

unico e gli accordi fra imprese ferroviarie. Il primo non dovrebbe, secondo il Comitato, rientrare fra quelli vietati dall'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CE. Quanto alla cooperazione fra imprese ferroviarie, la

situazione è diversa in termini di concorrenza. Occorre decidere di volta in volta se questo tipo di cooperazione produce o meno impedimenti, limitazioni o distorsioni della concorrenza all'interno del mercato comune.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS)»⁽¹⁾

(98/C 95/07)

Il Consiglio, in data 5 agosto 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità 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 del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Moreland, in data 19 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351^a sessione plenaria, con 112 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. I sistemi telematici di prenotazione (CRS) delle compagnie aeree sono strumenti di marketing estremamente potenti. Essi consentono agli agenti di viaggio l'accesso agli orari, alle tariffe e agli altri dati della grande maggioranza dei voli delle linee aeree in tutto il mondo. È possibile confermare tutte le prenotazioni, anche quelle per itinerari poco conosciuti, in tempo reale, conoscere il prezzo del biglietto e procedere alla sua emissione. I CRS hanno senza dubbio apportato enormi vantaggi alle linee aeree, agli agenti di viaggio e ai consumatori.

1.2. Tuttavia, essi possono dare adito ad abusi. I moderni CRS sono stati inizialmente elaborati negli Stati Uniti da singole compagnie aeree e all'epoca erano strutturati in modo da favorire l'una o l'altra linea aerea. Dato l'impatto di tali favoritismi sulla libera concorrenza, il governo degli Stati Uniti ha introdotto nel 1984 regolamenti che disciplinano l'uso dei CRS.

L'UE ha adottato le sue proprie regole, più particolareggiate, nel 1989⁽²⁾, regole che sono poi state rivedute nel 1993⁽³⁾.

1.3. La regolamentazione dei CRS è stata un successo. I favoritismi iniziali, all'origine di così tante preoccupazioni, specie per le piccole compagnie aeree, sono stati eliminati. Molte linee aeree importanti non trovano più alcun vantaggio a detenere una quota di un CRS e hanno venduto le loro azioni interamente o parzialmente. Gli

⁽²⁾ Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2299/89 del 24 luglio 1989 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione — GU L 220 del 29.7.1989, pag. 1.

Parere del CES: GU C 56 del 6.3.1989, pag. 32.

⁽³⁾ Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3089/93 del 29 ottobre 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2299/89 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione — GU L 278 dell'11.11.1993, pag. 1.

Parere del CES: GU C 108 del 19.4.1993, pag. 16.

⁽¹⁾ GU C 267 del 3.9.1997, pag. 67.

stessi CRS hanno subito una profonda concentrazione. Attualmente sono tutti sistemi globali che operano in numerose parti del mondo.

1.4. È sempre stato riconosciuto che data l'importanza della posta in gioco e la rapidità dello sviluppo tecnologico, il codice di comportamento in materia di CRS avrebbe avuto bisogno di continui aggiornamenti. Come già sottolineato, la proposta all'esame rappresenta la seconda revisione del regolamento iniziale.

1.5. La proposta della Commissione di rivedere il regolamento in materia di CRS si divide in due parti: una relazione sull'applicazione del regolamento attuale e un nuovo regolamento che contiene modifiche particolareggiate. Queste parti saranno qui di seguito esaminate una per volta.

2. Relazione sull'applicazione del regolamento relativo al codice di comportamento

2.1. La relazione riporta nei dettagli le deroghe concesse, le denunce pervenute e le richieste di chiarimenti circa l'interpretazione del codice, nonché i vari aspetti tecnici. Si ha generalmente l'impressione che i numerosi problemi collegati al codice siano stati risolti con soddisfazione di tutti. È tuttavia evidente che questa soddisfazione generale della Commissione non è condivisa da tutte le persone interessate. Vi sono state in particolare delle proteste da parte delle compagnie aeree.

2.2. Un caso particolare illustrato dalla Commissione nella relazione riguarda la visualizzazione dei voli in condivisione di codici. In base al codice attuale, i CRS devono garantire che nessuna opzione di volo sia visualizzata più di una volta, salvo i casi in cui i vettori aderenti abbiano accordi di joint venture o di altro tipo (ad es. condivisione di codici) che impongono a due o più di loro di assumere separatamente la responsabilità dell'offerta e della vendita di servizi di trasporto aereo nel qual caso i vettori interessati, comunque non più di due, sono autorizzati a figurare separatamente nella visualizzazione.

