

MARIAGIULIA PREVITI*

IL TRASPORTO AEREO POST COVID-19 E LA FIDUCIA DEI PASSEGGERI CHE STENTA ANCORA A DECOLLARE

SOMMARIO: 1. Una nuova sfida per il settore del trasporto aereo. — 2. La tutela del passeggero aereo nel Decreto Cura Italia e l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

1. Una nuova sfida per il settore del trasporto aereo

Dichiarata la fine del *lockdown*, l'apocalittica visione di un imminente balzo nel passato del settore del trasporto aereo è sembrato un ricordo sbiadito.

Il desiderio di normalità e di ritorno al presente ha preso lentamente il sopravvento.

Le compagnie aeree *low cost* – unite in associazione di categoria -- hanno ripreso a volare nei cieli italiani ed europei; le compagnie “di bandiera” — appellativo che si sono riguadagnate in tempo di pandemia visti gli aiuti di stato ricevuti – tentano di recuperare il terreno perso negli ultimi anni a fronte di azzeccate politiche aziendali da parte di ormai colossi nel settore del trasporto aereo come Ryanair.

Nuove destinazioni, vecchie conferme e prezzi decisamente concorrenziali: è questo lo scenario attuale. Non si può di certo credere in un ritorno al passato, ma qualcosa stenta ancora a decollare.

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina.

Le campagne-vendita di questi giorni delle compagnie aeree sembrano, tra le righe, suggerire il problema: è necessario riconquistare la fiducia dei passeggeri.

È sicuramente questa la vera sfida dell'era della post-pandemia.

Il settore del trasporto aereo non è nuovo a questa esigenza. Anzi, è stata proprio la tradizionale ritrosia verso la navigazione aerea, dai tempi del primo volo dei fratelli Wright nel lontano 1903, che ha permesso all'aeromobile di diventare uno dei mezzi di trasporto più usati nel nuovo millennio. Innovazione, sperimentazione, sicurezza, affidabilità, sono state le parole chiave nell'inarrestabile corsa a soddisfare il desiderio di rassicurare il passeggero dalla sua "umana" paura di volare.

E questa nuova sfida sembra essere stata colta.

Ed infatti tutte le azioni dell'EASA (*European Union Aviation Safety Agency*) — consultabili sul sito istituzionale¹ — sono volte a garantire la piena sicurezza del passeggero. A titolo esemplificativo basti pensare alle linee guida pubblicate di concerto con l'ECDC (*European Centre for Disease Prevention and Control*) lo scorso 21 maggio 2020 e finalizzate alla gestione dei passeggeri dal momento dell'arrivo in aeroporto fino allo sbarco dall'aeromobile². Anche solo rapidamente consultando il sito web del Centro europeo per la prevenzione e controllo delle malattie, appare evidente la continua attività di *screening* che viene condotta proprio per garantire una costante informazione del passeggero che sceglie di mettersi in viaggio.

Tra le misure adottate è bene ricordarne alcune, come il distanziamento di 1.5 metri tra individui, il rafforzamento delle misure di igiene sia a bordo degli aeromobili sia all'interno degli aeroporti, il ricorso a nuove procedure di imbarco solo tramite il *mobile check-in* e secondo modalità *no-contact*, l'utilizzo di mascherine anche a bordo, la distribuzione di materiale informativo per i passeggeri, nonché la predisposizione di procedure *ad hoc* qualora durante il volo uno dei passeggeri presenti i sintomi da Covid-19.

¹ www.easa.europa.eu.

² Covid-19: Aviation Health Safety Protocol - Guidance for the management of airline passengers in relation to the COVID-19 pandemic Issue no: 1.1 Issue date: 21/05/2020 : "The European Union Aviation Safety Agency (EASA) and European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) issued a joint document defining measures to assure the health safety of air travellers and aviation personnel once airlines resume regular flight schedules following the severe disruption caused by COVID-19. The guidelines place paramount importance on health safety at every stage of the end-to-end passenger journey. Recognising that airports, airlines and aircraft are different, it takes a pragmatic approach in implementation - highlighting and giving guidance on the ways in which individual locations and situations can best be re-engineered to meet the new health safety standards", Cfr. www.easa.europa.eu.

È chiaro che i risultati di queste misure si vedranno tra qualche mese, non appena il flusso sarà in linea con gli *standard* tradizionali, ma di certo la previsione di normative così dettagliate costituisce un valido incentivo per “ritornare a volare”.

2. La tutela del passeggero aereo nel Decreto Cura Italia e l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Un aspetto non sicuramente secondario, e tutt'altro che marginale da un punto di vista giuridico è quello afferente alla tutela da riservare al passeggero aereo.

Infatti, nonostante i notevoli passi in avanti compiuti negli ultimi anni, complici la normativa contenuta nel Regolamento (CE) n. 261/2004³ e l'incessante attività interpretativa della Corte di Giustizia Europea che più volte è stata chiamata a delineare i connotati della “compensazione pecuniaria” prevista all'art. 7 del summenzionato regolamento⁴, la previsione di un sistema di risarcimento tramite *voucher*, in luogo del rimborso, sembra essere sicuramente un ritorno al passato.

Di questo avviso anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del

³ 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.

⁴ Art. 7 del Regolamento (CE) n. 261/2004 “Diritto a compensazione pecuniaria” 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 1 500 chilometri; b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 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 1 500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1 500 e 3 500 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.

Mercato⁵ che, a seguito delle numerose lamentele ricevute negli ultimi mesi da parte dei consumatori, è intervenuta per segnalare al Parlamento e al Governo italiani la disciplina d'emergenza di cui all'art 88-bis del cosiddetto decreto Cura Italia⁶.

La suddetta normativa, consente agli operatori del settore turistico di emettere un *voucher* — in sostituzione della restituzione in denaro, al fine di “ristorare” viaggi, voli e hotel cancellati per circostanze eccezionali e situazioni soggettive connesse con l'emergenza da Covid-19.

Tale compensazione, peraltro, come previsto, può sostituire il rimborso senza la necessità di un'apposita accettazione da parte del consumatore, di fatto così vincolando l'utente a contrarre nuovamente con la stessa compagnia aerea o *tour operator* a cui si era in precedenza rivolto. A questa evidente lesione della libera scelta del passeggero, si contrappone una meno lampante, ma ugualmente insidiosa, lesione dei principi di libera concorrenza di cui agli artt.

⁵ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è una Autorità amministrativa indipendente che svolge la sua attività e prende decisioni in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. È stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”. L'Autorità è organo collegiale e le sue decisioni vengono assunte a maggioranza. Il Presidente e i componenti dell'Autorità sono nominati dai Presidenti di Camera e Senato e durano in carica 7 anni, non rinnovabili.

⁶ Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19. (*G.U.* serie generale n.70 del 17-03-2020), convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (in S. O. n. 16, relativo alla *G.U.* 29/04/2020, n. 110).

101⁷ e 102 TFUE⁸, dal momento che viene ipoteticamente penalizzata la compagnia aerea che scelga di agire nel rispetto del Regolamento (CE) n. 261/2004 — tenuto conto dell'efficacia diretta e vincolante dello stesso — riconoscendo un rimborso in denaro piuttosto che un *voucher*.

Invero, la previsione legislativa d'emergenza che depone in favore dell'ammissibilità di un *voucher*, la cui legittimità rispetto ai parametri di matrice europea è peraltro fortemente controversa, comporta di fatto il riconoscimento *ex lege* di una pratica volta ad imporre indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione non eque, alterando in questo modo la libera concorrenza.

A ciò si aggiunge che la previsione di cui all'art. 88 bis, comma 3, del Decreto Cura Italia, laddove legittima la scelta del vettore di proce-

⁷ Articolo 101 (ex articolo 81 del TCE) 1. Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi. 2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto. 3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili: — a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, — a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e — a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di: a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

⁸ Articolo 102 (ex articolo 82 del TCE) È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare: a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque; b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori; c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza; d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

dere al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio ovvero all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall' emissione, potrebbe essere foriera di possibili intese o pratiche scorrette tra compagnie che accordandosi verso la scelta del *voucher* di fatto optino per una tutela meno efficace nei confronti del passeggero aereo.

Ed infatti, come si legge dal comunicato dell'*Authority* del 28 maggio 2020⁹, nella segnalazione inviata al Parlamento e al Governo è stato messo in evidenza che *«l'art. 88-bis si pone in contrasto con la vigente normativa europea, che nel caso di cancellazione per circostanze inevitabili e straordinarie, prevede il diritto del consumatore ad ottenere un rimborso. La posizione assunta dalla Commissione europea nella Raccomandazione del 13 maggio 2020 evidenzia sì che l'operatore può legittimamente offrire un buono, ma a condizione che i viaggiatori non siano privati del diritto al rimborso in denaro. La Commissione ha anche rilevato che, in ragione delle gravi perdite del settore turistico derivanti dal fatto che le richieste di rimborso presentate dai viaggiatori superano di gran lunga il livello delle nuove prenotazioni, occorrerebbe incentivare i consumatori ad accettare i voucher. Un'ampia accettazione dei voucher, infatti, contribuirebbe ad attenuare i problemi di liquidità del settore a beneficio anche degli interessi dei viaggiatori, dal momento che qualora gli organizzatori o i vettori diventassero insolventi, molti viaggiatori e passeggeri potrebbero non ricevere alcun rimborso»*.

Quindi, affinché i voucher possano essere considerati una valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro, essi dovrebbero presentare alcune caratteristiche, tra le quali una copertura assicurativa per il possibile fallimento del *tour operator* o del vettore — sulla falsariga della disciplina già prevista in materia di appalti pubblici, ai sensi del D.lgs. n. 50/2016¹⁰ — e il diritto al rimborso in denaro se alla scadenza del voucher il consumatore non avrà usufruito dello stesso.

In attesa di un effettivo riscontro della segnalazione dell'AGCM che presagisce una quasi certa sanzione, rappresentata dalla disapplicazione della normativa italiana in favore di quella europea, di sicuro, l'incertezza sull'effettivo rimborso in caso di cancellazione del volo a fronte di una possibile nuova ondata pandemica in autunno – come da alcuni esperti ritenuta probabile – scoraggia i passeggeri nell'acquisto

⁹ <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa>.

¹⁰ Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (16G00062) (G.U. n. 91 del 19-04-2016 – S. O. n. 10).

di voli.

È auspicabile, pertanto, che vengano adottate tutte le misure opportune per garantire certezza ed effettività di tutela al passeggero aereo, nel rispetto in ogni caso dei principi di *safety and security* che informano il settore aeronautico.



Publicato online in giugno 2021
© 2021 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.
Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0
APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche
Vol. LXXXVIII-LXXXIX (2019-20) - ISSN 2612-1514
DOI: 10.6092/2612-1514/APJEP.88-89.2019-20.75-81