

Relazione speciale

I diritti dei passeggeri del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19:

nonostante gli sforzi della Commissione, alcuni diritti importanti non sono stati tutelati



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - V
Introduzione	01 - 13
Diritti dei passeggeri nell'UE	01 - 04
Restrizioni di viaggio durante la pandemia di COVID-19	05 - 07
Effetti delle restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19 sul trasporto dei passeggeri aerei	08 - 12
Il precedente audit sui diritti dei passeggeri	13
Estensione e approccio dell'audit	14 - 18
Osservazioni	19 - 74
In tempo di COVID-19, nel complesso non sono stati rispettati importanti diritti dei passeggeri e questi ultimi sono stati sottoposti a trattamenti diversi	19 - 43
I passeggeri non conoscono a sufficienza i propri diritti e ciò può comportare il loro mancato rimborso	20 - 24
L'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri aerei non è stata omogenea e si è fatto ampio ricorso ai buoni di viaggio	25 - 32
L'omissione degli intermediari nella legislazione ostacola la capacità dei passeggeri di assicurarsi il rimborso	33 - 36
La raccomandazione della Commissione sui buoni di viaggio non ha evitato che i passeggeri fossero trattati in modi diversi	37 - 39
Manca una visione d'insieme perché non vigono obblighi di segnalazione	40 - 43
La Commissione ha indicato esplicitamente che gli Stati membri potevano collegare la tutela dei diritti dei passeggeri aerei agli aiuti di Stato, ma ciò non è avvenuto nel caso delle compagnie aeree	44 - 61
La Commissione si è adoperata per sostenere le compagnie aeree e gli organizzatori di pacchetti, ma non poteva subordinare l'approvazione degli aiuti di Stato al rimborso dei passeggeri	45 - 54

Gli Stati membri hanno fornito sostegno alle compagnie aeree e agli operatori turistici, ma per le prime non lo hanno collegato al rimborso ai passeggeri 55 - 61

La Commissione si è sforzata di tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto aereo ma i suoi poteri esecutivi sono limitati 62 - 74

La Commissione ha adottato misure per attenuare gli effetti della crisi sui passeggeri del trasporto aereo 63 - 67

La Commissione ha fornito ai viaggiatori informazioni sulla situazione sul terreno 68 - 70

L'attuale quadro giuridico per la tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo non è completo o resistente alle crisi 71 - 74

Conclusioni e raccomandazioni 75 - 80

Allegati

Allegato I – Regime di rimborso per i passeggeri che acquistano solo il biglietto aereo

Allegato II – Regime di rimborso per i titolari di pacchetti turistici

Allegato III – Elenco delle decisioni in materia di aiuti di Stato a sostegno delle compagnie aeree

Allegato IV – Elenco delle decisioni in materia di aiuti di Stato a sostegno degli organizzatori di pacchetti turistici

Allegato V – Cronologia delle misure adottate dalla Commissione per attenuare gli effetti della crisi sui passeggeri del trasporto aereo

Glossario

Abbreviazioni

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto considerevole su molti settori economici. Quelli dei viaggi e del turismo nell'UE sono stati tra i primi settori a essere colpiti direttamente, in quanto la pandemia ha provocato gravi perturbazioni nei trasporti per cui molti aeroplani sono rimasti a terra. Di conseguenza, molti voli sono stati cancellati e sono seguite richieste di rimborso da parte dei passeggeri impossibilitati a volare. Le compagnie aeree e gli organizzatori di pacchetti turistici hanno avuto improvvisi e gravi problemi di liquidità: gli Stati membri sono allora intervenuti fornendo inediti livelli di sostegno per assicurare loro la continuità operativa e la sopravvivenza durante e dopo la crisi dovuta alla COVID-19.

II La Corte ha analizzato in che modo la crisi della COVID-19 si sia ripercossa sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo. Concentrandosi sul ruolo della Commissione, ha verificato se siano stati tutelati il diritto di accesso alle informazioni e il diritto al rimborso per tali passeggeri. Ha inoltre esaminato in che modo le compagnie aeree siano state sostenute con aiuti di Stato, se tali aiuti fossero collegati alla tutela dei diritti dei passeggeri e se le carenze presenti prima della pandemia di COVID-19 siano persistite o si siano aggravate a causa della crisi.

III La ripresa del trasporto aereo sarà un aspetto importante del rilancio economico dell'UE dopo la crisi provocata dalla COVID-19. La presente relazione intende contribuire ai lavori della Commissione volti a semplificare e rafforzare il quadro giuridico, rendendolo più coerente e idoneo a garantire la tutela dei diritti dei passeggeri nell'UE.

IV Nel complesso, è stato riscontrato quanto segue.

- a) La crisi dovuta alla COVID-19 ha messo in particolare evidenza il fatto che i passeggeri aerei non erano pienamente informati dei propri diritti e rischiavano pertanto di rimetterci denaro a loro dovuto. La crisi ha inoltre messo in luce le limitazioni nell'applicazione esecutiva, da parte degli Stati membri, dei diritti di tali passeggeri: molti di loro non sono stati rimborsati nella fase iniziale della crisi, mentre molti altri non hanno avuto altra scelta che accettare buoni di viaggio. A giugno 2020 le compagnie aeree hanno iniziato a rimborsare i passeggeri, seppure con notevoli ritardi. Al momento dell'audit della Corte, la capacità dei passeggeri di ottenere il rimborso era ancora limitata sia quando erano coinvolti intermediari (come le agenzie di viaggio), sia quando ai passeggeri erano stati imposti buoni di viaggio. Inoltre, per la maggior parte, i biglietti e i buoni dei passeggeri non sono

protetti contro l'insolvenza di una compagnia aerea. La mancanza di una visione d'insieme dovuta al fatto che non vigono obblighi di segnalazione in merito, ad esempio, al numero di passeggeri che chiedono un rimborso o al numero di casi irrisolti nei tempi previsti dalla normativa in tutta l'UE è, di per sé, un aspetto importante della difficoltà di assicurare la tutela dei diritti dei passeggeri aerei.

- b) Le misure nazionali volte a combattere la pandemia, spesso non coordinate e adottate unilateralmente, hanno contribuito al crollo del trasporto aereo per passeggeri e comportato improvvisi quanto gravi problemi di liquidità per le compagnie aeree e gli organizzatori di pacchetti turistici. Il quadro temporaneo della Commissione per gli aiuti di Stato ha agevolato l'erogazione, da parte degli Stati membri, di livelli inediti di aiuti di Stato alle compagnie aeree e agli organizzatori di pacchetti turistici, per un ammontare di 34,7 miliardi di euro. Agli Stati membri incombeva l'obbligo di provvedere affinché taluni beneficiari di aiuti di Stato comunicassero alla Commissione come detti aiuti venissero utilizzati a sostegno degli obiettivi delle politiche dell'UE con riferimento alla trasformazione verde e digitale, ma non in relazione al rimborso dei passeggeri aerei. Nell'approvare gli aiuti di Stato nazionali, la Commissione non può imporre condizioni nell'ambito dei diritti dei passeggeri, ma ha esplicitamente indicato che gli Stati membri avevano la facoltà di decidere in tal senso. Gli Stati membri, tuttavia, non hanno creato questo nesso quando hanno fornito gli aiuti alle compagnie aeree. È questo uno dei motivi per cui le compagnie aeree hanno agito in modo diverso per quanto riguarda le modalità e i tempi di rimborso dei viaggiatori.
- c) Il sito Internet della Commissione "Re-open EU" fornisce informazioni preziose ai potenziali viaggiatori qualunque sia il modo di trasporto utilizzato; dipende però dalle informazioni fornite dagli Stati membri, che non sempre sono aggiornate.
- d) Durante la pandemia, la Commissione si è adoperata per tutelare i diritti dei passeggeri aerei e ha adottato misure per attenuare gli effetti della crisi, malgrado le limitazioni del quadro giuridico esistente. In particolare, la Commissione dispone di poteri limitati per assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri aerei. Finora, la proposta di rafforzare i poteri esecutivi della Commissione formulata nel 2013 non è stata approvata dal Consiglio.

V Nella presente relazione, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) provvedere a una migliore tutela dei diritti dei passeggeri e a una maggiore informazione al riguardo;
- 2) assicurare un maggior coordinamento delle misure nazionali e collegare meglio al rimborso dei passeggeri l'erogazione degli aiuti di Stato alle compagnie aeree;
- 3) migliorare gli strumenti e gli atti legislativi a tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo;
- 4) considerare se le raccomandazioni della presente relazione siano pertinenti anche per altri modi di trasporto.

Introduzione

Diritti dei passeggeri nell'UE

01 Negli ultimi trent'anni i viaggi in Europa hanno registrato un'impennata¹. L'UE ha adottato provvedimenti per assicurare un livello armonizzato di tutela dei diritti dei passeggeri per agevolare la mobilità dei passeggeri che viaggiano in aereo, in treno, su imbarcazione o in autobus. Tali diritti sono definiti a livello dell'UE, applicati dai fornitori di servizi di trasporto e fatti rispettare dagli organismi nazionali.

02 La politica dell'UE in materia di tutela dei diritti dei passeggeri ha un impatto diretto sui cittadini, per cui gode di una forte visibilità. Si tratta anche di una politica che la Commissione considera uno dei grandi traguardi raggiunti, in quanto conferisce potere ai consumatori garantendone i diritti.

03 Per i passeggeri aerei il diritto dell'UE sancisce, ad esempio, il diritto al rimborso del biglietto aereo, all'imbarco su un volo alternativo e all'assistenza a terra (che consiste anche nell'offerta di bevande o di una sistemazione in albergo) in caso di cancellazione o di notevole ritardo del volo, oppure di negato imbarco (cfr. *riquadro 1*).

¹ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

Riquadro 1

La normativa UE per la tutela dei diritti dei passeggeri aerei

Per assicurare un livello armonizzato di tutela dei diritti dei passeggeri nei quattro modi di trasporto collettivo (aereo, ferroviario, per via navigabile e in autobus), la Commissione europea aggiorna periodicamente la normativa pertinente per tutti i modi di trasporto². Il più recente di questi aggiornamenti ha riguardato il settore ferroviario³.

Per quanto riguarda il settore dei passeggeri aerei, il regolamento sui diritti di questi ultimi, ossia il regolamento (CE) n. 261/2004⁴, stabilisce le norme dell'UE in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato. Questo regolamento si applica a tutti i passeggeri in partenza da un aeroporto di uno Stato membro oppure da un aeroporto di un paese non appartenente all'UE a destinazione di un aeroporto di uno Stato membro, purché il vettore operativo sia dell'UE.

La Commissione ha proposto una revisione del regolamento nel 2013⁵, in seguito alle perturbazioni causate ai viaggi dalla nube di cenere del vulcano Eyjafjallajökull. Questa proposta, sostenuta dal Parlamento europeo nel 2014 ma non dal Consiglio⁶, comprende procedure riviste allo scopo di fornire maggiori tutele dei diritti dei passeggeri in momenti di crisi, come migliori procedure di trattamento dei reclami, nonché strumenti rafforzati per far rispettare la normativa, assicurare il monitoraggio e irrogare sanzioni.

Per i viaggiatori aerei che usufruiscono di un pacchetto turistico (ad esempio nel caso di un volo abbinato a un pernottamento alberghiero), la direttiva sui pacchetti turistici⁷, applicata dal 2018, offre fra l'altro garanzie di rimborso in denaro e di rimpatrio se un organizzatore di tali pacchetti diventa insolvente. Questa direttiva ha sostituito la direttiva concernente i viaggi "tutto compreso"⁸ del 1990.

Sia il regolamento che la direttiva rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento CPC)⁹ del 2017.

² Per quanto riguarda il trasporto ferroviario: regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14).

Per quanto riguarda il trasporto per via navigabile: regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 1).

04 Sono molti gli organismi coinvolti nell'assicurare l'attuazione, il rispetto e la supervisione di tali diritti. I diritti dei passeggeri devono essere applicati dalle compagnie aeree. La Commissione monitora l'attuazione del quadro giuridico, può proporre modifiche allo stesso e, all'occorrenza, emana raccomandazioni od orientamenti per armonizzarne l'attuazione. Gli organismi nazionali di applicazione (ONA) degli Stati membri sono preposti all'applicazione esecutiva del diritto dell'UE a livello nazionale. Anche la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (*Consumer Protection Cooperation – CPC*) può rispondere a reclami ricevuti da passeggeri. Una panoramica di tutte le organizzazioni coinvolte e il rispettivo ruolo è riportata nell'*allegato I* per i passeggeri che hanno acquistato soltanto il biglietto aereo e nell'*allegato II* per i titolari di pacchetti turistici.

Per quanto riguarda il trasporto in autobus: regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1).

- ³ Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 172 del 17.5.2021, pag. 1).
- ⁴ 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 e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1).
- ⁵ COM(2013) 130 final del 13 marzo 2013.
- ⁶ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/air-passenger-rights/>.
- ⁷ Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU L 326 dell'11.12.2015, pag. 1).
- ⁸ Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59).
- ⁹ Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 345 del 27.12.2017, pag. 1).

Restrizioni di viaggio durante la pandemia di COVID-19

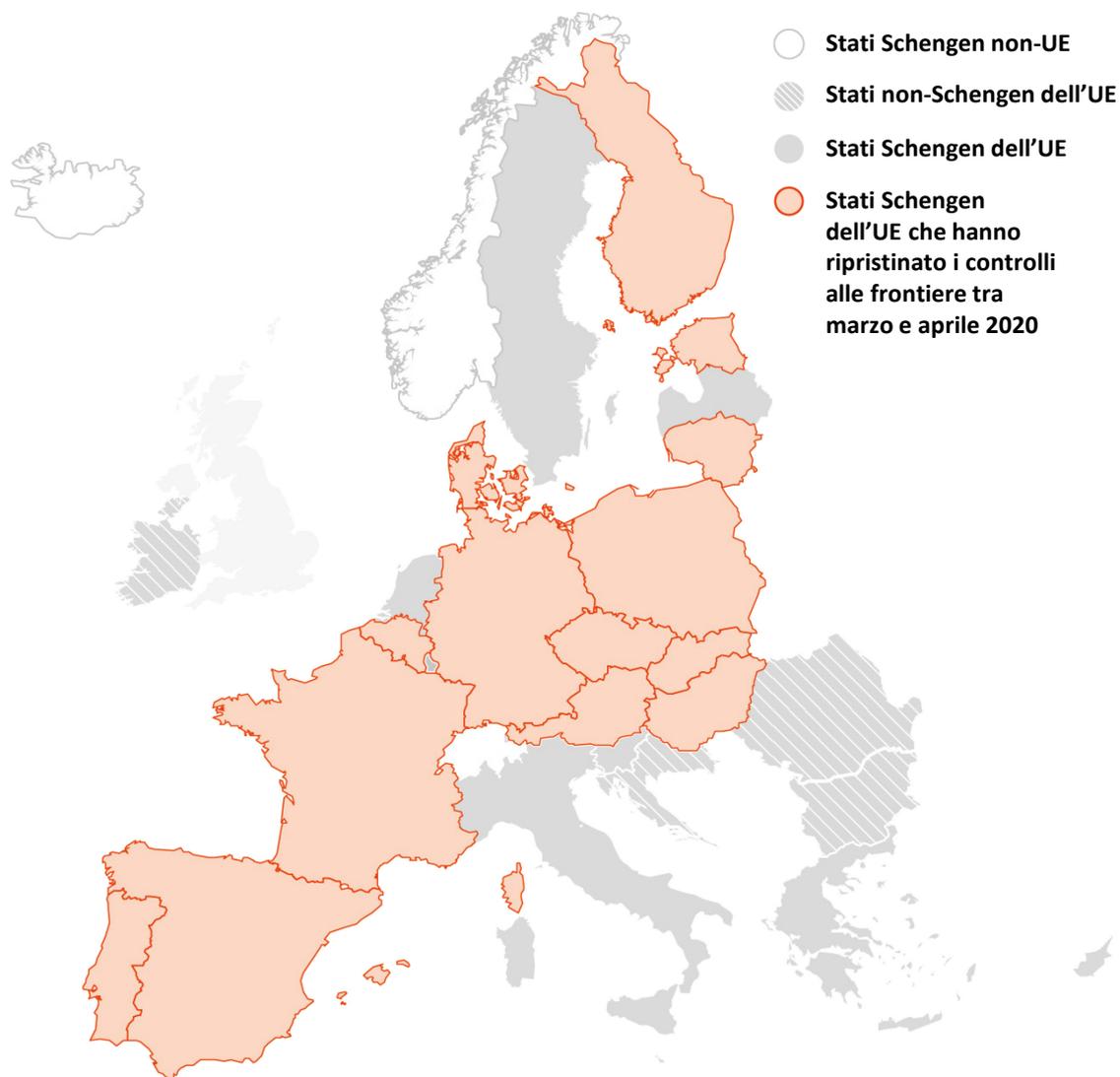
05 Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato l'epidemia di COVID-19 una "emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale". Tuttavia, alla fine di febbraio 2020 ha emanato una raccomandazione¹⁰ in cui sottolineava l'importanza di non applicare restrizioni di viaggio o agli scambi commerciali in relazione all'epidemia di COVID-19. Alla fine del primo trimestre del 2020, i governi di tutto il mondo hanno iniziato a limitare, e più tardi a vietare, i viaggi internazionali. Le restrizioni, seppure applicate inizialmente soprattutto ai viaggi dalla Cina (da dove è originata la pandemia), sono state rapidamente estese ad altre zone. L'11 marzo 2020 l'OMS ha classificato la COVID-19 come pandemia¹¹ e gli Stati Uniti hanno annunciato la sospensione dei viaggi provenienti dall'Europa. Una settimana più tardi, l'UE ha chiuso le frontiere esterne ai passeggeri aerei¹². Con l'aggravarsi della pandemia, singoli Stati membri hanno iniziato a chiudere le frontiere anche al traffico aereo commerciale proveniente da altri paesi all'interno dell'UE. Ad aprile 2020, 14 Stati membri dello spazio Schengen avevano introdotto controlli alle frontiere interne (cfr. [figura 1](#)). A quel punto, anche l'OMS aveva assunto una posizione più sfumata, ad esempio asserendo la necessità di mettere in atto misure di viaggio appropriate e proporzionate, soppesando le ricadute socioeconomiche di tali misure (o restrizioni temporanee) a fronte delle potenziali conseguenze avverse per la salute pubblica.

