

4.6.2002

I CONTRATTI DELLE COMPAGNIE AEREE CON I PASSEGGERI

**Documento di consultazione della direzione generale
dell'Energia e dei Trasporti,**

in collaborazione con la direzione generale dell'Ambiente,

Commissione europea

PERCHÉ È NATO QUESTO DOCUMENTO
DI CONSULTAZIONE

Nel suo impegno per l'apertura del mercato dei trasporti aerei, la Commissione dà la massima priorità al rafforzamento dei diritti dei passeggeri e per questo sostiene una politica di ampio respiro, basata sia su impegni assunti liberamente dal settore del trasporto aereo per migliorare la qualità del servizio che su legislazione varata dalla Comunità per tutelare gli interessi fondamentali dei passeggeri.

Nella definizione dei rapporti tra compagnie aeree e passeggeri, i contratti rivestono un ruolo di primo piano. In molti settori i contratti fissano i diritti e gli obblighi delle parti, ma nel caso dei trasporti aerei i passeggeri sono la parte debole; sono costretti infatti ad accettare condizioni che non possono discutere e che raramente conoscono, mentre le compagnie, che stabiliscono tali condizioni, sono in posizione di forza. Siamo di fronte a una sperequazione che non favorisce l'equità e la chiarezza dei contratti.

La Commissione ritiene che attraverso la normativa si possano raggiungere due obiettivi. Il primo è garantire che i contratti siano chiari, completi e che i passeggeri non ne ignorino il contenuto. Il secondo è codificare i diritti di chi viaggia, in settori importanti che fino ad oggi sono stati lasciati alla libertà contrattuale, in particolare per quanto riguarda l'assistenza ai disabili. Nella sua comunicazione del 2000 sulla protezione dei passeggeri del trasporto aereo e nel Libro bianco del 2001 sulla politica dei trasporti, la Commissione ha annunciato che intende proporre norme sui contratti di trasporto aereo, così da tutelare chi viaggia pur evitando un'eccessiva regolamentazione del settore.

I contratti delle compagnie aeree e i diritti dei passeggeri sono comunque temi complessi ed esistono opinioni divergenti in merito agli obblighi da istituire in questo ambito. I servizi della Commissione ritengono quindi che la proposta debba essere elaborata in stretta consultazione con tutte le parti interessate. Questo documento di consultazione rappresenta la prima tappa di tale processo. Una volta ricevute le reazioni al documento, i servizi della Commissione invieranno a coloro che avranno risposto una sintesi dei contributi ricevuti e organizzeranno incontri per discutere delle opzioni principali. Dopo questa fase la Commissione preparerà le proprie proposte legislative.

Si invita ad inviare commenti sul documento di consultazione. Saranno disponibili traduzioni in francese, tedesco, italiano e spagnolo che verranno inserite nei seguenti siti web della Commissione:

http://europa.eu.int/comm/transport/themes/air/english/at_en.html

http://europa.eu.int/comm/transport/themes/air/french/at_fr.html

Chi desideri menzionare altri punti non trattati da questo documento, non esiti a farlo. Si prega di inviare i contributi entro il 30 settembre 2002, precisando a quali domande si è risposto.

COME RISPONDERE

Le risposte possono essere inviate per posta a John Wilson, direzione Trasporti aerei, direzione generale dell'Energia e dei Trasporti, DM 24 5/75, Commissione europea, B 1049 Bruxelles, Belgio, oppure per posta elettronica a tren-aircontract@cec.eu.int.

Nella corrispondenza indicare "Consultazione sui contratti delle compagnie aeree" e, se non si tratta del contributo di un singolo, precisare l'organismo di appartenenza specificando la persona di contatto, il recapito postale ed elettronico, il numero di telefono e di fax.

La Commissione pubblicherà i contributi inviati per posta elettronica sui siti web indicati, a meno che non venga esplicitamente vietata la pubblicazione.

I. INTRODUZIONE

1. Nel Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"¹, la Commissione afferma che rafforzare i diritti dei passeggeri costituisce un completamento necessario dell'apertura dei mercati e annuncia nuove iniziative per proteggere più efficacemente i passeggeri del trasporto aereo, **in particolare una proposta in materia di contratti tra le compagnie aeree e i loro passeggeri**, proposta che rappresenta il tema di questo documento di consultazione. Il Libro bianco sottolinea inoltre che questa iniziativa si colloca nel quadro di un'azione politica più ampia. Rafforzare i diritti dei passeggeri del trasporto aereo è solo il primo passo; quello successivo consiste nel garantire analoga tutela ai passeggeri degli altri modi di trasporto.

2. Un altro elemento essenziale della politica comunitaria sulla protezione dei consumatori è garantire il giusto equilibrio delle condizioni contrattuali. La legislazione in vigore contiene già numerose norme sulla conclusione e sull'esecuzione dei contratti di consumo (vedere sezione II) ed è possibile che, in futuro, l'equilibrio contrattuale entri a far parte del concetto generale di equità delle transazioni nel mercato interno². Inoltre è allo studio la possibilità di intervenire nuovamente nel campo del diritto contrattuale europeo³. In entrambi i casi la Commissione ha lanciato un dibattito pubblico prima di decidere l'approccio da adottare.

3. Quando i passeggeri prenotano un posto su un volo, il loro rapporto con la compagnia aerea è già in gran parte definito per mezzo di un contratto standard (vedere riquadro alla pagina seguente). I passeggeri non sono liberi di negoziare il contratto stipulato, anzi, addirittura pochi passeggeri sono al corrente della sua stessa esistenza, oltre a non conoscerne i termini, e quindi non sono in grado di verificare che questi siano equi. Il passeggero è la parte debole, mentre la compagnia aerea è in posizione di forza, e offre un contratto standard di cui spesso ha stabilito essa stessa le condizioni. Nel caso dei viaggi "tutto compreso" la situazione è diversa. In quel caso il consumatore conclude un contratto con l'organizzatore o il venditore di un soggiorno turistico, e non con una compagnia aerea (il contratto di trasporto aereo è stipulato piuttosto tra l'organizzatore e il vettore). La direttiva 90/314/CEE sui viaggi "tutto compreso"⁴ sancisce già ampi diritti a favore del consumatore, e quindi il presente documento di consultazione non tratta dei trasporti che fanno parte di un pacchetto, ma solo del trasporto che comporta esclusivamente l'acquisto di un posto a sedere, su un volo di linea o non di linea.

4. Nel caso di voli internazionali, i membri della IATA (*International Air Transport Association*), cioè i vettori che offrono voli internazionali, per le condizioni di trasporto generalmente si servono di un modello raccomandato dall'associazione (vedere riquadro qui sotto). Negli ultimi anni però il modello è stato fortemente criticato e numerose autorità nazionali hanno reclamato modifiche*. Pur essendo vantaggiose per alcuni passeggeri, le iniziative del genere non sono prive di rischi. Esiste infatti il rischio che le autorità nazionali interpretino in maniera divergente la coerenza dei contratti delle compagnie aeree con le norme in materia. Questo potrebbe confondere i passeggeri, rendere più onerose le operazioni internazionali e nuocere al completamento del mercato interno.

I CONTRATTI DELLE COMPAGNIE AEREE

La forma del contratto di viaggio che comporta solo la vendita di un posto a sedere è piuttosto complessa. Malgrado si tratti di un singolo contratto, generalmente ne fanno parte numerosi documenti. Per quanto riguarda i servizi di linea internazionali, rivestono particolare importanza le risoluzioni e le raccomandazioni della IATA (*International Air Transport Association*), nonostante questa sia un'associazione di rappresentanza delle compagnie aeree che forniscono servizi di linea internazionali e non un organismo di regolamentazione.

Il primo elemento di un contratto per un volo di linea internazionale è costituito dal biglietto, o dal documento di conferma nel caso di biglietteria elettronica (ricevuta dell'itinerario). Si tratta di un documento che riporta le condizioni relative al volo, come l'identità della compagnia aerea; quella del passeggero; origine, destinazione, classe, data, ora e numero del volo; la tariffa, le tasse e i diritti; lo stato della prenotazione; le restrizioni, ad esempio per il cambio della prenotazione; la quantità di bagaglio consentita senza sovrapprezzo. Il biglietto proposto dalla IATA viene ampiamente utilizzato.

Ci sono poi altri documenti che contengono condizioni contrattuali più generali e non valide solo per un determinato volo. Per quanto riguarda i voli internazionali, i membri della IATA si sono impegnati a rispettare la risoluzione 724 sui biglietti per i passeggeri, avvisi e condizioni contrattuali. Gli avvisi riguardano limitazioni di responsabilità, overbooking, informazioni su tasse e diritti d'uso e su una serie di norme nazionali. Le condizioni contrattuali comprendono alcuni articoli e un riferimento alle disposizioni del biglietto stesso, le tariffe del vettore e le condizioni generali di trasporto (gli avvisi e le condizioni contrattuali sono allegati al biglietto).

* Nel 1997 i servizi della Commissione, che avevano richiesto uno studio su tale modello per accertarne la conformità con la direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori⁵, hanno raccomandato una serie di modifiche. L'anno seguente anche un gruppo di esperti degli Stati membri è arrivato alla conclusione che erano necessari alcuni cambiamenti. In seguito, dopo una protesta da parte dell'*Air Transport Users Council*, l'*Office of Fair Trading* del Regno Unito ha concordato con la IATA una nuova versione con numerose migliorie a favore dei passeggeri. Nel 2000 l'associazione ha adottato il nuovo testo, che tuttavia non è ancora entrato in vigore. Nel 2001 gli *ombudsman* per i consumatori di Danimarca, Svezia e Norvegia hanno analizzato la nuova bozza e hanno concluso che, sebbene il testo fosse migliore del precedente, alcuni articoli erano in contrasto con la normativa nazionale. Hanno quindi chiesto alla SAS di modificare il suo contratto tipo, basato sull'RP 1724, per eliminare le incongruenze. Anche l'*ombudsman* finlandese ha sollevato il problema dell'equità dei contratti delle compagnie aeree.

Per quanto riguarda le condizioni generali di trasporto, i membri della IATA generalmente si servono di un modello per i voli internazionali, noto come "*Recommended Practice 1724 on General Conditions of Carriage (Passenger and Baggage)*", anche se non sono obbligati a farlo. Negli ultimi anni la IATA ha modificato ripetutamente la RP 1724 in senso favorevole ai passeggeri. Purtroppo le versioni più recenti, compresa quella adottata nel 2000, sono ancora in attesa del nulla osta dell'autorità statunitense per la concorrenza; la raccomandazione attualmente in vigore risale quindi al 1997 e non comprende le modifiche a favore dei passeggeri. Sembra tuttavia che alcune compagnie aeree utilizzino già modelli più recenti.

I membri della IATA di regola applicano queste condizioni contrattuali e di trasporto anche ai voli interni, e non solo a quelli internazionali. I contratti contengono di norma disposizioni relative ai viaggi "tutto compreso" e quindi si applicano anche ai voli charter.

La normativa comunitaria in materia disciplina la responsabilità dei vettori comunitari per i danni che derivano da morte o lesioni, da ritardi o da errore nel trasferimento dei bagagli, nonché il negato imbarco da parte di qualsiasi vettore in qualsiasi aeroporto della Comunità (vedere sezione II).

5. Ad ogni modo, nonostante i miglioramenti apportativi siano importanti le raccomandazioni dalla IATA, non sono ancora sufficienti. L'obiettivo principale è sicuramente eliminare i termini iniqui dai contratti. Si tratta di una condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire un livello elevato di tutela per chi viaggia. Va inoltre sottolineato che le compagnie aeree, membri dell'associazione compresi, non si attengono necessariamente al modello IATA*.

6. Questi fattori hanno indotto la Commissione ad annunciare, nella comunicazione del 21 giugno 2000⁵, un vasto programma per migliorare la tutela dei passeggeri dei trasporti aerei. Il primo elemento dell'iniziativa è di ordine legislativo e comprende una proposta in materia di contratti, con la quale la Commissione intende perseguire un triplice obiettivo: garantire che i contratti siano chiari, completi e noti ai passeggeri, porre in essere nuovi diritti in settori finora lasciati alla libertà contrattuale e codificare diritti per i passeggeri a mobilità ridotta, in particolare per i disabili.

7. Il secondo obiettivo della comunicazione era quello di promuovere impegni di natura volontaristica, assunti dalle compagnie aeree e dagli aeroporti per migliorare i servizi ai passeggeri. Su iniziativa della Commissione, nel quadro del dialogo tra l'Unione europea e la *European Civil Aviation Conference* (Conferenza europea per l'aviazione civile, ECAC) sono stati elaborati i pertinenti testi e il 10 maggio 2001 le associazioni di rappresentanza delle compagnie aeree e degli aeroporti europei ne hanno raccomandato l'adozione ai loro membri. Da allora numerose compagnie aeree ed aeroporti hanno dato la loro adesione e hanno iniziato gradualmente ad attuare gli impegni a partire dal febbraio 2002⁶. Gli impegni per il servizio ai passeggeri potrebbero migliorare

* Il modello della IATA è oggetto di una raccomandazione, che i membri possono scegliere di non adottare integralmente, e che è stata prevista solo per il trasporto internazionale (anche se nella prassi può avere applicazione più vasta, vedere nel riquadro). Inoltre, le compagnie che non appartengono alla IATA, come i vettori turistici e a basso costo, non tengono necessariamente conto delle raccomandazioni dell'associazione. Gli operatori turistici che organizzano voli charter spesso inseriscono elementi del modello della IATA nei contratti, ma alcuni vettori a basso costo esercitano la loro libertà di redigere contratti privilegiando i propri interessi.

notevolmente la qualità del servizio e il trattamento nei confronti di chi viaggia, se la maggioranza delle compagnie aeree ed aeroporti li sottoscrivesse e li osservasse, e se fosse introdotto un sistema di sorveglianza. Se queste condizioni fossero rispettate, in linea di principio la Comunità non avrebbe motivo di introdurre norme sulle materie disciplinate dagli impegni, con l'eccezione dell'assistenza ai passeggeri a mobilità ridotta, in particolare ai disabili. Si tratta infatti di un tema talmente importante che i diritti devono essere fissati per legge.

8. Dieci anni fa la Comunità ha introdotto per la prima volta una misura normativa per la protezione dei passeggeri del trasporto aereo, un regolamento sulla compensazione per negato imbarco⁷. Il trasporto aereo è stata la prima area di intervento perché in tale settore la realizzazione del mercato interno è iniziata prima che per le altre forme di trasporto ed ha compiuto progressi più rapidi, e la creazione di diritti per i passeggeri era un corollario irrinunciabile della liberalizzazione. Un'altra ragione per cui ci si è inizialmente concentrati sul trasporto aereo è che una grande percentuale del trasporto aereo è di tipo transfrontaliero, e per una protezione efficace di chi viaggia sono necessarie regole uniformi, in maniera che i viaggiatori godano degli stessi diritti in tutta la Comunità e le compagnie aeree seguano le stesse regole.

9. Ciò non significa che la protezione dei passeggeri dovrebbe essere limitata al trasporto aereo, anzi. Nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti la Commissione ha sottolineato che nel prossimo futuro è sua intenzione elaborare una politica sui diritti degli utenti che non riguarderà solo il trasporto aereo ma anche gli altri modi di trasporto. Nella recente comunicazione su uno spazio ferroviario europeo integrato⁸, la Commissione ha già annunciato che nel 2003 proporrà un regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale e che parallelamente appoggerà iniziative su base volontaristica degli operatori ferroviari per l'elaborazione di una carta sulla qualità del servizio. Inoltre gran parte del trasporto di passeggeri, sia ferroviario che per metropolitana, tram o autobus, si colloca nel contesto di obblighi di servizio pubblico. La Commissione ha proposto un nuovo approccio che combini l'apertura del mercato con garanzie di trasparenza, qualità e servizio pubblico⁹.

10. Il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale hanno espresso il loro sostegno a favore di un'iniziativa in materia di contratti delle compagnie aeree. La Commissione intende quindi procedere in questo senso. Il presente documento di consultazione tratta dei settori in cui la Comunità potrebbe decidere di istituire dei diritti. Questo non significa che la Comunità debba legiferare in tutti questi settori. Il documento solleva piuttosto l'interrogativo di quali diritti debba istituire la Comunità.

II. ALCUNI CHIARIMENTI

11. Oltre a godere di diritti, i passeggeri sono anche sottoposti ad obblighi. Per evitare di ritardare i voli, ad esempio, devono rispettare gli orari previsti per il check-in e l'imbarco. Non devono creare pericoli per l'integrità fisica e la salute dei passeggeri e dell'equipaggio, né minacce per la sicurezza. Non devono aggredire, turbare o disturbare gli altri passeggeri. Le compagnie aeree sono ben consapevoli di questi rischi, e nei loro contratti si riservano il diritto di rifiutare di trasportare passeggeri che si siano già comportati in maniera inaccettabile o che possano farlo, a loro ragionevole giudizio. Le compagnie rivendicano anche il diritto di rifiutare il trasporto di bagagli potenzialmente pericolosi e di ispezionare passeggeri o bagagli per motivi di sicurezza. I servizi della Commissione ritengono che tali termini contrattuali siano indispensabili per la sicurezza

e intendono lasciare alle compagnie aeree la libertà di stabilire condizioni di questo tipo, che considerano un completamento delle norme comunitarie sulla sicurezza dei trasporti aerei attualmente in vigore o in corso di elaborazione.

12. Pur proteggendo i passeggeri, la Comunità dovrebbe evitare di regolamentare eccessivamente il settore. La normativa deve stabilire obblighi di informazione che rendano i contratti chiari, completi e facilmente accessibili, deve istituire determinati diritti per bilanciare meglio gli interessi dei passeggeri e delle compagnie, e precisare quali siano i diritti delle persone a mobilità ridotta, ma deve anche lasciare un margine di libertà contrattuale sufficiente per non provocare distorsioni della concorrenza. Dovrebbe disciplinare alcuni aspetti del rapporto tra vettori aerei e passeggeri ma consentire alle compagnie aeree di fissare condizioni supplementari, purché eque. Il testo non dovrebbe essere troppo prescrittivo, né trattare necessariamente tutti gli argomenti toccati in questo documento.

13. Nei prossimi anni i paesi terzi valuteranno forse l'opportunità di introdurre norme in materia di contratti delle compagnie aeree per gli stessi motivi che hanno indotto la Comunità a farlo. In questo caso è possibile che la complessità e l'incertezza create da una molteplicità di diritti renda più difficile garantire una protezione efficace dei passeggeri. I vettori con una rete di tratte internazionali potrebbero trovarsi di fronte a una selva di requisiti contrastanti e dover affrontare una gestione più onerosa delle loro operazioni. La frammentazione della normativa potrebbe provocare anche disaccordi tra gli Stati sull'applicazione extraterritoriale delle disposizioni. La Comunità europea e gli Stati membri hanno quindi proposto alla 33^a assemblea dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) di esaminare l'opportunità di armonizzare i requisiti minimi per i contratti delle compagnie aeree. L'assemblea è giunta alla conclusione che l'ICAO deve continuare a sorvegliare l'evoluzione della situazione e a preoccuparsi degli interessi dei consumatori. La Comunità, tuttavia, non può aspettare che si concludano i lavori dell'ICAO per rafforzare la protezione dei passeggeri, e la legislazione potrebbe fungere da orientamento per le iniziative su scala mondiale.

14. Il rapporto tra le compagnie aeree e i passeggeri non verrebbe regolamentato solo con la normativa sui contratti e i diritti dei passeggeri, ma continuerebbero ad essere applicabili anche le altre disposizioni comunitarie ed internazionali. Alcune di queste sono specifiche per i trasporti aerei, come il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti¹⁰ e il nuovo regolamento di modifica (CE) n. 889/2002¹¹, il cui scopo principale è allineare la normativa comunitaria con la Convenzione di Montreal¹², per quanto riguarda la responsabilità per i danni che derivano da morte o lesioni, da ritardi o da errore nel trasferimento dei bagagli. I regolamenti si applicano esclusivamente ai vettori della Comunità; gli altri sono ancora sottoposti alla Convenzione di Varsavia¹³ e passeranno sotto il regime della Convenzione di Montreal quando questa entrerà in vigore nei loro Stati di stabilimento.

15. La normativa specifica per il trasporto aereo disciplina anche la materia del negato imbarco. Nel dicembre 2001 la Commissione ha adottato la proposta di un nuovo regolamento che sostituisca il regolamento (CEE) n. 295/91¹⁴. Oltre a garantire una migliore protezione ai passeggeri in caso di negato imbarco, il nuovo regolamento stabilirebbe diritti simili per i passeggeri il cui volo è stato cancellato per responsabilità del vettore, e creerebbe diritti minimi per chi deve subire ritardi prolungati. Le misure previste non riguarderebbero solo i passeggeri dei voli di linea, ma anche quelli dei voli charter. Questa è la ragione per cui il presente documento di consultazione non tratta di

responsabilità dei vettori per danni, né di problemi dovuti a negato imbarco, cancellazione o ritardo dei voli.

16. Esistono altre norme che proteggono i consumatori in generale, come la direttiva 93/314/CEE sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori¹⁵, la direttiva 97/7/CE in materia di contratti a distanza¹⁶, la direttiva 98/6/CE in materia di indicazione dei prezzi¹⁷, la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico¹⁸, la direttiva 95/46/CE sul trattamento dei dati personali¹⁹, la direttiva 84/450/CEE, modificata con direttiva 97/55/CE, in materia di pubblicità ingannevole²⁰. I contratti delle compagnie aeree rimarrebbero disciplinati da queste direttive, se rientrano nei loro rispettivi campi di applicazione, e la direttiva 90/314/CEE continuerebbe a proteggere i consumatori che acquistano viaggi, vacanze o itinerari "tutto compreso".

III. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA

A. Campo di applicazione generale

17. Per quanto riguarda la legge applicabile, il punto di riferimento è la Convenzione CE sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (la Convenzione di Roma del 1980). In mancanza di scelta delle parti, l'articolo 4 stabilisce che il contratto è regolato dalla legge del paese col quale presenta il collegamento più stretto; seguendo le presunzioni della Convenzione, nella maggior parte dei casi ciò significa il paese in cui è stabilito chi fornisce il servizio. Nel caso del trasporto aereo, quindi, i contratti stipulati dai vettori stabiliti nello Stato X sarebbero regolati dalla legge di quello Stato mentre i contratti stipulati dai vettori comunitari sarebbero regolati dal diritto comunitario. Ciò fa supporre che il campo di applicazione della normativa comunitaria sarebbe costituito dai contratti stipulati dai vettori comunitari, indipendentemente dal luogo di conclusione del contratto e dall'origine e dalla destinazione del volo. Il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti e il regolamento di modifica (CE) n. 889/2002 si applicano ai vettori della Comunità.

18. Resta da chiedersi se in questo modo ai consumatori della Comunità verrebbe garantita una protezione sufficiente, dal momento che in pratica la normativa non si applicherebbe ai voli di vettori dei paesi terzi da e per il territorio comunitario. Per concentrare meglio la normativa sulla protezione di coloro che risiedono nella Comunità si potrebbe estendere il suo campo di applicazione ai contratti di trasporto aereo stipulati nella Comunità, indipendentemente dalla nazionalità del vettore o dall'origine o dalla destinazione del volo. Questo sarebbe coerente con una buona parte della normativa della Comunità a tutela dei consumatori, tendenzialmente applicabile alle transazioni effettuate nel suo territorio. Ad esempio, la direttiva 90/314/CEE sui viaggi "tutto compreso" stabilisce: "La presente direttiva ha lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti i viaggi, le vacanze e i giri turistici «tutto compreso» venduti o offerti in vendita nel territorio della Comunità." Lo sviluppo del commercio elettronico e dei contratti a distanza, tuttavia, rende sempre più arduo decidere se un contratto sia stato concluso nel territorio comunitario. La normativa comunitaria sui contratti delle compagnie aeree potrebbe quindi essere applicabile ai contratti stipulati con quei vettori aerei che esercitano attività commerciali o professionali nello Stato membro in cui il passeggero ha il domicilio o che dirigono in qualunque modo la loro attività verso tale Stato membro.

19. Occorre però tenere conto della possibilità di un effetto di extraterritorialità. Un atto normativo comunitario che imponesse obblighi nei confronti dei vettori dei paesi terzi o che avesse ripercussioni sui contratti conclusi nel loro territorio nazionale potrebbe dare l'impressione di avere effetti extraterritoriali. Se il paese terzo disponesse di leggi nelle stesse materie, i vettori si troverebbero a dover osservare contemporaneamente due tipi di obblighi. Gli organi giurisdizionali di paesi diversi potrebbero pronunciarsi sulla base delle rispettive norme nazionali o regionali, e le divergenze farebbero venir meno la certezza del diritto. Inoltre un paese terzo, dotato o meno una normativa equivalente, potrebbe avere forti obiezioni all'applicazione extraterritoriale di norme straniere, obiezioni che avrebbe anche la Comunità in circostanze simili.

20. A breve termine, è indispensabile realizzare il giusto equilibrio tra la protezione dei passeggeri e la necessità di evitare effetti di extraterritorialità. Questo documento si interroga sulle migliori modalità per raggiungere tale obiettivo. A lungo termine la soluzione migliore consiste nel ravvicinamento delle norme sui contratti delle compagnie aeree, come la Comunità ha proposto in sede ICAO (vedere sezione II).

21. Problema diverso è il possibile impatto del diritto comunitario sulla competitività dei vettori comunitari in mancanza di un'armonizzazione internazionale. Se nel campo di applicazione della normativa rientrassero i contratti dei vettori comunitari, questi potrebbero essere obbligati ad affrontare responsabilità maggiori delle compagnie aeree dei paesi terzi. Lo svantaggio di un onere del genere, però, deve essere confrontato con i benefici per i passeggeri e i vantaggi dal punto di vista della certezza del diritto.

La normativa comunitaria si dovrebbe applicare:

- ai contratti stipulati dai vettori comunitari oppure
- ai contratti per il trasporto aereo stipulati nella Comunità, o ai contratti con i vettori aerei che esercitano le proprie attività nello Stato membro in cui risiede il passeggero?

B. Code sharing

22. Si parla di "*code sharing*" quando il biglietto reca il codice della compagnia aerea con la quale il passeggero conclude il contratto, ma è un'altra compagnia ad effettuare il volo. Questa prassi consente al vettore di offrire ai clienti una gamma di servizi più ampia di quella che potrebbe fornire se ogni vettore effettuasse autonomamente tutti i propri voli. In questo caso, dell'esecuzione del contratto dovrebbe rispondere il vettore contraente o il vettore effettivo, e si dovrebbero applicare le condizioni di quale dei due? La RP 1724 non risolve questo punto, ma l'impegno volontario assunto dalle compagnie aeree dichiara che il passeggero ha concluso il contratto con la compagnia aerea contraente. Molti vettori sottoscrivono l'impegno volontario, ma non tutti, e pertanto si pone l'interrogativo se lasciare che siano le compagnie aeree a decidere in materia o se dovrebbe intervenire il diritto comunitario.

23. Se la Comunità decidesse di introdurre norme sul *code sharing*, potrebbe farlo in due modi. Il primo sarebbe attribuire la responsabilità dell'esecuzione del contratto al vettore contraente. Il vantaggio starebbe nella semplicità, dal momento che i passeggeri avrebbero solo un contratto e una serie di condizioni. Il secondo sarebbe attribuire la responsabilità congiuntamente al vettore contraente e a quello effettivo, a ciascuno secondo le sue condizioni, il primo per l'intero trasporto e il secondo esclusivamente per la parte che effettua. Quest'ultimo approccio sarebbe conforme alla Convenzione di

Montreal, di cui il diritto comunitario sta attualmente recependo le regole in materia di responsabilità (vedere sezione II). Il vantaggio sarebbe che la normativa in materia di responsabilità e quella in materia di contratti seguirebbero lo stesso principio. I possibili inconvenienti starebbero nella coesistenza di due gruppi di condizioni contrattuali e in secondo luogo nella responsabilità congiunta per l'esecuzione dei contratti; questi fattori potrebbero creare complicazioni e incertezza giuridica.

In regime di *code sharing*, la responsabilità per l'esecuzione dei contratti dovrebbe essere decisa dalle compagnie aeree o stabilita dal diritto comunitario?

Se fosse la normativa comunitaria a stabilirla, si dovrebbe prevedere che:

- il vettore contraente sarebbe unico responsabile per l'esecuzione del contratto, oppure
- il vettore contraente e il vettore effettivo sarebbero responsabili congiuntamente, il primo per l'intero trasporto e il secondo esclusivamente per la parte che effettua?

24. Infine, in regime di *code sharing* a quale dei due vettori i passeggeri dovrebbero indirizzare eventuali reclami? Attenendosi alla prima possibilità (vedere sopra), sarebbe logico prevedere che sia il vettore contraente a rispondere dei reclami. Scegliendo invece la seconda, il passeggero potrebbe indirizzare le proprie rimostranze sia al vettore contraente che a quello effettivo (il problema dell'inadempienza verrebbe risolto dai due vettori tra loro). Tale approccio sarebbe coerente con la Convenzione di Montreal in base alla quale i reclami possono essere inviati sia al vettore contraente che a quello effettivo.

C. Competenza giurisdizionale

25. Nel caso di disaccordo sull'esecuzione del contratto sorge il quesito della legge e del foro applicabili. Il regolamento (CE) n. 44/2001 sulla competenza giurisdizionale e sull'esecuzione delle decisioni²¹ stabilisce la regola generale che chi è domiciliato in uno Stato membro è perseguibile dai tribunali di tale Stato. Nel caso di contratti per la prestazione di servizi, tuttavia, la persona domiciliata in uno Stato membro può essere perseguita dai tribunali dello Stato in cui i servizi sono stati o avrebbero dovuto essere prestati. Nonostante ciò, può risultare particolarmente complicato e arduo convenire in giudizio una compagnia aerea, dal momento che possono sussistere dubbi sul luogo in cui viene prestato il servizio e che la destinazione o la residenza del passeggero può trovarsi in un altro Stato membro o al di fuori della Comunità.

26. La Convenzione di Montreal rende più facile il ricorso agli organi giurisdizionali, perché lascia all'attore la possibilità di scegliere tra diversi fori. L'azione per il risarcimento del danno può essere promossa "o davanti al tribunale del domicilio del vettore o della sede principale della sua attività o del luogo in cui esso possiede una filiale che ha provveduto a stipulare il contratto, o davanti al tribunale del luogo di destinazione." In caso di danno derivante dalla morte o dalla lesione del passeggero, l'azione di risarcimento può essere promossa nel territorio dello Stato nel quale al momento dell'incidente il passeggero ha la sua residenza principale e permanente. Quindi, quando entreranno in vigore le norme di Montreal (vedere sezione II), la Comunità disporrà di regole specifiche sulla giurisdizione applicabile nelle materie disciplinate dalla Convenzione. Resta il problema della giurisdizione nelle aree regolate non dalla Convenzione ma dalla normativa comunitaria sui contratti delle compagnie aeree.

La normativa comunitaria dovrebbe precisare la competenza giurisdizionale per le azioni che riguardano i contratti delle compagnie aeree? E in caso di risposta affermativa, dovrebbe rifarsi alla Convenzione di Montreal?

IV. INFORMAZIONI SULLE CONDIZIONI CONTRATTUALI

27. Prima di concludere un contratto, i passeggeri devono ottenere informazioni adeguate, in maniera da poter decidere con cognizione di causa. I contratti e le condizioni che li accompagnano devono essere chiari, comprensibili e facilmente accessibili affinché i passeggeri siano a conoscenza dei loro diritti ed obblighi. Devono disciplinare tutte le materie importanti per i passeggeri e le compagnie aeree, così che entrambi godano di una situazione di certezza del diritto.

A. Informazioni precontrattuali

28. Prima di concludere un contratto, i passeggeri devono ricevere informazioni che consentono loro di operare scelte consapevoli. Il codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione²² impone agli agenti di fornire determinate informazioni ed attribuisce ai passeggeri il diritto a una stampa della schermata o all'accesso ad un altro display, e stabilisce regole per una chiara ed equa visualizzazione delle informazioni sullo schermo. La direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico stabilisce che, prima dell'inoltro dell'ordine, ai potenziali acquirenti vengano fornite determinate informazioni. Nel quadro dell'impegno volontario a favore del servizio ai passeggeri aerei (vedere paragrafo 7), all'atto della prenotazione le compagnie aeree firmatarie dovrebbero fornire ai passeggeri le informazioni riassunte all'allegato 1.

I passeggeri ricevono sufficienti informazioni nella fase precontrattuale?

B. Il contenuto del contratto

29. Tutti gli aspetti importanti del rapporto tra la compagnia aerea e i passeggeri devono essere disciplinati dai contratti o dalla legislazione; per garantire questo, è necessario che la normativa comunitaria stabilisca le materie che i contratti devono necessariamente disciplinare. L'allegato 2 di questo documento suggerisce quali condizioni dovrebbero figurare nei biglietti o i documenti di conferma in base alla prassi vigente. L'allegato 3 propone le materie che dovrebbero essere trattate nelle condizioni generali; si tratta di un elenco che segue in gran parte i contenuti della risoluzione RP 1724 della IATA. Per quanto riguarda la responsabilità per morte o lesioni, ritardo o errore nel trasferimento dei bagagli, il regolamento (CE) n. 889/2002 impone ai vettori di fornire le informazioni generali al punto di vendita e a mettere al corrente direttamente i passeggeri delle limitazioni di responsabilità applicabili al volo da loro scelto. Questo documento di consultazione quindi non tocca il tema delle informazioni sulla responsabilità.

La normativa comunitaria dovrebbe stabilire l'obbligo che i contratti disciplinino gli argomenti citati negli allegati 2 e 3?

Dovrebbe stabilire l'obbligo che trattino di altri argomenti?

C. Lingua del contratto

30. I contratti devono essere facili da comprendere e privi di ambiguità. La direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori all'articolo 5 dispone che: "Nel caso di contratti di cui tutte le clausole o talune clausole siano proposte al consumatore per iscritto, tali clausole devono essere sempre redatte in modo chiaro e comprensibile. In caso di dubbio sul senso di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore." Quest'obbligo è quindi già applicabile ai contratti di trasporto aereo stipulati nella Comunità, anche se potrebbe essere ribadito per ragioni di trasparenza. Tuttavia, se il campo di applicazione della normativa non comprendesse questi contratti ma quelli stipulati dai vettori comunitari (vedere sezione III A), sarebbe opportuno introdurre l'obbligo della chiarezza.

La normativa comunitaria dovrebbe stabilire che i contratti siano redatti con un linguaggio chiaro e comprensibile e che, in caso di ambiguità di un termine, prevalga l'interpretazione più favorevole al passeggero?

D. L'accessibilità del contratto

31. Per effettuare il viaggio il passeggero deve ricevere conferma delle condizioni specifiche al suo volo; occorre anche che gli sia garantito un facile accesso alle condizioni generali dei vettori per prendere conoscenza dei suoi diritti e dei suoi obblighi. La direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico prescrive già che le clausole e le condizioni generali del contratto debbano essere presentate in una forma che permetta di memorizzarle e riprodurle (articolo 10, paragrafo 3). La normativa comunitaria deve creare il giusto equilibrio: i passeggeri devono ricevere le informazioni, ma non esserne sommersi.

La normativa comunitaria dovrebbe obbligare le compagnie aeree:

- dare conferma scritta ai passeggeri delle condizioni specifiche al loro volo prima della partenza?
- a mettere a disposizione le loro condizioni generali nei punti di vendita, compresi i siti web?

In che misura deve precisare le modalità per farlo?

32. I vettori si riservano il diritto di riscuotere diritti amministrativi per vari servizi, come la sostituzione dei biglietti smarriti o danneggiati, o il pagamento di un rimborso in determinate circostanze. In questi casi la compagnia aerea ha un margine di discrezionalità eccessivo e non è garantita la trasparenza. La soluzione potrebbe consistere nell'obbligare i vettori ad esporre nei punti di vendita listini delle tariffe per i diversi servizi amministrativi.

La normativa comunitaria dovrebbe obbligare i vettori ad esporre nei punti di vendita listini delle tariffe per i diversi servizi amministrativi offerti?

V. EQUILIBRIO DEI DIRITTI

33. Oltre a garantire la chiarezza e l'accessibilità dei contratti, la normativa comunitaria deve creare diritti a favore dei passeggeri in settori importanti che attualmente vengono lasciati alla libertà contrattuale. Ciò significa introdurre norme sui temi principali,

lasciando che siano i contraenti a disciplinare gli altri. Le sezioni seguenti trattano dei diritti e degli obblighi che la Commissione ritiene possano formare oggetto di un'apposita normativa.

La Comunità dovrebbe creare altri diritti non menzionati in questo documento?

A. Le parti contraenti

34. Generalmente si ritiene che la persona con cui la compagnia aerea ha stipulato il contratto sia il passeggero il cui nome è scritto sul biglietto, e la risoluzione RP 1724 della IATA si esprime in questi termini (vedere riquadro nell'introduzione). Questo non comporta difficoltà se il passeggero e l'acquirente del biglietto sono la stessa persona, ma è possibile che non lo siano, dal momento che può accadere che ad acquistare il biglietto sia una società o un'amministrazione per un dipendente o un individuo per un familiare. Attualmente, l'acquirente acquista a beneficio di un terzo, nonostante egli stesso possa avere un interesse in determinati articoli del contratto, come quelli su tariffe, diritti e tasse, sulla validità del biglietto, su trasferibilità e rimborsi. Gli altri articoli riguardano solo il passeggero, come quelli relativi al check-in e all'imbarco, al negato imbarco, ai bagagli e al comportamento a bordo dell'aeromobile.

La prassi vigente relativa alle parti contraenti è accettabile oppure la normativa comunitaria dovrebbe creare diritti per l'acquirente di un biglietto, se questo non è il passeggero?

B. Orari

35. **Cambiamento di orario dopo l'emissione del biglietto.** Le compagnie aeree di regola si riservano il diritto di modificare l'orario previsto per il volo, anche dopo il pagamento e l'emissione del biglietto. Ciò consente ai vettori di avere una grande flessibilità, ad esempio per adattarsi rapidamente alle oscillazioni della domanda o ad eventi al di fuori del loro controllo. Nelle versioni più recenti la RP 1724 prevede che quando si verifica un cambiamento significativo dell'orario ai passeggeri viene offerto un rimborso o un volo alternativo, ma alle compagnie aeree rimane un grande margine di discrezionalità; ad esempio, sono le stesse compagnie a decidere quando un cambiamento di orario è significativo. Di conseguenza, quando questo non avviene ai passeggeri non vengono garantiti né l'esecuzione del contratto, né diritti chiari.

La normativa comunitaria dovrebbe stabilire che i passeggeri hanno diritto a un rimborso o un volo alternativo per loro accettabile, ogni volta che un vettore modifica l'orario di un volo dopo l'emissione del biglietto?

36. **Ritardi e coincidenze perdute.** Quando il vettore non rispetta gli orari di trasporto dei passeggeri, spesso non è responsabile dell'inadempienza del contratto. Accade che i voli subiscano un ritardo, ad esempio a causa delle condizioni atmosferiche, dei problemi di controllo del traffico aereo e di congestione negli aeroporti. Per questo non sarebbe giusto imporre alle compagnie aeree di indennizzare i passeggeri per tutti i ritardi. Potrebbero invece essere tenuti ad indennizzarli per i ritardi di cui sono responsabili, ma si tratterebbe di una regola difficile da far rispettare perché non è semplice determinare con certezza la ragione di un ritardo. Esistono però casi in cui il ritardo si protrae al punto tale che il passeggero non ottiene più il servizio acquistato, o alcunché di simile. In questa fattispecie si verifica un inadempimento contrattuale.

37. Se si attengono alla risoluzione RP 1724, le compagnie aeree bilanciano gli interessi in questo modo. Quando esse “non rispettano ragionevolmente l'orario previsto per il volo o fanno perdere al passeggero un volo di coincidenza per il quale il passeggero aveva una prenotazione confermata”, consentono di scegliere tra un volo alternativo o il rimborso. Si tratta di un tentativo di conciliare gli interessi delle compagnie aeree e dei passeggeri, con il quale si riconosce che le compagnie non sono sempre in grado di rispettare gli orari, ma si tutela la posizione dei passeggeri quando questo si verifica. Il testo tuttavia è formulato in maniera troppo vaga: “non rispettano ragionevolmente l'orario previsto per il volo” non attribuisce chiaramente un diritto al passeggero; infatti non definisce l'entità del ritardo che consente al passeggero di scegliere un volo alternativo o un rimborso.

38. Le “Condizioni contrattuali” che figurano sul modello di biglietto IATA prevedono disposizioni diverse: “9. Il vettore si adopera nel migliore dei modi per trasportare il passeggero e il bagaglio con ragionevole celerità. Gli orari possono essere modificati senza preavviso. Il vettore non si assume responsabilità per le coincidenze.” Queste sono le condizioni stabilite dalla risoluzione 724 della IATA, che i membri dell'associazione si impegnano a rispettare. Risulta evidente che tutelano maggiormente gli interessi delle compagnie aeree rispetto alla RP 1724 e che suscitano una serie di gravi interrogativi in merito all'equità di tali disposizioni, dal momento che permettono ai vettori di sfuggire alla responsabilità legata al rispetto degli orari e quindi all'adempimento del contratto (va sottolineato che la IATA ha adottato una nuova versione che non contiene la clausola citata, non ancora entrata in vigore perché in attesa del nulla osta delle autorità statunitensi per la concorrenza).

39. In una situazione di incertezza tale, la Comunità deve garantire i diritti dei passeggeri per mezzo di un intervento legislativo. La Commissione ha appena avanzato una proposta riguardante un nuovo regolamento sul negato imbarco e sulla cancellazione o i ritardi prolungati dei voli. Il regolamento obbligherebbe i vettori ad offrire ai passeggeri vittime di ritardi prolungati l'opportunità di scegliere tra un volo alternativo, un percorso alternativo e un rimborso, nel caso in cui un volo di percorrenza inferiore a 3 500 chilometri abbia un ritardo pari o superiore a due ore o nel caso in cui un volo di percorrenza superiore a 3 500 chilometri abbia un ritardo superiore a quattro ore.

40. Attualmente le compagnie aeree rispondono dei danni provocati dai ritardi a norma della Convenzione di Varsavia. In futuro saranno soggette al regime della Convenzione di Montreal, e i vettori comunitari al regolamento (CE) n. 889/2002 sulla responsabilità del vettore aereo. Entrambi fissano limiti finanziari per l'indennizzo ed assicurano ai vettori l'esenzione dalla responsabilità quando essi abbiano preso tutte le misure ragionevoli per evitare il danno o quando sia stato impossibile prenderne alcuna.

41. Quando non si applicano la Convenzione di Montreal e il regolamento (CE) n. 889/2002, la RP 1724 limita notevolmente la responsabilità dei vettori. Secondo la versione più recente, “le alternative descritte* ...costituiscono le uniche disponibili al passeggero e a parte queste la compagnia declina qualunque ulteriore responsabilità.” L'ammissibilità o meno di una limitazione di responsabilità di questo tipo dipende dalla legge applicabile ad ogni contratto. Una limitazione di tale portata potrebbe anche contravvenire al disposto della direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

* Scelta tra volo alternativo, percorso alternativo e rimborso.

La normativa comunitaria dovrebbe impedire una limitazione di responsabilità di questa portata per i danni provocati da ritardi?

C. Tariffe, tasse e diritti

42. **Aumenti delle tariffe.** Sembra che i vettori possano calcolare il prezzo del biglietto secondo le loro tariffe in diverse date, quella dell'inizio del trasporto, quella dell'emissione o quella del pagamento del biglietto. Accade anche che abbiano regole differenti sugli aumenti delle tariffe dopo la data considerata; persino le diverse versioni della RP 1724 sono discordi su questi punti. Nell'impegno volontario delle compagnie aeree, tuttavia, si dichiara che l'importo del biglietto non può subire aumenti dopo che questo è stato pagato. La direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori definisce abusivi i contratti in cui il venditore modifica unilateralmente le condizioni del contratto senza valido motivo, determina il prezzo dei beni al momento della consegna, o aumenta il prezzo senza che il consumatore abbia il diritto corrispondente di recedere dal contratto. Un caso particolare è quello degli aumenti di tariffe imposti per compensare improvvisi incrementi dei costi; nonostante siano spesso definite maggiorazioni dei diritti o sovrattasse, non si tratta di aumenti delle tasse o dei diritti aeroportuali. Alcune compagnie aeree hanno aggiunto recentemente importi di questo tipo alle tariffe, per compensare l'aumento di prezzo del carburante e dei costi delle polizze assicurative e della sicurezza dopo gli attentati dell'11 settembre 2001.

La normativa comunitaria dovrebbe vietare di aumentare le tariffe dopo la conclusione del contratto, indipendentemente dalla causa?

43. Sorge quindi il problema di determinare in quale momento venga concluso il contratto. Ciò dipende dal momento in cui entrambe le parti si impegnano alla vendita e all'acquisto del servizio. Potrebbe trattarsi del momento della prenotazione, del pagamento, sia parziale che totale, dell'emissione del biglietto o persino dell'inizio del primo volo che figura sul biglietto.

La normativa comunitaria dovrebbe precisare in quale momento si considera concluso il contratto? In caso affermativo, qual è il momento più adeguato?

44. **Tasse e diritti.** Secondo la prassi le compagnie aeree non assorbono gli aumenti delle tasse e dei diritti aeroportuali, ma li fanno pagare al consumatore. Ciò può essere interpretato come un incremento del prezzo del servizio dopo la conclusione del contratto e il consenso del passeggero. La regola generale prevede invece che le compagnie assorbano gli aumenti di prezzo, indipendentemente dalla causa. Questo è quello che succede negli altri settori quando si verifica un improvviso aumento delle tasse. Le compagnie aeree giustificano il loro approccio adducendo che riscuotono le tasse per i governi e che quindi sono sottoposte a maggiori prelievi delle altre imprese. Malgrado i diritti aeroportuali siano molto simili ai normali costi che ogni impresa deve contabilizzare per stabilire i prezzi, le compagnie aeree sottolineano che gli aeroporti spesso detengono un monopolio nei loro particolari mercati e in molti paesi sono organismi pubblici o posti sotto lo stretto controllo delle autorità pubbliche. Inversamente, in caso di riduzione di tasse e diritti, i vettori possono talvolta procedere al rimborso, ma non automaticamente.

La normativa comunitaria dovrebbe vietare ai vettori di ripercuotere sui passeggeri gli aumenti di tasse o diritti avvenuti dopo la conclusione del contratto? Dovrebbe imporre il rimborso automatico in caso di diminuzione di tasse e diritti?

45. **Indicazione separata di tariffe, tasse e diritti.** Le compagnie aeree di regola indicano separatamente sui biglietti tariffe, tasse e diritti. Dal momento che i passeggeri spesso non hanno le idee chiare in merito alle diverse componenti del prezzo del biglietto, potrebbe essere opportuno che la normativa comunitaria renda sempre obbligatoria questa prassi tanto più se le compagnie sono autorizzate a ripercuotere sui prezzi gli aumenti di tasse o diritti.

La normativa comunitaria dovrebbe imporre alle compagnie aeree di specificare separatamente tariffe, tasse e diritti sui biglietti o sui documenti di conferma?

D. Biglietti

46. **Cedibilità dei biglietti.** Le compagnie aeree non consentono la cessione di un biglietto da un passeggero a un altro, ma forniscono il servizio di trasporto solo alla persona nominata sul biglietto. La RP 1724 lo stabilisce chiaramente. Quando i passeggeri che hanno acquistato biglietti non flessibili o rimborsabili non possono partire, di regola perdono l'importo pagato (vedere però i paragrafi seguenti). Se fosse possibile cedere i biglietti, la perdita di denaro potrebbe essere evitata. La direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» attribuisce al consumatore il diritto di cedere un viaggio «tutto compreso», dopo aver informato l'organizzatore della propria intenzione entro un termine ragionevole prima della partenza. I viaggi «tutto compreso» naturalmente comprendono l'impegno da parte del consumatore di pagare per l'alloggio e per altri servizi, oltre che per il trasporto.

47. L'impossibilità di cedere i biglietti viene giustificata con varie argomentazioni. La prima è che le compagnie aeree devono conoscere l'identità di un passeggero per ragioni di sicurezza, di controlli all'immigrazione e di comunicazioni ufficiali nel caso di un incidente. A tale argomentazione si può ribattere che il passaporto o i documenti di identità dei passeggeri subiscono frequenti controlli. Inoltre, se il passeggero cedente dovesse comunicare in anticipo l'intenzione di cedere il biglietto e se fosse emesso un altro biglietto a nome del cessionario, i vettori conoscerebbero l'identità di ogni viaggiatore.

Supponendo che i passeggeri fossero obbligati a comunicare in anticipo la cessione dei biglietti e che le compagnie aeree dovessero emettere un secondo biglietto a nome del nuovo passeggero, andrebbe comunque vietata la cessione dei biglietti per ragioni di sicurezza, controlli all'immigrazione e comunicazione di incidenti?

48. Milita a sfavore della cedibilità anche il rischio di dar vita ad un mercato derivato dei biglietti aerei. Non sarebbero solo i consumatori ad acquistare e a cedere i biglietti, ma anche intermediari che li acquisterebbero in grandi quantità e li rivenderebbero ai passeggeri. Una delle conseguenze negative, si sostiene, sarebbe che le compagnie aeree avrebbero maggiori difficoltà a controllare l'overbooking, dato che avrebbero informazioni meno precise sul numero di posti venduti. Ciò causerebbe un aumento dei casi di negato imbarco o una diminuzione del tasso di riempimento con conseguente aumento dei prezzi. A questo è possibile obiettare che le compagnie aeree non hanno il controllo nemmeno dei biglietti flessibili e rimborsabili, anche quando sono loro a venderli.

49. Si teme inoltre che i biglietti siano acquistati da intermediari prima del volo, a prezzi bassi, e poi rivenduti ai passeggeri a prezzi più elevati. Ne risulterebbe una perdita di entrate per le compagnie aeree e/o un aumento della spesa per i passeggeri. Secondo una visione più ottimistica, un mercato derivato garantirebbe una maggiore corrispondenza tra la domanda e l'offerta e potrebbe tradursi eventualmente in un aumento delle vendite.

50. Queste argomentazioni sembrano basarsi sull'ipotesi che intermediari e vettori si comporterebbero diversamente all'interno dello stesso mercato soggetto alle stesse condizioni, o che gli intermediari avrebbero maggiori margini d'intervento e maggiori capacità di far agire le dinamiche di mercato. Se nessuna delle due ipotesi è valida sarebbe poco probabile che il mercato derivato abbia dimensioni significative. Un mercato di questo tipo potrebbe emergere se le compagnie aeree dovessero permettere agli intermediari di fare prenotazioni senza il pagamento di diritti o cauzioni.

Se i biglietti fossero cedibili, si svilupperebbe un mercato derivato di dimensioni significative? In caso affermativo, quali sarebbero i vantaggi e gli inconvenienti per passeggeri e compagnie aeree?

51. **Forza maggiore.** Le stesse compagnie aeree riconoscono che talvolta i passeggeri non possono partire per ragioni indipendenti dalla loro volontà, ad esempio per ragioni di salute. La RP 1724 contiene diverse disposizioni riguardanti le cause di forza maggiore. Se una malattia impedisce al passeggero di continuare un tragitto già iniziato, o se muore un suo familiare prossimo, la validità del biglietto può essere prolungata (lo stesso vale per il biglietto di persone che accompagnino un passeggero che muore durante il percorso). Nella versione più recente della raccomandazione, non ancora entrata in vigore, le compagnie aeree concedono un buono per l'importo pagato se ragioni di forza maggiore impediscono al passeggero di viaggiare (i passeggeri possono naturalmente anche rivolgersi all'assicurazione per cancellazione del viaggio dovuta a morte o malattia).

La normativa comunitaria dovrebbe stabilire diritti per i passeggeri impossibilitati a viaggiare per ragioni di forza maggiore, come morte o malattia?

52. **Smarrimento o danneggiamento del biglietto.** Conformemente alla RP 1724, i vettori si impegnano per contratto a fornire il servizio di trasporto solo al passeggero nominato nel biglietto. Tuttavia, se il passeggero smarrisce o danneggia il biglietto, nessun altro passeggero può servirsene, e quindi la compagnia può sostituirlo senza perdita finanziaria, dando per scontato che non vi sia frode. La RP 1724 riconosce questa fattispecie e prevede la sostituzione di un biglietto, se il passeggero accetta di rimborsare il vettore in caso di perdite dovute ad uso fraudolento del biglietto smarrito o danneggiato.

53. Questa prassi viene spesso criticata come iniqua nei confronti del passeggero, dal momento che dovrebbe essere la compagnia, che è provvista delle informazioni sui biglietti nel suo sistema informatico, a dimostrare l'emissione del biglietto, e non il passeggero. A questo si può obiettare che spesso è al momento del check-in che si scopre lo smarrimento del biglietto e a causa del breve tempo disponibile la compagnia può non essere in grado di compiere le verifiche necessarie. Un'altra argomentazione contraria alla situazione attuale è che i frequenti controlli d'identità a cui sono sottoposti i passeggeri rendono arduo servirsi dei biglietti in maniera fraudolenta, e quindi che le precauzioni che le compagnie prendono non sono proporzionate al rischio.

La prassi attuale in materia di sostituzione dei biglietti smarriti o danneggiati è equa ed efficace? La normativa comunitaria dovrebbe creare diritti per i passeggeri in questo settore?

E. Tagliandi di viaggio: uso completo e in sequenza

54. I vettori attribuiscono grande importanza all'uso in sequenza e completo dei tagliandi di viaggio da parte dei passeggeri. La RP 1724 stabilisce che il biglietto non verrà accettato e perderà validità se non si utilizzano tutti i tagliandi di viaggio nella sequenza prevista. A questo si aggiungono clausole secondo le quali, se un passeggero modifica qualunque aspetto del suo viaggio, il vettore ricalcola la tariffa e inoltre, se un passeggero non si presenta per l'imbarco senza comunicarlo in anticipo, la compagnia aerea può cancellare la prenotazione per le coincidenze o il ritorno. Queste regole impediscono al passeggero di acquistare un biglietto per viaggiare dal punto A al punto C passando per il punto B e di utilizzare solo il tagliando relativo alla tratta dal punto B al punto C, e quindi non gli consentono di sfruttare le tariffe più convenienti previste per un volo indiretto più lungo e meno comodo.

55. Le compagnie difendono le loro regole sostenendo che è giusto ed efficiente che un produttore differenzi i prodotti in funzione dei mercati e vari i prezzi a seconda del diverso valore che i consumatori attribuiscono ai servizi. Il percorso dal punto B al punto C non è un prodotto distinto, ma fa semplicemente parte del servizio dal punto A al punto C. I tagliandi per i punti intermedi sono previsti per ragioni di convenienza organizzativa e non implicano l'esistenza di un servizio da o per quella destinazione. Inoltre, se la normativa vietasse la pratica delle compagnie aeree di richiedere l'uso completo e in sequenza dei tagliandi, sempre più passeggeri approfitterebbero delle tariffe inferiori per i percorsi indiretti. Per conservare i profitti, le compagnie aeree finirebbero per ridurre o sopprimere tali servizi, e si verificherebbe così una riduzione della concorrenza e un aumento dei prezzi in tutta la rete.

56. L'opinione contraria sostiene che il contratto è formulato in modo preciso e che le fermate intermedie sono garantite, e che quindi i passeggeri hanno il diritto di imbarcarsi o di sbarcare in questi punti. Ai passeggeri dovrebbe perciò essere consentito spostarsi dal punto B al punto C senza compiere la tratta dal punto A al punto B, se è quello che desiderano. Non risponde ad equità che le compagnie aeree raggruppino due prodotti ed impediscano ai passeggeri di consumarli separatamente, se preferiscono così. Le compagnie aeree si trovano in una posizione di forza e possono obbligare i passeggeri a scegliere tra un percorso più lungo e meno comodo e un servizio diretto a un prezzo superiore.

Si può consentire alle compagnie aeree di esigere l'uso completo e in sequenza dei tagliandi o la normativa comunitaria dovrebbe vietare questa pratica?

57. Sul piano pratico non è facile per i vettori obbligare ad utilizzare i tagliandi di ritorno, ed è quindi possibile che si verifichi il fenomeno del *“back-to-back” ticketing*. Il passeggero acquista due biglietti di andata e ritorno con direzioni di viaggio opposte, ciascuno a tariffa economica e con un sabato notte compreso, ma si serve solo del tagliando di andata di entrambi. Il vantaggio è che il costo totale è inferiore a quello di un biglietto di andata e ritorno a tariffa commerciale. In realtà il passeggero conclude due contratti diversi per due biglietti diversi e sarebbe quindi molto criticabile se le compagnie aeree dovessero collegare l'esecuzione di contratti differenti.

La normativa comunitaria dovrebbe tutelare i diritti dei passeggeri nell'eventualità di biglietti "back-to-back" ?

F. Prenotazioni, check-in e imbarco

58. **Conferma.** Le compagnie talvolta insistono per avere la conferma delle prenotazioni delle coincidenze o del volo di ritorno entro un certo termine. La RP 1724 stabilisce che i vettori informino il passeggero della necessità di confermare e che la prenotazione può essere annullata in caso di mancata conferma. Lo scopo è diminuire i casi in cui i passeggeri detentori di biglietti flessibili e rimborsabili non si presentano all'imbarco e quindi ottimizzare la capacità di trasporto. Pare che in Europa siano rari i casi in cui viene richiesta la conferma. Contro questa regola si dice spesso che la conferma è inutile nel caso di biglietti non rimborsabili. Se il passeggero non si presenta, perde parte del biglietto, cosa che costituisce un grande deterrente. Inoltre la conferma può risultare complessa sul piano pratico ed essere difficile da comprovare quando il passeggero afferma di aver confermato, ma il vettore non ha traccia della conferma nel suo sistema informatico. Esiste anche il problema delle modalità con cui le compagnie aeree dovrebbero informare i passeggeri della necessità di confermare.

L'obbligo di confermare è giustificato, sia per viaggiare in Europa che in altre parti del mondo? Con quali modalità le compagnie aeree dovrebbero informare i passeggeri dell'obbligo di confermare?

59. **Check-in e imbarco.** Le compagnie aeree si riservano il diritto di annullare le prenotazioni se il passeggero non rispetta l'orario previsto per il check-in. Secondo la RP 1724, la compagnia o l'agente della compagnia che effettua il primo volo comunica ai passeggeri l'orario per il check-in. Per i voli seguenti i passeggeri devono informarsi da soli, anche se per loro può essere difficile ottenere l'informazione mentre la compagnia aerea o l'agente sarebbe in una posizione migliore per farlo. La compagnia può anche annullare la prenotazione se il passeggero non rispetta l'orario di imbarco, per colpa sua, dell'aeroporto o dei servizi di immigrazione e di sicurezza, o a causa di una coincidenza che arriva in ritardo. Non sarebbe pratico individuare le responsabilità al momento, e il mantenimento della regola è un forte incentivo al passeggero perché si presenti all'imbarco all'orario previsto. Potrebbe però essere necessario tutelare i diritti del passeggero che non può imbarcarsi perché il volo precedente è atterrato in ritardo.

La normativa comunitaria dovrebbe stabilire che la compagnia aerea è tenuta ad informare il passeggero dell'orario per il check-in previsto per ogni volo riportato sul biglietto? Dovrebbe vietare alla compagnia aerea di annullare una prenotazione quando il passeggero non rispetta l'orario di imbarco a causa del ritardo di una coincidenza?

G. Altri aspetti

60. **Fallimento della compagnia aerea.** Alcuni avvenimenti recenti hanno richiamato l'attenzione del pubblico sull'insolvenza dei vettori aerei. Il fallimento di una compagnia può creare problemi per i passeggeri, che corrono il rischio di perdere il denaro speso per il biglietto o di doverne acquistare un altro per tornare a casa, se altri vettori non accettano di rimpatriarli. C'è chi sostiene che il diritto comunitario dovrebbe proteggere gli interessi del passeggero. Altri obiettano invece che una normativa di questo tipo farebbe aumentare i costi e i prezzi dei biglietti, abbassando al tempo stesso i profitti. Questo approccio aggraverebbe le grandi difficoltà che il settore sta attraversando e non sarebbe proporzionato rispetto all'attuale entità del problema. In alternativa si potrebbe

prevedere un'iniziativa di carattere volontario per creare un fondo comune che tutelerebbe i passeggeri dalle conseguenze di un fallimento, in particolare rimborsando loro l'importo di un biglietto di andata e ritorno. La IATA e l'ECTAA, che rappresenta le associazioni europee degli agenti di viaggio e dei *tour operator*, si sono accordate sulla creazione di un regime di protezione dei passeggeri contro il fallimento dei vettori e degli agenti di viaggio, che verrebbe finanziato per mezzo di una tassa riscossa per i biglietti emessi. Il ricorso al meccanismo sarà possibile nei paesi in cui le compagnie aeree e gli agenti di viaggio hanno dato la propria adesione, vale a dire attualmente circa la metà degli Stati membri della Comunità. È probabile quindi che il sistema proteggerà dagli effetti della bancarotta alcuni passeggeri ma non altri.

La Comunità dovrebbe regolare sul piano legislativo l'obbligo dei vettori di proteggere i passeggeri nell'eventualità di un fallimento o lasciare la materia ad iniziative di carattere volontario?

Se una compagnia aerea fallisce, alla procedura di insolvenza si applica il regolamento (CE) n. 1346/2000, entrato in vigore il 31 maggio 2002²³.

61. Responsabilità in materia di salute. Oltre a rifiutare di regola di rispondere della malattia, dell'handicap o della morte del passeggero attribuibili alle sue condizioni fisiche, le compagnie aeree generalmente rifiutano di rispondere anche dell'aggravarsi di tali condizioni. Le limitazioni di responsabilità di questo tipo in certi casi violano la direttiva 93/13/CE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori. Ad esempio, se il vettore non si adopera per informare il passeggero che le condizioni presenti in cabina potrebbero aggravare la sua malattia, e non si può ragionevolmente prevedere che il passeggero ne sia al corrente, potrebbe configurarsi come iniquo il rifiuto di qualsiasi responsabilità. Allo stesso modo, se la compagnia è negligente nel verificare le condizioni presenti in cabina, ad esempio dal punto di vista della qualità dell'aria, non potrà sottrarsi alla propria responsabilità (in materia di responsabilità per i danni derivanti da morte o lesioni provocate da un incidente a bordo di un velivolo si applicano il regolamento (CEE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti, che verrà modificato entro breve, e le Convenzioni di Varsavia e Montreal).

La normativa comunitaria dovrebbe definire i casi in cui la compagnia aerea può rifiutare di rispondere per aver causato un aggravamento delle condizioni fisiche di un passeggero?

VI. RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

62. Quando durante il volo si verifica un imprevisto, è necessario che i passeggeri abbiano la possibilità di inoltrare un reclamo, in maniera semplice ed efficace. Negli impegni a favore dei servizi ai passeggeri da esse sottoscritti, le compagnie aeree hanno accettato di designare un punto di contatto e di darne ampia informazione. Si sono anche impegnate a rispondere in maniera soddisfacente ai reclami scritti entro ventotto giorni dalla ricezione e, se questo termine non è sufficiente a consentire un'indagine efficace, ad inviare una risposta provvisoria che spieghi le ragioni del ritardo. Secondo i servizi della Commissione, è preferibile attendere i risultati pratici di tali impegni e rinunciare per il momento ad una legislazione di questo campo. Può accadere tuttavia che il passeggero sia insoddisfatto della risposta della compagnia aerea e ritenga che i suoi diritti non siano stati rispettati. Spesso per il passeggero non vale la pena citare in giudizio la compagnia,

dato che può risultare un mezzo di ottenere compensazione troppo lento e costoso. Prevedere alternative sarebbe un grande vantaggio per i passeggeri.

A. Meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie

63. Sarebbe possibile prevedere che i vettori creino sistemi propri per la risoluzione extragiudiziale delle controversie, come alcuni hanno già fatto. I sistemi di questo tipo permettono di trattare e risolvere i problemi incontrati dai passeggeri in maniera più rapida ed economica che in tribunale. Durante l'elaborazione degli impegni su base volontaristica per il servizio ai passeggeri, le associazioni delle compagnie aeree hanno dimostrato uno scarso interesse per la generalizzazione di questi sistemi. Bisogna quindi chiedersi se la Comunità debba imporre ai vettori di introdurre meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, o se debba lasciare la materia agli Stati membri o alle compagnie stesse. In ogni caso, tali sistemi dovrebbero essere conformi ai criteri stabiliti dalla raccomandazione riguardante i principi applicabili alla risoluzione extragiudiziale delle controversie²⁴ e dalla raccomandazione sugli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo²⁵. Si dovrebbero anche sfruttare pienamente le potenzialità per la risoluzione on line delle dispute in relazione alle prenotazioni e all'emissione di biglietti per via elettronica.

La normativa comunitaria dovrebbe imporre ai vettori di introdurre sistemi per la risoluzione extragiudiziale delle controversie?

B. Ricorsi giurisdizionali

64. Un'altra soluzione è quella del ricorso collettivo. La Comunità ha risposto alle richieste di chi auspicava un maggiore controllo del rispetto del diritto comunitario introducendo questa possibilità. Attualmente le direttive in materia consentono agli organismi pubblici o privati di difesa collettiva del consumatore di ottenere provvedimenti inibitori che impongano di mettere fine alla violazione del diritto comunitario. Meccanismi di applicazione di questo tipo si trovano nella direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole, modificata dalla direttiva 97/55/CEE, nella direttiva 93/13/CE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, nella direttiva 97/7/CE in materia di contratti a distanza e nella direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico.

65. La direttiva 98/27/CE²⁶ relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori tratta della violazione delle norme comunitarie elencate. Un ente legittimato di uno Stato membro può richiedere un provvedimento inibitorio in un altro Stato membro, quando i consumatori sono lesi da una violazione che si verifica in quest'ultimo. Questo è importante in settori in cui i fornitori e i consumatori sono spesso di paesi diversi, come nel trasporto aereo. Si può introdurre un meccanismo di questo tipo sia modificando l'allegato della direttiva 98/27/CE sia inserendo specifici articoli nella normativa futura sui contratti delle compagnie aeree.

È opportuno creare un meccanismo di ricorso collettivo contro le infrazioni nel settore del trasporto aereo?

VII. PASSEGGERI A MOBILITÀ RIDOTTA

66. Le persone a mobilità ridotta (PMR), e in particolare i disabili, devono essere in grado di esercitare il diritto di viaggiare come qualsiasi altro cittadino*. Questo non significa solo dar loro il diritto di volare, o prevenire le discriminazioni, ma anche soddisfare le loro esigenze particolari. Ogniqualvolta sia ragionevole, ai passeggeri a mobilità ridotta si dovrebbe offrire assistenza gratuita, in nome dei principi di uguaglianza e solidarietà. La Comunità ha riconosciuto questi principi nella direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²⁷.

67. Di regola le compagnie aeree e gli aeroporti cercano in ogni modo di rendere agevole lo spostamento dei passeggeri a mobilità ridotta; il trasporto aereo è anzi in questo senso all'avanguardia rispetto alla maggior parte degli altri settori. Negli impegni per il servizio ai passeggeri presentati il 10 maggio 2001, le associazioni di rappresentanza delle compagnie aeree e degli aeroporti europei hanno raccomandato di soddisfare le esigenze dei passeggeri a mobilità ridotta senza imporre costi aggiuntivi. Aderendo agli impegni, le compagnie aeree accettano di attenersi a una serie di buone pratiche per accogliere i passeggeri a mobilità ridotta, e gli aeroporti si impegnano ad offrire infrastrutture compatibili con le loro esigenze.

68. Si tratta di un importante passo avanti, che dovrebbe assicurare un servizio di elevato livello da parte delle compagnie aeree e degli aeroporti aderenti. Detto ciò, non tutti sottoscriveranno gli impegni, e quindi l'assistenza ai passeggeri a mobilità ridotta non sarà garantita in tutte le circostanze. Anzi, non offrendo assistenza, gli operatori che non aderiscono potrebbero essere avvantaggiati rispetto alla concorrenza dissuadendo in pratica i passeggeri a mobilità ridotta dal ricorrere ai loro servizi. Ne consegue quindi che i diritti di questa categoria di passeggeri possono essere tutelati solo per mezzo di un intervento legislativo. La Commissione intende pertanto proporre di istituire l'obbligo giuridico di trasportare i passeggeri a mobilità ridotta e di offrire loro un insieme di servizi di assistenza gratuiti.

A. Prevenzione delle discriminazioni

69. Occorre garantire ai passeggeri a mobilità ridotta che non si vedano rifiutare la prenotazione o il trasporto semplicemente a causa del loro handicap. È giusto però che i vettori siano informati in anticipo delle esigenze speciali dei passeggeri a mobilità ridotta e che possano rifiutare una prenotazione per valide ragioni di sicurezza od operative (ad esempio, carenza di spazio o di toilette adatte a bordo o strutture per l'imbarco inadeguate in un piccolo aeroporto). La normativa comunitaria potrebbe realizzare un giusto equilibrio secondo le modalità illustrate nel paragrafo seguente:

70. Nel caso in cui un passeggero a mobilità ridotta effettuasse la prenotazione comunicando le proprie esigenze particolari entro un certo termine prima della partenza, alla compagnia aerea sarebbe vietato rifiutare la prenotazione, tranne che per valide ragioni di sicurezza od operative. Dopo aver accettato la prenotazione con la notifica, il vettore non potrebbe più rifiutare il trasporto. Se però il passeggero a mobilità ridotta

* Per persona a mobilità ridotta si intende una persona che nel servirsi dei trasporti ha mobilità ridotta per un handicap fisico (sensoriale o locomotorio, permanente o temporaneo) o intellettuale, per ragioni di età o qualsiasi altra causa, e la cui situazione richieda attenzione e adattamento particolari dei servizi offerti ai passeggeri in generale alle esigenze dell'individuo.

comunicasse le proprie esigenze particolari dopo il termine, o non le comunicasse affatto, il vettore sarebbe tenuto solo ad adoperarsi per quanto possibile per accogliere il passeggero, e avrebbe comunque il diritto di negargli il trasporto per valide ragioni di sicurezza od operative. Per evitare abusi la compagnia aerea sarebbe sempre tenuta a dichiarare per iscritto per quale ragione abbia rifiutato la prenotazione o l'imbarco. Questo costituirebbe un'efficace misura di salvaguardia.

La normativa comunitaria dovrebbe prendere i provvedimenti indicati sopra per prevenire il rifiuto ingiustificato della prenotazione o del trasporto ai passeggeri a mobilità ridotta, pur rispettando le esigenze operative e di sicurezza?

B. Rispettare le esigenze particolari

71. A seguito delle discussioni tenutesi nell'ambito della Conferenza europea per l'aviazione civile, la Commissione suggerisce che l'assistenza gratuita fornita ai passeggeri a mobilità ridotta comprenda i seguenti servizi:

(i) assistenza adeguata:

- al momento della registrazione al punto di check-in;
- durante lo spostamento verso l'area di imbarco;
- al momento dell'imbarco e dello sbarco;
- durante il ritiro e la consegna del bagaglio;
- durante lo spostamento dal velivolo all'area aperta al pubblico;
- durante lo spostamento verso la postazione del rappresentante di un'altra compagnia per un cambio di volo;

(ii) posti a sedere adeguati alle loro esigenze;

(iii) trasporto in cabina dei cani di assistenza certificati, nel rispetto delle norme nazionali di importazione,

(iv) trasporto delle attrezzature indispensabili per la mobilità.

La fornitura di tale pacchetto di servizi sarebbe subordinata alla condizione che i passeggeri a mobilità ridotta comunicino le proprie esigenze entro un certo termine anteriore al volo. I vettori accetterebbero la dichiarazione dei passeggeri a mobilità ridotta secondo cui non sarebbe necessario fornire loro assistenza supplementare e straordinaria durante il volo e ciò li esenterebbe dall'obbligo di prestare servizi supplementari.

La normativa comunitaria dovrebbe stabilire che il pacchetto di assistenza descritto sopra sia fornito gratuitamente ai passeggeri a mobilità ridotta?

72. Alcuni servizi sarebbero prestati a bordo, e quindi i vettori sarebbero naturalmente responsabili della loro fornitura. L'assistenza necessaria nell'aeroporto potrebbe essere prestata dalla compagnia aerea o dall'aeroporto (o dagli agenti dell'uno o dell'altro). La legislazione comunitaria avrebbe a disposizione due alternative:

- obbligare i vettori a prestare tale assistenza; questi aumenterebbero leggermente il prezzo dei biglietti, e il costo quindi verrebbe distribuito tra tutti i clienti della compagnia;

- oppure, assoggettare all'obbligo tutti gli enti di gestione degli aeroporti, che aumenterebbero leggermente i diritti generali imposti alle compagnie aeree, in maniera che i costi sarebbero suddivisi tra tutti i passeggeri che utilizzano lo scalo.

73. La prima alternativa presenterebbe il vantaggio della semplicità, ma l'inconveniente che la compagnia potrebbe rifiutare di trasportare i passeggeri a mobilità ridotta, o imporre prezzi talmente elevati o offrire un servizio talmente scadente da allontanare questo tipo di passeggeri. In tal caso i passeggeri a mobilità ridotta viaggerebbero con altre compagnie, che sarebbero sole ad affrontare i costi e risulterebbero penalizzate sul piano della concorrenza. Si potrebbe ridurre il rischio introducendo regole antidiscriminazione (vedere sopra) e fissando precisi standard minimi per l'assistenza. La competenza per fissare tali standard spetterebbe agli Stati membri, in consultazione con aeroporti e compagnie aeree. Si potrebbero fissare standard o norme nazionali per ciascun aeroporto o categoria di aeroporti per tenere conto delle differenze locali.

74. La seconda alternativa sarebbe quella di obbligare gli enti di gestione degli aeroporti ad assistere i passeggeri a mobilità ridotta in partenza o in arrivo. La compagnia aerea pagherebbe un onere supplementare proporzionato al numero dei suoi passeggeri che transitano nell'aeroporto, indipendentemente dalla loro qualità di passeggeri a mobilità ridotta. Questo non eliminerebbe necessariamente il problema delle compagnie opportuniste (i cosiddetti "free riders"), dato che l'assistenza rientrerebbe nel campo di applicazione della direttiva 96/67/CE relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra, che si applica ai grandi scali aeroportuali²⁸. Anche se il libero accesso al mercato dell'assistenza nei confronti dei passeggeri a mobilità ridotta non dovrebbe presentare problemi, la direttiva concede inoltre alle compagnie aeree la libertà di provvedere ai propri servizi di assistenza a terra. Ciò implica che le compagnie potrebbero non aderire al sistema organizzato centralmente e finanziato dalla gestione dell'aeroporto, qualora preferiscano crearne uno proprio. Vettori senza scrupoli potrebbero esercitare il diritto a creare un proprio sistema di assistenza a terra per offrire un servizio inferiore a quello fornito dall'aeroporto e risparmiare quindi sui costi. Come già menzionato, sarebbe possibile ridurre tale rischio fissando standard minimi rigorosi.

75. La terza possibilità sarebbe quella di consentire agli Stati membri di scegliere quale alternativa adottare, o se adottare una combinazione di entrambe, a condizione che ai passeggeri a mobilità ridotta sia garantita in tutte le circostanze un'assistenza conforme agli standard minimi. Ciò favorirebbe la scelta di soluzioni in funzione della specifica situazione di ogni aeroporto, delle risorse di ogni compagnia e della prassi vigente in ogni Stato membro. Potrebbe trattarsi però di un sistema più difficile da creare e da gestire che richiederebbe un'adeguata informazione dei passeggeri a mobilità ridotta in merito all'ente competente in ciascun caso. Soluzioni del genere potrebbero non rientrare nel campo di applicazione della normativa sui contratti delle compagnie aeree e richiedere quindi una proposta specifica.

La normativa comunitaria dovrebbe assoggettare le compagnie aeree o gli aeroporti all'obbligo di fornire un pacchetto di servizi di assistenza ai passeggeri a mobilità ridotta?

O dovrebbe semplicemente stabilire l'obbligo di prestare assistenza, lasciando agli Stati membri la libertà di decidere se adottare una o l'altra delle alternative, o una combinazione di entrambe?

La normativa comunitaria dovrebbe imporre agli Stati membri l'obbligo di fissare standard minimi di assistenza?

INFORMAZIONI DISPONIBILI AL MOMENTO DELLA PRENOTAZIONE

1. Codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione: regolamento (CEE) n. 2299/89, modificato dal regolamento (CEE) n. 3089/93 e dal regolamento (CE) n. 323/99

Articolo 9 bis

"(d) L'abbonato* informa ogni consumatore degli eventuali scali con cambio di aeromobile, del numero di scali previsti, dell'identità del vettore aereo che opera direttamente il volo e degli eventuali cambi di aeroporto previsti nell'itinerario, nella misura in cui tali informazioni sono visualizzate dal CRS. L'abbonato comunica al consumatore il nome e l'indirizzo del venditore del sistema, gli scopi del trattamento, la durata della conservazione dei dati individuali e le modalità di esercizio del diritto di accesso ai dati della persona interessata.

(e) Il consumatore ha diritto in qualsiasi momento a ricevere uno stampato della visualizzazione CRS o a prendere visione di una visualizzazione CRS parallela, che fornisca la stessa immagine di cui dispone l'abbonato.

(f) Una persona ha diritto di avere un accesso effettivo e gratuito ai propri dati indipendentemente dal fatto che i dati siano stati archiviati dal CRS o dall'abbonato"

Allegato 1, paragrafi 1-7

"1. Se non altrimenti richiesto da parte dei consumatori per singole transazioni, l'ordine delle opzioni di volo nella visualizzazione primaria, per il giorno o i giorni richiesti, deve essere il seguente:

(i) tutti i voli diretti senza scalo fra le coppie di città considerate;

(ii) tutti gli altri voli diretti senza cambio di aeromobile o di treno fra le coppie di città considerate;

(iii) i voli in coincidenza.

2. Il consumatore deve almeno avere la possibilità di ottenere, su sua richiesta, che la visualizzazione primaria sia ordinata secondo l'orario di partenza o di arrivo e/o la durata del viaggio. Salvo diversa richiesta da parte del consumatore, la visualizzazione primaria deve essere ordinata secondo l'orario di partenza per il gruppo i) e secondo la durata del viaggio per i gruppi ii) e iii).

* Secondo la definizione dell'articolo 2, lettera l): "abbonato", una persona, diversa da un consumatore, o un'impresa, diversa da un vettore aderente, che utilizzi un CRS in virtù di un contratto o altro accordo finanziario concluso con un venditore di sistemi; si considera che vi sia accordo finanziario se viene effettuato un pagamento specifico per i servizi del venditore del sistema o se viene acquistato un servizio di trasporto aereo;"

3. Nel caso in cui il venditore del sistema* decida di fornire informazioni, per qualsiasi coppia di città, su orari o tariffe dei vettori non aderenti, anche se non necessariamente di tutti, tali informazioni devono essere visualizzate in maniera accurata, non ingannevole e non discriminatoria nei confronti dei suddetti vettori.

4. Se il venditore del sistema è a conoscenza del fatto che le informazioni sul numero dei servizi aerei di linea diretti e sull'identità dei vettori aerei interessati non sono complete, ciò deve essere chiaramente indicato sulla relativa visualizzazione.

5. I voli diversi dai servizi aerei di linea devono essere chiaramente indicati.

6. I voli che prevedono scali intermedi devono essere chiaramente indicati.

7. Se i voli sono operati da un vettore diverso da quello contraddistinto dal codice di designazione del vettore, il vettore che opera di fatto il volo deve essere chiaramente indicato. Tale obbligo è applicabile in tutti i casi, ad eccezione degli accordi *ad hoc* a breve termine."

2. Direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico

Articolo 10

"1. Oltre agli altri obblighi di informazioni posti dal diritto comunitario, gli Stati membri provvedono affinché.... il prestatore fornisca in modo chiaro, comprensibile ed inequivocabile, prima dell'inoltro dell'ordine da parte del destinatario del servizio, almeno le seguenti informazioni:

(a) le varie fasi tecniche della conclusione del contratto;

(b) se il contratto concluso sarà archiviato dal prestatore e come si potrà accedervi;

(c) i mezzi tecnici per individuare e correggere gli errori di inserimento dei dati prima di inoltrare l'ordine;

(d) le lingue a disposizione per concludere il contratto."

3. Impegno volontario a favore di un servizio per i passeggeri aerei

1. Tariffa minima a disposizione

“a. Ciascuna compagnia aerea informa i passeggeri che sono disponibili tariffe differenti attraverso [questi] differenti canali di distribuzione.

b. Ciascuna compagnia aerea informa i passeggeri in merito ai termini e alle condizioni relative alla tariffa scelta e in merito a tasse, diritti ed oneri applicabili”

* Secondo la definizione dell'articolo 2, lettera h): "«venditore del sistema», qualsiasi impresa e le sue affiliate che provveda alla gestione o commercializzazione di un CRS;"

12.“Le compagnie aeree forniscono al passeggero le seguenti informazioni in merito al loro percorso:

A. Al momento della prenotazione (se disponibile):

- i. Orario previsto di partenza e di arrivo dei voli
- ii. Aeroporto/terminal di partenza/arrivo
- iii. Il numero di scali intermedi
- iv. Le variazioni di velivolo, terminal, aeroporto
- v. Le eventuali condizioni relative alla tariffa prevista
- vi. Il nome del vettore che effettua il volo e il numero di volo
- vii. Se sia o meno un volo durante il quale è consentito fumare”

Allegato: Persone a mobilità ridotta :

“Alle persone a mobilità ridotta devono essere fornite le informazioni necessarie a programmare e ad effettuare il viaggio.”

CONDIZIONI CONTRATTUALI RIPORTATE SUI BIGLIETTI

- Denominazione della compagnia aerea
- Data di emissione
- Identificazione del vettore
- Identificazione programma fedeltà
- Nome del passeggero (con menzione ‘non trasferibile’)
- Provenienza e destinazione
- Denominazione del vettore e numero del volo
- Classe
- Data e orario
- Prenotazioni (‘OK’) – non valido prima/dopo
- Osservazioni e/o restrizioni (ad es. modifiche della prenotazione ecc.)
- Calcolo della tariffa (in codice)
- Tariffa – tasse – totale
- Forma di pagamento
- Peso o numero delle unità di bagaglio consentite

OGGETTO DEI CONTRATTI

Generale

- Applicabilità delle condizioni ai voli charter

Biglietti

- Cedibilità del biglietto
- Presentazione di un biglietto valido, come condizione per il trasporto
- Sostituzione del biglietto smarrito o danneggiato
- Impedimento o modifica della partenza per forza maggiore, nel caso di biglietti non rimborsabili

Validità

- Periodo di validità
- Proroga del periodo di validità nel caso di impedimento alla partenza dovuto alla mancata conferma della prenotazione da parte del vettore
- Proroga del periodo di validità nel caso di malattia del passeggero, morte del passeggero durante il viaggio, o morte di un familiare del passeggero durante il viaggio

Tagliandi: uso in sequenza

- Uso di tutti i tagliandi in sequenza
- Nuovo calcolo della tariffa se il passeggero modifica il trasporto

Tariffa, tasse, diritti e oneri

- Data di tariffazione impiegata per il calcolo dell'importo
- Indicazione separata sul biglietto di tariffe, diritti e oneri
- Pagamento di tariffe, diritti e oneri da parte del passeggero, compresi gli aumenti
- Rimborso delle riduzioni di tariffe, diritti e oneri
- Valuta di pagamento

Prenotazioni

- Cancellazione della prenotazione per coincidenza o volo di ritorno qualora il passeggero non si presenti all'imbarco di un volo
- Cancellazione della prenotazione nel caso di mancato pagamento
- Assegnazione dei posti a sedere
- Conferma delle prenotazioni

Check-in e imbarco

- Cancellazione della prenotazione nel caso in cui il passeggero non rispetti l'orario previsto per il check-in
- Cancellazione della prenotazione nel caso in cui il passeggero non rispetti l'orario previsto per l'imbarco
- Esclusione della responsabilità per le perdite dovute al mancato rispetto degli orari menzionati

Rifiuto e limitazioni del trasporto

- Rifiuto del trasporto per ragioni di sicurezza, di salute, o di disagio per gli altri passeggeri (elencate nelle condizioni)
- Rifiuto del trasporto per mancato pagamento o illecita acquisizione del biglietto
- Rifiuto del trasporto per mancato possesso di documenti di viaggio validi
- Perquisizione della persona (passeggero) per ragioni di sicurezza

Comportamento a bordo del velivolo

- Misure per reprimere comportamenti inaccettabili
- Impiego di apparecchiature elettroniche

Bagaglio

- Pagamento di sovrapprezzo per bagaglio in eccedenza
- Rifiuto del trasporto di articoli non ammessi (elencati nelle condizioni)
- Ispezione del bagaglio per ragioni di sicurezza
- Check-in del bagaglio
- Ritiro e consegna del bagaglio registrato
- Trasporto di bagaglio non registrato sull'aeromobile

- Trasporto di animali

Orari, ritardi e cancellazioni

- Modifica degli orari dei voli
- Sostituzione del volo o del vettore in circostanze eccezionali
- Negato imbarco o cancellazione non disciplinati dal diritto comunitario

Rimborsi

- Titolare del diritto al rimborso
- Condizioni per il rimborso compreso lo smarrimento del biglietto
- Stima dell'importo rimborsabile
- Diritti o oneri legati al rimborso

Formalità amministrative

- Obbligo per il passeggero di osservare le regole obbligatorie e responsabilità in caso di trasgressione, compreso il rimborso di multe o oneri pagati dal vettore
- Diritto del vettore di rifiutare il trasporto del passeggero che non rispetta determinati obblighi

Responsabilità per danni

Enunciazione delle regole del vettore in materia di responsabilità per danni nel caso di trasporto non disciplinato dalla normativa comunitaria sulla responsabilità dei vettori aerei o dalle Convenzioni di Montreal o di Varsavia

Limiti temporali per reclami ed azioni

- Presentazione di reclami e azioni riguardanti il bagaglio registrato
- Azioni di risarcimento del danno

Servizi supplementari

- Responsabilità del vettore nel caso di fornitura da parte di un terzo di servizi diversi dal trasporto aereo, e condizioni applicabili (salvo per i servizi ai quali è applicabile la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»).

RIFERIMENTI

- ¹ COM(2001) 370 del 12.9.2001.
- ² Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea, COM(2001) 531 del 2.10.2001.
- ³ Comunicazione sul diritto contrattuale europeo, COM(2001) 398 dell'11.7.2001.
- ⁴ Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». GU L 158 del 23.6.1990.
- ⁵ Protezione dei passeggeri del trasporto aereo nell'Unione europea, COM(2000) 365 del 21.6.2000.
- ⁶ *Airline Passenger Service Commitment. Airport Voluntary Service Commitment on Air Passenger Service*. I testi sono disponibili sul sito web dell'ECAC: ecac-ceac.org
- 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'8.12.1991.
- ⁸ Verso uno spazio ferroviario europeo integrato. COM(2002) 18 del 23.1.2002.
- ⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna . COM(2000) 7 del 26.7. 2000.
- ¹⁰ Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio, del 9 ottobre 1997, sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti. GU L 285 del 17.10.1997.
- ¹¹ Regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti. GU L 140 del 30.5.2002.
- ¹² Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (Montreal, 1999).
- ¹³ Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (Varsavia, 1929; modificata con numerosi protocolli).
- ¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, COM(2001) 784 del 21.12.2001.
- ¹⁵ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, GU L 95 del 21.4.1993.
- ¹⁶ Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, GU L 144 del 4.6.1997.
- ¹⁷ Direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori. GU L 80 del 18.3.1998.
- ¹⁸ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno. GU L 178 del 17.7.2000.

¹⁹ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. GU L 281 del 23.11.1995.

²⁰ Direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di pubblicità ingannevole. GU L 250 del 19.9.1984, modificata con direttiva 97/55/CE del 6 ottobre 1997, GU L 290 del 23.10.1997.

²¹ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. GU L 12 del 16.1.2001.

²² Regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio, del 24 luglio 1989, relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione, modificato con il regolamento (CEE) n. 3089/93 del 29 ottobre 1993 e con il regolamento (CEE) n. 323/99 dell'8 febbraio 1999, GU L 220 del 29.7.1989; GU L 17 del 25.1.1995; GU L 40 del 13.2.1999.

²³ Regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza, GU L 160 del 30.6.2000.

²⁴ Raccomandazione della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, GU L 115 del 17.4.1998.

²⁵ Raccomandazione della Commissione, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo, GU L 109 del 19.4.2001.

²⁶ Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori. GU L 166 del 11.6.1998.

²⁷ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000.

²⁸ Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità. GU L 272 del 25.10.1996.