



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.4.2011
COM(2011) 174 definitivo

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

**relativa all'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in
materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di
negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato**

{SEC(2011) 428 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa all'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato

1. INTRODUZIONE

La libertà di movimento, che rappresenta uno dei diritti individuali più importanti per i cittadini dell'UE ed un aspetto fondamentale del mercato interno, è di vitale importanza ai fini della competitività e dell'integrazione dell'economia dell'Unione europea. Viaggiare costituisce un presupposto necessario per l'esercizio della libertà di movimento. Il regolamento (CE) n. 261/2004¹ (in appresso il "regolamento") è entrato in vigore il 17 febbraio 2005. Esso stabilisce un livello minimo di standard qualitativi per la protezione dei passeggeri, aggiungendo alla liberalizzazione del mercato del trasporto aereo un aspetto importante per i cittadini.

La novità rappresentata da alcune disposizioni del regolamento ha portato a una diversità di interpretazioni, e quindi ad applicazioni differenti, tra i vettori aerei e gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione (ONA), rendendo difficile per passeggeri e parti interessate capire la portata e i limiti dei diritti in esso sanciti. Nel 2007 la Commissione ha pubblicato una comunicazione² nella quale venivano individuate le principali carenze relative all'applicazione del regolamento e veniva proposta una serie di misure correttive. La Commissione si è impegnata con le parti interessate e le istituzioni dell'UE a proseguire negli sforzi diretti a migliorare l'applicazione del regolamento al fine di garantirne un'interpretazione e un'esecuzione armonizzate nonché la regolarità delle comunicazioni in merito.

Coerentemente con questo impegno, al termine di un periodo di applicazione durato 6 anni, la Commissione procede ad un nuovo esame dell'attuazione del regolamento. La presente relazione rientra nell'attività della Commissione diretta a rimuovere gli ostacoli che impediscono ai cittadini di esercitare effettivamente i loro diritti nell'ambito del diritto dell'UE, avviata dalla relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione"³. In essa la Commissione aveva annunciato la propria intenzione di garantire un adeguato rispetto dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo, in particolare nel caso di ritardo prolungato e cancellazione del volo.

Pertanto, la presente relazione persegue un triplice obiettivo: fare un elenco degli sviluppi che si sono verificati dopo l'adozione del regolamento e che possono avere un impatto sulla sua applicazione; esaminare le misure intraprese dal 2007, valutando attentamente i miglioramenti apportati alla sua applicazione e gli ostacoli che rimangono da superare; identificare altre iniziative necessarie per garantire nel breve termine un ulteriore miglioramento della sua

¹ GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1.

² COM(2007) 168.

³ COM(2010) 603.

applicazione nell'ambito dell'attuale quadro giuridico previsto dal regolamento e per valutare eventuali modifiche che potrebbero contribuire a un miglior conseguimento dei suoi obiettivi.

2. GLI SVILUPPI A PARTIRE DAL 2007

2.1. Le trasformazioni avvenute sul mercato

Nel corso degli ultimi anni la completa liberalizzazione del mercato del trasporto aereo, il proliferare di nuove compagnie aeree e di nuove attività commerciali assieme all'espansione di nuove rotte hanno creato nuove opportunità di viaggio per i passeggeri. Dal 2000 il numero di passeggeri è aumentato di circa il 35%. I viaggi in aereo non sono più considerati un lusso, ma sono divenuti una necessità per rispondere ad esigenze professionali e un ovvio diritto dei cittadini europei.

Contemporaneamente a questa crescita, però, la qualità percepita del trasporto aereo, sotto certi aspetti, è stata influenzata negativamente. Tale deterioramento è dovuto a molte ragioni, tra le quali: i ritardi, che potrebbero essere evitati, dovuti alla congestione dello spazio aereo, l'affollamento degli aeroporti e i piani di emergenza inadeguati in caso di condizioni climatiche particolarmente avverse; le misure di sicurezza più severe; gli aeroporti sempre più grandi con maggiori distanze da percorrere, il che comporta, per i viaggiatori, difficoltà nel recupero del bagaglio e il rischio di perdere dei voli; nonché alcune pratiche commerciali seguite dai vettori aerei che possono avere un impatto negativo sui passeggeri, che costituiscono la controparte più debole in un contratto di trasporto, come la cosiddetta "no show policy" (la mancata presentazione all'imbarco) o le pratiche connesse ad errori nel trasferimento dei bagagli che dimostrano lacune o carenze nell'applicazione della legislazione in vigore. Questi problemi, in alcuni casi, possono rivelarsi per i passeggeri altrettanto onerosi come una cancellazione o un ritardo prolungato. Dato che tali pratiche commerciali sono divenute più frequenti dopo l'adozione del regolamento, è necessario concentrarsi su alcuni di questi aspetti per verificare se sia opportuna una loro soluzione a livello europeo.

Anche i mezzi e lo scopo dei viaggi sono cambiati, coerentemente con l'evolversi della nostra società verso un utilizzo più intensivo del tempo a disposizione e una maggiore importanza attribuita ai viaggi e ai periodi di ferie. Quando un viaggio subisce un'interruzione, il danno per i passeggeri è probabilmente maggiore di quanto avveniva in passato. Pertanto, l'obiettivo principale del regolamento, vale a dire migliorare la situazione dei passeggeri lasciati eventualmente a terra, è più pertinente che mai.

2.2. Le modifiche alla legislazione UE sui diritti dei passeggeri

Il regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario è entrato in vigore nel dicembre 2009⁴. Nel 2010 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato un regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne⁵ e nel 2011 un regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano in autobus turistici⁶.

⁴ GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14.

⁵ GU L 334 del 17.12.2010, pag. 1.

⁶ GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1.

Date le diverse caratteristiche dei vari tipi di trasporto e dei relativi mercati, sia per quanto riguarda le industrie (differenze nella dimensione delle imprese, nei ricavi o nel numero di rotte) che i passeggeri (differenze nella durata e nelle condizioni del viaggio), il contenuto preciso di questi diritti varia, ma la tipologia dei diritti che vengono garantiti dai tre regolamenti in vigore per il trasporto aereo, per quello ferroviario, per mare e vie navigabili, nonché per quello con autobus turistici è comparabile: si tratta, in particolare, del diritto di ricevere informazioni, di ottenere un rimborso, alla riprotezione, all'assistenza durante l'attesa di poter riprendere il viaggio e alla compensazione in determinate circostanze.

2.3. I cambiamenti a livello internazionale

L'UE non è più la sola istituzione sulla scena internazionale ad aver stabilito norme relative a standard minimi per quanto riguarda i diritti dei passeggeri. Anche le autorità dei più grandi mercati del trasporto aereo si preoccupano di migliorare costantemente la tutela di diritti dei passeggeri aerei. Gli Stati Uniti, il Canada e altri paesi terzi stanno attualmente migliorando la loro legislazione in questo settore, mentre altri paesi europei e del Nord Africa applicheranno il regolamento nell'ambito dei loro accordi bilaterali o multilaterali stipulati con l'UE nel settore aeronautico. Tuttavia, finora l'Unione europea è la sola area del mondo dove sono stati fissati degli standard minimi relativi ai diritti dei passeggeri per tutti i modi di trasporto.

2.4. Giurisprudenza

La **giurisprudenza** ha avuto un impatto decisivo sull'interpretazione del regolamento. Nella sentenza **IATA**⁷, la Corte di giustizia ne ha confermato la piena compatibilità con la convenzione di Montreal e le complementarietà esistenti tra i due strumenti giuridici. Nella causa C-549/07 **Wallentin-Herrman**⁸ la Corte ha chiarito quando un problema tecnico che si presenta in un aeromobile non può essere considerato una "circostanza straordinaria". Sembra auspicabile una migliore definizione di ciò che può essere considerato "forza maggiore" nel trasporto aereo, tenendo conto dell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia e dell'esperienza maturata. Nella causa **Sturgeon**⁹ sui ritardi prolungati, la Corte di giustizia ha ritenuto che un ritardo di almeno tre ore sull'orario di arrivo può dare diritto ai passeggeri di ottenere una compensazione di importo equivalente a quella prevista in caso di cancellazione di un volo, in quanto il disagio subito dai passeggeri è simile. Dato che le sentenze della Corte di giustizia sono direttamente applicabili e giuridicamente vincolanti dalla data in cui il regolamento pertinente è entrato in vigore, tutti i vettori sono legalmente tenuti a rispettarle.

2.5. La crisi del vulcano dell'aprile 2010

La chiusura dello spazio aereo europeo a causa della nube di polvere proveniente dal vulcano islandese nell'aprile del 2010 ha costituito un avvenimento senza precedenti. Il regolamento è rimasto pienamente in vigore mentre la chiusura dello spazio aereo è stata immediatamente considerata in tutta l'Unione una circostanza eccezionale.

Da una prima valutazione dell'applicazione della legislazione dell'UE ai diritti dei passeggeri durante la crisi provocata dal vulcano si evince che la maggior parte delle compagnie aeree, degli aeroporti e degli altri operatori del settore si è effettivamente preoccupata di ridurre al

⁷ C-344/04 del 10.1.2006.

⁸ C 549/07 del 22.12.2008.

⁹ Cause riunite C-402/07 e C-432/07 del 19.11.2009.

minimo le conseguenze per i viaggiatori. Non vi sono dubbi che, senza il regolamento, il caos e i costi sostenuti dai cittadini e dalla società europei nel loro complesso sarebbero stati decisamente superiori. Gli ONA devono adottare le misure necessarie nei confronti di quei pochi vettori che si sono rifiutati di ottemperare al regolamento, per evitare sia di falsare la concorrenza tra i vettori che di indurre un senso di frustrazione nei passeggeri di fronte a forme di inosservanza delle norme.

La crisi provocata dal vulcano ha però evidenziato alcuni dei limiti strutturali del regolamento, che sono stati sperimentati nel quadro della scala ingigantita della crisi. La adeguatezza di alcune delle attuali misure, come la responsabilità illimitata per quanto riguarda il diritto all'assistenza durante gravi calamità naturali, merita di essere riesaminata. Gli Stati membri e la Commissione devono riflettere su come fare in modo che, in futuro, questo tipo di sostegno di importanza vitale, che durante la crisi del vulcano è stato prestato unicamente dall'industria aeronautica, possa essere correttamente condiviso e finanziato. È attualmente in atto una valutazione del costo finanziario della crisi; ciò richiede però che l'industria fornisca i necessari dati pertinenti, che possono non essere ancora disponibili dato che un gran numero di denunce presentate dai passeggeri è ancora pendente presso le autorità o le giurisdizioni nazionali competenti. È necessario un esame approfondito dei dati affidabili, delle disposizioni in vigore e delle eventuali misure da prendere in futuro per garantire che all'industria del trasporto aereo non venga imposto un onere eccessivo, garantendo al tempo stesso che i cittadini non debbano sostenere da soli i costi e i disagi provocati dalle catastrofi naturali.

Tra le misure dirette a salvaguardare la mobilità dei passeggeri in una situazione di crisi, la Commissione intende esplorare le modalità a disposizione per migliorare il livello di preparazione di tutti i diversi attori interessati. Potrebbe essere presa in considerazione la temporanea sospensione di restrizioni operative come le limitazioni ai voli notturni.

3. ANALISI DELLE MISURE ADOTTATE DAL 2007

La Commissione controlla periodicamente i dati relativi all'applicazione del regolamento, attingendo ad un certo numero di fonti, come le informazioni pubblicate dai vettori e dalle associazioni dei consumatori o dagli ONA e da servizi collegati alla Commissione come la Rete dei centri europei dei consumatori (CEC)¹⁰ o dall'“Europe Direct Call Center” (EDCC); una serie di studi e indagini effettuati per verificare l'applicazione del regolamento, in particolare la relazione del 2008 sulle condizioni contrattuali offerte dai vettori e i programmi di tariffe preferenziali¹¹, l'indagine Eurobarometro del 2009 sui diritti dei passeggeri, il Quadro di valutazione di mercato dei consumi del 2010 e la relazione del 2010 sulla valutazione del regolamento 261/2004¹²; i risultati di una consultazione pubblica sui diritti dei passeggeri chiusa nel 2010, che ha affrontato anche le questioni relative a problemi come il danneggiamento dei bagagli¹³ e la relazione tra i diritti dei passeggeri e i diritti e doveri derivanti dalla direttiva viaggi¹⁴ in caso di fallimento del vettore. Tale lavoro, disponibile sul

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm.

¹¹ Steer Davies Gleeve: http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/passengers_en.htm.

¹² Steer Davies Gleeve, stessa pagina web.

¹³ GU L 140/2 del 30.5.2002.

¹⁴ GU L 158/59 del 23.6.1990.

sito internet della Commissione, può essere utile come fonte di informazioni complementari alla presente relazione¹⁵.

In base alle informazioni raccolte, alcune delle carenze sono connesse al testo e al contenuto del regolamento, e non possono quindi essere corrette senza una modifica delle norme attuali: non vengono pertanto prese in esame nella presente relazione. Detto questo, a fini di completezza, le principali critiche al contenuto del regolamento sono elencate nel testo che segue.

Per l'industria, le principali critiche riguardano la complessità del regolamento, l'assenza di limiti al dovere di prestare assistenza nel caso di circostanze straordinarie che vanno oltre le possibilità di controllo del vettore, le difficoltà incontrate nell'ottenere che i costi sostenuti per applicare il regolamento siano coperti dal terzo responsabile, la mancanza di una definizione più precisa delle circostanze eccezionali che vanno oltre il controllo del vettore, nonché la mancanza di interpretazione e applicazione uniformi.

Per quanto riguarda i passeggeri, le principali critiche sono che il regolamento può non essere correttamente applicato dai vettori (ad esempio il diritto di ricevere una riprotezione con la possibilità più immediata a condizioni di trasporto equivalenti e il diritto di ricevere assistenza nell'attesa di riprendere il viaggio), che gli ONA non gestiscono le denunce in modo rapido ed efficiente, che le decisioni di tali autorità non sono vincolanti e quindi non sempre vengono ottemperate dai vettori o riconosciute in sede legale, che vi è inoltre una mancanza di monitoraggio, misurazione e pubblicazione di informazioni sulle prestazioni degli operatori in merito all'applicazione del regolamento e ai livelli di soddisfazione dei consumatori.

Per quanto riguarda l'applicazione del regolamento la Commissione, nella sua comunicazione del 2007, ha individuato diverse aree dove è necessario migliorare:

- nell'interpretazione ed applicazione uniformi in tutta l'Unione;
- nell'introduzione di strumenti chiari e facilmente accessibili per la gestione delle denunce; nonché
- sotto il profilo di un'adeguata informazione dei passeggeri.

Per superare tali questioni, la Commissione ha promosso tra le parti interessate la ricerca di un accordo su una applicazione soddisfacente del regolamento. Sono stati raggiunti due accordi volontari che chiariscono gli obblighi sia degli ONA che delle compagnie aeree per quanto riguarda la gestione delle denunce, in particolare in circostanze straordinarie. Inoltre, gli ONA hanno approvato, sotto la guida della Commissione, due documenti interpretativi al fine di armonizzare l'applicazione e l'esecuzione del regolamento: uno nel 2007 (un documento "Q&A" di domande e risposte) ed un altro nel 2010 relativo alla crisi del vulcano. La Commissione ha presieduto ogni anno diverse riunioni degli ONA, ha promosso regolari scambi informali di informazioni tra di essi e ha mantenuto un dialogo costante ed aperto con l'industria e tutte le parti interessate, organizzando ogni anno riunioni multilaterali. Tale dialogo ha permesso a tutte le parti di capire meglio sia il contesto entro il quale il regolamento viene applicato che i requisiti delle autorità nazionali competenti. La Commissione attribuisce grande importanza a questo tipo di dialogo con tutte le parti interessate e intende svilupparlo ulteriormente.

¹⁵ SEC(2011) 428 Documento di lavoro della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

Secondo le diverse fonti di informazione, sono tre le principali conclusioni da trarre per il momento. Anzitutto, sono ancora molte le difficoltà di applicazione connesse all'assenza sia di un'interpretazione uniforme che di un'applicazione coerente a livello nazionale. In secondo luogo, le notevoli differenze tra le procedure seguite per gestire le denunce, i termini entro i quali rispondere ai passeggeri e la natura giuridicamente non vincolante, nonché la varietà delle opinioni degli ONA sono fonte di frustrazione per i passeggeri oltre a indebolire l'applicazione del regolamento. Infine, non sembra che sia aumentata la consapevolezza che i passeggeri hanno dei propri diritti.

Mentre alcune delle carenze sono direttamente connesse al regolamento, parte di esse deriva dalla frammentazione della legislazione vigente a tutela dei consumatori e dall'applicazione pratica di tale legislazione, in particolare in situazioni transfrontaliere.

3.1. La mancanza di un'interpretazione uniforme

Data la novità che rappresenta la legislazione sui diritti dei passeggeri e la mancanza di definizione di alcuni dei termini utilizzati dai colegislatori, alcuni articoli sono stati interpretati in maniera diversa fin dall'inizio. Per la maggior parte delle questioni discusse nel 2007, l'interpretazione fornita dagli ONA e dalla Commissione è ora largamente accettata da tutte le parti interessate. Altre questioni sono divenute obsolete in seguito all'interpretazione data dalla Corte di giustizia, mentre se ne sono aggiunte di nuove. È quindi necessario un aggiornamento del documento "Q&A".

Gli eccezionali eventi naturali che si sono verificati nel 2010, la crisi del vulcano e le rigide condizioni climatiche, hanno rafforzato la necessità di sottolineare che, nei casi in cui la responsabilità dell'interruzione del viaggio appartiene ad altri soggetti, inclusi i terzi (fornitori di servizi aerei, gestori aeroportuali, responsabili dell'assistenza a terra, tour operator, amministrazioni nazionali, ecc.), le compagnie aeree possono chiedere una compensazione a questi ultimi. L'articolo 13 stabilisce chiaramente una responsabilità condivisa, in base alla quale il vettore ha la responsabilità di assistere i passeggeri, ma non l'obbligo di sostenere tutti i costi. Lo scopo di utilizzare il vettore operativo come riferimento principale per gli obblighi del regolamento è di garantire l'applicazione effettiva del regolamento a favore dei passeggeri, pur consentendo la ripartizione dei costi con qualsiasi altro soggetto, privato o pubblico, responsabile dell'interruzione¹⁶.

Alla luce dei principi generali sviluppati dalla recente giurisprudenza alcuni altri termini contenuti negli articoli sono divenuti sufficientemente chiari da non essere più soggetti a interpretazioni divergenti, indipendentemente dai pareri che potranno essere espressi in futuro dalla Corte di giustizia. È il caso del diritto alla riprotezione, non appena possibile, in condizioni di trasporto comparabili (articolo 8, paragrafo 1, lettera b)) in caso di cancellazione o di negato imbarco e il diritto di ricevere assistenza (articolo 6) ai punti di coincidenza.

Come la Corte ha evidenziato nella sua giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'UE, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto, degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione¹⁷. Per i passeggeri, il primo e fondamentale diritto è di essere assicurati che potranno viaggiare in condizioni simili a quelle previste nei loro

¹⁶ Considerandi 7 e 8.

¹⁷ Punti 41-42 della causa Sturgeon.

biglietti, in particolare per quanto riguarda i voli di linea. Coerentemente con gli obiettivi politici del regolamento diretti a limitare i disagi per i passeggeri e offrire loro un volo alternativo ragionevole¹⁸ nonché con la motivazione della Corte di giustizia, le disposizioni che attribuiscono diritti ai passeggeri devono essere interpretate estensivamente¹⁹.

A norma dell'articolo 8 i passeggeri hanno il diritto di scegliere di essere riprotetti "in condizioni di trasporto comparabili"; ciò può avvenire con un altro modo di trasporto o con un altro vettore che serve la stessa rotta o una molto simile, nella stessa classe o in una analoga. I vettori hanno l'obbligo di offrire tale possibilità di scelta ai loro passeggeri. Le "condizioni di trasporto comparabili" devono essere definite sulla base della stessa classe o di una classe simile e non su quella del prezzo pagato per il biglietto dal singolo passeggero, in quanto il prezzo di un posto in aereo varia continuamente nell'ambito della strategia commerciale della compagnia, in funzione di molti fattori diversi. Ciò è dimostrato dal fatto che sullo stesso volo, nella stessa classe, due passeggeri seduti uno accanto all'altro possono aver pagato prezzi sostanzialmente diversi per posti identici.

Gli stessi principi si applicano alla prestazione di assistenza ai punti di coincidenza indipendentemente dal punto del viaggio dove si è verificato il ritardo prolungato o il primo ritardo che ha provocato a sua volta il ritardo prolungato. Il regolamento deve essere interpretato conformemente al diritto primario nel suo insieme, incluso il principio della parità di trattamento, che prevede che "situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa"²⁰. Ciò che è essenziale per definire gli obblighi del vettore è il singolo rapporto contrattuale che garantisce ai passeggeri di raggiungere la loro destinazione finale all'ora prevista. Per i passeggeri, un punto di coincidenza nei loro biglietti che collega due tratte diverse del loro viaggio non ha altro scopo che aiutarli a raggiungere la loro destinazione finale. Nel frattempo, a norma del regolamento, ai vettori non è vietato offrire il servizio essi stessi (sia direttamente o attraverso voli di coincidenza) né è loro vietato utilizzare i voli di un altro vettore con il quale hanno concluso accordi. Ciò è chiaramente indicato dal legislatore all'articolo 2, lettera h), che contiene la definizione di destinazione finale e viene limitata la responsabilità del vettore precisando che "i voli alternativi in coincidenza disponibili non sono presi in considerazione se viene rispettato l'orario di arrivo originariamente previsto".

Il legislatore ha coerentemente scelto il concetto della destinazione finale per stabilire sia la responsabilità del vettore (che può essere ridotta se l'orario di arrivo è rispettato) che gli appropriati diritti dei passeggeri (per ridurre al minimo i disagi subiti). L'articolo 6 impone al vettore operativo un obbligo di assistenza quando può ragionevolmente prevedere un ritardo per i passeggeri oltre i limiti stabiliti nel citato articolo, e tale obbligo copre i passeggeri che si trovano a subire un ritardo in un punto di coincidenza verso la loro destinazione finale. L'articolo 13 sancisce il diritto del vettore operativo (che deve prestare l'assistenza) di chiedere un risarcimento al vettore responsabile della causa del ritardo, ad esempio il vettore contrattuale o il vettore che ha operato un volo precedente (che ha subito un ritardo).

Se la Corte di giustizia ha svolto un ruolo essenziale nel chiarire alcuni dei punti più controversi, la Commissione è ben cosciente però che, data la complessità delle norme vigenti, il numero di questioni che possono ancora esigere un'interpretazione da parte della Corte rimane elevato.

¹⁸ Considerando 12.

¹⁹ Punto 17 Wallentin-Hermann; punto 45 Sturgeon.

²⁰ Punto 95 della causa IATA.

Inoltre, come menzionato al punto 2.4, la crisi del vulcano ha evidenziato l'importanza di disporre di una interpretazione chiara. I diritti dei passeggeri del trasporto aereo devono essere analizzati nel loro complesso: è pertanto necessario verificare se sussistano lacune nella legislazione attuale, ad esempio nelle questioni relative ai bagagli, o nuove pratiche commerciali che debbano essere approfondite. Pertanto, alla luce dell'esperienza e degli sviluppi recenti, la Commissione ritiene che sia necessaria una valutazione delle attuali misure e che, in tale contesto, sia necessario un opportuno coordinamento con la revisione in atto della direttiva viaggi.

La Commissione intende lavorare con la rete degli ONA per concordare un'interpretazione armonizzata e nel 2011 intende avviare una valutazione di impatto per verificare la adeguatezza delle attuali misure alla luce dell'esperienza e i costi del regolamento per le parti interessate, allo scopo di proporre ulteriori misure sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo, anche di tipo amministrativo, nel 2012.