¹⁰ OMS, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 39*, 28 febbraio 2020.

¹¹ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>.

¹² Decisione del Consiglio del 17 marzo 2020 su una restrizione temporanea coordinata dei viaggi non essenziali verso l'UE, applicabile fino al 30 giugno 2020, seguita dalla raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione, che è stata modificata dalla raccomandazione (UE) 2021/132 del Consiglio, del 2 febbraio 2021 (GU L 41 del 2.2.2021, pag. 1).

Figura 1 – Panoramica dei paesi UE dello spazio Schengen che hanno introdotto controlli alle frontiere interne riguardanti il flusso dei passeggeri a causa della pandemia di COVID-19



Fonte: Corte dei conti europea.

06 A partire da maggio 2020, le frontiere interne sono state gradualmente riaperte, ma hanno continuato a essere applicate restrizioni sanitarie (quali regimi di quarantena per le persone provenienti da regioni ad alto rischio oppure test obbligatori) e, per motivi di salute pubblica, si consigliava in generale di evitare i viaggi.

07 Nell'ottobre 2020 il Consiglio, su proposta della Commissione, ha emanato una raccomandazione non vincolante in cui invitava gli Stati membri a coordinare meglio le restrizioni di viaggio¹³. In particolare, ha proposto di utilizzare per i paesi e le regioni una classificazione comune quale "semaforo dell'UE"¹⁴, in modo che i cittadini possano pianificare meglio l'organizzazione dei propri viaggi. Nel febbraio 2021 il Consiglio ha scoraggiato gli spostamenti non essenziali in provenienza da zone ad alto rischio finché non fosse migliorata la situazione epidemiologica¹⁵. Gli Stati membri hanno continuato a decidere unilateralmente in merito alle restrizioni di viaggio per tutta la durata dell'audit, spesso con scarso preavviso, come illustra il *riquadro 2*.

Riquadro 2

Esempi di provvedimenti nazionali applicati nel periodo pasquale del 2021

Il Belgio ha applicato il proprio sistema a semaforo di classificazione delle regioni a rischio basso, medio ed elevato e ha continuato a vietare tutti i viaggi internazionali "non essenziali" (fino al 18 aprile 2021), mentre erano consentiti gli spostamenti all'interno del paese.

I Paesi Bassi, anch'essi seguendo una valutazione nazionale dei rischi, hanno permesso gli spostamenti entro i confini nazionali, ma hanno vivamente sconsigliato i viaggi all'estero.

Anche l'Italia ha adottato una propria classificazione nazionale delle zone di rischio. L'autorizzazione ai viaggi dipendeva dal colore delle regioni ed è stato aggiunto un periodo di quarantena di cinque giorni oltre ai test obbligatori per qualsiasi viaggiatore straniero in arrivo nel paese.

La Francia, anch'essa servendosi di una classificazione nazionale delle zone di rischio, ha proibito ai propri cittadini gli spostamenti fra regioni, mentre i turisti stranieri potevano entrare nel paese previo test COVID obbligatorio.

¹³ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

¹⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

¹⁵ Raccomandazione (UE) 2021/132 del Consiglio, del 2 febbraio 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE all'eventuale revoca di tale restrizione (GU L 41 del 4.2.2021, pag. 1).

La Spagna ha adottato misure analoghe alla Francia (divieto di spostamento all'interno del paese, ma ingresso consentito ai turisti stranieri), applicando alle restrizioni di viaggio l'approccio a "semaforo" dell'UE.

In Germania, sono state imposte restrizioni di viaggio sulla base delle informazioni alla base dell'approccio a "semaforo" dell'UE e ricorrendo a una definizione nazionale delle zone di rischio. I viaggi all'estero erano consentiti, ad esempio a Maiorca (isola spagnola con un basso tasso di infezione), mentre erano fortemente sconsigliati i viaggi sul territorio nazionale (e le strutture ricettive sono rimaste chiuse).

Effetti delle restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19 sul trasporto dei passeggeri aerei

08 Le crisi precedenti, pur avendo rallentato la crescita del settore del trasporto aereo, non lo avevano portato a una battuta d'arresto. Nel 2002, ad esempio, il traffico aereo in Europa è diminuito del 2 % a seguito degli attentati terroristici negli Stati Uniti. Nel 2009 la recessione finanziaria ha causato un calo del 6,6 %. Nell'aprile del 2010 l'eruzione del vulcano islandese Eyjafjallajökull ha causato la cancellazione di 111 000 voli. Nel **riquadro 3** è illustrata l'importanza del trasporto aereo per l'economia dell'UE.

Riquadro 3

Il trasporto aereo nell'economia dell'UE

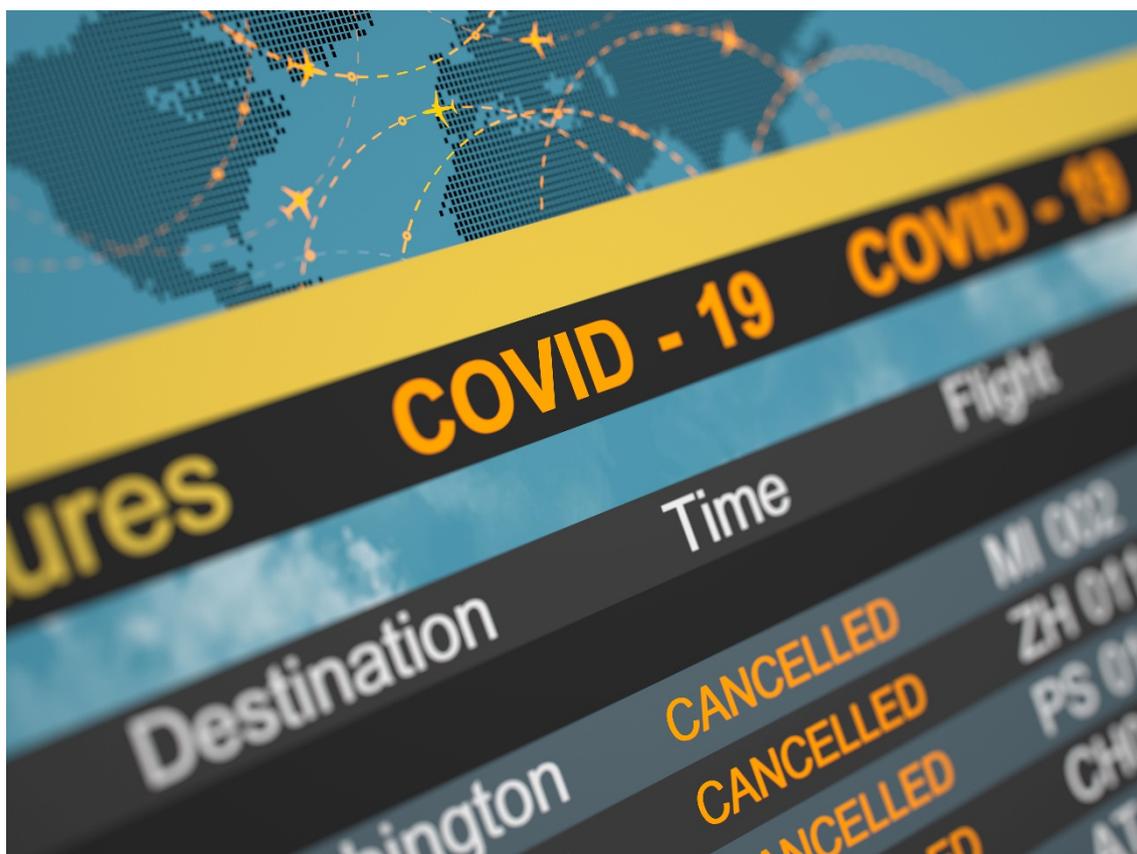
Il trasporto aereo è essenziale per lo sviluppo economico. Nel 2018 questo settore occupava nell'UE-28 quasi 2 700 000 persone, sostenendo 13,5 milioni di posti di lavoro e un'attività economica per 840 miliardi di euro, che corrispondono al 3,6 % dell'occupazione e al 4,4 % del prodotto interno lordo (PIL)¹⁶. Nel 2019, 11 milioni di voli¹⁷ hanno trasportato oltre un miliardo di passeggeri¹⁸.

¹⁶ <https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/>.

¹⁷ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-06/eurocontrol-prr-2019.pdf>.

¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAOC__custom_828232/default/table?lang=en.

09 La pandemia di COVID-19, tuttavia, non ha precedenti per impatto e durata. Nell'UE, l'effetto delle restrizioni di viaggio sul numero di voli e di passeggeri è stato ancora più importante che in altre parti del mondo. Ciò è riconducibile alle minori dimensioni dei mercati nei singoli paesi dell'UE e alle continue restrizioni nazionali imposte dagli Stati membri sui viaggi internazionali quale strumento per contrastare il diffondersi della pandemia. Sono state chiuse quasi 7 000 rotte aeree della rete aeroportuale europea¹⁹. Molti aerei sono rimasti a terra per la cancellazione dei voli e il settore si è praticamente fermato.

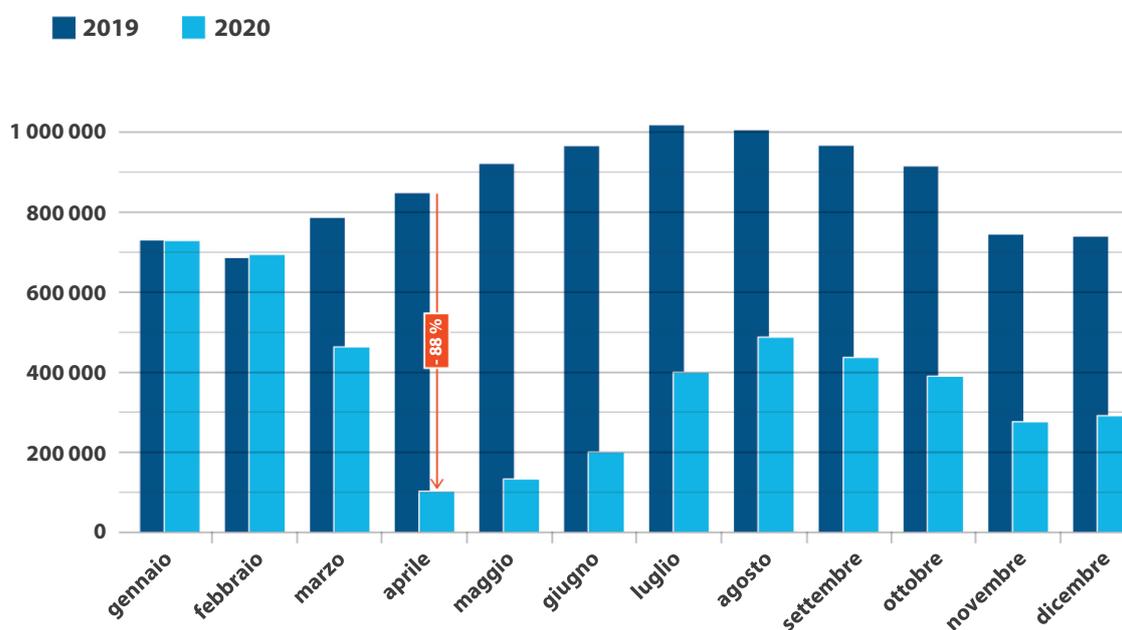


© Getty Images / Vertigo3d.

¹⁹ <https://www.aci-europe.org/press-release/307-aci-europe-sounds-alarm-bell-over-the-future-of-regional-air-connectivity.html>.

10 Nell'aprile 2020 si è registrato l'88 % di voli in meno nell'UE rispetto allo stesso mese di un anno prima (cfr. *figura 2*). Inoltre, il numero mensile di passeggeri nell'UE è sceso da 70 milioni a gennaio e febbraio 2020 a solo 1 milione in aprile, il 99 % in meno rispetto all'aprile 2019 (cfr. *figura 3*). La flessione totale nel numero di passeggeri è stata stimata a 346 milioni per i primi sei mesi dell'anno da Eurostat e a 800 milioni, pari al 67 %, per l'intero esercizio dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (*International Civil Aviation Organisation* – ICAO). La Corte stima che, tra marzo e maggio 2020, siano stati annullati circa 50 milioni di biglietti²⁰.