2.3. La Commissione fa presente che la selezione dei due voli da visualizzare è tecnicamente complessa e non può essere effettuata da un singolo CRS. In particolare, le compagnie aeree devono cooperare con le compagnie che forniscono i CRS. Come primo passo, è auspicabile un accordo tra vettori su una norma da applicare a tutto il settore. È evidente che un tale accordo è stato difficile da raggiungere e che se da un lato sono stati fatti passi avanti, l'applicazione di questo aspetto del codice lascia ancora molto a desiderare.

2.4. Le restrizioni alla visualizzazione dei voli a condivisione di codici sono state sin dall'inizio elementi chiave del codice CRS (la revisione del codice del 1993 ha in parte allentato tali restrizioni). È un peccato che le norme non siano ancora state del tutto applicate. Forse la Commissione non ha seguito la questione in modo approfondito come avrebbe dovuto né le ha dato la priorità che meritava.

2.5. Raccomandazione

Il Comitato approva che la Commissione abbia elaborato una relazione sul funzionamento del codice di comportamento dei CRS, cosa che determina necessariamente problemi tecnici e complessi ma che risulta nondimeno d'importanza cruciale per i consumatori e la concorrenza nel settore del trasporto aereo. Raccomanda di elaborare periodicamente relazioni analoghe, ad esempio ogni tre anni, anche quando non vengono suggerite modifiche alla regolamentazione esistente.

3. Modifiche proposte al codice di comportamento

La Commissione propone numerose modifiche all'attuale codice dei CRS, modifiche che vengono illustrate qui di seguito.

3.1. *Obblighi dell'abbonato* (Articolo 9bis proposto e Allegato II)

3.1.1. In base alle norme attuali, l'informazione fornita dai CRS dev'essere accurata e completa. Tuttavia, la norma può rivelarsi inefficace qualora l'informazione non venga trasmessa al cliente dall'agente di viaggio, il quale potrebbe ricevere in pagamento un'ulteriore commissione per favorire talune compagnie aeree. Le norme attuali impongono degli obblighi agli agenti di viaggio ma da tempo ci si è resi conto che la loro applicazione è estremamente difficile.

3.1.2. Il codice riveduto prevede che in mancanza di una richiesta specifica da parte di un cliente, l'agente di viaggio sia tenuto ad utilizzare una visualizzazione neutra. L'agente di viaggio inoltre non deve manipolare le informazioni fornite dal CRS in modo da presentare al cliente informazioni imprecise, ingannevoli o discriminatorie. Al consumatore devono essere fornite informazioni esaurienti su una serie di caratteristiche fondamentali del volo. Infine, il consumatore può richiedere uno stampato della visualizzazione in modo da avere accesso alle stesse informazioni fornite agli agenti di viaggio. La maggior parte di tali disposizioni sono previste nell'attuale codice ma vengono messe maggiormente in risalto nella regolamentazione modificata.

3.1.3. Raccomandazione

Il Comitato approva queste modifiche che a suo avviso rappresentano un passo nella giusta direzione. Esso è tuttavia preoccupato circa l'applicazione di queste disposizioni importanti. La Commissione dovrebbe fornire ulteriori informazioni su come intende assicurare l'osservanza del codice da parte degli agenti di viaggio al fine di salvaguardare gli interessi dei consumatori.

3.1.4. Gli agenti di viaggio sono inoltre stati criticati per via delle prenotazioni superflue, al fine ad esempio di raggiungere taluni target di produttività, cosa che costringe le compagnie aeree a pagare diritti di prenotazione più elevati. Per eliminare questo problema, il nuovo codice prevede che l'agente di viaggio prenoti ed emetta i biglietti conformemente alle informazioni contenute nel CRS utilizzato e, laddove possibile, effettui le operazioni di prenotazione ed emissione dei biglietti nello stesso CRS. La doppia prenotazione per lo stesso viaggio è vietata.

3.1.5. Raccomandazione

Si tratta di un argomento prettamente tecnico. Le modifiche proposte al codice, specie quelle previste all'allegato II, appaiono anch'esse come un passo nella giusta direzione ma solo il tempo ci dirà se siano o no un'adeguata soluzione al problema. Alla Commissione bisognerebbe chiedere di controllare l'efficacia delle nuove norme con la collaborazione dei rappresentanti delle compagnie aeree e delle agenzie di viaggio.