3.2. Mancanza di applicazione uniforme nell'Unione europea

La relazione del 2010 è giunta alla conclusione che i problemi relativi all'applicazione a livello dell'UE sono dovuti al fatto che, in molti Stati membri, non vi sono strumenti efficaci, proporzionati e sufficientemente dissuasivi per fornire ai vettori un incentivo economico a conformarsi al regolamento. Di conseguenza, queste differenze nazionali nell'approccio relativo all'applicazione rischiano di falsare la concorrenza nel settore del trasporto aereo.

Nel 2010 la Commissione ha promosso diverse iniziative congiunte degli ONA nei confronti dei vettori al fine di garantire il buon esito di una correzione armonizzata di eventuali pratiche scorrette. Gli ONA hanno iniziato introducendo nuove misure, come il monitoraggio sia delle informazioni pubblicate dai vettori che delle lettere inviate dai passeggeri al fine di correggere eventuali informazioni errate, fuorvianti o incomplete. Questo esercizio si basa su contatti strutturati con i vettori quando si sospetta un caso di non conformità e sull'uso di richiami ufficiali per promuovere il rispetto delle norme. Anche se questi richiami e le iniziative congiunte degli ONA hanno migliorato l'applicazione a livello dell'UE, rimangono delle carenze che richiedono ulteriori interventi.

3.2.1. Differenze nelle legislazioni nazionali e nelle procedure

La relazione del 2010 ha analizzato e chiarito le principali ragioni che rendono l'applicazione delle norme, nella maggior parte degli Stati membri, troppo complessa, lenta o, in pratica, inattuabile. Tali divergenze nei quadri legislativi nazionali, nei sistemi amministrativi e nelle procedure giudiziarie provocano un aumento dei costi e dell'incertezza sotto il profilo giuridico, sia per il settore dell'aviazione, che dipende in grande misura dal traffico "business" transfrontaliero, che per i passeggeri. La collaborazione con gli Stati membri per individuare e superare gli ostacoli che si presentano nella legislazione nazionale e che impediscono la corretta applicazione del regolamento, includendo, se necessario, l'avvio di procedimenti di infrazione, migliorerà l'applicazione a livello dell'UE.

Il regolamento (CE) n. 261/2004 è coperto dal regolamento (CE) 2006/2004 (Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori)²¹ diretto a indagare e perseguire le violazioni transfrontaliere nei confronti degli interessi collettivi dei consumatori. In passato, tuttavia, gli

²¹ GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

ONA non si sono avvalsi di queste possibilità offerte dal regolamento sulla tutela dei consumatori. Il regolamento (CE) n. 261/2004 prevede la nomina da parte di ciascuno Stato membro di proprie autorità nazionali competenti per l'applicazione dei propri sistemi sanzionatori nazionali agli operatori sia domestici che stranieri attivi sul proprio territorio. Ciò può aver contribuito ad un uso limitato della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori in questo settore. Tutte le opzioni che mirano a garantire una migliore applicazione del regolamento (CE) n. 261 a livello transfrontaliero meritano di essere esplorate.

La Commissione intende lavorare con i rispettivi Stati membri per individuare e superare gli ostacoli che si presentano nella legislazione nazionale e che impediscono la corretta e uniforme applicazione del regolamento e intende valutare l'opportunità di rimuovere tali ostacoli, se necessario, mediante l'avvio di procedimenti di infrazione.

3.2.2. *Mancanza di un mandato chiaro e di norme interne del gruppo "Rete degli ONA"*

L'articolo 16 del regolamento prevede l'applicazione a livello nazionale senza stabilire strumenti per garantire la necessaria, armonizzata, coerente ed efficiente applicazione del regolamento a livello dell'UE. Per ovviare a tale lacuna la Commissione ha incoraggiato gli ONA a lavorare in quanto gruppo informale (la rete degli ONA) dentro il cui ambito decidere questioni di applicazione. Questa esperienza ha dimostrato i benefici insiti nel consentire agli ONA di concordare un'interpretazione comune del regolamento e coordinare delle misure di applicazione.

L'esperienza ha individuato tre ostacoli principali che attualmente impediscono che gli accordi raggiunti nell'ambito della rete degli ONA siano pienamente rispettati: la mancanza di un mandato adeguato che definisca i compiti assegnati; la mancanza di membri ufficialmente nominati in grado di decidere a nome delle rispettive amministrazioni nazionali; nonché la mancanza di norme interne che definiscono, in particolare, gli effetti delle sue decisioni e le modalità con cui esse vengono adottate. Questo può essere ottenuto istituendo dei meccanismi diretti a garantire che gli accordi sull'applicazione della normativa adottati nell'ambito della rete degli ONA siano onorati da tutti gli Stati membri. Questa rete degli ONA riguarderà tutti i diversi regolamenti dell'UE relativi ai diritti dei passeggeri aerei, procedendo alla nomina dei membri a seconda dei regolamenti in discussione, in particolare, i regolamenti 261/2004, 1107/2006²² o 889/2002²³.

La Commissione intende adottare un mandato e un regolamento interno per la attuale rete degli ONA, che riguarderà i vari regolamenti sui diritti dei passeggeri aerei, per portare il loro coordinamento ad un livello appropriato e per facilitare l'adozione di decisioni comuni e pertinenti sull'interpretazione e l'applicazione del regolamento, incluso un ulteriore chiarimento sulle circostanze straordinarie e su un diritto ragionevole e proporzionato a ricevere assistenza.

²² GU L 204 del 26.7.2006, pag. 1.

²³ GU L 140 del 30.5.2002 pag. 2.

3.2.3. *La mancanza di informazioni da parte dei vettori sulle loro procedure per conformarsi al regolamento*

Per poter operare i vettori non hanno l'obbligo, sia nell'ambito della legislazione dell'UE che di quella nazionale, di disporre di un piano di emergenza certificato sui diritti dei passeggeri. Ciò significa che un organismo nazionale deve essere estremamente proattivo e valutare come ogni vettore interpreta e ottempera ai propri obblighi a norma del regolamento sulla base delle informazioni che riceve da fonti indirette. La mancanza dell'obbligo di informare gli ONA in anticipo in merito alle procedure in atto per conformarsi al regolamento complica inutilmente il compito degli organismi stessi di impedire pratiche sleali. Un miglioramento può essere ottenuto attraverso un miglior coordinamento a livello nazionale tra l'autorità che rilascia le licenze e l'organismo nazionale di applicazione e attraverso una maggiore cooperazione con tutte le parti interessate. Verrà istituito un gruppo di esperti incaricato di trasmettere pareri alla Commissione in merito a tutta la legislazione relativa ai diritti dei passeggeri aerei.

La Commissione intende:

- promuovere un miglior coordinamento a livello nazionale tra l'autorità che ha rilasciato la licenza di esercizio e l'ONA, al fine di migliorare le misure di applicazione, e tra i diversi organismi nazionali nominati come ONA, al fine di accelerare lo scambio di informazioni relative alla conformità del vettore;
- strutturare i propri contatti con tutte le altre parti interessate essenziali attraverso la creazione di un gruppo consultivo sui diritti dei passeggeri aerei, che rifletta il punto di vista dell'industria e dei passeggeri in merito a tutte le questioni connesse ai diritti dei passeggeri aerei.

3.2.4. *Mancanza di dati integrati, obbligo di comunicazione e “raccolta” di giurisprudenza*

La relazione del 2010 ha evidenziato che un miglior coordinamento a livello UE di tutti i dati disponibili a livello nazionale e dell'Unione potrebbe migliorare l'uniformità dell'applicazione della normativa. Questo potrebbe essere ottenuto stabilendo all'interno del gruppo degli ONA delle definizioni comuni e delle categorie di dati da condividere; quando le informazioni scambiate comprendono dati personali, si applica la direttiva 95/46²⁴. Attualmente non esiste una raccolta delle sentenze pronunciate a livello nazionale in merito all'applicazione del regolamento. Questo ostacola l'armonizzazione dell'interpretazione, anche all'interno di uno stesso paese. Sarebbe possibile ottenere una maggiore armonizzazione nell'applicazione del regolamento da parte degli ONA e delle giurisdizioni nazionali attraverso la raccolta e la pubblicazione di sentenze pertinenti sia a livello nazionale che dell'UE. Infine, gli ONA non comunicano pubblicamente le sanzioni comminate e le altre misure adottate per garantire la conformità dei vettori e né gli ONA né l'industria comunicano attualmente le prestazioni complessive degli operatori per quanto riguarda il rispetto del regolamento. La comunicazione pubblica delle sanzioni e delle prestazioni dei vettori offrirebbe una maggiore trasparenza nei confronti del grande pubblico e contribuirebbe in tal modo a ottenere una applicazione più corretta del regolamento e a promuovere la parità di trattamento dei vettori aerei.

²⁴ GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31.

La Commissione intende:

- promuovere l'utilizzo di strumenti efficaci per lo scambio di informazioni, tra cui quelle relative a rilevanti decisioni nazionali di carattere amministrativo o giurisdizionale, da parte degli ONA e indurli a rafforzare ulteriormente il coordinamento tra le banche dati e a trasmettere informazioni sull'applicazione del regolamento;
- perseguire ulteriormente la parità di condizioni tra gli operatori nell'ambito europeo, tra l'altro promuovendo la pubblicazione delle sanzioni comminate e/o delle prestazioni complessive degli operatori per quanto riguarda il rispetto del regolamento.

3.3. Mancanza di procedure armonizzate e accessibili per la gestione delle denunce e di mezzi di compensazione

L'articolo 16 prevede due compiti diversi per gli ONA: l'applicazione del regolamento facendo ricorso a sistemi sanzionatori in caso di comportamento scorretto e la gestione delle singole denunce provenienti dai passeggeri. Il regolamento lascia gli Stati membri completamente liberi di decidere la natura dell'organismo competente per quest'ultimo compito, che può essere o meno lo stesso organismo responsabile dell'applicazione. Il regolamento non prevede una definizione di gestione delle denunce né individua un ONA specifico competente in materia. Dal punto di vista dei passeggeri vengono mosse principalmente tre critiche: anzitutto, i tempi entro i quali il vettore e gli ONA rispondono ai passeggeri sono troppo lunghi; in secondo luogo gli ONA emettono pareri non vincolanti che possono non essere seguiti dai vettori e non sono sempre riconosciuti dalle giurisdizioni nazionali, in particolare quando la decisione è presa da ONA di un altro Stato membro; in terzo luogo gli ONA non sempre svolgono un'attività di mediazione tra passeggeri e vettori. I punti principali che devono trovare ancora soluzione sono illustrati qui di seguito.

3.3.1. Divergenze sul ruolo degli ONA e la portata dei loro pareri

A partire dal 2005 sono stati sviluppati diversi modelli per la gestione delle denunce che sono stati illustrati in modo approfondito nella relazione del 2010. I ruoli degli ONA, la portata dei loro pareri e i termini per gestire le denunce variano ancora parecchio nell'UE. Secondo lo spirito del regolamento, la gestione della denuncia deve comportare una risposta approfondita ai passeggeri in merito ai loro diritti specifici entro un termine ragionevole e non limitarsi a dare informazioni sul grado di conformità del vettore alle norme o su eventuali sanzioni. Diversi ONA riconoscono un incremento del numero di denunce di passeggeri negli ultimi anni. Si tratta di un segnale positivo sotto il profilo della maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini che viaggiano in aereo, anche se, d'altro canto, le attuali strutture degli ONA possono non essere in grado di gestire correttamente un crescente numero di denunce entro un termine ragionevole. Collaborare con gli Stati membri per individuare e superare le carenze nei rispettivi organismi e nelle procedure nazionali di gestione delle denunce, pur assicurando il necessario flusso di informazioni all'autorità preposta al controllo dell'applicazione della normativa, potrebbe rendere più efficiente ed armonizzata la gestione delle denunce a livello dell'UE. In secondo luogo, degli strumenti efficienti a livello nazionale e dell'UE per ottenere un risarcimento individuale, ad esempio stabilendo degli organismi di arbitrato o mediazione che potrebbero aiutare i passeggeri nella richiesta di risarcimento con procedure vincolanti, rapide e gratuite, contribuiranno a migliorare l'applicazione del regolamento e la soddisfazione dei passeggeri.

La Commissione intende:

- collaborare con gli Stati membri per individuare e superare le carenze esistenti nei rispettivi organismi e nelle procedure nazionali di gestione delle denunce per arrivare a un sistema più efficiente, rapido e coerente di gestione delle denunce a livello UE, pur assicurando il necessario flusso di informazioni tra l'organismo di gestione delle denunce e gli organismi di applicazione;
- garantire un coordinamento appropriato con la revisione in atto degli strumenti UE esistenti o futuri in materia di applicazione e compensazione, come quelle sui meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie o di risarcimento collettivo dei consumatori.

3.3.2. *L'ONA competente per gestire una denuncia; termini ragionevoli*

I due accordi volontari sulla gestione delle denunce attualmente non vengono pienamente rispettati da tutte le parti. Secondo le relazioni dei CEC e delle organizzazioni di consumatori, è difficile capire come poter presentare un ricorso presso certe compagnie aeree. I tempi entro i quali un passeggero può attendersi di ricevere un parere definitivo da un ONA possono variare attualmente tra quattro e 18 mesi, oltre al tempo necessario al vettore per rispondere ad un reclamo. Attualmente, per due inconvenienti simili relativi allo stesso biglietto di andata e ritorno con lo stesso vettore, ad esempio per mancata assistenza durante due ritardi prolungati, uno nel volo di andata e l'altro nel volo di ritorno, i passeggeri devono presentare denuncia presso due ONA diversi, espletare due procedure diverse che prevedono termini diversi, per ricevere due tipi di pareri diversi, uno che potrebbe quantificare i diritti specifici, l'altro concernente il grado di conformità al regolamento. Un ulteriore impegno politico degli Stati membri a rispettare i termini stabiliti negli accordi volontari e a lavorare in modo più coerente potrebbe migliorare la situazione attuale.

Tali differenze, ancora prevalenti a livello UE, provocano frustrazione presso i passeggeri a causa dello squilibrio tra le loro aspettative nei confronti del ruolo dell'ONA e quello che l'ONA può effettivamente fare nell'ambito delle proprie procedure nazionali. La questione della lingua può rappresentare un altro ostacolo. Queste difficoltà sono tanto più apparenti a causa della natura transfrontaliera del trasporto aereo e del principio riconosciuto della competenza "incident based" per l'ONA che gestisce la denuncia. L'esperienza dimostra che talvolta, a causa del rapporto più stretto del passeggero con un altro punto importante del viaggio, i passeggeri preferiscono scegliere l'ONA competente per la gestione della denuncia (come avviene per le giurisdizioni competenti)²⁵. La possibilità di offrire ai passeggeri una scelta simile per quanto riguarda l'ONA competente per gestire la loro denuncia merita di essere esplorata in quanto può facilitare non solo eventuali azioni legali da parte dei passeggeri ma anche il seguito dato alle decisioni dell'ONA dal tribunale competente dello stesso paese.

²⁵ Causa C-204/08, Rehder, punti 43 e 45.

La Commissione intende:

- promuovere una gestione più uniforme e rapida delle denunce, in particolare presentando al gruppo della rete ONA un formulario standard comune per la richiesta di informazioni ai vettori e una proposta sull’ONA competente;
- lavorare con il futuro gruppo consultivo sui diritti dei passeggeri per convincere i vettori a stabilire dei termini ragionevoli e precisi per la gestione dei reclami dei passeggeri.

3.4. Mancanza di informazioni fornite ai passeggeri

I passeggeri devono ricevere informazioni corrette per poter valutare se i loro diritti siano stati rispettati e per sapere a chi possono rivolgersi in caso di insoddisfazione. Delle informazioni imprecise o fuorvianti, (ad esempio, fornite ai passeggeri attraverso i termini e le condizioni contrattuali del vettore, le informazioni generiche contenute nella loro pubblicità e nelle dichiarazioni alla stampa, nonché le informazioni fornite nelle risposte del vettore ai reclami dei passeggeri), costituiscono una violazione grave che dovrebbe essere perseguita in ogni caso, anche in assenza di denunce. Una reazione immediata da parte degli ONA è essenziale. Sono ancora percepite delle disuguaglianze ogniqualvolta un vettore aereo deve fornire ai passeggeri informazioni a norma dell’articolo 14, paragrafo 2, sulla causa di interruzione del loro viaggio. L’invito rivolto all’industria da parte degli ONA ad incrementare l’uso delle nuove tecnologie (ad esempio, SMS, internet e siti di social network) per raggiungere i passeggeri interessati il più rapidamente possibile può contribuire a ridurre al minimo i disagi per i passeggeri e i costi per i vettori.

Dei dati quantitativi solidi costituiscono uno strumento ineguagliabile per gli operatori, i consumatori e i decisori. Il regolamento sarebbe più efficiente se i vettori fornissero più informazioni agli ONA, il che faciliterebbe la pubblicazione di informazioni su questioni come la puntualità, il numero di voli interessati dall’interruzione e le misure applicate per quanto riguarda i diritti dei passeggeri, in piena conformità alla direttiva 95/46/CE. Questo servirebbe anche ad incrementare la concorrenza tra i vettori, sulla base di norme di assistenza al cliente e il flusso generale di informazioni al pubblico, contribuendo in tal modo a raggiungere la parità di condizioni tra i vettori aerei.

La Commissione intende lavorare con la rete degli ONA e il gruppo consultivo sui diritti dei passeggeri per incoraggiare le compagnie aeree e altri operatori rilevanti a comunicare regolarmente agli ONA i dati importanti relativi all’applicazione del regolamento per essere pubblicati.

Il numero di denunce di passeggeri quando un vettore non riesce a ottemperare ai suoi obblighi in caso di inconveniente rimane modesto²⁶, il che dimostra, tra le altre possibili ragioni, una certa mancanza di consapevolezza da parte dei passeggeri dei loro diritti. Nel 2010 la Commissione ha lanciato una campagna di informazione su scala europea per accrescere la consapevolezza dei cittadini. Ulteriori misure messe in atto dagli ONA, dalle associazioni dei consumatori o da servizi connessi alla Commissione come la rete CEC, possono accrescere ulteriormente la consapevolezza della portata dei loro diritti e di come esercitarli. Nell’ambito della sua impostazione intermodale per il riconoscimento dei diritti dei passeggeri, la Commissione continuerà a chiedere il sostegno delle parti interessate per

²⁶ Meno del 7% secondo l’Eurobarometro 2009.

trasformare gradualmente gli snodi dei trasporti, tra cui gli aeroporti, in luoghi dove i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni in merito ai loro diritti a norma della legislazione UE, in particolare quando viaggiano attraverso l'Unione europea.

La Commissione intende accrescere la consapevolezza dei passeggeri dei loro diritti, attraverso un'ampia attività di comunicazione, come la campagna di informazione in atto della Commissione sui diritti dei passeggeri, nonché attraverso le reti esistenti dei consumatori, come i CEC e in coordinamento con la rete degli ONA.

4. CONCLUSIONI E ULTERIORI INIZIATIVE

Nonostante i progressi compiuti dal 2007, la Commissione ritiene che vi siano tre aree dove si rendono ancora necessarie delle misure per migliorare l'applicazione del regolamento: applicazione effettivamente armonizzata dei diritti a livello dell'UE, agevolazione del loro godimento in pratica e miglioramento della consapevolezza di questi diritti.

Nella presente relazione la Commissione ha individuato 12 azioni per superare gli ostacoli che i passeggeri e l'industria devono affrontare nell'applicare e godere dei diritti offerti dal regolamento. Nel breve termine, queste azioni si basano sui meccanismi e le procedure già esistenti, per strutturarli e utilizzarli meglio. Nel medio termine, la Commissione procederà a una valutazione dell'impatto dell'attuale regolamento e dei diversi scenari che possono contribuire a migliorare la protezione dei diritti dei passeggeri e tenere il passo con lo sviluppo delle realtà socio-economiche. Questo dovrebbe permettere alla Commissione di annunciare nel 2012 quali misure ulteriori, incluse quelle di natura legislativa, possono sembrare necessarie.

Pertanto, la Commissione intende²⁷:

- (1) lavorare con gli Stati membri per individuare e superare gli ostacoli che si presentano nella legislazione nazionale e che impediscono la corretta e uniforme applicazione del regolamento, oltre che valutare l'opportunità di rimuovere tali ostacoli, se necessario, mediante l'avvio di procedimenti di infrazione;
- (2) adottare un mandato e un regolamento interno per l'attuale rete degli ONA, che coprirà i vari regolamenti sui diritti dei passeggeri aerei, per migliorare il coordinamento a un livello appropriato e per facilitare l'adozione di decisioni comuni e pertinenti sull'interpretazione e l'applicazione del regolamento, tra cui un ulteriore chiarimento sulle circostanze straordinarie e su un diritto ragionevole e proporzionato a ricevere assistenza;
- (3) promuovere un maggiore coordinamento a livello nazionale tra l'autorità che ha rilasciato la licenza di esercizio e l'ONA, al fine di migliorare le misure di applicazione, e tra i diversi organismi nazionali nominati come ONA per accelerare lo scambio di informazioni relative alla conformità del vettore;
- (4) strutturare i propri contatti con tutti gli altri soggetti interessati essenziali attraverso la creazione di un gruppo consultivo sui diritti dei passeggeri aerei, che esprima il punto di vista dell'industria e dei passeggeri in merito a tutte le questioni connesse ai diritti

²⁷ Queste conclusioni sono le stesse che figurano nei riquadri del testo che precede.

dei passeggeri aerei; lavorare con il futuro gruppo consultivo sui diritti dei passeggeri per convincere i vettori a stabilire dei termini ragionevoli e precisi per la gestione dei reclami dei passeggeri;

- (5) incoraggiare gli ONA a fare uso di strumenti efficaci per lo scambio di informazioni, tra cui quelle relative a rilevanti decisioni nazionali di carattere amministrativo o giurisdizionale, a perseguire l'ulteriore coordinamento tra le banche dati e a continuare a trasmettere informazioni sull'applicazione del regolamento;
- (6) perseguire ulteriormente la parità di condizioni tra gli operatori in ambito europeo, tra l'altro promuovendo la pubblicazione delle sanzioni comminate e/o delle prestazioni complessive degli operatori per quanto riguarda il rispetto del regolamento;
- (7) collaborare con gli Stati membri per individuare e superare le carenze esistenti nei rispettivi organismi e nelle procedure nazionali di gestione delle denunce per arrivare a un sistema più efficiente, rapido e coerente di gestione delle denunce a livello UE, pur assicurando il necessario flusso di informazioni tra l'organismo di gestione delle denunce e gli organismi di applicazione;
- (8) garantire un coordinamento appropriato con la revisione in atto delle misure UE esistenti o future in materia di applicazione e compensazione, come quelle sui meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie o di compensazione collettiva dei consumatori;
- (9) promuovere una gestione più uniforme e rapida delle denunce, in particolare presentando al gruppo della rete ONA un formulario standard comune per la richiesta di informazioni ai vettori e una proposta sull'ONA competente;
- (10) lavorare con la rete degli ONA e il gruppo consultivo sui diritti dei passeggeri per incoraggiare le compagnie aeree e gli altri operatori interessati a comunicare regolarmente agli ONA i dati importanti relativi all'applicazione del regolamento;
- (11) accrescere la consapevolezza da parte dei passeggeri dei loro diritti, attraverso un'ampia attività di comunicazione, come la campagna di informazione in atto della Commissione sui diritti dei passeggeri, nonché attraverso le reti esistenti dei consumatori, come i Centri europei dei consumatori;
- (12) lanciare nel 2011 una valutazione di impatto per verificare la adeguatezza delle attuali misure alla luce dell'esperienza e i costi del regolamento per le parti interessate, allo scopo di proporre nel 2012 ulteriori misure anche di tipo legislativo, sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo, in coordinamento con la revisione in corso della direttiva viaggi (90/314/CEE).