

## La tutela giuridica unionale in favore delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo

*The European legal framework on the protection of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air*

di **Christina Zournatzi**

**Abstract [ITA]:** In questo lavoro si esamina la tutela prevista dalla normativa comunitaria in favore delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nell'ambito della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente programmata in attuazione del *Green Deal* europeo. In particolare, viene messo in evidenza il reg. (CE) n. 1107/2006 sui diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo unitamente alla comunicazione della Commissione europea C/2024/5992 sugli orientamenti interpretativi relativi al Regolamento che mirano a garantire una migliore attuazione delle disposizioni del medesimo. Infine, si analizza la responsabilità del vettore per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità.

**Abstract [ENG]:** *This paper examines the EU legal framework established to protect persons with disabilities and persons with reduced mobility, and its alignment with the European Commission's Sustainable and Smart Mobility Strategy and the goals of the European Green Deal. It analyses, in particular, Regulation (EC) No 1107/2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air, together with Commission Notice C/2024/5992 – Interpretative Guidelines intended to ensure a more effective application of that Regulation. Finally, it assesses air carriers' liability in the event of loss of, or damage to, mobility equipment.*

**Parole chiave:** disabilità – mobilità ridotta – trasporto aereo – tutele

**Keywords:** *disability – reduced mobility – air transport – protections*

**SOMMARIO:** **1.** Il Regolamento (CE) n. 261/2004 e il Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela in favore delle persone disabili e a mobilità ridotta nel trasporto aereo. – **2.** La proposta di revisione del quadro normativo in materia di diritti dei passeggeri. – **3.** Responsabilità del vettore aereo per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità.

**1. Il Regolamento (CE) n. 261/2004 e il Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela in favore delle persone disabili e a mobilità ridotta nel trasporto aereo.**

La normativa chiave per i diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo è il Regolamento (CE) n. 1107/2006<sup>1</sup> che sancisce principi e regole per permettere ai medesimi di poter viaggiare su base di uguaglianza con gli altri passeggeri con l'assistenza necessaria ed adeguata alle loro esigenze e con protezione contro le discriminazioni. Il quadro normativo eurounionale previsto in favore delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta è integrato con la disciplina del Regolamento (CE) n. 261/2004<sup>2</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio

<sup>1</sup> 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, *GU L 204* del 26.7.2006, pp. 1–9.

<sup>2</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 e che abroga il Regolamento (CEE) n. 295/91.

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. Si deve, tuttavia, precisare che le disposizioni dei regolamenti di cui sopra si possono usare in alternativa in caso lo stesso diritto al rimborso o a una nuova prenotazione sorga dal medesimo caso.

Venendo ad esaminare il Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, si rileva che il medesimo trova applicazione *a) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato* ovvero ai passeggeri in partenza da un aeroporto di uno Stato membro o in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo, ma con destinazione finale l'aeroporto di uno stato membro, se il vettore operativo appartiene ad un paese dell'Unione (art. 3 paragrafo 1. a) <sup>3</sup>.

Laddove il passeggero subisce un ritardo prolungato e impreveduto o la cancellazione del volo, ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 del Regolamento, il vettore aereo è tenuto ad una compensazione pecuniaria verso i passeggeri interessati (art. 7) oppure a loro imbarco su un volo alternativo (art. 8) e alla prestazione della assistenza ai sensi dell'art. 9. Il vettore aereo non è obbligato a versare la compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 solamente nel caso in cui il ritardo prolungato o la cancellazione del volo sono dovuti a circostanze eccezionali *impossibile da prevenire*, che non avrebbero potuto essere evitate anche se fossero state adottate tutte le misure per evitare tale evento (il ritardo o la cancellazione di un volo) (art. 5, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004) <sup>4</sup>. La Corte di giustizia europea nella recente sentenza n. 405/23<sup>5</sup> del 16 maggio 2024, ha ritenuto che l'articolo 5, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, deve essere interpretato nel senso che: «*il vettore aereo [...] è tenuto a dimostrare che tale circostanza (eccezionale) non si sarebbe comunque potuta evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso e che ha attuato misure adeguate alla situazione in grado di ovviare alle conseguenze di questa*»<sup>6</sup>.

L'onere della prova, per quanto riguarda il verificarsi delle circostanze eccezionali incombe sul vettore aereo operativo (art. 5, paragrafo 4 del Regolamento (CE) n. 261/2004). Al medesimo, spetta, inoltre, l'obbligo di prestare l'assistenza ai sensi dell'articolo 9, Reg. (CE) n. 261/2004, anche quando si verificano circostanze eccezionali<sup>7</sup>, indipendentemente dall'evento che ha dato luogo alla cancellazione del volo.

Come sopra menzionato per quanto concerne i diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo<sup>8</sup>, il Regolamento n. 261/2004 si legge in combinato disposto con

<sup>3</sup> G. D. GIAGNOTTI, *L'eccezionalità della tutela comunitaria in favore dei passeggeri del trasporto aereo*, nota a Cass., sez. III, 9 aprile 2021, n. 9474, in *Diritto & Giustizia*, 74, 2021, 2; L. CAROTA, *Denied boarding communicated in advance and right to compensation under Regulation (EC) No 261/2004*, in *Rivista Italiana di diritto del turismo*, 44, 2025, 73.

<sup>4</sup> Cass., sez. III, 9 aprile 2021, n. 9474, con nota di G. D. GIAGNOTTI, op. cit., ove la Corte Suprema ha chiarito che la tutela introdotta dagli artt. 5 e 7 del Regolamento CE n. 261/04 ha natura eccezionale, poiché prevede, in favore del passeggero, un ristoro di tipo indennitario, che viene erogato indipendentemente dalla prova della concerta esistenza di un danno e del relativo nesso causale fra quest'ultimo e la condotta del debitore.

<sup>5</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, sez. 9, 16 maggio 2024, n. 405/23, ove la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'esonero dall'obbligo di compensazione pecuniaria in caso di ritardo prolungato di un volo ai sensi dell'art. 5, paragrafo 3, per carenza di personale del gestore dell'aeroporto che fornisce servizi di carico dei bagagli.

<sup>6</sup> E. TURCO BULGHERINI, *Evoluzione del negato imbarco, della cancellazione del volo e del ritardo*, in E. G. ROSAFIO-R. TRANQUILLI LEALI (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, Milano, 2011, 383 ss.; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato - Normativa vigente e prospettive di riforma*, Torino, 2015; L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento di connotati dell'obbligo di protezione*, Napoli, 2017; S. VERNIZZI, *La disciplina della cancellazione del volo e la maggior tutela del passeggero secondo la giurisprudenza europea*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2022, 61 ss.; F. PESCE, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di diritti dei passeggeri aerei nel quadro del Regolamento (CE) N. 261/2004*, in *Diritto Marittimo*, 2022, 7 ss.

<sup>7</sup> Si veda, Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, C-12/11 "McDonagh", EU:C:2013:43, punto 31.

<sup>8</sup> Sul trasporto delle persone con disabilità o a mobilità ridotta si vedano le regole predisposte nel Reg. CE n. 1107/2006 del 5 luglio 2006, per il trasporto aereo e nel capo II del Reg. UE n. 1177/2010 del 24 novembre 2010, per il trasporto

la disciplina del Regolamento (CE) n. 1107/2006<sup>9</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 che stabilisce una serie di regole specifiche per la tutela e l'assistenza di questi gruppi di persone nel trasporto aereo.

Il termine «persone con disabilità o persone a mobilità ridotta» viene definito nell'art. 5, lett. a) del reg. (CE) n. 1107/2006, quale 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».

L'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 1107/2006 precisa che le condizioni di disabilità o di mobilità ridotta non possono costituire motivo di rifiuto di accettazione da parte di un vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico di una prenotazione per un volo e stabilisce solamente due specifici casi in cui il verificarsi dei quali il vettore aereo può non trasportare la persona interessata. Questi casi, contemplati dall'art. 4, paragrafo 1 del Regolamento (CE) n. 1107/2006, si concretizzano quando le dimensioni dell'aeromobile o dei suoi portelloni, rendono impossibile l'imbarco oppure quando il rispetto degli obblighi in materia di sicurezza stabiliti dalla normativa internazionale, europea o nazionale proibiscono l'imbarco. Si deve notare, dunque, che il rifiuto di accettare una prenotazione per persone con disabilità e persone a mobilità ridotta o di imbarcarle è consentito solo al verificarsi di una di queste due deroghe di cui l'art. 4, paragrafo 1 e deve essere motivato. Lo stesso articolo 4, nel paragrafo 4, stabilisce che, se una prenotazione viene rifiutata per ragioni di sicurezza, i vettori aerei, i loro agenti o gli operatori turistici sono tenuti ad informare le persone interessate delle ragioni specifiche del rifiuto e sono, altresì, tenuti ad adoperarsi in modo adeguato e con la massima diligenza per offrire loro un'alternativa che potrà essere accolta positivamente. Il diritto di conoscere le ragioni del rifiuto può essere esercitato dallo stesso passeggero interessato che può richiedere al vettore aereo, al suo agente o all'operatore turistico le motivazioni scritte del rifiuto<sup>10</sup> entro cinque giorni lavorativi dalla richiesta.

Nel caso in cui il passeggero e il suo eventuale accompagnatore veda rifiutarsi l'imbarco sulla base della disabilità o della ridotta mobilità, si applica la tutela prevista dal Regolamento (CE) n. 1107/2006 in coordinamento con gli artt. 4, paragrafo 1, 8 e 9 del Regolamento (CE) n. 261/2004<sup>11</sup> 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. L'art. 9 del Regolamento (CE) n. 261/2004 stabilisce il diritto ad assistenza<sup>12</sup> gratuita al passeggero a cui è stato rifiutato l'imbarco e al suo accompagnatore e richiede dal vettore aereo operativo di prestare particolare attenzione alle esigenze specifiche di questi gruppi di persone. Inoltre, il passeggero con mobilità ridotta e il suo eventuale

---

marittimo (si veda G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore di passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per uie navigabili interne nel Reg. (UE) n. 1177/2010*, in *Dir. Trasp.*, 2017, 709).

<sup>9</sup> 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, *GU L 204* del 26.7.2006, pp. 1–9.

<sup>10</sup> Articolo 4, paragrafo 4, Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006.

<sup>11</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 e che abroga il Regolamento (CEE) n. 295/91. Cfr.: 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.*, 9, 2004, 469; M. L. DE GONZALO, *La tutela del passeggero nel Regolamento CE n. 261/2004*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2006, 203.

<sup>12</sup> Art. 9, Regolamento (CE) N. 261/2004 ove è previsto che in caso di negato imbarco, cancellazione o ritardo del volo, indipendentemente dalla durata del ritardo, ai passeggeri dovrebbe essere prestata sempre assistenza con diritto a titolo gratuito a pasti, telefono e alloggio se necessario. Sul punto si veda anche la Comunicazione della Commissione (C/2024/5992), Applicazione degli orientamenti interpretativi relativi al Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo. S. VERNIZZI, *La disciplina della cancellazione del volo e la maggior tutela del passeggero secondo la giurisprudenza europea*, cit. In giurisprudenza si veda in tema di diritto ad assistenza a titolo gratuito, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (CE) N. 261/2004, Cass., sez. III, 10 giugno 2015, n. 12088.

accompagnatore hanno diritto ad esercitare la scelta, prevista dall'art. 8 del Regolamento (CE) n. 261/2004, tra rimborso del costo del biglietto e un volo di ritorno (nel caso si tratti di un volo con scali multipli) o un volo alternativo a cui sussistono le (obbligatorie) condizioni di sicurezza.

Sul punto, il Regolamento (CE) n. 1107/2006 ai sensi dell'art. 9, precisa che l'assistenza dovrebbe essere fornita<sup>13</sup> alle persone con disabilità e con mobilità ridotta, con l'impiego del personale e delle attrezzature necessarie negli aeroporti e a bordo degli aeromobili, senza oneri aggiuntivi, a condizione che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del Regolamento (CE) n. 1107/2006, ossia che la richiesta di assistenza sia stata notificata al vettore aereo, al suo agente o all'operatore turistico almeno quarantotto ore prima dell'ora di partenza del volo pubblicata. La stessa previsione, (articolo 7, paragrafo 3) tuttavia, puntualizza che anche in caso di mancata notifica dell'esigenza di supporto, da parte della persona con disabilità o dalla persona a mobilità ridotta, il gestore si adopera con la massima diligenza per offrire alla persona interessata l'assistenza dovuta e prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione.

L'articolo 10 del Regolamento (CE) n. 1107/2006 obbliga il vettore a trasportare le attrezzature per la mobilità delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta assimilando le con sequenze (per il vettore) del rifiuto a trasportare le attrezzature per la mobilità a quelle del rifiuto di trasportare persone con disabilità e persone a mobilità ridotta. Il rifiuto del trasporto di attrezzature per la mobilità può essere giustificato e invocato dal vettore solamente in presenza delle motivazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, e all'allegato II del Regolamento (CE) n. 1107/2006 relative alle dimensioni dell'aeromobile e dei suoi portelloni nonché in applicazione delle norme in materia di sicurezza aerea. Se le attrezzature per la mobilità o altri strumenti di assistenza sono smarriti o danneggiati per cause imputabili al vettore o all'operatore del terminale durante la gestione aeroportuale o durante il trasporto a bordo dell'aeromobile, il passeggero con disabilità o mobilità ridotta a cui appartiene l'attrezzatura, ha diritto al risarcimento del danno e ad una attrezzatura sostitutiva provvisoria adeguata, in conformità con le norme della legislazione internazionale, comunitaria e nazionale<sup>14</sup>.

In capo ai vettori aerei, ai loro agenti e agli operatori turistici incombe l'onere, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 1107/2006 di mettere a disposizione del pubblico le norme di sicurezza che si applicano al trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta. Il vettore è tenuto a garantire che sia seduto accanto a loro un accompagnatore qualora sia ritenuto necessario fornire un'assistenza continuativa durante il viaggio per la loro sicurezza. Qualora i passeggeri con disabilità severe siano accompagnati da una persona in grado di fornire loro l'assistenza necessaria il vettore aereo effettua ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale persona un posto a sedersi vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta<sup>15</sup> senza imporre oneri aggiuntivi per la prenotazione del posto (articolo 10 e allegato II del Regolamento (CE) n. 1107/2006).

Sull'applicazione o meno di un costo extra per la fruizione del servizio di selezione del posto a sedere dell'accompagnatore delle persone con mobilità ridotta accanto alla persona interessata il Consiglio di Stato<sup>16</sup>, con sentenza resa in data 22 agosto 2024, n. 7206, ha ribadito quanto statuito dal

<sup>13</sup> Considerando 4, Regolamento (CE) n. 1107/2006.

<sup>14</sup> Considerando 14, Regolamento (CE) n. 1107/2006; A. PEPE, *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 1639 ss.; Cass. sez. III, 15 marzo 2024, n. 7010, con nota di A. BENNI DE SENA, *Ritardo del volo aereo: responsabilità del vettore e condizioni per la compensazione pecuniaria*, in *IUS Responsabilità Civile*, 29 luglio 2024; S. VERNIZZI, *La disciplina della cancellazione del volo e la maggior tutela del passeggero secondo la giurisprudenza europea*, cit.; F. PESCE, op. cit.

<sup>15</sup> T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 3 maggio 2023 (ud. 22 marzo 2023), n. 7554, al riguardo ha osservato che «il vettore aereo potrebbe garantire in via alternativa la sicurezza dei minori e dei passeggeri con ridotta mobilità, affiancando loro, in luogo del genitore o accompagnatore, un assistente di volo: adempimento di ardua effettuazione se non al limite dell'attuabilità; pertanto, ove non venga garantita tale possibilità alternativa, l'assegnazione del posto vicinore all'accompagnatore deve intendersi come obbligatoria».

<sup>16</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 agosto 2024 (ud. 8 marzo 2024), n. 7206 ove oggetto del giudizio concerne l'applicazione



«Provvedimento d'urgenza per l'adozione del Regolamento tecnico per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2-12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità (PRM) vicino ai genitori e/o accompagnatori» adottato dall'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) il 16 luglio 2021<sup>17</sup>.

È stato rilevato che poiché sarebbe molto oneroso per il vettore di mettere a disposizione (dei minori al di sotto dei 12 anni) *dei disabili e delle persone a ridotta mobilità (PRM)* un assistente di volo con supporto ininterrotto per la loro protezione e, inoltre, *perseguire e rispettare gli obblighi inderogabili*<sup>18</sup> dettati dalla normativa eurounitaria<sup>19</sup> *sugli standard di sicurezza* si è tenuto, in alternativa, che il vettore garantisca accanto a loro un accompagnatore. È richiesta, dunque, la presenza accanto a questi gruppi di soggetti ritenuti vulnerabili, dell'accompagnatore (oppure del genitore nel caso di minori al di sotto di 12 anni) nel rispetto delle previsioni del Regolamento (UE) n. 965/2012, che stabilisce rigorose misure di sicurezza per la tutela dei minori e dei disabili. L'inosservanza di queste disposizioni è da ritenersi una grave violazione dei diritti dei passeggeri e, dunque, del Regolamento (CE) 261/2004 sulla tutela dei passeggeri del trasporto aereo. Le disposizioni dei regolamenti europei dirette a tutelare i diritti dei passeggeri aerei non sono derogabili<sup>20</sup>.

Pertanto, sull'applicazione di un costo aggiuntivo all'accompagnatore/genitore per la fruizione del servizio di selezione del posto a sedere accanto alla persona interessata, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7206 del 22/08/2024 ha riconosciuto che *«La necessità della contiguità dei posti fra minore ed accompagnatore è chiaramente connessa all'obbligo di safety, il cui assolvimento grava sul vettore e non può essere condizionato al pagamento di alcun supplemento»*. L'addebito, dunque, a carico dell'accompagnatore (o genitore nel caso di minori), da parte della compagnia aerea, di fruizione di tale servizio di selezione del posto viola le disposizioni sulla sicurezza delle operazioni del volo<sup>21</sup>. Come è stato rilevato dalla giurisprudenza di riferimento l'unica alternativa attuabile è

---

di un costo extra – ulteriore rispetto al costo già sostenuto ai fini dell'acquisto del titolo di viaggio - per la fruizione del servizio di selezione del posto a sedere a bordo dei velivoli, pratica condivisa dalla quasi totalità delle compagnie aeree, relativamente all'applicazione di tale costo extra anche in riferimento al posto dell'accompagnatore di minori di 12 anni (oltre che delle persone con mobilità ridotta). Vedasi anche T.A.R. Roma, sez. III, 18 novembre 2022, n. 15305, con nota di G. MILIZIA, *Biglietti aerei: vietato imporre sovrapprezzi a disabili e minori per il posto accanto all'accompagnatore*, in *Diritto & Giustizia*, 203, 2022, 17.

<sup>17</sup> Prov. ENAC n. 63 del 2021, Provvedimento d'urgenza per l'adozione del Regolamento tecnico per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2 – 12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità (PRM) vicino ai genitori e/o accompagnatori: [https://www.enac.gov.it/app/uploads/2024/04/GENDISP-ENAC\\_Provvedimento\\_urgenza\\_DG-16072021-0000063-P.pdf](https://www.enac.gov.it/app/uploads/2024/04/GENDISP-ENAC_Provvedimento_urgenza_DG-16072021-0000063-P.pdf)

<sup>18</sup> Cfr. Punto 13.2.3, Cons. Stato, Sez. V, Sent., (data ud. 08/03/2024) 22/08/2024, n. 7206. Inoltre, nella sentenza viene rilevato che *“... in alcun modo le compagnie, tenute in proprio all'assolvimento di detto obbligo, potrebbero costringere gli utenti al pagamento di un costo aggiuntivo, oltre a quello dell'acquisto del biglietto, per assicurare una delle modalità alternative per il raggiungimento della safety in presenza di soggetti vulnerabili, e nell'ipotesi di specie di minori al di sotto dei 12 anni, ovvero la vicinanza dell'accompagnatore/genitore. (...) Ciò posto, la safety assicurata dalla vicinanza dell'accompagnatore non può essere considerata un servizio extra di cui poter beneficiare solo previo pagamento di un costo aggiuntivo ..”*.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) n. 965/2012 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 *GU L 296 del 25.10.2012, pagg. 1-148*, e del Regolamento (CE) 261/2004 sulla tutela dei passeggeri del trasporto aereo.

<sup>20</sup> Cfr. M. P. LA SPINA, *Identificazione del vettore aereo e diritti del passeggero*, in *Giureta* 2010, 341; L. ANCIS, op. cit.; Cass., sez. III, 10 giugno 2015, n. 12088; T.A.R. Lazio - Roma, sez. III, 18 novembre 2022, n. 15305, con nota di G. MILIZIA, op. cit.; Cass., sez. III, 09 aprile 2021, n. 9474, con nota di G. D. GIAGNOTTI, op. cit.

<sup>21</sup> T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III, 3 maggio 2023 (ud. 22 marzo 2023), n. 7554 (ma v. anche: TAR Lazio - Roma, sez. III, 18 novembre 2022, n. 15305 e 30 novembre 2022, n. 16024) ove si fa riferimento al Prov. ENAC n. 63 del 2021 nella parte in cui pone l'obbligo per tutte le compagnie aeree operanti in Italia *“... di garantire, sin dalla fase di prenotazione/acquisto del biglietto aereo, ai bambini di età compresa tra i 2 e i 12 anni che viaggiano con i genitori o con almeno un adulto accompagnatore, nella stessa classe”* - ovvero *“alle persone con disabilità o alle persone a modalità ridotta (PRM) (...) l'assegnazione di posti vicini ai genitori o all'accompagnatore, senza alcun costo aggiuntivo ..”* (cfr. articoli 1 e 2).

mettere l'accompagnatore accanto al posto del soggetto con ridotta mobilità (o del minore) per garantire la sicurezza di tali categorie soggettive di passeggeri<sup>22</sup>.

## 2. La revisione del quadro normativo europeo in materia di diritti dei passeggeri.

L'orientamento giurisprudenziale appena esaminato è allineato con la proposta di revisione del quadro normativo<sup>23</sup> presentato dalla Commissione il 29 novembre 2023 in materia di diritti dei passeggeri nell'UE quando viaggiano in aereo, in treno, via mare e per vie navigabili interne e in autobus. La proposta di revisione nell'Articolo 2 porta delle modifiche all'art. 4, paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 1107/2006 aggiungendo la seguente precisazione nel comma 1: *«I vettori aerei, i loro agenti o gli operatori turistici fanno in modo che tale accompagnatore viaggi gratuitamente e, ove possibile, sieda vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta»*. Tale possibilità è già operativa negli altri modi di trasporto e permetterà alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta, di beneficiare pienamente dei loro diritti assicurando loro l'accessibilità di cui l'articolo 9<sup>24</sup> della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) che garantisce le opportunità di compiere viaggi a condizioni simili a quelle di cui godono gli altri cittadini.

La proposta è stata presentata in armonia con la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, in attuazione del Green Deal, e individua diritti distinti e complementari prima, durante e dopo il viaggio, tra cui *«il diritto all'accessibilità e all'assistenza per le persone con disabilità e a mobilità ridotta, il diritto all'informazione prima e nelle varie fasi del viaggio, il diritto all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazione, il diritto al risarcimento in determinate circostanze, il diritto a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami»*<sup>25</sup>.

Di recente, la Commissione europea con la comunicazione C/2024/5992 ha reso noto gli orientamenti interpretativi<sup>26</sup> relativi al Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo che mirano a garantire una migliore attuazione e un'applicazione più efficace e coerente delle

<sup>22</sup> Si veda anche il 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, ove è precisato che l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA) richiede che le persone che accompagnano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dovrebbero stare sedute accanto alla persona che accompagnano.

<sup>23</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/2010, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione.

<sup>24</sup> Art. 9, comma 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: «Al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita, gli Stati Parti adottano misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Queste misure [...] si applicano tra l'altro, a: (a) edifici, viabilità, trasporti e altre strutture interne ed esterne, comprese scuole, alloggi, strutture sanitarie e luoghi di lavoro».

<sup>25</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/2010, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione europea C/2024/5992, Applicazione degli orientamenti interpretativi relativi al Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo. Nel 2012 la Commissione ha pubblicato la prima edizione dei suoi orientamenti interpretativi sull'applicazione di una serie di disposizioni del Regolamento (CE) n. 1107/2006, mentre la recente valutazione del Regolamento (CE) n. 1107/2006 è effettuata dalla Commissione nel 2021. Si veda sul punto: Evaluation of Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air (SWD (2021) 417 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0418>.

disposizioni del medesimo Regolamento senza, tuttavia creare nuove disposizioni giuridiche. Come è stato precisato nel testo della Comunicazione della Commissione, i medesimi non sono giuridicamente vincolanti e non incidono sull'interpretazione del diritto dell'UE fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>27</sup>.

La comunicazione C/2024/5992 ribadisce il principio generale di non discriminazione sancito dall'articolo 1, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 1107/2006 in applicazione del quale il vettore aereo, suo agente o un operatore turistico non può imporre condizioni speciali di viaggio per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta. A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1107/2006, i vettori aerei, possono esigere dalle persone con disabilità e dalle persone a mobilità ridotta che siano accompagnate da un'altra persona, un assistente per la sicurezza, nel caso necessitano aiuto per adempiere gli obblighi in materia di sicurezza applicabili<sup>28</sup>.

Si deve precisare che le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta non sono un gruppo omogeneo avendo esigenze diverse e, in base alle loro condizioni e qualora non necessitano l'aiuto di un accompagnatore, possono viaggiare in modo autonomo ed indipendente. Tuttavia, nel caso di esigenze specifiche di assistenza speciale la Comunicazione C/2024/5992 precisa che è necessario fornire loro assistenza gratuita, a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, e dell'articolo 10 del Regolamento (CE) n. 1107/2006, negli aeroporti e a bordo degli aeromobili per permetterli di viaggiare in aereo a condizioni simili a quelle degli altri cittadini. A tal fine, l'assistenza speciale è offerta senza oneri aggiuntivi e senza maggiorazioni del prezzo<sup>29</sup>.

Inoltre, è stato puntualizzato che, a decorrere dal 28 giugno 2025, tutte le informazioni fornite ai passeggeri devono essere allineate ai requisiti di accessibilità di cui alla Direttiva (UE) 2019/882 ed essere trasmesse in formati accessibili alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta su base di uguaglianza con tutti gli altri passeggeri<sup>30</sup>. In particolare, le informazioni sulle norme di sicurezza e sulle restrizioni applicate dalle compagnie aeree con riguardo al trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta, l'articolo 4, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 1107/2006, richiede dal vettore aereo di mettere « a disposizione del pubblico, in formati accessibili le norme di sicurezza nonché le eventuali restrizioni al loro trasporto o al trasporto di attrezzature per la mobilità dovute alle dimensioni dell'aeromobile».

Con specifico riferimento alla prestazione di assistenza in caso di negato imbarco<sup>31</sup>, cancellazione del volo o ritardi di qualsiasi durata la Comunicazione della Commissione europea C/2024/5992 precisa che i vettori aerei hanno l'obbligo di attivarsi predisponendo le necessarie procedure per offrire assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta negli aeroporti in via prioritaria rispetto agli altri passeggeri a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 261/2004<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> In tema della disabilità nell'ambito della disciplina del trasporto aereo e sulla comunicazione della Commissione europea C/2024/5992, si rinvia all'intervento della C. POZZI nell'ambito del Convegno intitolato *"Tutela del passeggero e inconvenienti del trasporto, il ruolo trainante della normativa eurolunitaria"*, organizzato dalla Sezione Friuli Venezia-Giulia dell'Unione Avvocati Europei (UAE) in collaborazione con la Commissione di Diritto dei Trasporti dell'Union Des Avocats Européens, tenutasi a Trieste il 23 maggio 2025. Si veda anche A. TAMBORRINO, *Tutela giuridica delle persone con disabilità*, Milano, 2019, 77.

<sup>28</sup> Punto (5.6), Comunicazione della Commissione europea C/2024/5992, richiama gli altri modi di trasporto (ferrovie, per vie navigabili, autobus) nei quali gli assistenti per la sicurezza vengono trasportati gratuitamente. Nel trasporto aereo è buona prassi il trasporto gratuito dell'assistente per la sicurezza diversamente il vettore aereo deve informare chiaramente e in modo trasparente le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, degli eventuali costi aggiuntivi.

<sup>29</sup> T.A.R. Roma, sez. III, 18 novembre 2022, n. 15305, con nota di G. MILIZIA, op. cit.; L. ANCIS, op.cit.

<sup>30</sup> In linea con l'articolo 2, paragrafo 2, lettera c), punti i) e ii), della Direttiva (UE) 2019/882.

<sup>31</sup> Si vedano sull'argomento: E. TURCO BULGHERINI, op. cit.; M. BRIGNARDELLO, op.cit.; S. VERNIZZI, *La disciplina della cancellazione del volo e la maggior tutela del passeggero secondo la giurisprudenza europea*, cit.; F. PESCE, op. cit.

<sup>32</sup> Punto (6.6) della Comunicazione della Commissione europea C/2024/5992. «I vettori aerei devono garantire ad esempio pasti e bevande, una sistemazione in albergo qualora sia necessario un pernottamento, nonché la possibilità di effettuare due telefonate gratuitamente e di utilizzare dispositivi per la gestione di posta elettronica. Inoltre, devono predisporre dei piani di emergenza volti a ridurre al minimo l'impatto sulle persone con disabilità e sulle persone a

Per quanto concerne il trasporto di attrezzature per la mobilità, il vettore aereo, (previa comunicazione di almeno 48 ore prima dell'ora di partenza del volo, da parte della persona interessata in caso di trasporto di sedie a rotelle elettriche) è tenuto a trasportare gratuitamente fino a due ausili per la mobilità per persona con disabilità o persona a mobilità ridotta (articolo 10 e allegato II del Regolamento (CE) n. 1107/2006)<sup>33</sup>. Per la gestione a terra, invece, delle attrezzature per la mobilità e la fornitura di assistenza in aeroporto, l'allegato I del Regolamento (CE) n. 1107/2006, stabilisce la responsabilità dei gestori aeroportuali. Il medesimo prevede la sostituzione provvisoria delle attrezzature per la mobilità che siano state danneggiate o smarrite, con altre il più possibile simili e adeguate a soddisfare le esigenze specifiche delle persone interessate (articolo 7, paragrafo 7, del Regolamento (CE) n. 1107/2006).

### **3. Responsabilità del vettore aereo per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità.**

Sugli ausili alla mobilità del disabile il vettore è responsabile del danno derivante dalla perdita o dal danneggiamento di attrezzature per la mobilità delle persone con disabilità o delle persone a mobilità ridotta e, pertanto, il passeggero cui appartengono dovrebbe essere risarcito in conformità di quanto prevede il diritto internazionale, dell'UE e nazionale (12 del Regolamento (CE) n. 1107/2006).

La convenzione di Montreal del 1999 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale stabilisce la responsabilità dei vettori aerei per la perdita o il danneggiamento del bagaglio personale al quale vengono comprese le attrezzature per la mobilità<sup>34</sup>. La Convenzione fa parte del diritto dell'Unione in quanto l'Unione Europea<sup>35</sup> ha aderito alla medesima con la decisione del Consiglio 2001/539/CE del 5 aprile del 2001<sup>36</sup>.

In Italia, la Convenzione di Montreal è stata resa esecutiva con la l. 10 gennaio 2004, n. 12 ed è entrata in vigore in data 28 gennaio 2004<sup>37</sup>. L'ordinamento italiano con le disposizioni degli artt. 941 e 951 cod. nav. rende applicabile la normativa internazionale uniforme dettata dalla Convenzione di Montreal 1999 come normativa interna estendendo l'applicabilità della Convenzione anche ai trasporti nazionali<sup>38</sup>. Precisamente, l'art. 941 cod. nav., per quanto concerne il trasporto di persone e

---

mobilità ridotta negli aeroporti (ad esempio, con un elenco di sistemazioni accessibili nelle vicinanze dell'aeroporto, un elenco dei potenziali fornitori di apparecchi medici e dettagli dei punti di ricarica per apparecchi medici elettrici)''.

<sup>33</sup> IATA, *Guidance on the Transport of Mobility Aids*, 2023. Il documento dell'IATA raccoglie le migliori pratiche relative al trasporto sicuro delle attrezzature per la mobilità e contiene raccomandazioni per i vettori aerei e i gestori aeroportuali al fine di adempiere i loro obblighi relativi al trasporto di attrezzature per la mobilità e di ridurre al minimo il numero di casi in cui un vettore aereo rifiuta di trasportare attrezzature per la mobilità o in cui le attrezzature per la mobilità vengono perse o danneggiate.

<https://www.iata.org/contentassets/7b3762815ac44a10b83ccf5560c1b308/iata-guidance-on-the-transport-of-mobility-aids-finalfeb2023.pdf>.

<sup>34</sup> E. G. ROSAFIO, *L'azione extracontrattuale*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commentario della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 255. L. TULLIO, *Trasporto nella navigazione marittima ed aerea*, in *Enc. giur. App.* XVI/2008; A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato* (a cura di F. ANELLI E C. GRANELLI), Milano, 2021.

<sup>35</sup> Con decisione ratificata dal consiglio il 5 aprile 2001, degli artt. 5, 6 e 7 del Regolamento (CE) 261/2004 e della sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. III, 22 novembre 2012 resa in C-139/11.

<sup>36</sup> 2001/539/CE: Decisione del Consiglio, del 5 aprile 2001, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (convenzione di Montreal), in G.U.C.E. n. L. 194 del 18.07.2001, 0038-0038.

<sup>37</sup> Sulla Convenzione si veda M. COMENALE PINTO, *La responsabilità del vettore aereo dalla Convenzione di Varsavia del 1929 alla convenzione di Montreal del 1999*, in *Riv. dir. comm.*, 2002, I, 67; G. ROMANELLI, *Diritto uniforme dei trasporti e Convenzione di Montreal 1999*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, 581; E. G. ROSAFIO, *Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999: problemi applicativi*, in *Dir. tur.*, 2004, 10; L. TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, Napoli, 2006; M. BADAGLIACCA, *L'accident e la responsabilità del vettore aereo nel trasporto di persone*, Bari, 2024.

<sup>38</sup> Cass., sez. un., 20 settembre 2017, n. 21850. Così il contratto di trasporto aereo, con la relativa responsabilità del vettore



bagagli ivi inclusa anche la responsabilità del vettore per lesioni personali al passeggero, estende l'applicabilità della Convenzione a tutti i trasporti aerei ai quali si applica la legge italiana mentre l'art. 941, c. 2, cod. nav., rende applicabile al trasporto di bagagli anche l'art. 953 cod. nav., sulla riconsegna delle cose nel trasporto aereo, anche per i trasporti eseguiti da vettori non muniti di licenza di esercizio<sup>39</sup>.

Per quanto concerne il diritto al risarcimento del danno l'art. 29 della Convenzione precisa che ogni azione può essere esercitata unicamente alle condizioni e nei limiti di responsabilità previsti dalla convenzione. Per quanto riguarda il danno risarcibile al passeggero questo comprende sia il danno patrimoniale, che quello non patrimoniale. Sul punto la Corte di Giustizia<sup>40</sup>, ha ritenuto che la disposizione della normativa uniforme faccia un esplicito riconoscimento in favore di una generalizzata risarcibilità del danno non patrimoniale da inadempimento<sup>41</sup>.

Senza pregiudicare la responsabilità dei vettori aerei in relazione al risarcimento dei danni in caso di perdita o danneggiamento di attrezzature per la mobilità ai sensi della Convenzione di Montreal 1999 di cui sopra, i gestori aeroportuali, come già menzionato in precedenza, sono responsabili della gestione a terra delle attrezzature per la mobilità e la fornitura di assistenza in aeroporto (allegato I del Regolamento (CE) n. 1107/2006). Non è esclusa, quindi, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1107/2006 la possibilità per i vettori aerei di recuperare il costo di eventuali risarcimenti versati qualora la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità derivi da azioni del gestore aeroportuale o di qualsiasi terza parte<sup>42</sup>.

L'articolo 22, paragrafo 2, della Convenzione di Montreal stabilisce un limite al risarcimento per i bagagli. Precisamente, la responsabilità del vettore in caso di distruzione, perdita, deterioramento o ritardo del bagaglio personale (comprese le attrezzature per la mobilità) è limitata ad una determinata somma per passeggero. Poiché sovente tale risarcimento non è adeguato e non riesce a coprire i costi effettivi di sostituzione o riparazione di un'attrezzatura per la mobilità, i passeggeri interessati possono presentare una dichiarazione speciale di interesse alla consegna a destinazione al momento della consegna del bagaglio al vettore, pagando eventualmente una tassa supplementare anche se la prassi seguita nella maggioranza dei casi richiede il rilascio di tale dichiarazione a titolo gratuito. Con tale dichiarazione il vettore è tenuto al pagamento di una somma non superiore al valore dichiarato del bagaglio.

---

in ipotesi di suo inadempimento, riceve una regolamentazione complessa, all'interno della quale, oltre alla disciplina nazionale, vanno ad unirsi le normative di origine internazionale ed europea del Regolamento n. 261/2004.

<sup>39</sup> Si vedano Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano 2022, 521 ss.; S. VERNIZZI, *Trasporto aereo internazionale e giurisdizione italiana secondo il nuovo orientamento del supremo collegio in Responsabilità Civile e Previdenza*, 4, 2020, 1218, nota a Cass. civ., sez. un., 8 luglio 2019, n. 18257; E. G. ROSAFIO, *Il limite del debito del vettore aereo di cose a seguito della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 6, 2007, 1484.

<sup>40</sup> V., in particolare, Corte Giust. 13 ottobre 2011, causa C-83/10; Corte Giust. 5 maggio 2010, causa C-63/09. Va precisato che la Convenzione di Montreal, in vigore, per quanto attiene all'Unione, dal 28 giugno 2004, costituisce, a decorrere da tale data, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, conseguentemente, la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla sua interpretazione (sentenza del 12 aprile 2018, Finnair -258/16, EU:C:2018:252, punti 19 e 20).

<sup>41</sup> Cfr., Cass., sez. un., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975.

<sup>42</sup> Cass., sez. un., 20 settembre 2017, n. 21850, in *IUS Resp. civ.*, 4 gennaio 2018, con nota di A. L. CRUCITTI, *Servizio di handling e profili risarcitori del trasporto aereo di merci*, cit.; Trib. Milano 23 gennaio 2021, in *IUS Resp. civ.*, 12 maggio 2021, con nota di I. L. NOCERA, *Risarcimento del danno per perdita del bagaglio in caso di trasporto passeggeri*; Cass., 12 febbraio 2019, n. 3978, in *IUS Resp. civ.*, 11 aprile 2019, con nota di P. MARIOTTI, R. CAMINITI, *Smarrimento del bagaglio: condizioni e limitazioni convenzionali della responsabilità del vettore aereo internazionale*.