3.2. Estensione delle norme ai servizi ferroviari (Articolo 2, lettere r, s e t) e articolo 21 ter proposto)

3.2.1. Tratte aeree sempre più brevi sono in concorrenza diretta con i servizi ferroviari ad alta velocità. La Commissione riconosce che i consumatori trarrebbero vantaggio da una visualizzazione contemporanea sullo schermo del CRS di entrambi i servizi. Propone pertanto di applicare ai servizi ferroviari, se visualizzati sullo schermo del CRS, lo stesso trattamento riservato, ai fini del codice, ai servizi aerei.

3.2.2. Raccomandazione

La cosa non sembra sollevare alcuna obiezione. Tuttavia, per le difficoltà pratiche che questo comporta, la Commissione non specifica le condizioni che disciplinano l'inclusione dei servizi ferroviari nella visualizzazione sul CRS. È un'omissione che desta stupore, soprattutto tenendo presente che la Commissione stessa ha finanziato una relazione di esperti sugli aspetti pratici della visualizzazione dei servizi ferroviari sui CRS delle compagnie aeree. La Commissione sembra aspettarsi che le compagnie aeree, quelle ferroviarie e i CRS si riuniscano per fissare delle norme. Per il Comitato invece sarebbe meglio se il codice stesso specificasse gli obblighi

di tutte le parti interessate. La proposta all'esame dà adito a discussioni e a ritardi. Naturalmente, occorre ridurre al minimo i costi aggiuntivi facendo in modo che siano a carico di chi li causa ed evitando che si ripercuotano sul prezzo pagato dai passeggeri.

In particolare, la proposta della Commissione è discriminatoria nei confronti delle ferrovie in quanto non fa alcuna distinzione tra gli scali aerei e le fermate dei treni, anche se queste ultime sono generalmente più brevi. Il Comitato propone che la distinzione tra «servizi senza fermate» e «servizi con fermate intermedie» sia eliminata in caso di più fermate di una durata totale inferiore ai 10 minuti.

3.3. Politica di determinazione dei canoni (Articolo 3bis e articolo 10, primo paragrafo)

3.3.1. Attualmente, il codice stabilisce che «il canone richiesto dal venditore del sistema è non discriminatorio, adeguatamente strutturato ed equamente commisurato al costo del servizio fornito ed utilizzato e, in particolare, è identico per lo stesso livello di servizio». Le politiche di tariffazione dei CRS hanno suscitato una serie di proteste da parte delle compagnie aeree europee. Il problema risiede essenzialmente nel fatto che se da un lato molte compagnie aeree si considerano clienti schiave dei CRS, dall'altro c'è una spietata concorrenza tra gli stessi CRS per installare i loro sistemi negli uffici delle agenzie di viaggio. In taluni casi, le agenzie di viaggio vengono effettivamente pagate per utilizzare un determinato CRS il che fa aumentare i diritti di prenotazione imposti alle compagnie aeree.

3.3.2. Nonostante una precedente relazione di esperti poco concludente, la Commissione non ha sostenuto le ragioni delle compagnie aeree. Condivide invece l'affermazione dei CRS secondo cui gli incentivi versati agli agenti di viaggio possono legittimamente essere considerati costi di distribuzione e quindi essere inseriti nel calcolo dei diritti di prenotazione. È poco probabile che questo ragionamento soddisfi le compagnie aeree.

3.3.3. La Commissione propone che l'articolo 10, paragrafo 1, del codice esistente relativo ai livelli dei canoni e precedentemente citato si applichi solo ai canoni a carico dei vettori aderenti. È previsto un nuovo articolo, contenente disposizioni analoghe per quanto concerne i canoni imposti agli agenti di viaggio per le apparecchiature, ecc. In realtà, non ci sarebbe dunque più alcun controllo sul livello dei cosiddetti costi di distribuzione versati agli agenti di viaggio. Infine, la Commissione propone una revisione del codice attuale al fine di chiarire il caso ambiguo di una compagnia aerea in possesso di un CRS tenuta ad accettare una prenotazione da un'altra compagnia aerea in conformità con l'articolo 3 bis, 1 (a). Tale chiarimento tende ad assicurare che la tariffa per tale prenotazione non sia eccessiva.

