



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 marzo 2013  
(OR. en)**

**7656/13**

**AVIATION 49  
CONSOM 48**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea  
Data: 18 marzo 2013  
Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea  
n. doc. Comm.: COM(2013) 129 final  
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni  
Protezione dei passeggeri in caso di insolvenza di una compagnia aerea

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 129 final.

All.: COM(2013) 129 final



Bruxelles, 18.3.2013  
COM(2013) 129 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**PROTEZIONE DEI PASSEGGERI IN CASO DI INSOLVENZA DI UNA  
COMPAGNIA AEREA**

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Quadro della situazione.....	4
2.1.	Insolvenze delle compagnie aeree nell'UE.....	4
2.2.	Impatto sui passeggeri.....	5
2.3.	Attuale protezione fornita ai passeggeri a norma del diritto UE.....	6
2.4.	Soluzioni parziali e mezzi di ricorso esistenti.....	6
2.5.	La protezione dei passeggeri finora è stata limitata .....	7
3.	PROSPETTIVE.....	8
3.1.	Applicabilità dei diritti dei passeggeri in caso di fallimento di una compagnia aerea e controllo finanziario .....	8
3.2.	Misure relative ai passeggeri.....	10
3.3.	Tariffe di salvataggio .....	11
4.	Conclusioni .....	11

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**PROTEZIONE DEI PASSEGGERI IN CASO DI INSOLVENZA DI UNA  
COMPAGNIA AEREA**

**1. INTRODUZIONE**

1. Il mercato unico del trasporto aereo ha portato benefici significativi ai consumatori. Tra essi figurano una varietà più ampia di servizi aerei (come lo sviluppo di vettori «a basso costo» e l'introduzione di nuove rotte) e un maggiore scelta di tariffe grazie all'aumento della concorrenza. Tuttavia, la concorrenza impone una pressione sempre maggiore sulle compagnie gestite in modo inefficiente o su quelle che rispondono in modo inadeguato alle richieste dei clienti; i punti critici vengono alla luce quando la domanda diminuisce e i costi aumentano. L'aumento della concorrenza ha accompagnato l'aumento del numero di stati di insolvenza di compagnie aeree, con 105 vettori aerei di linea europei divenuti insolventi tra il 2000 e i primi sei mesi del 2012<sup>1</sup>. L'importanza di tali insolvenze va dalle piccole compagnie aeree, la cui offerta era relativamente ridotta e quindi hanno un impatto limitato, alle compagnie aeree più grandi, come Spanair, Malév e Windjet, che hanno provocato gravi disagi ai passeggeri. I passeggeri che erano in viaggio, o stavano per partire, quando un vettore diveniva insolvente correvano il rischio di restare senza assistenza. Tali situazioni hanno gravi conseguenze per i passeggeri che si trovano bloccati a terra lontano da casa, in particolare quando ciò avviene in località dove non esistono servizi alternativi o questi sono alquanto limitati. La questione pertanto ha sollevato l'attenzione del pubblico e della politica.
2. A differenza di altri servizi o modi di trasporto, i biglietti aerei sono spesso acquistati alcuni mesi prima della data del volo. Per assicurarsi che i posti siano occupati il più presto possibile i vettori aerei incentivano i passeggeri all'acquisto offrendo tariffe tanto più basse quanto prima viene effettuata la prenotazione. I passeggeri possono pertanto essere maggiormente esposti al rischio di insolvenza del fornitore di servizi aerei.
3. La situazione dei passeggeri quando un vettore aereo è dichiarato insolvente può variare a seconda della modalità di acquisto del biglietto. La differenza più importante risiede tra biglietti autonomi o "*flight-only*" (che comprendono solo il volo) e quelli acquistati come parte di un pacchetto. I passeggeri che acquistano un pacchetto che rientra nella direttiva sui viaggi «tutto compreso» (PTD)<sup>2</sup> sono già protetti. Tale direttiva impone agli organizzatori di rimborsare il consumatore o prevedere voli alternativi e fornire un'assistenza provvisoria (ad esempio offrendo

---

<sup>1</sup> Questa cifra comprende riduzioni gestite ("wind downs"), acquisizioni e consolidamenti, che possono avere poca o nessuna incidenza sui passeggeri, come nel caso di BMI nel 2012.

<sup>2</sup> Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso", GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59.

pernottamenti/spuntini) se il vettore aereo con cui è stato stipulato il contratto diventa insolvente.

