

Articolo pubblicato su Superando.it del 13-4-2010

Aerei e disabilità: la qualità dell'assistenza (di Gabriele Favagrossa*)

Concludiamo, con il presente testo, il nostro ampio dossier in esclusiva, dedicato al Regolamento Europeo entrato in vigore nell'estate del 2008, che disciplina i diritti delle persone con disabilità nel trasporto aereo. E se nella prima parte avevamo analizzato le contraddizioni tra diritto alla mobilità e normative di sicurezza, questa volta terremo conto di alcune segnalazioni di disservizi pervenuteci in questi mesi, per riflettere sul rapporto tra il diritto alla mobilità stesso e gli standard di qualità dei servizi offerti ai passeggeri con disabilità

Dopo quasi due anni dall'entrata in vigore del **Regolamento Europeo CE 1107/06**, che disciplina i diritti delle persone con disabilità nel trasporto aereo, continua il nostro viaggio all'interno delle pieghe del Regolamento stesso. Se nella prima parte *[la si legga integralmente cliccando [qui](#), N.d.R.]* avevamo analizzato le contraddizioni tra diritto alla mobilità e normative di sicurezza, qui terremo conto di alcune segnalazioni di disservizi pervenuteci in questi mesi, per riflettere sul rapporto tra il diritto alla mobilità stesso e gli **standard di qualità** dei servizi offerti ai passeggeri con disabilità.

Innanzitutto, a scanso di equivoci, è sempre opportuno ricordare che - trattandosi di un Regolamento emanato dall'Unione Europea - esso **non si applica indistintamente a livello internazionale**, ma solo ai passeggeri *in partenza da, in transito attraverso, o in arrivo in* un aeroporto dell'Unione Europea. Si applica inoltre ai passeggeri che partono da un aeroporto situato in un Paese terzo, con destinazione uno scalo situato in uno Stato dell'Unione Europea, se la compagnia aerea è un vettore comunitario. Ad esempio, se un passeggero con disabilità parte da Mosca diretto a Milano, potrà pretendere di essere assistito secondo gli standard del Regolamento CE **nell'aeroporto milanese, ma non in quello moscovita**; inoltre, potrà pretendere il rispetto di tali standard anche da parte della compagnia aerea, solo se questa è **di un Paese dell'Unione Europea** e non ad esempio se è russa.

Chiariti dunque gli ambiti di applicazione, ci concentreremo ora su un aspetto cruciale del Regolamento 1107/06, ai fini del diritto alla mobilità dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta (d'ora in poi chiamati **PRM**): si tratta degli **standard di qualità del servizio di assistenza** ad essi offerto.

Il Regolamento CE stabilisce che i PRM abbiano diritto di ricevere assistenza **sia a terra** da parte del gestore aeroportuale (articolo 7), **sia in volo** da parte della compagnia aerea (articolo 10). Negli Allegati I e II, poi, vengono elencate in modo dettagliato le prestazioni di assistenza che gestori aeroportuali e compagnie aeree sono rispettivamente tenuti a garantire in modo tassativo. E ancora, l'articolo 9 stabilisce che i gestori aeroportuali debbano fissare le **norme di qualità per l'assistenza** - in collaborazione con le compagnie aeree e le associazioni che rappresentano i PRM - e che debbano poi

pubblicare tali standard. Quell'articolo introduce dunque un principio generale di grande importanza per tutelare i diritti dei PRM. Su di esso, ad esempio, entra nel merito per l'Italia la **Circolare ENAC** (Ente Nazionale Aviazione Civile) dell'**8 luglio 2008**, che con l'Allegato 1 fornisce i riferimenti in base ai quali definire gli **standard minimi** di qualità dei servizi erogati. Tale documento introduce nel dettaglio **sei fattori di qualità** dei servizi di assistenza per i PRM, alcuni applicabili sotto la responsabilità del gestore aeroportuale, altri sotto quella del vettore aereo, e altri ancora sotto la responsabilità di entrambi. Si tratta di:

- 1) Efficienza dei servizi di assistenza:** fattore definito dai tempi di attesa con cui i passeggeri in partenza e in arrivo - prenotati e non - ricevono assistenza dal gestore aeroportuale (misura in sostanza la rapidità con cui viene erogato il servizio).
- 2) Sicurezza per la persona (*safety*), in ogni servizio di assistenza, a terra e a bordo:** fattore definito dalla competenza del personale che assiste i PRM e dall'adeguatezza degli equipaggiamenti utilizzati per l'assistenza.
- 3) Informazioni presso i punti vendita:** rileva il grado di accessibilità e completezza delle informazioni che devono essere disponibili presso i punti vendita delle compagnie aeree e dei tour operator, per conoscere e prenotare i servizi di assistenza e per conoscere le politiche di sicurezza stabilite da ogni compagnia relativamente al trasporto dei PRM.
- 4) Informazioni in aeroporto:** rileva il grado di accessibilità e completezza delle informazioni che devono essere disponibili in punti ben precisi dell'aeroporto e che riguardano le modalità per richiedere i servizi di assistenza per i PRM, i voli, i ritardi, la raccolta bagagli, l'uso dei vari servizi dell'aeroporto.
- 5) Informazioni in volo:** rileva il grado di accessibilità e completezza delle informazioni che devono essere disponibili a bordo dell'aereo riguardo alle procedure di emergenza e alle modalità per richiedere i servizi di assistenza a bordo.
- 6) Comunicazione con i passeggeri:** misura l'efficienza delle procedure di comunicazione fissate dai gestori aeroportuali e dalle compagnie per ricevere ed evadere richieste di informazioni e reclami da parte dei PRM.

Per ciascuno di questi sei fattori di qualità, la Circolare ENAC propone degli **indicatori** (*quantitativi* o *qualitativi* a seconda dei casi) e per ciascun indicatore fissa un obiettivo da assicurare (*target*). E tuttavia - nell'esperienza di questi due anni - la percezione preoccupante è che **solo il primo fattore di qualità** - quello che misura i tempi di attesa per prestare assistenza ai PRM - sia stato realmente fatto proprio dai gestori aeroportuali. La sensazione, infatti, è che gli altri cinque fattori di qualità - nonostante la loro rilevanza - **non siano stati adeguatamente inseriti** dalle compagnie aeree e dai gestori aeroportuali nelle loro politiche della qualità o quantomeno tendano a **non essere comunicati all'esterno** in modo adeguato.

Tale rischio, del resto, era già stato previsto dalla stessa Circolare ENAC dell'8 luglio 2008, dato che in un punto essa afferma espressamente quanto segue: «Dal confronto con le Associazioni rappresentative dei diritti dei passeggeri disabili è emerso con chiarezza che la rapidità con cui vengono erogati i servizi di assistenza è solo uno dei parametri significativi del livello di qualità dei servizi di assistenza medesimi, infatti la qualità del servizio viene identificata ad esempio anche con l'adeguatezza dei comportamenti del personale e con la completezza delle informazioni».

Chiaramente, dunque, senza una piena ed effettiva presa in carico da parte dei gestori aeroportuali e delle compagnie aeree di tutti e sei i fattori previsti dalla Circolare ENAC, **non ci potrà essere un servizio di buona qualità** per i PRM e ciò è particolarmente evidente se si considera il secondo fattore di qualità, denominato **Sicurezza per la**

persona (safety), in ogni servizio di assistenza, a terra e a bordo. Esso prevede due requisiti di assoluta rilevanza, ovvero l'esistenza di procedure per garantire:

a) l'impiego di personale adeguatamente formato per ogni servizio di assistenza (in condizioni normali e di emergenza, a terra e a bordo);

b) l'utilizzo di equipaggiamenti adeguati e in buono stato in ogni operazione.

Come evidenzia la Circolare ENAC, non si tratta qui di stabilire un target numerico, ma

piuttosto di verificare che le procedure sopra indicate **esistano e che siano efficaci e seguite**. Ai fini della soddisfazione dei PRM, infatti, la competenza del personale di

assistenza e l'adeguatezza dei dispositivi utilizzati (ad esempio le carrozzine di servizio)

sono importanti **tanto quanto se non più dei tempi di attesa**, per ottenere assistenza in arrivo o in partenza dall'aeroporto, dal momento che l'inadeguatezza del personale e/o degli equipaggiamenti impiegati può arrecare **un danno ben più grave** della perdita di tempo, ovvero mettere a repentaglio l'incolumità e/o la dignità dei PRM assistiti.

A riprova di ciò, le più gravi segnalazioni di disservizi ricevute in questi mesi dalle associazioni fanno riferimento non solo a lunghi tempi di attesa per ottenere assistenza, ma anche a spiacevoli episodi con personale di assistenza **impreparato** o dotato di equipaggiamenti **non all'altezza della situazione**, in primis le carrozzine di servizio utilizzate.

Il fattore di qualità riguardante l'adeguatezza del personale di assistenza e degli equipaggiamenti impiegati ha uno stretto rapporto con un altro tema assai importante - quello della **formazione del personale** - cui è dedicato l'articolo 11 del Regolamento CE 1107/06. Tale norma stabilisce che i gestori aeroportuali e le compagnie aeree siano obbligati a impartire corsi di formazione e aggiornamento a tutto il personale addetto all'assistenza diretta dei PRM e a tutto quello che lavora in aeroporto a diretto contatto con i viaggiatori.

Come appare evidente, una formazione di buona qualità è un requisito fondamentale per tutelare i diritti, la sicurezza e la dignità dei PRM, ma del resto né il Regolamento CE né la Circolare ENAC dell'8 luglio 2008 prevedono appositi standard di qualità per monitorare **l'efficacia delle modalità con cui la formazione è stata impartita e i risultati che essa ha prodotto** (la Circolare ENAC, ad esempio, si limita a dare indicazioni sugli argomenti che tassativamente devono essere trattati nei corsi).

In assenza di tali indicatori, diventa dunque ancor più rilevante e indispensabile la rilevazione del fattore di qualità **Sicurezza per la persona (safety)**, riferito all'adeguatezza del personale di assistenza e dei dispositivi che esso impiega, con l'introduzione possibilmente di un esplicito e approfondito riferimento all'efficacia della formazione che il personale ha ricevuto.

Tornando ai sei fattori di qualità, la più volte citata Circolare ENAC dell'8 luglio 2008 prevede opportunamente l'obbligo di **monitoraggio delle prestazioni e della qualità dei servizi di assistenza**. Essa stabilisce infatti che «il gestore aeroportuale ed il vettore aereo devono predisporre regolari (quindi periodiche) attività di monitoraggio (*review/audit*) dei servizi erogati, per verificare che gli standard di qualità stabiliti siano rispettati».

Sempre la Circolare prevede anche la rilevazione della cosiddetta *customer satisfaction* (letteralmente "soddisfazione del cliente") dei PRM, laddove essa afferma che «le attività di monitoraggio sistematico delle prestazioni dei servizi di assistenza dovrebbero essere integrate anche attraverso attività di verifica diretta della qualità dei servizi percepita dai passeggeri».

C'è da auspicare, pertanto, che l'ENAC **vigili sull'effettiva realizzazione** di queste forme di monitoraggio da parte dei gestori aeroportuali e delle compagnie e che vigili anche sulle

modalità con cui questo monitoraggio viene posto in essere.

Dispiace invece che l'ENAC non abbia previsto per i gestori aeroportuali e per le compagnie **l'obbligo di pubblicare i risultati** sia del monitoraggio delle prestazioni che della *customer satisfaction* rivolta ai PRM. Questo avrebbe rappresentato infatti **un importante gesto di trasparenza** nei confronti dell'utenza. In sua assenza, spetta alle **associazioni delle persone con disabilità** mettere in atto un'azione di pressione per pretendere che tali informazioni vengano rese di dominio pubblico, laddove ciò non accade.

Per rendere completa e incisiva la tutela dei PRM, il Regolamento CE stabilisce poi - all'articolo 15 - che essi abbiano **la possibilità di sporgere reclamo** qualora ritengano che i diritti sanciti dal Regolamento stesso siano stati violati dal gestore aeroportuale o dal vettore aereo; è inoltre previsto che ogni Stato dell'Unione designi un organismo di vigilanza (l'ENAC per l'Italia) e determini le sanzioni da applicare alle infrazioni del Regolamento (l'Italia le ha fissate con il Decreto Legislativo [n. 24](#) del 24 febbraio 2009). Esiste perciò un insieme di strumenti che - almeno in teoria - dovrebbero fare da deterrenti a comportamenti scorretti da parte delle compagnie aeree e dei gestori aeroportuali, anche in tema di qualità dei servizi di assistenza offerti ai PRM. Sul tema molto importante della **possibilità di sporgere reclamo** è però opportuno aprire un supplemento di riflessione.

Il Regolamento CE stabilisce che gli Stati dell'Unione debbano adottare misure per informare i PRM dei loro diritti e delle possibilità di sporgere reclamo, mentre la Circolare ENAC dell'8 luglio 2008 aggiunge che «sia il gestore aeroportuale che il vettore aereo devono prevedere una procedura di gestione dei reclami da parte del passeggero nel caso di presunte violazioni del Regolamento e devono rendere disponibili e accessibili le informazioni sulle modalità con cui notificare il reclamo stesso». Purtroppo, l'esperienza di questi due anni ci fa presumere che molti PRM non siano a conoscenza **né dell'opportunità di presentare reclamo né delle modalità per farlo**. Sarebbe dunque opportuno che l'ENAC **enfaticasse questo aspetto e verificasse quanta visibilità** viene data dai gestori aeroportuali e dalle compagnie aeree agli strumenti messi in campo per ricevere i reclami: ovviamente, meno le procedure e i contatti per inoltrare reclamo sono visibili, tanto meno i passeggeri avranno modo di conoscerle e utilizzarle.

Un ruolo importante in questa azione di divulgazione può e deve essere assunto in prima persona anche dalle associazioni delle persone con disabilità, che probabilmente fino ad oggi **non lo hanno ancora interpretato al meglio**.

In conclusione, a quasi due anni dall'entrata in vigore del Regolamento CE 1107/06, va evidenziato come le associazioni delle persone con disabilità in Italia non siano ancora state messe in grado di tracciare **un bilancio realistico dell'applicazione e del rispetto di tale normativa**. Infatti, si è tuttora **in attesa di ricevere dall'ENAC** una fotografia dettagliata della situazione italiana, che permetta di conoscere le seguenti informazioni:

- **quali gestori aeroportuali e quali compagnie aeree** abbiano effettivamente collaborato con le associazioni della disabilità sui punti previsti dal Regolamento, ovvero: nella designazione dei punti di arrivo e partenza in aeroporto in cui poter richiedere assistenza; nella fissazione degli standard di qualità dell'assistenza per i PRM; nell'erogazione di corsi di formazione e aggiornamento per il personale di assistenza e per quello aeroportuale;
- **con quali modalità** i gestori aeroportuali e le compagnie aeree abbiano recepito gli standard minimi di qualità e le indicazioni sulla formazione del personale contenuti rispettivamente negli Allegati 1 e 2 della Circolare ENAC dell'8 luglio 2008;
- **quanti reclami e di che tipo** siano stati inoltrati ai gestori aeroportuali, alle compagnie aeree e all'ENAC dall'entrata in vigore del Regolamento CE a oggi;

- **quante sanzioni pecuniarie e di che tipo** siano già state comminate a carico dei gestori aeroportuali e delle compagnie aeree che hanno commesso infrazioni.

L'auspicio è quindi che queste informazioni possano essere divulgate al più presto dall'ENAC, per consentire di tracciare un primo bilancio dell'applicazione del Regolamento CE nel nostro Paese.

Responsabile dello Sportello Vacanze Disabili dell'[AIAS di Milano](#) (Associazione Italiana per l'Assistenza agli Spastici) ed esperto della **FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) in materia di applicazione del Regolamento CE 1107/06. La prima parte di questo approfondimento - intitolata Aerei e disabilità: come agire per ovviare ai limiti del Regolamento Europeo, è disponibile cliccando [qui](#).*