3.3.4. Raccomandazione

Il Comitato giudica artificiale la suddivisione dei canoni delle agenzie di viaggio tra spese d'infrastruttura e spese di distribuzione. Questo non può minimamente soddisfare le proteste delle compagnie aeree che sembrano avere un loro fondamento. La Commissione ha affermato nel 1995 che per rimuovere gli incentivi a creare inutili prenotazioni passive, gli schemi di tariffazione basati sulla produttività dovrebbero essere strutturati in funzione dei «biglietti emessi» e non delle «prenotazioni effettuate». In altre parole, solo le prenotazioni che danno luogo all'emissione di un biglietto dovrebbero essere incluse nel calcolo di un premio d'incoraggiamento. Non si capisce come mai la Commissione abbia deciso di non proseguire in una direzione che in precedenza aveva riscosso un'ampia approvazione.

3.4. Visualizzazione dei voli in condivisione di codici (Allegato, paragrafo 10)

3.4.1. Come già illustrato, i CRS hanno incontrato delle difficoltà nell'applicare le norme attuali in base alle quali è concesso ad un massimo di due vettori che operano con accordi di condivisione di codici di figurare separatamente sulla visualizzazione con il proprio codice di identificazione. Solo un CRS ha messo a punto una procedura soddisfacente che permette ai vettori di attenersi a tali disposizioni, anche se tre altri CRS hanno annunciato la loro intenzione di applicare le norme ma hanno individuato una serie di problemi pratici.

3.4.2. La Commissione respinge sia la possibilità di permettere la visualizzazione di tutte le opzioni in condivisione di codici sia quella di limitare la visualizzazione ad una singola opzione in condivisione di codici, come prevede il codice CRS iniziale. Propone di mantenere le norme attuali però, qualora un CRS non sia in grado di applicarle in assenza di informazioni adeguate, quest'ultimo avrà la facoltà di scegliere, su base non discriminatoria, quali voli in condivisione di codici visualizzare.

3.4.3. Raccomandazione

Il Comitato riconosce le difficoltà affrontate dai CRS e dalle compagnie aeree nell'applicazione delle norme attuali relative alla visualizzazione dei voli in condivisione di codici. Tuttavia, continua a temere che l'approccio proposto, che lascia un certo margine di manovra ai CRS, potrebbe dare adito ad abusi. Le precedenti esperienze effettuate con i CRS, in particolare negli Stati Uniti, hanno mostrato che quello che può all'apparenza sembrare un processo di selezione non discriminatorio potrebbe rivelarsi in realtà altamente discriminatorio. Si raccomanda di sopprimere la facoltà per i CRS di scegliere quali voli in condivisione di codici visualizzare. Il codice dovrebbe stabilire chiaramente i criteri di

visualizzazione che devono essere utilizzati dai CRS. Inoltre, la Commissione dovrebbe prevedere di dare all'interno del codice maggiore risalto alla garanzia che un potenziale passeggero disponga di tutte le informazioni relative alle compagnie aeree che effettuano un servizio, al tipo di aeromobile utilizzato, ecc.

3.5. Inserimento dei sistemi informatici (Articolo 2, paragrafo 1, ed articoli 21 e 21 ter proposto)

3.5.1. La Commissione sottolinea che attualmente è difficile prevedere con precisione l'evoluzione che subiranno i metodi di distribuzione elettronica dei servizi del trasporto aereo. Le prenotazioni possono già essere effettuate via Internet. Tuttavia, attualmente Internet agisce esclusivamente come un mezzo sofisticato di comunicazione tra fornitori d'informazioni, ad esempio un vettore o un CRS, e i loro abbonati e non sembra ricadere nella definizione di venditore di un sistema o di CRS.

3.5.2. La Commissione propone di estendere l'articolo 21 del codice in modo da permettere alle compagnie aeree di offrire informazioni sui loro servizi via Internet senza essere soggetti alle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 9, paragrafo 5, in quanto gli sportelli di vendita dei vettori aerei risultano esonerati. Tuttavia, i servizi di CRS che sono forniti elettronicamente direttamente agli utenti dovrebbero rientrare nel campo di applicazione del codice. La Commissione pertanto propone una modifica della definizione di abbonato per permettere l'inserimento nel campo di applicazione di tali CRS.

3.5.3. Raccomandazione

Giustamente la Commissione è prudente circa l'evoluzione di Internet nella fornitura dei servizi di prenotazione delle compagnie aeree. È molto difficile prevedere con precisione cosa accadrà in futuro. Tuttavia, in questo settore la Commissione dovrebbe muoversi con cautela al fine di elaborare proposte di prevenzione degli abusi.