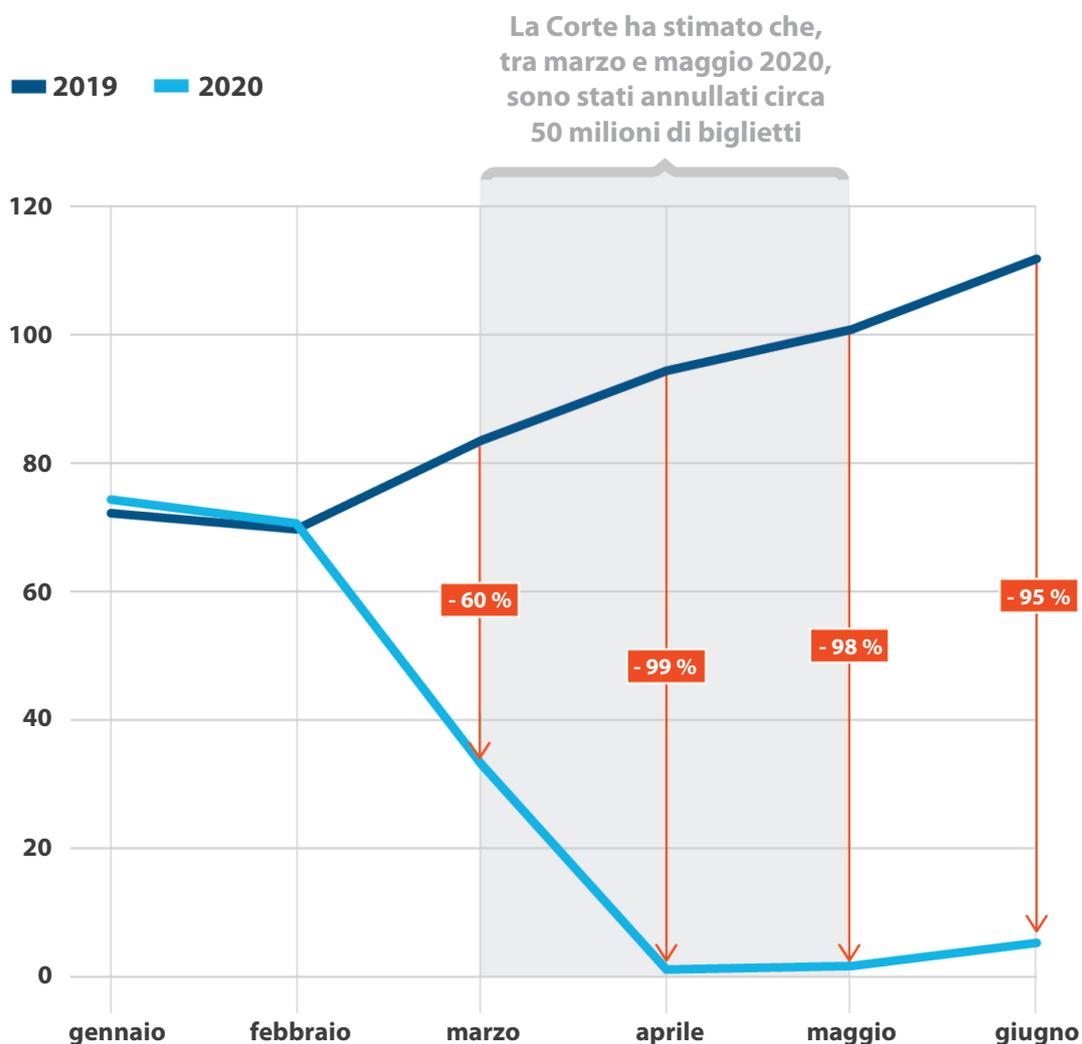
Figura 2 – Effetto della pandemia sul traffico aereo europeo: numero di voli nel 2019 rispetto al 2020



Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base dei dati del Single European Sky Dashboard.

²⁰ In base al confronto tra l'ammontare dei rimborsi in denaro e il prezzo medio di un biglietto aereo.

Figura 3 – Effetto della pandemia sul numero di passeggeri del trasporto aereo (in milioni di passeggeri)



Fonte: Eurostat. Dati disponibili solo fino a giugno 2020.

11 Di conseguenza, si stima che almeno sei milioni di posti di lavoro siano a rischio nei settori del turismo e dei viaggi dell'UE²¹. Tra marzo 2020 e marzo 2021 gli Stati membri hanno fornito oltre 3 000 miliardi di euro di sostegno pubblico alle imprese di tutti i settori, per attenuare gli effetti della crisi dovuta alla COVID-19 sulle rispettive economie²².

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile (2020/2038 (INI)).

²² Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

12 Per le compagnie aeree, l'improvvisa interruzione dei viaggi ha causato gravi problemi di liquidità. Dal momento che non c'erano praticamente nuove prenotazioni, le compagnie aeree si sono trovate a corto di denaro per coprire i costi fissi o rimborsare i passeggeri. Hanno quindi iniziato a dipendere dalle riserve di liquidità o dalla disponibilità dei governi degli Stati membri a salvarle da un potenziale fallimento.

Il precedente audit sui diritti dei passeggeri

13 Nel 2018 la Corte ha pubblicato una relazione speciale sui diritti dei passeggeri, che verteva su tutti i modi di trasporto²³. In tale relazione si segnalava, già prima che la pandemia di COVID si manifestasse, che:

- il livello di consapevolezza circa l'esistenza dei diritti dei passeggeri era relativamente basso;
- il grado in cui i diritti dei passeggeri aerei venivano fatti rispettare variava notevolmente da uno Stato membro all'altro. Ciò è dovuto al fatto che gli ONA sono diversi per struttura e applicano il diritto nazionale con metodi esecutivi differenti. Ad esempio, non tutti gli ONA trattano i singoli reclami dei passeggeri: alcuni ONA del settore aereo ritengono che il loro ruolo sia puramente inteso a garantire un'applicazione generale, mentre altri si occupano anche dei singoli reclami;
- la Commissione non disponeva di alcun mandato per assicurare che la normativa sui diritti dei passeggeri sia fatta pienamente rispettare.

Nella relazione erano inoltre riportate raccomandazioni che sono state tutte accettate dalla Commissione e per le quali il periodo di attuazione è per la maggior parte ancora in corso.

²³ Relazione speciale n. 30/2018 "I passeggeri nell'Unione europea hanno pieni diritti, ma devono ancora lottare per farli rispettare". Cfr. paragrafi 28-32.

Estensione e approccio dell'audit

14 La Corte ha esaminato se la Commissione sia riuscita a tutelare i diritti dei passeggeri in relazione ai viaggi aerei durante il primo anno della pandemia di COVID-19. In particolare, la Corte ha verificato se:

- i diritti dei passeggeri aerei dell'UE siano stati tutelati con efficacia durante la crisi dovuta alla COVID-19, specie per quanto concerne l'accesso alle informazioni e il diritto al rimborso;
- la Commissione sia riuscita a incoraggiare gli Stati membri a creare un collegamento tra, da un lato, gli aiuti di Stato concessi alle compagnie aeree e agli organizzatori di pacchetti turistici e, dall'altro, la tutela dei diritti dei passeggeri;
- la Commissione abbia posto in atto le necessarie disposizioni per tutelare i diritti dei passeggeri durante la pandemia di COVID-19.

15 Nell'ambito dell'audit, la Corte ha:

- analizzato il quadro giuridico in vigore, per verificare l'effetto delle debolezze individuate nella relazione speciale del 2018 durante la pandemia di COVID-19;
- esaminato la documentazione sul monitoraggio e sull'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri aerei che la Commissione ha fornito;
- verificato la tempestività e l'attendibilità delle informazioni contenute nel portale Re-open EU;
- vagliato le decisioni riguardanti gli aiuti di Stato;
- avuto colloqui con i servizi della Commissione;
- analizzato i dati dell'Eurobarometro²⁴.

²⁴ Eurobarometer 93, estate 2020. Cfr.

https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

16 La Corte ha condotto un sondaggio tra i principali portatori d'interessi: gli ONA, gli organismi preposti alla tutela dei consumatori e le associazioni di compagnie aeree, valutandone le risposte e la documentazione aggiuntiva fornita. Hanno risposto 24 ONA e 18 autorità CPC. In base al contenuto di tali risposte, sono stati organizzati colloqui con cinque ONA e quattro autorità CPC. I dati sono stati sottoposti a un controllo incrociato con le risposte provenienti dalle federazioni europee che si occupano dei diritti dei passeggeri, dagli organismi preposti alla tutela dei consumatori e dalle associazioni di compagnie aeree, nonché sono stati tenuti colloqui con sei di tali enti, ossia:

- la Federazione europea dei passeggeri (*European Passenger Federation – EPF*),
- l'Ufficio europeo delle Unioni di consumatori (*Bureau européen des Unions de consommateurs – BEUC*),
- l'Associazione degli avvocati per i diritti dei passeggeri (*Association of Passenger Rights Advocates – APRA*),
- l'Associazione europea delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici (*European Travel Agents' and Tour Operators' Associations – ECTAA*),
- l'Organizzazione europea delle tecnologie del turismo (*EU Travel Tech*),
- l'Associazione internazionale del trasporto aereo (*International Air Transport Association – IATA*).

17 Il periodo oggetto del presente audit si estende da marzo 2020 a marzo 2021, ossia il primo anno della pandemia di COVID-19 in Europa.

18 La ripresa del trasporto aereo sarà un aspetto importante del rilancio economico dell'UE dopo la crisi provocata dalla COVID-19. La presente relazione intende contribuire ai lavori della Commissione volti a semplificare e rafforzare il quadro giuridico, rendendolo più coerente e idoneo a garantire la tutela dei diritti dei passeggeri nell'UE.

Osservazioni

In tempo di COVID-19, nel complesso non sono stati rispettati importanti diritti dei passeggeri e questi ultimi sono stati sottoposti a trattamenti diversi

19 La Corte ha valutato se i passeggeri fossero stati informati dei loro diritti; in che modo gli Stati membri li abbiano fatti rispettare e se la Commissione e gli Stati membri disponessero dei dati necessari per dare loro efficace esecuzione.

I passeggeri non conoscono a sufficienza i propri diritti e ciò può comportare il loro mancato rimborso

20 Per usufruire del quadro per la tutela dei diritti dei passeggeri, comprese le compensazioni finanziarie, i passeggeri devono essere consapevoli dei propri diritti. Tuttavia, dai dati dell'Eurobarometro²⁵ emerge che solo il 14 % dei cittadini dell'UE sa che esistono diritti dei passeggeri aerei nell'UE; meno della metà (49 %) dei partecipanti all'indagine che hanno effettuato un viaggio aereo ne è al corrente.

21 I passeggeri hanno il diritto di essere informati sui loro diritti prima, durante e dopo il viaggio. Ciò è particolarmente importante per loro in presenza di livelli elevati di perturbazione. I dati dell'Eurobarometro indicano invece che solo il 37 % delle vittime di una perturbazione ha dichiarato di essere soddisfatto del modo in cui era stato informato.

22 I passeggeri aerei hanno inoltre il diritto a un volo alternativo o al rimborso in caso di cancellazione del volo. In caso di rimborso, tuttavia, si applicano regole diverse a seconda che i passeggeri abbiano acquistato solo un biglietto aereo o un "pacchetto turistico" comprendente volo e alloggio:

- in caso di cancellazione del volo, i passeggeri che hanno acquistato solo il biglietto aereo dovrebbero ricevere dalla compagnia aerea il rimborso del costo di

²⁵ Eurobarometer 93, estate 2020. Cfr.

https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

quest'ultimo entro sette giorni dalla data della richiesta da parte del passeggero²⁶;

- i passeggeri aerei titolari di un pacchetto dovrebbero essere rimborsati dall'organizzatore del pacchetto entro 14 giorni dalla data di risoluzione del contratto²⁷.

23 La crisi provocata dalla COVID-19 ha anche fatto sì che i passeggeri non potessero o non volessero più viaggiare. Tuttavia, i passeggeri titolari solo di un biglietto aereo non rimborsabile che decidono di annullare il viaggio non hanno diritto a rimborso, secondo il diritto dell'UE, nemmeno in circostanze eccezionali. In questi casi, il diritto dei passeggeri al rimborso è determinato sulla base dei termini e delle condizioni del contratto stipulato con il trasportatore, secondo il diritto nazionale applicabile. Per contro, in forza della direttiva sui pacchetti turistici, i passeggeri il cui volo fa parte di un pacchetto devono essere rimborsati se annullano quest'ultimo di propria iniziativa.

24 Nella *tabella 1* è riportata una panoramica dei vari scenari applicabili ai passeggeri titolari del solo biglietto aereo e ai viaggiatori titolari di pacchetti, in cui sono riportate le responsabilità della perturbazione e la possibilità di rimborso.

Tabella 1 – Scenari applicabili ai passeggeri aerei e possibilità di rimborso in caso di cancellazione

Situazioni in cui si vengono a trovare i passeggeri titolari del solo biglietto aereo e i viaggiatori titolari di pacchetti	Chi è responsabile?		Il biglietto è rimborsabile?
	Stati membri	Compagnia aerea/ organizzatore di pacchetti	Sì/No
A. Il volo non può avere luogo perché:			
la compagnia aerea ha deciso di non volare/l'organizzatore ha annullato il pacchetto turistico	No	Sì	Sì

²⁶ Articolo 5, paragrafo 1, lettera a), e articolo 8, paragrafo 1), del regolamento (CE) n. 261/2004.

²⁷ Articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2015/2302/UE.

Situazioni in cui si vengono a trovare i passeggeri titolari del solo biglietto aereo e i viaggiatori titolari di pacchetti	Chi è responsabile?		Il biglietto è rimborsabile?
	Stati membri	Compagnia aerea/ organizzatore di pacchetti	Sì/No
è posto un divieto di viaggio nel paese di destinazione (chiusura delle frontiere: misura adottata dallo Stato membro di destinazione)	Sì	No	No ²
è impossibile raggiungere l'aeroporto di partenza	Sì	No	No ²
è chiuso l'aeroporto di partenza o di destinazione	Sì	No	No ²
l'associata prenotazione alberghiera nel paese di destinazione è stata annullata a causa del confinamento o di altre misure nazionali	Sì	No	Possibile ³
B. Il passeggero decide di non volare¹ perché:			
vigono misure di quarantena obbligatoria	Sì	No	No ⁴
vige l'obbligo di test per la COVID-19 e:			
a) non è possibile sottoporsi a test (non ci sono centri di test aperti con breve preavviso; la lista d'attesa per le prenotazioni è troppo lunga)	Sì	No	No ⁴
b) è possibile sottoporsi a test, ma è troppo costoso	No	No	No ⁴
sono insorti timori personali (ad esempio, di non poter rimpatriare in seguito, di contrarre la COVID in aeroporto o durante il viaggio; di ammalarsi nel luogo di destinazione)	No	No	No ⁴

Situazioni in cui si vengono a trovare i passeggeri titolari del solo biglietto aereo e i viaggiatori titolari di pacchetti	Chi è responsabile?		Il biglietto è rimborsabile?
	Stati membri	Compagnia aerea/ organizzatore di pacchetti	Sì/No
vi è una situazione generale di instabilità per i viaggi aerei (troppe modifiche con breve preavviso nel luogo di partenza e/o destinazione)	Sì	No	No ⁴
vi sono maggiori formalità amministrative (ad esempio, modulo per la localizzazione dei passeggeri; tracciamento dei dati personali) e costi	Sì	No	No ⁴

¹ Il presupposto è che gli aerei decollino.

² Salvo quando i termini e le condizioni del contratto stipulato con il trasportatore sono flessibili e consentono di cambiare la prenotazione; se un organizzatore di pacchetti turistici/viaggiatore risolve il contratto per circostanze inevitabili e straordinarie, il viaggiatore ha diritto al rimborso.

³ Ogni caso dovrà essere esaminato singolarmente (valutazione caso per caso). Per un pacchetto turistico, è importante se questo non può più essere eseguito a causa di circostanze inevitabili e straordinarie. Se la prenotazione alberghiera fa parte di un pacchetto e l'organizzatore non può offrire una modifica al contratto, ossia un albergo alternativo, l'organizzatore sarà costretto a risolvere il contratto, riconoscendo al viaggiatore il diritto al rimborso degli anticipi (volo e albergo). Se il volo e la prenotazione alberghiera non fanno parte di un pacchetto, il biglietto è rimborsabile se i termini e le condizioni del contratto stipulato con il trasportatore sono flessibili e consentono di cambiare la prenotazione, mentre il rimborso dei pagamenti per l'albergo dipenderà dal contratto stipulato e dal diritto contrattuale applicabile.

⁴ In tutti gli scenari previsti alla lettera B, per il titolare di un pacchetto turistico la risposta è "sì"; tuttavia, a seconda delle circostanze, potrebbe essere applicata una ragionevole penale di risoluzione. Occorre valutare caso per caso se vi sia una giustificazione oggettiva che, esulando dal controllo del viaggiatore, consente la risoluzione del contratto senza penale. Per i passeggeri titolari del solo biglietto aereo, il rimborso del biglietto per un volo che non è cancellato dalla compagnia aerea dipende dai termini e dalle condizioni del biglietto (rimborsabile o meno).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi condotta.

