

Relazione speciale

I passeggeri nell'Unione europea hanno pieni diritti, ma devono ancora lottare per farli rispettare

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da George Pufan, Membro della Corte, coadiuvato da Patrick Weldon, capo di Gabinetto, e Mircea Radulescu, attaché di Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Erki Must, capoincarico; Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar e Annekatrin Langer, auditor; Petra Karkosova, assistente di segreteria. Zuzanna Filipski e Richard Moore hanno fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan, Annekatrin Langer

INDICE

	Paragrafi
Sintesi	I - XI
Introduzione	1 - 8
Estensione e approccio dell'audit	9 - 14
Osservazioni	15 - 66
L'UE si impegna per i diritti dei passeggeri, ma l'attuazione resta difficile	15 - 45
L'attenzione ai passeggeri è praticata anche al di fuori del quadro di tutela dell'UE	15 - 16
I diritti dei passeggeri talvolta non sono chiari	17 - 22
I diritti dei passeggeri dell'UE dipendono dai vettori e sono limitati da deroghe	23 - 27
I passeggeri non sono del tutto consapevoli dei propri diritti	28 - 32
I passeggeri hanno difficoltà a far valere i propri diritti	33 - 45
Le azioni volte ad assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri variano e dipendono dalle pratiche di ciascuno Stato membro	46 - 66
Gli ONA si differenziano per struttura e pratiche per far rispettare i diritti dei passeggeri	46 - 55
Le agenzie di reclamo e gli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie colmano le lacune in materia di applicazione lasciate dagli ONA	56 - 61
La Commissione consente lo scambio di esperienze tra ONA, ma non dispone del mandato per assicurare che i diritti dei passeggeri siano fatti rispettare in modo uniforme	62 - 66
Conclusioni e raccomandazioni	67 - 76
L'UE si impegna per i diritti dei passeggeri, ma l'attuazione resta difficile	68 - 73
Le azioni volte ad assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri variano e dipendono dalle pratiche di ciascuno Stato membro	74 - 76

Allegato I – Dieci suggerimenti della Corte dei conti europea per migliorare l'esperienza di viaggio

Allegato II– Questionario dell'indagine statistica condotta dalla Corte dei conti europea

Risposte della Commissione

SINTESI

Informazioni sui diritti dei passeggeri

I. Negli ultimi vent'anni, i viaggi con tutti i modi di trasporto hanno registrato un vero e proprio boom in Europa. In risposta, l'Unione europea ha adottato misure per garantire un livello minimo di tutela per i passeggeri che utilizzano i quattro modi di trasporto collettivo: aereo, ferroviario, per via navigabile e mediante autobus. Nel 2011, la Commissione ha riconosciuto 10 diritti essenziali dei passeggeri dell'UE comuni a tutti i modi di trasporto. I diritti dei passeggeri sono garantiti dai regolamenti relativi ai quattro modi di trasporto collettivo, anche se la misura della copertura e le norme specifiche sono diverse da un regolamento all'altro.

Come si è svolto l'audit della Corte

II. La Corte ha valutato con quanta efficacia siano tutelati i diritti dei passeggeri, verificando:

- se l'estensione e la portata dei regolamenti tutelino efficacemente i diritti dei passeggeri e se i viaggiatori ne godano effettivamente;
- se il rispetto dei diritti dei passeggeri sia stato promosso con efficacia.

III. Gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui con personale della Commissione e visitato 10 Stati membri: Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Finlandia. In tutti gli Stati membri, l'estensione dell'audit comprendeva il trasporto aereo, mentre i trasporti ferroviari, per vie navigabili e con autobus sono stati considerati solo in alcuni Stati. La Corte, inoltre, ha condotto due sondaggi presso i passeggeri per valutarne il grado di consapevolezza e conoscenza dei propri diritti.

Cosa è stato riscontrato

IV. I principali modi di trasporto collettivo sono coperti dai regolamenti, che costituiscono un quadro normativo unico al mondo. Tuttavia, molti passeggeri non sono sufficientemente consapevoli dei propri diritti e spesso non ne godono a causa di difficoltà nel farli rispettare.

V. Gli auditor della Corte hanno rilevato alcune buone pratiche applicate in altri paesi non appartenenti all'UE che, se introdotte in Europa, potrebbero migliorare ulteriormente la qualità dei diritti dei passeggeri dell'UE. I 10 diritti essenziali hanno lo scopo di tutelare tutti i passeggeri di tutti i quattro modi di trasporto collettivo. La portata della tutela dipende dallo specifico modo di trasporto utilizzato.

VI. Numerose disposizioni dei regolamenti possono essere oggetto di interpretazioni diverse. I concetti di "informazione", "assistenza" e "condizioni per il trasporto alternativo" non sono definiti a sufficienza nei regolamenti. L'ammontare dell'indennizzo, inoltre, non mantiene il potere di acquisto. In aggiunta, la copertura dei diritti dei passeggeri risulta limitata in misura significativa da molte limitazioni alla giurisdizione degli organismi nazionali preposti all'applicazione (ONA) nonché dalle deroghe previste dai regolamenti.

VII. Per beneficiare del quadro di tutela dei propri diritti, i passeggeri devono sapere della sua esistenza. Il livello di consapevolezza, tuttavia, resta relativamente basso. Le campagne di sensibilizzazione sono state incentrate sull'esistenza dei diritti dei passeggeri, ma avrebbero potuto fornire orientamenti più pratici su come procedere in caso di perturbazione del viaggio.

VIII. L'attuale sistema di gestione delle compensazioni pecuniarie/indennizzi/risarcimenti (in prosieguo "indennizzi") comporta notevoli oneri amministrativi sia per i vettori sia per i passeggeri, dato che occorre presentare e gestire singolarmente milioni di reclami. Le procedure applicate dai vettori e dagli ONA per rispondere ai singoli reclami non sono trasparenti. Per uno stesso viaggio interessato da perturbazioni, i passeggeri possono essere trattati in modo diverso.

IX. L'applicazione dei regolamenti compete agli ONA. Attualmente, il loro approccio per far rispettare i diritti dei singoli passeggeri varia in base al modo di trasporto e allo Stato membro. Nella maggior parte dei casi, gli ONA reagiscono a reclami presentati da passeggeri insoddisfatti.

X. Il monitoraggio effettuato dalla Commissione sull'attuazione del quadro disciplinante i diritti dei passeggeri ha portato a chiarire i regolamenti applicabili. Tuttavia, poiché la

Commissione non ha mandato per imporre il rispetto dei diritti dei passeggeri, la loro applicazione non è uniforme.

Raccomandazioni della Corte

XI. La Corte formula una serie di raccomandazioni riguardanti: il miglioramento della coerenza, della chiarezza e dell'efficacia del quadro disciplinante i diritti dei passeggeri; una maggiore consapevolezza da parte dei passeggeri; il conferimento di ulteriori poteri agli ONA e il rafforzamento del mandato della Commissione. La Corte, inoltre, ha elaborato 10 suggerimenti per cercare di migliorare l'esperienza di viaggio di tutti i passeggeri.

INTRODUZIONE

Il concetto di “diritti dei passeggeri”

1. Negli ultimi vent’anni, i viaggi con tutti i modi di trasporto hanno registrato un vero e proprio boom. In risposta, l’Unione europea ha adottato misure per garantire un livello minimo di tutela per i passeggeri che utilizzano quattro modi di trasporto collettivo: aereo, ferroviario, per via navigabile e mediante autobus/pullman di linea o granturismo¹.
2. Per aiutare i cittadini dell’UE a godere pienamente dei loro diritti di consumatori, la Commissione, nella comunicazione del 2011 al Parlamento e al Consiglio², ha sintetizzato 10 diritti essenziali dei passeggeri dell’UE che sono comuni a tutti i modi di trasporto (cfr. **tabella 1**).

¹ Ai fini della presente relazione, il modo di trasporto con autobus/pullman è indicato semplicemente con “autobus”.

² “Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto”, COM(2011) 898 definitivo del 19.12.2011.

Tabella 1 - 10 diritti essenziali dei passeggeri dell'UE

1. Diritto a non essere discriminati nell'accesso al trasporto	Tutela dalle discriminazioni dirette o indirette fondate sulla nazionalità, la residenza, la disabilità o la mobilità ridotta.
2. Diritto alla mobilità	Accessibilità e assistenza senza costi aggiuntivi per i passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta.
3. Diritto all'informazione	Comunicazione di informazioni prima dell'acquisto dei biglietti, nelle varie fasi del viaggio e – aspetto importante – in caso di perturbazione del viaggio.
4. Diritto a rinunciare al viaggio in caso di perturbazione	Diritto a recedere dal contratto e a ottenere il rimborso del biglietto in caso di ritardi prolungati, cancellazione del viaggio o negato imbarco.
5. Diritto all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazione del viaggio	Diritto a ricevere un servizio di trasporto/trasporto alternativo quanto prima o a riprenotare in caso di ritardi prolungati, cancellazione del viaggio o negato imbarco.
6. Diritto all'assistenza in caso di ritardo o cancellazione	Livello minimo di assistenza in caso di ritardi prolungati.
7. Diritto a un indennizzo in determinate circostanze	Compensazione finanziaria in caso di ritardi prolungati, cancellazione del viaggio e negato imbarco involontario su un volo.
8. Diritto alla responsabilità del vettore per i passeggeri e il loro bagaglio	Responsabilità e indennizzo, ad esempio in caso di morte o lesioni dei passeggeri e di danni al bagaglio.
9. Diritto a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami	Diritto di presentare reclamo presso un vettore in caso di servizio insoddisfacente. Possibilità di presentare in seguito un reclamo presso l'organismo nazionale preposto all'applicazione (ONA).
10. Diritto al pieno ed efficace rispetto della normativa dell'UE	Diritto a fare affidamento sulla corretta applicazione dei diritti dei passeggeri dell'UE da parte dei vettori. Il rispetto delle norme dell'UE dovrebbe essere assicurato dagli ONA mediante sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni.

Fonte: COM(2011) 898 definitivo.

Disciplina e applicazione dei diritti dei passeggeri dell'UE

3. I diritti dei passeggeri sono sanciti nei regolamenti relativi ai quattro modi di trasporto collettivo. Sebbene i 10 diritti essenziali dei passeggeri siano gli stessi per tutti i modi di trasporto, per ciascuno di questi si applicano norme diverse e varia anche la misura in cui i passeggeri sono tutelati. I diritti dei passeggeri possono essere suddivisi in quelli che si applicano ai passeggeri in tutti i viaggi, come il diritto alla mobilità o all'informazione, e quelli applicabili soltanto in caso di interruzione del programma di viaggio, come i diritti all'assistenza o a un indennizzo.

Diritti dei passeggeri nel trasporto aereo

4. Il regolamento³ relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo si applica ai passeggeri in partenza da un aeroporto di uno Stato membro, indipendentemente dall'origine del vettore, oppure da un aeroporto di un paese non appartenente all'UE a destinazione di un aeroporto di uno Stato membro, purché il vettore operativo sia dell'UE. I diritti dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta che viaggiano in aereo sono disciplinati da un regolamento distinto (regolamento (CE) n. 1107/2006⁴)⁵. Nel 2013, la Commissione ha proposto una rifusione⁶ che avrebbe dovuto rafforzare e chiarire i diritti dei passeggeri del trasporto aereo, riducendo nel contempo i costi di attuazione del regolamento a carico dei vettori aerei. Al momento dell'audit, tuttavia, detta proposta non era ancora stata approvata.

Diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario

5. Il regolamento⁷ relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario si applica ai viaggi in treno e ai servizi ferroviari che vengono offerti in tutta l'UE da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza. Nel 2017, la Commissione ha proposto una rifusione del

³ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato (GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1).

⁴ Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 1).

⁵ Per i diritti dei passeggeri del trasporto aereo, l'*acquis* comprende anche il 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, pag. 1).

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli, COM(2013) 130 *final* del 13 marzo 2013.

⁷ Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 del 3.12. 2007, pag. 14).

regolamento⁸ per potenziare e chiarire i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario. La proposta di rifusione è ancora all'esame del legislatore.

Diritti dei passeggeri che viaggiano per vie navigabili

6. Il regolamento⁹ relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano per vie navigabili si applica ai passeggeri che partono da un porto di uno Stato membro, indipendentemente dall'origine del vettore, o da un porto non appartenente all'UE a destinazione di un porto di uno Stato membro, a condizione che il servizio sia effettuato da un vettore dell'UE.

Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus

7. Il regolamento¹⁰ relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus si applica ai servizi di autobus di linea e turistici. Il punto d'imbarco deve essere situato in uno Stato membro e la distanza prevista per il servizio deve essere pari o superiore a 250 km. Fino a marzo 2021, gli Stati membri possono derogare alla maggior parte delle disposizioni di tale regolamento, dato che i servizi nazionali perlopiù non devono rientrare nel suo ambito di applicazione.

8. Tutti e quattro i regolamenti impongono agli Stati membri di istituire organismi nazionali preposti all'applicazione (ONA) al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni. I passeggeri possono presentare reclami relativi a violazioni dei regolamenti al vettore oppure direttamente agli ONA, mentre la Commissione non svolge un ruolo diretto nel far rispettare i diritti dei passeggeri.

⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione), COM(2017) 548 *final* del 27.9.2017.

⁹ Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 1).

¹⁰ Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1).

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

9. Sebbene le risorse finanziarie dell'UE assegnate ai diritti dei passeggeri siano di entità minima, la Corte ha deciso di espletare un audit al riguardo perché si tratta di una delle politiche-faro dell'Unione europea che riguarda direttamente i cittadini. La Commissione considera la normativa afferente i diritti dei passeggeri come uno dei grandi traguardi raggiunti per dar potere ai consumatori. Dato che sono trascorsi quasi 15 anni dall'entrata in vigore del primo regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, la Corte ha deciso di analizzare l'attuale stato di attuazione del quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri.

10. Tramite il presente audit, la Corte ha valutato con quanta efficacia siano tutelati i diritti dei passeggeri nell'Unione europea. A tal fine, gli auditor della Corte hanno verificato:

- se l'estensione e la portata dei regolamenti tutelino efficacemente i diritti dei passeggeri e se i viaggiatori ne godano effettivamente;
- se il rispetto dei diritti dei passeggeri sia stato promosso con efficacia.

11. Gli auditor della Corte hanno inoltre incontrato gli addetti della pertinente unità della direzione generale della Mobilità e dei trasporti della Commissione, nonché varie associazioni e organizzazioni di passeggeri europee.

12. Sono stati effettuati due sondaggi per valutare il livello delle conoscenze dei cittadini dell'UE in merito ai diritti dei passeggeri e per raccogliere le loro esperienze in quanto passeggeri:

- a) **un'indagine statistica** su 10 350 cittadini scelti su base casuale dai 10 Stati membri visitati nel corso dell'audit (cfr. **paragrafo 12**). Il sondaggio è stato effettuato tra novembre 2017 e gennaio 2018 tramite uno strumento online, considerando un campione statisticamente rappresentativo;
- b) **un sondaggio pubblico**, liberamente accessibile sul sito Internet della Corte, che comprende le stesse domande più la possibilità aggiuntiva di condividere esperienze di viaggio. Grazie a questo strumento, accessibile tra il dicembre 2017 ed il gennaio 2018,

1 581 persone hanno colto l'opportunità di esprimere le proprie opinioni sui diritti dei passeggeri.

13. La presente relazione utilizza principalmente i risultati dell'indagine statistica, in quanto è rappresentativa della popolazione dell'UE, mentre il sondaggio pubblico ha fornito esempi concreti di perturbazioni dei viaggi. Dato che si trattava di un sondaggio anonimo, coloro che hanno risposto sono identificati con nomi fittizi. Inoltre, sulla base dell'esperienza dei passeggeri e degli auditor, vengono indicati 10 suggerimenti per i passeggeri, con l'auspicio di migliorare le loro condizioni di viaggio (cfr. *allegato I*).

14. Gli auditor della Corte hanno visitato 10 Stati membri: Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Finlandia¹¹. Hanno inoltre incontrato gli addetti degli organismi nazionali preposti all'applicazione (ONA) e i principali vettori di ciascun modo di trasporto. Per quanto riguarda i modi di trasporto considerati, il trasporto aereo è stato preso in esame in tutti i 10 Stati membri visitati. Il trasporto ferroviario è stato incluso in Francia, Germania, Spagna, Italia, Paesi Bassi e Polonia. Il trasporto con autobus è stato considerato in Repubblica ceca, Germania, Spagna, Italia e Polonia. Infine, il trasporto per vie navigabili è stato incluso in Grecia, Irlanda, Italia e Finlandia. Complessivamente, gli auditor hanno avuto colloqui con 21 ONA e 27 vettori.

OSSERVAZIONI

L'UE si impegna per i diritti dei passeggeri, ma l'attuazione resta difficile

L'attenzione ai passeggeri è praticata anche al di fuori del quadro di tutela dell'UE

15. Per contestualizzare gli sforzi compiuti dall'UE a favore della tutela dei passeggeri, è stato effettuato un confronto tra il quadro di tutela dell'UE e i quadri normativi applicati in Canada, Nuova Zelanda, Stati Uniti e Brasile. È emerso che, nella maggior parte dei casi, le

¹¹ Questi paesi sono stati scelti tenendo conto, tra gli altri, dei seguenti criteri: sufficiente copertura geografica, rappresentanza di paesi insulari e di paesi senza sbocco al mare, nonché uguale rappresentanza di ONA competenti per un modo di trasporto specifico e di ONA multimodali.

norme dell'UE sono più rigorose e specifiche in quanto comprendono, in varia misura, tutti i 10 diritti essenziali dei passeggeri (cfr. **tabella 1**).

16. Si è constatato inoltre che, a differenza di quanto avviene nell'UE, i diritti dei passeggeri non sempre sono definiti nell'ordinamento giuridico per i quattro modi di trasporto. Nei paesi utilizzati per il confronto, la tutela dei passeggeri si basa spesso su accordi volontari tra vettori. In alcuni ambiti specifici, quali le norme di trasporto delle persone a mobilità ridotta, dei passeggeri rimasti a terra e della protezione del bagaglio, le norme di paesi terzi vanno un po' oltre rispetto a quanto non avvenga nell'UE (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Esempi di diritti più vantaggiosi al di fuori dell'UE

Canada: riguardo ai diritti delle persone a mobilità ridotta, nei voli nazionali i vettori non possono far pagare più di un biglietto alle persone con disabilità gravi che volano con un accompagnatore o hanno bisogno di più di un posto per viaggiare. In Europa non esiste alcuna norma applicabile in tutta l'UE e l'obbligo per gli accompagnatori di acquistare un biglietto dipende dalla legislazione nazionale.

Nuova Zelanda: i passeggeri dei voli nazionali hanno diritto a un indennizzo pari anche a 10 volte il costo del biglietto. Gli indennizzi applicabili nell'UE sono fissi e ammontano a 250 euro, 400 euro o 600 euro, a seconda della distanza di volo.

USA: l'indennizzo in caso di ritardo dovuto a negato imbarco è superiore rispetto a quello dell'UE e raggiunge un massimo di 1 158 euro (1 350 dollari USA), in base alla destinazione e alla durata complessiva del ritardo. Un altro vantaggio è l'assistenza durante i ritardi in pista, quando ai passeggeri non è consentito scendere dall'aeromobile. I vettori sono tenuti a offrire uno spuntino e dell'acqua entro due ore da quando l'aereo ha lasciato la porta d'imbarco o vi è giunto.

Fonte: analisi comparativa svolta dalla Corte dei conti europea.

I diritti dei passeggeri talvolta non sono chiari

Diritto a essere informati: è necessaria maggiore chiarezza

17. I passeggeri hanno diritto a ricevere informazioni prima, durante e, in alcuni casi, dopo il viaggio. In caso di perturbazioni del viaggio (cancellazioni, ritardi prolungati), i passeggeri dovrebbero essere informati della natura della perturbazione e del probabile impatto sul

proprio piano di viaggio. Mentre i regolamenti che disciplinano i trasporti con autobus e per vie navigabili prevedono un termine di 30 minuti affinché i vettori forniscano informazioni ai passeggeri in attesa, per i vettori aerei e ferroviari non sono previste tempistiche del genere (cfr. riquadro 2).

Riquadro 2 – L’esperienza dei passeggeri: mancanza di informazioni

Jose: “Il treno che dovevo prendere per andare dalla Germania al Belgio ha subito un ritardo di quasi due ore. Non sono state fornite informazioni né sulla durata né sul motivo del ritardo. Il ritardo indicato sui *display* dei binari continuava ad aumentare, ma non veniva fornita alcuna spiegazione né si vedeva personale che desse maggiori informazioni. Temevamo che, se ci fossimo allontanati dal binario, sarebbe arrivato il treno e l’avremmo perso. Il reclamo presentato successivamente al vettore non ha sortito alcun esito”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

Il diritto all’assistenza non è chiaramente definito

18. Il diritto all’assistenza¹² significa che i passeggeri hanno diritto ad un livello minimo di assistenza in caso di perturbazione del viaggio. La forma specifica che assume tale assistenza dipende da quello che i vettori sono disposti a offrire. Inoltre, i regolamenti disciplinanti i diritti dei passeggeri nell’UE non stabiliscono ammende specifiche se i vettori disattendono l’obbligo di fornire assistenza. La durata del ritardo che conferisce ai passeggeri il diritto all’assistenza varia in base al modo di trasporto: 2-4 ore per il trasporto aereo, 60 minuti per quello ferroviario e 90 minuti per il trasporto per vie navigabili o autobus. I regolamenti relativi al trasporto aereo e ferroviario non specificano il numero di notti né un tetto massimo per i costi dell’alloggio. Nei regolamenti relativi al trasporto per vie navigabili e con autobus sono stati previsti tetti massimi, con l’esclusione inoltre di qualsiasi assistenza in caso di circostanze eccezionali (cfr. riquadro 3).

¹² Nelle versioni in lingua inglese dei regolamenti i termini *care* e *assistance* sono usati in modo intercambiabile; nelle versioni in lingua italiana viene utilizzato il termine “assistenza” o, all’interno di una stessa frase, l’espressione “attenzione e assistenza”.

Riquadro 3 – L’esperienza dei passeggeri: un’assistenza che dipende dall’iniziativa dei passeggeri

Olavi: “Nel 2016, il traghetto che mi doveva portare da Helsinki a Travemünde ha subito un ritardo di tre ore. A causa del ritardo, non abbiamo potuto proseguire il viaggio in treno verso Amburgo come previsto, ma ci siamo fermati a Lubecca, dove abbiamo dovuto trascorrere la notte. Abbiamo prenotato la stanza a nostre spese, su Internet. A bordo, avendo chiesto informazioni, ci è stato comunicato che la compagnia di navigazione avrebbe rimborsato gli eventuali costi aggiuntivi sostenuti. Per quanto riguarda l’assistenza, ci hanno soltanto offerto una bevanda al bar, con il commento che lo facevano a titolo di cortesia”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

19. I termini “spuntini”, “pasti” o “bevande” sono ampiamente utilizzati nei regolamenti, ma non sono oggetto di una definizione e pertanto i passeggeri non sanno cosa aspettarsi dai vettori. Talvolta, anche quando i vettori offrono effettivamente assistenza, è possibile che questa non sia adeguata e di qualità sufficiente a soddisfare le esigenze dei passeggeri che subiscono la perturbazione del viaggio. Può trattarsi soltanto di un buono da 3 euro per una bevanda in aeroporto o di una bottiglia d’acqua offerta su un treno con diverse ore di ritardo.

Le persone a mobilità ridotta non sanno quali servizi attendersi

20. Le persone a mobilità ridotta costituiscono un gruppo di passeggeri con esigenze particolari. Per poter viaggiare senza inutili limitazioni, devono disporre di sufficienti informazioni sulle condizioni e sulle modalità pratiche del viaggio sia a bordo sia in corrispondenza dei punti di partenza. Nei regolamenti viene usata una terminologia vaga circa la tempistica ed il formato delle informazioni fornite a queste persone, quali “informati adeguati e accessibili”¹³ o “facendo ricorso a mezzi alternativi adeguati”¹⁴. Stanti simili difficoltà, i diritti delle persone a mobilità ridotta spesso non sono fatti rispettare (cfr. **riquadro 4**).

¹³ Articolo 11, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 181/2011.

¹⁴ Articolo 14, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004.

Riquadro 4 – L’esperienza dei passeggeri: dimenticata alla porta d’imbarco

Anna: “Sono ipovedente e nonostante avessi prenotato in anticipo l’assistenza per le persone a mobilità ridotta, in pratica non l’ho ricevuta. Le informazioni relative all’avvio delle operazioni di imbarco venivano fornite soltanto sugli schermi e nessuno si è occupato di me nell’area di assistenza. Direi che si sono letteralmente dimenticati di me. È stato un altro viaggiatore ad aiutarmi ad arrivare alla porta di imbarco. Una volta salita sull’aereo, il personale di bordo non era al corrente che fossi ipovedente e, sebbene utilizzassi il bastone bianco, non mi hanno prestato alcuna assistenza. Anche questa volta è stato un altro viaggiatore ad aiutarmi a riporre il bagaglio, a trovare il posto e ad allacciare la cintura di sicurezza”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

I regolamenti relativi ai diritti dei passeggeri lasciano un considerevole margine di interpretazione

21. Tutte le parti interessate consultate sono concordi nel ritenere che i regolamenti non siano sufficientemente chiari: ne conseguono interpretazioni restrittive da parte dei vettori e incertezza sulle modalità con cui gli ONA debbano trattare i vari casi. Dall’entrata in vigore del regolamento relativo al trasporto aereo, la Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) ha trattato circa 180 cause, per chiarire i significati di ritardo, circostanze eccezionali, difetti tecnici, orario di arrivo ecc. Sia i vettori sia gli ONA, inoltre, hanno fornito esempi di sentenze contraddittorie pronunciate dai tribunali nazionali in merito agli stessi temi.

22. Al fine di illustrare le sentenze della CGUE a tutti i portatori d’interesse, la Commissione ha emanato una serie di note esplicative e di linee-guida interpretative¹⁵. Ha anche pubblicato, da ultimo nel luglio 2015, una sintesi delle sentenze della CGUE maggiormente pertinenti¹⁶. Tuttavia, gli ONA ed i vettori hanno sottolineato che non si è ancora giunti a un’attuazione uniforme dei regolamenti, in quanto i concetti di “assistenza”, “itinerario

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

alternativo a condizioni comparabili” e “condizioni di indennizzo” non sono ancora applicati in modo omogeneo.

I diritti dei passeggeri dell’UE dipendono dai vettori e sono limitati da deroghe

Diritto all’esecuzione del contratto di trasporto: i passeggeri dipendono dalle azioni dei vettori

23. In caso di ritardi prolungati, cancellazione delle partenze o negato imbarco, ai passeggeri deve essere data la possibilità di scegliere tra il rimborso del prezzo del biglietto e un servizio di trasporto alternativo a condizioni simili. Per i viaggi in aereo, l’imbarco su un volo alternativo è applicabile solo in caso di cancellazione del volo o di negato imbarco; non è offerto in caso di ritardo prolungato. Per altri modi di trasporto, la possibilità dell’itinerario alternativo è concessa se il ritardo previsto all’arrivo o alla partenza è di almeno 60 minuti nel trasporto ferroviario, 90 minuti nel trasporto per vie navigabili e 120 minuti per il trasporto in autobus. Gli attuali regolamenti UE, tuttavia, non prevedono alcuna ammenda specifica qualora il vettore non offra un itinerario alternativo entro tempi ragionevoli (cfr. **riquadro 5**).

Riquadro 5 – L’esperienza dei passeggeri: aspettare delle ore per niente

Istvan: “Il mio volo per Monaco di Baviera è stato cancellato a causa di una nevicata. L’avviso è stato diramato quattro ore prima della partenza. Al momento della registrazione in aeroporto mi è stato detto di aspettare le informazioni fornite direttamente dalla compagnia aerea, dato che al personale dell’aeroporto non era consentito contattare la compagnia aerea e sul posto non c’erano rappresentanti della compagnia. Ho cercato di chiamare la compagnia aerea per un’ora, ma nessuno ha risposto. Dopo un’attesa di oltre quattro ore in aeroporto, ho deciso di tornare a casa, dato che era già sera tardi. La proposta di imbarcarmi su un volo previsto per l’ora di pranzo il giorno successivo è arrivata solo dopo mezzanotte, quasi 10 ore dopo l’annuncio della cancellazione”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

24. L’itinerario alternativo dovrebbe essere fornito a condizioni simili. Tuttavia, negli attuali regolamenti dell’UE non vi è alcun orientamento in merito a cosa si intenda per “condizioni comparabili”. Gli ONA, ad esempio, hanno segnalato vari casi di viaggi alternativi in autobus

molto lunghi offerti da vettori ferroviari e aerei, per andare ad esempio da Parigi a Madrid (1 250 km) o da Milano a Catania (1 400 km, compreso il traghetto).

25. Gli auditor della Corte hanno rilevato vari casi in cui i passeggeri avrebbero potuto ottenere immediatamente un itinerario alternativo cambiando la classe di servizio o ricorrendo a un'altra compagnia che offriva lo stesso mezzo di trasporto. I vettori, tuttavia, evitano soluzioni di questo tipo per motivi economici. Ciò può comportare lunghi periodi di attesa per i passeggeri, poiché devono aspettare una partenza assicurata dal vettore originale nella medesima classe di servizio (cfr. **riquadro 6**), la quale potrebbe essere disponibile solo vari giorni dopo.

Riquadro 6 – L'esperienza dei passeggeri: dure trattative per ottenere un itinerario alternativo

Martina: “Dopo la cancellazione del volo, non mi sono state offerte alternative ragionevoli per raggiungere la mia destinazione. Il volo successivo della stessa compagnia aerea era quattro giorni dopo e anche quello è stato rapidamente riempito dai passeggeri del mio volo. L'unica opzione rimasta era un altro volo, sette giorni dopo. La mia richiesta di essere imbarcata sul volo di un'altra compagnia aerea non è stata accettata. Dopo proteste incessanti, la compagnia aerea mi ha proposto un volo da un altro aeroporto, ma i costi per raggiungere quest'ultimo (in un altro paese) non venivano rimborsati”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

A causa delle deroghe previste dai regolamenti molti passeggeri non sono tutelati

26. Secondo il regolamento ferroviario, gli Stati membri possono derogare all'applicazione della maggior parte dei diritti dei passeggeri fino al 2024. Le deroghe riguardano soprattutto le partenze regionali e locali. Nel 2017, solo cinque Stati membri¹⁷ applicavano il regolamento nella sua totalità. Ciò significa che il 90 % degli utenti di treni in Europa non beneficia della maggior parte dei loro diritti di passeggeri dell'UE¹⁸. Dal regolamento sono

¹⁷ Belgio, Danimarca, Italia, Paesi Bassi e Slovenia, cfr. https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

¹⁸ Secondo un'analisi di mercato, le ferrovie regionali e suburbane in Europa trasportano il 90 % di tutti i passeggeri ferroviari e coprono il 50 % dei passeggeri-chilometri. I treni regionali e suburbani trasportano un numero di passeggeri pari a quello delle metropolitane di tutta

attualmente esclusi anche i servizi internazionali, quand'anche siano gestiti da un vettore dell'UE, se una parte rilevante del viaggio ha luogo al di fuori dell'UE.

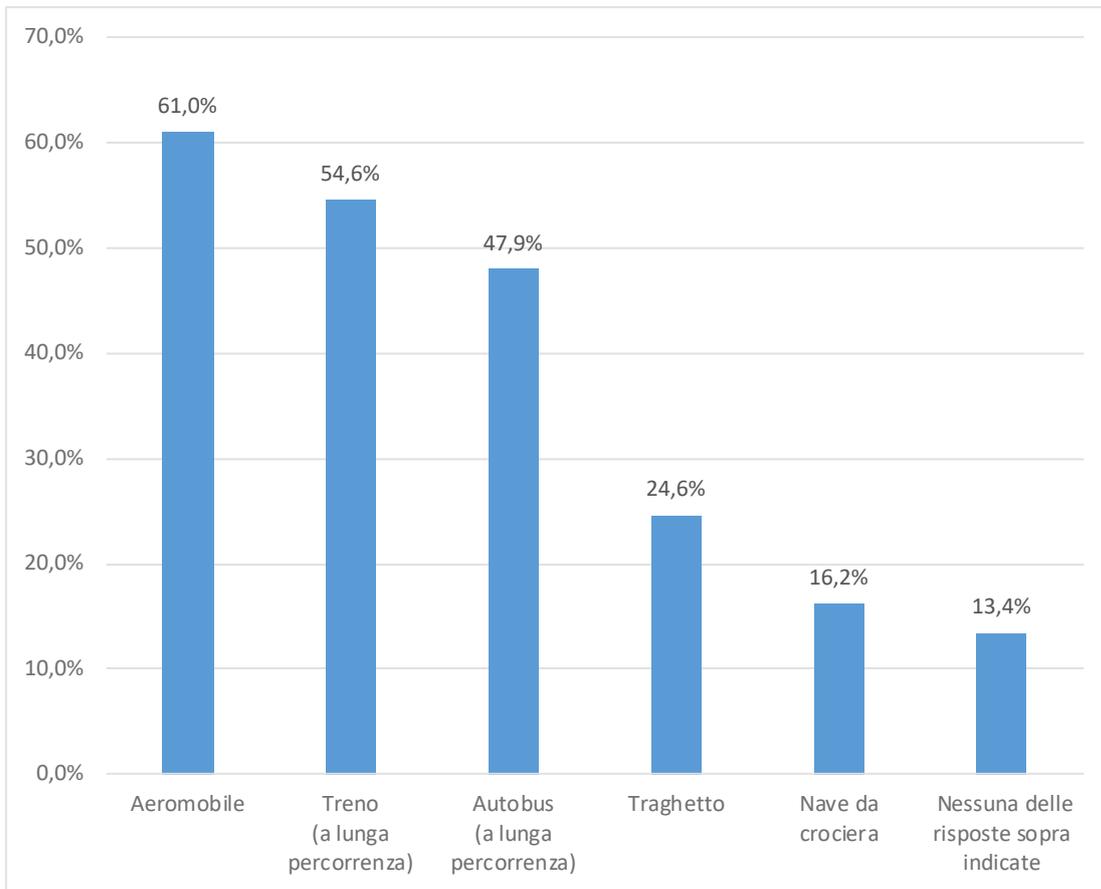
27. La maggior parte delle disposizioni del regolamento relativo al trasporto con autobus si applica ai servizi di linea con una distanza programmata di prestazione uguale o superiore a 250 km. Esistono diverse interpretazioni su come misurare questi 250 chilometri. Alcuni ONA e vettori utilizzano l'intera lunghezza di una linea di servizio come base per la misurazione e i passeggeri che viaggiano tra due punti di tale linea sono pertanto coperti, anche se il loro viaggio è inferiore a 250 km. Altri vettori presumono che la copertura sia applicabile solo se la distanza percorsa dal titolare del biglietto è stata di almeno 250 km.

I passeggeri non sono del tutto consapevoli dei propri diritti

Il livello di conoscenza dei diritti dei passeggeri non è cambiato, ma sono aumentate le persone che ne hanno sentito parlare

28. Nell'indagine statistica, gli auditor della Corte hanno chiesto ai partecipanti se negli ultimi due anni avessero viaggiato in aereo, avessero utilizzato un servizio ferroviario a lunga distanza, fossero stati su un traghetto o una nave da crociera o avessero utilizzato autobus a lunga percorrenza. Le risposte mostrano che la maggior parte degli Europei (86 %) viaggia piuttosto spesso e solo il 13 % dei partecipanti non ha avuto un'esperienza di viaggio su lunghe distanze negli ultimi due anni. La quota complessiva dei diversi modi di trasporto è mostrata nel **grafico 1**. La frequenza di viaggio più comune (34 %) è di un periodo compreso tra 2 e 5 volte l'anno; l'84 % di coloro che hanno risposto viaggia più di una volta l'anno (cfr. il questionario completo nell'**allegato II**).

Grafico 1 – Percentuale dei mezzi di trasporto che i partecipanti all'indagine hanno utilizzato per viaggiare negli ultimi due anni



Fonte: indagine statistica della Corte dei conti europea presso i passeggeri.

29. Sotto molti aspetti, i diritti dei passeggeri presuppongono un comportamento attivo, come ad esempio chiedere assistenza o un indennizzo. Pertanto i passeggeri devono essere consapevoli dei propri diritti. Per valutare il livello di consapevolezza tra i cittadini europei, l'indagine statistica della Corte ha compreso tre misurazioni:

- a) valutazione del livello di conoscenze dichiarato;
- b) valutazione dell'efficacia della divulgazione dell'espressione "diritti dei passeggeri";
- c) valutazione dell'effettiva conoscenza dei diritti dei passeggeri.

30. Il 39 % di coloro che hanno risposto all'indagine statistica della Corte si riteneva abbastanza consapevole o del tutto consapevole dei propri diritti di passeggero. Mentre il 3,6 % si è dichiarato del tutto consapevole, il 13,5 % ha affermato di essere del tutto

inconsapevole (cfr. **tabella 2** e **riquadro 7**). Un risultato simile era emerso nella relazione dell’Eurobarometro 2014¹⁹, dove sempre il 39 % di coloro che avevano risposto dichiarava di essere consapevole dei diritti dei passeggeri nell’UE.

Tabella 2 – Autovalutazione, su una scala da 1 a 4, della consapevolezza dei diritti dei passeggeri dell’UE

	1 – Sono del tutto inconsapevole dei miei diritti di passeggero	2	3	4 – Sono del tutto consapevole dei miei diritti di passeggero
N.	1 396	4 954	3 626	374
Percentuale	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

Fonte: indagine statistica della Corte dei conti europea presso i passeggeri.

Riquadro 7 – L’esperienza dei passeggeri: non lo sapevo proprio!

Jürgen: “Il mio volo è stato cancellato un giorno prima della partenza senza alcuna giustificazione. Mi è stato automaticamente fornito (senza il mio consenso) un altro biglietto. Con il nuovo volo sono arrivato a destinazione con un ritardo di 3,5 ore. Mi sono lamentato con la compagnia aerea, ma mi è stato risposto che non avevo diritto a un indennizzo. Di fatto, non conoscevo i miei diritti, quindi non ho chiesto l’importo di 250 euro, ma un indennizzo “generico”. Dopo questa esperienza ho fatto qualche ricerca e ho scoperto che avevo effettivamente diritto a un indennizzo e che avrei dovuto essere informato dei miei altri diritti. Ho scritto di nuovo al vettore citando il regolamento e la giurisprudenza pertinente e alla fine ho ottenuto il rimborso di 250 euro”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

¹⁹ *Special Eurobarometer 420, “Passenger Rights”, dicembre 2014.*

Consapevolezza non vuol dire conoscenza

31. L'indagine statistica includeva una serie di domande per testare la conoscenza dei passeggeri. Ai rispondenti è stata indicata una situazione ipotetica di un ritardo di cinque ore del loro volo a causa di problemi di personale della compagnia aerea. Sono state proposte loro 15 opzioni, cinque delle quali tratte dal regolamento sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo e altre 10 inventate. In media, chi ha risposto ha scelto due delle cinque opzioni corrette.

32. Tra le tre opzioni più selezionate, la prima è prevista nel regolamento sui diritti dei passeggeri (78 % di coloro che hanno risposto, cfr. **tabella 3**). La seconda e la terza tra le opzioni preferite sono state: "Rimborso di altre spese documentate" e "Un volo con un'altra compagnia verso la stessa destinazione". Sebbene nessuna di queste due opzioni sia prevista espressamente dal regolamento, sono fra le richieste più comuni che i passeggeri rivolgono ai vettori.

Tabella 3 – Percentuale delle opzioni selezionate nelle risposte riguardo ai servizi a cui si ha diritto qualora il volo subisca un ritardo di cinque ore o più a causa di problemi di personale della compagnia aerea. Era possibile scegliere cinque opzioni; le risposte corrette sono evidenziate in verde²⁰.

	Percentuale delle risposte %
Pasti e bevande gratuiti, e sistemazione in albergo gratuita se il ritardo comporta un pernottamento	77,8
Rimborso di altre spese documentate	54,2
Un volo con un'altra compagnia verso la stessa destinazione	49,5
Compensazione pecuniaria pari ad almeno 250 euro, in caso di arrivo alla destinazione finale con un ritardo superiore a tre ore	49,2
Trasporto gratuito per ritornare all'alloggio, a qualunque ora del giorno	45,2
Rimborso del prezzo pieno del biglietto	39,3
Trasporto verso la destinazione con un mezzo di trasporto diverso (treno, autobus, ecc.)	29,5
Imbarco su un volo alternativo verso l'aeroporto più vicino alla destinazione originaria	26,7
Buono-sconto presso i negozi <i>duty-free</i> per comprare cibo	26,2
Accesso alla sala <i>lounge</i> dell'aeroporto	25,4
Passaggio a classe di viaggio superiore	21,4
Il diritto di scegliere una qualunque altra data di partenza nell'arco dei successivi due mesi	18,7
Una telefonata gratuita	17,3
Un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale	15,7
Sostegno psicologico	3,9

Fonte: indagine statistica della Corte dei conti europea presso i passeggeri.

I passeggeri hanno difficoltà a far valere i propri diritti

Il diritto a un indennizzo in caso di ritardo e cancellazione è l'elemento centrale del quadro di tutela dei diritti dei passeggeri

33. In caso di ritardo prolungato, cancellazione e negato imbarco, i passeggeri hanno diritto a ricevere un indennizzo pecuniario. Tutti i regolamenti prevedono indennizzi in determinate circostanze, che però variano considerevolmente. Ciascuno dei quattro modi di trasporto stabilisce un limite di tempo diverso perché il diritto all'indennizzo diventi applicabile: 3-4 ore per il trasporto aereo (in base alla distanza), 60 minuti per il trasporto ferroviario, 90 minuti per il trasporto per vie navigabili e 120 minuti per il trasporto con autobus.

²⁰ Articoli 7, 8 e 9 del regolamento (CE) n. 261/2004.

34. L'indennizzo varia fortemente tra i quattro modi di trasporto: per il trasporto aereo è fissato a un importo compreso tra i 250 euro ed i 600 euro (cfr. **tabella 4**). Per gli altri modi di trasporto è collegato al prezzo del biglietto (25-50 %). Gli importi previsti nel regolamento relativo al trasporto aereo non sono stati adeguati all'inflazione dall'entrata in vigore, nel 2004. Se l'indennizzo fosse stato adeguato all'inflazione, sarebbe aumentato del 25 %, pari al tasso d'inflazione cumulato (cfr. **tabella 4**).

Tabella 4 – Indennizzi a seguito di ritardo secondo i diritti dei passeggeri nel trasporto aereo

Distanza percorsa	Indennizzo in euro nel regolamento (CE) n. 261/2004	Equivalente teorico in euro indicizzato all'inflazione
1 500 km o meno	250	313
Oltre i 1 500 km nell'UE e tutti gli altri voli tra i 1 500 e i 3 500 km	400	500
Oltre i 3 500 km	600	751

Fonte: regolamenti dell'UE relativi ai passeggeri del trasporto aereo e calcoli della Corte dei conti europea.

35. Dei 10 diritti essenziali dei passeggeri, il diritto al risarcimento in caso di ritardo e cancellazione è quello che comporta i maggiori oneri amministrativi. Esso rappresenta più del 90 % dei reclami presentati ai vettori e agli ONA. La questione più controversa tra i vettori e i passeggeri riguarda le cause dei ritardi e delle cancellazioni. Se si ritiene che la causa abbia carattere eccezionale, i vettori sono esentati dal pagamento (tranne nel caso del trasporto ferroviario, dove i vettori devono corrispondere un indennizzo indipendentemente dalla causa della perturbazione del viaggio). Poiché le informazioni sui motivi della perturbazione non sono di dominio pubblico, tutti i passeggeri devono contestare, a titolo individuale, la dichiarata eccezionalità della causa. Secondo gli ONA del settore aereo interpellati dagli auditor della Corte, circa il 60 % dei reclami presentati da passeggeri che contestavano l'eccezionalità delle circostanze evocata nelle risposte delle compagnie aeree è stato riclassificato da tali organismi poiché tale eccezionalità non era riconosciuta. È possibile, pertanto, che i vettori indennizzino un certo passeggero, ma non un altro presente sullo stesso volo (cfr. **riquadro 8**).

Riquadro 8 – L’esperienza dei passeggeri: disparità di trattamento

Karol: “Tutti i voli da Danzica hanno subito ritardi a causa del brutto tempo. Quando il traffico aereo è ritornato alla normalità, l’aereo destinato alla mia tratta è stato utilizzato per effettuare un altro volo. Ho presentato un reclamo, come altri passeggeri del mio volo. Alcuni di noi non sono stati indennizzati, altri invece sì, sebbene le condizioni del ritardo fossero le stesse”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

36. Gli auditor della Corte hanno chiesto a tutti i vettori interpellati di fornire informazioni circa il numero di reclami ricevuti e il loro effetto finanziario. Le informazioni ottenute sono state limitate e non hanno consentito di trarre conclusioni circa gli oneri finanziari di tali obblighi. Queste informazioni non erano disponibili, in quanto pochissimi vettori sono disposti a condividere tali dati con la Commissione.

37. Nella propria proposta di modifica dei regolamenti riguardanti il trasporto aereo (cfr. **paragrafo 4**), la Commissione cerca di ridurre il costo dell’assistenza e degli indennizzi a carico dei vettori derivante dalla tutela dei diritti dei passeggeri. A tale scopo, ha proposto di aumentare da tre a cinque ore i tempi di attesa che danno diritto a un indennizzo. Ha proposto, inoltre, di limitare il periodo consentito per la sistemazione in albergo a due notti, con un costo massimo di 80 euro a notte. Tuttavia, questa proposta si è basata unicamente su dati molto limitati resi disponibili dalle compagnie aeree alla Commissione.

È difficile far valere i diritti dei passeggeri in caso di viaggi con coincidenze

38. I problemi specifici di viaggi con coincidenze (ossia viaggi che includono più tratte nell’ambito di un unico contratto di trasporto) sono la mancanza di chiarezza riguardo all’indennizzo e l’organizzazione della vigilanza da parte degli ONA. In queste situazioni, anche se i singoli segmenti hanno registrato ritardi che, da soli, non darebbero diritto a un indennizzo, il ritardo finale complessivo può comunque superare la soglia fissata nei regolamenti. Ciò richiede l’intervento degli ONA, dato che nessuno dei vettori interessati ritiene di avere la responsabilità di fornire assistenza o un indennizzo se la perturbazione non è direttamente a loro imputabile (cfr. **riquadro 9**).

39. Non è chiaro quale ONA debba gestire gli eventuali reclami in tali casi. Gli ONA interpellati hanno fornito numerosi esempi di casi relativi a viaggi con coincidenze che sono rimbalzati da un ONA all'altro. Gli ONA hanno adottato misure per trovare un approccio comune al problema, ma la loro posizione non è unanime.

Riquadro 9 – L'esperienza dei passeggeri: tipico problema di un viaggio con una coincidenza

Greta: “Ho perso una coincidenza ferroviaria a Praga su un tragitto da Düsseldorf a Cracovia. Il biglietto combinato è stato venduto dal vettore tedesco, ma per una parte del tragitto il servizio era assicurato da un operatore ceco. A causa del ritardo ho potuto proseguire il viaggio solo il giorno successivo. Entrambe le compagnie ferroviarie mi hanno negato la sistemazione in albergo e ho dovuto prenotare un hotel a Praga a mie spese. Nessuno dei due vettori riteneva di essere responsabile del rimborso di tale costo e dell'indennizzo dovuto per il ritardo”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

I passeggeri vorrebbero ricevere un servizio di trasporto alternativo

40. Ai partecipanti al sondaggio è stato chiesto di scegliere, tra i 10 diritti essenziali dei passeggeri, i tre che ritenevano più importanti. La risposta più comune è stata il “diritto a ricevere un servizio di trasporto alternativo in caso di ritardo prolungato, di cancellazione del viaggio o di negato imbarco (cfr. **tabella 1**)”, indicata come prima scelta dal 42 % dei partecipanti. Segue da vicino, con il 40 %, la risposta “diritto a ricevere un indennizzo in caso di ritardo prolungato, di cancellazione o di negato imbarco”. Quasi altrettanto importante è stato considerato il diritto all'assistenza. A titolo di confronto, nel sondaggio pubblico il diritto più apprezzato è stato il medesimo, ma con il sostegno del 65 % di coloro che hanno risposto (cfr. **tabella 5**).

Tabella 5 – Quali diritti dei passeggeri considera più importanti?

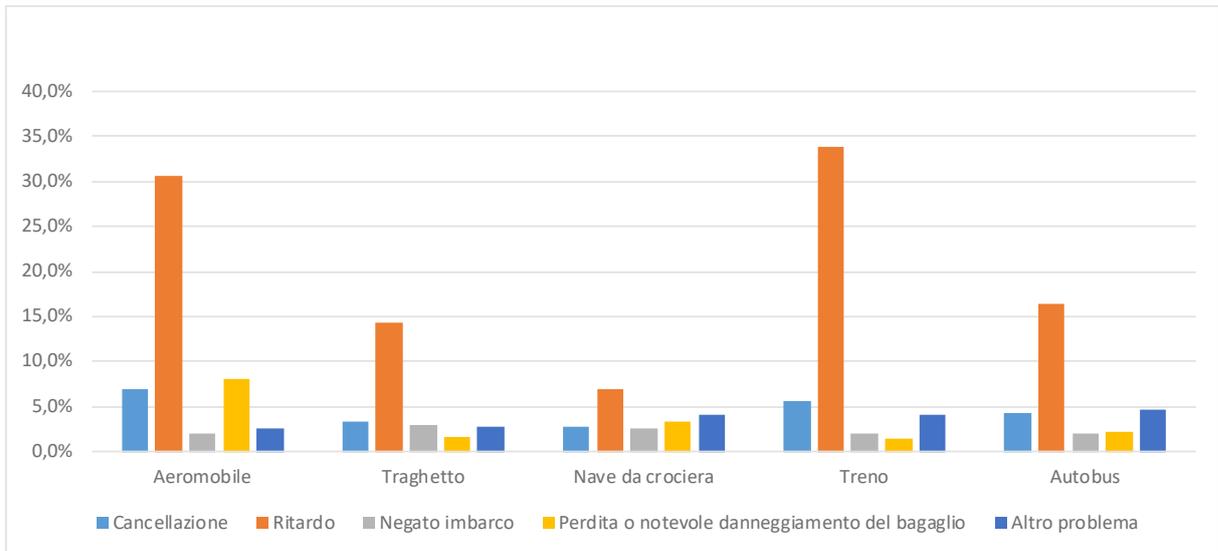
Indagine statistica	Percentuale di casi
Diritto a ricevere un servizio di trasporto alternativo in caso di ritardo prolungato, di cancellazione o di negato imbarco	41,7
Diritto a ricevere un indennizzo in caso di ritardo prolungato, di cancellazione del viaggio o di negato imbarco	39,6
Diritto ad assistenza (cibo, altre forme di assistenza) in caso di ritardo prolungato	36,1
Diritto a ricevere un indennizzo in caso di danneggiamento del proprio bagaglio	35,7
Diritto a ricevere un rimborso dal vettore in caso di perturbazione del viaggio	34,7
Diritto ad essere tutelato dalla discriminazione fondata su nazionalità, residenza o infermità inabilitante quando si utilizzano i trasporti pubblici	31,3
Diritto di accesso alle informazioni in caso di perturbazione del viaggio	29,9
Diritto all'assistenza gratuita per i passeggeri a mobilità ridotta	28,9
Diritto di presentare reclamo presso un vettore, nel caso non si sia soddisfatti del servizio di quest'ultimo	9,7
Diritto a che le autorità pubbliche applichino la normativa in modo appropriato	7,2

Fonte: indagine statistica della Corte dei conti europea presso i passeggeri.

Il 50 % dei viaggiatori ha sperimentato notevoli perturbazioni di viaggio, per lo più nell'ambito del trasporto aereo e ferroviario

41. Tramite l'indagine statistica, la Corte ha chiesto se, negli ultimi due anni, i destinatari del questionario avessero sperimentato situazioni quali cancellazione o ritardo del viaggio, negato imbarco o danneggiamento del bagaglio. Degli 8 961 passeggeri che hanno risposto e che avevano viaggiato nei due anni precedenti, il 49,5 % ha vissuto almeno una di queste esperienze. Il sondaggio ha indicato che la perturbazione del viaggio più frequente è il ritardo, sperimentato dal 34 % dei viaggiatori in treno e dal 31 % delle persone che hanno preso l'aereo. Seguono le cancellazioni e la perdita o danni significativi ai bagagli (cfr. **grafico 2**).

Grafico 2 – Tipi di perturbazione e percentuale di esperienze in base al modo di trasporto



Fonte: indagine statistica della Corte dei conti europea presso i passeggeri.

42. Si è inoltre inteso appurare se i passeggeri che avevano già vissuto una perturbazione del viaggio fossero maggiormente consapevoli dei propri diritti. È emerso che l'aver avuto in passato un'esperienza di perturbazione del viaggio non è un indicatore di maggiore conoscenza dei diritti dei passeggeri. Talvolta la perturbazione del viaggio può comprendere quasi tutti i problemi possibili (cfr. **riquadro 10**).

Riquadro 10 – L'esperienza dei passeggeri: un viaggio in treno da dimenticare

Hans: "Viaggiavo su un treno regionale in Germania. Il treno si è fermato in una piccola stazione a causa della caduta di un albero sui binari. È successo la sera tardi. Tutti i passeggeri sono stati fatti scendere. Trattandosi di un luogo isolato, la ricezione del telefono cellulare era molto debole. Non c'era sala di attesa né autobus, taxi, telefono e neppure un edificio nelle vicinanze. Il macchinista del treno ci ha informato che sarebbe arrivato un autobus, ma così non è stato. Gli autisti dei taxi presenti nella città più vicina, a 10 chilometri di distanza, si sono rifiutati di venire poiché non erano certi di chi, alla fine, avrebbe pagato per il servizio. Il treno è tornato alla stazione di partenza. Non c'era nessuno ad aiutarci".

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

Non sono disponibili al pubblico informazioni sulle perturbazioni di viaggio

43. I regolamenti non obbligano i vettori a comunicare al pubblico i casi di perturbazione dei viaggi, con l'eccezione dei vettori ferroviari, che hanno l'obbligo di pubblicare, ogni anno, il numero e le categorie dei reclami ricevuti, i reclami trattati, i tempi di risposta e le eventuali misure di miglioramento adottate. I vettori sono restii a rendere pubblici i dati sulle perturbazioni di viaggio che si verificano sulle tratte da loro gestite (cfr. **paragrafo 36**). Non esistono neppure registri a cura degli ONA in cui siano riportati i ritardi o le cancellazioni delle singole partenze o il numero di reclami pervenuti per vettore o per partenza.

I benefici derivanti dai diritti dei passeggeri sono richiesti solo da 1/3 dei passeggeri, dato che questi ultimi non sanno cosa fare o non si aspettano un esito soddisfacente

44. Quando si verifica una perturbazione del viaggio, la maggior parte dei benefici non è erogata automaticamente. Il numero di persone che presenta una richiesta è, di norma, inferiore al numero dei passeggeri interessati (cfr. **riquadro 11**). Ai vettori interpellati è stato chiesto di indicare il numero approssimativo di persone che intraprendono misure attive. I vettori ferroviari e aerei hanno stimato che, in media, 1/3 dei passeggeri abbia contattato il vettore dopo avere subito una perturbazione del viaggio. Tale cifra è in linea con l'indagine statistica della Corte, secondo cui il 32 % di 4 437 passeggeri che avevano dichiarato di aver subito una perturbazione di viaggio ha affermato di avere contattato il vettore e richiesto un indennizzo o un'altra forma di assistenza.

Riquadro 11 – L'esperienza dei passeggeri: bisogna sempre chiedere

Monika: "Il nostro aereo ha subito un ritardo di cinque ore. All'aeroporto, nessuno ci ha comunicato i motivi del ritardo né il tempo di attesa previsto. I passeggeri hanno chiesto tutte le informazioni di propria iniziativa. Dopo tre ore di attesa, ho saputo da altri passeggeri che potevo ricevere un buono di circa cinque sterline per l'acquisto di bevande o panini. Tutti i negozi dell'aeroporto erano già chiusi".

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

45. Nell'indagine statistica, il 20 % dei passeggeri che avevano subito una perturbazione del viaggio ha affermato di avere subito la situazione in silenzio e di non avere intrapreso alcuna

azione. Quando gli auditor hanno chiesto perché fossero rimasti passivi, il motivo più comune addotto è stata la scarsa probabilità di una risposta soddisfacente da parte del vettore. Come mostrato nel **grafico 3**, altre cause importanti sono state la mancanza di consapevolezza dei propri diritti o della conoscenza pratica di come procedere.

Grafico 3 – Incidenza, espressa in percentuale, dei motivi per non avere intrapreso alcuna azione in caso di perturbazione del viaggio



(Su 902 risposte)

Fonte: indagine statistica della Corte dei conti europea presso i passeggeri.

Le azioni volte ad assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri variano e dipendono dalle pratiche di ciascuno Stato membro

Gli ONA si differenziano per struttura e pratiche per far rispettare i diritti dei passeggeri

La struttura degli ONA non è uniforme e la portata della loro attività dipende dal modo di trasporto

46. Per tutti i quattro modi di trasporto gli Stati membri sono tenuti a istituire organismi nazionali preposti all'applicazione (ONA) al fine di assicurare la conformità alle disposizioni dei regolamenti. La Corte ha constatato che in tutti gli Stati membri visitati erano stati creati gli ONA. In alcuni casi erano stati istituiti solo per un unico modo di trasporto, mentre in altri casi il loro mandato comprende più di un modo di trasporto.

47. Gli ONA per il trasporto aereo, con autobus e marittimo sono competenti per tutte le partenze dai rispettivi territori e per gli arrivi di vettori dell'UE da paesi non-UE (cosiddetta "esecuzione territoriale"). Gli ONA per il trasporto ferroviario si occupano dei vettori che sono registrati nella loro giurisdizione (cosiddetta "esecuzione basata sul soggetto"). Quando gli operatori ferroviari partono da Stati membri diversi dal proprio possono insorgere problemi. In questo caso, gli ONA che vigilano su uno specifico vettore potrebbero non avere il potere di indagare su un evento verificatosi in un altro Stato membro. Tuttavia, gli auditor della Corte hanno osservato che, nella pratica, la responsabilità degli ONA non è del tutto chiara ai passeggeri e ciò è anche vero nei settori del trasporto con autobus e per vie navigabili. Nessuna delle società di autolinee o di trasporto via traghetto intervistate dagli auditor della Corte era stata contattata da un ONA di un altro Stato membro.

48. Vi può essere, inoltre, un'ulteriore distinzione tra traffico internazionale e nazionale e la separazione delle funzioni di ONA tra enti locali. È quello che avviene in Polonia e in Spagna per i viaggi in autobus. Sebbene esista un organismo istituito a livello nazionale per il traffico internazionale, il traffico nazionale ricade nelle responsabilità delle autorità regionali e la loro giurisdizione dipende dal luogo in cui il vettore ha ottenuto la licenza.

Non tutti gli ONA si occupano dei singoli reclami dei passeggeri

49. Secondo i regolamenti, ai passeggeri deve essere comunicato che possono presentare reclami riguardo a violazioni dei regolamenti agli ONA designati. Nella maggior parte dei casi, i passeggeri devono prima presentare il reclamo al vettore e solo nel caso in cui l'esito di tale procedura non sia soddisfacente, possono rivolgersi all'ONA. I passeggeri potrebbero aspettarsi che l'ONA sia il primo soggetto a cui presentare ricorso; peraltro, in molti casi questi organismi non trattano i singoli reclami a carattere finanziario e i passeggeri devono cercare altre soluzioni per ottenere l'indennizzo dovuto.

50. In seguito alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea²¹ del marzo 2016, alcuni ONA del settore del trasporto aereo ritengono che il loro ruolo consista unicamente nell'assicurare in generale il rispetto della normativa (Germania, Italia, Finlandia), mentre

²¹ Cause riunite C-154/15 e C-146/15.

altri si occupano anche dei singoli reclami. Ciò rende molto difficile mettere in pratica la disposizione del regolamento relativo al trasporto aereo, secondo cui i passeggeri possono presentare reclamo presso qualsiasi ONA in merito a una presunta violazione, ovunque si sia verificata²². Il primo ONA a cui il passeggero si rivolge potrebbe accettare singoli reclami, mentre il secondo organismo a cui il reclamo viene trasferito potrebbe occuparsi esclusivamente di casi di applicazione generale.

Le statistiche mostrano che gli ONA del settore aereo gestiscono molti più reclami di quelli del trasporto ferroviario, per vie navigabili o con autobus

51. In generale, le pratiche variano ampiamente da un ONA all'altro. I termini per la gestione dei reclami, ad esempio, possono passare da due mesi (Polonia) a ben quattro anni (Germania), mentre in alcuni Stati membri non è stato fissato alcun termine ufficiale (Finlandia, Francia). La durata media dell'iter procedurale per gli ONA del settore aereo è compresa tra 42 giorni (Paesi Bassi) e oltre un anno (Germania).

52. Il numero di sanzioni imposte dagli ONA e i relativi importi presentano notevoli differenze da uno Stato membro all'altro, dato che non sono stabiliti dalla normativa dell'UE. Nel settore aereo possono variare da 50 euro (Polonia) a 250 000 euro per passeggero (Irlanda), in base alla gravità della violazione. Nei Paesi Bassi, una multa cumulativa relativa a un episodio ha raggiunto addirittura la cifra di 1 milione di euro. Nei 10 Stati membri visitati, tuttavia, solo l'ONA del settore aereo olandese pubblica informazioni sulle sanzioni, insieme al nome della compagnia aerea.

53. Per la maggior parte degli ONA, il numero di reclami ricevuti negli ultimi tre anni mostra un aumento tendenziale (cfr. **tabella 6**). All'origine dei reclami presentati agli ONA dai passeggeri vi è soprattutto il disaccordo con l'invocazione delle circostanze eccezionali quale causa effettiva dei ritardi (in media, il 45 % di tutti i reclami), cui segue lo stesso problema riferito alle cancellazioni (19 %).

²² Articolo 16 del regolamento (CE) n. 261/2004.

Tabella 6 – Statistiche relative agli anni dal 2015 al 2017 sui reclami gestiti dai 10 ONA del settore aereo

Stato membro	Numero complessivo di reclami		
	2015	2016	2017
Repubblica ceca	370	672	934
Germania	2 844	3 075	3 211
Irlanda	719	846	981
Grecia	993	1 367	1 465
Spagna	11 343	17 649	16 700
Francia	6 775	5 960	6 115
Italia	5 763	6 078	3 731
Paesi Bassi	812	1 361	
Polonia	5 402	5 980	7 226
Finlandia	1 434	1 845	2 015

Fonte: informazioni disponibili ottenute durante le visite nei paesi.

54. Gli ONA di altri modi di trasporto hanno un carico di lavoro relativamente inferiore. Mentre gli ONA del trasporto ferroviario hanno spesso problemi da risolvere, quelli del trasporto con autobus e nave gestiscono un numero ridotto di casi. A titolo di esempio, mentre l'ONA polacco del trasporto aereo ha ricevuto oltre 7 000 reclami nel 2017, quello del trasporto con autobus ne ha gestiti solo quattro.

55. La Corte ha constatato che il numero effettivo di reclami presentati dai passeggeri ai vettori del trasporto ferroviario, con autobus e per vie navigabili è di gran lunga superiore al numero di casi deferiti agli ONA. Ciò significa che la maggior parte dei reclami giunge a una soluzione a livello di vettore. A volte, gli standard di settore sono in linea con o eccedono gli obblighi dei vettori derivanti dai regolamenti sui diritti dei passeggeri ed i vettori tendono a risolvere i problemi su base volontaria.

Le agenzie di reclamo e gli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie colmano le lacune in materia di applicazione lasciate dagli ONA

Gli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie apportano elementi negoziali e di compromesso all'azione volta a far rispettare i diritti dei passeggeri

56. Oltre che agli ONA, i passeggeri possono rivolgersi ad altri organismi per rivendicare i propri diritti: gli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie, i Centri europei dei consumatori (CEC)²³, le agenzie di reclamo o le organizzazioni dei consumatori. I passeggeri, inoltre, possono investire delle loro vertenze i tribunali civili, in particolare se insistono per ottenere un indennizzo.

57. La risoluzione alternativa delle controversie (ADR) offre una soluzione semplice, rapida ed extragiudiziale alle controversie tra consumatori e operatori. Secondo la direttiva dell'UE in materia²⁴, la risoluzione alternativa delle controversie dovrebbe essere disponibile per tutti i tipi di controversie nazionali e transfrontaliere e gli Stati membri dovrebbero renderla facilmente accessibile. Sebbene in tutti gli Stati membri dell'UE esistano organismi ADR che si occupano in generale dei reclami dei consumatori, i vettori sono per lo più impegnati in risoluzioni alternative delle controversie per i rispettivi modi di trasporto. I pareri degli organismi ADR non sono sempre vincolanti per il vettore.

58. La procedura di risoluzione alternativa delle controversie è di solito gratuita per i passeggeri, ma è possibile che i vettori debbano pagare per ciascuna procedura trattata, indipendentemente dall'esito. Poiché i costi di ciascuna procedura possono essere molto più alti dell'ammontare dell'indennizzo dovuto, alcuni vettori interpellati preferiscono versare l'indennizzo richiesto per evitare la procedura ADR.

²³ I CEC forniscono consulenza ai consumatori in merito ai loro diritti e, tramite l'apposita rete ("Rete dei CEC"), possono facilitare una soluzione con l'operatore. La Rete dei CEC tratta più di 100 000 casi l'anno, un terzo dei quali riguardano i trasporti.

²⁴ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63).

59. Alcuni ONA ritengono che la procedura ADR sia incompatibile con il principio dei diritti dei passeggeri, dato che lo scopo della risoluzione alternativa delle controversie è mediare una soluzione reciprocamente accettabile; ne consegue che alcuni passeggeri potrebbero accettare un indennizzo inferiore a quello a cui avrebbero diritto.

I diritti dei passeggeri hanno portato alla creazione di un nuovo settore, quello delle agenzie di reclamo

60. Le agenzie di reclamo si offrono di gestire per conto dei passeggeri le domande di indennizzo a seguito di perturbazioni di viaggio. Alcune compagnie aeree hanno dichiarato che la percentuale di casi trattati dalle agenzie di reclamo potrebbe essere addirittura del 50 % (cfr. **riquadro 12**).

Riquadro 12 – L’esperienza dei passeggeri: il coinvolgimento di un’agenzia può innescare la reazione del vettore

Dolores: “Il mio volo da Madrid a Londra ha subito un ritardo di oltre sei ore a causa di problemi tecnici dell’aereo. Ho presentato un reclamo al vettore, ma all’inizio non ho ottenuto risposta. Dopo vari solleciti, il vettore si è rifiutato di pagare l’indennizzo. Solo dopo che mi sono rivolta a un’agenzia di reclamo, il caso si è risolto a mio favore”.

Fonte: sondaggio pubblico della Corte dei conti europea.

61. Alcune agenzie di reclamo addebitano spese di gestione notevoli (fino al 50 % dell’indennizzo dovuto). Vi sono stati casi in cui le agenzie hanno chiesto un indennizzo al vettore senza che i passeggeri interessati ne fossero al corrente. Almeno un ONA (Grecia) e alcune compagnie aeree hanno adottato provvedimenti per ridurre le richieste da parte delle agenzie, richiedendo agli autori dei reclami di inserire i dati del conto bancario del passeggero di riferimento. In questo modo si evitano pagamenti diretti alle agenzie di reclamo. In Grecia, l’introduzione di questa norma ha ridotto i reclami mediati dalle agenzie di oltre il 50 %.

La Commissione consente lo scambio di esperienze tra ONA, ma non dispone del mandato per assicurare che i diritti dei passeggeri siano fatti rispettare in modo uniforme

La Commissione può solo monitorare l'applicazione dei diritti dei passeggeri

62. La Corte ha constatato che il mandato della Commissione non si estende in modo tale da assicurare che detti diritti siano fatti rispettare negli Stati membri in maniera uniforme. Pertanto, il ruolo della Commissione è di monitorare l'applicazione del quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri, avviando procedure di infrazione se necessario. Inoltre, la Commissione offre agli ONA una piattaforma per scambiare informazioni ed organizza riunioni tra ONA per specifici modi di trasporto. Risponde, inoltre, alle richieste di informazioni inviate dagli ONA in merito all'interpretazione dei regolamenti.

63. In base ai regolamenti dell'UE, gli ONA non sono tenuti a riferire delle loro attività direttamente alla Commissione. La Commissione, pertanto, ha una conoscenza limitata delle pratiche applicate dagli ONA sia in generale sia nei numerosi casi di cui si occupano. La Commissione raccoglie informazioni sull'applicazione dei diritti dei passeggeri dalle domande che riceve e tramite gli scambi con gli ONA.

La Commissione ha adottato una serie di misure per accrescere la consapevolezza dei passeggeri, ma con risultati limitati

64. La Commissione ha agito per rafforzare la consapevolezza dei passeggeri ed ha avviato campagne per informare i passeggeri dei loro diritti. Sono stati esposti cartelloni in tutti gli aeroporti, in cui gli auditor della Corte hanno effettuato test di riesecuzione procedurale. Tuttavia, nei terminal delle vie navigabili, degli autobus e ferroviari le informazioni sui diritti dei passeggeri avevano poca o nessuna visibilità.

65. Tra il 2010 e il 2012, la Commissione ha lanciato una campagna di sensibilizzazione nell'ambito del trasporto aereo e ferroviario, seguita da un'ulteriore campagna tra il 2013 e il 2015, ampliata al fine di includere i viaggi marittimi e con autobus. Nel 2016, la Commissione ha avviato la prima campagna di informazione online sui social media, il cui scopo principale era sensibilizzare e aumentare le visite alla sezione sui diritti dei passeggeri del portale "La tua Europa" e i download dell'app relativa ai diritti dei passeggeri. Finora i

risultati mostrano che il portale ha ricevuto quasi 400 000 visite e durante la campagna sono stati raggiunti oltre 40 milioni di persone. A metà 2018, l'applicazione era stata scaricata 240 000 volte.

66. Né l'app né il sito Internet di "La tua Europa" forniscono indicazioni pratiche per i passeggeri su come comportarsi durante una perturbazione del viaggio, come contattare i vettori o come presentare un reclamo. Le informazioni fornite ai passeggeri con questi mezzi sono necessarie e solitamente corrette, ma prive dei dettagli che occorrono ai passeggeri quando devono far fronte a una perturbazione del viaggio.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

67. L'impegno dell'Unione europea a favore dei diritti dei passeggeri è innegabile, poiché i principali modi di trasporto collettivo sono disciplinati dai regolamenti a un livello non riscontrato nei paesi presi in esame a fini di confronto. I passeggeri, tuttavia, non sono sufficientemente consapevoli dei propri diritti e spesso non ne godono a causa di difficoltà nel farli rispettare.

L'UE si impegna per i diritti dei passeggeri, ma l'attuazione resta difficile

68. I diritti dei passeggeri dell'UE forniscono un quadro globale a vantaggio dei passeggeri. Tuttavia, la Corte ha rilevato alcune buone pratiche applicate in altri paesi non membri dell'UE che, se applicate in Europa, potrebbero ulteriormente migliorare la qualità dei diritti dei passeggeri dell'UE (cfr. **paragrafi 15 e 16**).

69. I diritti dei passeggeri talvolta non sono chiari e sono limitati da deroghe ai regolamenti. I diritti all'assistenza, a un indennizzo, all'informazione e a un itinerario alternativo non sono identici nei regolamenti che disciplinano i diversi modi di trasporto (cfr. **paragrafi 17-27**).

Raccomandazione 1 – Migliorare la coerenza del quadro disciplinante i diritti dei passeggeri dell'UE

Al fine di garantire la migliore tutela possibile dei passeggeri per tutti i modi di trasporto, la Commissione dovrebbe, entro la fine del 2020, effettuare un'analisi delle differenze tra gli attuali regolamenti disciplinanti i diritti dei passeggeri, concentrandosi sui 10 diritti essenziali dei passeggeri,

per stabilire le migliori pratiche. A tale scopo, dovrebbe anche tenere in considerazione le attuali pratiche internazionali.

70. I diritti dei passeggeri sono difficili da far valere, dato che molte disposizioni dei regolamenti possono essere oggetto di interpretazioni diverse da parte dei passeggeri, dei vettori, degli organismi nazionali preposti all'applicazione (ONA) e persino dei tribunali nazionali. I concetti di "informazione", "assistenza", "attenzione" e "condizioni per l'itinerario alternativo" non sono definiti a sufficienza nei regolamenti. Inoltre, la copertura dei diritti dei passeggeri risulta limitata in misura significativa da molte limitazioni alla giurisdizione degli ONA nonché dalle deroghe previste dai regolamenti (cfr. **paragrafi 38-45**).

Raccomandazione 2 – Migliorare la chiarezza nell'ambito del quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri

Al fine di tutelare meglio i passeggeri quando si verificano perturbazioni del viaggio, la Commissione dovrebbe, entro la fine del 2020, emanare ulteriori linee-guida, oppure orientamenti equivalenti, che definiscano:

- a) standard minimi in materia di informazioni da fornire ai passeggeri coinvolti in una perturbazione di viaggio;
- b) gli obblighi dei vettori di fornire un itinerario alternativo, compreso il ricorso a vettori alternativi.

71. Per beneficiare del quadro normativo dei diritti dei passeggeri in caso di perturbazione del viaggio, i passeggeri devono agire e, a tale scopo, devono essere consapevoli dei loro diritti. Nonostante gli sforzi profusi dalla Commissione, il livello di consapevolezza rimane relativamente basso. Le campagne di sensibilizzazione sono state incentrate sull'esistenza dei diritti dei passeggeri, ma avrebbero potuto fornire orientamenti più pratici su come procedere in caso di perturbazione del viaggio.

72. A livello europeo non esiste alcun registro della frequenza o dei motivi delle perturbazioni di viaggio in base al modo di trasporto o al vettore. Gli ONA, in genere, non verificano né pubblicano informazioni relative agli itinerari o ai vettori maggiormente interessati da dette perturbazioni (cfr. **paragrafi 28-32**).

Raccomandazione 3 – Accrescere la consapevolezza dei passeggeri

Per accrescere la consapevolezza riguardo ai diritti dei passeggeri, la Commissione dovrebbe, entro la fine del 2019:

- a) agire per promuovere campagne di sensibilizzazione da parte degli ONA e coordinarne il varo, incentivando al contempo la partecipazione dei vettori e di altri portatori d'interesse per assicurare una più ampia portata di dette campagne;
- b) preparare una guida per i passeggeri su come far rispettare i propri diritti nella pratica. Tale guida potrebbe contenere riferimenti alla giurisprudenza e un modello di reclamo da presentare ai vettori e agli ONA;
- c) proporre che gli ONA comunichino la frequenza, le cause e le tratte maggiormente interessate da perturbazioni di viaggio nella propria sfera di competenza.

73. Nell'attuale sistema di gestione degli indennizzi, milioni di reclami sono presentati e gestiti singolarmente. Tuttavia, le procedure applicate dai vettori e dagli ONA in risposta ai singoli reclami non sono trasparenti. I passeggeri che hanno subito la medesima perturbazione di viaggio possono essere sottoposti a un trattamento diverso senza saperlo, dato che i motivi della perturbazione non sono resi pubblici. L'ammontare dell'indennizzo non mantiene il proprio potere di acquisto (cfr. paragrafi 33-37).

Raccomandazione 4 – Migliorare l'efficacia del quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri

Per migliorare l'efficacia del quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri e per risolvere le restanti problematiche concernenti il rispetto degli stessi, nel dibattere le proposte di modifica dei regolamenti esistenti, la Commissione dovrebbe, entro la fine del 2021, affrontare le seguenti questioni:

- a) fissare standard minimi per l'assistenza e l'attenzione. Le soglie minime dovrebbero dipendere dalla durata della perturbazione del viaggio e dal modo di trasporto utilizzato. Ad esempio, l'ammontare minimo dell'assistenza ai passeggeri del trasporto aereo potrebbe essere il 10 % dell'importo medio dell'indennizzo previsto dalla normativa (attualmente 400 euro). Per gli altri modi di trasporto, la percentuale potrebbe essere limitata al 50 % dell'assegno per il trasporto aereo;

- b) ridurre il numero di deroghe che limitano l'applicazione del regolamento;
- c) obbligare i vettori a pubblicare un avviso ai passeggeri entro 48 ore dal verificarsi della perturbazione del viaggio, indicandone le cause e, in particolare, specificando se detta perturbazione è imputabile a circostanze eccezionali;
- d) obbligare i vettori a pagare automaticamente (senza una richiesta specifica) l'indennizzo ai passeggeri che hanno fornito i dati necessari al momento dell'acquisto del biglietto;
- e) introdurre un meccanismo che consenta di mantenere il potere d'acquisto degli importi dell'indennizzo.

Le azioni volte ad assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri variano e dipendono dalle pratiche di ciascuno Stato membro

74. Per la riuscita dell'intero quadro normativo è essenziale che i regolamenti siano fatti rispettare. I passeggeri hanno bisogno di ONA efficaci. Attualmente, l'approccio di tali organismi per far rispettare i diritti dei singoli passeggeri varia in base al modo di trasporto e allo Stato membro.

75. L'attività svolta con maggiore frequenza dagli ONA è quella di rispondere ai reclami ricevuti da passeggeri insoddisfatti. Non tutti gli ONA, tuttavia, sono in grado di trattare le richieste di indennizzo dei singoli. I poteri sanzionatori degli ONA nei confronti dei vettori variano dalla non comminazione di alcuna ammenda alla comminazione di ammende rilevanti (cfr. **paragrafi 46-55**).

76. La Commissione non dispone del mandato per assicurare che i diritti dei passeggeri siano fatti pienamente rispettare. Il suo ruolo di monitoraggio dell'applicazione del quadro normativo dei diritti dei passeggeri ha portato a chiarimenti dei regolamenti, ma non è sfociato in un'applicazione universale di tali diritti in tutta Europa e nei quattro modi di trasporto collettivo (cfr. **paragrafi 62-66**).

Raccomandazione 5 – Conferire ulteriori poteri agli ONA e rafforzare il mandato della Commissione

Per conferire ulteriori poteri agli ONA e sviluppare il loro ruolo di sostegno nei confronti dei passeggeri, assicurando al contempo l'opportuno rispetto dei loro diritti, nel dibattere le proposte di modifica dei regolamenti esistenti, la Commissione dovrebbe affrontare, entro la fine del 2021, le seguenti questioni:

- a) fornire agli ONA ulteriori strumenti per far rispettare i diritti dei passeggeri, quali:
 - i) applicazione del principio dell'esecuzione territoriale;
 - ii) monitoraggio delle politiche dei vettori in materia di assistenza, attenzione, informazione e offerta di un itinerario alternativo;
 - iii) gestione delle richieste di indennizzo presentate dai singoli passeggeri;
 - iv) possibilità di applicare sanzioni ai vettori per non avere prestato assistenza o attenzione, oppure non aver fornito informazioni;
- b) consentire alla Commissione di ottenere le informazioni necessarie dagli ONA per avere un quadro generale dello stato di rispetto dei diritti e attribuirle il mandato di svolgere un controllo della qualità sulle pratiche degli ONA volte ad assicurare il rispetto di tali diritti.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 3 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Dieci suggerimenti della Corte dei conti europea per migliorare l'esperienza di viaggio**

L'audit ha offerto alla Corte la possibilità di ottenere informazioni da numerosi vettori, autorità pubbliche e normali passeggeri. Per elaborare la presente relazione, gli auditor della Corte si sono recati in 10 paesi per analizzare tutti i quattro modi di trasporto. Sulla base di questa esperienza, vengono presentati 10 suggerimenti su come migliorare l'esperienza di viaggio in caso di perturbazione.

1. **Personalizzare quanto più possibile il proprio viaggio:** quando si acquista un biglietto, si consiglia di rendere nota al vettore la propria identità, ad esempio comunicando i propri recapiti. È possibile essere informati delle eventuali perturbazioni di viaggio solo quando i vettori sono in possesso di tali dati. Se occorre presentare una richiesta di indennizzo, inoltre, un biglietto nominativo è il modo migliore per dimostrare di essere stati effettivamente a bordo e di avere subito la perturbazione del viaggio.
2. **Fare una foto del bagaglio:** quando il viaggio prevede l'imbarco del bagaglio, è una buona idea scattare una foto delle valigie e del loro contenuto. In questo modo si risparmierà tempo in caso di reclamo e si fornirà una prova del valore degli oggetti smarriti.
3. **Non arrivare in ritardo alla zona di registrazione (check-in):** è importante ricordare che i diritti dei passeggeri si applicano solo se la registrazione è effettuata in orario. Se si perde il volo perché la zona di registrazione era già chiusa quando si arriva, non si ha diritto all'assistenza.
4. **Richiedere informazioni ai punti di partenza:** i viaggiatori hanno il diritto di essere aggiornati in merito a eventuali ritardi alla partenza o a qualunque altro problema relativo al viaggio. Se il rappresentante del vettore non è presente o non fornisce informazioni utili, occorre prenderne nota e inserire tale osservazione nel reclamo presentato al vettore.
5. **Richiedere sempre assistenza:** in caso di ritardo prolungato o cancellazione, con qualsiasi modo di trasporto si viaggia, si ha diritto all'assistenza, ossia a ricevere acqua e

uno spuntino o un pasto. Se i rappresentanti dei vettori non forniscono tali servizi di propria iniziativa, occorre richiederli. In caso di rifiuto, se ne prenda nota e si inserisca tale osservazione nel reclamo presentato al vettore.

6. **Conservare tutte le ricevute:** se non viene fornita assistenza al punto di partenza (aeroporto, stazione degli autobus o ferroviaria, porto) oppure si parte da un luogo isolato (una fermata dell'autobus), si può chiedere al vettore il rimborso dei costi aggiuntivi sostenuti. I vettori di solito chiedono una prova di pagamento per le bevande e gli spuntini e possono opporre un rifiuto se il numero di articoli non è congruo con la durata del ritardo o se i costi sono irragionevolmente elevati. Lo stesso vale se si deve trovare un alloggio nell'attesa di un'altra partenza il giorno successivo.
7. **Richiedere la prova del ritardo o della cancellazione:** in tutti i quattro modi di trasporto, i passeggeri hanno diritto a un indennizzo in caso di ritardi prolungati e cancellazioni. Sebbene l'importo dell'indennizzo e i tempi di attesa minimi differiscano in base al modo di trasporto, l'obbligo di dimostrare che si è stati vittima dello specifico ritardo o cancellazione non cambia. Se il biglietto non è nominativo, va richiesta una prova al riguardo in stazione o a bordo.
8. **Non provvedere da soli prima di avere sentito la proposta del vettore:** quando si verifica una perturbazione del viaggio, in genere si vuole proseguire il viaggio immediatamente, utilizzando un altro vettore o un altro mezzo di trasporto. La Corte raccomanda di non agire in modo affrettato: l'acquisto di un nuovo biglietto, senza aver ricevuto opzioni alternative proposte dal vettore, equivale a recedere unilateralmente dal proprio contratto di trasporto. Ciò solleva il vettore originale da qualsiasi obbligo di fornire assistenza o indennizzi.
9. **Richiedere un indennizzo:** se si riesce a dimostrare che si è vittima di un ritardo o di una cancellazione alla partenza e che la durata del ritardo è stata superiore alla soglia prevista dalla normativa, si può presentare una richiesta di indennizzo al vettore. Si consiglia di fare sempre riferimento alla specifica partenza e al regolamento applicabile. Se non si ottiene risposta dal vettore o non si è soddisfatti della risposta ricevuta, si può investire del caso l'organismo nazionale preposto all'applicazione del paese di partenza.

Le altre organizzazioni che possono essere d'aiuto sono gli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie e le agenzie di reclamo. Va ricordato che questi servizi potrebbero non essere gratuiti.

10. **Richiedere un indennizzo per le spese aggiuntive:** in alcuni casi, la perdita dovuta al ritardo o alla cancellazione è di gran lunga superiore all'importo spettante ai sensi delle norme UE sui diritti dei passeggeri relative agli indennizzi. In questi casi, è possibile presentare un reclamo ai vettori conformemente alle convenzioni internazionali. È necessario essere in grado di provare l'esatto importo delle perdite e delle spese aggiuntive sostenute a causa della perturbazione del viaggio.

ALLEGATO II**Questionario dell'indagine statistica condotta dalla Corte dei conti europea**

I campi contrassegnati con un asterisco (*) sono da riempire obbligatoriamente.

1. * Se stesste viaggiando in aereo, traghetto, autobus o treno a lunga percorrenza oppure in crociera, sarebbe sicuro di sapere cosa attendersi dai vettori in caso di perturbazione del viaggio? Si prega di assegnare un punteggio:

Opzioni	Persone che hanno risposto
1 - Non sarei affatto sicuro	855
2	3 310
3	5 178
4 - Sarei assolutamente sicuro	1 007
Totale	10 350

2. * Indichi i mezzi di trasporto con i quali ha viaggiato nel corso degli ultimi due anni: [È possibile fornire più risposte, tranne se viene scelta l'ultima opzione]

Opzioni	Persone che hanno risposto
Aeromobile [andare a 2.1]	6 314
Traghetto [andare a 2.1]	2 546
Nave da crociera [andare a 2.1]	1 678
Treno (a lunga percorrenza) [andare a 2.1]	5 652
Autobus (a lunga percorrenza) [andare a 2.1]	4 958
Nessuna delle risposte sopra indicate	1 389

2.1 * Indichi per piacere la frequenza con la quale viaggia, tenendo presente tutti i mezzi di trasporto (senza contare quelli urbani/locali)

Opzioni	Persone che hanno risposto
Più di una volta alla settimana	1 167
Tra una e quattro volte al mese	1 670
Tra sei e 12 volte all'anno	1 631
Tra due e cinque volte all'anno	3 047
Una volta all'anno o meno	1 446
Totale	8 961

2.2 * Indichi la principale ragione per la quale viaggia

Opzioni	Persone che hanno risposto
Per lavoro	1 809
Per diporto	6 583
Altro	569
Totale	8 961

2.3 * Negli ultimi 2 anni, in qualcuno dei suoi viaggi ha sperimentato uno o più dei problemi seguenti?

Risponda per ciascun mezzo di trasporto utilizzato [se contrassegna una delle seguenti opzioni, poi vada a 2.2]

	Cancellazione	Notevole ritardo alla partenza/rispetto all'orario di arrivo previsto (più di un'ora)	Imbarco negato	Perdita o notevole danneggiamento del bagaglio	Altro problema	Nessun problema
Aeromobile	432	1 937	129	512	158	3 745
Traghetto	86	365	75	40	69	1 980
Nave da crociera	47	115	44	57	69	1 387
Treno (a lunga percorrenza)	318	1 908	110	86	232	3 298
Autobus (a lunga percorrenza)	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * Nei casi in cui il suo viaggio è stato cancellato o ha subito ritardi, le è stato negato l'imbarco, il suo bagaglio è stato danneggiato, ecc., ha intrapreso una delle seguenti azioni? (È possibile contrassegnare più di una casella)

Opzioni	Persone che hanno risposto
Ho provveduto da me ad organizzare la continuazione del viaggio [andare a 3]	1 099
Ho contattato la compagnia e ho chiesto compensazione pecuniaria/indennizzo/risarcimento (con successo o no) [andare a 3]	1 419
Ho chiesto a un terzo (ad esempio, un avvocato o un'impresa specializzata) di presentare domanda di compensazione/indennizzo/risarcimento per mio conto [andare a 3]	197
Ho presentato un reclamo presso un ente pubblico (ad esempio, l'Ente nazionale per l'aviazione civile) [andare a 3]	238
Ho accettato l'assistenza/le alternative proposte dal vettore [andare a 3]	1 335
Ho subito il disagio e non mi è stata fornita assistenza, ma non ho intrapreso alcuna azione [andare a 2.3]	902
Altro	237

2.5 * Cosa le ha impedito di agire? (Si prega di contrassegnare solo una casella)

Opzioni	Persone che hanno risposto
Non sapevo a cosa avessi diritto	158
Non sapevo come procedere	148
La procedura di ricorso era troppo impegnativa	131
Era improbabile che ricevesti una risposta soddisfacente	376
Altro	89
Totale	902

3. * Se, giunto in aeroporto, fosse informato che il suo volo subirà un ritardo di cinque ore per problemi di personale della compagnia aerea, a quale dei seguenti servizi crede che avrebbe diritto? Si prega di contrassegnare **cinque caselle.**

Opzioni	Persone che hanno risposto
Buono-sconto presso i negozi <i>duty-free</i> per comprare cibo	2 713
Un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale	1 622
Trasporto gratuito per ritornare all'alloggio, a qualunque ora del giorno	4 681
Pasti e bevande gratuiti, e sistemazione in albergo gratuita se il ritardo comporta un pernottamento	8 051
Imbarco su un volo alternativo verso l'aeroporto più vicino alla destinazione originaria	2 764
Compensazione pecuniaria pari ad almeno 250 euro, in caso di arrivo alla destinazione finale con un ritardo superiore a tre ore	5 093
Passaggio a classe di viaggio superiore	2 215
Un volo con un'altra compagnia verso la stessa destinazione	5 120
Il diritto di scegliere una qualunque altra data di partenza nell'arco dei successivi due mesi	1 937
Rimborso di altre spese documentate (ad esempio, treno o altra coincidenza persa; costo dell'hotel a destinazione)	5 613
Trasporto verso la destinazione con un mezzo di trasporto diverso (treno, autobus, ecc.)	3 051
Rimborso del prezzo pieno del biglietto	4 063
Sostegno psicologico	404
Una telefonata gratuita	1 792
Accesso alla sala lounge dell'aeroporto	2 631

4. * Indichi se, a suo parere, le seguenti affermazioni sono vere o false (sulla base della sua conoscenza della normativa in vigore):

	VERO	FALSO	Non so
Se compro un biglietto con una compagnia low-cost, non riceverò compensazione pecuniaria nel caso in cui il mio volo venga cancellato	2 499	5 041	2 810
Ho diritto a bevande se il mio treno è in ritardo di oltre 60 minuti	2 750	4 301	3 299

Quando prenoto un viaggio, l'impresa deve informarmi circa i miei diritti e fornirmi le coordinate dell'organismo cui presentare richiesta di risarcimento prima che io inizi il viaggio	7 040	1 189	2 121
Se il mio tragitto in autobus è stato cancellato, l'impresa in questione è unicamente tenuta a fornirmi, quale compensazione, un buono per un futuro viaggio	3 601	3 083	3 666
Se presento un reclamo ad un'impresa ferroviaria perché credo che i miei diritti di passeggero siano stati violati, l'impresa deve rispondermi entro un mese	6 478	759	3 113

5. * Si prega di scegliere dall'elenco seguente i tre diritti che considera i più importanti

Opzioni	Persone che hanno risposto
Diritto ad essere tutelato dalla discriminazione fondata su nazionalità, residenza o infermità inabilitante quando si utilizzano i trasporti pubblici	3 235
Diritto all'assistenza gratuita per i passeggeri a mobilità ridotta	2 990
Diritto di accesso alle informazioni in caso di perturbazione del viaggio	3 096
Diritto a ricevere un rimborso dal vettore in caso di perturbazione del viaggio	3 595
Diritto a ricevere un servizio di trasporto alternativo in caso di ritardo prolungato, di cancellazione o di negato imbarco	4 321
Diritto ad assistenza (cibo, altre forme di assistenza) in caso di ritardo prolungato	3 732
Diritto a ricevere compensazione pecuniaria/indennizzo/risarcimento in caso di ritardo prolungato, di cancellazione del viaggio o di negato imbarco	4 095
Diritto a ricevere compensazione pecuniaria/indennizzo/risarcimento in caso di danneggiamento del proprio bagaglio	3 691
Diritto di presentare reclamo presso un vettore, nel caso non si sia soddisfatti del servizio di quest'ultimo	1 001
Diritto a che le autorità pubbliche applichino la normativa in modo appropriato	744

6. * Prima della compilazione del presente questionario, ha mai ricevuto oralmente o per iscritto informazioni sui diritti dei passeggeri?

[È possibile fornire più risposte, tranne se viene scelta la prima opzione]

Opzioni	Persone che hanno risposto
No, prima della compilazione del questionario non ho mai ricevuto oralmente o per iscritto informazioni sui diritti dei passeggeri	5 497
Sì, in documenti informativi forniti dai vettori	1 926
Sì, in documenti informativi forniti da organismi pubblici (ad esempio, amministrazioni pubbliche, l'UE)	1 123
Sì, come risultato di esperienza personale di perturbazione di un viaggio	1 143
Sì, in documenti informativi forniti da associazioni di consumatori	1 090
Sì, altro	965

7. * Nel complesso, in che misura crede di essere consapevole dei suoi diritti di passeggero quando viaggia?

Sono del tutto inconsapevole dei miei diritti di passeggero 1 2 3 4 Sono del tutto consapevole dei miei diritti di passeggero

Opzione	Persone che hanno risposto
1 Sono del tutto inconsapevole dei miei diritti di passeggero	1 396
2	4 954
3	3 626
4 - Sono del tutto consapevole dei miei diritti di passeggero	374
Totale	10 350

Variabili sociodemografiche

8. * Indichi per piacere di che sesso è

Opzioni	Persone che hanno risposto
Femmina	5 177
Maschio	5 173
Totale	10 350

9. * Dichi per piacere la sua età

Opzioni	Persone che hanno risposto
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
Totale	10 350

10. * Qual è il livello di istruzione più alto da lei raggiunto?

Opzioni	Persone che hanno risposto
Istruzione primaria o di livello meno alto	265
Istruzione secondaria inferiore ("di primo grado")	1 378
Istruzione secondaria superiore ("di secondo grado")	4 533
Laurea di primo livello o istruzione terziaria di livello equivalente	2 696
Laurea di secondo livello oppure livello più elevato	1 478
Totale	10 350

11. * La sua mobilità è ridotta?

Opzioni	Persone che hanno risposto
Sì	787
No	9 563
Totale	10 350

12. * Indichi per piacere il suo paese di residenza

Opzioni	Persone che hanno risposto
Repubblica ceca	1 030
Francia	1 044
Finlandia	1 000
Germania	1 075
Grecia	1 006
Irlanda	1 000
Italia	1 060
Paesi Bassi	1 060
Polonia	1 065
Spagna	1 010
Totale	10 350

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"I PASSEGGERI DELL'UNIONE EUROPEA HANNO PIENI DIRITTI, MA DEVONO ANCORA LOTTARE PER FARLI APPLICARE"

SINTESI

I. La normativa in materia di diritti dei passeggeri adottata dall'Unione europea ha efficacemente contribuito a ridurre al minimo l'impatto negativo delle perturbazioni del servizio sugli utenti dei trasporti collettivi e a migliorare la qualità dei servizi per i passeggeri. La Commissione è impegnata a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri e ritiene che tali diritti dovrebbero essere ulteriormente sviluppati e consolidati.

IV. La Commissione riconosce che sono tuttora necessari maggiori sforzi per informare tutti i passeggeri sui loro diritti e su come li possono esercitare efficacemente.

V. La Commissione ritiene che le buone pratiche in materia di diritti dei passeggeri già sperimentate in alcuni paesi terzi potrebbero essere esaminate attentamente al fine di valutarne la potenziale rilevanza per l'UE.

VI. La Commissione ha già proposto modifiche dei regolamenti sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo e ferroviario, anche in relazione agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione.

La Commissione fornisce costantemente orientamenti sull'interpretazione dei regolamenti. A tal fine può contare sul sostegno degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione, del centro di contatto Europe Direct e dei centri nazionali dei consumatori.

VII. Informare i passeggeri sui loro diritti è il compito precipuo dei vettori. La Commissione si è attivata organizzando periodiche campagne informative per divulgare informazioni pratiche su come dovrebbero comportarsi i passeggeri in caso di perturbazioni del servizio.

IX. La Commissione concorda sul fatto che l'applicazione dei regolamenti deve essere considerata una priorità. Ai sensi della normativa vigente, spetta agli Stati membri istituire i rispettivi ONA e stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni dei regolamenti sui diritti dei passeggeri.

X. La Commissione ritiene che in questo momento il suo compito consista nel monitorare il processo di attuazione e garantire una corretta attuazione del quadro dei diritti dei passeggeri vigente. La Commissione non ha il mandato di coordinare l'attuazione del quadro dei diritti dei passeggeri al livello degli Stati membri. Inoltre, trarrebbe giovamento da ulteriori informazioni sullo stato di attuazione del quadro dei diritti dei passeggeri.

XI. La Commissione accetta le raccomandazioni della Corte.

La Commissione apprezza in particolare l'inserimento nella relazione di dieci suggerimenti per i passeggeri e vi darà seguito nelle proprie azioni future nei termini adeguati.

INTRODUZIONE

Risposta della Commissione comune ai paragrafi da 3 a 8.

La normativa in materia di diritti dei passeggeri adottata dall'Unione europea ha efficacemente contribuito a ridurre al minimo l'impatto negativo delle perturbazioni del servizio sugli utenti dei trasporti collettivi e a migliorare la qualità dei servizi per i passeggeri. La Commissione è impegnata a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri e ritiene che tali diritti dovrebbero essere ulteriormente sviluppati e consolidati.

AMBITO E APPROCCIO DELL'AUDIT

La Commissione ritiene che il sondaggio statistico e i dieci suggerimenti inclusi nell'allegato della relazione costituiscano contributi molto rilevanti e vi darà seguito nelle proprie azioni future nei termini adeguati.

OSSERVAZIONI

Riquadro 1 - Esempi di diritti più vantaggiosi al di fuori dell'UE

Secondo paragrafo: la compensazione uniforme prevista dalla normativa dell'UE non è direttamente correlata al prezzo del biglietto, bensì ai disagi causati ai passeggeri da una determinata perdita di tempo. La perdita di tempo è uguale per tutti i passeggeri, indipendentemente dal prezzo del biglietto.

Terzo paragrafo: nella propria proposta di modifica dei diritti dei passeggeri nel trasporto aereo [COM(2013) 130 final] la Commissione ha già proposto di includere questi diritti, peraltro in modo più ampio rispetto agli USA. La proposta stabilisce con chiarezza i diritti dei passeggeri nel caso in cui l'aeromobile subisca un ritardo in pista, in particolare il diritto all'assistenza dopo un'ora e il diritto allo sbarco dopo cinque ore (in linea con il diritto al rimborso).

17. Per quanto riguarda il trasporto aereo, la Commissione ha già proposto un limite temporale di 30 minuti [cfr. COM(2013) 130 final].

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, la relativa proposta [COM(2017) 548 final] non contiene un'indicazione analoga perché, secondo le norme vigenti, il passeggero deve essere informato "non appena tale informazione è disponibile".

Riquadro 2 - Esperienza dei passeggeri: mancanza di informazioni

La Commissione ritiene che in questi casi il vettore o il gestore della stazione siano tenuti a fornire informazioni sui ritardi delle partenze e degli arrivi dei treni nella stazione di partenza, nonché sull'orario di partenza e arrivo previsto, a seconda dei dati disponibili. Queste informazioni devono essere aggiornate quanto prima possibile, se necessario, affinché i passeggeri possano gestire autonomamente il tempo di attesa e non siano costretti ad aspettare tutto il tempo lungo i binari.

18. Ai sensi dei regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri per tutti i modi di trasporto, gli Stati membri sono tenuti a introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni dei diritti dei passeggeri. I tetti massimi per la sistemazione in albergo previsti dai regolamenti relativi al trasporto per vie navigabili e con autobus si spiegano con gli eventi successivi alle eruzioni del vulcano islandese Eyjafjallajökull nel 2010, che hanno coinciso con l'adozione dei suddetti regolamenti.

Riquadro 3 - Esperienza dei passeggeri: un'assistenza che dipende dall'iniziativa dei passeggeri

I passeggeri hanno diritto alla sistemazione in albergo soltanto in caso di ritardo della partenza, non in caso di ritardo solamente dell'arrivo. In quest'ultimo caso i passeggeri hanno diritto solo a una compensazione; tuttavia, possono chiedere altri risarcimenti di danni laddove previsto dalla normativa nazionale. Risulta che il passeggero aveva prenotato due biglietti distinti, uno per il traghetto e uno per il treno. Il passeggero avrebbe goduto della protezione per perdita di coincidenze soltanto in presenza di un accordo tra i due vettori. La Commissione ha già commissionato uno studio sul tema dei diritti dei passeggeri nel caso specifico dei viaggi multimodali.

Riquadro 4 - Esperienza dei passeggeri: dimenticata al gate

La Commissione ritiene che un caso di questo tipo costituirebbe una violazione del regolamento (CE) n. 1107/2006 se il vettore aereo o il suo agente o l'operatore turistico fossero stati informati almeno 48 prima dell'orario pubblicato della partenza del volo.

21. La Commissione ritiene che questa situazione sia collegata al gran numero di variabili concrete che intervengono nei casi individuali.

Il fatto che i tribunali nazionali debbano interpretare la normativa dell'UE è una normale caratteristica dell'ordinamento giuridico dell'UE, così come lo è la possibilità di adire la CGUE per ottenere interpretazioni giuridicamente vincolanti.

Inoltre, la Commissione assiste gli utenti fornendo loro indicazioni, ad esempio mediante orientamenti interpretativi, avvertenze, riunioni e scambi con gli ONA e proposte volte a chiarire le norme [cfr. COM(2013) 130 final per il trasporto aereo e COM(2017) 548 final per il trasporto ferroviario].

22. La Commissione utilizza caselle di posta specifiche che vengono controllate a cadenza giornaliera per rispondere a eventuali quesiti posti dagli ONA e aiutare questi ultimi nell'interpretazione dei regolamenti. Si stanno istituendo *wiki* per potenziare ulteriormente questa comunicazione tra la Commissione e gli ONA, nonché tra gli ONA stessi.

23. A norma dei regolamenti vigenti, i vettori devono mettere a disposizione riprotezioni entro un periodo di tempo ragionevole, ossia "non appena possibile"¹. La Commissione ritiene che sia più utile reinstradare i passeggeri rapidamente piuttosto che prescrivere limiti di tempo specifici, che potrebbero non essere adeguati alle specifiche circostanze.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 18.

Riquadro 5 - Esperienza dei passeggeri: un'attesa di ore risultata vana

La Commissione ritiene che, per ovviare a simili situazioni, il vettore dovrebbe sempre informare i passeggeri non appena possibile. In effetti la Commissione ha proposto [cfr. COM(2013) 130 final] quanto segue: "In caso di cancellazione o ritardo alla partenza, il vettore aereo operativo informa i passeggeri della situazione non appena possibile, e in ogni caso non oltre 30 minuti dopo l'orario di partenza previsto, e li informa altresì dell'orario di partenza previsto non appena tale informazione è disponibile, a condizione che il vettore abbia ricevuto le informazioni di contatto del passeggero a norma dei paragrafi 6 e 7, qualora il biglietto fosse acquistato da un intermediario".

Risposta della Commissione comune ai paragrafi 24 e 25 e al riquadro 6.

La Commissione è a conoscenza di questi problemi e ha proposto che i passeggeri abbiano diritto alla riprotezione con un altro vettore aereo "qualora il vettore aereo operativo non possa trasportare il passeggero con i propri servizi e in tempo per giungere alla destinazione finale entro 12 ore rispetto all'orario di arrivo previsto". La Commissione ha proposto anche quanto segue: "Il vettore aereo operativo che offre a un passeggero l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero si fa carico delle spese di trasferimento del passeggero dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto per il quale era stata effettuata la prenotazione o ad un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero".

¹ Articolo 16, lettera b), del regolamento (CE) n. 1371/2007 per il trasporto ferroviario; articolo 19, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 181/2011 per il trasporto effettuato con autobus; articolo 18, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1177/2010 per il trasporto via mare e per vie navigabili interne.

Gli orientamenti interpretativi per i diritti dei passeggeri nel trasporto aereo e nel trasporto ferroviario contengono indicazioni su cosa si intenda per "condizioni simili". Per quanto concerne il trasporto marittimo, tale questione è stata discussa in una riunione con gli ONA.

26. Queste esenzioni sono previste dalla normativa vigente; i viaggi nazionali privi di una dimensione transfrontaliera possono ancora essere disciplinati a livello di Stato membro, come anche i viaggi internazionali effettuati principalmente sul territorio di paesi terzi.

Nella proposta di rifusione COM(2017) 548 final, la Commissione ha proposto di ridurre le esenzioni, ma dalla discussione in seno al Consiglio è emerso che la maggioranza degli Stati membri non è favorevole a una limitazione delle esenzioni (cfr. la relazione intermedia della Presidenza bulgara, [documento del Consiglio 8721/18](#)).

Va rilevato che i passeggeri possono beneficiare anche di diritti aggiuntivi garantiti a livello nazionale.

27. La Commissione ha fornito orientamenti sul metodo di misurazione dei servizi regolari, come indicato nel regolamento sul trasporto effettuato con autobus. A parere della Commissione, la base per la misurazione dovrebbe essere l'intera lunghezza di una tratta. Pertanto, i passeggeri che viaggiano tra due punti posti lungo la tratta sono protetti anche se il loro viaggio ha una lunghezza inferiore a 250 km.

32. La Commissione ritiene che le opzioni "Rimborso di altre spese documentate" e "Un volo con un'altra compagnia verso la stessa destinazione" siano contemplate dal regolamento: l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 261/2004 si richiama alla riprotezione "in condizioni di trasporto comparabili", che può comprendere un volo con un altro vettore, mentre l'articolo 9 del regolamento citato riguarda il diritto all'assistenza, che può prevedere il diritto al risarcimento dei costi sostenuti dal passeggero se il vettore non ha adempiuto i propri obblighi in prima istanza. Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 24.

Risposta della Commissione comune ai paragrafi 33 e 34.

I quattro modi di trasporto sono di natura diversa e di tale circostanza si tiene conto nei dettagli dei diritti individuali garantiti.

La Commissione non ha ravvisato la necessità di rivedere gli importi del risarcimento forfettario perché il mercato è profondamente cambiato (un maggior numero di linee aeree e di tipi di biglietti, prezzi più bassi).

35. La Commissione rinvia alla proposta di rifusione del regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario [COM(2017) 548 final], in cui ha proposto di introdurre una clausola di forza maggiore anche per i diritti dei passeggeri in tale modo di trasporto.

Risposta della Commissione comune ai paragrafi 35 e 36.

La Commissione sta valutando le possibilità di mettere a disposizione maggiori informazioni nel contesto della direttiva 2010/40/UE sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti, in particolare i servizi di informazione sulla mobilità multimodale [cfr. il punto 2.1 dell'allegato del regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, del 31 maggio 2017].

Riquadro 8 - Esperienza dei passeggeri: disparità di trattamento

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 35.

A norma dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004, il vettore aereo non è tenuto a pagare la compensazione se il ritardo prolungato è dovuto a circostanze eccezionali. Una di tali circostanze può essere costituita dalle condizioni meteorologiche, come indicato nel

considerando 14. Va considerato altresì che i singoli passeggeri possono avere, ad esempio, coincidenze di voli differenti e diritto a compensazioni a titolo diverso.

36. La Commissione può confermare che soltanto pochi vettori hanno condiviso i dati per la valutazione del costo. Nella valutazione d'impatto [SWD(2013) 62] relativa alla proposta sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo [COM(2013) 130], la Commissione ha sottolineato che, a causa della limitata disponibilità di dati, è stato necessario ricorrere a ipotesi per i calcoli, i cui risultati sono presentati nella relazione citata.

37. Nella valutazione d'impatto [SWD(2013) 62] relativa alla proposta sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, la Commissione ha rilevato che il pieno rispetto del regolamento durante la crisi avrebbe comportato per le linee aeree, in un periodo inferiore a una settimana, un aumento stimato dei costi combinati pari a 960 milioni di EUR, corrispondenti a circa una volta e mezza le spese di assistenza in un anno "normale".

Riquadro 10 - Esperienza dei passeggeri: un viaggio in treno da dimenticare

La Commissione ritiene che un caso del genere costituirebbe una violazione dell'obbligo del vettore di informare i passeggeri a norma del regolamento (CE) n. 1371/2007.

43. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 36.

45. In base a tutti e quattro i regolamenti, l'obbligo di adottare le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri ricade sugli ONA.

La Commissione sostiene le loro attività sul sito web Your Europe nonché attraverso il centro di contatto Europe Direct, la rete dei Centri europei dei consumatori (con centri in ciascuno Stato membro), l'*app* sui diritti dei passeggeri (che fornisce anche informazioni *offline*) e i propri scambi periodici con gli ONA.

47. La Commissione promuove la cooperazione tra gli ONA in ambito transfrontaliero, come previsto dai regolamenti sui diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e nel trasporto marittimo. A norma del regolamento (CE) n. 2006/2004 (regolamento CPC), gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione possono chiedere assistenza reciproca alle proprie controparti.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, la Commissione ha fornito ulteriori indicazioni in proposito negli orientamenti interpretativi per i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda i diritti dei passeggeri nel trasporto aereo, è in vigore un accordo tra gli ONA sulla cooperazione transfrontaliera.

48. In base ai regolamenti, la struttura degli ONA è di esclusiva competenza degli Stati membri.

La Commissione pubblica sul proprio sito web i nominativi degli ONA responsabili, sulla scorta delle informazioni comunicate dagli Stati membri.

Risposta della Commissione comune ai paragrafi 49 e 50.

Per quanto attiene al trasporto effettuato con autobus e al trasporto via mare e per vie navigabili interne, i passeggeri possono presentare reclami al vettore o all'ONA. Il regolamento non stabilisce un ordine cronologico per la presentazione dei reclami; tuttavia autorizza gli Stati membri a chiedere ai passeggeri di presentare i reclami in prima istanza al vettore, lasciando così all'ONA soltanto il ruolo di organo di ricorso. Di questa opzione si sono avvalsi complessivamente 20 Stati membri per il trasporto con autobus e 21 per il trasporto via mare e per vie navigabili interne. Essa

presenta il vantaggio che gli ONA possono trattare i reclami in modo più rapido ed efficiente perché hanno una visione più complessiva del caso dai punti di vista di entrambe le parti².

La Commissione ha raccomandato l'adozione di un approccio simile anche negli altri due modi di trasporto: cfr. gli orientamenti interpretativi per i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario³ e gli orientamenti interpretativi per i diritti dei passeggeri nel trasporto aereo⁴.

50. Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi 47, 48 e 49.

52. Attualmente gli ONA hanno l'obbligo di pubblicare ogni due anni una relazione di attività comprendente statistiche relative ai reclami e alle sanzioni applicate (autobus, mare e vie navigabili interne).

Le imprese operanti nel settore ferroviario devono includere nelle proprie relazioni annuali informazioni sui reclami.

La Commissione ha proposto modifiche di analogo tenore nel settore aereo.

54. Per quanto concerne il trasporto effettuato con autobus, la situazione varia notevolmente da uno Stato membro a un altro. Ad esempio, la relazione dell'ONA tedesco per il periodo 2015-2016 rivela che nel 2015 sono pervenuti complessivamente 836 reclami scritti e 387 reclami orali riguardanti i diritti dei passeggeri del trasporto con autobus, mentre nel 2016 sono pervenuti complessivamente 1 269 reclami scritti e 458 orali.

55. La Commissione condivide l'opinione che il numero effettivo di reclami presentati dai passeggeri ai vettori del trasporto ferroviario, con autobus e per vie navigabili è di gran lunga superiore al numero dei casi sottoposti agli ONA, e che ciò significa che la maggior parte dei reclami è risolta a livello di vettore.

57. Va rilevato che gli Stati membri non sono tenuti a istituire organismi di ADR che trattino esclusivamente le controversie riguardanti il trasporto di passeggeri; possono istituire anche organismi di ADR competenti per più di un settore al dettaglio. Pertanto, in alcuni Stati membri le controversie riguardanti il trasporto di passeggeri sono trattate da organismi generali di ADR competenti per i consumatori.

Ai sensi della direttiva 2013/11/UE (direttiva ADR), gli Stati membri possono scegliere il modello o i modelli di ADR di cui intendono avvalersi per conseguire una copertura totale in materia di ADR sul proprio territorio. In alcuni modelli di ADR l'esito della procedura è vincolante per le parti, in altri non lo è.

58. La direttiva ADR stabilisce che le procedure di ADR devono essere gratuite o disponibili a costi minimi per i consumatori, ma non disciplina la questione delle tariffe a carico dei professionisti. Spetta agli Stati membri scegliere il modello di ADR più appropriato (con un'adeguata struttura di costi per i professionisti). Nel caso degli organismi di ADR che applicano tariffe ai professionisti, l'importo delle stesse può variare da un organismo all'altro. Il motivo principale del mancato ricorso all'ADR può essere il fatto che in molti casi le richieste di compensazioni basate su diritti garantiti per legge sono accettate direttamente e non necessitano una procedura ADR.

² Per il trasporto effettuato con autobus cfr. l'articolo 27 e l'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 181/2011 e la relazione [COM\(2016\) 619 final](#); per il trasporto via mare e per vie navigabili interne cfr. l'articolo 25 e l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010 e la relazione [COM\(2016\) 274 final](#).

³ GU C 220 del 4.7.2015, pag. 1, punto 8.1.

⁴ GU C 214 del 15.6.2015, pag. 5, punto 7.1; secondo la CGUE (cause C-145/15 e C-146/15, Ruijsenaars e a.), il regolamento non impedisce agli Stati membri di adottare normative che obbligano gli ONA ad adottare misure in seguito a reclami individuali.

59. La Commissione ritiene auspicabile che gli esiti delle procedure ADR non siano meno favorevoli della compensazione cui il passeggero ha diritto in base ai diritti dei passeggeri previsti dalla normativa dell'UE; tuttavia riconosce che le risoluzioni alternative possono essere un modo efficace ed efficiente per ottenere una compensazione.

60. In futuro, la proposta della Commissione sulle azioni rappresentative [COM(2018) 184] potrà offrire ai consumatori un'alternativa per chiedere risarcimenti qualora siano negati i loro diritti di passeggeri, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, della proposta citata.

61. La Commissione ha messo a disposizione sul proprio sito web anche informazioni sui rischi che i passeggeri possono incontrare quando cedono i propri diritti alle cosiddette agenzie di reclamo (cfr. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_it.pdf).

63. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 52.

64. Le informazioni sui diritti dei passeggeri dovrebbero essere visibili e presentate in maniera leggibile in tutti i *terminal*. La Commissione discuterà tale questione con gli ONA in riferimento a questi modi di trasporto.

La Commissione è impegnata a organizzare campagne congiunte di sensibilizzazione anche tramite la rete dei Centri europei dei consumatori.

66. La Commissione è costantemente impegnata a migliorare gli orientamenti pratici forniti ai passeggeri. Alcuni esempi in tal senso sono il sito web Your Europe, le reti dei Centri europei dei consumatori, il centro di contatto Europe Direct e l'*app* sui diritti dei passeggeri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

67. I diritti dei passeggeri gradualmente adottati dall'Unione europea hanno efficacemente contribuito a ridurre al minimo l'impatto negativo delle perturbazioni del servizio sugli utenti dei modi di trasporto collettivo e a migliorare la qualità dei servizi per i passeggeri. La Commissione è impegnata a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri e ritiene che tali diritti dovrebbero essere ulteriormente sviluppati e consolidati.

68. La Commissione ritiene che le buone pratiche in materia di diritti dei passeggeri già sperimentate in alcuni paesi terzi potrebbero essere esaminate attentamente al fine di valutarne la potenziale rilevanza per l'UE.

69. I modi di trasporto hanno caratteristiche specifiche differenti, di cui il legislatore dell'UE ha tenuto conto. La Commissione ricorda che le deroghe sono il risultato del processo legislativo istituzionale e che non sussiste alcuna possibilità di derogare ai diritti dei passeggeri nel trasporto aereo. Inoltre, misure che garantiscono i diritti dei passeggeri esistono anche a livello nazionale.

Raccomandazione 1 - Migliorare la coerenza del quadro dei diritti dei passeggeri dell'UE

La Commissione accetta questa raccomandazione.

È disposta a eseguire un'analisi dei diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto per individuare le migliori pratiche.

70. La Commissione ritiene che i diritti dei passeggeri dell'UE siano protetti in un contesto di *governance* multilivello. Sono in vigore vari meccanismi per garantire un'uniformità rafforzata dell'interpretazione: orientamenti della Commissione, cooperazione tra gli ONA e la rete dei Centri europei dei consumatori, sentenze della CGUE.

Raccomandazione 2 - Migliorare la chiarezza del quadro dei diritti dei passeggeri

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione ha già emesso simili orientamenti per il trasporto aereo e ferroviario. Alcuni degli orientamenti forniti sono stati inclusi nelle proposte di modifica/rifusione dei regolamenti sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo e ferroviario, per migliorarne l'applicazione. La Commissione è disposta a prendere in considerazione ulteriori orientamenti per il trasporto con autobus e per quello via mare e per vie navigabili interne.

71. La Commissione ha messo a disposizione informazioni pratiche su come comportarsi in caso di perturbazioni del servizio; in tale contesto ha evidenziato i diritti dei passeggeri e i diritti specifici di cui essi godono in determinate situazioni (ad esempio il sito web Your Europe, il centro di contatto Europe Direct, la rete dei Centri europei dei consumatori, l'*app* sui diritti dei passeggeri). Nondimeno, la Commissione è consapevole della necessità di migliorare ancora il livello di conoscenza dei cittadini. A tal fine fornirà ai passeggeri, in particolare, ulteriori informazioni su come presentare i reclami in modo efficace.

Tuttavia, il compito di informare nei casi di perturbazioni del servizio spetta principalmente ai vettori. A questo riguardo, la Commissione sottolinea che gli ONA sono tenuti a monitorare periodicamente l'attuazione da parte dei vettori.

72. La Commissione sta valutando le possibilità di fornire informazioni sulle perturbazioni del servizio nel contesto della direttiva 2010/40/UE sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti, in particolare i servizi di informazione sulla mobilità multimodale⁵.

Raccomandazione 3 - Sensibilizzare maggiormente i passeggeri

a) La Commissione accetta questa raccomandazione.

Essa ritiene di avere un importante ruolo da svolgere per sensibilizzare maggiormente i passeggeri e continuerà ad attivarsi in tal senso. La Commissione sostiene la rete degli organismi di ADR, che è particolarmente importante per i diritti dei passeggeri (ad esempio, nel 2017 ha cominciato a operare una rete transfrontaliera di questi organismi). Si potrebbero valutare le possibilità di un'ulteriore cooperazione per le campagne di sensibilizzazione degli ONA.

b) La Commissione accetta questa raccomandazione perché essa rafforzerebbe ulteriormente gli orientamenti esistenti. Tuttavia, la Commissione ritiene che tali orientamenti dovrebbero anche essere accessibili per il grande pubblico; pertanto, verificherà l'opportunità di includere determinati elementi complessi, come la giurisprudenza. È già disponibile un modello di modulo per reclami relativi ai diritti dei passeggeri nel trasporto aereo ed è in preparazione una sua versione aggiornata.

c) La Commissione accetta questa raccomandazione.

Ritiene che nel complesso sia necessario migliorare e armonizzare la rendicontazione degli ONA. A tale proposito la Commissione ha già avanzato proposte nel contesto delle attuali procedure di riforma dei diritti dei passeggeri nel trasporto aereo e ferroviario.

73. La Commissione ritiene che possano esistere disparità di trattamento a causa del gran numero di variabili che intervengono nei casi individuali. Tale circostanza rende ancora più complessi i compiti degli ONA e giustifica la maggiore attenzione che deve essere riservata all'efficacia del quadro dei diritti dei passeggeri.

Raccomandazione 4 - Migliorare l'efficacia del quadro dei diritti dei passeggeri

Risposta della Commissione comune alle lettere da a) a e).

La Commissione accetta questa raccomandazione.

⁵ Regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, del 31 maggio 2017.

Essa si avvarrà del proprio diritto di iniziativa per considerare e proporre soluzioni ai problemi di applicazione ancora presenti.

La Commissione valuterà se utilizzare i suggerimenti della Corte nelle proprie considerazioni e nelle consultazioni delle parti interessate durante la propria attività futura.

74. La Commissione concorda sul fatto che l'applicazione dei regolamenti deve essere considerata una priorità. Ai sensi della normativa vigente, spetta agli Stati membri istituire i rispettivi ONA e stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni dei regolamenti sui diritti dei passeggeri.

75. La Commissione ritiene che la *performance* complessiva degli ONA sia diversa a seconda delle azioni che compiono nel contesto del monitoraggio delle pratiche dei vettori e della gestione dei reclami individuali, nonché a seconda della loro capacità di sanzionare i vettori.

76. La Commissione ritiene che in questo momento il suo compito consista nel monitorare l'effettiva applicazione del quadro dei diritti dei passeggeri vigente.

La Commissione non ha il mandato di coordinare l'attuazione del quadro dei diritti dei passeggeri al livello degli Stati membri.

Raccomandazione 5 - Conferire ulteriormente poteri agli ONA e rafforzare il mandato della Commissione

a) La Commissione accetta questa raccomandazione.

Essa si avvarrà del proprio diritto di iniziativa per considerare e proporre soluzioni ai problemi di applicazione ancora presenti.

Risposta della Commissione comune alla lettera a), punti da i) a iv).

La Commissione concorda sulla necessità di affrontare queste questioni.

b) La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione ritiene che occorra migliorare considerevolmente la rendicontazione degli ONA, come passo verso una migliore applicazione dei diritti dei passeggeri a livello europeo. Le attuali proposte di modifica dei quadri dei diritti dei passeggeri nel trasporto aereo e ferroviario vanno in questa direzione.

La Commissione trarrebbe giovamento da ulteriori informazioni sullo stato di attuazione del quadro dei diritti dei passeggeri.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	13.9.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	19.7.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	3.10.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1250-2 doi:10.2865/121066 QJ-AB-18-028-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-1279-3 doi:10.2865/257292 QJ-AB-18-028-IT-Q

L'Unione europea ha definito un insieme di diritti dei passeggeri nell'UE comuni a tutti i modi di trasporto collettivo (aereo, ferroviario, per via navigabile e con autobus). La Corte ha analizzato l'estensione e la portata dei regolamenti per verificare se i diritti dei passeggeri siano tutelati con efficacia e se i viaggiatori ne godano effettivamente. Gli auditor della Corte hanno visitato 10 Stati membri dell'UE e hanno espletato due sondaggi sulle esperienze dei passeggeri. È stato constatato che molti passeggeri non sono sufficientemente consapevoli dei propri diritti e che spesso non ne godono a causa di difficoltà nel farli rispettare. La Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare il quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri e ad accrescere la consapevolezza. La Corte, inoltre, ha elaborato 10 suggerimenti per cercare di migliorare l'esperienza di viaggio di tutti i passeggeri.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.