3.6. Ordine delle opzioni di volo (Allegato, paragrafo 1)

3.6.1. La principale innovazione del codice di comportamento dei CRS europei rispetto a quello statunitense è rappresentata dall'esigenza di specificare nei minimi dettagli l'ordine di visualizzazione dei vari voli. In base alle preferenze dei consumatori, tutti i voli senza scalo vengono visualizzati in priorità, seguiti dai voli diretti ma che comportano uno scalo intermedio e infine dai voli per i quali è necessario cambiare aeromobile. La Commissione afferma che «dato il sempre più frequente uso degli accordi *hub and spoke* da parte dei vettori, il servizio fornito dai voli indiretti può ormai essere di livello equivalente a quello fornito da altri voli diretti che comportano scali intermedi». Di conseguenza propone di

modificare il criterio dell'ordine di visualizzazione in modo da privilegiare in futuro solo i voli senza scalo. I voli con scalo ma senza il cambio dell'aeromobile non avranno più la precedenza rispetto ai voli con cambio di aeromobile.

3.6.2. La Commissione non fornisce una giustificazione a tale modifica. Nessuno ha mai affermato che la regolamentazione in vigore attualmente non funzioni a dovere, né vi sono mai state proteste al riguardo. È particolarmente singolare il fatto che la Commissione stia cercando di modificare l'ordine di visualizzazione proprio nel momento in cui, dopo molti anni di resistenze, gli Stati Uniti mostrano l'intenzione di adottare l'approccio europeo.

3.6.3. Raccomandazione

La modifica della regolamentazione attuale, che si è dimostrata efficace nei riguardi sia dei consumatori sia della concorrenza del trasporto aereo, non è giustificata. La Commissione dovrebbe piuttosto incoraggiare gli altri, in particolare gli Stati Uniti, a seguire la strada intrapresa dall'Europa.

3.7. Varie

3.7.1. Altre modifiche al codice attuale vengono proposte dalla Commissione ai seguenti capitoli: Natura del controllo, Bigliettazione per i voli operati dal medesimo vettore con lo stesso numero di volo, Sistema di filtri di sicurezza, Diritto del convenuto di essere sentito, Inserimento dei sistemi informatici all'interno del campo di applicazione del codice, Obblighi dei terzi, Informazioni relative alla fatturazione su supporto magnetico. Si tratta essenzialmente di aspetti tecnici che non dovrebbero suscitare delle controversie.

4. Conclusioni

Il codice di comportamento in materia di CRS del trasporto aereo è stata un'iniziativa europea coronata da successo, che ha rimosso un grave ostacolo alla concorrenza dei trasporti aerei e che ha contribuito alla creazione di un vero e proprio mercato interno dell'aviazione. L'argomento può essere tecnicamente

complesso e non stupisce che siano sorte delle difficoltà, rese probabilmente più acute dall'importanza degli interessi commerciali in gioco tra le parti coinvolte.

In linea di massima, il Comitato approva le modifiche al codice proposte dalla Commissione. Tuttavia ritiene che vi siano ulteriori cambiamenti da apportare ad alcuni punti specifici importanti.

In particolare:

- la Commissione dovrebbe elaborare periodicamente delle relazioni sul funzionamento del codice CRS;
- lo sviluppo di Internet in relazione ai servizi di prenotazione dovrebbe essere esaminato attentamente al fine di elaborare proposte di prevenzione degli abusi;
- la Commissione dovrebbe fornire ulteriori informazioni su come intende assicurare l'osservanza del codice da parte degli agenti di viaggio al fine di soddisfare gli interessi dei consumatori;
- la Commissione dovrebbe controllare l'efficacia delle nuove norme relative alle prenotazioni inutili, in collaborazione con i rappresentanti dei vettori e degli agenti di viaggio;
- il codice dovrebbe specificare gli obblighi di tutte le parti interessate alla visualizzazione dei servizi ferroviari in modo da evitare discussioni e ritardi;
- la Commissione dovrebbe ritornare alla sua precedente proposta in base alla quale, per eliminare l'incentivo ad effettuare inutili prenotazioni passive, gli schemi di tariffazione basati sulla produttività dovrebbero essere strutturati in funzione dei «biglietti emessi» piuttosto che delle «prenotazioni effettuate»;
- i CRS non dovrebbero avere margine di manovra in materia di visualizzazione dei voli a condivisione di codici;
- il codice deve dare maggiore risalto alla garanzia che un potenziale viaggiatore disponga di tutte le informazioni relative alle compagnie aeree che effettuano un determinato servizio, al tipo di aeromobile utilizzato, ecc.;
- le norme attuali che specificano l'ordine di visualizzazione dei voli sui CRS dovrebbero restare in vigore.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS