

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori

COM(2008) 816 def. — 2008/0246 (COD)
(2009/C 317/16)

Relatore: **Bernardo Hernández BATALER**
Correlatore: **Jörg RUSCHE**

Il Consiglio, in data 12 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori

COM(2008) 816 def. - 2008/0246 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 giugno 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore HERNÁNDEZ BATALER e dal correlatore RUSCHE.

Alla sua 455a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 luglio 2009 (seduta del 16 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 65 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta della Commissione e considera che l'applicazione del regolamento contribuirà in linea generale all'approfondimento del mercato interno e all'affermazione dei diritti dei passeggeri, specie di quelli disabili.

1.2. Si rammarica tuttavia del fatto che la proposta non si soffermi in maniera più specifica e dettagliata sulla situazione dei disabili, e non definisca norme più avanzate in materia di salvaguardia dei diritti fondamentali e dei diritti economici dei consumatori.

1.3. Occorre definire, nei termini indicati dal presente parere, un quadro normativo che garantisca l'accessibilità da parte dei disabili.

1.4. In materia di sicurezza si dovrà fare sempre riferimento agli standard più elevati tra quelli contenuti nei quadri normativi che gli Stati membri applicano o prevedono di applicare in questo campo.

1.5. Serve inoltre una regolamentazione specifica concernente altri diritti fondamentali della persona, come la tutela della riservatezza nei confronti delle banche dati.

1.6. Per quanto riguarda i diritti economici dei consumatori, occorre migliorare sostanzialmente differenti aspetti della normativa, come il trasporto alternativo e il rimborso, il risarcimento del

prezzo del biglietto, l'informazione dei passeggeri e il sistema di reclami.

2. Contesto

2.1. L'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁽¹⁾ stabilisce che nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori. Inoltre, il Trattato che istituisce la Comunità europea prevede, all'articolo 3, il rafforzamento della protezione dei consumatori come una delle azioni della Comunità e, all'articolo 153, la promozione degli interessi dei consumatori per assicurare loro un livello elevato di protezione.

2.2. Nel Libro bianco intitolato *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* ⁽²⁾, la Commissione europea prevedeva di stabilire i diritti dei passeggeri di tutti i modi di trasporto mediante la definizione di alcuni principi comuni ⁽³⁾. La Commissione aveva inoltre rilevato la necessità di rafforzare una serie di diritti, grazie tra l'altro a misure specifiche a favore delle persone a mobilità ridotta, soluzioni automatiche e immediate in caso di interruzione del viaggio (ritardi prolungati, cancellazioni o rifiuto del trasporto), obblighi di informazione dei passeggeri e di trattamento dei reclami, e mezzi di ricorso.

⁽¹⁾ GU C 303 del 14.12.2007, pag. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 def. del 12 settembre 2001.

⁽³⁾ Simili a quelli previsti nel regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato (GU L 46 del 17.2.2004).

2.3. Nel 2006 la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sui diritti dei passeggeri marittimi, che si concentrava in parte sulla protezione dei diritti delle persone a mobilità ridotta in caso di viaggi via mare e per vie navigabili interne. La maggior parte delle risposte ricevute propugnava un livello minimo comune di tutela dei diritti dei passeggeri in tutta l'UE, indipendentemente dal modo di trasporto utilizzato o dal fatto che il viaggio si svolgesse all'interno di un unico Stato membro o attraversasse una frontiera interna o esterna.

2.4. D'altro canto, secondo le conclusioni generali di uno studio indipendente ⁽⁴⁾, la protezione dei passeggeri nell'UE non risulta del tutto soddisfacente a causa fra l'altro della poca uniformità riguardo alla portata e al grado di tutela dei loro diritti, della mancanza di un quadro che preveda soluzioni immediate e predefinite in caso di cancellazioni e di ritardi, nonché dell'assenza di informazioni ai passeggeri circa i loro diritti in caso di situazioni critiche.

2.5. La valutazione d'impatto si è essenzialmente soffermata sui principi del risarcimento e dell'assistenza in caso di cancellazioni e ritardi, sulle norme in materia di accessibilità, sulla non discriminazione e l'assistenza alle persone con disabilità e a mobilità ridotta, sulle norme di qualità e gli obblighi di informazione, nonché sulle regole per il trattamento dei reclami e il controllo della conformità.

3. Proposta della Commissione

3.1. Scopo della proposta di regolamento in esame è stabilire norme minime comuni che disciplinino: la non discriminazione fra i passeggeri riguardo alle condizioni di trasporto offerte dai vettori; la non discriminazione e l'assistenza obbligatoria nei confronti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta; gli obblighi dei vettori nei confronti dei passeggeri in caso di cancellazioni o ritardi; le informazioni minime da fornire ai passeggeri; il trattamento dei reclami e l'esecuzione dei diritti dei passeggeri.

3.2. La proposta di regolamento riguarda i servizi passeggeri commerciali via mare e per vie navigabili interne, comprese le crociere, fra o nei porti o in qualsiasi punto di imbarco/sbarco situato sul territorio di uno Stato membro a cui si applica il Trattato.

3.3. In caso di interruzione del viaggio sono previsti alcuni obblighi a carico dei vettori, in particolare fornire informazioni e assistenza, offrire itinerari alternativi e il rimborso, risarcire il prezzo del biglietto e attuare altre misure a favore dei passeggeri.

3.4. La proposta prevede che ogni Stato membro designi uno o più organismi indipendenti, incaricati dell'applicazione del regolamento proposto, attribuendo a detti organismi il potere di

adottare le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri, compresa l'osservanza delle norme in materia di accessibilità.

4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE accoglie favorevolmente la proposta di una regolamentazione minima comune contenuta nel documento in esame e si augura che la sua futura evoluzione possa condurre verso un livello di protezione superiore e più favorevole per i consumatori, conformemente a quanto stabilito nel Trattato CE. La Commissione dovrebbe indicare esplicitamente che le gite turistiche di durata inferiore a un giorno non rientrano nel campo di applicazione della proposta in oggetto.

4.1.1. Si tratta di una proposta innovativa che, coerentemente con le impostazioni più recenti della Commissione europea, assegna ai consumatori una posizione centrale nel funzionamento del mercato interno e li identifica come i beneficiari finali dell'apertura dei mercati nazionali.

4.1.2. In effetti, oltre a fissare un insieme di regole e principi che garantiscano i diritti economici degli utenti del trasporto marittimo e fluviale in acque interne o internazionali, la proposta di regolamento stabilisce un regime per il riconoscimento e la tutela dei diritti dei cittadini e delle persone in generale.

4.1.3. D'altro canto, la proposta completa la legislazione di molti Stati membri dell'UE che non hanno legiferato in questa materia o lo hanno fatto in modo incerto, senza garantire nella pratica i diritti dei disabili o degli anziani. Questa situazione riguarda attualmente i sistemi di accessibilità, informazione e assistenza a bordo delle navi, nonché le informazioni da fornire preliminarmente, che risultano chiaramente migliorabili in molti casi.

4.1.4. Il CESE esprime tuttavia il proprio disaccordo in merito alla facoltà concessa agli Stati membri di escludere dal campo di applicazione i servizi coperti da contratti di servizio pubblico, proprio perché si tratta dei servizi che i cittadini utilizzano maggiormente e di cui le persone con disabilità potrebbero aver più bisogno. La Commissione potrebbe inserire, dopo l'articolo 19, lettere a) e b), un paragrafo in cui si chiede alle autorità responsabili di prevedere un sistema di indennizzo automatico per questi casi.

Malgrado la normativa vigente in materia di sicurezza della navigazione marittima (direttive 1999/35/CE, 98/18/CE e 98/41/CE), il CESE ritiene opportuno introdurre esplicitamente nel regolamento il diritto alla sicurezza quale diritto specifico dei passeggeri.

In tale contesto si intende che la nozione di sicurezza si estende anche qui all'accessibilità, vale a dire che la sicurezza dev'essere garantita non solo nel momento dell'imbarco e dello sbarco dei passeggeri, ma anche per tutta la durata del tragitto.

⁽⁴⁾ Studio indipendente commissionato dalla DG TREN nel 2005-2006 sull'analisi e la valutazione del livello di protezione dei diritti dei passeggeri nel settore del trasporto marittimo dell'UE.

Inoltre, in tutte le imbarcazioni e in tutti i tragitti oggetto del regolamento occorre garantire espressamente l'accesso ai cani guida, che costituiscono un'unità inscindibile con il disabile ai fini del suo pieno esercizio del diritto alla libera circolazione e alla mobilità.

4.1.5. Il CESE ricorda alla Commissione che essa deve adottare e proporre a livello comunitario tutte le misure necessarie affinché le persone con disabilità o a mobilità ridotta godano degli stessi diritti di tutti gli altri cittadini per quel che riguarda la libera circolazione, la libertà di scelta e la non discriminazione. Occorre tradurre in realtà il «modello sociale di disabilità», ricomprendendovi anche l'obesità, affinché i mezzi di trasporto possano essere utilizzati da tutti.

4.1.6. Per quanto riguarda la base giuridica del regolamento proposto, ossia gli articoli 70 e 81 del Trattato CE, il Comitato giudica opportuno aggiungere l'articolo 153, che prevede un livello elevato di protezione dei consumatori nelle azioni della Comunità.

4.1.7. Il Comitato considera pertinente la scelta del regolamento come strumento giuridico, in quanto le norme contenute nella proposta devono essere applicate in modo uniforme ed effettivo in tutta l'Unione europea, per garantire un livello adeguato di protezione ai passeggeri marittimi e condizioni omogenee ai vettori.

4.1.8. Il CESE condivide il punto di vista dei legislatori europei, secondo cui i meccanismi di coregolamentazione e autoregolamentazione «non si applicano se sono in gioco i diritti fondamentali o scelte politiche importanti, oppure nelle situazioni in cui le regole devono essere applicate uniformemente in tutti gli Stati membri» (5). Pertanto, la proposta di regolamento risulta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

4.1.9. Tuttavia, per quanto attiene al capo III, l'obiettivo di garantire condizioni uniformi per gli operatori economici nel mercato interno è raggiunto soltanto in misura limitata, perché il regolamento proposto concede agli Stati membri un ampio margine discrezionale per quel che riguarda i diritti dei passeggeri in caso di ritardi o cancellazioni. Nella relazione che è tenuta a presentare entro tre anni dall'adozione del regolamento (art. 30) la Commissione dovrebbe concretamente valutare se un'eventuale divergenza tra le normative in questo campo influisca, o meno, sulla concorrenza o sul buon funzionamento del mercato interno.

4.1.10. Il CESE riconosce che i trasporti effettuati a scopo principalmente turistico, in particolare le escursioni e le visite turistiche, non rientrano nel campo di applicazione del regolamento. Tuttavia, si dovrebbe tener conto del caso in cui i passeggeri si trovino in difficoltà nel prendere una coincidenza a causa di uno dei vettori del viaggio.

(5) Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione (GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1), punto 17.

4.2. Il CESE considera importante che il biglietto emesso costituisca una prova della conclusione del contratto di trasporto, e ritiene essenziale che le norme del regolamento proposto vengano considerate un diritto vincolante e irrinunciabile dei passeggeri, senza che ciò pregiudichi l'*acquis* attualmente vigente in materia di protezione dei consumatori, in particolare per quel che riguarda le clausole abusive (6) e le pratiche commerciali sleali (7).

Occorrerà ricercare una soluzione specifica per far sì che la vigente disposizione, applicata in maniera quasi generale, che impone ai disabili di comunicare ai vettori con almeno 48 ore di anticipo la loro intenzione di effettuare un viaggio, ammetta delle deroghe o sia eventualmente modificata in modo quanto più possibile favorevole ai disabili. È infatti evidente che l'obbligo di rispettare questa rigida scadenza limiti il diritto dei disabili ad avvalersi di determinati diritti collegati alla libera circolazione delle persone, come il diritto allo svago o il diritto a far fronte a eventuali situazioni di urgenza.

Il CESE chiede che il sistema di notifica per l'assistenza a bordo consenta un certo grado di flessibilità. Il modo di trasporto in questione non comporta per i passeggeri l'obbligo di prenotare anticipatamente, ma impone ai disabili di notificare in anticipo le loro esigenze di assistenza, cosa che lede il loro diritto alla parità di trattamento. Bisognerebbe pertanto differenziare i viaggi lunghi da quelli a corto raggio, o i tipi di imbarcazione utilizzati per il trasporto. La Commissione europea dovrebbe prevedere l'obbligo per i vettori di confermare ai passeggeri l'avvenuto ricevimento della notifica, in modo da garantire, in caso di malfunzionamento del sistema di trasmissione delle informazioni, che i passeggeri siano in grado di dimostrare di aver effettivamente notificato le proprie esigenze di assistenza.

4.2.1. Per dare attuazione concreta alla Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità, bisogna far sì che queste persone ricevano assistenza nei porti, nei punti di imbarco e sbarco e a bordo delle navi passeggeri. Il Comitato condivide pienamente il principio secondo cui ai fini dell'inclusione sociale l'assistenza dev'essere fornita gratuitamente, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sull'inserimento dei disabili.

4.2.2. Pertanto il CESE ritiene che le deroghe che consentono di rifiutare il trasporto delle persone con disabilità o a mobilità ridotta debbano essere basate su criteri oggettivi, non discriminatori, trasparenti e verificabili.

(6) Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile del 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29).

(7) Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22).

4.3. Il Comitato giudica positivamente la disposizione contenuta nell'articolo 8 della proposta di regolamento, riguardante il dialogo e la concertazione tra le associazioni della società civile organizzata e le autorità pubbliche competenti, che prevede la collaborazione tra vettori, organizzazioni delle persone con disabilità e organismi nazionali responsabili dell'applicazione per la definizione delle norme di accesso. Per quanto concerne la determinazione delle norme di qualità, anch'esse dovrebbero essere fissate in collaborazione con le associazioni dei consumatori, conformemente all'articolo 22 della proposta, tenendo conto delle raccomandazioni dell'Organizzazione marittima internazionale e di altri organismi internazionali competenti in materia.

4.4. La riscossione di un diritto nei termini stabiliti all'articolo 9, paragrafo 3, della proposta appare totalmente in contrasto con il principio della gratuità finalizzata all'inclusione sociale, soprattutto per il carattere unilaterale della disposizione contenuta in questo paragrafo. Malgrado ciò, la separazione contabile è una naturale conseguenza della trasparenza minima esigibile, anche se un resoconto annuale verificato dovrebbe essere messo a disposizione delle organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e delle associazioni dei consumatori. Il CESE raccomanda tuttavia di verificare se l'onere di realizzare tale contabilità debba gravare sulle piccole e medie imprese.

4.5. Il risarcimento per il danneggiamento o la perdita di sedie a rotelle e di attrezzature per la mobilità appare adeguato agli obiettivi di tutela che si prefigge il regolamento proposto, così come la disposizione che prevede la fornitura di attrezzature sostitutive agli interessati. Il risarcimento deve essere totale e comprendere tutti i danni arrecati.

4.6. Gli obblighi in caso di interruzione del viaggio, che costituiscono norme minime uniformi vista l'attuale mancanza di una normativa in materia, risultano ragionevoli. Il CESE può capire che, in un primo tempo, venga introdotto al livello comunitario un certo grado di equiparazione con le norme che tutelano i passeggeri del trasporto aereo, ma auspica che si raccomandino di raggiungere molto rapidamente il livello di protezione più elevato.

4.6.1. Il risarcimento del prezzo del biglietto, ove avvenga in modo automatico, può essere un sistema equo, purché funzioni in modo flessibile ed efficiente. Questo sistema dovrà evolvere in futuro verso percentuali di risarcimento superiori per i casi di ritardo.

4.6.2. Si dovrebbe chiarire la disposizione contenuta nell'articolo 20, paragrafo 4, della proposta, che prevede la non applicazione delle norme sul risarcimento quando il ritardo è stato provocato da «circostanze eccezionali». Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia⁽⁸⁾, tale disposizione dovrà essere chiarita nel senso che essa non si applica nel caso di un problema tecnico a bordo che provochi la cancellazione del viaggio, a meno che questo problema sia imputabile ad avvenimenti che, per la loro natura od origine, non sono inerenti al normale

esercizio dell'attività del vettore. Inoltre, il fatto che un dato vettore abbia rispettato le norme minime di manutenzione dell'imbarcazione non deve ritenersi una prova di per sé sufficiente a dimostrare che ha adottato tutte le «misure ragionevoli» e opportune e che, quindi, può essere esentato dall'obbligo di pagare un risarcimento. In tale contesto bisognerà tenere conto anche delle specificità nautiche dei servizi di trasporto interessati.

4.6.3. Ad ogni modo, la disposizione contenuta nell'articolo 21 della proposta - secondo cui nulla impedisce ai passeggeri di rivolgersi ai tribunali nazionali per ottenere risarcimenti in caso di danni subiti per cancellazione o ritardo dei servizi di trasporto - è in piena sintonia con il diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale, previsto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.7. L'informazione è un aspetto importante per i passeggeri; occorre quindi garantire che sia accessibile e in linea con l'evoluzione tecnologica. La proposta risulta pertanto opportuna su questo punto.

4.8. Per quanto riguarda i reclami, finché riguardano danni di natura civile e/o commerciale, essi dovrebbero essere presentati agli organi extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia di consumo, già istituiti in base alla raccomandazione 98/257/CE della Commissione del 30 marzo 1998, o almeno ad organismi che rispettino i principi di indipendenza, trasparenza, contraddittorio, efficacia, legalità, libertà e possibilità di farsi rappresentare.

4.9. Agli organismi nazionali preposti al controllo dell'osservanza delle norme deve essere attribuita la competenza per la piena applicazione di un sistema che possa irrogare sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate e che preveda sempre la possibilità di emanare un'ingiunzione di pagamento a titolo di risarcimento per i passeggeri che hanno sporto un reclamo.

Il regolamento dovrebbe prevedere l'obbligo di rendere accessibile un'informazione adeguata e pertinente sulle sanzioni e i reclami che devono essere effettuati dai passeggeri.

4.10. Per quanto concerne la protezione dei dati personali e la loro libera circolazione⁽⁹⁾, il CESE condivide la preoccupazione della Commissione, che giudica necessario applicare rigorosamente la normativa vigente al fine di garantire il rispetto della vita privata dei passeggeri, conformemente alla direttiva 95/46/CE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. La rigorosa applicazione si rende necessaria specialmente quando si tratta di dati personali che possono essere trasmessi a paesi terzi a motivo di una prestazione di servizi di trasporto. Le persone i cui dati sono registrati in un archivio devono sempre sapere che i loro dati vi sono racchiusi, avere la possibilità di accedere a detto archivio e chiedere la modifica o la cancellazione dei propri dati.

⁽⁸⁾ Sentenza del 22 dicembre 2008, causa C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia - Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Diritto al rispetto della vita privata e familiare, articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa.

4.11. Il CESE ricorda alla Commissione la necessità di modificare la direttiva 90/314/CEE per renderla più coerente sia con la proposta di regolamento in esame che con altre norme del diritto comunitario derivato e, in ogni caso, per:

- aggiornare le definizioni e i chiarimenti riguardanti termini come «prezzo forfetario», «viaggio tutto compreso» o «combinazione prefissata»,
- definire con maggior chiarezza la precisa responsabilità dell'operatore e dell'agente in caso di inadempimento contrattuale o adempimento imperfetto, indipendentemente dal

fatto che l'operatore o l'agente abbia eseguito la prestazione di servizi in questione in modo diretto o indiretto,

- fissare un indennizzo più chiaro e integrale per i consumatori qualora l'organizzatore annulli il contratto.

4.12. Il Comitato ricorda inoltre alla Commissione l'esigenza di menzionare espressamente nel regolamento le direttive in materia di navigazione marittima e sulle vie navigabili interne, che perseguono un elevato livello di tutela, in particolare delle persone a mobilità ridotta, e di adeguare eventualmente l'area geografica di applicazione di tali direttive.

Bruxelles, 16 luglio 2009.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
