

Parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi informatizzati di prenotazione (CRS) ⁽¹⁾

(89/C 56/13)

Il Consiglio, in data 14 novembre 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 84, secondo comma, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Trasporti e comunicazioni », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Moreland, in data 7 dicembre 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 14 dicembre 1988, nel corso della 261ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Antefatti

1.1. È stata espressa con sempre maggiore frequenza la preoccupazione che lo sviluppo dei sistemi informatizzati di prenotazione (CRS) di proprietà delle compagnie aeree possa operare per favorire l'espansione delle compagnie stesse più che per garantire alle agenzie di viaggio la possibilità di presentare una visualizzazione completa ed obiettiva dei servizi delle compagnie aeree disponibili.

1.2. Tale preoccupazione è stata ancora aggravata dalle critiche ai CRS di proprietà di compagnie aeree negli Stati Uniti. In Europa ciò ha portato a due sviluppi. Il primo è stato l'elaborazione di un codice di comportamento da parte della Commissione europea dell'aviazione civile (CEAC) che comprendeva tutti gli Stati membri comunitari con la partecipazione di altri organi interessati come le compagnie aeree e le organizzazioni dei consumatori. L'obiettivo del codice è quello di garantire che i CRS vengano utilizzati in modo equo, non discriminatorio e trasparente al fine di evitare l'abuso di questi sistemi, assicurando in tal modo una concorrenza leale fra le compagnie aeree e proteggendo l'interesse dei consumatori del trasporto aereo (paragrafo 2, principi del codice di comportamento CEAC per i sistemi di prenotazione informatizzati).

1.3. In secondo luogo, in seguito alla richiesta da parte del Consiglio nel quadro dell'accordo sul trasporto aereo del dicembre 1987, la Commissione ha deciso nel luglio 1988 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale ⁽²⁾ un regolamento sull'esenzione di gruppo per talune categorie di accordi fra imprese relativi ai CRS per i servizi di trasporto aereo (ciò dopo il parere del Comitato in luglio).

1.4. L'esenzione di gruppo ha definito le condizioni per quei servizi di prenotazione informatizzati di proprietà di due o più compagnie aeree (in pratica i sistemi « Amadeus » e « Galileo » ai quali partecipano i vettori nazionali europei).

1.5. La Commissione ha ora proposto un codice di comportamento che comprende tutti i sistemi informatizzati di prenotazione in funzione nella Comunità. Tale codice è essenzialmente coerente con l'esenzione di gruppo, ma più vasto. Esso non è tuttavia completamente coerente con il codice di comportamento CEAC.

2. Le caratteristiche principali della proposta della Commissione

Qui di seguito sono elencate le principali caratteristiche della proposta:

- a) La proposta riguarda tutti i CRS in funzione nella Comunità cioè vi sono compresi tutti i sistemi di proprietà statunitense in funzione nella Comunità (articolo 1);
- b) Nella misura in cui c'è la disponibilità di servizi da parte dei venditori di sistemi, tutti i vettori aerei possono garantire che i loro orari, le tariffe, le tariffe unitarie e i posti disponibili vengano inclusi in tutti i sistemi CRS (articolo 3);
- c) I canoni debbono essere non discriminatori e rapportati ai costi (articoli 3 e 9);
- d) Le compagnie aeree che fanno parte di un sistema CRS avranno il diritto di recedere dal contratto con il venditore dei sistemi senza penale dando un preavviso non superiore a 6 mesi con scadenza non anteriore alla fine del primo anno (articolo 3).

Analogamente gli agenti di viaggio possono recedere dal contratto con un preavviso di tre mesi con scadenza non anteriore alla fine del primo anno (articolo 9);
- e) Procedure, canoni, servizi dei sistemi, criteri di compilazione e visualizzazione usati devono essere, su richiesta, forniti a tutte le parti interessate (articolo 3);
- f) Le informazioni contenute nei CRS devono essere complete, non fuorvianti e trasparenti (articolo 4);
- g) La visualizzazione non deve essere parziale (articolo 5);

⁽¹⁾ GU n. C 294 del 18. 11. 1988, pag. 12.

⁽²⁾ GU n. L 239 del 30. 8. 1988.

- h) Le informazioni provenienti dai CRS devono essere rese disponibili su base paritetica a tutti i vettori interessati (articolo 6),
- i) I venditori di sistema non sono tenuti ad applicare gli obblighi dettati dal codice ai vettori di paesi terzi qualora un sistema CRS di proprietà dello stesso vettore non si conformi a tali obblighi (ad esempio clausola di reciprocità) (articolo 7),
- j) Le compagnie aeree non possono concedere commissioni o incentivi per l'utilizzazione specifica del loro sistema CRS (articolo 8),
- k) I voli passeggeri (di linea e non di linea), le merci e la posta sono inclusi nelle condizioni del regolamento (articoli 2 e 3);
- l) I voli *code-sharing* (utilizzo dello stesso codice) vanno considerati come voli di coincidenza a meno che il relativo regime non garantisca l'imbarco sul volo in coincidenza, nel quale caso essi potranno avere la precedenza nella visualizzazione rispetto ai normali voli di coincidenza.

3. Osservazioni generali

3.1. Fatte salve le osservazioni nei punti 4 e 5, il Comitato approva la proposta della Commissione come strumento volto a garantire che le agenzie di viaggio possano fornire ai viaggiatori informazioni oggettive e complete sui viaggi aerei.

Con il senno di poi si potrebbe obiettare che i consumatori sarebbero avvantaggiati se l'azione comunitaria fosse diretta a proibire alle compagnie aeree di possedere sistemi di CRS e ad incoraggiarne invece la proprietà da parte delle agenzie di viaggio e/o di operatori indipendenti.

Provvedimenti del genere sono ora difficilmente realizzabili. Il codice di comportamento dovrebbe garantire che i CRS funzionino nell'interesse del consumatore, rispettando però, al tempo stesso, le legittime preoccupazioni delle compagnie aeree riguardo all'emissione di biglietti. La Commissione dovrebbe comunque esaminare la situazione attentamente e, in caso di abusi, rivedere l'intera questione della proprietà.

3.2. Il Comitato ritiene che un codice di comportamento avrà notevole influenza sul funzionamento dei CRS all'interno e all'esterno della Comunità. Esso dovrebbe venir utilizzato come base di negoziato nelle sedi internazionali per giungere ad un codice internazionale.

4. Osservazioni particolari

4.1. Preambolo (secondo considerando)

Nel caso di nessun cambiamento nella proposta relativa ai servizi di noleggio e di charter (cfr. clausola 4.2) il preambolo dovrebbe recitare così:

«Considerando che tali sistemi, se opportunamente utilizzati, possono fornire importanti ed utili servizi a vettori aerei, agenzie di viaggio, *tour operator*, e spedizionieri.»

4.2. Articolo 2, lettera 1)

Poiché l'obiettivo primario della proposta è quello di apportare dei benefici ai passeggeri, il Comitato mette in dubbio la necessità di includere i servizi merci e la posta. A suo avviso la priorità dovrebbe essere quella di garantire che il CRS disponga di una visualizzazione completa e fedele dei servizi passeggeri. Qualora si dovessero sopprimere le merci, si dovrebbero sopprimere anche i riferimenti negli articoli successivi a tariffe e lettere di trasporto aereo.

Lo sviluppo di servizi non di linea che offrono biglietti «solo posti» è un beneficio gradito per i viaggiatori ed è deplorabile che alcuni Stati membri continuino a impedire tali servizi. Il Comitato teme che l'inclusione di tali servizi nella proposta possa avere un effetto contrario a quello voluto, rafforzare cioè la resistenza al loro sviluppo.

4.3. Articolo 3, paragrafo 1

Questa clausola stabilisce effettivamente che se si consente a un vettore di elencare i suoi servizi non di linea, allora tutti devono avere tale possibilità. Il Comitato mette in dubbio la praticità di tale disposizione a questo stadio. Non vi è alcuna necessità immediata di includerlo in quanto le denunce relative ai CRS riguardano più i voli di linea che i voli charter.

4.4. Articolo 3, paragrafo 2

Il Comitato mantiene il suo punto di vista — già espresso nel parere sull'esenzione di gruppo — che le tariffe dovrebbero essere pubblicate in quanto ciò eliminerebbe ogni tentativo di agire in modo discriminatorio. La tesi che la pubblicazione incoraggerebbe fenomeni di collusione sembra azzardata.

Esiste il rischio che i canoni possano dipendere dal volume e pertanto penalizzare i vettori piccoli a meno che non si dia una definizione più precisa di «servizio fornito».

4.5. Articolo 3, paragrafo 4 «possibilità tecniche esistenti»

La vaghezza della frase potrebbe dar luogo a una disparità d'interpretazione. La Commissione potrebbe esplicitare maggiormente il concetto.

4.6. Articolo 4, paragrafo 2

Modificare in «imprecise, ingannevoli, incomplete o ...»

4.7. Dovrebbe esservi una nuova clausola (forse un articolo 4.5) del seguente tenore: «I vettori partecipanti devono vedersi assicurato il diritto di acquistare dal venditore di sistemi soltanto quei servizi che essi vogliono acquistare e non essere costretti ad acquistare un pacchetto standard».

4.8. Articolo 5, paragrafo 4

Il Comitato si preoccupa per il fatto che la procedura adottata per rivedere le disposizioni dell'allegato sulla visualizzazione non prevede consultazioni con le parti interessate, cioè le compagnie aeree, i consumatori ecc., ma sembra concentrata sulla revisione da parte di funzionari pubblici nazionali anche se non si tratterà di questioni che riguardano l'interesse nazionale.

Inoltre, la revisione non prende in considerazione la revisione da parte di istituzioni a base democratica come il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale. Il Comitato capisce che, in circostanze eccezionali, vi possa essere bisogno di decisioni da adottare rapidamente, tuttavia propone che vengano seguite le normali procedure democratiche della Comunità in base alle quali il Consiglio prende una decisione dopo aver consultato il Parlamento e il Comitato economico e sociale.

Poiché le procedure CEAC comprendono sia gli Stati membri che le parti interessate (compagnie aeree, consumatori) e la Commissione, il Comitato propone che questa riveda automaticamente e avanzi proposte di modifiche all'allegato nel momento in cui la CEAC presenta le sue proposte.

4.9. Articolo 6

Il Comitato parte dal presupposto che tale clausola tenga conto della preoccupazione degli agenti di viaggio sulla sicurezza delle informazioni dei clienti che si possono immagazzinare in un CRS. Il Comitato conviene che tali informazioni riguardano l'agente di viaggio e i proprietari dei CRS non dovrebbero avervi accesso senza l'approvazione dei clienti; tali informazioni dovrebbero essere anche protette in modo da non essere recuperabili dagli agenti concorrenti.

4.10. Articolo 7

Non si dovrebbe consentire che le pratiche sleali di compagnie aeree originarie di paesi terzi continuino senza ostacoli mentre queste allo stesso tempo possono beneficiare di una equa visualizzazione su un CRS euro-

peo. Tuttavia, l'impiego di visualizzazioni incomplete in conseguenza di azioni di ritorsione non è nell'interesse dei consumatori che vogliono poter effettuare la scelta migliore in base alle opzioni disponibili e non essere costretti a scegliere una compagnia aerea per la mancanza della reciprocità nel sistema di un altro. Il Comitato rileva che il punto 4 dei «Criteri generali» dell'allegato indica che gli agenti di viaggio devono essere informati se una visualizzazione è incompleta. Il Comitato ritiene che l'articolo 7 dovrebbe includere anche una disposizione in base alla quale il venditore del sistema deve informare tutti gli agenti di viaggio, dell'esclusione di elementi specifici dalla visualizzazione, in base al criterio della reciprocità.

Il Comitato appoggia l'articolo 7, paragrafo 2, ma propone che in circostanze eccezionali, su domanda di un venditore di sistema, la Commissione possa autorizzare l'azione entro un periodo inferiore a 14 giorni dopo la domanda.

4.11. Articolo 9

Il Comitato assume che in base a tale articolo (9.4) le clausole di liquidazione del danno basate sul ricavo mancato invece che sui costi sostenuti sono vietate. Fortunatamente tali clausole, che sono un esempio lampante di come le compagnie aeree costringono a continui accordi che rafforzano i legami non sono ancora molto diffuse in Europa. Tuttavia, data l'esperienza di tali clausole negli Stati Uniti, non può che essere utile garantire che la situazione continui ad essere quella di vietare la loro applicazione in questo codice.

Il Comitato fa notare che la scadenza proposta di rescissione è, al massimo, un anno. Ciò è conforme con l'esenzione di gruppo ma è diverso dal periodo per l'esenzione di gruppo deciso dalla CEAC (3 anni). Il Comitato mette in rilievo che il Consiglio dovrebbe fissare un periodo di tempo ragionevole sia in termini di concorrenza tra venditori di sistema sia di garanzia di un tempo sufficiente per coprire i notevoli costi iniziali.

4.12. Articolo 10, paragrafo 3

La Commissione dovrebbe inoltre riferire anno per anno il numero delle denunce ricevute e il numero di quelle accolte.

4.13. Articolo 11

Il Comitato si domanda se la parola «immediatamente» non sia troppo vaga e se non debba essere indicato un periodo preciso, p. es. 1 mese.

Il Comitato rileva che non è previsto che la Commissione affronti i problemi di «reciprocità» con i paesi terzi. L'assenza di ogni disposizione che autorizzi la

Commissione ad affrontare tali problemi per conto della Comunità con i paesi terzi sembra costituire una grave lacuna della proposta.

4.14. Articolo 21

Il Comitato ritiene che le date proposte dovrebbero essere modificate poiché è evidente che la decisione del Consiglio su tale regolamento verrà presa dopo il dicembre 1988. In ogni caso un periodo transitorio di tre mesi è insufficiente per consentire alle compagnie aeree, alle agenzie di viaggio e alle altre parti interessate di adattare le visualizzazioni ecc. alle regole del codice di comportamento.

4.15. Allegato

4.15.1. Criteri generali

4.15.1.1. Poiché «le visualizzazioni primarie» sono «globali» in base all'articolo 2, lettera h), della proposta, o la quarta frase è superflua, o l'articolo 2, lettera h), andrebbe riveduto.

4.15.2. Criteri per i servizi aerei di linea:

4.15.2.1. Il Comitato reputa essenziale che la classificazione sia precisa particolarmente poiché la mancanza di precisione ha provocato abusi negli Stati Uniti. In tale contesto fa notare il contrasto con la precisione del codice CEAC. Pertanto, la visualizzazione primaria dovrebbe articolarsi come segue:

- a) Tutti i voli diretti non-stop tra le coppie di città in questione dovrebbero essere indicati solo secondo l'orario di partenza (includere l'orario di partenza e quello di arrivo potrebbe dare adito a manipolazioni);
- b) Gli altri voli diretti (ad es. voli con scali) e tutti i voli di coincidenza dovrebbero essere indicati secondo la durata del viaggio, in quanto tale elemento appare come il più importante per il viaggiatore (anche in questo caso includere l'orario di partenza e quello di arrivo potrebbe dare adito a manipolazioni).

4.15.2.2. Il Comitato contesta la preferenza data alla *code-sharing* («utilizzo dello stesso codice») basata sull'imbarco garantito su di un volo in coincidenza

(in quanto sembra impossibile dare una garanzia del 100%) e suggerisce di trattare tutti i voli *code-sharing* come voli di coincidenza (come nel codice CEAC). Tuttavia, un asterisco, o un altro segno distintivo sullo schermo potrebbe indicare questi voli di coincidenza, per i quali viene data una garanzia.

5. Considerazioni varie

5.1. Vi sono diversi punti che non sono stati trattati nel codice ma che il Comitato ritiene non possano essere ignorati e dovrebbero costituire la base della legislazione comunitaria.

5.1.1. Il codice CEAC e quello della Commissione si basano su visualizzazioni orarie. Essi non prendono in considerazione la potenziale influenza dei prezzi sulla visualizzazione. Il Comitato spera che i venditori di sistema siano incoraggiati ad introdurre visualizzazioni secondarie basate sui prezzi, opzione questa che i consumatori vedrebbero favorevolmente.

5.1.2. I venditori dovrebbero essere disposti a mettere a disposizione delle agenzie di viaggio programmi di software e collegamenti di prenotazioni, ma le agenzie non dovrebbero essere obbligate a utilizzare le attrezzature fornite dai venditori.

5.1.3. Come conseguenza dei «criteri generali» (4) dell'Allegato il venditore deve esplicitamente dichiarare sulla visualizzazione in quali punti la visualizzazione non è completa. Il Comitato ritiene, inoltre, che l'agente di viaggio abbia il dovere d'informare il cliente sull'incompletezza di una visualizzazione. In effetti, tenendo conto di tali proposte, dalla proposta sui viaggi *à forfait* e dallo studio da lungo atteso della Commissione sul sistema dell'Associazione internazionale dei trasporti aerei (IATA), si consolida sempre più la necessità di un codice di comportamento relativo alle agenzie di viaggio compreso l'obbligo giuridico per gli operatori turistici di offrire «la migliore consulenza» al cliente.

5.1.4. Dato che il codice viene elaborato nella situazione 1988 e che i requisiti del codice (o l'esistenza stessa di un codice) possono cambiare rapidamente, la Commissione dovrebbe essere obbligata a procedere ad una revisione completa fra, ad es., tre anni. In ogni caso si dovrebbe tener conto della revisione che la CEAC è obbligata a effettuare ogni tre anni.

Fatto a Bruxelles, il 14 dicembre 1988.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Alberto MASPRONE