4. Il regolamento (CE) n.1008/2008<sup>3</sup>, che disciplina la concessione di licenze per i vettori aerei europei, prescrive agli Stati membri di intervenire se essi non sono sicuri della adeguatezza patrimoniale di un vettore aereo al quale concedono la licenza. Tuttavia, l'attuale quadro giuridico dell'Unione europea non stabilisce alcun obbligo diretto di protezione nei confronti dell'insolvenza per i possessori di biglietti di solo volo in quanto tali passeggeri di norma sono tenuti ad assicurare essi stessi la propria protezione.
5. Il regolamento (CE) n. 1346/2000, che disciplina le procedure di insolvenza transfrontaliere, prevede il diritto dei passeggeri residenti in uno Stato membro diverso da quello della compagnia aerea di insinuarsi nelle procedure di insolvenza avviate all'estero per chiedere il rimborso o il risarcimento dei danni. Tuttavia, anche se un passeggero ottiene soddisfazione, il che non è sempre sicuro, deve affrontare gli inevitabili ritardi nel pagamento del rimborso in questione che nel frattempo lo costringono a dover sostenere delle spese.
6. È ormai provato che la consapevolezza che hanno i passeggeri della tutela che essi possono avere è generalmente scarsa, anche per i casi previsti dalla PTD. In occasione di un sondaggio realizzato per la direzione generale Giustizia della Commissione<sup>4</sup> volta a giustificare l'eventuale revisione della suddetta direttiva, il 66% degli intervistati non sapeva dire se fosse prevista una protezione nel caso in cui la compagnia aerea con la quale aveva prenotato un biglietto fosse divenuta insolvente. Vi è quindi una situazione critica del mercato, in quanto i passeggeri non sono adeguatamente informati in merito ai rischi in cui incorrono e non sono in grado di cautelarsi nei loro confronti.
7. In questo contesto, in particolare per i possessori di un semplice biglietto aereo, è importante che la protezione dei passeggeri venga rafforzata. La soluzione di questo problema potrebbe essere ottenuta rapidamente senza nuovi strumenti legislativi ma utilizzando in modo più efficiente le attuali norme. A tal fine, il presente documento esamina la situazione attuale e valuta quali misure potrebbero essere effettivamente poste in atto dalla Commissione, presso le competenti autorità nazionali e i portatori di interesse.

## **2. QUADRO DELLA SITUAZIONE**

### **2.1. Insolvenze delle compagnie aeree nell'UE**

8. Tra il 2000 e il 2010 sono divenuti insolventi novantasei vettori aerei di servizi di linea<sup>5</sup>. La frequenza delle cessazioni di attività di compagnie aeree in questo periodo ha registrato fluttuazioni senza avere un andamento preciso. Nel 2004 e 2008 si sono osservati picchi di quattordici insolvenze di vettori aerei, ma solo tre fallimenti nel

---

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione).

<sup>4</sup> RPA, LE e Yougov 2010. DG Giustizia, allegato 2 della valutazione d'impatto — una protezione rafforzata per i consumatori che acquistano biglietti aerei — un sondaggio.

<sup>5</sup> Steer Davies Gleave, la protezione dei passeggeri in caso di insolvenza di una compagnia aerea — relazione finale — marzo 2011.

2000 e 2007. Nel 2011 invece vi è stata una sola insolvenza<sup>6</sup>, mentre nel 2012 otto importanti vettori aerei di linea hanno cessato le operazioni<sup>7</sup>. Vi è una certa relazione tra la distribuzione delle insolvenze e le dimensioni dei mercati aeronautici degli Stati membri, in quanto il maggior numero di insolvenze si è verificato tra i vettori registrati nel Regno Unito e in Spagna (vale a dire il primo e il terzo mercato più grande nell'UE, misurati sulla base del numero di passeggeri). Tuttavia, ciò può solo dimostrare un'attiva politica di intervento in tali Stati membri.

## 2.2. Impatto sui passeggeri

9. Tra il 2000 e il 2010<sup>8</sup> è stato coinvolto un totale stimato tra 1,4 e 2,2 milioni di passeggeri, dei quali circa il 12% è stato lasciato a terra lontano da casa. La percentuale di passeggeri lasciati a terra è bassa rispetto al totale di quanti hanno comprato un biglietto ma non hanno potuto viaggiare, anche se si tratta di un dato variabile che si è rivelato più importante in casi specifici (ad esempio quello di Air Madrid). Nonostante ciò, il numero di passeggeri coinvolti non è mai stato superiore a 500 000 all'anno<sup>9</sup>. Il numero più elevato di inadempienze, in termini di passeggeri, si è verificato nel 2004, ma anche in questo caso questa cifra rappresenta soltanto lo 0,17% dei passeggeri UE che viaggiavano in quell'anno<sup>10</sup>.
10. Si stima che tra il 2011 e il 2020 circa lo 0,07% di tutti i passeggeri che hanno acquistato il solo biglietto aereo sarà colpito dall'insolvenza di un vettore aereo<sup>11</sup>. Il numero può variare su base annua, ma questa percentuale è probabilmente destinata ad aumentare a causa dell'aumento del traffico e in quanto ora sono presenti sul mercato meno vettori ma aventi dimensioni maggiori e quindi la scomparsa di qualcuno di essi avrà un impatto maggiore. Si stima che il numero medio di passeggeri interessati dal fenomeno crescerà da 325 000 nel 2011 a 480 000 entro il 2020. Di questi, sulla base delle statistiche del passato, circa il 12% dovrebbe restare a terra.
11. Mentre la percentuale totale di passeggeri colpiti è bassa, l'impatto dell'insolvenza sui singoli può essere notevole. A parte il disagio dell'interruzione del viaggio, i passeggeri possono dover sostenere una serie di costi non recuperabili:
  - quando le operazioni sono sospese prima che inizi il viaggio, i passeggeri devono scegliere tra riorganizzarlo essi stessi o rinunciare al viaggio. Se scelgono di riorganizzare il viaggio, devono sostenere il costo di un viaggio alternativo che, se prenotato con poco anticipo, sarà probabilmente più costoso. Se non è possibile organizzare un viaggio alternativo, o il passeggero sceglie di non farlo, è possibile che perda eventuali componenti non rimborsabili del viaggio (come la sistemazione in albergo o il noleggio di autovetture).
  - Quando le operazioni sono sospese e un passeggero rimane a terra, normalmente è costretto a riorganizzare il proprio viaggio alternativo. Anche in

---

<sup>6</sup> Viking Hellas.

<sup>7</sup> BMI, Cirrus Airlines, Spanair, Malév, Cimber Sterling, Skyways, Air Finland e Windjet.

<sup>8</sup> Scenario centrale: 1,8 milioni, equivalenti allo 0,07% di tutti i viaggi di andata e ritorno in aereo.

<sup>9</sup> Quasi 777 milioni di passeggeri sono stati trasportati per via aerea nel 2011 nell'UE-27. Fonte: Eurostat.

<sup>10</sup> Relazione di Steer Davies Gleave, pagg. 41 - 44.

<sup>11</sup> Relazione di Steer Davies Gleave, pag. 41.

questo caso ciò avviene di solito con poco anticipo e probabilmente con un costo più elevato del biglietto originale. Le limitazioni di capacità possono anche comportare ritardi, obbligando i passeggeri in questione a sostenere costi di assistenza e competere con altri per ricevere tali servizi. La mancanza di informazioni può rendere più difficile per un passeggero prendere delle decisioni anche sotto il profilo economico.

12. Tra il 2000 e il 2012, i passeggeri lasciati a terra hanno sostenuto i costi immediati più elevati derivanti dall'insolvenza di una compagnia aerea: in media oltre 796 euro<sup>12</sup>. Questi costi variano in funzione della distanza e del vettore in questione — i passeggeri rimasti a terra durante viaggi a corto raggio a causa di vettori “low cost” hanno dovuto sostenere un costo medio di 335 euro<sup>13</sup>.

### **2.3. Attuale protezione fornita ai passeggeri a norma del diritto UE**

13. Storicamente il problema della protezione dei passeggeri è stato:

- né i vettori aerei, né le autorità competenti sono state in grado di garantire, in anticipo e in misura sufficiente, che fossero in vigore i necessari accordi adeguati per riproteggere i passeggeri con solo biglietto aereo e aiutarli ad ottenere nel frattempo il rispetto dei loro altri diritti (ad esempio per quanto riguarda le informazioni, l'assistenza e il rimborso);
- i diritti dei passeggeri a norma del regolamento (CE) n. 261/2004 non sono stati rispettati dal vettore inadempiente — in particolare per quanto riguarda la riprotezione dei passeggeri lasciati a terra e l'assistenza che andava fornita (ad esempio la sistemazione in albergo). Questo ha significato che i passeggeri colpiti hanno dovuto agire in modo autonomo.

### **2.4. Soluzioni parziali e mezzi di ricorso esistenti**

14. Gli Stati membri hanno fatto ricorso a diversi strumenti finanziari (ad esempio fondi di riserva, regimi assicurativi e garanzie bancarie) per adempiere ai propri obblighi a norma della PTD. Alcuni hanno cercato di affrontare il problema dei biglietti di solo volo estendendo la copertura offerta a norma delle disposizioni della PTD ai possessori di solo biglietto aereo. In Danimarca, il Rejsegarantifonden, un fondo che fornisce protezione ai sensi della suddetta direttiva, è stato esteso il 1° gennaio 2010, al fine di offrire ai passeggeri una possibilità di protezione per tutti i voli con partenza dalla Danimarca effettuati con vettori stabiliti in Danimarca.
15. L'assicurazione contro il fallimento delle compagnie aeree di linea (SAFI) consente ai passeggeri con il solo biglietto aereo di alcuni Stati membri (come il Regno Unito e l'Irlanda<sup>14</sup>) di assicurarsi per una parte delle spese dovute all'insolvenza del vettore

---

<sup>12</sup> Tali costi sono una media stimata di quelli che sarebbero stati sostenuti da passeggeri con biglietto e rimasti a terra. Va osservato che tale media è considerevolmente aumentata a causa dei costi elevati derivanti dal gran numero di passeggeri rimasti bloccati in America Latina a seguito del fallimento di Air Madrid.

<sup>13</sup> Relazione di Steer Davies Gleave, pagg. 46 - 52. Cfr. tabella al paragrafo 14 per la composizione dei costi.

<sup>14</sup> Se il Regno Unito e l'Irlanda sono i mercati più importanti, SAFI ha quote di mercato significative in Germania, Olanda, Svezia e Repubblica ceca. Nel periodo 2000-2010, il costo dell'assicurazione SAFI è stato di 3-5 euro per biglietto, il che copre il 2% dei passeggeri rimasti vittima di inadempienze.

aereo. Questo regime commerciale è disponibile su base individuale e viene anche incluso occasionalmente nell'assicurazione generale di viaggio. SAFI copre i costi della riprotezione se un passeggero rimane a terra o il rimborso del costo del biglietto originale qualora un passeggero non possa recuperarlo. SAFI generalmente non copre le spese per l'acquisto di un altro biglietto con un vettore alternativo se un passeggero non ha ancora iniziato il viaggio, o eventuali costi supplementari sostenuti a causa di un ritardo o altre spese non rimborsabili come il noleggio di un'autovettura. La copertura di solito non è prevista nel caso di un vettore del quale siano note le difficoltà finanziarie e può essere ritirata dal mercato con breve preavviso. Ciò nonostante il settore assicurativo ritiene che vi sia spazio per un maggiore uso di prodotti assicurativi come SAFI<sup>15</sup>.

16. Il pagamento dei biglietti acquistati tramite le agenzie di viaggio accreditate IATA viene trattenuto all'interno di un meccanismo di pagamento centralizzato, noto come accordo di fatturazione (BSP) (*Billing Settlement Plan*), prima di essere trasferito alla compagnia aerea (di solito con cadenza mensile, ma tale periodo può essere più breve). Se una compagnia aerea membro diventa insolvente, IATA può rimborsare volontariamente i passeggeri i cui pagamenti non sono ancora stati trasferiti alla compagnia aerea. Tale protezione è limitata — in quanto si applica solo a quei passeggeri che hanno prenotato entro il termine di pagamento, vale a dire, al massimo, fino a 30 giorni prima del volo. I passeggeri che prenotano tramite un'agenzia di viaggio IATA in un periodo successivo prima del viaggio non potrebbero ottenere un rimborso in quanto i fondi non sono più nel sistema BSP<sup>16</sup>.
17. In alcuni Stati membri gli acquisti effettuati tramite carta di credito (e con alcune carte di debito) consentono ai consumatori di chiedere un rimborso al fornitore della carta in caso di insolvenza del prestatore di servizi. Tuttavia, questo rimborso si limita di solito al costo del biglietto originale, in alcuni casi è prevista una franchigia<sup>17</sup>.
18. Infine, l'assistenza in alcuni casi è stata fornita da altre compagnie aeree che accettano di offrire "tariffe di salvataggio" dietro pagamento di un importo simbolico.

## **2.5. La protezione dei passeggeri finora è stata limitata**

19. Dei passeggeri che hanno acquistato dei biglietti di solo volo (flight-only) interessati da insolvenza tra il 2000 e il 2010, circa il 76% non beneficiava di alcuna forma di protezione diversa da quella prevista dal regolamento (CE) n. 261/2004. Tale normativa è entrata in vigore solo nel 2005 e, nella pratica, sino ad oggi è stata raramente applicata in situazioni di insolvenza.
20. La maggior parte dei passeggeri ha dovuto chiedere un rimborso del biglietto originale in quanto creditore del vettore aereo fallito attraverso le procedure fallimentari nazionali con diversi gradi di successo. Degli altri, il 14% ha potuto chiedere un rimborso tramite il proprio fornitore di carta di credito e anche un

---

<sup>15</sup> Studio esterno — seminario con le parti interessate — 30 marzo 2011 — Bruxelles — [http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011\\_30\\_03\\_minutes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf)

<sup>16</sup> Dibattiti sulle qualità e le carenze del sistema BSP sono disponibili sul sito della DG MOVE: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011\\_30\\_03\\_minutes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf)

<sup>17</sup> Nel Regno Unito gli acquisti effettuati oltre 125 euro (£100).

ulteriore 8%, che ha acquistato il biglietto presso un agente di viaggio IATA, è stato in grado di ottenere un rimborso. Solo il 2% dei passeggeri era in possesso di una protezione supplementare come SAFI.

21. Per quanto riguarda gli altri costi, tranne per quanti hanno acquistato una SAFI, essi si limitano al recupero del costo dei loro biglietti originali. Tuttavia, anche quei passeggeri che hanno diritto al pieno rimborso del biglietto possono recuperare solo il 60-70% dell'eventuale costo del volo se decidono di effettuare una nuova prenotazione in quanto l'aumento di costo dei nuovi voli non è coperto. I passeggeri lasciati a terra hanno potuto recuperare di più se disponevano di un'assicurazione SAFI, ma non con altri regimi. L'assistenza diretta ai passeggeri è stata fornita dalle autorità nazionali solo in un numero molto limitato di casi.

### **3. PROSPETTIVE**

22. L'approccio proattivo deciso a livello nazionale all'inizio del 2012 dalla Spagna e dall'Ungheria in seguito alla sospensione delle attività da parte di Spanair e Malév<sup>18</sup> ha permesso di gestire meglio queste insolvenze rispetto ad altri casi simili. Mentre l'esperienza dei passeggeri varia inevitabilmente, in media sembra che essi siano meglio informati, vengano riprotetti più rapidamente e ricevano un'assistenza più immediata.

23. Al fine di identificare le misure specifiche che potrebbero attenuare l'impatto dell'insolvenza delle compagnie aeree, la Commissione, in data 17 aprile 2012, ha inviato una lettera agli Stati membri nella quale chiede informazioni sull'approccio da essi adottato. Le conclusioni di tale esercizio sono illustrate di seguito.

#### **3.1. Applicabilità dei diritti dei passeggeri in caso di fallimento di una compagnia aerea e controllo finanziario**

24. Il consenso è che il risultato più auspicabile per un passeggero sarebbe che un vettore aereo possa continuare ad operare senza che il passeggero si debba preoccupare degli aspetti finanziari.
25. I diritti dei passeggeri, come l'assistenza, la riprotezione e il risarcimento, a norma del regolamento (CE) n. 261/2004, sono applicabili dal momento della vendita di un biglietto indipendentemente dalla situazione finanziaria della compagnia aerea. Sussiste l'obbligo per le autorità di regolamentazione degli Stati membri di avvalersi pienamente dei loro poteri, a norma del diritto UE, per assicurare che i vettori aerei adottino le misure necessarie a questo riguardo. Il regolamento (CE) n. 1008/2008 attribuisce alle autorità poteri in relazione all'idoneità finanziaria delle compagnie aeree per assicurare che queste ultime siano in grado di ottemperare ai loro obblighi nell'ambito dell'acquis relativo ai consumatori. Alcuni Stati membri, il Regno Unito e la Spagna, utilizzano quindi il regolamento (CE) n. 1008/2008, per assicurare che gli obblighi del regolamento (CE) n. 261/2004 siano incorporati nelle pratiche commerciali dei vettori aerei.

---

<sup>18</sup> Passeggeri in transito direttamente colpiti da Spanair: 22 000 passeggeri — fonte BBC News, nel caso di Malév: circa 7 000 passeggeri - fonte Malév comunicato stampa del 3 febbraio 2012.

26. L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1008/2008 stabilisce che le autorità competenti degli Stati membri per il rilascio delle licenze debbano sospendere o revocare la licenza d'esercizio di un vettore aereo comunitario qualora giungano alla conclusione che tale vettore non sia più in grado di far fronte ai propri impegni effettivi e potenziali per un periodo di dodici mesi. L'articolo 9, paragrafo 2, stabilisce che le autorità competenti per il rilascio delle licenze procedano senza indugio ad una valutazione approfondita della situazione finanziaria di un vettore e riesaminino la conformità della licenza d'esercizio qualora sussistano chiari segnali dell'esistenza di problemi di natura finanziaria oppure siano in corso procedimenti per insolvenza o di natura analoga nei suoi confronti. Idealmente le autorità nazionali dovrebbero mantenere un dialogo attivo permanente con tali vettori per identificare le questioni che si pongono o potrebbero porsi.
27. Le pratiche di monitoraggio delle autorità di regolamentazione variano dai riesami dei conti di gestione annuali e semestrali alle valutazioni mensili di tutti i vettori aerei autorizzati. La visibilità fornita dalla valutazione mensile, completata da un esame più approfondito quando vengono identificati dei problemi, sembra offrire i maggiori benefici. Alcuni Stati membri si concentrano sulle risorse quando ritengono che per i passeggeri vi sia un rischio maggiore sulla base di criteri oggettivi tra cui le dimensioni e il tipo di operazione, la copertura geografica, le precedenti operazioni finanziarie e la fornitura di servizi essenziali .
28. Dato che la capacità del vettore insolvente di onorare i propri obblighi può essere limitata, un migliore monitoraggio permetterebbe alle autorità degli Stati membri di intervenire con un certo anticipo. Ciò permetterebbe alle autorità competenti per il rilascio delle licenze di prevedere e gestire la sospensione delle operazioni e assicurare che gli obblighi relativi ai diritti dei passeggeri siano rispettati quando siano ancora disponibili dei fondi. È quindi di fondamentale importanza identificare il più presto possibile i vettori con potenziali difficoltà finanziarie prima che esse diventino di dominio pubblico — in quanto a questo punto è spesso troppo tardi per intervenire — e trattare con essi. Per esempio, quando l'autorità competente per il rilascio delle licenze del Regno Unito ha individuato delle difficoltà finanziarie di un vettore aereo, in alcuni casi ha chiesto che venissero messi in atto piani di emergenza come condizione per poter conservare la licenza di esercizio. Tale piano dovrebbe prevedere tra l'altro come organizzare una riduzione delle operazioni al fine di tutelare i passeggeri (in particolare quelli al di fuori dell'UE), se necessario.
29. Questa impostazione presenta una serie di vantaggi. Separando la decisione relativa al momento della sospensione delle attività dal fallimento vero e proprio consente al personale della compagnia di riproteggere i passeggeri con il concorso attivo di altre compagnie aeree prima il vettore venga dichiarato insolvente. Tale soluzione garantisce in modo efficace che vengano fornite ai passeggeri un'assistenza adeguata, la riprotezione e le necessarie informazioni. Tale pianificazione consente inoltre ad un vettore aereo di concentrare le proprie risorse sul rimpatrio dei passeggeri che rischiano altrimenti di essere lasciati a terra lontano da casa (e di limitare il numero di passeggeri che subiscono un pregiudizio).
30. Un certo numero di Stati membri ha richiamato l'attenzione della Commissione sull'importanza di una maggiore collaborazione. Essi ritengono che, ferma restando la tutela della riservatezza commerciale, un'autorità in possesso di informazioni sensibili potrebbe richiamare l'attenzione dello Stato membro che ha concesso la

licenza al vettore in questione sull'eventuale necessità di una più stretta sorveglianza. Analogamente, un'autorità preposta al rilascio delle licenze, preoccupata per l'eventuale insolvenza di un vettore aereo da essa autorizzato potrebbe prendere contatto con le autorità di altri Stati membri per permettere loro di preparare piani di emergenza.

31. Alcuni Stati membri hanno dichiarato che le conseguenze di un'eventuale stato di insolvenza potrebbero essere attenuate promuovendo con il vettore la graduale soppressione delle rotte/destinazioni non redditizie e/o distanti dove potrebbe risultare più difficile organizzare l'assistenza ai passeggeri. In casi critici le autorità nazionali hanno gestito attivamente la loro funzione di rilascio delle licenze per fare in modo che una compagnia venisse liquidata al punto più basso del ciclo della domanda del vettore in questione. Benché non esista un momento ottimale per la cessazione dell'attività di una compagnia aerea, lo stato di insolvenza dichiarato in alta stagione (per esempio in occasione del periodo natalizio o pasquale) quando vi è carenza di capacità alternative ha chiaramente un impatto maggiore sui passeggeri rispetto ad altri periodi.

### **3.2. Misure relative ai passeggeri**

32. Una comunicazione precisa e tempestiva è essenziale per minimizzare l'impatto di un'insolvenza sui passeggeri, in particolare quelli che si trovano bloccati a terra e con limitate possibilità di comunicazione. Tuttavia, l'esistenza di canali di comunicazione efficaci fra un vettore e i suoi passeggeri dovrebbe essere la norma indipendentemente dalla situazione finanziaria del vettore — canali consolidati infatti rendono più facile la gestione dell'insolvenza.
33. In alcuni paesi le autorità hanno chiesto ai vettori di accettare determinate restrizioni per attenuare le perdite dei passeggeri, ad esempio facendo ricorso a conti di deposito nei quali i fondi della vendita dei biglietti (comprese le tasse aeroportuali) sono trattenuti in modo autonomo fino al momento del volo, riducendo così l'impatto potenziale di un'insolvenza.
34. L'esperienza recente ha dimostrato che gli interessi dei passeggeri sono protetti/gestiti meglio, quando l'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 e del regolamento (CE) n. 1008/2008 avviene nell'ambito della stessa autorità nazionale, o quando tali organismi collaborano in modo proattivo. Questo approccio dovrebbe essere promosso in quanto:
- l'esistenza di buoni canali di comunicazione migliora la gestione dei passeggeri colpiti — in particolare quando l'applicazione di ciascun regolamento è compito di autorità nazionali diverse;
  - l'organismo nazionale designato per l'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 è in grado di identificare dove i passeggeri possono essere lasciati a terra (ottenendo dati dalla compagnia aerea) e stabilire un piano di azione coordinato con la partecipazione delle parti interessate (altri vettori aerei, aeroporti, amministrazioni degli Stati membri (ad es. Ministeri degli esteri); Gli aeroporti hanno un ruolo particolarmente importante in questo processo: fornendo informazioni ai passeggeri lasciati a terra e garantendo che siano disponibili strutture quali toilette e servizi di ristoro. Questo approccio

consentirebbe di garantire un utilizzo più efficiente delle risorse e ridurre inutili sovrapposizioni. A tale riguardo, la proposta della Commissione di revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 assegna un ruolo più importante agli aeroporti in caso di insolvenza di una compagnia aerea (articoli 5, paragrafo 5, e 14 del regolamento rivisto).

- Quando un vettore è inadempiente gli organismi di applicazione nazionali designati potrebbero fornire le informazioni pertinenti (ad esempio sulle “tariffe di salvataggio”), sia direttamente (ad esempio sul proprio sito internet) o attraverso canali di informazione — media, aeroporti, media sociali, le associazioni delle compagnie aeree o sui sistemi propri del vettore fallito.

### **3.3. Tariffe di salvataggio**

35. Nel luglio 2011, l’AEA, l’ELFAA, l’IATA, e l’ERAA<sup>19</sup> hanno informato la Commissione che i loro membri potevano contribuire a riproteggere dei passeggeri lasciati a terra mettendo a disposizione la capacità inutilizzata esistente (o eventualmente delle capacità supplementari) quando si verifica un’insolvenza. In tali situazioni le compagnie aeree membro applicano ai passeggeri interessati una «tariffa di salvataggio» nominale sufficiente per coprire gli oneri sostenuti come ad esempio le tasse e i costi marginali di trasporto. In una serie di recenti insolvenze di compagnie aeree tale forma di riprotezione si è rivelata efficace per aiutare i passeggeri lasciati a terra. Tuttavia, tale soluzione dipende dalla volontà delle compagnie aeree concorrenti di offrire questo tipo di tariffe e il volo sulla rotta in questione. Le associazioni delle compagnie aeree hanno indicato che questo processo potrebbe essere migliorato dagli Stati membri attraverso il coordinamento e il finanziamento di tali riprotezioni. Anche gli aeroporti, ad esempio l’AENA<sup>20</sup> in seguito al fallimento di Spanair, hanno fornito un aiuto offrendo tariffe ridotte o cancellando le spese relative dei passeggeri.
36. Per garantire la massima sensibilizzazione dell’opinione pubblica, gli Stati membri interessati hanno comunicato la disponibilità di tali offerte di “salvataggio” attraverso i siti Internet delle amministrazioni pubbliche nazionali.

## **4. CONCLUSIONI**

37. La Commissione è consapevole dell’impatto che ha sui passeggeri l’insolvenza di una compagnia aerea e in particolare sui titolari di biglietti “flight-only”.
38. La Commissione richiama l’attenzione degli Stati membri e delle parti interessate che il regolamento (CE) n. 261/2004 prevede già un quadro giuridico adeguato per l’assistenza dei passeggeri in caso di insolvenza. Tuttavia, l’esperienza ha dimostrato che questo regolamento può essere di difficile applicazione quando un vettore aereo cessa le proprie attività a meno che, nell’ambito del regolamento (CE) n. 1008/2008, un vettore sia obbligato a programmare e attuare misure a tutela dei passeggeri nel caso in cui possa perdere la propria licenza di esercizio.

---

<sup>19</sup> AEA (Associazione delle compagnie aeree europee), ELFAA (“European Low Fare Airline Association”), IATA (Associazione internazionale del trasporto aereo) e ERAA (Associazione delle compagnie aeree regionali d’Europa).

<sup>20</sup> Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

39. La Commissione ha constatato che un impegno proattivo da parte delle autorità nazionali di regolamentazione può contribuire in modo significativo a migliorare la situazione dei passeggeri interessati. Pertanto, prima di decidere di proporre nuovi atti legislativi in questo settore, la Commissione ritiene essenziale rafforzare la sorveglianza sul rilascio delle licenze dei vettori aerei dell'Unione ai sensi del regolamento (CE) n. 1008/2008.
40. Per questo la Commissione intende:
- incoraggiare le autorità nazionali competenti per l'applicazione del regolamento (CE) n. 1008/2008 e del regolamento (CE) n. 261/2004 a coordinare le loro azioni per garantire un corretto monitoraggio della situazione finanziaria dei vettori aerei e, se necessario, adottare un approccio coordinato nella sospensione delle loro attività per ridurre al minimo l'impatto sui passeggeri;
  - promuovere una maggiore cooperazione e condivisione di buone pratiche e di informazioni tra le autorità di regolamentazione degli Stati membri;
  - avviare un dialogo con le associazioni dei trasporti aerei dell'UE diretto a formalizzare gli attuali accordi volontari conclusi sulla fornitura di tariffe di soccorso e la loro effettiva promozione;
  - avviare un dialogo con le associazioni degli aeroporti dell'UE al fine di sviluppare accordi volontari per integrare le "tariffe di soccorso", per esempio offrendo tasse aeroportuali ridotte in tali situazioni al fine di ridurre il più possibile i costi per i passeggeri;
  - avviare un dialogo con l'industria per promuovere una più ampia e sistematica disponibilità dell'assicurazione SAFI o di prodotti assicurativi simili in tutta l'UE;
  - impegnarsi con l'IATA per promuovere l'adozione di un accordo sul livello di servizio per garantire che l'accordo di fatturazione (BSP) venga utilizzato per garantire che il maggior numero possibile di passeggeri possa recuperare quanto ha pagato prima della dichiarazione di insolvenza di un vettore aereo;
  - promuovere una più ampia e sistematica disponibilità di informazioni sui programmi di rimborso delle carte di credito o prodotti analoghi esistenti in uno Stato membro, in modo da consentire ai passeggeri di cautelarsi contro il rischio di insolvenza in base al diritto nazionale.
41. La Commissione seguirà da vicino l'applicazione di queste misure. Due anni dopo l'adozione del testo in esame, la Commissione esaminerà le prestazioni e l'efficacia delle suddette misure e valuterà se si renda necessaria un'iniziativa legislativa per garantire la tutela dei passeggeri in caso di insolvenza di una compagnia aerea.