L'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri aerei non è stata omogenea e si è fatto ampio ricorso ai buoni di viaggio

25 Per valutare la situazione dei cittadini rispetto all'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri aerei durante la crisi dovuta alla COVID-19, la Corte ha interpellato tutti i 27 organismi nazionali di applicazione e le autorità competenti ai fini della cooperazione per la tutela dei consumatori.

Nel periodo iniziale della crisi molti passeggeri non sono stati rimborsati o non hanno avuto altra scelta se non accettare buoni di viaggio

26 I passeggeri hanno diritto a essere rimborsati entro sette o 14 giorni. Le compagnie aeree possono anche proporre un buono di viaggio anziché offrire il rimborso in denaro, ma secondo il diritto dell'UE i passeggeri non sono obbligati ad accettare tale proposta. Stando alle risposte ricevute dalla Corte alla consultazione condotta presso gli ONA e le autorità CPC, nel contesto specifico della pandemia di COVID-19 i buoni di viaggio presentavano i seguenti inconvenienti:

- i collegamenti aerei alternativi per i quali possono essere utilizzati sono disponibili solo in numero limitato o non lo sono affatto;
- in genere non sono protetti contro l'insolvenza della compagnia aerea (cfr. paragrafo [71](#), *terzo trattino*).

27 Quindici Stati membri²⁸ hanno introdotto atti legislativi o adottato misure per concedere una deroga all'obbligo di rimborso sancito dalla direttiva sui pacchetti turistici. In aggiunta, due Stati membri (Italia e Grecia) hanno introdotto atti legislativi per consentire un'analogha deroga al regolamento sui diritti dei passeggeri aerei, in ragione della crisi dovuta alla COVID-19. Ciò non è in linea con il diritto dell'UE (cfr. paragrafo [65](#)). Per alcuni esempi, si rimanda al [riquadro 4](#).

²⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, COM(2021) 90 final del 26.2.2021, paragrafo 5.1.2.

Riquadro 4

Esempi di deroghe in tre Stati membri

Il governo **belga** ha emanato un decreto (19 marzo 2020²⁹) per sospendere l'obbligo degli operatori turistici di rimborsare i pacchetti turistici annullati tra il 20 marzo e il 19 giugno 2020. In tale periodo i passeggeri non potevano rifiutare i buoni di viaggio.

Nei **Paesi Bassi**, il ministero dei Trasporti ha dato istruzione all'ONA di non applicare il regolamento (CE) n. 261/2004 tra il 1° marzo e il 14 maggio 2020 e di offrire solo buoni in caso di cancellazione del volo³⁰.

In **Francia**, una nuova legge³¹ ha consentito alle agenzie di viaggio di emettere buoni di viaggio senza offrire la possibilità di rimborso per i pacchetti turistici annullati tra il 1° marzo e il 15 settembre 2020, impedendo ai consumatori di chiedere un rimborso.

28 Molte compagnie aeree e organizzatori di pacchetti turistici³² con problemi di liquidità hanno approfittato di queste leggi nazionali e:

- hanno sospeso i rimborsi ai passeggeri nella fase iniziale della crisi (soprattutto da marzo 2020 fino a giugno 2020) oppure
- hanno offerto buoni di viaggio, talvolta come unica possibilità e contro il volere del passeggero.

29 Dalla consultazione della Corte è emerso che alcune compagnie aeree hanno giustificato la decisione di non rimborsare i passeggeri per i voli cancellati facendo riferimento alle circostanze eccezionali causate dalla COVID-19. Altre compagnie aeree hanno adottato varie misure per incoraggiare i passeggeri ad accettare buoni in sostituzione del rimborso, tra cui: la distribuzione automatica dei buoni; link relativi al rimborso che non funzionavano nei siti Internet; accesso limitato o difficoltoso alle

²⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2020/3.19.2020040676/staatsblad>.

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/aanwijzing-aan-de-ilt-inzake-handhaving-verordening-eg-nr-261-2004>.

³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755833/>.

³² Queste pratiche hanno interessato anche altri modi di trasporto. Ad esempio, nel corso dell'audit, sono stati rilevati casi analoghi connessi a buoni di viaggio per crociere e per i servizi ferroviari ad alta velocità.

informazioni sui diritti al rimborso. Pertanto, ai passeggeri sono stati imposti i buoni di viaggio.

Nel giugno 2020 hanno avuto inizio i rimborsi, seppure con notevoli ritardi imputabili a una concomitanza di fattori

30 La Corte ha valutato il tempo necessario per il rimborso dei passeggeri aerei analizzando i dati per il 2019 e i primi sei mesi del 2020, nonché ha esaminato il numero di reclami ricevuti dalle compagnie aeree.

31 La Corte ha constatato che la maggior parte delle compagnie aeree ha iniziato a rimborsare i passeggeri a partire da giugno 2020. I rimborsi hanno generalmente richiesto molto più tempo dei sette o 14 giorni previsti dalla normativa, in parte perché i sistemi delle compagnie aeree per il trattamento dei rimborsi erano concepiti per un volume contenuto di richieste. Per questo fatto e per la concomitante assenza del personale in ragione della COVID-19, le compagnie aeree hanno avuto difficoltà a gestire il volume di tali richieste in quanto tale. Nel riquadro 5 sono forniti, a titolo di esempio, alcuni dati riguardanti l'impatto della crisi sull'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri in Portogallo, pervenuti alla Corte nell'ambito del sondaggio condotto presso gli ONA.

Riquadro 5

L'impatto della crisi provocata dalla COVID-19 sui rimborsi ai passeggeri aerei in Portogallo

Nel 2020 sono stati annullati 5,5 milioni di biglietti dai principali vettori attivi in Portogallo (87 % dei passeggeri in arrivo o in partenza dal paese). Di questi:

- il 60 % (3,3 milioni di biglietti) è stato rimborsato ai passeggeri nel corso dell'anno;
- il 28 % (1,6 milioni di biglietti) è stato convertito in buoni, senza alcuna garanzia che i passeggeri fossero consenzienti;
- il 5 % (più di 300 000 biglietti) non aveva trovato soluzione entro la fine dell'anno;
- il 7 % (360 000 biglietti) riguardava casi in cui i passeggeri non hanno chiesto il rimborso o hanno trovato un possibile volo alternativo.

La tempistica per il rimborso era diversa per ogni compagnia aerea. In generale, i ritardi nei rimborsi:

- sono aumentati in modo esponenziale dopo marzo 2020,
- hanno registrato un picco tra giugno e settembre (collocandosi tra 31 e 59 giorni) e
- si sono gradualmente normalizzati tra settembre e dicembre.

Nel febbraio 2021 le compagnie aeree in Portogallo hanno comunicato all'ONA che stavano rimborsando i biglietti aerei in un periodo di tempo compreso tra 2 e 22 giorni dopo la cancellazione.

32 Le compagnie aeree hanno iniziato a effettuare rimborsi per una concomitanza di fattori:

- a) sono stati erogati aiuti di Stato a sostegno delle compagnie aeree e degli organizzatori di pacchetti turistici (cfr. paragrafi [55-61](#));
- b) secondo la posizione assunta dalla Commissione, non si sarebbe prospettata alcuna deroga ai diritti dei passeggeri (cfr. paragrafo [64](#)); la Commissione ha emanato la raccomandazione del maggio 2020, il cui contenuto è stato successivamente trasmesso dagli Stati membri alle compagnie aeree, tramite gli ONA, e agli organizzatori di pacchetti turistici;
- c) il 2 luglio 2020 la Commissione ha avviato procedure di infrazione³³ contro la legislazione nazionale che autorizzava la sospensione dei diritti al rimborso (cfr. paragrafo [65](#)).

L'omissione degli intermediari nella legislazione ostacola la capacità dei passeggeri di assicurarsi il rimborso

33 Per prenotare i voli o per acquistarli quali parte di un pacchetto turistico, i passeggeri aerei spesso si avvalgono di organismi di intermediazione, come le agenzie di viaggio. Per valutare la tempistica di rimborso quando sono coinvolti intermediari, la Corte ha analizzato la normativa UE in vigore, nonché i dati ricavati dal sondaggio presso gli ONA e le autorità CPC.

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1212.

34 In quasi tutti gli Stati membri i passeggeri che hanno acquistato biglietti tramite un intermediario hanno riferito di essere stati rimborsati in parte, in ritardo o per nulla. All'inizio della crisi dovuta alla COVID-19 nel marzo 2020, molte compagnie aeree e organizzatori di pacchetti turistici hanno ritardato i rimborsi ai viaggiatori. Ad esempio, le compagnie aeree hanno interrotto il meccanismo di rimborso automatico con il quale pagavano le agenzie di viaggio per rimborsare i passeggeri. Alcune compagnie aeree hanno motivato il mancato rimborso agli intermediari sostenendo che questi ultimi non avevano fornito i dati dei passeggeri occorrenti per il rimborso (in quanto i passeggeri non avevano prenotato direttamente con le compagnie aeree). Da parte loro, alcune agenzie di viaggio non rimborsavano i passeggeri finché non avevano ricevuto il denaro dalle compagnie aeree.

35 Questi casi, in cui ognuna delle due parti attende informazioni dall'altra, evidenziano una mancanza di coordinamento tra le compagnie aeree e le agenzie di viaggio. In aggiunta, gli organismi di intermediazione non sono disciplinati da un unico quadro giuridico e devono esercitare il proprio diritto al rimborso da parte di una compagnia aerea in conformità della legislazione nazionale, che differisce da uno Stato membro all'altro.

36 Da quanto constatato dalla Corte, peraltro, i passeggeri titolari del solo biglietto aereo che erano in attesa di rimborso si sono trovati a dover contattare sia la compagnia aerea che l'intermediario, nessuno dei quali si riteneva responsabile del rimborso del biglietto. Ci sono stati anche esempi di casi in cui ognuna delle due parti consigliava ai passeggeri di contattare l'altra, con la conseguenza che questi venivano "rimbalzati" dalla compagnia aerea all'agenzia di viaggio e viceversa (cfr. un caso reale con nomi fittizi nel [riquadro 6](#)).

Riquadro 6

Passeggeri "rimbalzati" dagli intermediari alle compagnie aeree e viceversa

Nicolas ha acquistato biglietti aerei sul sito Internet di una agenzia di viaggio (online) nel dicembre 2019 per un volo di andata e ritorno da Strasburgo a La Riunione, con partenza il 20 marzo 2020. Poiché il 15 marzo in Francia ha avuto inizio il confinamento, nell'arco di 24 ore Nicolas ha ricevuto dalla sua agenzia di viaggio un'e-mail con cui veniva informato che il suo volo era stato cancellato dalla compagnia aerea a causa della pandemia.

Dopo varie settimane di telefonate e messaggi scritti per ottenere il rimborso, nel giugno 2020 l'agenzia ha risposto di non poter essere di aiuto perché la compagnia aerea aveva cancellato il volo e che spettava a lui contattarla direttamente. Agli inizi di settembre, dopo ripetute richieste, la compagnia aerea ha ribadito che neanche loro potevano essere d'aiuto perché era l'agenzia a dover chiedere il rimborso. Con questa risposta Nicolas ha contattato nuovamente la propria agenzia, ma ancora una volta invano. Dopodiché, ha avviato varie procedure: ha presentato un resoconto su un sito Internet francese per la tutela dei consumatori (signal.conso.gouv.fr); si è rivolto a un'altra organizzazione francese che aiuta i consumatori in difficoltà; ha scritto al mediatore francese; ha inviato una lettera raccomandata all'agenzia.

In ottobre, l'agenzia ha confermato che avrebbe chiesto alla compagnia il rimborso. Nel marzo 2021, l'agenzia l'ha informato che la compagnia aerea aveva approvato un rimborso parziale (metà del prezzo del biglietto). Nicolas ha insistito per avere il rimborso integrale per i due voli che erano stati cancellati. L'agenzia ha risposto che avrebbe nuovamente chiesto alla compagnia aerea un rimborso integrale, questa volta; l'esperimento di tale procedura verosimilmente richiederà ancora dei mesi.

Dopo un anno di pratiche, Nicolas non ha ancora ricevuto alcun rimborso.

La raccomandazione della Commissione sui buoni di viaggio non ha evitato che i passeggeri fossero trattati in modi diversi

37 Il sondaggio condotto dalla Corte presso gli ONA e le autorità CPC e i documenti ricevuti dagli organismi preposti alla tutela dei consumatori hanno fornito agli auditor dati sull'esperienza dei passeggeri a cui sono stati offerti buoni.

38 Nel maggio 2020 la Commissione ha emanato una raccomandazione studiata per rendere i buoni di viaggio per i voli o i pacchetti turistici annullati un'alternativa più interessante e sicura rispetto al rimborso in denaro³⁴, seppur ribadendo che l'accettazione dei buoni doveva essere facoltativa. La raccomandazione era che i buoni comprendessero la protezione dei passeggeri a fronte dell'insolvenza delle compagnie

³⁴ Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione, del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19 (GU L 151 del 14.5.2020, pag. 10).

aeree o degli organizzatori di pacchetti e avessero una serie di caratteristiche specifiche, tra cui:

- un periodo di validità minimo di 12 mesi, associato al rimborso automatico se il buono non viene riscattato;
- la possibilità per i passeggeri e i viaggiatori di utilizzare i buoni per tutte le nuove prenotazioni effettuate prima della data di scadenza, anche se il pagamento o la prestazione dei servizi hanno luogo dopo tale data, e di impiegarli per il pagamento di qualsiasi prodotto di viaggio offerto dal vettore o dall'organizzatore;
- l'estensione dei buoni alle prenotazioni presso altre imprese appartenenti al medesimo gruppo, nonché la loro trasferibilità ad altri passeggeri senza costi aggiuntivi.

Tuttavia, poiché le raccomandazioni della Commissione non sono vincolanti, le compagnie aeree e gli organizzatori di pacchetti turistici hanno continuato a emettere buoni come meglio credevano, con la conseguenza che i passeggeri venivano sottoposti a trattamenti diversi.

39 La Corte ha constatato che le compagnie aeree e gli Stati membri ricorrevano a pratiche differenti, che spesso non rispecchiavano la raccomandazione della Commissione:

- sebbene gli ONA abbiano segnalato che la maggior parte dei buoni erano validi per 12 mesi, alcuni lo erano per un periodo più lungo: ad esempio a Cipro e in Lettonia (fino al 31 dicembre 2021), in Francia e Grecia (18 mesi) e in Slovenia (24 mesi). Al contempo in Slovenia, per i viaggi annullati tra il 13 marzo e il 31 maggio 2020, i titolari di pacchetti turistici che rifiutavano il buono venivano rimborsati solo 12 mesi dopo la data in cui il paese dichiarava la fine della pandemia. Queste disposizioni violano il diritto dell'UE;
- solo tre Stati membri (cfr. paragrafo **60**, *secondo trattino*) hanno utilizzato risorse degli aiuti di Stato per proteggere i buoni dall'insolvenza degli organizzatori. Ciò concerne esclusivamente i pacchetti turistici (i passeggeri titolari del solo biglietto aereo non sono coperti);
- per le principali compagnie aeree di Finlandia, Lettonia, Lussemburgo e Romania, il passeggero – una volta accettato il buono – non aveva più diritto a chiedere invece il rimborso. In Romania, una volta scaduto il termine di 12 mesi, un buono inutilizzato non poteva più essere riscattato;

- il trasferimento dei buoni ad altri nominativi non era consentito dalle principali compagnie aeree in cinque Stati membri (Belgio, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo e Slovenia).

Manca una visione d'insieme perché non vigono obblighi di segnalazione

40 Per valutare l'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri, la Corte ha analizzato i dati provenienti dalle organizzazioni degli Stati membri.

41 La Corte ha rilevato che vi era una mancanza di informazioni che consentissero un'efficace applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri:

- le compagnie aeree ritengono che i ritardi nel rimborso e il numero esatto di passeggeri che chiedono rimborsi per voli cancellati siano dati sensibili sul piano commerciale e, solitamente, non li condividono;
- la maggior parte degli ONA, non avendo diritto di conoscere il numero dei reclami presentati dai passeggeri alle compagnie aeree, deve pertanto basarsi sui reclami presentati dai passeggeri o tramite i centri europei dei consumatori;
- la Commissione si fonda sui resoconti forniti a titolo volontario dagli organismi nazionali preposti all'applicazione, sulle informazioni tratte da reclami ricevuti direttamente dai cittadini attraverso il centro di contatto "Europe Direct", tramite la Rete dei centri europei dei consumatori ("rete CEC"), nonché sui contatti con i portatori di interessi o la rete CPC. A differenza di altri modi di trasporto, il regolamento (CE) n. 261/2004 non prevede per gli ONA l'obbligo di riferire alla Commissione.

42 Dall'analisi della Corte è risultato un aumento significativo dei reclami connessi a voli cancellati e delle richieste di rimborso rispetto agli anni passati. Ad esempio:

- 24 organismi nazionali preposti all'applicazione hanno segnalato 80 000 reclami concernenti il rimborso di voli cancellati; Non tutti gli ONA erano competenti per il trattamento dei singoli reclami e i provvedimenti sanzionatori nei confronti dei vettori presentavano notevoli differenze da uno Stato membro all'altro;
- l'Ufficio europeo delle Unioni di consumatori ha registrato in tre Stati membri (Germania, Spagna e Portogallo) 122 000 reclami simili;

- la Federazione europea dei passeggeri ha indicato che in quattro Stati membri (Belgio, Germania, Spagna e Portogallo) sono stati trasmessi 72 500 reclami alle organizzazioni nazionali di tutela dei consumatori;
- la Rete dei centri europei dei consumatori (“rete CEC”) ha fornito assistenza in 32 000 casi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 e in 12 000 casi riguardanti la direttiva sui pacchetti turistici;
- il centro di contatto “Europe Direct” ha segnalato 6 700 incidenti nel 2020, di cui il 70 % riguardava reclami connessi a voli cancellati.

43 Vi è il rischio che questi dati parziali non illustrino il quadro completo. Ne discende che manca una visione d’insieme delle informazioni sui reclami dei passeggeri, sul loro trattamento, nonché sul modo in cui viene data applicazione esecutiva ai diritti dei passeggeri.

La Commissione ha indicato esplicitamente che gli Stati membri potevano collegare la tutela dei diritti dei passeggeri aerei agli aiuti di Stato, ma ciò non è avvenuto nel caso delle compagnie aeree

44 La Corte ha esaminato il ruolo della Commissione nell’approvare le misure di aiuto di Stato e ha valutato se gli Stati membri, nell’elaborare tali misure in relazione alla crisi della COVID-19, abbiano creato un nesso tra gli aiuti concessi e la tutela dei diritti dei passeggeri.

La Commissione si è adoperata per sostenere le compagnie aeree e gli organizzatori di pacchetti, ma non poteva subordinare l’approvazione degli aiuti di Stato al rimborso dei passeggeri

45 Durante la pandemia di COVID-19, numerose compagnie aeree dell’UE hanno dovuto tenere a terra la maggior parte (se non la totalità) dei propri aeroplani, almeno per certi periodi, il che ha avuto per loro notevoli ripercussioni finanziarie.



© Getty Images / Patrick Foto.

46 L'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale ha stimato che, a fine 2020, le entrate delle compagnie aeree europee erano scese del 69 %, passando dai 120 miliardi circa del 2019 ai solo 37 miliardi del 2020³⁵. Secondo la IATA³⁶, in tempi ordinari una normale compagnia aerea europea dovrebbe avere riserve di liquidità equivalenti a due mesi di attività. Il crollo delle nuove prenotazioni nel marzo 2020 ha significato che, in assenza di nuove iniezioni di liquidità e/o di misure di riduzione dei costi, entro maggio 2020 le compagnie aeree sarebbero rimaste prive di liquidità. La IATA e Airlines for Europe (A4E) hanno stimato che, tra gli esborsi a cui le compagnie aeree dovevano far fronte, i rimborsi dovuti ai passeggeri per biglietti venduti ma non utilizzati ammontassero a 9,2 miliardi di euro (UE 27 e Regno Unito).

³⁵ Direzione del trasporto aereo dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, marzo 2021, https://www.icao.int/sustainability/Documents/Covid-19/ICAO_coronavirus_Econ_Impact.pdf.

³⁶ IATA, *COVID-19 Cash burn analysis*, marzo 2020.

47 Le compagnie aeree rischiano quindi il fallimento, eventualità nella quale i passeggeri potrebbero perdere il denaro versato. Uno studio esterno condotto per la Commissione e pubblicato nel gennaio 2020³⁷ ha stilato un elenco di 87 compagnie aeree risultate insolventi nel corso dei dieci anni precedenti e ha stimato che, tra il 2011 e il 2019, 5,6 milioni di passeggeri siano stati in qualche modo toccati dall'insolvenza di una compagnia aerea. In media, ciascuno dei passeggeri direttamente colpiti dalle insolvenze ha dovuto sostenere un costo di 431 euro, di cui l'83 % (357 euro) non era recuperabile a titolo di alcun meccanismo di tutela. Complessivamente, circa un terzo dei passeggeri interessati dall'insolvenza di una compagnia aerea non era tutelato da alcun regime: ciò significa che circa 1,8 milioni di passeggeri hanno perso del denaro a seguito del fallimento di compagnie aeree.

48 La Commissione ha riconosciuto sin da subito il grave impatto della pandemia di COVID-19 sulle compagnie aeree. La misura principale posta in essere dalla Commissione riguardava l'adozione di norme in materia di aiuti di Stato, anche a vantaggio di compagnie aeree e organizzatori di pacchetti turistici. Sebbene la definizione delle misure di sostegno nazionale sia di competenza degli Stati membri interessati, questi sono tenuti a notificare alla Commissione quando gli aiuti di Stato sono destinati ad imprese conformemente alle disposizioni del trattato.

49 Affinché una misura possa essere definita aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è necessario che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali;
- b) essa falsa o minaccia di falsare la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri;
- c) deve concedere un vantaggio al suo beneficiario;
- d) tale vantaggio deve essere selettivo.

50 Il ruolo della Commissione consiste nel valutare l'impatto delle misure di aiuto proposte sulla concorrenza e, in tal modo, la loro compatibilità con l'efficace funzionamento del mercato interno. Al momento di approvare l'aiuto di Stato, la Commissione può solo imporre condizioni che derivino dalle disposizioni del trattato a

³⁷ Studio sul livello attuale di tutela dei diritti dei passeggeri aerei nell'UE, https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/2020-01-13-air-passenger-rights-study_en.

titolo delle quali l'aiuto è notificato³⁸ e siano necessarie a mitigare le distorsioni della concorrenza causate dalle misure nazionali. Non è questo il caso della tutela dei diritti dei passeggeri.

51 Nel marzo 2020, la Commissione ha diffuso un documento intitolato “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della Covid-19”³⁹ allo scopo di definire un approccio armonizzato a livello di Stati membri. Tale quadro indicava le possibilità di cui gli Stati membri disponevano, ai sensi della normativa UE, per fornire sostegno finanziario alle imprese. Prevedeva criteri temporanei in materia, ad esempio, di limiti monetari, di durata e forma delle misure, nonché di obblighi di rendicontazione per agevolare l’esame e l’approvazione da parte della Commissione.

52 Nel quadro temporaneo, inoltre, si indicava chiaramente agli Stati membri che potevano impiegare il sostegno erogato agli operatori del settore del turismo e dei viaggi per far sì che le domande di rimborso dovute alla pandemia di COVID-19 fossero soddisfatte al fine di assicurare la tutela dei diritti dei consumatori e dei passeggeri, nonché il pari trattamento dei passeggeri⁴⁰. Agli Stati membri incombeva l’obbligo di provvedere affinché taluni beneficiari di aiuti di Stato (grandi imprese destinatarie di aiuti alla ricapitalizzazione) comunicassero alla Commissione come detti aiuti venissero utilizzati a sostegno degli obiettivi delle politiche dell’UE con riferimento alla trasformazione verde e digitale⁴¹, ma non in relazione al rimborso dei passeggeri aerei.

53 Il quadro temporaneo ha consentito alla Commissione di approvare gli aiuti di Stato in tempi record: nel settore del trasporto aereo, 54 decisioni in materia di aiuti di Stato sono state adottate entro un termine medio di 13 giorni dalla notifica e 23 di esse entro una settimana.

³⁸ Articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE.

³⁹ Comunicazione della Commissione (2020/C 91 I/01) pubblicata per la prima volta il 20 marzo 2020 e inizialmente valida fino a fine 2020. È stata in seguito modificata numerose volte, ed è attualmente applicabile fino a fine 2021.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione (2020/C 91 I/01), paragrafo 9.

⁴¹ Comunicazione della Commissione (2020/C 91 I/01), paragrafi 44 e 83.

54 Inoltre, nel marzo 2020, la Commissione ha proposto una deroga temporanea alle norme comuni, consolidate da tempo, per l’assegnazione di bande orarie di decollo e di atterraggio negli aeroporti, adottata sotto forma di regolamento⁴². Ciò era inteso ad evitare che i vettori facessero volare aeromobili pressoché vuoti al solo scopo di mantenere le bande orarie in aeroporti normalmente congestionati, azione che avrebbe avuto come unico effetto il peggioramento della loro situazione finanziaria e un impatto negativo sull’ambiente.

Gli Stati membri hanno fornito sostegno alle compagnie aeree e agli operatori turistici, ma per le prime non lo hanno collegato al rimborso ai passeggeri

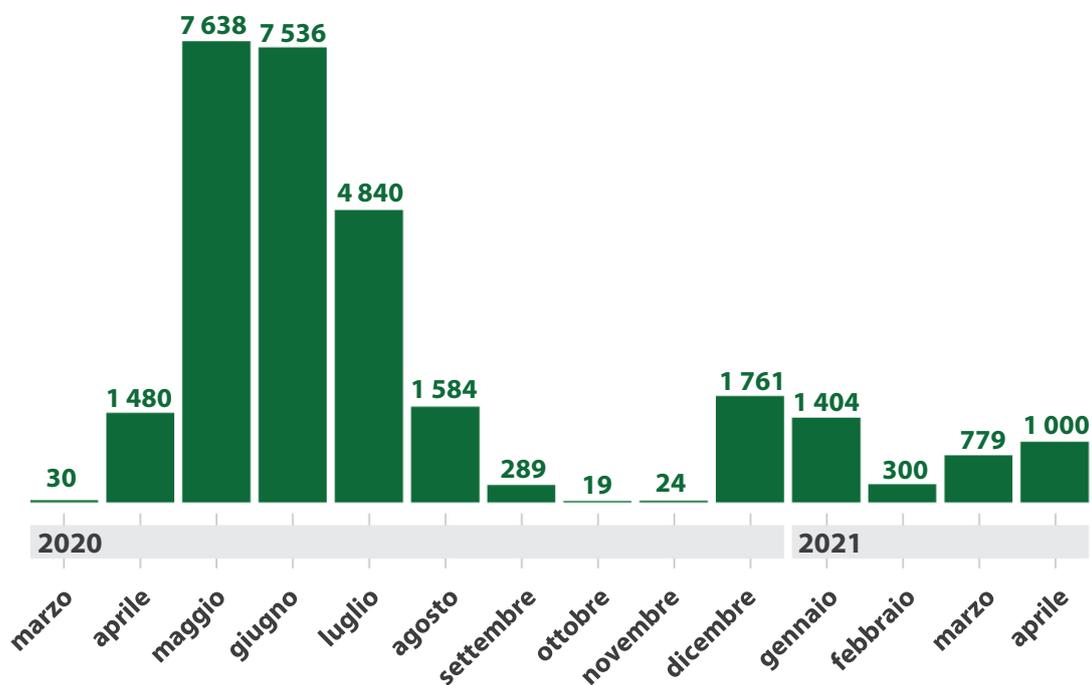
55 Gli Stati membri sono ricorsi a varie forme di aiuti di Stato durante la crisi provocata dalla COVID-19 per sostenere gli operatori del settore dei viaggi e del turismo, generalmente per ragioni di “calamità naturali oppure altri eventi eccezionali” o di “grave turbamento dell’economia di uno Stato membro”⁴³. Per determinare se fosse stato stabilito un collegamento tra aiuti di Stato e diritti dei passeggeri, la Corte ha esaminato 38 misure di aiuto di Stato specificamente intese a sostenere le compagnie aeree dell’UE (cfr. *allegato III*) e 16 misure di aiuto di Stato a sostegno degli organizzatori UE di pacchetti turistici (cfr. *allegato IV*). Tali misure sono state approvate dalla Commissione tra marzo 2020 e aprile 2021 e ammontavano a 34,7 miliardi di aiuti di Stato. Sono compresi aiuti di Stato per 6 miliardi di euro a favore di talune compagnie aeree nell’ambito di regimi non specifici per il settore dell’aviazione civile. Inoltre, questi importi si riferiscono al valore massimo degli aiuti che possono essere messi a disposizione.

56 Il sostegno variava notevolmente per forma e importo: prestiti diretti, garanzie su prestiti, sovvenzioni o iniezioni di liquidità sotto forma di ricapitalizzazioni. In termini di valore, gli importi approvati nelle singole decisioni erano compresi tra gli 0,8 milioni e i 7 000 milioni, con la maggior parte degli aiuti approvati a maggio, giugno e luglio 2020 (cfr. *figura 4*).

⁴² Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l’assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 99 del 31.3.2020, pag. 1).

⁴³ Articolo 107, rispettivamente paragrafo 2, lettera b), e paragrafo 3), lettera b), del trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

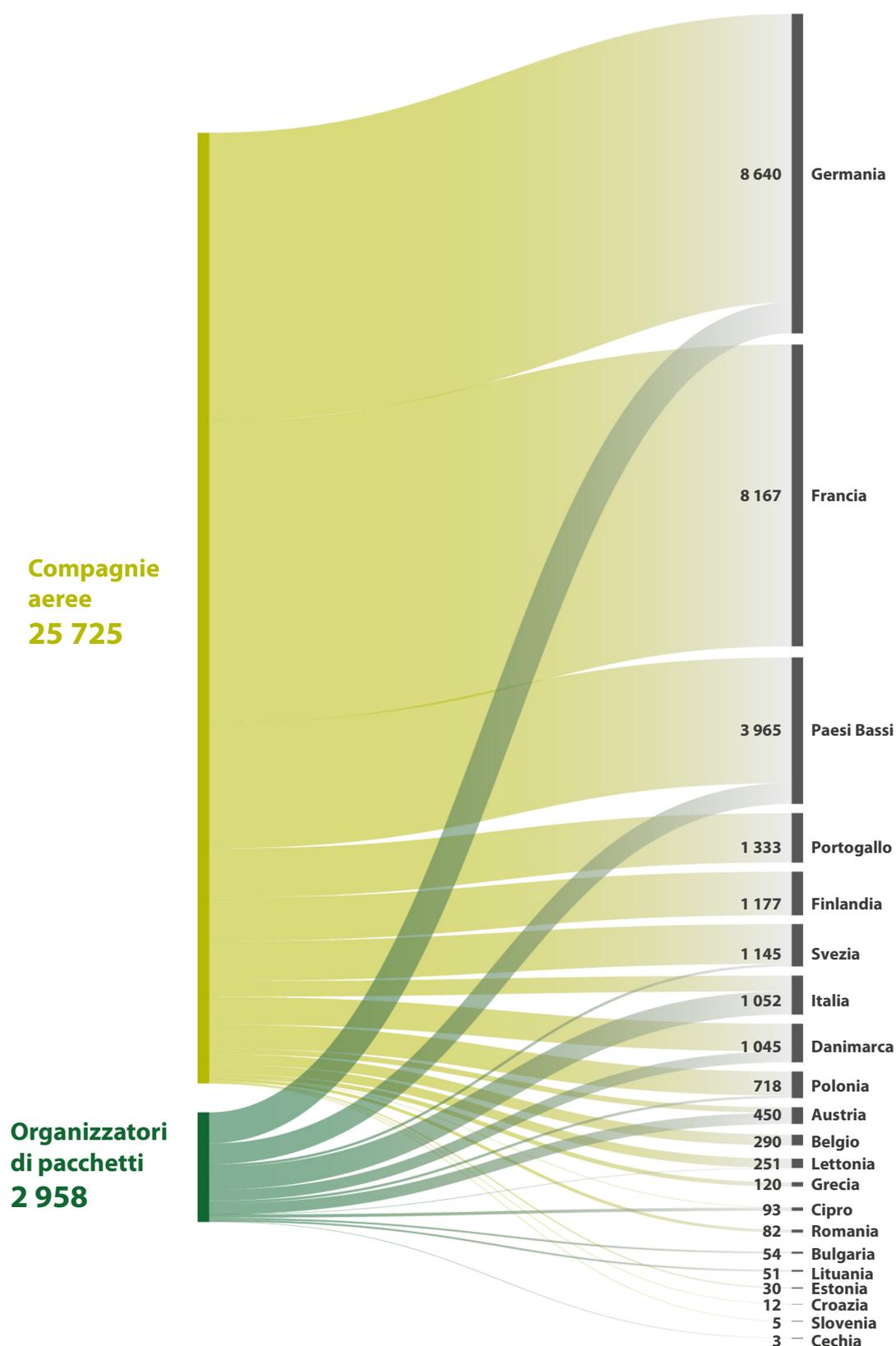
Figura 4 – Aiuti di Stato alle compagnie aeree e agli organizzatori di pacchetti turistici approvati dalla Commissione (in milioni di euro)



Fonte: analisi della Corte dei conti europea delle decisioni in materia di aiuti di Stato.

57 L'importo degli aiuti di Stato variava notevolmente tra Stati membri (cfr. [figura 5](#)).

Figura 5 – Aiuti di Stato alle compagnie aeree e agli organizzatori di pacchetti turistici, per Stato membro (in milioni di euro)



Fonte: analisi della Corte dei conti europea delle decisioni in materia di aiuti di Stato.

58 Dall'analisi della Corte è emerso che la maggior parte degli aiuti concessi dagli Stati membri (31,8 miliardi di euro, ossia oltre il 90 % degli aiuti totali concessi) è stata destinata alle compagnie aeree. Si tratta di 25,7 miliardi di aiuti di Stato concessi a specifiche compagnie aeree e di 6,1 miliardi di aiuti multisettoriali. Sebbene ogni notifica sia diversa, in generale tali aiuti rispondevano alla necessità di compensare le compagnie aeree per le perdite causate dalla pandemia e di garantire che la compagnia aerea disponesse di liquidità sufficiente per continuare le proprie attività e/o che la sua struttura di capitale rimanesse adeguata durante e dopo la crisi.

59 La Corte ha inoltre rilevato che, in nessuno dei 38 casi esaminati, gli Stati membri avevano dichiarato esplicitamente il rimborso dei passeggeri quale obiettivo o condizione per la concessione dell'aiuto, nonostante l'indicazione data dalla Commissione in tal senso⁴⁴. Nella pratica, ciò significa che gli Stati membri hanno lasciato il rimborso dei passeggeri del trasporto aereo interamente nelle mani delle compagnie, che hanno seguito le proprie priorità nell'uso degli aiuti di Stato. Tuttavia, garantendo la sopravvivenza delle compagnie aeree, la liquidità concessa mediante tali aiuti può aver contribuito in maniera indiretta al rimborso dei passeggeri (cfr. paragrafo **32(a)**).

60 La situazione relativa alle misure di aiuto di Stato a sostegno degli organizzatori di pacchetti turistici è diversa. La Corte ha riscontrato che, delle 16 misure esaminate (per un sostegno totale di 2,9 miliardi di euro), tre fornivano un generale sostegno di liquidità. Nei restanti 13 casi, la Corte ha rilevato che:

- per sette di essi (909 milioni di euro)⁴⁵, l'obiettivo di garantire un tempestivo rimborso dei viaggiatori era menzionato esplicitamente nella notifica;
- per tre casi (1,1 miliardi di euro)⁴⁶, l'obiettivo era aumentare l'attrattiva dei buoni di viaggio offrendo una garanzia pubblica per tutelarne il valore in caso di insolvenza dell'organizzatore;

⁴⁴ Considerando 22 e punto 15 della raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione, del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19 (GU L 151 del 14.5.2020, pag. 10).

⁴⁵ Bulgaria, Danimarca (due casi), Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Svezia.

⁴⁶ Cipro, Germania e Paesi Bassi.

- due casi ⁴⁷ riguardavano i costi di rimpatrio;
- in un caso⁴⁸, gli aiuti sono stati concessi per garantire sia il rimpatrio dei viaggiatori che il rimborso dei pacchetti annullati prima della partenza.

61 Ciò significa che l'impostazione di 13 misure su 16 rifletteva un'esplicita e specifica attenzione ai diritti dei titolari di pacchetti turistici. La differenza rispetto alle misure di aiuto di Stato a favore delle compagnie aeree è ascrivibile all'obbligo di protezione in caso di insolvenza sancito dalla direttiva sui pacchetti turistici e al fatto che le maggiori uscite di tesoreria a carico degli organizzatori di pacchetti turistici durante la pandemia di COVID-19 consistevano nel rimborso dei pacchetti annullati.

La Commissione si è sforzata di tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto aereo ma i suoi poteri esecutivi sono limitati

62 Sin dall'inizio della crisi, la Commissione ha dichiarato che i diritti dei passeggeri devono essere rispettati e ha adottato una serie di iniziative per tutelarli. L'*allegato V* presenta una panoramica e una visualizzazione cronologica di tali iniziative. La Corte ha esaminato se le diverse azioni intraprese dalla Commissione durante la crisi abbiano tutelato efficacemente i diritti dei passeggeri. Ha inoltre verificato l'accuratezza delle informazioni pubblicate sul sito "Re-open EU" e la tempestività degli aggiornamenti rispetto alle fonti nazionali ufficiali per un campione di 10 Stati membri, in tre precisi momenti (1, 15 e 28 febbraio 2021). Infine, ha altresì analizzato se il quadro giuridico esistente sia adatto allo scopo in tempi di crisi.

La Commissione ha adottato misure per attenuare gli effetti della crisi sui passeggeri del trasporto aereo

63 Il 1° marzo 2020 la Commissione ha varato il sito Internet sulla risposta al coronavirus, con una sezione dedicata ai trasporti e ai viaggi e contenente schede informative⁴⁹ e link ai siti Internet di informazione generale⁵⁰, tra cui il sito "Your

⁴⁷ Lettonia e Lituania.

⁴⁸ Austria.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en#passenger-and-traveller-rights.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en#passenger-and-traveller-rights.

Europe”⁵¹. La Commissione ha inoltre adattato i propri orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti sui diritti dei passeggeri⁵² e diffuso una nota informativa⁵³ sulla direttiva sui pacchetti turistici in cui si ribadiva il diritto dei passeggeri a scegliere tra rimborso (in denaro o sotto forma di buono di viaggio) e servizio alternativo di trasporto (spesso non disponibile). Ha altresì chiarito che l’offerta di un buono non può pregiudicare il diritto del passeggero ad optare invece per un rimborso in denaro, e ha confermato che la pandemia di COVID-19 si configurava come “circostanza inevitabile e straordinaria” tale da escludere il diritto a una compensazione pecuniaria o un indennizzo.

64 Il 17 aprile 2020, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a provvedere affinché i suoi orientamenti interpretativi fossero attuati correttamente nel contesto dell’evolversi della situazione connessa alla COVID-19⁵⁴. Il 29 aprile 2020, durante la videoconferenza informale dei ministri dei Trasporti⁵⁵, diversi Stati membri hanno chiesto alla Commissione una deroga temporanea alla scadenza per il rimborso dei passeggeri da parte delle compagnie aeree. La Commissione non ha accettato di limitare i diritti dei passeggeri, ma si è attivata emanando, il 13 maggio 2020, una raccomandazione per far sì che i buoni di viaggio rimanessero un’alternativa attraente e sicura ai rimborsi in denaro e per promuoverne l’accettazione da parte dei passeggeri. Così facendo, la Commissione intendeva anche contribuire ad alleviare i problemi di liquidità delle compagnie aeree e degli organizzatori di pacchetti turistici (cfr. paragrafo 38).

⁵¹ <https://europa.eu/youreurope/>.

⁵² Comunicazione della Commissione “Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19”, C(2020) 1830 final del 18.3.2020.

⁵³ Cfr. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf

⁵⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_IT.html.

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/tte/2020/04/29/>

65 Inoltre, nel luglio 2020, ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Stati membri perché:

- avevano adottato normativa nazionale non conforme al regolamento (CE) n. 261/2004 (Italia e Grecia)⁵⁶. Tali procedure sono state nel frattempo chiuse in quanto la normativa nazionale è stata riallineata a quella dell'UE⁵⁷;
- avevano preso misure inerenti alla COVID-19 in contrasto con la direttiva sui pacchetti turistici. Ciò riguardava undici Stati membri⁵⁸. Al momento dell'audit, sette procedure erano state chiuse, o perché le misure nazionali erano state abrogate o modificate, o perché erano scadute e non erano state rinnovate. La Croazia, la Lituania e la Slovacchia non avevano rettificato la propria normativa e, pertanto, la Commissione è passata alla fase successiva della procedura di infrazione, ossia al parere motivato. La Bulgaria ha ricevuto una lettera di costituzione in mora in ragione delle norme nazionali introdotte nell'agosto 2020 che violavano la direttiva sui pacchetti turistici⁵⁹. Al momento dell'audit, queste quattro procedure erano ancora pendenti (Bulgaria, Croazia, Lituania and Slovacchia).

66 Inoltre, delle attività sono ancora in corso:

- nell'agosto 2020 la Commissione ha avviato una procedura "EU Pilot" in relazione al regolamento (CE) n. 261/2004, per valutare lo stato di fatto nell'esercizio dei diritti dei passeggeri in tutti gli Stati membri. Tale procedura costituisce un meccanismo di dialogo informale tra la Commissione e lo Stato membro interessato su questioni legate a un eventuale mancato rispetto della normativa UE. È utilizzata come primo passo per cercare di chiarire o risolvere problemi al fine di evitare, nella misura del possibile, l'avvio di procedure di infrazione formali.

⁵⁶ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/INF_20_1212

⁵⁷ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=it.

⁵⁸ Oltre a Grecia e Italia, si tratta di Bulgaria, Cechia, Cipro, Francia, Croazia, Lituania, Polonia, Portogallo e Slovacchia. Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/INF_20_1687

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/INF_20_1687

- Da maggio 2020 la Commissione tiene un regolare dialogo con le autorità CPC nazionali, incaricate di monitorare l'applicazione dei diritti dei passeggeri aerei. Nel febbraio 2021, la Commissione ha avviato, congiuntamente alla rete CPC, un'indagine coordinata presso 16 compagnie aeree operanti nell'UE sulle pratiche adottate in materia di cancellazione, sul modo in cui hanno informato i consumatori dei loro diritti e su come hanno gestito le richieste di rimborso.
- Il 17 marzo 2021 la Commissione ha proposto un progetto di regolamento per istituire un "certificato verde digitale". Il 20 maggio 2021 i legislatori hanno convenuto un testo che introduce un "certificato COVID digitale UE" che attesta lo stato di vaccinazione, test o guarigione per agevolare la libera circolazione.

67 Al di là dell'attuale pandemia di COVID-19, la Commissione ha già presentato proposte sulla maniera di rafforzare la resilienza dell'UE a fronte di gravi perturbazioni nei trasporti:

- la Nuova agenda dei consumatori⁶⁰, lanciata nel novembre 2020, propone priorità e punti d'azione chiave per i prossimi cinque anni. In tale contesto, la Commissione analizzerà, sulla base di una relazione del 2021 relativa all'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici⁶¹, in che misura quest'ultima resta adeguata alla luce delle recenti crisi, nonché sosterrà e favorirà la cooperazione tra la rete CPC e altre reti e parti interessate;
- la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente⁶², lanciata nel dicembre 2020, è mirata a rivedere il quadro di regolamentazione dei diritti dei passeggeri, nonché a studiare i possibili sistemi di protezione finanziaria che garantiscano una liquidità sufficiente a rimborsare i passeggeri e, se necessario, a rimpatriarli, anche in tempi di crisi. In aggiunta, la Commissione intende rivedere il regolamento sui servizi aerei, nonché l'elaborazione di piani di emergenza in caso di crisi per il settore dei trasporti. Si propone inoltre di tutelare meglio i diritti dei passeggeri dell'UE, renderli più chiari sia per i vettori che per i passeggeri e offrire un'assistenza adeguata, rimborsi, eventualmente risarcimenti

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Nuova agenda dei consumatori – Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile", COM(2020) 696 final, del 13.11.2020;
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2069

⁶¹ COM(2021) 90 final del 26.2.2021.

⁶² Comunicazione della Commissione europea intitolata "Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro", COM(2020) 789 final del 9.12.2020, paragrafi 91 e 92.

in caso di perturbazioni e sanzioni idonee se le norme non sono correttamente applicate.

La Commissione ha fornito ai viaggiatori informazioni sulla situazione sul terreno

68 Nel giugno 2020, la Commissione ha varato il sito Internet “Re-open EU”⁶³, che fornisce ai viaggiatori una visione d’insieme della situazione sanitaria pubblica nei paesi europei, informazioni sugli spostamenti nonché sulle applicazioni di tracciamento dei contatti e allerta. Il sito Internet utilizza i dati sulle restrizioni di viaggio forniti dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e dagli Stati membri, con l’obiettivo di aiutare i cittadini a pianificare i propri viaggi. Da gennaio 2021 ha ricevuto 9 milioni di visite.

69 La Corte ha constatato che questo strumento offre un aiuto prezioso ai potenziali viaggiatori per tutti i modi di trasporto, fornendo informazioni utili, presentate in formato armonizzato, sui requisiti in materia di test pre-partenza, gli obblighi di quarantena all’arrivo e qualsiasi norma applicabile ai viaggiatori che semplicemente transitano per uno Stato membro.

70 Da quando è stato lanciato, il sito è stato oggetto di modifiche e miglioramenti periodici, anche se continua a dipendere in larga misura dall’esattezza e dalla tempestività delle informazioni fornite dagli Stati membri. La Commissione stessa ha segnalato che informazioni tardive o incomplete ne ridurrebbero l’incisività⁶⁴. Ciò è stato confermato dall’analisi della Corte. In effetti, il sito Internet:

- non era aggiornato sulle restrizioni in vigore in due dei 10 Stati membri esaminati (Belgio e Lussemburgo);
- non sempre indicava le restrizioni adottate dagli Stati membri e che sarebbero dovute entrare in vigore in un secondo momento;
- a volte conteneva informazioni incomplete (età minima per i test COVID, dichiarazione da presentare prima della partenza) o incoerenti (sezioni differenti del sito riportavano obblighi diversi in materia di test).

⁶³ <https://reopen.europa.eu/it/>

⁶⁴ Comunicazione della Commissione su ulteriori misure di risposta alla COVID-19, COM (2020) 687 final.

L'attuale quadro giuridico per la tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo non è completo o resistente alle crisi

71 Dall'analisi della Corte è emerso quanto segue.

- Né il regolamento (CE) n. 261/2004 né la direttiva sui pacchetti turistici assegnano alla Commissione il compito di vegliare sull'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri aerei. Nel 2013 la Commissione ha proposto di introdurre strumenti per migliorare tale applicazione nel regolamento (CE) n. 261/2004, come peraltro ha raccomandato la Corte nella relazione speciale del 2018 (cfr. [riquadro 1](#) e paragrafo [13](#)). Tale proposta del 2013, avanzata anche in seguito alle perturbazioni causate all'aviazione dalla nube di cenere del vulcano islandese nel 2010, prevedeva soluzioni che avrebbero potuto contribuire a far rispettare maggiormente i diritti dei passeggeri in tempi di crisi, come migliori procedure di trattamento dei reclami, nonché strumenti rafforzati per far rispettare la normativa, assicurare il monitoraggio e irrogare sanzioni a tutela di tali diritti.

Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a valutare e, se del caso, riesaminare la direttiva sui pacchetti turistici e a sbloccare i negoziati in seno al Consiglio sulla revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 allo scopo di tenere conto degli effetti della recente crisi, prevenire future incertezze giuridiche e assicurare la tutela dei diritti dei consumatori⁶⁵.

- In caso di cancellazione dei voli, la normativa non copre la necessità di una garanzia contro l'insolvenza per i passeggeri che hanno acquistato solo il biglietto aereo (a differenza di quanto avviene per i titolari di un pacchetto, per i quali la direttiva sui pacchetti turistici prevede garanzie di rimborso in caso di insolvenza degli organizzatori del viaggio). Nel 2014 il Parlamento europeo ha proposto che tale garanzia sia prevista anche per i passeggeri che acquistano solo il biglietto aereo. Nel 2020 e nel 2021⁶⁶ il Parlamento ha invitato la Commissione a valutare la possibilità di elaborare un sistema UE di garanzia dei viaggi, sulla base dell'esperienza maturata con la crisi della COVID-19 e di sistemi analoghi negli Stati membri, in modo che le aziende assicurino la liquidità finanziaria necessaria a garantire i rimborsi per i viaggiatori nonché la copertura delle spese di rimpatrio, unitamente a un equo indennizzo per i danni subiti in caso di fallimento.

⁶⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile (2020/2038(INI)), paragrafo 66.

⁶⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile (2020/2038(INI)), paragrafo 67.

- Non vi è protezione finanziaria per i buoni di viaggio, i quali in fin dei conti rappresentano, laddove l'imbarco su un volo alternativo non sia possibile, un rinvio temporaneo del rimborso del passeggero (tranne nel caso dei pacchetti turistici per i quali tre Stati membri hanno fornito esplicitamente una garanzia su tali buoni nel quadro degli aiuti di Stato; cfr. paragrafo 60).
- Il regolamento (CE) n. 261/2004 non contiene disposizioni specifiche sul modo in cui i passeggeri possono far valere i propri diritti in caso di coinvolgimento di un intermediario (cfr. paragrafi 33-36). Ciò si è tradotto in diversi procedimenti intentati dinnanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

72 La Corte dei conti europea ha constatato che anche il quadro giuridico per i pacchetti turistici non è del tutto a prova di crisi. Ai sensi della direttiva sui pacchetti turistici⁶⁷, gli Stati membri devono provvedere affinché gli organizzatori stabiliti sul loro territorio forniscano una garanzia per il rimborso di tutte le somme pagate da o per conto dei viaggiatori nella misura in cui i servizi pertinenti non sono eseguiti a causa dello stato di insolvenza dell'organizzatore. Tale garanzia copre i "costi ragionevolmente prevedibili".

73 La Commissione ha comunicato⁶⁸ che:

- alcune banche non fornivano più garanzie per gli organizzatori e anche alcune compagnie di assicurazione (già relativamente scarse) che offrivano protezione in caso di insolvenza si stanno ritirando dal mercato (ad esempio, in Austria e in Belgio). È quindi importante trovare un sistema solido che protegga efficacemente i viaggiatori dal rischio di insolvenza. Tra le idee proposte per affrontare le diverse sfide figurano la molteplicità di erogatori di garanzie per un unico organizzatore o la creazione di un fondo di garanzia paneuropeo come una sorta di riassicurazione per i garanti di prima linea.

⁶⁷ Articolo 17, paragrafi 1 e 2, della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU L 326 dell'11.12.2015, pag. 1).

⁶⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, COM(2021) 90 final del 26.2.2021, paragrafi 4.2.2 e 5.2.6.

- I rischi legati alle pandemie sono spesso esclusi dalle polizze assicurative, in particolare dall'assicurazione per cancellazione del viaggio⁶⁹. Questo limita la possibilità dei viaggiatori di assicurarsi contro eventuali perdite dovute alla cancellazione di un viaggio a causa di una pandemia.

74 Vi è dunque incertezza giuridica per i titolari di pacchetti turistici quanto al fatto che i regimi nazionali di protezione in caso d'insolvenza offrano loro piena copertura nell'eventualità di una pandemia, come quella di COVID-19, in relazione alle domande di rimborso o ai buoni di viaggio. Questo perché tali regimi sono di natura molto diversa e l'interpretazione varia da uno Stato membro all'altro.

⁶⁹ Cfr. <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>.

Conclusioni e raccomandazioni

75 Dall'audit della Corte è emerso che, nel complesso, i diritti fondamentali dei passeggeri non sono stati tutelati in questa crisi senza precedenti, in particolare nelle prime fasi della pandemia di COVID-19. I rimborsi dovuti ai passeggeri del trasporto aereo per i voli cancellati sono stati sospesi e ai passeggeri è stato riservato un trattamento diverso da un paese all'altro dell'UE. Nel contempo, alle compagnie aeree e agli organizzatori di pacchetti turistici gli Stati membri hanno erogato sostegno sotto forma di aiuti di Stato per importi inediti. Mentre la maggior parte degli Stati membri ha collegato detti aiuti al rimborso dei passeggeri nel caso degli organizzatori di pacchetti turistici, una decisione in tal senso non è mai stata assunta per le compagnie aeree, sebbene la Commissione avesse esplicitamente indicato che, ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato, gli Stati membri ne avessero la facoltà. La Commissione si è adoperata per tutelare i diritti dei passeggeri aerei e ha adottato misure per attenuare gli effetti della crisi sui passeggeri ma, in virtù del quadro giuridico, la sua facoltà di assicurare che gli Stati membri facessero rispettare tali diritti era limitata.

76 La crisi dovuta alla COVID-19 ha messo in particolare evidenza il fatto che i passeggeri aerei non erano ben informati dei propri diritti e rischiavano pertanto come conseguenza di rimetterci denaro dovuto loro. La crisi ha inoltre aggravato le limitazioni rilevate dalla Corte nella relazione del 2018, relative al modo in cui gli Stati membri fanno valere i diritti dei passeggeri aerei. Nei primi mesi della crisi molti passeggeri non sono stati rimborsati; molti altri non hanno avuto altra scelta se non accettare buoni di viaggio. A giugno 2020 molte compagnie aeree hanno iniziato a effettuare rimborsi, seppure con notevoli ritardi. Tuttavia, la capacità dei passeggeri di ottenere il rimborso rimane limitata sia quando sono coinvolti intermediari (come le agenzie di viaggio), sia quando sono stati imposti loro buoni di viaggio. Inoltre, per la maggior parte, i biglietti e i buoni dei passeggeri non sono protetti contro l'insolvenza di una compagnia aerea. La mancanza di una visione d'insieme dovuta al fatto che non vigono obblighi di segnalazione in merito, ad esempio, al numero di passeggeri che chiedono un rimborso o al numero di casi irrisolti nei tempi previsti dalla normativa in tutta l'UE è, di per sé, un aspetto importante della difficoltà di assicurare la tutela dei diritti dei passeggeri aerei (paragrafi [19-43](#)).

Raccomandazione 1 – Una migliore tutela dei diritti dei passeggeri e una maggiore informazione al riguardo

La Commissione dovrebbe:

- a) attivarsi, ad esempio elaborando orientamenti e avvalendosi dei social media, nonché formulare proposte legislative, ove opportuno, per migliorare le informazioni ai passeggeri sui loro diritti, anche in periodi di forte perturbazione dei viaggi;
- b) attivarsi nonché formulare proposte legislative, ove opportuno, per rafforzare il monitoraggio proattivo da parte degli ONA, ad esempio mediante l'introduzione di obblighi di segnalazione agli ONA per i vettori oppure la conduzione di ispezioni per verificare se le compagnie aeree informano i passeggeri sui loro diritti in maniera tempestiva, accurata e completa;
- c) attivarsi nonché formulare proposte legislative, ove opportuno, per offrire ai passeggeri la possibilità di presentare le richieste di rimborso alle compagnie aeree utilizzando un apposito modulo standardizzato a livello dell'UE, analogamente a quanto deciso per il trasporto ferroviario;
- d) attivarsi nonché formulare proposte legislative, ove opportuno, per far sì che i passeggeri siano rimborsati conformemente ai termini legali di sette o 14 giorni, anche in tempi di crisi. Tali misure potrebbero comprendere le seguenti azioni:
 - ridurre la necessità di rimborsare i passeggeri e i titolari di pacchetti turistici limitando la possibilità delle compagnie aeree e degli organizzatori di pacchetti turistici di richiedere anticipi al momento della prenotazione;
 - precisare che la protezione offerta dalla direttiva sui pacchetti turistici in caso d'insolvenza riguarda anche le domande di rimborso e i buoni di viaggio, nonché estendere tale protezione al regolamento (CE) n. 261/2004;
 - creare fondi di garanzia per le cancellazioni dei voli e l'annullamento dei pacchetti turistici comprendenti voli, a cui le compagnie aeree e gli operatori turistici possano attingere per rimborsare e, all'occorrenza, rimpatriare i passeggeri in tempi di crisi;
 - far sì che ciascuna compagnia aerea vincoli una percentuale fissa degli anticipi per i biglietti ("riserva vincolata") a copertura delle domande di rimborso dei viaggiatori;

- e) attivarsi nonché formulare proposte legislative, ove opportuno, per attenuare il rischio di una crisi di liquidità o di insolvenza dei vettori, ad esempio rivedendo le norme in materia di capacità finanziaria delle compagnie aeree.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022.

77 Le misure nazionali adottate per combattere la pandemia, come l'obbligo di quarantena o i divieti di viaggio unilaterali, hanno contribuito al crollo dei viaggi aerei e comportato improvvisi quanto gravi problemi di liquidità per le compagnie aeree e gli organizzatori di pacchetti turistici. La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza il fatto che il trattato TFUE non comprende disposizioni che consentano alla Commissione di assicurare un coordinamento efficace delle misure nazionali. Inoltre, la Commissione non ha facoltà di stabilire condizioni che i beneficiari devono rispettare per percepire gli aiuti di Stato, eccetto laddove tali condizioni siano necessarie a mitigare le distorsioni della concorrenza causate da misure nazionali. Ciò non concerne i diritti dei passeggeri.

78 Il quadro temporaneo della Commissione per gli aiuti di Stato ha agevolato l'erogazione di livelli inediti di aiuti di Stato alle compagnie aeree. Agli Stati membri incombeva l'obbligo di provvedere affinché taluni beneficiari di aiuti di Stato comunicassero alla Commissione come detti aiuti venissero utilizzati a sostegno degli obiettivi delle politiche dell'UE con riferimento alla trasformazione verde e digitale, ma non in relazione al rimborso dei passeggeri aerei. Gli Stati membri hanno fornito sostegno tramite aiuti di Stato alle compagnie aeree e agli operatori turistici per un totale di 34,7 miliardi di euro. Per quanto riguarda le compagnie aeree, però, gli Stati membri non hanno creato un nesso fra questi aiuti e il rimborso dei passeggeri, benché la Commissione avesse esplicitamente indicato che era loro facoltà farlo. Questa è una delle ragioni per cui le compagnie aeree hanno adottato comportamenti diversi in relazione ai rimborsi, anche sotto il profilo della tempistica (paragrafi [44-61](#)).

Raccomandazione 2 – Maggior coordinamento delle misure nazionali e un'erogazione degli aiuti di Stato alle compagnie aeree meglio collegata al rimborso dei passeggeri

La Commissione dovrebbe:

- a) di concerto con gli Stati membri, elaborare modalità per rafforzare il coordinamento fra di loro e fornire informazioni tempestive sulle misure nazionali con importanti ripercussioni sulle compagnie aeree, come gli obblighi di quarantena o i divieti di viaggio unilaterali;
- b) adottare ulteriori azioni per ricordare agli Stati membri che le compagnie aeree possono utilizzare gli aiuti di Stato ricevuti anche per procedere al rimborso dei passeggeri aerei. In tali azioni potrebbe rientrare, ad esempio, la trasmissione agli Stati membri di una comunicazione specifica o una nota a tale riguardo.

Termine di attuazione: entro la fine del 2021.

79 La sfera d'azione della Commissione nei tempi di crisi è limitata nell'attuale quadro giuridico per i diritti dei passeggeri aerei. Durante la pandemia, la Commissione è intervenuta a tutela dei diritti dei passeggeri aerei e ha adottato misure per attenuare gli effetti della crisi. Il sito Internet della Commissione "Re-open EU" fornisce informazioni preziose ai potenziali viaggiatori qualunque sia il modo di trasporto utilizzato; dipende però dalle informazioni fornite dagli Stati membri e non sempre è aggiornato. In forza dell'attuale quadro giuridico per i diritti dei passeggeri, la Commissione ha poteri limitati per assicurarne l'applicazione esecutiva. Nel 2013 sono state avanzate proposte che potrebbero concorrere a porre rimedio alla situazione, ma finora non è stata trovata una posizione consensuale in seno al Consiglio (paragrafi [62-74](#)).

Raccomandazione 3 – Strumenti e atti legislativi migliori per tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto aereo

La Commissione dovrebbe:

- a) adoperarsi affinché gli Stati membri forniscano ai potenziali passeggeri informazioni tempestive e attendibili nel portale "Re-open EU", ad esempio sull'applicazione o la revoca di future restrizioni ai viaggi non appena tali modifiche sono state decise;

- b) attivarsi nonché formulare proposte legislative, ove opportuno, per:
- fare in modo di ricevere resoconti dagli ONA che le consentano di monitorare lo stato di fatto nell'esercizio e nell'applicazione esecutiva dei diritti dei passeggeri aerei a cadenza regolare e anche, ove opportuno, in particolari circostanze, ad esempio in tempi di crisi;
 - fornire agli ONA gli strumenti necessari per far rispettare i diritti dei passeggeri aerei;
 - chiarire i ruoli e le responsabilità in materia di rimborso dei biglietti quando sono coinvolti intermediari;
- c) verificare che gli Stati membri provvedano affinché le autorità CPC incaricate di fare rispettare i diritti dei passeggeri e dei viaggiatori dispongano dei necessari poteri di indagine e di applicazione esecutiva previsti dalla normativa CPC e che se ne avvalgano in maniera efficace.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022.

80 Nel corso dell'audit sono stati rilevati casi analoghi in cui sono stati usati buoni di viaggio: si trattava di crociere e servizi ferroviari ad alta velocità.

Raccomandazione 4 – Applicazione ad altri modi di trasporto

La Commissione dovrebbe considerare se le raccomandazioni della presente relazione siano pertinenti anche per altri modi di trasporto.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 9 giugno 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegato III – Elenco delle decisioni in materia di aiuti di Stato a sostegno delle compagnie aeree

N. caso	Misura	Stato membro	Data della decisione	Dotazione (in milioni di euro)
SA.55373	COVID-19: risarcimento danni a favore di Croatia Airlines	HR	30.11.2020	11,70
SA.56765	COVID-19: moratoria sul pagamento di tasse aeronautiche a favore delle imprese di trasporto pubblico aereo	FR	31.3.2020	29,90
SA.56795	Risarcimento dei danni causati dalla pandemia di COVID-19 a Scandinavian Airlines	DK	15.4.2020	137,00
SA.56809	COVID-19: garanzia di Stato su prestiti per Finnair	FI	18.5.2020	540,00
SA.56810	COVID-19: aiuti a TAROM	RO	2.10.2020	19,33
SA.56812	COVID-19: sistema di garanzie di prestiti alle compagnie aeree	SE	11.4.2020	455,00
SA.56867	Risarcimento dei danni causati dalla pandemia di COVID-19 a Condor Flugdienst GmbH	DE	26.4.2020	550,00
SA.56943	COVID-19: Ricapitalizzazione di Air Baltic	LV	3.7.2020	250,00
SA.57026	COVID-19: aiuti a Blue Air	RO	20.8.2020	62,13
SA.57061	Risarcimento dei danni causati dalla pandemia di COVID-19 a Scandinavian Airlines	SE	24.4.2020	137,00
SA.57082	COVID-19: garanzia e prestito societario a favore di Air France	FR	4.5.2020	7 000,00
SA.57116	COVID-19: garanzia statale su prestiti e prestito statale a favore di KLM	NL	13.7.2020	3 400,00

N. caso	Misura	Stato membro	Data della decisione	Dotazione (in milioni di euro)
SA.57153	COVID-19: aiuti a Lufthansa	DE	25.6.2020	6 000,00
SA.57369	COVID19: aiuti del Portogallo a TAP	PT	10.6.2020	1 200,00
SA.57410	COVID-19: ricapitalizzazione di Finnair	FI	9.6.2020	286,00
SA.57539	COVID-19: aiuti ad Austrian Airlines	AT	6.7.2020	150,00
SA.57543	COVID-19: ricapitalizzazione di SAS AB	DK	17.8.2020	583,00
SA.57544	COVID-19: aiuti a Brussels Airlines	BE	21.8.2020	290,00
SA.57586	COVID-19: ricapitalizzazione e prestito a tasso agevolato a favore di Nordica	EE	11.8.2020	30,00
SA.57691	COVID-19: regime di incentivi a favore delle compagnie aeree	CY	1.7.2020	6,30
SA.57817	COVID-19: regime di sostegno delle compagnie aeree operanti presso l'aeroporto di Oradea	RO	27.7.2020	1,00
SA.58101	COVID19: aiuti del Portogallo al gruppo SATA – prestito di salvataggio	PT	18.8.2020	133,00
SA.58114	COVID-19: aiuti ad Alitalia	IT	4.9.2020	199,45
SA.58125	Corsair – Risarcimento dei danni causati dalla pandemia di COVID-19	FR	11.12.2020	30,20
SA.58157	COVID-19: aiuti agli aeroporti danesi e alle compagnie aeree operanti voli in arrivo e partenza dalla Danimarca	DK	3.9.2020	20,00
SA.58342	COVID-19: ricapitalizzazione di SAS AB	SE	17.8.2020	486,00
SA.58463	Aiuti alla ristrutturazione di Corsair	FR	11.12.2020	106,70

N. caso	Misura	Stato membro	Data della decisione	Dotazione (in milioni di euro)
SA.59029	COVID-19: regime compensativo per le compagnie aeree con licenza di esercizio italiana	IT	22.12.2020	130,00
SA.59124	COVID-19: ripristino della connettività aerea della Slovenia	SI	16.11.2020	5,00
SA.59158	COVID-19: aiuti a LOT	PL	22.12.2020	650,00
SA.59188	COVID-19: aiuti ad Alitalia	IT	29.12.2020	73,02
SA.59370	COVID-19: Quadro temporaneo – Misura 3.1 a sostegno delle compagnie aeree in possesso di un certificato di operatore aereo danese	DK	27.11.2020	6,00
SA.59378	Aiuti a carattere sociale ai passeggeri dei voli nazionali da e verso Bornholm e Sønderborg	DK	30.11.2020	1,30
SA.59462	COVID-19: risarcimento danni a favore di Aegean Airlines	EL	23.12.2020	120,00
SA.59812	COVID-19: ricapitalizzazione di TUI	DE	4.1.2021	1 250,00
SA.59913	COVID-19: ricapitalizzazione di Air France e di Air France-KLM Holding	FR	5.4.2021	1 000,00
SA.60113	Finlandia – COVID-19: aiuti a Finnair	FI	12.3.2021	351,38
SA.61676	Italia – COVID-19: aiuti ad Alitalia	IT	26.3.2021	24,70
Importo totale (in milioni di euro)				25 725,11
Numero totale delle misure				38

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Allegato IV – Elenco delle decisioni in materia di aiuti di Stato a sostegno degli organizzatori di pacchetti turistici

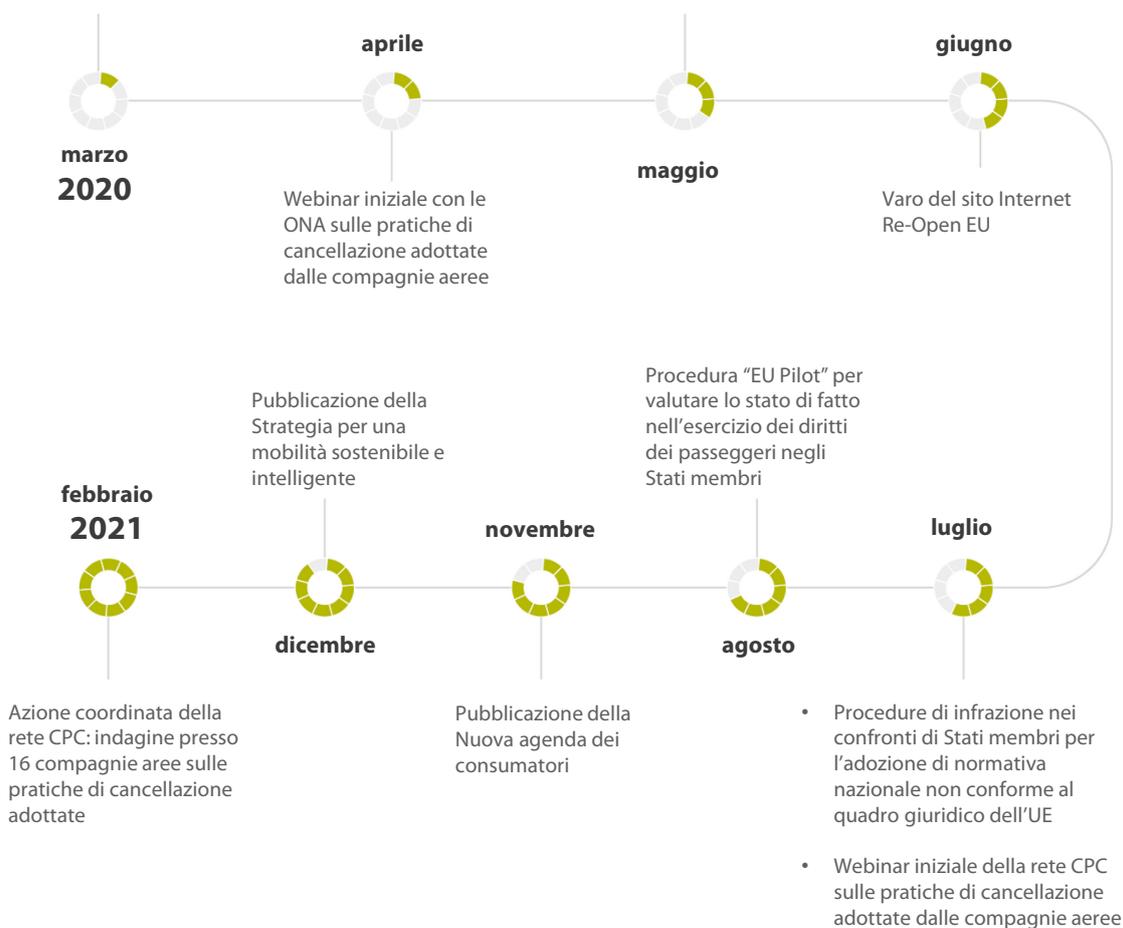
N. caso	Misura	Stato membro	Data della decisione	Dotazione (in milioni di euro)
SA.56856	COVID-19: prestito statale a favore del Fondo danese di garanzia per i viaggi	DK	2.4.2020	201,00
SA.57352	COVID-19: regime compensativo a favore degli operatori turistici per le perdite causate dalle cancellazioni	DK	29.5.2020	97,00
SA.57423	COVID-19: sovvenzioni a favore degli operatori turistici	LV	29.5.2020	0,80
SA.57665	COVID-19: garanzie e prestiti della Lituania a favore di operatori turistici e di prestatori di servizi di alloggio e ristorazione	LT	25.6.2020	50,00
SA.57741	COVID-19: aiuti sotto forma di garanzie per i buoni emessi in relazione ai pacchetti turistici	DE	31.7.2020	840,00
SA.57985	COVID-19: prestiti statali a favore dei Fondi di garanzia per i viaggi	NL	28.7.2020	165,00
SA.58050	COVID-19: aiuti di Stato agli operatori turistici	BG	24.7.2020	28,10
SA.58102	COVID-19: sostegno agli operatori turistici	PL	21.9.2020	68,06
SA.58476	COVID-19: sovvenzioni agli operatori turistici per il rimpatrio dei viaggiatori	LT	11.9.2020	1,00
SA.59639	COVID-19: regime di aiuti a favore delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici	SE	28.1.2021	66,90

N. caso	Misura	Stato membro	Data della decisione	Dotazione (in milioni di euro)
SA.59668	COVID-19: aiuti sotto forma di garanzie per le note di credito emesse ai consumatori e agli organizzatori di pacchetti turistici	CY	12.1.2021	86,60
SA.59755	COVID-19: aiuti a sostegno degli operatori turistici e delle agenzie di viaggio	IT	4.12.2020	625,00
SA.59990	COVID-19: regime di aiuti di Stato a favore degli operatori turistici e degli agenti di viaggio	BG	18.12.2020	26,00
SA.60280	COVID-19: sostegno agli operatori turistici	CZ	19.3.2021	2,90
SA.60521	COVID-19: garanzia dello Stato a favore degli organizzatori di pacchetti turistici e agevolatori di servizi di viaggio collegati	AT	4.2.2021	300,00
SA.62271	COVID-19: Meccanismo di credito "SGR Voucher"	NL	30.3.2021	400,00
Importo totale (in milioni di euro)				2 958,36
Numero totale delle misure				16

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Allegato V – Cronologia delle misure adottate dalla Commissione per attenuare gli effetti della crisi sui passeggeri del trasporto aereo

- Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri e direttiva sui pacchetti turistici nel contesto della COVID-19
- Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19
- Raccomandazione relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati
- Pubblicazione delle domande più frequenti su diritti dei passeggeri e i pacchetti turistici (aggiornate il 31 luglio 2020)



- Note:**
- per una rassegna più dettagliata delle azioni intraprese dalla Commissione [Cronistoria dell'azione dell'UE](#) | Commissione europea (europa.eu);
 - per le azioni del Consiglio: cfr. [COVID-19: pandemia di coronavirus e risposta dell'UE – Consilium](#) (europa.eu).
 - per le azioni del Parlamento europeo: cfr. [The EU's response to the coronavirus](#) | News | European Parliament (europa.eu).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni ricevute dalla Commissione.

Glossario

Associazione di compagnie aeree: associazione di categoria, come la IATA, che rappresenta le compagnie di trasporto aereo.

Centro di contatto “Europe Direct”: uno dei punti di contatto generale che rispondono alle richieste di carattere generale dei cittadini sull’Unione europea. Questi forniscono consulenza generale ai consumatori ma non intervengono presso i professionisti o gli Stati Membri.

Cooperazione per la tutela dei consumatori: cooperazione stabilita tra le autorità nazionali di due o più paesi per affrontare le violazioni delle norme a tutela dei consumatori quando il professionista e il consumatore abbiano sede in paesi diversi.

Organismo nazionale preposto all’applicazione: autorità di uno Stato membro istituita per garantire il rispetto delle norme UE in materia di diritti dei passeggeri.

Organismo preposto alla tutela dei consumatori: organismo pubblico o privato designato da uno Stato membro per fornire ai consumatori aiuto e consulenza sui loro diritti in relazione agli acquisti.

Pacchetto turistico: viaggio o vacanza per la quale sono abbinati due o più servizi (trasporto, alloggio, ecc.) nel rispetto di determinati criteri, quali un unico contratto o un prezzo complessivo o “tutto compreso”.

Rete dei centri europei dei consumatori (“rete CEC”): rete istituita dalla Commissione nel 2005 per rafforzare la fiducia dei consumatori nel mercato unico. Aiuta i consumatori dell’UE informandoli in merito ai loro diritti al momento dell’acquisto di beni e servizi in un altro paese dell’UE, fornisce loro consulenza su eventuali problemi, li assiste nella presentazione dei reclami e collabora con i responsabili delle politiche e gli organismi preposti all’applicazione della normativa per promuovere e tutelare gli interessi dei consumatori. La rete è composta da 30 centri, uno in ciascuno Stato membro dell’UE più Islanda, Norvegia e Regno Unito, che fanno capo all’autorità nazionale per la tutela dei consumatori o a un’associazione di consumatori.

Servizio turistico collegato: prenotazione di viaggio in cui, ad esempio, un intermediario vende un servizio e agevola la prenotazione di uno o più servizi aggiuntivi per lo stesso viaggio o la stessa vacanza, entro 24 ore, presso altri intermediari nel quadro di contratti distinti.

Abbreviazioni

CPC: cooperazione per la tutela dei consumatori

DG COMP: direzione generale della Concorrenza

DG JUST: direzione generale della Giustizia e dei consumatori

DG MOVE: direzione generale della Mobilità e dei trasporti

ONA: organismo nazionale preposto all'applicazione

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=58696>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=58696>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, coadiuvata da Florence Fornaroli, capo di Gabinetto, e Celil Ishik, attaché di Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Luc T'Joen, capoincarico; Rene Reiterer e Sabine Maur-Helmes, auditor. James Verity ha fornito assistenza linguistica.



Annemie Turtelboom



Florence Fornaroli



Celil Ishik



Pietro Puricella



Luc T'Joen



Rene Reiterer



Sabine Maur-Helmes



James Verity

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Foto al paragrafo 09: © Getty Images / Vertigo3d.

Foto al paragrafo 45: © Getty Images / Patrick Foto.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-6349-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/202838	QJ-AB-21-015-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6376-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/822	QJ-AB-21-015-IT-Q

La Corte ha analizzato in che modo la Commissione abbia tutelato i diritti dei passeggeri aerei nell'UE durante la crisi provocata dalla COVID-19.

È emerso che i passeggeri non erano pienamente informati dei loro diritti durante tale crisi. Nel periodo iniziale della crisi molti passeggeri non sono stati rimborsati o non hanno avuto altra scelta se non accettare buoni di viaggio. A giugno 2020 le compagnie aeree hanno iniziato a rimborsare i passeggeri, seppure con notevoli ritardi. Gli Stati membri non hanno creato un nesso fra gli aiuti di Stato e il rimborso dei passeggeri, benché la Commissione avesse esplicitamente indicato che era loro facoltà farlo. La Commissione si è adoperata per tutelare i diritti dei passeggeri aerei e ha adottato misure per attenuare gli effetti della crisi, malgrado le limitazioni del quadro giuridico esistente. A questo riguardo, nel 2013 sono state avanzate proposte che potrebbero concorrere a porre rimedio alla situazione, ma finora non è stata trovata una posizione consensuale in seno al Consiglio.

La Corte raccomanda alla Commissione di tutelare meglio i diritti dei passeggeri del trasporto aereo e far sì che questi ultimi siano meglio informati sui loro diritti; rafforzare il coordinamento delle misure nazionali e collegare meglio al rimborso dei passeggeri gli aiuti di Stato erogati alle compagnie aeree; infine, migliorare gli strumenti e la legislazione a tutela dei diritti dei passeggeri.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors