



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.3.2013
SWD(2013) 63 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Che accompagna il documento

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}
{SWD(2013) 62 final}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Natura del problema

Spesso le compagnie aeree non garantiscono ai passeggeri i diritti loro spettanti in caso di negato imbarco, ritardi prolungati, cancellazioni o errori nella gestione del bagaglio, in particolare a norma del regolamento (CE) n. 261/2004¹ (in seguito "il regolamento") e del regolamento (CE) n. 2027/97².

1.2. Cause all'origine dei problemi

1.2.1. Applicazione poco efficace e uniforme in Europa

Il sistema di applicazione attualmente in vigore non è sufficientemente efficace e non è attuato in modo uniforme nell'UE. Sono stati individuati tre problemi principali:

- (a) **alcuni aspetti poco chiari del regolamento 261/2004** creano un'incertezza giuridica che ostacola la corretta applicazione dei diritti dei passeggeri, generando numerose controversie tra i vettori aerei e i passeggeri;
- (b) **politiche sanzionatorie contraddittorie e scarsamente efficaci**: in mancanza di un coordinamento formale, i vari organismi nazionali di applicazione (ONA) attuano diverse politiche sanzionatorie e interpretano in modo discordante varie parti del regolamento 261/2004.

Non è previsto un organismo di applicazione delle disposizioni del regolamento 2027/97 (e della convenzione di Montreal³) per quanto riguarda gli errori nella gestione del bagaglio;

- (c) **procedure inadeguate per la gestione dei reclami e insufficienti mezzi di reclamo individuale**: molti passeggeri incontrano difficoltà pratiche nel presentare reclami a un vettore aereo.

1.2.2. Alcuni costi degli obblighi imposti dal regolamento hanno un forte effetto dissuasivo per quanto riguarda il rispetto delle norme

In alcune situazioni le compagnie aeree **non sono in grado di sostenere o di tenere conto dei costi e dei rischi** (di assistenza e di risarcimento):

- (a) l'esperienza della nuvola di cenere vulcanica dell'aprile 2010 ha dimostrato che l'assenza di limiti temporali alla responsabilità dei vettori in circostanze

¹ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1.

² Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio, del 9 ottobre 1997, sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (GU L 285 del 17.10.1997, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002 (GU L 140 del 30.5.2002, pag. 2).

³ Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale (convenzione di Montreal), GU L 194 del 18.7.2001, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_en.htm.

eccezionali di lunga durata può rappresentare un rischio per la loro stabilità finanziaria;

- (b) in determinate **operazioni di portata ridotta** alcuni costi di assistenza sono sproporzionati rispetto alle entrate dei vettori.
- (2) **Alcuni aspetti del risarcimento** hanno un forte effetto dissuasivo, in quanto:
- (a) molti ritardi non possono essere assorbiti entro l'attuale **limite di tre ore** per il diritto al risarcimento;
 - (b) gli importi forfettari del risarcimento che compensa una **perdita di tempo** comune a tutti i passeggeri possono superare il valore del danno da loro subito⁴.
- (3) Le compagnie aeree sono responsabili dell'assistenza e del risarcimento quando le perturbazioni sono causate da **terzi**, ma alcune disposizioni nazionali e contrattuali impediscono ai vettori aerei di recuperare i costi dai terzi responsabili. Questi ultimi non ricevono incentivi economici per adottare misure volte a ridurre la frequenza e/o la gravità delle interruzioni.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

In primo luogo, gli Stati membri hanno poco margine per agire da soli a tutela dei consumatori, poiché il regolamento (CE) n. 1008/2008⁵ sui servizi aerei non consente loro un margine per imporre ulteriori obblighi ai vettori aerei comunitari che effettuano servizi intra-UE.

In secondo luogo, la maggior parte dei problemi precedentemente individuati sono legati alle diverse applicazioni del regolamento (CE) n. 261/2004 nei vari Stati membri che indeboliscono i diritti dei passeggeri e compromettono la parità di condizioni tra i vettori aerei. Solo un intervento coordinato dell'UE può affrontare questi problemi.

3. OBIETTIVI DELLE POLITICHE

Alla luce dei problemi rilevati e a norma dell'articolo 100, paragrafo 2, del TFUE, **l'obiettivo generale** dell'iniziativa è la promozione degli interessi dei passeggeri del trasporto aereo, garantendo un livello elevato di protezione dei passeggeri durante le interruzioni dei voli da parte dei vettori aerei e assicurando al contempo che questi ultimi operino secondo condizioni armonizzate in un mercato liberalizzato.

Tale obiettivo generale può essere declinato in **obiettivi più specifici**:

1. Garantire l'applicazione efficace e omogenea dei diritti dei passeggeri nell'UE mediante:

⁴ Alcuni studi hanno dimostrato che il valore del tempo si colloca, previo adeguamento all'inflazione, tra i 40 EUR l'ora (per i viaggi di piacere) e i 98 EUR l'ora (per i viaggi di lavoro). Dato che si tratta di importi forfettari che compensano un danno comune a tutti i passeggeri, è opportuno utilizzare come riferimento il valore più basso.

⁵ 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, GU L 293 del 31.10.2008.

1.1. il chiarimento delle definizioni e dei principi fondamentali alla base dei diritti dei passeggeri e la semplificazione di tali diritti;

1.2. politiche sanzionatorie efficaci e coerenti;

1.3. procedure per la gestione dei reclami e mezzi per la presentazione dei reclami efficaci per i passeggeri.

2. Ridurre gli effetti disincentivanti sulle compagnie aeree di alcuni costi derivanti dal regolamento:

2.1. garantendo che gli obblighi delle compagnie aeree in merito ai diritti dei passeggeri coprano rischi limitati nel tempo e/o nella portata;

2.2. garantendo che in determinate situazioni il risarcimento non si traduca in disincentivi decisivi per quanto concerne il rispetto delle regole;

2.3. garantendo che i terzi siano incentivati ad affrontare le cause delle interruzioni di viaggio di cui sono responsabili.

4. OPZIONI STRATEGICHE

4.1. Possibili forme di intervento dell'UE

I portatori di interesse hanno suggerito tre possibili interventi a livello dell'UE che sono stati scartati nella prima fase della valutazione:

- **l'abrogazione del regolamento** porterebbe a un'importante riduzione del livello di protezione dei diritti dei passeggeri;
- la creazione di un **fondo settoriale** per tutte le spese collegate all'assistenza e al risarcimento sarebbe meno efficiente (in particolare riguardo alla riprotezione) e comporterebbe ulteriori costi amministrativi;
- il **materiale orientativo** esistente e **gli impegni volontari** hanno già dimostrato che non vi è margine per ulteriori miglioramenti attraverso misure non regolamentari.

L'unica forma di intervento dell'UE che potrebbe affrontare tutte le cause profonde dei problemi riscontrati è l'aggiornamento dell'attuale quadro normativo dell'Unione.

4.2. Esame preliminare delle misure

Dopo un primo esame sono state eliminate le misure che non presentavano benefici particolarmente importanti rispetto ai loro costi e inconvenienti. L'esame ha tenuto conto dei pareri dei portatori di interessi, della compatibilità giuridica e pratica, dell'efficacia e della complementarità.

Le misure sono state valutate anche alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

4.3. Descrizione delle opzioni strategiche

Le opzioni strategiche esaminate si differenziano per il compromesso scelto tra una più rigorosa applicazione e adeguati incentivi economici per le compagnie aeree: costi più elevati indurrebbero le compagnie aeree ad abbassare il livello di rispetto delle norme, mentre una

politica sanzionatoria più rigorosa le spingerebbe a rispettarle. Di conseguenza, per le opzioni in cui il costo imposto dagli obblighi previsti dal regolamento è più elevato, la politica di applicazione deve essere più rigorosa e più coordinata, e viceversa:

- (1) **privilegiare gli incentivi economici:** si pone l'accento sulla riduzione dei costi, sostituendo alcuni obblighi in materia di assistenza (es. pasti, sistemazione in albergo) con un'assicurazione facoltativa proposta ai passeggeri;
- (2) **trovare un equilibrio tra una politica di applicazione più rigorosa e gli incentivi economici:** forte coordinamento con gli ONA. Due varianti potrebbero ridurre i costi:
 - (a) aumentando la soglia per il diritto al risarcimento in caso di ritardi, portandola da tre ad almeno cinque ore o
 - (b) estendendo il significato di "circostanze eccezionali" per includervi i guasti di natura più tecnica.

Sono state valutate due **ulteriori varianti** dell'opzione 2 in relazione alla modifica degli importi del risarcimento e/o altre modifiche delle soglie per il risarcimento in caso di ritardo (ad esempio collegando la soglia alla distanza del volo);

- (3) **privilegiare il controllo dell'applicazione:** l'opzione 3 si basa interamente su un'applicazione più rigorosa da parte degli ONA e chiarisce i diritti esistenti dei passeggeri per renderne più efficace l'applicazione;
- (4) **centralizzare l'applicazione:** l'opzione 4 pone completamente l'accento su una politica di applicazione dell'UE forte e centralizzata che deve neutralizzare gli effetti dissuasivi dei costi di adeguamento.

	Opzione 1:	Opzione 2a	Opzione 2b:	Opzione 3:	Opzione 4:
Potenziamento dell'applicazione	Coordinamento "limitato"	Coordinamento "medio"		Coordinamento "medio" + obbligo di mezzi	Coordinamento "sostenuto"
Come?	<ul style="list-style-type: none"> — Migliore scambio di informazioni tra gli ONA e la Commissione — Separazione tra l'applicazione generale e la gestione dei reclami 	<ul style="list-style-type: none"> — La Commissione può chiedere l'avvio di indagini da parte degli ONA — Un comitato ufficiale può stabilire procedure comuni (es. trasferimento dei reclami, scambio di informazioni) — Separazione tra l'applicazione e la gestione dei reclami 		<p>Oltre all'opzione 2: obbligo per i vettori aerei di avere un rappresentante in ogni aeroporto, cui competano le decisioni relative all'assistenza e al risarcimento</p>	<p>Organismo di applicazione dell'UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> — gli ONA sarebbero filiali dell'organismo centrale — separazione tra l'applicazione generale e la gestione dei reclami
Incentivi/disincentivi economici	Costo minimo	Costo medio		Costo elevato	Costo elevato
Assistenza	<ul style="list-style-type: none"> — Assicurazione facoltativa per i passeggeri 	<ul style="list-style-type: none"> — Limite alla durata della sistemazione in albergo in circostanze eccezionali di lunga durata — Deroga parziale per le operazioni di portata ridotta 		<ul style="list-style-type: none"> — Fondo di settore per gli eventi straordinari di lunga durata 	<ul style="list-style-type: none"> — Fondo di settore (come nell'opzione 3) — Diritto alla riprotezione in caso di ritardi prolungati
Risarcimento	Diritto al risarcimento per i ritardi superiori a 5 ore	Diritto al risarcimento per i ritardi superiori a 5 ore	Diritto al risarcimento per i ritardi superiori a 3 ore	Diritto al risarcimento per i ritardi superiori a 3 ore	Diritto al risarcimento per i ritardi superiori a 3 ore
	Definizione precisa di "circostanze eccezionali"	Definizione precisa di "circostanze eccezionali"	Interpretazione più ampia di "circostanze eccezionali" (che comprenda anche i guasti tecnici)	Definizione precisa di "circostanze eccezionali"	Definizione precisa di "circostanze eccezionali"
	Diminuzione degli importi forfettari di risarcimento, ponendo particolare attenzione alle brevi distanze	Ulteriori varianti: diminuzione o meno degli importi del risarcimento. Soglia singola o soglie multiple per il risarcimento in caso di ritardo	Due ulteriori varianti: diminuzione o meno degli importi del risarcimento	Importi forfettari del risarcimento invariati	Importi forfettari del risarcimento invariati
Caratteristiche comuni	<ul style="list-style-type: none"> — Chiarimento dei diritti in caso di perdita della coincidenza, riprogrammazione anticipata, attrezzature per la mobilità, ritardi in pista e politica in caso di mancata presentazione all'imbarco — Organismo di applicazione dei diritti esistenti in caso di errori nella gestione del bagaglio — Procedure minime di gestione dei reclami per le compagnie aeree — Condivisione dell'onere economico con dei terzi 				

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

5.1. Impatti economici

Impatto sulle politiche di applicazione

In **tutte le opzioni**, l'efficacia della politica di applicazione, attualmente basata in larga parte sui singoli reclami, sarebbe rafforzata da un **approccio più attivo** che consiste nel verificare i manuali, le condizioni contrattuali e i piani di emergenza delle compagnie aeree in relazione al rispetto dei diritti dei passeggeri.

Il **coordinamento** tra le politiche nazionali di applicazione migliora passando dall'opzione 1 alla 4, ma al contempo i costi amministrativi associati tendono ad aumentare.

Chiarimento e semplificazione dei diritti

In **tutte le opzioni strategiche** i diritti esistenti dei passeggeri del trasporto aereo vengono chiariti, in particolare per quanto riguarda il concetto di "**circostanze eccezionali**", riducendo il margine di interpretazione.

Nelle **opzioni 2 e 4** i diritti sono ulteriormente semplificati dall'introduzione di una misura per cui **l'assistenza prestata sotto forma di pasti e spuntini deve sempre essere fornita per i ritardi di almeno due ore**, a prescindere dalla distanza del volo e dall'origine del ritardo subito dal viaggiatore.

Impatto sui costi di applicazione

L'impatto dei costi di applicazione per le **compagnie aeree** può essere sommariamente sintetizzato come segue:

- in base all'**opzione 1**, i costi di applicazione sarebbero considerevolmente ridotti; un evento eccezionale di lunga durata avrebbe un impatto limitato e i costi rimarrebbero invariati per i vettori regionali;
- in base all'**opzione 2** (e alle sue varianti), i costi sarebbero analoghi a quelli attuali, ma rischierebbero di aumentare in caso di aumento del numero di passeggeri che chiedono un risarcimento o in caso di eventi eccezionali di lunga durata. Per i vettori regionali i costi sarebbero analoghi a quelli di altri tipi di compagnie aeree;
- in base alle **opzioni 3 e 4**, i costi sarebbero analoghi a quelli attuali, ma con un maggiore potenziale di aumento se un numero maggiore di passeggeri chiedesse un risarcimento. L'evoluzione dei costi sarebbe limitata in caso di un evento eccezionale di lunga durata, ma i costi sostenuti dai vettori regionali resterebbero troppo elevati rispetto ai loro profitti.

Impatto dell'insieme di misure rispetto alla situazione attuale	Costo totale alla frequenza attuale di presentazione dei reclami		Costo massimo teorico del regolamento (se tutti i passeggeri aventi diritto chiedessero un risarcimento)	
	VAN (2015-2025) in milioni di EUR	Variazione in % In relazione alla situazione attuale.	VAN (2015-2025) in milioni di EUR	Variazione in % In relazione alla situazione attuale.
Situazione attuale	10.4	—	23.6	—
Opzione 1	2.1	-80%	8.0	-66%
Opzione 2a (livelli di risarcimento invariati)	9.8	-6%	18.4	-22%
Opzione 2b (livelli di risarcimento invariati)	9.6	-8%	17.5	-26%
Opzione 3:	11.3	+9%	26.0	+10%
Opzione 4:	11.6	+12%	26.2	+11%

Fonte: Steer Davies Gleave + stime della Commissione

Gli aeroporti e altri terzi potrebbero sostenere una parte dei costi della compagnia aerea, dato che, nelle quattro opzioni, le compagnie aeree dispongono di maggiori possibilità per chiedere un risarcimento dei costi sostenuti ai terzi responsabili dei ritardi o delle cancellazioni.

Altri effetti di natura economica

L'**impatto sulle PMI**⁶ è molto limitato, poiché sono poche a essere interessate dal presente regolamento. La maggior parte di esse beneficerebbe delle misure specifiche proposte nell'opzione 2 per le operazioni di portata ridotta.

Tutte le opzioni generano alcuni nuovi **costi amministrativi** per le compagnie aeree (legati principalmente ai piani di emergenza) e per gli ONA (principalmente per l'attuazione dell'approccio attivo, il cui costo potrebbe essere compensato da una riduzione del numero di reclami).

5.2. Impatti sociali

5.2.1. Impatto sui consumatori

Tutte le opzioni presentano caratteristiche comuni:

- miglioramento dell'applicazione dei diritti dei passeggeri (anche in relazione al bagaglio);

⁶ Nessuna microimpresa è interessata dal presente regolamento.

- miglioramento dei mezzi di ricorso individuali;
- chiarimento e rafforzamento dei diritti in molte situazioni.

L'**opzione 1** riduce significativamente gli obblighi delle compagnie aeree nei confronti dei passeggeri durante le interruzioni dei viaggi. Nonostante possano scegliere di stipulare una polizza assicurativa in base alla propria situazione individuale, molti passeggeri potrebbero sottovalutare la necessità di tale assicurazione, data la bassa frequenza dei ritardi e delle cancellazioni.

Nell'**opzione 2** gli obblighi di assistenza sono rafforzati, ma il diritto al risarcimento è in qualche modo limitato. Inoltre, i passeggeri sono meno tutelati in caso di eventi eccezionali di lunga durata (eccetto i passeggeri a mobilità ridotta) e sui voli regionali⁷. Ciò è comunque compensato da una **migliore applicazione** dei diritti esistenti (cfr. paragrafi precedenti).

Le **opzioni 3 e 4** presentano molti vantaggi per i passeggeri, quali il rafforzamento e una migliore applicazione dei propri diritti. Tuttavia queste opzioni possono tradursi anche in un leggero aumento dei prezzi dei biglietti e i contribuenti dovranno contribuire all'aumento dei costi di applicazione.

5.2.2. *Impatto sull'occupazione*

L'impatto delle opzioni sull'occupazione rimane limitato, poiché esse intendono principalmente precisare i diritti esistenti dei passeggeri, migliorandone l'applicazione.

Le opzioni non si ripercuotono negativamente sui **diritti fondamentali** dei cittadini.

5.3. **Impatto ambientale**

L'impatto delle opzioni valutate sulle **emissioni di CO₂** resta limitato.

5.4. **Opzioni a confronto**

L'opzione 2 è da preferirsi alle altre perché è la più efficace ed efficiente per conseguire gli obiettivi strategici.

L'opzione 2a è leggermente preferibile rispetto all'opzione 2b, perché il numero di cancellazioni potrebbe aumentare⁸ se la soglia per la richiesta di risarcimento rimanesse fissata a 3 ore come prevede l'opzione 2b e perché il fatto che il diritto (invariato) a un risarcimento sorga già dopo 3 ore, vale a dire prima del diritto (invariato) a un rimborso (5 ore), potrebbe confondere i passeggeri.

Non vi sono criteri oggettivi per preferire una **variante dell'opzione 2a** rispetto a un'altra. Sono valutazioni politiche che permetteranno di determinare se un'ulteriore riduzione dei costi, attraverso modifiche ai livelli di risarcimento o ulteriori modifiche alla soglia che dà diritto a un risarcimento in caso di ritardo, è giustificata nonostante la diminuzione delle possibilità di risarcimento per i passeggeri.

⁷ In base ai dati relativi al 2011, la misura riguarda meno dello 0,05% di tutti i passeggeri interessati dal regolamento.

⁸ Come indicato nei modelli di ottimizzazione degli orari delle compagnie aeree.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione valuterà adeguatamente l'attuazione del regolamento quattro anni dopo la sua adozione da parte del Consiglio e del Parlamento. La valutazione sarà effettuata dalla Commissione in stretta collaborazione con i portatori di interesse.

Le relazioni annuali degli ONA costituiranno il principale strumento per monitorare il livello di applicazione e la coerenza delle politiche nazionali di applicazione. La Commissione può elaborare relazioni periodiche sulla base delle relazioni nazionali, integrandole, se necessario, con le proprie constatazioni, studi ad hoc e informazioni derivanti da indagini effettuate tra i passeggeri.