionale applicabile, a un risarcimento per il decesso, comprese spese ragionevoli per le esequie, o le lesioni personali nonché per la perdita o il danneggiamento del bagaglio dovuti a un incidente derivante dall'utilizzo di autobus. In caso di decesso di un passeggero, tale diritto si applica come minimo alle persone verso le quali il passeggero, in virtù delle disposizioni di legge, aveva o avrebbe avuto un'obbligazione alimentare. 2. L'importo del risarcimento è calcolato secondo la legislazione nazionale applicabile. Per ogni singolo evento, l'importo massimo previsto dalla legislazione nazionale per il risarcimento in caso di decesso e lesioni personali o perdita o danneggiamento del bagaglio non è inferiore a: a) 220.000 euro per passeggero; b) 1.200 euro per bagaglio”. Concordemente a quanto stabilito nel capo III dall'art. 17 in merito alla perdita o al danneggiamento delle attrezzature per la mobilità, l'articolo 7 ha cura di precisare che “In caso di danneggiamento di sedie a rotelle, altre attrezzature per la mobilità o dispositivi di assistenza, l'importo del risarcimento è sempre pari al costo della sostituzione o della riparazione dell'attrezzatura perduta o danneggiata”.



del settore (vettori, operatori turistici ed enti di gestione delle stazioni) sia quanto riguarda l'organizzazione, che le decisioni di finanziamento, la struttura giuridica ed il processo decisionale. È poi indispensabile, ai sensi dell'art. 30, che gli organismi nazionali di applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011 cooperino tra loro sotto l'assistenza della Commissione, scambiandosi informazioni non solo sulle loro rispettive attività ma anche sui principi e sulle pratiche decisionali<sup>388</sup>.

I reclami dei passeggeri in ordine a possibili violazioni del reg. (Ue) n. 181/2011 potranno essere indirizzati all'organismo competente designato a norma dell'art. 28 paragrafo 1 o a qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro conformemente alla legislazione nazionale.

Qualora lo Stato membro, ai sensi dell'articolo 27 del reg. (Ue) n. 181/2011, opti per la previa presentazione del reclamo al vettore, l'ONA (o un altro organismo competente designato dallo Stato membro) fungerà da organo di secondo grado per i reclami non risolti.

La maggioranza degli Stati membri (tra cui anche il nostro Paese, come vedremo) ha scelto di designare come organismi nazionali responsabili dell'applicazione soggetti giuridici già individuati quali organismi responsabili della tutela dei diritti dei passeggeri nelle altre modalità di trasporto.

La Commissione ha poi rilevato che in alcuni Stati si è scelto di designare organismi diversi: l'organismo responsabile del trattamento dei reclami è stato generalmente individuato in un'Autorità per la tutela dei consumatori, mentre per l'attività per così dire "ispettiva" e sanzionatoria, soprattutto per quanto concerne il rispetto della normativa in materia di accessibilità per le p.m.r., si è spesso optato per quelle Autorità dotate di maggiori competenze tecniche nella materia dei trasporti<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> Nella Relazione presentata dall'ART ai sensi dell'articolo 29 del Reg. (Ue) n. 181/2011 (pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità il 1° giugno 2017, come previsto dal regolamento) si dà atto, a p. 6, che "tra le attività poste in essere dall'Autorità nel settore autobus merita, inoltre, di essere menzionata la cooperazione con gli organismi preposti all'esecuzione del Regolamento (*National Enforcement Bodies* (NEBS) europei). Difatti, da un lato, nei casi in cui l'oggetto dei reclami abbia riguardato servizi regolari in partenza da punti situati in un diverso Stato membro, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del Regolamento si è provveduto alla trasmissione dell'istanza alla competente Autorità responsabile dell'applicazione dello stesso; dall'altro, ai sensi dell'articolo 30 "*Cooperazione tra gli organismi preposti all'esecuzione*", si è provveduto allo scambio dei provvedimenti adottati dalle Autorità responsabili dell'applicazione del Regolamento".

<sup>389</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, cit. Un elenco degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011 è disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011\\_0181\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf).

Come abbiamo visto, il regolamento consente agli Stati membri di decidere che l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione operi come organo di secondo grado rispetto ai reclami presentati al vettore. Questa opzione, che è stata esercitata da venti Stati membri (tra cui l'Italia), è vista con favore dalla Commissione. Quest'ultima ha osservato che il vantaggio di questa scelta consiste principalmente nel funzionamento più rapido ed efficace degli ONA, che in questo modo avranno una "panoramica" più completa comprendente non solo il punto di vista del passeggero ma anche le considerazioni del vettore.

Al contrario di quanto previsto nel reg. (Ce) n. 1371/2007 per le imprese ferroviarie, i vettori non sono tenuti a raccogliere e rendere disponibili i dati concernenti il numero di reclami presentati dai passeggeri, per cui non è possibile effettuare alcuna stima in merito. Dal canto loro, gli ONA hanno trattato pochissimi reclami<sup>390</sup>. Le ragioni, a parere della Commissione<sup>391</sup>, potrebbero essere diverse: in primo luogo, considerato che si tratta di una normativa relativamente recente, potrebbe non essere ancora pienamente conosciuta da molti passeggeri. Si tratta di una motivazione altamente probabile. Gli stessi ONA hanno segnalato che non solo i passeggeri ma che molti operatori del settore non hanno manifestato una piena conoscenza del regolamento, al punto che la Commissione ha rilevato in più occasioni la necessità, per gli ONA, per gli organismi di rappresentanza ed anche per la Commissione stessa, di promuovere e rafforzare l'informazione non solo dei passeggeri ma anche degli operatori<sup>392</sup>.

In secondo luogo, abbiamo già rilevato come venti Stati membri abbiano optato per la previa presentazione dei reclami ai vettori. Questi ultimi, dunque, potrebbero essere stati in grado

---

<sup>390</sup> Anche nella Relazione dell'ART presentata ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, a p. 3 si legge che "i reclami e le segnalazioni nel settore dei servizi di trasporto con autobus rappresentano una parte limitata rispetto al complesso dei reclami e segnalazioni pervenuti relativi ai settori per i quali l'Autorità è l'Organismo responsabile dell'applicazione della normativa europea in materia di diritti dei passeggeri".

<sup>391</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, cit.

<sup>392</sup> In merito, nella relazione si legge che "la Commissione organizzerà la sua terza campagna di informazione tra la primavera del 2016 e la fine del 2017, concentrandosi sui social media, per sensibilizzare i passeggeri in merito ai propri diritti. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione, l'industria e le associazioni per i diritti dei passeggeri sono invitati a unire le forze e ad avviare campagne analoghe al proprio livello (...) Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione sono esortati a effettuare ispezioni di autobus e stazioni, per verificare tra l'altro in che modo il regolamento è applicato nella pratica e per istruire gli operatori in merito ai loro obblighi a norma del regolamento. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione sono altresì invitati a verificare le pagine iniziali dei siti web dei vettori per garantire che contengano informazioni sui diritti dei passeggeri e che le clausole contrattuali generali siano conformi alle disposizioni del regolamento". pag. 13.

di risolvere la maggior parte dei reclami in maniera soddisfacente, evitando al passeggero di doversi rivolgere agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione.

Anche questa ipotesi, forse un po' troppo rosea, sembrerebbe comunque plausibile laddove la stessa Commissione, nell'affermare che “gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno imposto pochissime sanzioni nei primi due anni dall'entrata in vigore del regolamento (...)” ha rilevato che la maggior parte degli ONA “ha constatato che gli operatori sono inclini a conformarsi al regolamento e a rispondere in modo soddisfacente ai reclami prima che si renda necessario infliggere una sanzione”<sup>393</sup>.

Infine, poiché in alcuni Stati membri solo i tribunali sono in grado di imporre una decisione vincolante agli operatori, la spesa elevata e la durata delle controversie potrebbero aver dissuaso i passeggeri dal difendere i propri diritti. In merito, la Commissione ha invitato gli Stati membri che ne sono privi a dotarsi di un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie per l'applicazione dei diritti dei passeggeri, a norma della direttiva 2013/11/UE<sup>394</sup>, in modo da offrire agli utenti “un mezzo di ricorso più rapido e meno costoso”<sup>395</sup>.

Come abbiamo già visto in riferimento al settore marittimo ed al trasporto ferroviario, l'organismo indipendente responsabile dell'applicazione della normativa europea è stato individuato nell'ART dall'art. 3 del d. lgs. n. 169 del 4 novembre 2014<sup>396</sup>. Quest'ultimo decreto è stato adottato in seguito alla procedura d'infrazione promossa dalla Commissione Europea in ragione del ritardo nell'attuazione degli artt. 28 e 31 del reg. (Ue) n. 181/2011. L'ART è competente in merito alla vigilanza sulla corretta applicazione della normativa (anche attraverso l'attività di monitoraggio e l'espletamento di indagini conoscitive sui servizi di trasporto), all'istruzione e valutazione dei reclami presentanti dai passeggeri in riferimento a presunte infrazioni del reg. (Ue) n. 181/2011 ed al procedimento di irrogazione delle sanzioni previste nel d. lgs. n. 169/2014<sup>397</sup>.

---

<sup>393</sup> Relazione sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, cit., a pag. 7.

<sup>394</sup> A norma della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (pubblicata in G.U. U. E. L 165 del 18 giugno 2013) i consumatori residenti nell'Unione dovrebbero aver accesso a procedure di risoluzione alternativa delle controversie contrattuali con professionisti stabiliti nell'Ue, compresi quelli che operano nel settore dei trasporti.

<sup>395</sup> Relazione sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, cit., a p. 13..

<sup>396</sup> Decreto legislativo 4 novembre 2014 n. 169, recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Reg. Ue n. 181/2011 del 16 febbraio 2011, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, in G.U. n. 271 del 21 novembre 2014.

<sup>397</sup> Nella Relazione dell'ART presentata ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto

Come abbiamo accennato, l'Italia rientra tra gli Stati membri che hanno previsto il funzionamento dell'ONA come organo di secondo grado rispetto ai reclami presentati al vettore. Ai sensi dell'art. 3 del d. lgs. 169/2014, infatti, il reclamo può essere inviato all'ART solamente decorsi 90 giorni dall'invio al vettore. È inoltre previsto che i reclami che hanno ad oggetto servizi regolari di trasporto di competenza regionale e locale possano essere inoltrati anche agli uffici locali competenti, che ne cureranno la trasmissione all'Autorità con cadenza mensile “unitamente ad ogni elemento utile ai fini della definizione del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 4”<sup>398</sup>.

## 12. L'apparato sanzionatorio: l'articolo 31 del reg. (Ue) n. 181/2011 ed il d. lgs. 169/2014

A mente dell'articolo 31 del reg. (Ue) n. 181/2011, gli Stati membri devono predisporre l'apparato sanzionatorio per le violazioni del medesimo regolamento. Le sanzioni previste devono rispondere ai requisiti di effettività, proporzionalità e dissuasività. Gli stati membri dovranno al contempo adottare ogni misura necessaria per garantire l'effettiva applicazione del sistema sanzionatorio da loro predisposto<sup>399</sup>.

Nel nostro Paese la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Reg. Ue n. 181/2011 è stata introdotta con il già citato d. lgs. n. 169/2014.

Così come nel d. lgs. n. 129/2015 ed il d. lgs. n. 70/2014, anche nel decreto legislativo in esame è previsto che per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie si

---

effettuato con autobus, a p. 2 si precisa che: “Al fine di facilitare i rapporti con i passeggeri, l'Autorità ha predisposto nel sito istituzionale (<http://www.autorita-trasporti.it/>) una sezione dedicata ai Diritti dei passeggeri, nella quale è rinvenibile la normativa europea e nazionale a tutela degli utenti nei servizi di trasporto ferroviario, con autobus e via mare e per vie navigabili interne; sono presenti, inoltre, i Moduli per la presentazione dei reclami all'Autorità, disponibili anche in lingua inglese”.

<sup>398</sup> La Commissione ha rilevato nella già citata Relazione sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, che, sebbene nella maggioranza degli Stati membri gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione siano designati esclusivamente a livello esclusivamente nazionale, in alcuni Stati le autorità regionali svolgono un ruolo centrale nel garantire il rispetto della normativa posta dal reg. (Ue) n. 181/2011.

<sup>399</sup> Nella Relazione sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011, cit. si dà atto che: “mentre nella maggior parte degli ordinamenti nazionali degli Stati membri prevede un sistema di sanzioni basato unicamente su ammende, alcuni organismi nazionali responsabili dell'applicazione possono ritirare l'autorizzazione dell'operatore in caso di violazione deliberata e sistematica del regolamento. Gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno imposto pochissime sanzioni nei primi due anni dall'entrata in vigore del regolamento (...) La maggior parte ha constatato che gli operatori sono inclini a conformarsi al regolamento e a rispondere in modo soddisfacente ai reclami prima che si renda necessario infliggere una sanzione”.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

debba avere riguardo, per quanto compatibili, alle disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'importo delle sanzioni sarà determinato dall'ART nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità, in funzione dei consueti parametri (gravità della violazione, reiterazione della violazione, azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati)<sup>400</sup>.

Anche il ricavato delle sanzioni per la violazione del regolamento ferroviario (come già abbiamo visto per il ricavato delle sanzioni per la violazione del reg. (Ue) n. 1177/2010 e del reg. (Ce) n. 1371/2007) è destinato all'apposito fondo Ministero per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Le sanzioni previste per la violazione degli obblighi relativi alle p.m.r. sono contenute nella sezione III del d. lgs. n. 169/2014. La violazione astrattamente punita con la sanzione più lieve presenta un importo (minimo) pari ad euro 150 ed è relativa alla violazione del diritto all'informazione sul viaggio e sui diritti dei passeggeri (art. 16 d. lgs. n. 169/2014) mentre la sanzione più elevata può arrivare a raggiungere l'importo di euro 30.000 ed attiene alla violazione dell'obbligo di formazione specifica sulla disabilità per il personale del settore (art.12 d. lgs. n. 169/2014). Si tratta, comunque, di importi molto contenuti, sebbene tendenzialmente più elevati rispetto a quanto previsto dalla stessa Autorità in riferimento alle violazioni del reg. (Ce) n. 1371/2007.

La modestia degli importi, tuttavia, può essere giustificata dalla considerazione che abbiamo mosso in riferimento alla peculiarità del settore del trasporto per autobus, caratterizzato prevalentemente dall'operatività di piccole e medie imprese, mentre abbiamo già rilevato che il fatturato medio di un'impresa ferroviaria operante nell'Ue si pone in netto contrasto con l'esiguità delle sanzioni previste nel d. lgs. n. 70/2014.

---

<sup>400</sup> Nella Relazione presentata dall'ART ai sensi dell'articolo 29 del Reg. (Ue) n. 181/2011, cit., a p. 6 si dà atto che: "In merito alla quantificazione delle sanzioni, si segnala che con la delibera n. 49/2017 l'Autorità ha adottato le "Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie", al fine di assicurare coerenza, trasparenza e obiettività nell'esercizio della potestà sanzionatoria. Sono stati, al riguardo, specificati i canoni di commisurazione astrattamente contemplati dal legislatore, tenendo conto delle differenze tra i parametri previsti dalla legge n. 689/1981, applicabili alle fattispecie rientranti nella generale competenza sanzionatoria dell'Autorità, e i criteri di quantificazione delle sanzioni relative alle violazioni dei diritti dei passeggeri, stabiliti dai decreti legislativi attuativi dei regolamenti europei in materia di trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne".

È interessante notare che il d. lgs n. 169/2014, introduce opportunamente l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 a euro 5.000 anche per il caso in cui l'accompagnatore della p.m.r. non sia trasportato gratuitamente dal vettore (nel corpo dell'art. 8 relativo alle sanzioni per la violazione del diritto al trasporto della p.m.r.). Al contrario, l'art. 7 del d. lgs. 129/2015 recante la disciplina sanzionatoria del reg. (Ue) n. 1177/2010 non contiene una previsione sanzionatoria espressa per la medesima ipotesi.

In secondo luogo, è interessante notare, a riprova dell'importanza della formazione del personale in un'ottica di miglioramento dell'assistenza offerta alla p.m.r., che l'importo sanzionatorio più elevato è previsto proprio per quanto riguarda la violazione dell'art. 16 reg. (Ue) n. 181/2011. Infatti, l'art. 12 del d. lgs. n. 169/2014 dispone che: "Il vettore o l'ente di gestione della stazione, che violano gli obblighi attinenti alla formazione di cui all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 30.000".

Viene sanzionato con un importo piuttosto elevato, se confrontato alle altre disposizioni, anche la non istituzione da parte del vettore di un sistema per il trattamento dei reclami. Ai sensi del primo comma dell'art. 17 del d. lgs. in esame, infatti, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria che spazia da 2.500 euro a 25.000 euro.

Il 21 gennaio 2015 l'Art ha da ultimo adottato il regolamento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste nel d. lgs. 169/2014 e le relative "modalità operative".

### **13. La necessità di una più puntuale applicazione del reg. (Ue) n. 181/2011**

Quando le associazioni che rappresentano i passeggeri e i vari organismi che rappresentano l'industria sono stati invitati a condividere le loro opinioni sul funzionamento del regolamento, hanno concordemente individuato dei fattori che influiscono considerevolmente sul funzionamento di quest'ultimo<sup>401</sup>, "sintetizzati" dalla Commissione in un passaggio che vale la pena riportare per esteso: in primo luogo, "l'assenza di stazioni di autobus adeguate in vari Stati membri rappresenta una delle barriere più significative allo sviluppo del settore dei trasporti con autobus: la presenza di stazioni moderne, accessibili e sicure collegate con altri servizi di trasporto potrebbe indurre nuovi utenti ad avvalersi del servizio di trasporto con autobus. Le stazioni degli autobus rivestono inoltre un ruolo cruciale nell'applicazione del regolamento: l'esistenza di

---

<sup>401</sup> Nella Relazione sull'applicazione del regolamento Ue n. 181/2011, cit.



stazioni di elevata qualità può offrire ai passeggeri un accesso facilitato alle informazioni sui servizi e sui loro diritti presso le stazioni; il personale delle stazioni può garantire alle persone con disabilità l'assistenza di cui hanno bisogno; in caso di perturbazioni del servizio è possibile erogare un'assistenza migliore”.

in secondo luogo “il regolamento non ha introdotto nuovi requisiti di accessibilità per autobus e stazioni, e pertanto non ha contribuito in maniera significativa a migliorare l'accessibilità dei veicoli e dell'infrastruttura dei trasporti (fermate e stazioni degli autobus) per le persone con disabilità o a mobilità ridotta. Per rendere il servizio di trasporto con autobus accessibile a questi passeggeri è necessario che siano accessibili sia i veicoli sia le stazioni. Le misure introdotte da vari Stati membri, in base alle quali gli operatori saranno in futuro tenuti a utilizzare esclusivamente flotte che possono trasportare le persone con disabilità o a mobilità ridotta, produrranno quindi risultati soltanto limitati se l'infrastruttura rimarrà inadeguata. La Commissione tuttavia è anche al corrente di iniziative avviate a livello locale e regionale, in cui gli operatori hanno collaborato strettamente con le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità per rendere i loro servizi accessibili a questa particolare categoria di utenti”.

Entrambe i profili rilevati trovano riscontro anche nello studio esterno sulla valutazione del reg. (Ue) n. 181/2011 richiesto dalla Commissione europea nel 2016 alla società Steer Davies Gleave<sup>402</sup>. Lo studio ha sottolineato come anche il Forum europeo sulla disabilità (EDF), nel pubblicare una valutazione dell'attuazione del reg. (Ue) n. 181/2011, ha rilevato lo scarso numero di persone con disabilità che utilizzano autobus a lunga distanza, ascrivendo tale circostanza a diversi fattori, tra i quali: la mancanza di accessibilità di veicoli, terminali e anche di informazioni (compresi i siti Web degli operatori dei terminali e delle imprese di trasporto) e la scarsa consapevolezza dei diritti riconosciuti dal reg. (Ue) n. 181/2011. Sebbene la barriera principale sia costituita dall'accessibilità dei servizi, l'EDF ha sottolineato anche la presenza di “barriere attitudinali”, che si concretano in una mancanza di consapevolezza delle specifiche necessità relative alla disabilità da parte delle imprese di trasporto e dei conducenti.

Si tratta di un profilo sul quale potrebbe incidere molto positivamente la diffusione di una formazione specifica, ai sensi di quanto disposto dall'art. 16 del reg. (Ue) n. 181/2011. Per questa ragione, lo studio condotto per la Commissione ha rilevato la problematicità della deroga ex art. 18 del regolamento, nella parte in cui prevede un'esenzione dall'obbligo di formazione del personale, in particolare per quanto riguarda la formazione sulla disabilità (articolo 16, paragrafo 2).

---

<sup>402</sup> *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*, cit., p. 114

Ebbene, pur concordando sui punti riportati, le organizzazioni che rappresentano i vettori hanno valutato positivamente l'impatto della normativa europea, sostenendo come il regolamento abbia temperato equamente le esigenze specifiche del settore ed il livello di flessibilità a tal fine necessario con le istanze di tutela dell'utente. In effetti, anche le associazioni rappresentative dei passeggeri non hanno reputato necessaria una modifica delle disposizioni vigenti, ma hanno caldeggiato per una applicazione completa e concreta del regolamento da parte degli operatori, anche mediante un utilizzo più puntuale dell'intervento sanzionatorio delle autorità nazionali.

#### **14. La tutela della p.m.r. nella direttiva (Ue) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati**

Come abbiamo già rilevato, l'art. 1 paragrafo 4 del reg. (Ce) n. 1107/2006 stabilisce che “il presente regolamento non incide sui diritti dei passeggeri stabiliti dalla direttiva 90/314/Cee e dal regolamento (CE) n. 261/2004”. La medesima considerazione si ritrova, del resto già nel considerando 3 del medesimo regolamento, che contiene anche la precisazione che “qualora lo stesso caso dia origine allo stesso diritto al rimborso o a una nuova prenotazione, previsti da uno degli atti legislativi summenzionati come pure dal presente regolamento, la persona interessata dovrebbe essere autorizzata ad esercitare tale diritto una volta sola, a sua discrezione”. Lo stesso richiamo alla direttiva, lo si ritrova considerando 20 del reg. (Ue) n. 1177/2010, ai sensi del quale il regolamento in parola “non dovrebbe incidere sui diritti dei passeggeri definiti dalla direttiva 90/314/Cee del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti «tutto compreso»” e “non dovrebbe applicarsi nei casi di cancellazione di un viaggio «tutto compreso» per motivi diversi dalla cancellazione del servizio passeggeri o della crociera”.

Del pari, l'applicabilità della direttiva 90/314/Cee è prevista dall'art. 2 paragrafo 8 reg. (Ue) n. 181/2011, il quale dispone che “Il presente regolamento non incide sui diritti dei viaggiatori di cui alla direttiva 90/314/Cee e non si applica in caso di cancellazione di un viaggio con circuito tutto compreso di cui alla suddetta direttiva per motivi diversi dalla cancellazione del servizio regolare”, così come anticipato, del resto, dal considerando 18 del medesimo regolamento.

Ora, dal momento che l'applicazione della direttiva 90/314/Cee è “fatta salva” da tutti regolamenti sopra menzionati, e considerato che la direttiva (Ue) 2015/2302 (in vigore dal 1°

gennaio 2018) contiene delle previsioni specifiche in materia di tutela del passeggero disabile e a mobilità ridotta, appare opportuno segnalare il contenuto di tali disposizioni<sup>403</sup>.

È stato rilevato che la promulgazione della direttiva (Ue) 2015/2302 ha trovato giustificazione in un triplice ordine di ragioni. In primo luogo, la necessità di completare ed ammodernare la disciplina concernente i contratti di viaggio rispetto ai cambiamenti del settore, soprattutto per quanto riguarda il ricorso ad *internet* come nuovo canale di distribuzione e di vendita dei servizi turistici. Strettamente collegata all'utilizzo di internet, è anche la necessità di disciplinare le nuove forme di contratto generate dalla combinazione personalizzata dei servizi di viaggio<sup>404</sup>. Tra i principali obiettivi della direttiva figura anche la creazione di un'armonizzazione "completa" tra le normative nazionali in materia di contratti sulla prestazione di servizi turistici<sup>405</sup>. La direttiva in esame trova applicazione in riferimento ai pacchetti<sup>406</sup> offerti in vendita o venduti da professionisti a viaggiatori e ai servizi turistici collegati<sup>407</sup> agevolati da professionisti a viaggiatori<sup>408</sup> (art. 2)

---

<sup>403</sup> Nel nostro Paese, alla dir. (Cee) n. 314/1990 era stata data attuazione con il d. lgs. 17 marzo 1995 n. 111, le cui norme sono state trasfuse negli art. 82-100 del d. lgs. 6 settembre 2005 n. 206, cd. "Codice del consumo". La materia è stata, poi, regolata dagli art. 32-51 del d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79, Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo. Quest'ultimo ha abrogato il Capo II, Titolo IV del Codice del consumo in materia di servizi turistici. La direttiva (Ue) 2015/2302 è stata recepita con il d. lgs. n. 62/2018, Attuazione della direttiva (Ue) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, pubblicato in G.U. del 6 giugno 2018 n. 129.

<sup>404</sup> Un lieve rafforzamento della tutela dei viaggiatori si era avuto in seguito alla emanazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Ue che aveva riconosciuto l'applicabilità delle tutele previste dalla direttiva 90/314/Cee anche ai viaggi "personalizzati" offerti dalle agenzie di viaggio (C. giust., *Club-Tour, Viagens e Turismo SA c. Lobo Gonçalves Garrido*, C-400/00), in *Il Foro Italiano*, 125, n. 7/8, 2002, 329)

<sup>405</sup> cfr. G. DE CRISTOFARO, "La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell'ordinamento italiano", in Aa. Vv., *La Nuova Disciplina Europea dei contratti di Viaggio*, a cura di A. Finessi, ed. Jovene, 2017, p. 1 e ss.

<sup>406</sup> Ai sensi dell'art. 3 paragrafo 2) si definisce «pacchetto», la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, se: a) tali servizi sono combinati da un unico professionista, anche su richiesta del viaggiatore o conformemente a una sua selezione, prima che sia concluso un unico contratto per tutti i servizi; oppure b) indipendentemente dal fatto che siano conclusi contratti separati con singoli fornitori di servizi turistici, tali servizi sono: i) acquistati presso un unico punto vendita e tali servizi sono stati selezionati prima che il viaggiatore acconsenta al pagamento; ii) offerti, venduti o fatturati a un prezzo forfettario o globale; iii) pubblicizzati o venduti sotto la denominazione «pacchetto» o denominazione analoga; iv) combinati dopo la conclusione di un contratto con cui il professionista autorizza il viaggiatore a scegliere tra una selezione di tipi diversi di servizi turistici; o v) acquistati presso professionisti distinti attraverso processi collegati di prenotazione online ove il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e l'indirizzo di posta elettronica sono trasmessi dal professionista con cui è concluso il primo contratto a uno o più altri professionisti e il contratto con quest'ultimo o questi ultimi professionisti è concluso al più tardi 24 ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico".

<sup>407</sup> A mente dell'art. 3 paragrafo 5) un «servizio turistico collegato», comprende "almeno due tipi diversi di servizi turistici acquistati ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, che non costituiscono un

Nella nuova direttiva gli obblighi di informazione sono maggiormente specificati rispetto a quanto avveniva nella disciplina della direttiva del 1990, sia per quanto concerne le informazioni contrattuali (art. 5), sia per quanto concerne informazioni e documenti da fornire prima dell'inizio della fruizione del pacchetto (art. 7)<sup>409</sup>.

La nuova dir. (Ue) n. 2302/2015, inoltre, è intervenuta anche sul piano degli obblighi di assistenza del viaggiatore, obblighi che nella abrogata direttiva 90/314/Cee consistevano nella generica previsione contenuta nell'art. 5, a mente del quale era imposta agli Stati membri la predisposizione di “le misure necessarie” per garantire che l'organizzatore e/o il venditore fossero responsabili nei confronti del consumatore della buona esecuzione degli obblighi risultanti dal contratto, e questo sia che tali obblighi dovessero essere eseguiti dagli stessi sia nel caso tali obblighi dovessero essere eseguiti da altri prestatori di servizi, fatto salvo il diritto di rivalsa. In ogni caso di mancata o inesatta esecuzione del contratto per cause non imputabili al viaggiatore, come anche nel caso di danni arrecati al consumatore dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione del contratto, a mente dell'art. 5 l'organizzatore e/o il venditore avrebbero dovuto adoperarsi “con la massima sollecitudine per venire in aiuto al consumatore in difficoltà”.

---

pacchetto, e che comportano la conclusione di contratti distinti con i singoli fornitori di servizi turistici, se un professionista agevola: a) al momento di un'unica visita o un unico contatto con il proprio punto vendita, la selezione distinta e il pagamento distinto di ogni servizio turistico da parte dei viaggiatori; oppure b) l'acquisto mirato di almeno un servizio turistico aggiuntivo presso un altro professionista quando un contratto con quest'altro professionista è concluso al più tardi 24 ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico. Qualora siano acquistati non più di uno dei tipi di servizi turistici di cui al punto 1), lettere a), b) o c), e uno o più dei servizi turistici di cui al punto 1), lettera d), essi non costituiscono un servizio turistico collegato se questi ultimi servizi non rappresentano una porzione significativa del valore combinato dei servizi e non sono pubblicizzati come un elemento essenziale del viaggio o della vacanza e non ne costituiscono, comunque, un elemento essenziale;

<sup>408</sup> “La presente direttiva non si applica a: a) pacchetti e servizi turistici collegati che si estendono su un periodo inferiore alle 24 ore, salvo che sia incluso un pernottamento; b) pacchetti offerti e servizi turistici collegati agevolati occasionalmente e senza fini di lucro e soltanto a un gruppo limitato di viaggiatori; c) pacchetti e servizi turistici collegati acquistati in base a un accordo generale per l'organizzazione di viaggi di natura professionale tra un professionista e un'altra persona fisica o giuridica che agisce nell'ambito della propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale”.

<sup>409</sup> Cfr. M.M. COMENALE PINTO, *I profili normativi del contratto di viaggio e la direttiva 2015/2302*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017. Il capo II della direttiva 2015/2302, rubricato “Obbligo di informazione e contenuto del contratto di pacchetto turistico”, impone dell'organizzatore del viaggio di fornire al viaggiatore, prima della conclusione del contratto, informazioni chiare e comprensibili sui principali obblighi e diritti del contratto. Al viaggiatore deve anche essere rilasciata una copia del contratto contenente non solo le informazioni precontrattuali ma anche tutta una serie di informazioni aggiuntive, tra cui quelle inerenti le responsabilità e gli obblighi di assistenza a carico dell'organizzatore. L'organizzatore deve, poi, fornire al viaggiatore dei moduli informativi standard, che hanno la funzione di rendere edotti i viaggiatori dell'applicabilità della direttiva (Ue) 2015/2302, nonché dei loro diritti fondamentali riconosciuti in base alla stessa.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Le previsioni in merito alla responsabilità dell'organizzatore sono invece attualmente disciplinate nell'articolo 13 della “nuova” direttiva. Quest'ultima disposizione prevede che in caso di risoluzione nel corso dell'esecuzione, per inadempimenti o difformità nei servizi prestati, nelle ipotesi previste dall'art.13, § 6 (ovverosia “qualora un difetto di conformità incida in misura significativa sull'esecuzione del pacchetto e l'organizzatore non vi abbia posto rimedio entro un periodo ragionevole stabilito dal viaggiatore”) qualora il pacchetto turistico contempla anche le spese di viaggio l'organizzatore dovrà provvedere anche al rimpatrio del viaggiatore con un trasporto equivalente, senza indebito ritardo e senza costi aggiuntivi per il viaggiatore, fermo restando il diritto alla riduzione del prezzo e/o, a se del caso, al risarcimento del danno.

Rileva, in merito, anche il disposto dell'articolo 16 della dir. (Ue) 2015/2302, rubricato “Obbligo di prestare assistenza”. La norma prevede che gli Stati membri debbano assicurare che l'organizzatore “gli presti, senza indebito ritardo, un'assistenza adeguata al viaggiatore “che si trovi in difficoltà anche nelle circostanze di cui all'articolo 13, paragrafo 7”. In particolare, l'organizzatore dovrà fornire le opportune informazioni riguardo ai servizi sanitari, alle autorità locali e all'assistenza consolare ed anche fornire un aiuto “pratico” al viaggiatore, assistendo quest'ultimo nell'effettuazione delle comunicazioni a distanza ed aiutandolo a trovare servizi turistici alternativi.

Nel caso di impossibilità dell'immediato rimpatrio del viaggiatore, inoltre, la direttiva in esame prevede che le spese di alloggio restino a carico dell'organizzatore fino all'effettuazione del viaggio di rientro, con un massimo di tre notti (art. 13, § 7).

È stato osservato che la norma prevede un'ordinaria misura assistenziale (poiché stabilisce obbligo operante in via immediata, indipendentemente dal contegno tenuto dall'organizzatore ed anche dalla ricorrenza di un danno effettivo) e che la limitazione temporale prevista si pone in linea con una tendenza espressa nella disciplina già vigente, dettata con riferimento non solo ai diritti dei passeggeri in altre modalità di trasporto ma anche nella recente proposta di modifica del regolamento (Ce) n. 261/2004 per quanto concerne i diritti dei passeggeri nel trasporto aereo<sup>410</sup>.

---

<sup>410</sup> L. ANCIS, *L'assistenza del viaggiatore nella nuova direttiva (UE) n. 2302/2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017. Sui contenuti della proposta di modifica del regolamento 261/2004 (COM 13 marzo 2013 n. 130 fin.) si veda K. ARNOLD, *EU Air Passenger Rights: Assesment of the Proposal of the European Commission for the Emendment of Regulation (CE) n. 261/2004*, in *Air and Space law* 2013, 403 ss.; J. PRASSL, *Reforming Air Passenger Rights in the European Union*, in *Air and Space law* 2014, 59 ss. e A. PEPE, *Mancata o inesatta esecuzione del trasporto aereo e tutela dei passeggeri: attualità e prospettive tra interventi della Corte di giustizia e futura revisione del reg. (CE) n. 261/2004*, in *Nuove leggi civili comm.* 2014, 1288 ss. Sulla proposta di modifica nel senso indicato, si riporta la riflessione di M. V. PETT LAVALL, *La inacabada protección de los pasajeros en el transporte aéreo frente a las cancelaciones y los accidentes*, lección inaugural del curso 2018-2019, Castellón de la Plana, 21 de septiembre de 2018, reperibile

Le limitazione dei costi previste dall'art. 13 §7 non si applicano, comunque, nei confronti dei passeggeri disabili e a mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, alle donne in stato di gravidanza, ai minori non accompagnati e alle persone bisognose di assistenza medica specifica, purché l'organizzatore abbia ricevuto la comunicazione delle loro particolari esigenze almeno 48 ore prima dell'inizio del pacchetto (art. 13, § 8)<sup>411</sup>.

Rispetto alle persone con ridotta mobilità ai sensi dell'art. 2, lett. a), reg. (Ce) n. 1107/2006 e relativi accompagnatori, dunque, l'organizzatore dovrà sopportare i costi dell'ospitalità alberghiera per tutto il periodo in cui si è protratto l'inconveniente, con l'unica condizione che gli sia stata fornita tempestiva comunicazione delle particolari esigenze del viaggiatore.

Nonostante questa esplicita previsione, la norma non ha suscitato entusiasmo in dottrina. Vale la pena riportare integralmente le perplessità sollevate, in merito, da L. Ancis<sup>412</sup>, perplessità con la quale si concorda pienamente: “Il problema è che la norma, non imputando direttamente all'organizzatore l'ospitalità, torna sostanzialmente indietro rispetto alla più grande novità fra quelle a suo tempo introdotte dal reg. (Cee) n. 295/1991, quella di trasferire sul debitore non solo il costo economico, ma anche la predisposizione di ogni altro aspetto operativo dell'assistenza.

---

all'indirizzo [https://documents.uji.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/57212f91-bc3a-46bc-9f77-952782cd037a/leccioI%C2%81n+inaugural+2018\\_19.pdf?guest=true](https://documents.uji.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/57212f91-bc3a-46bc-9f77-952782cd037a/leccioI%C2%81n+inaugural+2018_19.pdf?guest=true): “Del mismo modo, el alojamiento en hotel, cuando sea necesario pernoctar una o varias noches o en los casos en que sea necesaria una estancia adicional a la prevista por el pasajero, ha sido objeto de crítica por las compañías aéreas por los costes que conlleva al no limitar ni el número de estancias ni el precio máximo del alojamiento, como así lo ha declarado la Sentencia TJUE en el caso Denise McDonagh. Por ello, la propuesta modi cada de Reglamento precisamente acoge el argumento esgrimido por la compañía aérea demandada y permite limitar el coste total del alojamiento a 100 EUR por noche y por pasajero y a un máximo de tres noches, eso sí, sólo en los casos en que la cancelación se deba a circunstancias extraordinarias (art. 9.4). Además, se excluye la obligación de alojamiento en los vuelos que cubran una distancia igual o inferior a 250 kilómetros y este previsto que vaya a realizarlo una aeronave con una capacidad máxima igual o inferior a ochenta asientos, excepto cuando se trate de un vuelo de conexión (art. 9.5). Ambas previsiones constituyen un triunfo de las compañías aéreas. La primera de ellas, por los elevados costes que han supuesto determinadas circunstancias extraordinarias, como la erupción del volcán islandés; y la segunda, sin duda criticable, porque tiene como destinatarias principales a las compañías aéreas low cost que sólo efectúan vuelos punto a punto y de corta distancia”.

<sup>411</sup> Art. 13 §8. “La limitazione dei costi di cui al paragrafo 7 del presente articolo non si applica alle persone a mobilità ridotta, definite dall'articolo 2, lettera a), del regolamento (Ce) n. 1107/2006, né ai loro accompagnatori, alle donne in stato di gravidanza, ai minori non accompagnati e alle persone bisognose di assistenza medica specifica, purché l'organizzatore abbia ricevuto comunicazione delle loro particolari esigenze almeno 48 ore prima dell'inizio del pacchetto. L'organizzatore non può invocare circostanze inevitabili e straordinarie per limitare la responsabilità a norma del paragrafo 7 del presente articolo qualora il pertinente fornitore del servizio di trasporto non possa far valere le stesse circostanze ai sensi della normativa dell'Unione applicabile”.

<sup>412</sup> L. ANCIS, *L'assistenza del viaggiatore nella nuova direttiva (UE) n. 2302/2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 39, 2017.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



Come è noto, infatti, il disagio del viaggiatore di fronte ad una situazione inaspettata deriva non solo dai costi suppletivi richiesti, ma anche dal fatto di trovarsi costretto a gestire una situazione non sempre facile da affrontare, soprattutto per certe categorie di persone. Ma soprattutto la norma risponde in modo maldestro ad una esigenza reale, quella di rafforzare la protezione degli utenti con esigenze particolari. Alla stessa necessità il legislatore comunitario avrebbe potuto rispondere semplicemente facendo ricadere, almeno in questi casi, direttamente e interamente sull'organizzatore il vitto e l'alloggio durante l'attesa, e prevedendo, se proprio si voleva differenziare, a favore di ogni altro viaggiatore un rimborso più o meno limitato. La risposta della dir. (Ue) n. 2302/2015 è stata invece di tipo esclusivamente quantitativo, garantendo cioè soltanto alle categorie sensibili un rimborso integrale. La particolare debolezza di questi viaggiatori determinerebbe la necessità di una tutela differenziata, più intensa e congrua, mentre la scelta del legislatore comunitario è stata inspiegabilmente non nel segno di una maggiore salvaguardia, il rimborso opera allo stesso modo per tutti, ma esclusivamente in quello del diverso ammontare della somma dovuta. Come se le persone con mobilità ridotta o limitata, oltre che più sfortunate delle altre, debbano necessariamente essere anche più svantaggiate dal punto di vista economico”.

## Cenni conclusivi

È stato giustamente osservato che per la ricerca di un diritto uniforme si rende necessario il ricorso al metodo comparatistico. Quest'ultimo, in una materia come quella della tutela delle persone disabili o a mobilità ridotta, non consiste solamente nel porre a confronto le normative nazionali o regionali esistenti ma deve estendersi, nell'ambito dello stesso ordinamento preso in considerazione, al confronto del regime delle quattro modalità di trasporto”<sup>413</sup>

Ebbene, dopo aver seguito un metodo comparatistico, si può rilevare che nonostante “la matrice comune” e le forti similitudini dell'impianto delle normative in materia, non è comunque riscontrabile una compiuta uniformità delle regole. Al contrario, si può notare che permangono ancora oggi differenze ingiustificate a seconda che la medesima fattispecie fattuale si verifichi nell'utilizzo di un mezzo di trasporto piuttosto che di un altro.<sup>414</sup>

Certo è indubbio che nel corso degli ultimi decenni la tutela del passeggero in generale sia stata interessata da un notevole potenziamento con riguardo a le modalità di trasporto, ma non può sottacersi che nel confrontare le normative si ha l'impressione che il legislatore europeo abbia adottato un approccio efficacemente definito a “compartimenti stagni”. Ancora oggi, infatti, ci troviamo davanti ad 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”<sup>415</sup>.

Considerata la grande quantità di lacune riscontrate nella normativa, possiamo concordare con chi sostiene che il diritto materiale uniforme sia riuscito a predisporre delle misure di tutela del passeggero solo in parte adeguate a proteggere efficacemente la “parte debole” del contratto di trasporto. È stato osservato, infatti, che le misure di tutela previste in favore del passeggero, pur considerate nel loro recente sviluppo “non consentono di assimilare questa “parte debole” ad altri soggetti tradizionalmente “protetti”, quali – ad esempio – il lavoratore e il consumatore. Pare quindi più corretto prendere atto dell'attuale contesto normativo, nell'ambito del quale il legislatore (internazionale, europeo ed interno) – al di là delle petizioni di principio – ha deciso di

---

<sup>413</sup> Cfr. G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili*, cit, p. 185.

<sup>414</sup> La riflessione è di A.D. MARRA, op.cit

<sup>415</sup> M. BRIGNARDELLO, *I diritti del passeggero nel trasporto marittimo e nelle altre modalità*, cit., p. 790

offrire al passeggero una protezione in qualche modo meno efficace di quella prevista per altre categorie di parti deboli”<sup>416</sup>.

In queste brevi note conclusive, cercherò di motivare le ragioni per le quali, al termine della mia ricerca, ritengo di dover concordare con queste ultime osservazioni.

La Commissione europea ha chiarito che i diritti dei passeggeri si “misurano” basandosi su tre elementi fondamentali: “la non discriminazione; l'accuratezza, la tempestività e l'accessibilità delle informazioni; l'immediatezza e la proporzionalità dell'assistenza”<sup>417</sup>.

Nel contempo, gli obiettivi che il legislatore europeo si è prefissato per “garantire un trattamento equo e rispettoso dei passeggeri” sono due: il primo consiste nell'introduzione di un insieme comune di diritti dei passeggeri garantiti dalla legge per tutte e quattro le modalità di trasporto; il secondo obiettivo “mira a consentire le distinzioni necessarie in funzione delle caratteristiche specifiche di ciascun modo e dei relativi mercati, per quanto riguarda le imprese (dimensioni aziendali, introiti o numero e frequenza delle linee operate) e i passeggeri (lunghezza, prezzo e condizioni del viaggio), onde garantire la proporzionalità”<sup>418</sup>.

Coerentemente con il secondo obiettivo enunciato dalla Commissione, si potrebbe dunque affermare che laddove il legislatore europeo ha previsto delle diversità nelle normative analizzate, lo ha fatto scientemente per “salvaguardare” e riconoscere, di volta in volta, le peculiarità della singola modalità di trasporto. Ed invero, in “apertura” di ognuna delle normative regolamentari che abbiamo analizzato, si è posta l'attenzione, oltre che sull'obiettivo principe (quello di apprestare per il passeggero - e per la pm.r. in particolare- un meccanismo di tutele minime, inderogabili e comparabili a prescindere dalla modalità di trasporto prescelta) anche sulle peculiarità del settore sul quale la normativa è andata ad incidere.

Ciò è tanto più evidente in relazione al trasporto effettuato per autobus, laddove accanto alla previsione generale del considerando (1), a mente del quale “L'azione dell'Unione nel settore del trasporto con autobus dovrebbe mirare, tra l'altro, a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri, comparabile a quello offerto da altri modi di trasporto” viene anche specificato, nel considerando (3) che “le misure dell'Unione volte a migliorare i diritti dei passeggeri nel

---

<sup>416</sup> cfr. A. LA MATTINA, *Il passeggero quale parte debole del contratto di trasporto*, cit. p. 806 e p. 811. A parere dell'Autore questa situazione “non rappresenta evidentemente una svista, ma costituisce l'espressione di un preciso (e consapevole) intento normativo”.

<sup>417</sup> Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto Bruxelles, 19.12.2011 COM (2011) 898 definitivo.

<sup>418</sup> Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto Bruxelles, 19.12.2011 COM (2011) 898 definitivo.

settore del trasporto con autobus dovrebbero tener conto delle caratteristiche specifiche di tale settore, che è costituito essenzialmente da piccole e medie imprese” (reg. (Ue) n. 181/2011), e nel trasporto ferroviario, in cui il reg. (Ce) n. 1371/2007 si apre con la constatazione che “nel quadro della politica comune dei trasporti, è importante tutelare i diritti dei passeggeri in quanto utenti del trasporto ferroviario, nonché migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri per aiutare il trasporto su rotaia ad aumentare la sua quota di mercato rispetto ad altri modi di trasporto.”

Ebbene, abbiamo potuto constatare, nel corso della trattazione, come non tutti i profili di criticità contenuti nei regolamenti trovino la loro ragion d’essere nelle peculiarità tipiche di ogni settore. Il rischio del permanere di tale diversità, laddove risultino ingiustificate, è quello ingenerare nei passeggeri una notevole confusione circa i propri diritti, con inevitabili conseguenze sull’obiettivo di rafforzamento della tutela della parte contrattuale più debole<sup>419</sup>.

Mi limiterò a ripercorrere sinteticamente, tra le differenze che sono emerse confrontando i quattro regolamenti, solo quelle che sono idonee ad incidere sui tre elementi ritenuti fondamentali per la tutela del passeggero dalla Commissione (non discriminazione, accuratezza, tempestività e accessibilità delle informazioni e l’immediatezza e la proporzionalità dell’assistenza).

Per quanto concerne la nozione di persona disabile o a mobilità ridotta, abbiamo visto che i quattro regolamenti presi in esame recano una definizione pressochè identica e che il problema comune risiede proprio nella eccessiva ampiezza e vaghezza della formulazione. In proposito, si concorda con quanto sostenuto da Camarda<sup>420</sup>, secondo il quale “una sempre più affinata definizione di disabile – che evidenzia la relatività della condizione, anche in rapporto al contesto ambientale (non mi riferisco soltanto alle barriere costituite da obsolete infrastrutture e mezzi di locomozione) – favorisce l’intera evoluzione del quadro normativo”. L’approccio alternativo e più moderno al concetto di disabilità, infatti, tiene conto del fatto che ciascuno di noi, in un dato momento della propria esistenza, potrebbe trovarsi a sperimentare una “condizione di disabilità” intesa quale condizione di impedimento e bisogno. Infatti, è stato rilevato<sup>421</sup> che una lettura sistematica delle disposizioni maggiormente rilevanti porta a concludere

<sup>419</sup> Cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti del passeggero nel trasporto marittimo*, cit., p. 796.

<sup>420</sup> G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili*, cit., p. 202.

<sup>421</sup> V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, 3, 2011, 315. Sul fenomeno delle cd. “discriminazioni rovesciate” si veda A. CETRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXIII, Roma, 1994, 13. Sul punto anche A. DE AMICIS, *La l. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2009, 237. L’Autrice segnala come la definizione

che ogni condizione di “disabilità” causata da menomazioni di modesta entità ed anche da menomazioni reversibili, risulta attualmente tutelata dagli obblighi positivi e di cooperazione internazionale, in virtù della loro incidenza limitante sull’ordinaria capacità di agire dell’individuo.

È stato osservato che “l’associazione, ormai frequente in tanti provvedimenti, della condizione di disabile con quella di persona con mobilità ridotta fa comprendere meglio che, al di là di astratti sentimenti di solidarietà sociale, è conveniente per tutti disporre di un soddisfacente apparato di protezione sociale soprattutto con riferimento alla mobilità. Per ogni cittadino, è da ritenersi, infatti, statisticamente molto più elevato il numero di probabilità di trovarsi in situazioni di “disabilità temporanea” rispetto alla “disabilità permanente”<sup>422</sup>.

Tutti e quattro i regolamenti prevedono uno specifico dovere di informazione della p.m.r. e la prestazione di un’assistenza gratuita, ma solo il reg. (Ce) n. 1107/2006 ed il reg. (Ue) n. 1177/2010 specificano che la stessa debba essere, per quanto possibile, calibrata sulle specifiche esigenze del singolo passeggero.

Inoltre, per quanto concerne il diritto di informazione, gli studi condotti per conto della Commissione in merito all’applicazione di tutti i regolamenti analizzati, hanno rilevato una scarsa consapevolezza dei passeggeri riguardo ai diritti loro accordati, soprattutto per quanto concerne la modalità di trasporto ferroviario e quello per autobus, settori in cui finanche gli stessi operatori sono apparsi poco informati sugli obblighi posti dalla normativa europea.

Ancora, il reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede, sia all’interno che all’esterno dei terminali aeroportuali e marittimi la designazione di punti di “incontro”, ben segnalati, in cui la p.m.r. possa segnalare il proprio arrivo e richiedere l’assistenza necessaria. Tali punti di incontro sono previsti anche nel reg. (Ue) n. 1177/2010, ma la normativa non prevede che gli stessi debbano trovarsi sia all’interno che all’esterno del terminal portuale. Parimenti, anche la versione attualmente in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011, prevede che i punti di incontro possano essere designati dall’ente della stazione all’interno “o” all’esterno di quest’ultima. Il reg. (Ce) n. 1371/2007, al contrario, non prevede affatto una disposizione analoga.

---

contenuta nella Convenzione sia stata il frutto di un complesso negoziato dovuto, evidentemente, alla presenza di delegazioni di Stati caratterizzate da posizioni fortemente antitetiche. Pertanto “*Se il riferimento alla menomazione di tipo mentale («mental impairments») può legittimare anche un’interpretazione estensiva della sua portata, in coerenza, peraltro, con le possibili evoluzioni della scienza medica, il limite temporale restrittivo introdotto, invece, con riferimento alla natura «duratura» delle possibili menomazioni («long term impairments») pone, più problematicamente, all’interprete la questione del possibile intendimento in senso estensivo della portata effettiva dei contenuti della Convenzione anche rispetto a quelle menomazioni di durata temporanea, reversibili?».*

<sup>422</sup> Cfr. G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, in *Giureta*, 2011, 191, a pag. 202.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Quest'ultimo regolamento, inoltre, non contiene (nella versione ad oggi vigente) alcuna previsione in ordine all'obbligo di formazione specifica del personale per quanto concerne la disabilità e le esigenze specifiche di tale categoria di utenti, profilo di fondamentale importanza per la tutela della p.m.r. e disciplinato analiticamente negli altri tre regolamenti.

Inoltre, mentre il regolamento aereo, il regolamento ferroviario e quello marittimo dedica spazio alle predisposizioni e pubblicazione di apposite "norme sulla qualità del servizio", considerate un valido strumento di valutazione e di "spinta al miglioramento continuo dei vettori", il regolamento sul trasporto effettuato per autobus non riporta una disposizione di analogo contenuto, per cui i passeggeri potranno contare esclusivamente sulle c.d. "Carte dei servizi" predisposte dai singoli vettori.

Per quanto poi concerne il divieto del rifiuto per motivi connessi alla disabilità, principio cardine che si ritrova in tutti e quattro i regolamenti, abbiamo riscontrato problematiche peculiari in riferimento alla deroga posta dall'art. 19 del reg. (Ce) n. 1371/2007. La disposizione prevede la legittimità del rifiuto quando questo sia strettamente necessario per conformarsi "alle norme di accesso non discriminatorie" applicabili al trasporto delle p.m.r. Il fondamento dell'art. 19 è stato ritenuto molto più indefinito e incerto rispetto alle deroghe tipizzate negli altri regolamenti, deroghe che pure sono risultate essere problematiche (in riferimento a tutte le modalità di trasporto) sotto il profilo della delimitazione dei "motivi di sicurezza", spesso adottati dai vettori in maniera pretestuosa per giustificare il negato imbarco o l'accesso al mezzo alle p.m.r.;

Ancora, per quanto concerne la previsione di un'accompagnatore che debba prestare la necessaria assistenza alla p.m.r., abbiamo visto che il trasporto di quest'ultimo non è esplicitamente previsto come gratuito nel trasporto aereo. In nessuno dei regolamenti analizzati, inoltre, viene fornita all'accompagnatore la certezza di riuscire ad ottenere un posto a sedere accanto alla p.m.r. da assistere. Un problema peculiare si pone, poi, con riguardo al profilo del risarcimento per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature mobilità, nella misura in cui il reg. (Ce) n. 1107/2006 prevede l'applicabilità della limitazione della responsabilità prevista dalla convenzione di Montreal del 1999 in merito al trasporto del bagaglio del passeggero.

Per quanto riguarda altre specifiche differenze, possiamo 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 come nel trasporto aereo. In questo caso, tuttavia, la difformità di disciplina è giustificata dalla peculiarità del trasporto marittimo rispetto al trasporto aereo. È stato osservato, infatti, che "questa differenza trova giustificazione nel fatto che la Commissione ha ritenuto che nel trasporto marittimo il negato imbarco rappresenta un

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



fenomeno improbabile diversamente da quanto accade nel trasporto aereo, unica modalità in cui, non casualmente, il negato imbarco è accuratamente disciplinato<sup>423</sup>.

Non appare affatto giustificata invece, la circostanza che mentre nel trasporto marittimo, in quello ferroviario e in quello stradale, il vettore dovrà corrispondere una compensazione pecuniaria sia nel caso sia di cancellazione del viaggio che in quello di ritardo prolungato, nel trasporto aereo il Reg. (Ce) n. 261/2004 prevede espressamente tale compensazione solo nella prima ipotesi. Tuttavia, come abbiamo visto, la Corte di giustizia è intervenuta sul punto<sup>424</sup>. Attualmente, dunque, per effetto dell'interpretazione fornita dalla Corte, è possibile affermare che ai passeggeri siano attribuiti eguali diritti nelle diverse modalità di trasporto, nel caso di cancellazione del viaggio e di ritardi prolungati.

Proprio per quanto concerne l'obbligo del vettore di pagare una compensazione pecuniaria, è stato anche osservato<sup>425</sup> che le diverse modalità di trasporto si differenziano sia per i casi in cui quest'ultima è dovuta, sia con riferimento all'ammontare della compensazione stessa, poiché quest'ultimo può essere determinato in rapporto alla lunghezza del viaggio o in rapporto ad una certa percentuale del prezzo del biglietto, mentre in altri casi è stabilita anche la presenza di una soglia minima al di sotto della quale la compensazione non dovrà essere corrisposta dal vettore.

Infine, devono essere segnalate la diversità degli Organismi nazionali responsabili dell'applicazione dei regolamenti citati e dell'applicazione delle sanzioni previste per la violazione di tali normative (Enac nel settore aereo e ART per il settore marittimo, ferroviario e del trasporto per autobus) ma anche la profonda diversità degli importi sanzionatori previsti, in relazione a violazioni della medesima fattispecie, per le singole modalità di trasporto.

In questo caso, però, potremmo trovarci davanti ad una differenza giustificabile in virtù delle peculiarità delle singole modalità di trasporto, ma ciò risulta sostenibile solo in parte: se infatti nel trasporto effettuato per autobus l'operare di piccole e medie imprese può spiegare il perchè della previsione di sanzioni più contenute, l'importo sanzionatorio previsto nel settore

<sup>423</sup> M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri*, cit. p. 793.

<sup>424</sup> Corte di Giust. 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07 in *Diritto marittimo*, 2011,106 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*. La Corte ha stabilito che in caso di "perdita di tempo" di durata uguale o superiore a tre ore rispetto alla durata originariamente prevista dal vettore aereo, ai passeggeri è accordato il diritto di richiedere la compensazione pecuniaria. Il vettore non sarà tenuto a corrispondere quest'ultima riesca a dimostrare che il ritardo è stato causato da circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo.

<sup>425</sup> M. BRIGNARDELLO, *I diritti del passeggero*, cit., 794.

ferroviario si presenta quasi irrisorio se rapportato al fatturato medio di un'impresa ferroviaria operante su scala nazionale o europea.

La diversità degli ONA e le diversità riscontrate sotto il profilo sanzionatorio hanno conseguenze ancora maggiori nella dimensione europea, in cui può ben accadere che il vettore, sotto la vigenza della medesima disciplina, venga sanzionato diversamente negli Stati membri in relazione a violazioni della stessa specie; Sempre con riferimento agli Organismi nazionali di applicazione, la Commissione<sup>426</sup> ha segnalato un'altra rilevante problematica: “gli ONA designati a norma dei regolamenti per il settore ferroviario e del trasporto con autobus sono competenti per fare osservare le disposizioni sulla responsabilità dei vettori. Ciò non si applica ai trasporti marittimi e all'aviazione. Ne deriva che, a differenza di tutti gli altri reclami relativi ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo, i numerosi reclami relativi a problemi con i bagagli non sono trattati dagli ONA designati. Ciò influisce sulla certezza del diritto e sul trattamento omogeneo di questi problemi a livello dell'Unione europea”.

Uno dei problemi maggiori nella tutela della p.m.r., che prescinde dalla concreta modalità di trasporto, riguarda, nella realtà “pratica”, l'accessibilità del mezzo e delle infrastrutture. Abbiamo visto che il profilo più problematico in materia è la necessità di operare, per quanto possibile, bilanciamento tra le esigenze degli utenti del trasporto e la sostenibilità economica degli adeguamenti strutturali richiesti alle imprese e agli operatori di diversi settori. Infatti, come abbiamo avuto modo di rilevare più volte, il legislatore comunitario ha quasi sempre evitato di imporre degli obblighi puntuali di modifica del quadro esistente. Quando lo ha fatto, peraltro, ha previsto tempistiche e modalità che sono state rispettate solo parzialmente dagli Stati membri, anche a causa delle numerose deroghe previste nelle disposizioni regolamentari e prontamente adottate da questi ultimi. Ebbene, l'analisi fin qui condotta ha innegabilmente evidenziato, la carenza, più o meno marcata, di una effettiva accessibilità dei mezzi di trasporto da parte delle p.m.r. Le modalità di accesso a mezzi di trasporto e servizi sono ancora connotate in senso discriminatorio nei confronti dei disabili e, di conseguenza, i cittadini con disabilità non godono, attualmente, dei medesimi diritti alla mobilità attribuito agli altri cittadini europei<sup>427</sup>.

Perché l'affermazione del diritto all'accessibilità della p.m.r. non si traduca in una mera affermazione di principio è fondamentale evitare che le motivazioni economiche, per quanto valide, prevalgano sul superiore diritto di fruire del servizio di trasporto in condizioni quantomeno equiparabili a quelle di cui godono gli altri utenti. In questo senso, si è rilevato il

<sup>426</sup> Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto Bruxelles, 19.12.2011 COM (2011) 898 definitivo.

<sup>427</sup> Si veda, per questo rilievo, A. D. MARRA, *I diritti dei passeggeri*, in *Dipporto e turismo*, Roma, 2014, p. 444.

netto contrasto del *corpus* delle normative europee esaminate (ed anche della normativa nazionale italiana<sup>428</sup>) con la convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità, laddove a quest'ultime è negato il diritto a muoversi «nei tempi e con le modalità da loro scelti» (art. 20 della CDPD) In merito, è importante riportare l'osservazione del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>429</sup>, secondo il quale se da un lato la «gradualità» degli interventi si è resa necessaria per porre al riparo gli Stati parte dal timore di dover adeguare nell'immediato le infrastrutture esistenti ai nuovi standard, dall'altro lato non esime gli Stati membri né dal rispetto di scadenze specifiche né dallo stanziamento di risorse adeguate per addivenire alla completa eliminazione degli ostacoli esistenti<sup>430</sup>.

---

<sup>428</sup> Per una lettura in senso critico delle norme nazionali, si veda A. D. MARRA, *Barriere Architettoniche*, in *Enc. Dir., Aggiornam.*, IV, 2010, Milano, 2011, 191 ss.

<sup>429</sup> Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, «Commento Generale n. 2 (2014). Articolo 9: Accessibilità». In riferimento al settore del trasporto marittimo sono state ritenute indispensabili una «maggiore sensibilità al problema da parte delle società armatrici ed un puntuale controllo in sede di attività di certificazione del naviglio nazionale che spinga ad una completa applicazione di queste importanti norme di tutela» (M. NOBILE, *La disciplina delle persone con mobilità ridotta (p.m.r.) a bordo delle navi adibite al trasporto passeggeri*, cit., 463) ma si tratta di una considerazione che può essere effettuata in riferimento a tutte le modalità di trasporto esaminate.

<sup>430</sup> Sotto questo profilo è stata sottolineata da A. D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità*, cit., la grande importanza che riveste l'erogazione dei Fondi Strutturali da parte dell'Ue, coerentemente, a parere dell'Autore «con la Strategia Europea 2020 che individua le seguenti priorità: la crescita intelligente, la crescita sostenibile e la crescita inclusiva. Il tema dei trasporti è fondamentale per la crescita sostenibile così come un'adeguata politica dei trasporti non può prescindere da ricerca, sviluppo ed innovazione, orientate anche verso l'inclusione delle persone con disabilità nella comunità (...) Proprio in questa direzione, volta al raggiungimento di un effettivo rispetto dei diritti umani delle persone disabili nell'Unione, si dirige il sistema delle c.d. «condizionalità» previste nella disciplina dei fondi comunitari. Le «condizionalità» sono di due tipi: quelle *ex ante* e quelle *ex post*. Le condizionalità *ex ante* sono quelle che devono essere soddisfatte prima dell'erogazione dei fondi: un contesto adeguato rappresenta la condizione essenziale perché i sostegni siano veramente efficaci. Le condizionalità *ex post*, invece, sono relative al conseguimento di tappe fondamentali circa gli obiettivi dei programmi contenuti nel contratto di *partnership*» Sul punto si veda anche A. D. MARRA, *Le politiche regionali sulla disabilità: i fondi strutturali dell'Unione Europea*, in *Diritto e disabilità nella legislazione e nelle Politiche della Regione Calabria*, a cura di R. Amagliani, A. D. Marra, Reggio Calabria, 2013, 65-80. Sull'argomento è interessante riportare la riflessione contenuta nel Libro bianco del 28 marzo 2011 intitolato «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile», cit., in cui si sottolinea che: «È necessario diversificare i finanziamenti, che devono provenire da fonti sia pubbliche sia private. È necessario altresì un coordinamento migliore tra i fondi di coesione e strutturali e gli obiettivi della politica dei trasporti. Nel pianificare i bilanci gli Stati membri devono garantire una sufficiente disponibilità di fondi a livello nazionale, come pure capacità sufficienti per la pianificazione e la realizzazione dei progetti. Tra le altre fonti di finanziamento da prendere in considerazione figurano i regimi di internalizzazione dei costi esterni e i diritti d'uso dell'infrastruttura (20), che potrebbero generare ulteriori entrate rendendo gli investimenti nelle infrastrutture più attraenti per gli investitori privati. (...) Per sbloccare possibili investimenti privati è altresì necessario migliorare il quadro normativo e avvalersi di strumenti finanziari innovativi. Le procedure di valutazione e autorizzazione dei progetti devono essere efficienti e trasparenti, limitandone i tempi, i costi e le incertezze. Nuovi strumenti di finanziamento, quali ad esempio le obbligazioni europee per il finanziamento dei progetti, possono contribuire su più larga scala al finanziamento dei partenariati pubblico-privato».

Rendere concretamente accessibile il mezzo di trasporto ed offrire una migliore qualità del servizio è in grado di produrre notevoli vantaggi non solo per i fruitori del servizio, ma anche per gli operatori del settore: quando un mezzo dotato di adeguati sistemi di accessibilità si combina con uno staff correttamente formato sulle particolari necessità e sulle misure di assistenza da prestare ai p.m.r, i tempi di imbarco e sbarco si accorciano ed aumenta anche il numero degli utenti trasportati<sup>431</sup>.

Abbiamo anche sottolineato più volte che attraverso l'eliminazione delle barriere strutturali, il soggetto disabile e a mobilità ridotta potrebbe godere di margini di autonomia sempre più ampi, con conseguente riduzione della necessità di tutte quelle "misure di assistenza" attualmente previste dalla normativa europea. In merito, è stato anche osservato che spesso la previsione e la disponibilità di "attrezzature o disposizioni alternative", e quindi di "servizi speciali" per le p.m.r., si traduce in una separazione dal resto dell'utenza, generando nei fatti un risultato del tutto il contrario rispetto all'auspicato obiettivo dell'inclusione.<sup>432</sup>

La stessa Commissione<sup>433</sup> ha rilevato non solo che "il complesso dei diritti esistenti non è ancora attuato completamente o correttamente" ma anche che "le autorità nazionali continuano ad applicare la normativa in modi diversi, confondendo i passeggeri e i vettori e falsando il libero mercato".

Quella che emerge "in campi come quello di cui in questo scritto ci si occupa, ove la normativa frammentaria e di dettaglio è molto frequente con il rischio di contraddizioni o di soluzioni applicative differenti, pur in presenza di fattispecie simili, con una sostanziale violazione

---

<sup>431</sup> Con specifico riferimento al di trasporto con autobus ma la riflessione può tranquillamente estendersi a tutte le altre modalità di trasporto, P. VEGA PINTADO, *La accesibilidad del transporte en autobús: diagnósticos y soluciones*, Madrid, 2006, 13.

<sup>432</sup> A.D. MARRA, *I diritti dei passeggeri con disabilità*, cit., p. 434. L'espressione "servizi speciali" è dell'Autore. L'Autore cita pronuncia del Tribunale di Roma (ordinanza del 24 ottobre 2011) emessa ex l. n. 67 del 2006, in cui il Giudice ha affermato che "La predisposizione di servizi sostitutivi ed alternativi – a prescindere da ogni valutazione relativa alla loro efficienza – consente invero di escludere l'ipotesi della discriminazione diretta, prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 67/06, ma non anche quella della discriminazione indiretta, prevista dal comma 3, poiché la fruizione del servizio alternativo appositamente predisposto per le persone disabili non eliminerebbe la posizione di svantaggio in cui quelle si trovano a causa dell'impossibilità di accedere al servizio di trasporto pubblico rispetto alle altre persone, poiché non consentirebbe comunque loro di vivere la propria vita, esplicare la personalità e soddisfare i propri bisogni traendo dal servizio la medesima utilità". A parere del Giudice i cd. "servizi dedicati" configurano una discriminazione "non soltanto perché le modalità di esercizio dei servizi alternativi non consentono di rispettare i medesimi tempi, a parità di percorso, del servizio di trasporto ordinario, ma anche perché quelle modalità imporrebbero alla persona disabile una modalità di vita che, separandola dalle altre persone con cui condivide o potrebbe condividere le esperienze normalmente comuni, la escluda dall'ambito di quelle persone".

<sup>433</sup> Comunicazione del 19 dicembre 2011 sui diritti dei passeggeri in tutti le modalità di trasporto, cit.

del fondamentale principio di uguaglianza<sup>434</sup> è una necessità di rafforzamento delle regole e dei criteri generali comuni.

In questa prospettiva, la dottrina<sup>435</sup> ha condiviso l'opportunità di adottare l'approccio formulato dalla Commissione nel Libro bianco del marzo 2011, recante "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti". In quest'ultimo documento la Commissione ha sottolineato l'opportunità di procedere ad una preliminare riunificazione dei i principi comuni applicabili ai diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto, per poi prendere in considerazione, in un secondo momento, la possibilità di adozione di un "regolamento quadro" dell'Unione europea sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto<sup>436</sup>.

Muove certamente in questa direzione la Proposta di direttiva "sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi"<sup>437</sup> (c.d. Atto Europeo di Accessibilità), che include tra i servizi oggetto del suo campo di applicazione anche il trasporto dei passeggeri disabili e a mobilità ridotta.

---

<sup>434</sup> G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili*, cit., p. 186.

<sup>435</sup> M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri*, cit., p. 796.

<sup>436</sup> È quanto avvenuto, a livello nazionale, in Spagna, attraverso la concentrazione in un unico quadro normativo, il Real Decreto del 29 novembre 2007 n. 1544, delle regole che consentono l'accesso senza discriminazione dei disabili ai vari mezzi di trasporto.

<sup>437</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, Bruxelles, 2.12.2015 COM (2015) 615 final. Nel punto "1.1. Obiettivi e contesto della Proposta" si legge che: "lo scopo della proposta è contribuire a migliorare il corretto funzionamento del mercato interno e a prevenire e rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti e dei servizi accessibili. La domanda di prodotti e servizi accessibili è elevata, e con l'invecchiamento della popolazione dell'Unione europea il numero di cittadini con disabilità e/o limitazioni funzionali aumenterà considerevolmente. Tenendo conto dell'invecchiamento demografico, si prevede che nel 2020 nell'Unione europea saranno circa 120 milioni le persone con disabilità multiple e/o lievi. Migliorare il funzionamento del mercato interno di specifici prodotti e servizi accessibili risponde sia alle esigenze di questi consumatori sia a quelle delle imprese. Un ambiente in cui i prodotti e i servizi sono più accessibili consente una maggiore inclusione e partecipazione dei cittadini nella società, aiuta a vivere in modo indipendente e a fare scelte autonome e contribuisce inoltre all'applicazione del principio della parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi per le persone con disabilità".

## Bibliografia

R. ABEYRATNE, *The Rights of a Disabled Airline Passenger. A New Approach?*, in *ZLW* 60, Jg.2/2011, 177 ss.

L. ANCIS, *L'assistenza del viaggiatore nella nuova direttiva (UE) n. 2302/2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati*, in *Revista latino americana de derecho aeronáutico*, 39, 2017.

L. ANCIS, *Il contratto di trasporto aereo*, in L. Tullio - M. Deiana, *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, 910 ss.

L. ANCIS, *Negato imbarco, capacità di sintesi e rigore lessicale della Corte di giustizia Ue*, in *Diritto dei trasporti*, 2013, 471 ss.

A. ANTONINI, *L'applicazione nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del groundhandling*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1/1998, 87 ss.

K. ARNOLD, *EU Air Passenger Rights: Assesment of the Proposal of the European Commission for the Emendment of Regulation (CE) n. 261/2004*, in *Air and space law*, 2013, 403 ss.

J. PRASSL, *Reforming Air Passenger Rights in the European Union*, in *Air and space law*, 2014, 59 ss.

A. PEPE, *Mancata o inesatta esecuzione del trasporto aereo e tutela dei passeggeri: attualità e prospettive tra interventi della Corte di giustizia e futura revisione del reg. (CE) n. 261/2004*, in *Nuove leggi civili comm.*, 2014, 1288 ss.

M.C. BARRANCO, M.-CUENCA, P.-RAMIRO, *El modelo social de la discapacidad*, in *Capacidad jurídica y discapacidad: el artículo 12 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Convención de derecho de las personas con discapacidad*, in *Anuario facultad de derecho – Universidad de Acalá*, 2012.

R. BELLI, *La non discriminazione dei disabili e la legge n. 63 del 2006*, Milano, 2007.

P. G. BENAVIDES VELASCO, *Obligaciones de información y asistencia en el transporte aéreo de personas con movilidad reducida*, in *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, a cura di M. Guerrero Lebrón, Madrid, 2015, 221ss.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



P. BENAVIDES VELASCO, *Los derechos de los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo: especial referencia a la denegación de embarque injustificada*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, Madrid, 2013, 473 ss.

F. BERLINGERI, *L'adozione del Protocollo 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 sul trasporto per mare di passeggeri e loro bagagli*, in *Il diritto marittimo*, 2002, 1498.

F. BERLINGERI, *Le Convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione*, Milano, 2009, 1131.

F. BERLINGERI, *The Athens Convention on the Carriage of Passengers and their luggage by Sea and the European Parliament Regulation (EC) no. 392/2009*, in *Il diritto marittimo*, 2011, 1125.

S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti all'esecuzione di trasporto aereo di persone*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Milano, 2011, 1070 ss.

JOSÉ MARÍA BIEDMA FERRER, *El pasajero aéreo discapacitado y la normativa comunitaria. Especial referencia al turismo accesible*, in *Anuario Facultad de Derecho-Universitat de Alcalá*, 2012.

D. BOCCHESI, *Passengers' rights and carriers' liability. Two new regulations Reg. (U.E.) n. 1177/2010 e Reg. (E.C.) n. 392/2009*, Roma, 2013.

M. BOMBI, *Servizio pubblico marittimo e accesso garantito ai disabili*, in *Diritto e giustizia*, 143, 2017, 1.

V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, 3, 2011, 310 ss.

M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, Torino, 2013.

M. BRIGNARDELLO, E. G. ROSAFIO, *Il contratto di trasporto aereo*, in *I contratti del trasporto*, opera diretta da F. Morandi, I, Bologna, 2013, 39 ss.

M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Diritto dei trasporti*, 2012, 78.

M. BRIGNARDELLO, *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, a cura di R. Tranquilli-Leali, E. G. Rosafio, Milano, 2008, 183.

M. BRIGNARDELLO, E. G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario, ne La regolazione dei trasporti in Italia: L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Torino, 2015, 137 ss.

M. BRIGNARDELLO, *Il risarcimento limitato dei danni morali derivanti da perdita del bagaglio nel trasporto aereo*, in *Il Diritto Marittimo*, 2011, 421 ss.

N. BRUZZI, *Discriminazione indiretta: la responsabilità corre su due binari*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 6, 2014, 1926.

S. BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per overbooking*, in *Diritto dei trasporti*, 1993, II, 456 ss.

S. BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di persone e bagagli*, (parte I e parte II), in *Rivista del diritto della navigazione*, 2015, 495 ss. ed in *Rivista del diritto della navigazione*, 2016, 33 ss.

S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Diritto dei trasporti*, 2008, 9.

G. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici e pluriordinamentali*, in *Giureta, Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, vol. IX, 2011, 183.

G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, 714.

A. CAPELLO, *La tutela dei passeggeri di autobus a cinque anni dall'entrata in vigore del reg. (Ue) n. 181/2011*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, 414.

A. CARDINALI, *La risarcibilità dei danni non patrimoniali derivanti da inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo — Failure of the carrier to fulfil its obligations to assist and provide care under Art. 9 of reg. (CE) n. 261/2004 and compensation for non-material damage*, in *Diritto dei Trasporti*, 2016, 837 ss.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

P. CARMAGNANI, *Regolamento CE n. 261/2004: sanzioni amministrative e procedimento per l'irrogazione*, in *Dir. turismo*, 2006, 395 ss.

N. CARNIMEO, *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Taranto, 2012.

L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009, 22, 229 ss.

F. CASOLARI, *La Corte di giustizia Ue interpreta la nozione di danno rilevante al bagaglio nel trasporto aereo internazionale: un'occasione persa?*, in *Rivista italiana del diritto del turismo*, 2011, 49 ss.

A. CETRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXIII, Roma, 1994.

M. P. CHITI, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, 521 ss.

A. CLARONI, *Alcune riflessioni sulla circolare del ministero delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre n. 20540 e sulle linee guida contenenti prescrizioni tecniche per agevolare l'accessibilità e la mobilità a bordo delle navi impiegate in viaggi nazionali marittimi da parte di persone a mobilità ridotta*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2013, 549.

A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Diritto dei trasporti*, 2011, 505 ss.

M. M. COMENALE PINTO, *Considerazioni in tema di sovrapprenotazione nei servizi di trasporto aereo*, in *Studi in memoria di M. L. Corbino*, Milano, 1999, 159 ss.

M. M. COMENALE PINTO, *Riflessioni sulla nuova Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2000, 798 ss.

M. M. COMENALE PINTO, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in *AA.VV. Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, 385.

M. M. COMENALE PINTO, *I profili normativi del contratto di viaggio e la direttiva 2015/2302*, in *Revista latino americana de derecho aeronáutico*, 39, 2017.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di Giustizia*; in *Dir. trasp.*, 2010, 113 ss.

C. CRAPANZANO, *La nuova tutela giudiziaria dei disabili: la difesa contro le discriminazioni prevista dalla legge n. 67/2006*, 2007, Matelica (Halley editrice), 51.

CUENCA GÓMEZ, *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a luz de la Convención de la ONU*, Madrid, 2012.

M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Dir. mar.*, 2016, 405 ss.

S. DI PALMA, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del passeggero*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 827.

A. DASARA, *Negato imbarco di minore non accompagnato: una responsabilità precontrattuale del vettore?*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2017, 282.

G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell'ordinamento italiano*, in *Aa. Vv., La Nuova Disciplina Europea dei contratti di Viaggio*, a cura di A. Finessi, ed. Jovene, 2017, p. 1 ss.

A. DE AMICIS, *La l. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2009, 237.

M. L. DE GONZALO, *La responsabilità del vettore marittimo di persone dal codice della navigazione al Regolamento (Ce) 392/2009*, in *Il diritto marittimo*, 2012, 756.

M. DEIANA, *Responsabilità del vettore per negato imbarco e ritardo*, in *Aeroporti e responsabilità*, Atti del convegno di Cagliari, 24-25 Ottobre 2003, Cagliari, 2005, 115 ss.

M. DEIANA, *Riflessioni sulla sovrapprenotazione nel trasporto aereo*, in *Studi su: Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 28 ss.

M. DEIANA (a cura di), *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005;

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

M. DEIANA, *Problematiche giuridiche del trasporto aereo low cost*, in *Diritto dei trasporti*, 2010, 571 ss.

G. DELLE FOGLIE, *La tutela del passeggero disabile (approfondimento)*, in *La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost*, Bari, 2012, 116.

M. DELSIGNORE, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 738 ss.

C. DE MARZI, *Le sanzioni amministrative in materia di violazione dei diritti dei c.d. diversamente abili*, in *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, a cura di A. Cagnazzo, Torino, 2012, 628.

L. DI GIROLAMO, *La condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea nei confronti dell'Italia in punto all'attività di determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria: il nuovo riparto di competenze tra soggetti regolatori e il ruolo della Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014, 374 ss.

M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo. Report sull'applicazione della normativa in Sardegna*, in *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. Comenale Pinto, Roma, 2015, 466.

M. DONA, L. CECCONI, *Il progetto di riforma della direttiva comunitaria in materia di pacchetti turistici*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2011, 3, 31 ss.

A. ENRICHENS, *Discriminazione per disabilità vs. diritto umano allo studio*, in *Giurisprudenza di merito*, 6, 2011, 1530.

L. R. ERBA, *Quando la disabilità si paga a peso*, in *Rivista del diritto dei trasporti*, II, 2016, 496.

L. R. ERBA, *Le barriere infrastrutturali nel trasporto marittimo come ostacolo all'effettività della tutela del passeggero a mobilità ridotta*, in *Rivista del diritto della navigazione*, II, 2017, 857.

L. R. ERBA, *Il trasporto ferroviario del passeggero disabile e a mobilità ridotta: la ripartizione degli oneri economici di assistenza tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie*, in *Rivista del diritto della navigazione*, I, 2017, 335.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

M. T. FERNÁNDEZ ALLES, *Adaptación del transporte aéreo a las necesidades de los turistas discapacitados: el caso de los aeropuertos españoles*, in *Papers de turisme*, 2012, 15.

B. FERRER TAPIA, *Aproximación al nuevo régimen del overbooking y otros incumplimientos del transportista aéreo*, in *Estudios sobre consumo*, núm. 72, 2005, 47.

Fish Onlus, Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, *Il trasporto ferroviario in Italia*, 2011.

N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: la convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, Riv. coop. giur. Inter.

A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in *I contratti di trasporto*, 1425 ss.;

R. GARCIA-BENNETT, *Psychological Injuries under Article 17 of the Warsaw Convention*, XXVI/1 *Air & Space*, L. 52, 53 (2001).

A. GIORDO, *Riflessioni giuseconomiche*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo* 2007

M. E. GÓMEZ ROJO, *Regulación histórico-jurídica del transporte aéreo de pasajeros con movilidad reducida en Derecho comparado*, in *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, n. 24, 2007, 3547.

G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili*, a cura di Thomas Casadei, 2012, Torino.

M. J. GUERRERO LEBRÓN, *Las últimas reformas en Derecho del transporte aéreo: avances y cuestiones pendientes en la protección de los pasajeros y los terceros*, in *Revista andaluza del derecho del turismo*, número 3, 2010, 127.

A. INNESTI, *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, 16 maggio 2014, in bollettinoADAPT, reperibile online sul sito [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

J. A. JUNCÀ UBIERNA, *Accesibilidad universal de los modos de transporte in España, problemática actual, principales avances y retos de futuro*, Madrid, 2012.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



S. KEILER-F. MORANDI, *Package Travel and Assisted Travel Arrangements: The proposal for a new directive in the light of a possible full harmonisation approach*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2014, 10, 1 ss.

S. KACZYŃKA, A. KONERT, K. ŁUCZAC, *Responsabilità per i passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo*, in *El derecho aéreo entre lo público y lo privado, Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad*, a cura di M. J. Guerrero Lebrón, J., I. Peinado Gracia, Sevilla, 2017, 296 ed in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, 33, 2016.

A. KONERT, *Special protection of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air - Regulation (EC) No 1107/2006*, in *Annals of air and space law*, t. XXIII, 2008.

A. KONERT I H. EPHRAIMSON-ABT, *Disabled persons in the EU, Canada and in the US*, in *Air and space law*, nr 3/2008.

I. KONING, *The Disabling of the EC Disability Regulation: Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd in the Light of the Exclusivity Doctrine*, in *European review of private law*, 5, 2014, 769.

A. LA MATTINA, *Il passeggero quale parte debole del contratto di trasporto*, in *Il Diritto Marittimo*, 2012, 798 ss.

L. LINDÓN HERAS, *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ¿Por qué una toma de conciencia?: Una propuesta para los medios de comunicación*, Madrid, 2011.

M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Il Diritto Marittimo*, 2016, 405 ss.

N. E. LUONGO, *Persons with Disabilities and Their Right to Fly*, in *Air and space law*, 3, 2009, 149.

M. MAGGIOLO, *Overbooking, ritardo e cancellazione del volo: contratto, compensazione, responsabilità*, in *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, a cura di L. Masala, E. G. Rosafio, Milano, 2006, 123 ss.

F. MANCINI, *Trasporto terrestre: la disciplina sanzionatoria*, in *Libro dell'anno del Diritto 2016*

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

L. A. MARCO ARCALÁ, *El futuro marco de protección de los pasajeros aéreos en el derecho de la unión europea: La modificación en curso de los reglamentos 261/2004 y 2027/1997*, in *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimo*, 19, 2017, 33.

A.D. MARRA, *Disabilità*, estratto da *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Sezione Civile, Aggiornamento, 2007, 561.

A. D. MARRA, *Commenti sub artt.1-4 della legge 67/2006*, in *Codice ipertestuale dei minori e soggetti deboli*, a cura di F. Basini, F. D. Busnelli, P. Cendon, M. Confortini, Torino, 2011

A. D. MARRA, *Diritto e Disability Studies - Materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*, Reggio Calabria, 2010,

A. D. MARRA, *La tutela contro la discriminazione dei disabili in Italia: legge n. 67 del 2006*, in *Dir. fam.*, 4, 2008, 2162.

A. D. MARRA, *I diritti dei passeggeri, Diporto e turismo*, Roma, 2014, 441.

A. D. MARRA, *Barriere Architettoniche*, in *Enc. Dir., Aggiornam.*, IV, 2010, Milano, 2011, 191 ss.

A. D. MARRA, *Le politiche regionali sulla disabilità: i fondi strutturali dell'Unione Europea*, in *Diritto e disabilità nella legislazione e nelle Politiche della Regione Calabria*, a cura di R. Amagliani, A. D. Marra, Reggio Calabria, 2013, 65 ss.

P. MARTÍNEZ ESPÍN, *Modificación europea de los derechos de los viajeros de ferrocarril*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2016, 17, 270.

G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trasporti e turismo*, a cura di M. Riguzzi, A. Antonini, in *Tratt. dir. priv. dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani, G. A. Benacchio, X, Torino, 2008, 421 ss.

L. T. MUÑOZ, *La responsabilidad por daños causados a los equipajes en el transporte aéreo internacional*, in *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 699, p. 342.

M. NOBILE, *La disciplina delle persone con mobilità ridotta (p.m.r.) a bordo delle navi adibite al trasporto passeggeri*, in *La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., 455 ss.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

C. O'KEEFE, *Air Travel for the Disabled: Isn't it Time for a Harmonized Approach?* (2006) 31, in *Air and space law*, nr 6, 408 ss.

A. PALACIOS., F. BARIFFI, *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2007.

A. PALACIOS, *El modelo social de discapacidad. Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2008.

A. PALMIERI, *Circa l'accesso dei disabili ai treni*, in *Il Foro italiano*, 1997, 9, 2672.

E. PAPERELLA, *Accesso al servizio e diritti degli utenti: la tutela dei passeggeri disabili tra normativa europea, giurisprudenza costituzionale e tutele antidiscriminatorie*, in *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, a cura di P. Chirulli, Napoli, 2016, 479 ss.

N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, 662 ss.

A. PEPE, *Mancata o inesatta esecuzione del trasporto aereo e tutela dei passeggeri: attualità e prospettive tra interventi della Corte di giustizia e futura revisione del reg. CE n. 261/2004*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2014, 1249

A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il reg. Ce n. 1371/2007 e l'apparato sanzionatorio di cui al d. lgs. n. 70/14*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2015, 703 ss.

G. PERONI, *L'Unione europea rafforza i diritti del passeggero aereo*, in *Annali italiani del turismo internazionale*, 2006, vol. 3, 56.

M. V. PETIT LAVALL, *El reglamento (UE) núm. 1177/2010 y la protección de los pasajeros que viajan por mar*, in *Revista de derecho del transporte: terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, 12, 2013, 11 ss.

M. V. PETIT LAVALL, A. PUETZ, *Luces y sombras de la regulación de los derechos de los viajeros por ferrocarril: a propósito de la necesidad de reformar el Reglamento del Sector Ferroviario*, in *Revista de derecho del transporte: terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, 16, 2015, 51.

Laura Rosella Erba

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

S. PIANESE, *Brevi note alla direttiva comunitaria sull'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità*, in *Dir. comun. scambi int.*, 1997, 271 ss.

V. PICCININI, *L'entrata in vigore del regolamento Ce n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giurisprudenza di merito*, 2010, 1773 ss.

C. POZZI, *La nuova disciplina dell'overbooking nel Reg. 261/04*, in *Responsabilità civile e Previdenza*, 2006, 1352.

G. PRUNEDDU, *In tema di informazione, sovrapprenotazione e strapuntini*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2010, 700.

D. RAGAZZONI, *Assistenza illimitata in caso di cancellazione del volo dovuta a "circostanze eccezionali: l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull*, in *Dir. Trasp.*, 2015, 791 ss.

G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore del passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. Ue n. 1177/2010*, in *Diritto dei trasporti*, 2017, 709 ss.

G. REALE, *I diritti dei passeggeri nel trasporto stradale con autobus (Brevi note di commento al reg. UE n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 e raffronto con il reg. UE n. 1177/2010 del 24 novembre 2010 sui diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne)*, in *Annali dell'università del Molise*, 12/2010, Campobasso, 2011, 191 ss., nonché in *Riv. giur. del Molise e del Sannio*, 2011, 3, p. 119 ss.

G. REALE, *I diritti dei passeggeri (regolamento UE n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus)*, in *Codice dei trasporti*, diretto da L. Tullio e M. Deiana, Collana *Le fonti del diritto italiano*, Milano, 2011, 1246 ss.

A. ROMAGNOLI, *Il passaggio marittimo nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Bologna, 2008, 108 ss.

F. ROMEO, *Overbooking, cancellazione del volo e ritardo prolungato alla luce del regolamento CE n. 261/2004*, in *Studium iuris*, 2005, 704 ss.

E. G. ROSAFIO, *Overbooking, cancellazione e ritardo: nuove regole per il trasporto aereo comunitario di persone*, in *Dir. Turismo*, 2004, 3, 207.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

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 *Giustizia civile*, II, 2004, 469 ss.

E. G. ROSAFIO, *Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999: problemi applicativi*, in *Diritto del turismo*, 2004, 10 ss.

E. G. ROSAFIO, *Il danno non patrimoniale nel trasporto aereo di persone*, in *XXXIV Jornadas latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M. O. Folchi, M. M. Comenale Pinto, U. La Torre, F. Morandi, R. Tranquilli-Leali, Torino, 2010, 242.

E. G. ROSAFIO, *Riflessioni sulla responsabilità del vettore aereo di bagaglio nella disciplina legale*, in *Il nuovo diritto aeronautico in ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, 662.

L. SALAMONE, *Barriere architettoniche e navi da crociera: brevi riflessioni*, in *Il Diritto Marittimo*, II, 2007.

J. M. SÁNCHEZ BARTOLOMÉ, *El transporte aéreo de los pasajeros discapacitados en los ámbitos europeo y español*, in *Revista de derecho del transporte*, 17, 2016, 180.

R. SANKARAN, N. RAJU, *Pioneering for Rights of the Differently Able: Scope under the Montreal Convention*, in *Air & Space Law*, 3, 2016, 265.

F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili*, in *I diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 3, 535 ss.

P. STANZIONE, *Diritti essenziali della persona, tutela delle minorità e Drittwirkung nell'esperienza europea*, in *Europa Dir. priv.*, 2002, 43.

STEER DAVIES GLEAVE, *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe, Final Report April*, Londra, 2016.

M. STUCCHI, *Trasporto aereo e disabilità: maggior tutela da Bruxelles*, in *Rivista italiana del diritto del turismo*, 2007, 175 ss.

M. STUCCHI, *Trasporto marittimo e disabilità*, in *Rivista italiana del diritto del turismo*, 2007, 387.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

M. STUCCHI, *Cancellazione del volo e diritti del passeggero, nota a C. giust. Ce 27 settembre 2007, causa C-396*, in *Diritto del Turismo* 2008, 371.

M. STUCCHI, *La Corte di Giustizia interviene sui diritti dei passeggeri nel caso di ritardo del volo*, in *Il Diritto Marittimo*, 2011, 106 ss.

M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene sulla nozione di negato imbarco e sulla correlazione tra questo e le «circostanze eccezionali»*, in *Il Diritto Marittimo*, 2013, 564 ss.

A. TAMBURRO, *Tavola rotonda «I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne. Prima lettura del reg. (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010»*, Roma, 3 maggio 2011, 657.

L. T. MUÑOZ, *La responsabilidad por daños causados a los equipajes en el transporte aéreo internacional*, in *Revista crítica de derecho inmobiliario*, n. 699, 342.

M. TRAMOYERES, A. DOMÍNGUEZ, J. TOMÁS, *Turismo accesible: La experiencia del turista con discapacidad en el transporte aéreo*, in *El turismo y la experiencia del cliente: IX jornadas de investigación en turismo*, 2016, 317.

G. TUCCI, *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, in *Giornale di diritto di lavoro e di relazioni industriali*, 129, 2011, 1 ss.

L. TULLIO, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Il Diritto Marittimo*, 2006, 699.

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 *Diritto dei trasporti*, 2003, 337.

L. TULLIO, *La risarcibilità del danno morale secondo la Convenzione di Montreal: La Cassazione travisa l'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Rivista del diritto dei Trasporti*, 2017, 545.

E. TURCO BULGHERINI, *Evoluzione nel negato imbarco, della cancellazione del volo e del ritardo*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli – Leali, E. G. Rosafio, Milano, 2011, 383 ss.

C. VACCÀ, *La revisione della disciplina europea dei contratti turistici*, in *I contratti*, 6, 2010, 639.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



- P. VEGA PINTADO, *La accesibilidad del transporte en autobú: diagnósticos y soluciones*, Madrid, 2006.
- A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio-psicosociale diventa "europeo"?*, maggio 2014, reperibile online sul sito [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it);
- D. VENTURI, *Effettività della tutela comunitaria contro la discriminazione diretta fondata sull'handicap ed estensione dell'ambito soggettivo della tutela: il caso Coleman*, in *Dir. rel. ind.*, 3, 2008, 849.
- P. VERNA, *Abbattimento delle barriere e assistenza adeguata tra i compiti previsti per gestori di aeroporti e vettori*, in *Guida dir.*, 2009, 17, 22.
- S. VERNIZZI, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*, in *Rivista italiana del diritto del turismo*, 2011, n. 1, 51 ss.
- S. VERNIZZI, *Precisazioni e (ulteriori) significativi ampliamenti della nozione di «negato imbarco»*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2013, 795.
- M. JOSÉ VIEGAS, *Passengers with Reduced Mobility in the European Union: Legal Issues Regulation (EC) No 1107/2006 of 5 July 2006*, in *Air & space law*, I, 2013, 49.
- A. ZAMPONE, *Il trasporto marittimo di persone*, in *I contratti del trasporto*, 442 ss.
- A. ZAMPONE, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della disciplina europea in materia di tutela degli utenti dei servizi di trasporto marittimo di persone*, in *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea*, a cura di E. Turco Bulgherini, F. Salerno, Roma, 2013, 227 ss.
- A. ZAMPONE, *I reclami nei confronti dei vettori e le alternative alla tutela giudiziaria nel trasporto tramite bus*, in *Dir. trasp.*, 2016, 436.
- A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone. La disciplina dell'unione europea*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, 2011, Milano, 574-575.
- A. ZAMPONE, *Diritti minimi del passeggero marittimo. La tutela della persona disabile o con mobilità ridotta*, in *Il libro dell'anno del diritto*, 58.

S. ZUNARELLI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Il Diritto Marittimo*, 2012, 779 ss.

### **Fonti normative e documenti**

D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503, Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici, in suppl. ord. alla G.U. n. 227 del 27 settembre 1996.

Direttiva 96/67/Ce del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in G.U.C.E. L 272 del 25 ottobre 1996.

Direttiva 98/18/Ce del Consiglio del 17 marzo 1998 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.C.E. L 144 del 15 maggio 1998.

D. lgs. 4 febbraio 2000, n. 45, Attuazione della direttiva 98/18/Ce relativa alle disposizioni e alle norme di sicurezza per le navi da passeggeri adibite a viaggi nazionali, in G.U. n. 55 del 7 marzo 2000, suppl. ord.

Libro Bianco del 2001 “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” COM (2001) 370.

Direttiva 2001/85/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2001 relativa alle disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/Cee e 97/27/Ce, in G.U.C.E. L 41/1 del 13 febbraio 2002.

Regolamento (Ce) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (Ce) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti, in G.U.C.E. L 140 del 30 maggio 2002.

Comunicazione della Commissione sul miglioramento della sicurezza delle navi da passeggeri nella Comunità Bruxelles, 25.03.2002 COM (2002) 158 definitivo 2002/0074 (COD) 2002/0075 (COD).

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Regolamento (Ce) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 relativo alle condizioni di polizia sanitaria e che si applica ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, pubblicato in G.U.C.E. L 146, del 13 giugno 2003.

Direttiva 2003/24/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2003, che modifica la direttiva 98/18/Ce del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.C.E. n. L 123 del 17 maggio 2003.

Regolamento (Ce) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, in G.U.C.E. L 046 del 17 febbraio 2004.

D. lgs. 8 marzo 2005, n. 52, recante Attuazione della direttiva 2003/24/Ce relativa ai requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U. n. 89 del 18 aprile 2005.

Regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel tra- sporto aereo, pubblicato in G.U.C.E. 26 luglio 2006, L 204/1.

L. 1° marzo 2006 n. 67, recante «Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni», pubblicata in G.U. 6 marzo 2006, n. 54.

Regolamento (Ce) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in G.U.U.E. 3 dicembre 2007, L 315/1.

Direttiva 2008/57/Ce relativa ad una specifica tecnica di interoperabilità concernente le persone a mobilità ridotta nel sistema ferroviario trans-europeo convenzionale e ad alta velocità, (in G.U.U.E. 7 marzo 2008, L 64.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori Bruxelles, COM (2008) 817.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*

Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Comunicazione della Commissione sull'ambito di responsabilità dei vettori aerei e degli aeroporti in caso di distruzione, danneggiamento o smarrimento delle attrezzature per la mobilità dei passeggeri a mobilità ridotta nei viaggi aerei, Bruxelles, 7.8.2008 COM (2008) 510 definitivo.

Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, SEC (2008) 2950.

Regolamento (Ce) N. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente, in G.U.C.E n. L 131 del 28 maggio 2009.

Direttiva 2009/45/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Rifusione), in G.U.U.E. L 163/1 del 25 giugno 2009.

Legge 3 marzo 2009 n. 18, Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, pubblicata in G.U. 14 marzo 2009, n. 61.

Regolamento (Ce) n. 661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 sui requisiti dell'omologazione per la sicurezza generale dei veicoli a motore, dei loro rimorchi e sistemi, componenti ed entità tecniche ad essi destinati (in G.U. U. E. L 200/1 del 31 luglio 2009).

Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere, Bruxelles, 15.11.2010 COM (2010) 636 definitivo.

Direttiva 2010/36/Ue Della Commissione del 1° giugno 2010 che modifica la direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.U.E. L 162/1 del 29 giugno 2010.

Regolamento (Ue) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, pubblicato in G.U.U.E L 55/1 del 28 febbraio 2011.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto Bruxelles, 19.12.2011 COM (2011) 898 definitivo.

Rapporto finale sulla valutazione del reg. (Ce) n. 1371/2007 elaborato dalla società Steer Davies Gleave per la Commissione europea nel 2012 (reperibile su U:\London\Projects\224\3\25\01\Outputs\Reports\04 Final report\Final report (public issued).docx).

Department for Transport, Public consultation on how EU regulation 181/ 2011 concerning the rights of passengers in bus and coach transport will be applied in Great Britain, 2012, 17.

Regolamento (Ue) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente il funzionamento e gli effetti del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.4.2011 COM (2011) 166 definitivo.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Orientamenti interpretativi per l'applicazione del regolamento (Ce) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, Bruxelles, 11.6.2012 SWD (2012) 171 final.

Direttiva 2013/11/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, pubblicata in G.U. U. E. L 165 del 18 giugno 2013.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, Bruxelles, 14.8.2013 COM(2013) 587 final.

D. lgs. 17 aprile 2014, n. 70 che reca la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (Ce) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in G. U. n. 103 del 6 maggio 2014.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari

D. lgs. 4 novembre 2014, n. 169 che reca la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (Ue) n. 181/2011, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, in G. U. n. 271 del 21 novembre 2014.

D. lgs. 17 aprile 2014 n. 70, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del reg. Ce n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in G.U. 6 maggio 2014, n. 103.

Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, «Commento Generale n. 2 (2014). Articolo 9: Accessibilità».

Direttiva (Ue) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/Cee del Consiglio, in G. U. U. U. L 326/1 dell'11 dicembre 2015.

D. lgs. 29 luglio 2015, n. 129 recante la Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (Ue) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (Ce) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, in G.U. n. 191 del 19 agosto 2015.

Comunicazione della Commissione, Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (2015/C 220/01), pubblicato in G.U.U.E. C 220/1 del 4 luglio 2015.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, Bruxelles, 2.12.2015 COM (2015) 615 final.

Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe condotto per la Commissione europea dalla società Steer Davies Gleave nel 2015 e nel 2016 e reperibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>.

Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/Ce, pubblicato in G.U.C.E. L 119/1 del 4 maggio 2016.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari



Direttiva (Ue) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (pubblicata in G.U.U.E. L 138/44 del 26 maggio 2016).

Delibera 137/2016 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti “Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 169/2014, recante “Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus” (consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (Ue) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (Ce) n. 2006/2004, COM/2016/0619 final.

Direttiva 2017/2108/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017 che modifica la direttiva 2009/45/CE, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, in G.U.U.E. L 315/40 del 30 novembre 2017.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione) Bruxelles, 27.9.2017 COM (2017) 548 final 2017/0237 (COD).

Relazione presentata dall'ART ai sensi dell'articolo 29 del Reg. (Ue) n. 181/2011 pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità il 1° giugno 2017.

Raccomandazione dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA) Recommendation on the amendment of Commission Regulation (EU) No 1300/2014 concerning the technical specification for interoperability relating to accessibility of the Union's rail system for persons with disabilities and persons with reduced mobility, consultabile all'indirizzo [https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/erarec1282017\\_recommendation\\_en.pdf](https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/erarec1282017_recommendation_en.pdf).

Documento 30 dell'European Civil Aviation Conference (ECAC), giunto ormai alla sua dodicesima edizione nel maggio del 2018, consultabile all'indirizzo <https://www.ecac-ceac.org/documents/10189/51566/ECAC+Doc+30+Part+I+12thMay+2018+%28consolidated%29-final.pdf/6f562916-f160-40d0-8f9b-558f28f426ed>.

LAURA ROSELLA ERBA

*Il confronto della tutela della persona disabile e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, marittimo e terrestre*  
Tesi di dottorato in Scienze giuridiche - XXXI ciclo - Università degli Studi di Sassari