



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.4.2007
COM(2007) 168 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 261/2004

in merito all'applicazione e agli effetti del medesimo regolamento, 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

{SEC(2007) 426}

INDICE

1.	ANTEFATTI.....	3
2.	INTRODUZIONE.....	3
3.	METODOLOGIA	4
4.	PRINCIPALI OBIETTIVI E DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO	5
4.1.	Effetti del regolamento sul piano quantitativo.....	5
4.1.1.	Negato imbarco - overbooking.....	5
4.1.2.	Cancellazioni - ritardi.....	5
4.1.3.	Denunce presentate agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione (ONA) e alla Commissione.....	6
4.1.4.	Conclusioni	6
5.	NUOVE NORME INTRODOTTE DAL REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004 RIGUARDO AL NEGATO IMBARCO, ALLE CANCELLAZIONI E AI RITARDI PROLUNGATI	6
5.1.	Negato imbarco - overbooking.....	6
5.2.	Cancellazione del volo	7
5.3.	Riavviamento	8
5.4.	Ritardi e assistenza.....	8
5.5.	Informazione	9
6.	APPLICAZIONE DA PARTE DEGLI ONA.....	9
6.1.	Struttura degli ONA	9
6.2.	Indipendenza degli ONA.....	10
6.3.	Imposizione di sanzioni.....	10
7.	CONSEGUENZE DELL'ANALISI.....	10
7.1.	Migliorare l'applicazione.....	10
7.2.	Chiarire l'interpretazione di determinati aspetti del regolamento	11
7.3.	Fare chiarezza su ritardi e cancellazioni	11
7.4.	Definizione di linee direttrici sulle "circostanze eccezionali"	11
7.5.	Potenziare il ruolo degli ONA.....	12
8.	CONCLUSIONI OPERATIVE	12

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 261/2004

in merito all'applicazione e agli effetti del medesimo regolamento, 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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. ANTEFATTI

L'11 febbraio 2004 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato congiuntamente il 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^{1 2}.

A norma dell'articolo 17 del suddetto regolamento, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in merito all'applicazione e agli effetti del regolamento medesimo.

La presente comunicazione costituisce la relazione richiesta dall'articolo 17 del regolamento (CE) n. 261/2004.

2. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 261/2004 ha introdotto nuove norme in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, cancellazione, ritardo prolungato o sistemazione involontaria in classe inferiore. In funzione delle circostanze, il regolamento impone alle compagnie aeree:

- di fornire assistenza ai passeggeri (sistemazione, pasti, bevande e servizi di comunicazione);
- di offrire il riavviamento verso la destinazione finale e un rimborso;
- di pagare una compensazione pecuniaria fino a 600 EUR per passeggero;
- di informare attivamente i passeggeri dei diritti conferiti loro dal regolamento.

¹ GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1.

² IP/05/181 del 16.2.2005.

Il regolamento obbliga inoltre gli Stati membri a istituire organismi preposti all'applicazione con facoltà di imporre sanzioni dissuasive.

Il regolamento si applica a tutti i voli da e all'interno dell'Unione europea nonché ai voli originati in un paese terzo a destinazione di un aeroporto situato nell'Unione europea operati da un vettore aereo registrato nell'Unione.

Il regolamento è stato fortemente avversato da molte compagnie aeree, in particolare da alcune compagnie low cost. L'Associazione internazionale del trasporto aereo (*International Air Transport Association - IATA*) e la *European Low Fares Airlines Association (ELFAA)*, che riunisce le compagnie europee low cost, hanno impugnato il regolamento dinanzi alla *High Court of Justice (England & Wales)*, che ha adito la Corte di giustizia delle Comunità europee. La Corte di giustizia ha tuttavia respinto il ricorso delle compagnie aeree nel gennaio 2006³.

La Commissione ha organizzato tre riunioni con gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione (ONA) designati dagli Stati membri a norma dell'articolo 16 del regolamento. Il regolamento non definisce né i compiti né le competenze di tali autorità di controllo.

Dopo tali riunioni, la Commissione rimane in contatto con gli ONA per elaborare una scheda informativa sull'applicazione del regolamento.

3. METODOLOGIA

Per poter disporre di dati quantitativi e qualitativi imparziali e indipendenti sull'applicazione del presente regolamento, la Commissione si è rivolta a un consulente esterno⁴. Una delle caratteristiche più importanti dello studio che gli è stato commissionato è stata la consultazione ampia e dettagliata del maggior numero possibile di parti interessate, comprese le associazioni di consumatori e le federazioni di passeggeri.

Lo studio si prefiggeva di valutare in che misura le compagnie aeree osservino il regolamento, di stabilire se le sue disposizioni vengano effettivamente applicate ed esaminare eventuali modifiche del regolamento; a tal fine l'indagine ha seguito quattro filoni principali: la ricerca documentaria, i colloqui con le parti interessate, l'analisi di alcuni voli e un esame degli aspetti giuridici. Lo studio ha fornito notevoli spunti per la preparazione della presente comunicazione.

³ Causa C-344/04, Raccolta 2006, pag. I.403; <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=it&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>.

⁴ Gazzetta ufficiale 2006/S 36-038536 del 22.2.2006.

4. PRINCIPALI OBIETTIVI E DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO

L'obiettivo principale del regolamento è di migliorare la situazione per i passeggeri lasciati a terra. A tal fine esso stabilisce i diritti essenziali dei passeggeri che devono essere rispettati da tutte le compagnie aeree, in quanto i disagi subiti da chi viene lasciato a terra sono analoghi, che ciò avvenga in un hub⁵ o in un aeroporto regionale e che il biglietto acquistato sia di prima classe o a tariffa ridotta.

4.1. Effetti del regolamento sul piano quantitativo

La presente comunicazione si prefigge di valutare in che misura le compagnie aeree osservino il regolamento (CE) n. 261/2004 e se le sue disposizioni vengano effettivamente applicate. Di seguito si esaminerà se la sua emanazione abbia avuto un impatto quantitativo, riducendo i casi di negato imbarco, cancellazione e ritardo.

4.1.1. Negato imbarco - overbooking

Non esistono statistiche pubblicate sul negato imbarco e sulla sistemazione dei passeggeri in una classe inferiore da parte delle compagnie aeree europee. Malgrado la richiesta di fornire dati al riguardo, tutti i vettori aerei, tranne due, si sono rifiutati di farlo dichiarando che questo aspetto rientra nella strategia commerciale delle singole aziende.

4.1.2. Cancellazioni - ritardi

Risulta difficile stabilire se un determinato volo sia stato ritardato o annullato, in quanto le compagnie aeree possono seguire criteri diversi nella classificazione dei ritardi e delle cancellazioni, il che si ripercuote sul pagamento della compensazione pecuniaria. Va aggiunto che i dati più comparabili sulle cancellazioni sono forniti dalle compagnie aeree attraverso le loro associazioni, ma non esiste una fonte indipendente di assoluta autorevolezza.

EUROCONTROL pubblica a intervalli regolari informazioni sui ritardi e sulle loro principali cause⁶: da esse emerge che quasi il 70% dei ritardi è provocato da operazioni connesse alla compagnia aerea e all'aeroporto.

C'è chi teme che alcune compagnie aeree possano riclassificare le cancellazioni come ritardi prolungati per evitare le richieste di compensazione pecuniaria. Se, per motivi di interesse economico, le compagnie aeree trasformassero le cancellazioni in ritardi prolungati onde evitare di pagare la compensazione pecuniaria prevista dal regolamento (CE) n. 261/2004, dopo la sua entrata in vigore ci si sarebbe potuto aspettare una diminuzione delle cancellazioni e un corrispondente incremento del numero di ritardi prolungati.

Per contro, non esistono prove evidenti di tale tendenza, sebbene non vi siano garanzie che la classificazione dei ritardi e delle cancellazioni utilizzata nelle statistiche sia la stessa di cui si avvalgono le compagnie aeree nel decidere quale compensazione fornire a norma del regolamento.

⁵ L'hub è un aeroporto che una compagnia utilizza come punto di trasferimento per consentire ai passeggeri di raggiungere la destinazione finale.

⁶ <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>.

4.1.3. Denunce presentate agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione (ONA) e alla Commissione

Malgrado la scarsa disponibilità di statistiche al riguardo, i dati empirici fanno ritenere che le compagnie aeree non si siano sempre attenute al regolamento: a questa conclusione si giunge esaminando le denunce presentate dai passeggeri agli ONA e alla Commissione. Pur non essendo rappresentativi dal punto di vista statistico, i dati su tali denunce danno un'idea del comportamento delle compagnie aeree ed evidenziano alcune tendenze interessanti. Il numero complessivo delle denunce presentate ai vari organi può essere inoltre la spia di una sempre maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte dei passeggeri.

4.1.4. Conclusioni

Dato che il regolamento (CE) n. 261/2004 è in vigore soltanto da due anni, è difficile valutare se abbia avuto un effetto *quantitativo* sul numero complessivo di casi di negato imbarco, cancellazioni e ritardi o sulla derubricazione delle cancellazioni in ritardi; in alcuni casi l'obbligo di fare appello ai volontari può avere determinato una modifica della classificazione del negato imbarco da involontario a volontario.

Tale conclusione non significa necessariamente che la situazione per i passeggeri non sia migliorata a livello *qualitativo*: le compagnie aeree si sono impegnate veramente per migliorare il trattamento riservato ai passeggeri ai sensi del regolamento. Negli ultimi due anni le compagnie hanno dimostrato di essere in grado di gestire situazioni molto difficili negli aeroporti fornendo assistenza ai passeggeri.

Il numero delle denunce, essendo limitato, non costituisce un indicatore chiaro della qualità del servizio fornito ai passeggeri, ma l'evoluzione delle denunce nel corso del tempo può consentire di mettere in luce il miglioramento o il peggioramento del trattamento riservato a chi viaggia: per tale motivo la Commissione dedicherà particolare attenzione a questo aspetto.

5. NUOVE NORME INTRODOTTE DAL REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004 RIGUARDO AL NEGATO IMBARCO, ALLE CANCELLAZIONI E AI RITARDI PROLUNGATI

Di seguito si esaminerà se i vettori aerei rispettino le norme introdotte dal regolamento e i diritti dei passeggeri.

5.1. Negato imbarco - overbooking

Le norme relative al negato imbarco sembrano ampiamente rispettate dalla maggior parte delle compagnie e non destano pertanto grandi preoccupazioni. Sembra infatti che il vecchio regolamento del 1991 sul negato imbarco⁷ sia entrato nella comune politica commerciale delle compagnie aeree; il regolamento (CE) n. 261/2004 ha successivamente prescritto l'obbligo di fare appello ai volontari. I passeggeri continuano tuttavia a riferire casi di negato imbarco non preceduti da un appello a volontari.

⁷ Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea, (GU L 36 dell'8.2.1991).

I casi di negato imbarco dovuti alla pratica commerciale dell'overbooking vengono per lo più risolti rapidamente sul posto; l'obbligo di fare appello ai volontari sembra avere creato più flessibilità per i passeggeri e per le compagnie.

In casi più complessi (documenti di viaggio inadeguati, coincidenze perse tra i voli o registrazione tardiva), la possibilità per i passeggeri di far valere i propri diritti dipende dalla valutazione della situazione da parte della compagnia aerea al momento della registrazione o dell'imbarco.

5.2. Cancellazione del volo

In base alla normativa relativa alla compensazione pecuniaria da versare ai passeggeri per la cancellazione di un volo, le compagnie aeree possono invocare circostanze eccezionali⁸ ed essere esonerate da tale obbligo. Il *considerando 14* cita cinque esempi di circostanze eccezionali (instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi). Il *considerando 15* menziona i ritardi dei voli di un aeromobile dovuti a una precedente decisione di gestione del traffico aereo intervenuta lo stesso giorno.

In pratica l'esperienza ha dimostrato che, nella maggior parte dei casi, dovendo cancellare un volo, le compagnie aeree invocano le circostanze eccezionali. Nel 2005 la Commissione ha messo in guardia tutti i vettori comunitari contro l'abuso di tale pratica⁹; le compagnie aeree sostengono però che non è assolutamente nel loro interesse procedere alla cancellazione volontaria dei voli, in quanto ciò ha ripercussioni negative sul piano commerciale.

Il richiamo alla forza maggiore esonera il vettore aereo dal versamento della compensazione pecuniaria nei casi in cui "un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso". Questa disposizione ha dato adito a gravi difficoltà interpretative. Naturalmente i passeggeri non vogliono che la sicurezza sia messa in pericolo, ma rimane il sospetto che le compagnie aeree giochino troppo spesso la carta delle "circostanze eccezionali" onde evitare di versare una compensazione, per il pagamento della quale il regolamento non prevede peraltro alcuna scadenza.

Gran parte dei reclami sporti dai passeggeri alle compagnie aeree, agli ONA e alla Commissione riguarda proprio questo aspetto, che tuttavia non riveste un'importanza centrale nel regolamento. Non tutti gli ONA sembrano contestare la posizione assunta al riguardo dalle compagnie aeree: di fronte a tale situazione, per i passeggeri che non sono disposti ad accettare la decisione della compagnia aerea l'unica strada percorribile è quella delle vie legali.

⁸ Considerando 14 e 15 e articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004.

⁹ DG TREN, lettera del 10 marzo 2005, D(2005)104765.

5.3. Riavviamento

In caso di negato imbarco e di cancellazione di un volo il regolamento obbliga le compagnie aeree a offrire ai passeggeri la scelta tra un rimborso e il riavviamento; in pratica, le compagnie che non sono in grado di fornire un volo alternativo sui propri aerei offrono soltanto il rimborso. Il regolamento non precisa se le compagnie debbano riavviare i passeggeri su altri vettori o con mezzi di trasporto di superficie qualora non sia disponibile un volo alternativo sui loro aerei. Il concetto di "condizioni di trasporto comparabili" si presta a interpretazioni divergenti. Le compagnie aeree che applicano una logica "di rete"¹⁰ concludono generalmente accordi di reciprocità che consentono loro, in caso di necessità, di riavviare i passeggeri a un prezzo ragionevole attraverso altri vettori.

Le compagnie low cost, che non hanno accordi equivalenti, non sembrano disposte a organizzare il riavviamento attraverso altri vettori e abbandonano i passeggeri per giorni interi negli aeroporti regionali. In tali situazioni, alcune compagnie sembrerebbero rifiutarsi di fornire un'assistenza adeguata e la sistemazione in albergo o addirittura di rimborsare i passeggeri.

5.4. Ritardi e assistenza

Quando, per l'impossibilità di imbarcarsi su un aereo, il passeggero ha almeno due ore di ritardo, la compagnia aerea è tenuta a fornirgli un'assistenza adeguata per minimizzare i suoi disagi: bevande, pasti, servizi di comunicazione e sistemazione in albergo, se necessario.

I vettori low cost, che in genere servono aeroporti regionali, sono spesso recalcitranti di fronte all'obbligo di fornire assistenza; di fatto, la scarsa disponibilità di strutture ricettive presso questi aeroporti (servizi di ristorazione, alberghi ecc.) non sempre consente a queste compagnie di organizzare adeguatamente l'assistenza ai passeggeri.

In molti casi l'assistenza non è fornita spontaneamente o manca del tutto. A volte le compagnie cercano perfino di invocare la *forza maggiore* benché il regolamento non preveda questo tipo di esenzione. Al contrario, le compagnie aeree hanno l'obbligo di assistere i passeggeri e di informarli dei loro diritti.

L'obbligo di prestare assistenza può comportare difficoltà se, ad esempio, non sono più disponibili camere d'albergo nella zona dell'aeroporto a causa di un lungo sciopero o di condizioni meteorologiche eccezionali o se nell'aeroporto non esistono servizi di ristorazione. Il regolamento non distingue tuttavia gli aeroporti in base alle dimensioni o all'ubicazione.

Il regolamento (CE) n. 261/2004 non definisce il concetto di "ritardo". Vi è una certa confusione riguardo agli obblighi delle compagnie aeree nei confronti dei passeggeri in caso di ritardo prolungato (oltre 24 ore), il che può diventare una notevole fonte di conflitti.

I diritti minimi dei passeggeri lasciati a terra sono però definiti e le compagnie aeree che servono gli aeroporti regionali dovrebbero adottare provvedimenti speciali per garantirne il rispetto. Che i passeggeri abbiano acquistato un biglietto di prima classe o a tariffa ridotta, i disagi subiti sono analoghi e dovrebbero essere affrontati dalle compagnie come stabilito dal regolamento.

¹⁰ Strutture che esprimono la scelta strategica delle compagnie di servire o no determinati aeroporti.

5.5. Informazione

Nel loro complesso le condizioni contrattuali stabilite dalle compagnie aeree sono conformi al regolamento, ma alcune compagnie, nel richiamarsi a determinate disposizioni del regolamento, vi inseriscono una dichiarazione generale a volte fuorviante e imprecisa. Sarebbe utile per i passeggeri (e per gli ONA) che le compagnie aeree indicassero una persona di contatto sulle informazioni che forniscono.

Le compagnie devono informare attivamente i passeggeri dei loro diritti mediante un avviso presso il banco di accettazione e un documento scritto da consegnare a ciascun passeggero in caso di ritardo di almeno due ore¹¹. In molti aeroporti tali avvisi non sono esposti e, in alcuni casi, il documento scritto non è disponibile quando richiesto. Il diritto all'informazione è fondamentale e deve essere rispettato da tutte le parti interessate.

6. APPLICAZIONE DA PARTE DEGLI ONA

Dal momento che il regolamento non definisce nei dettagli le competenze e i compiti degli ONA, i diritti dei passeggeri sono applicati e tutelati in modo incoerente. I passeggeri che presentano una denuncia spesso devono aspettare molto a lungo prima di ricevere una risposta o incontrano problemi linguistici se la denuncia viene sporta in uno Stato membro diverso dal proprio, dove si è verificata l'impossibilità di imbarcarsi.

I passeggeri sottopongono il caso all'attenzione della Commissione quando l'ONA, pur confermando che la compagnia aerea ha violato il regolamento (CE) n. 261/2004, non intende adottare ulteriori provvedimenti per far rispettare la normativa né imporre sanzioni alla compagnia.

La Commissione ha avviato un procedimento di infrazione¹² nei confronti del Regno Unito in base all'articolo 16, paragrafi 1 e 2, e facendo inoltre riferimento all'articolo 12 del trattato¹³. L'*Air Transport Users Council* (AUC), organismo britannico incaricato di esaminare le denunce dei passeggeri, dà la precedenza alle denunce sporte dai cittadini britannici e/o ai voli acquistati sul territorio del Regno Unito.

Nel frattempo si ha notizia di alcuni procedimenti giudiziari promossi da privati, motivati dalla lentezza dei progressi ottenibili tramite gli ONA.

6.1. Struttura degli ONA

Nella maggior parte degli Stati membri l'organismo preposto all'esame delle denunce e all'applicazione del regolamento è l'autorità competente per l'aviazione civile.

Il modo in cui il regolamento viene applicato varia notevolmente da uno Stato membro all'altro; i paesi più efficaci sotto questo profilo risultano la Danimarca e il Belgio.

¹¹ Considerando 20 e articolo 14 del regolamento (CE) n. 261/2004.

¹² Causa 2322/2006.

¹³ L'articolo 12 del trattato recita: "Nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. ...".

L'entità delle risorse degli ONA varia notevolmente e anche alcuni ONA dalle risorse relativamente consistenti hanno dichiarato di non essere in grado di esaminare tutte le denunce ricevute. In alcuni Stati membri l'ONA non sembra svolgere un esame dettagliato delle denunce.

6.2. Indipendenza degli ONA

Quasi tutti gli ONA si dichiarano indipendenti dall'industria dei trasporti aerei. Il margine di intervento degli ONA sulle singole denunce varia da un paese all'altro: pur potendo a volte comminare sanzioni pecuniarie alle compagnie aeree, è raro che abbiano la facoltà di imporre il versamento di una compensazione nei singoli casi.

6.3. Imposizione di sanzioni

A norma dell'articolo 16 del regolamento, gli organismi preposti all'applicazione del regolamento hanno l'obbligo di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. L'entità delle sanzioni che possono essere imposte dagli ONA varia notevolmente.

Occorre stabilire un'importante distinzione tra i tipi di sanzioni previste dagli Stati membri. Nella maggior parte degli Stati membri, per la mancata osservanza del regolamento sono disposte (in genere dall'autorità competente per l'aviazione civile) sanzioni di natura amministrativa impugnabili dinanzi a un tribunale civile. Fanno eccezione la Danimarca, il Belgio e il Regno Unito, dove le sanzioni sono di tipo penale e l'intensità delle prove richieste è quindi più elevata. In Belgio, in caso di inosservanza del regolamento, la legge prevede anche la possibilità di una pena detentiva fino a un anno per il personale delle compagnie aeree chiamate in causa.

7. CONSEQUENZE DELL'ANALISI

È incontestabile che, a oltre due anni dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 261/2004, sono stati compiuti dei progressi, ma sono comunque necessari notevoli miglioramenti per giungere a una maggiore coerenza nell'osservanza delle norme da parte delle compagnie aeree e nella loro applicazione da parte degli Stati membri. Contrariamente al passato, i passeggeri lasciati a terra oggi hanno diritti specifici, ma troppo spesso si trovano in una posizione di debolezza rispetto alle compagnie aeree.

Per realizzare tali miglioramenti, la Commissione ritiene necessario intervenire su vari aspetti.

7.1. Migliorare l'applicazione

L'applicazione del regolamento può essere migliorata in vari modi.

La Commissione deve intensificare la collaborazione con gli ONA e favorire la collaborazione tra di essi onde garantire un livello adeguato di servizio ai cittadini e una maggiore efficienza generale del sistema. In una fase successiva, la collaborazione tra gli ONA potrebbe assumere la forma di un "codice di buone prassi" che affronti gli aspetti non disciplinati dal regolamento, quali: i tempi per la presentazione delle denunce da parte dei passeggeri e per le risposte degli ONA, le condizioni per il trasferimento dei fascicoli relativi alle denunce da un organismo nazionale all'altro, le lingue accettabili per le denunce così trasferite e il miglioramento della qualità delle statistiche.

La Commissione ha la facoltà di avviare procedimenti di infrazione contro gli Stati membri nei quali l'applicazione risulta carente con conseguente possibilità di distorsioni della concorrenza tra le compagnie aeree.

7.2. Chiarire l'interpretazione di determinati aspetti del regolamento

La Commissione si adopererà per chiarire gli aspetti del regolamento che lo richiedono, in special modo quelli che hanno determinato difficoltà di applicazione.

In particolare, dopo essersi consultata con gli ONA, la Commissione intende pubblicare una comunicazione contenente la sua interpretazione del regolamento: pur non giuridicamente vincolante, un simile documento sarà di notevole utilità per le compagnie aeree, agevolerebbe l'applicazione del regolamento e faciliterebbe ai consumatori la comprensione dei loro diritti.

7.3. Fare chiarezza su ritardi e cancellazioni

Attualmente i passeggeri, gli ONA e le stesse compagnie aeree hanno difficoltà a distinguere tra ritardi e cancellazioni e a stabilire, ad esempio, se un ritardo di 24 ore debba essere considerato una cancellazione o un ritardo prolungato. In alcuni casi le compagnie aeree hanno "rinviato" un volo per 48 ore (classificandolo perciò tra i "ritardi"), mentre, in realtà, il volo era stato "cancellato" per problemi tecnici e, così facendo, hanno evitato di soddisfare le richieste di compensazione da parte dei passeggeri.

Sarebbe utile discutere con le compagnie aeree e gli ONA criteri più precisi per distinguere i ritardi dalle cancellazioni. Sarebbe altresì utile migliorare la raccolta dei dati affinché i voli siano classificati in modo chiaro, sia per tutelare i diritti dei passeggeri sia per migliorare il monitoraggio della qualità generale del servizio offerto nel settore.

7.4. Definizione di linee direttrici sulle "circostanze eccezionali"

Il concetto di "circostanze eccezionali" sembra essere fonte di continui conflitti tra i passeggeri, le compagnie aeree e gli ONA. Le denunce relative alla cancellazione dei voli sono circa il 30% del totale e il loro esame assorbe oltre il 70% delle risorse delle autorità nazionali. Attualmente il regolamento non impone una compensazione pecuniaria per i ritardi.

Se gli ONA potessero analizzare nei dettagli un numero significativo di casi, tale analisi potrebbe fornire indicazioni utili per il futuro; purtroppo però, nella maggior parte dei casi, gli ONA non possono esaminare dettagliatamente le denunce ricevute in relazione alle "circostanze eccezionali". A tale riguardo potrebbe essere utile avviare una discussione più approfondita con gli ONA e tutte le parti interessate e in base ai suoi risultati la Commissione valuterà l'opportunità di emanare, in una forma appropriata, linee direttrici di massima almeno in relazione all'interpretazione del concetto di "circostanze eccezionali".

7.5. Potenziare il ruolo degli ONA

Dati gli sviluppi registrati in tema di diritti dei passeggeri per altri modi di trasporto¹⁴ sarebbe troppo dispendioso istituire diversi ONA a tutela dei diritti riconosciuti ai passeggeri nei vari settori. I centri europei per i consumatori (*European Consumer Centres - ECC*)¹⁵, che esaminano già le denunce di natura transfrontaliera, quelle cioè relative a viaggi che toccano più Stati, potrebbero essere una fonte di ispirazione per l'attività quotidiana degli ONA. Una struttura di questo tipo potrebbe inoltre centralizzare le denunce, garantendone così un esame armonizzato ed evitando i conflitti di interessi; tale impostazione faciliterebbe inoltre la raccolta dei dati statistici e il loro monitoraggio, che sarebbero effettuati in maniera centralizzata, rafforzando ulteriormente una tutela orizzontale e armonizzata dei diritti dei passeggeri per tutti i modi di trasporto.

In caso di violazione del nuovo regolamento, il centro europeo per i consumatori investito della denuncia potrebbe inoltrare la medesima alla competente autorità per l'aviazione civile o al ministero competente a livello nazionale per l'avvio di un procedimento giudiziario nei confronti del vettore aereo.

8. CONCLUSIONI OPERATIVE

Le difficoltà sorte nell'applicazione pratica del regolamento sono dovute a due ragioni principali:

- l'imprecisione del testo del regolamento su alcuni aspetti;
- l'applicazione carente in alcuni Stati membri.

– Chiarimento delle disposizioni

La Commissione continuerà a discutere con gli ONA e con tutte le parti interessate riguardo all'applicazione concreta di concetti che sono attualmente fonte di conflitti, come le "circostanze eccezionali" e il diritto al riavviamento.

– Registrazione più chiara delle cancellazioni e dei ritardi

La Commissione discuterà con il settore e con gli ONA come migliorare la raccolta delle informazioni relative ai voli (effettuati in orario, in ritardo o cancellati) e la loro trasmissione agli ONA onde disporre di basi più solide per valutare la fondatezza dei reclami presentati dai passeggeri a norma del regolamento e migliorare l'accuratezza dei dati sulla qualità generale del servizio offerto in questo settore.

– Limiti dell'applicazione da parte degli ONA

La Commissione intensificherà la collaborazione con gli ONA per far fronte alle lacune messe in evidenza. L'obiettivo rimane quello di stabilire modalità per un'applicazione fattiva e armonizzata del regolamento, che dia risultati concreti per i consumatori in tutta l'Unione europea.

¹⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Rafforzare i diritti dei passeggeri nell'Unione europea, COM(2005) 46 del 16.2.2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm (DG SANCO).

Nei prossimi **sei mesi**¹⁶ la Commissione organizzerà tutte le riunioni necessarie con gli ONA per potenziare e rendere più stringenti le procedure di applicazione.

La Commissione esaminerà l'opportunità di **intensificare i procedimenti di infrazione** nei confronti degli Stati membri qualora, dopo tale periodo di sei mesi, le modalità della sua applicazione non risultino effettive e dissuasive come previsto dal regolamento.

– **Integrale applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004**

Nei prossimi sei mesi la Commissione valuterà, negli aeroporti, se le compagnie aeree forniscano ai passeggeri le informazioni, l'assistenza e la compensazione richieste dal regolamento (CE) n. 261/2004; in particolare verificherà la disponibilità degli avvisi presso il banco di accettazione e l'effettiva consegna delle informazioni scritte ai passeggeri lasciati a terra.

– **Miglioramento delle informazioni ai passeggeri**

Per migliorare le informazioni disponibili sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo la Commissione aggiornerà il materiale a disposizione del pubblico prima dell'estate 2007.

– **Eventuale modifica del regolamento (CE) n. 261/2004**

La Commissione ritiene necessario un periodo di stabilità dell'attuale sistema per permettere agli ONA, alle compagnie aeree, agli Stati membri e a se stessa di elaborare un sistema pratico, coerente e comprensibile per l'applicazione del regolamento, in grado di tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

La Commissione lavorerà con tutte le parti interessate per migliorare la chiarezza delle disposizioni, la loro applicazione e i relativi controlli. Solamente se tale collaborazione non darà risultati soddisfacenti essa valuterà l'opportunità di modificare il regolamento (CE) n. 261/2004 allo scopo di garantire il pieno rispetto dei diritti dei passeggeri.

¹⁶ A partire dal giorno dell'adozione della presente comunicazione.