

Roma, 28/04/2016
Prot. Num. 69/2016/TD

Spett.le
AUTORITA' REGOLAZIONE TRASPORTI

a mezzo pec: pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: Osservazioni al Documento di Consultazione Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e), del d.l. n. 201 /2011.

In merito allo schema di regolazione posto da ultimo in consultazione si svolgono le seguenti osservazioni.

Lo schema attualmente proposto si presenta del tutto diverso da quello posto in prima consultazione, basato, da un lato su obblighi principalmente di tipo informativo, veicolati da categorie di informazioni predisposte dall'Autorità e dall'altro su obblighi prescrittivi alle imprese in tema di contenuto delle prestazioni (tutt'ora previsti) ma di molto diminuiti: in particolare si prevede, in pratica, in tema di diritti contrattuali il solo obbligo a carico delle imprese di garantire il ritorno in giornata all'abbonato (cfr. art. 3, commi 4 e 5) e di prevedere indennizzi per il susseguirsi dei ritardi.

Tuttavia, in via di premessa, anche in ordine allo schema attualmente proposto, si richiamano alcune osservazioni già svolte in precedenza e che non sono state considerate dall'Autorità, in relazione ai seguenti aspetti:

- **Possibilità di viaggiare all'in piedi nei limiti di numero previsti della normativa in tema di sicurezza.** Sul punto, come già esposto alla lettera A) delle precedenti osservazioni inoltrate in data 10.01 u.s., si segnala che la normativa vigente, così come la nota Prot. n. ANSF 00530/13 del 23.01.2013, prevedono l'obbligo delle aziende di garantire l'accesso al treno anche ai viaggiatori all'in piedi, nel numero massimo previsto dalla normativa vigente, sicché sarebbe illegittimo prevedere un obbligo di prenotazione di un posto a sedere a carico degli abbonati (così come più in generale a carico degli utenti del servizio), così come invece richiesto, prima dell'emanazione del presente procedimento, dalle aziende ferroviarie. Altresì si è precisato come l'obbligo di preventiva prenotazione del posto ben si può sposare con le disposizioni sopra richiamate, prevedendo l'obbligo di prenotazione anche del (limitato) numero dei posti all'in piedi.

- **Indennizzi per il susseguirsi di ritardi.** In ordine a tale punto, come si riporterà anche di seguito, si chiede di precisare che l'art. 17 del Regolamento Europeo, comma 1, secondo periodo, nel momento in cui prevede indennizzi specifici per gli abbonati, si riferisce al caso di ritardi al di sotto della soglia dei 60 minuti, già tutelata dalla presenza degli indennizzi di cui al primo periodo.

1) Possibilità di prescrizioni più dettagliate sui diritti degli abbonati.

Allo stesso modo si deve rilevare, sempre in via di premessa, che se è pur vero che l'attività di vendita di abbonamenti rappresenta una scelta commerciale delle aziende, soggetta ai soli limiti, oltre che della convenienza, dei Trattati Comunitari previsti in tema di intese restrittive e abuso di posizione dominante, ciò tuttavia non impedisce la definizione, ex art. 37, comma 2, lettera e), del D.L. 201/2011, di un perimetro di diritti minimi da garantire agli utenti.

Parimenti nelle stesse premesse alla Delibera n. 103/2015, con cui si è dato inizio al presente procedimento, si riportava come lo stesso Regolamento Europeo n. 1371/2007, nel considerando n. 3 prevede che: *"Poiché il passeggero ferroviario è la parte debole del contratto di trasporto, è necessario che i suoi diritti siano tutelati"*.

In merito a quanto sopra riportato va rilevato che, a seguito del parere reso dall'Antitrust, l'Autorità Trasporti ha inteso eliminare ogni più specifico diritto contrattuale, ciò al fine di eliminare possibili distorsioni della concorrenza, lasciando libero campo alle offerte delle imprese ferroviarie, limitate dalla ordinaria normativa in tema di concorrenza prevista dagli articoli 101 e 102 del T.F.U.E.

Sul punto si deve rilevare che, almeno a parere della scrivente associazione, il libero gioco della concorrenza ben può coordinarsi con un livello di tutele minime da assicurare a un utente, potendo la concorrenza svolgersi su altri aspetti (come ad esempio prezzo e/o qualità del servizio) o in prestazioni ancora migliorative di quelle minime garantite con l'intervento regolamentare.

In tal senso il primo schema offerto in consultazione prevedeva:

- l'obbligo di garantire la pre-assegnazione del posto su di un treno specifico a chi avesse acquistato un abbonamento;
- l'obbligo di garantire il cambio di prenotazione nel corso della giornata in relazione ai biglietti rimasti invenduti a pochi minuti dall'inizio del viaggio.

Lo schema ora posto in consultazione invece prevede:

- l'obbligo di informazione preventiva all'utente sulle caratteristiche del titolo di viaggio;
- l'obbligo di garantire all'abbonato, in ogni caso e indipendentemente dalle caratteristiche dell'offerta, l'andata ed il ritorno in giornata.

Anche lo schema attuale pertanto prevede un livello minimo di tutele (obbligo di ritorno in giornata), quale soglia al di là della quale si svilupperà il gioco dell'offerta contrattuale migliore, semplicemente più ridotto rispetto allo schema precedente.

La libera concorrenza fra le imprese si può, a parere della scrivente associazione, dipanare anche all'interno di uno schema di tutele minime più avanzate, comprendenti non solo il ritorno in giornata dell'abbonato, ma invece il ritorno sullo specifico treno preassegnato e/o prenotato dall'utente in possesso di un abbonamento, così come, nel garantire l'accesso degli abbonati quantomeno ai posti rimasti in pratica invenduti a trenta minuti dalla partenza, si garantisce un livello minimo entro cui conciliare l'obbligo di prenotazione del posto (sino ad oggi non connotata alla forma di abbonamento) con la flessibilità tipica di tale titolo di viaggio, ferme restando possibilità di previsioni contrattuali anche migliorative offerte dalle aziende (magari prevedendo un lasso di tempo più ampio per accedere al cambio di prenotazione).

La concorrenza tra gli operatori avrebbe potuto avere ad oggetto, infatti, ad esempio, la qualità dei canali per la prenotazione ed i cambi di prenotazione, la qualità del servizio, il numero dei posti riservati agli abbonati, la qualità del viaggio e gli orari garantiti dall'azienda ai pendolari, nonché il prezzo dell'abbonamento.

Si chiede pertanto di valutare un contemperamento tra concorrenza e diritti degli abbonati, **prevedendo un livello di diritti minimi più avanzato, che in sé non falserebbe il gioco della concorrenza, in merito in particolari ai seguenti aspetti:**

- 1) Garanzia all'abbonato di un posto sul treno prescelto e/o indicato nella fase di preassegnazione o prenotazione;**
- 2) Accesso degli abbonati sui posti liberi, non venduti dall'impresa ferroviaria, corrispondenti alla propria classe di abbonamento e/o a classi superiori;**

in modo così da dare alla tipologia dell'abbonamento un contenuto contrattuale minimo rispondente alle esigenze e alle funzioni tipiche dello stesso.

In ogni caso in merito alle singole disposizioni dello schema di regolazione si osserva quanto segue:

Articolo 2 – Diritto all'informazione

Art.2.1: "I gestori del servizio che propongono un'offerta commerciale di abbonamenti, a partire dall'avvio e per tutta la durata dell'offerta, forniscono agli utenti informazioni per ciascuna tratta oggetto dell'offerta, sulle caratteristiche e modalità di fruizione degli abbonamenti e su ogni loro modifica" .

In ordine a tale disposizione si chiede di specificare in cosa consista il potere di modifica, nel corso del contratto di abbonamento, delle condizioni contrattuali e/o dell'offerta commerciale garantita all'utente.

Il potere di modifica dell'abbonamento dovrebbe infatti, a parere della scrivente associazione, incontrare il limite di cui all'articolo all'art. 33, comma 2, lett. m), del d. lgs. n. 206/2005 (Codice del consumo) che sanziona con la vessatorietà della clausola, il caso in cui si consenta *«al professionista di modificare unilateralmente le clausole del*

contratto, ovvero le caratteristiche del prodotto o del servizio da fornire, senza un giustificato motivo indicato nel contratto stesso».

Pertanto si ritiene che un richiamo generico alla possibilità di modifica delle caratteristiche e/o modalità di fruizione dell'abbonamento, come contenuta nell'articolo in commento, possa dare vita a previsioni generiche che finirebbero per diminuire gli stessi diritti degli utenti.

A tal fine si rileva come ad esempio uno dei due gestori del servizio Alta Velocità (NTV) nelle proprie Condizioni Generali di Contratto dell'abbonamento Alta Velocità prevedeva che lo stesso fosse da intendersi "libero e variabile", nel senso che l'accesso al treno sarebbe variato nel corso della validità dell'abbonamento in base all'effettiva disponibilità dei posti.

Ad oggi, pur prevedendosi un obbligo di pubblicizzazione dell'impresa erogatrice del numero dei posti disponibili per gli abbonati, nulla vieterebbe alla stessa di prevedere una clausola con la quale riservarsi la possibilità di modifica, nel corso della durata dell'abbonamento, del numero di posti (così come delle tracce orarie) e di altre modalità di fruizione dell'abbonamento, per esigenze commerciali e/o tecniche, il che finirebbe per dare la possibilità di modifiche incondizionate e generiche, senza alcuna conseguenze per le imprese.

Si propone pertanto che il potere di modifica del servizio dovrebbe in ogni caso essere limitato all'impossibilità dell'azienda di prevedere modifiche in *peius*, nel corso del contratto, del servizio.

Art.2.3: "Le informazioni di cui ai commi precedenti comprendono almeno quanto segue: a) il numero di posti che, per ciascuna tratta per ciascun treno e per senso di marcia sono oggetto dell'offerta commerciale di cui all'articolo 1";

In ordine a tale punto va segnalato, a parere della scrivente Associazione, la sostanziale inutilità dell'informazione sul numero dei posti, per ciascuna tratta e ciascun treno e/o senso di marcia, resa all'utente che acquista l'abbonamento, che non ha alcuna idea se tale numero possa o no essere sufficiente a garantire allo stesso l'accesso al treno durante l'abbonamento, dipendendo ciò, come di tutta evidenza, dal numero degli abbonamenti venduti e/o che saranno venduti dall'azienda, dal numero di persone che sceglieranno la tratta di suo interesse.

All'utente serve infatti sapere se c'è un posto per lui, non se c'è un posto possibile o un'ampia possibilità dell'esistenza dello stesso (per il cui apprezzamento d'altronde l'utente dovrebbe addirittura conoscere il numero totale degli abbonati sulla medesima tratta), il che finisce per dare al contratto un contenuto aleatorio più che contrattuale.

In tal senso lo schema della pre-assegnazione del posto all'abbonato, al momento dell'acquisto del titolo di viaggio, precedentemente previsto, è l'unica primaria informazione di cui l'utente ha bisogno: ovvero sapere, al momento dell'acquisto dell'abbonamento, che, almeno sulla tratta/orari che più lo interessa, c'è la disponibilità e una riserva a suo favore del posto (fermo restando poi i limiti e/o le condizioni più favorevoli in tema di cambio di prenotazione).

Diversamente può accadere che l'abbonato acquisti un titolo, conosca un generico numero di disponibilità per tutti gli abbonati (non conoscendo, come ovvio, il numero totale degli abbonati – che comunque può poi variare – o il numero di quanti di questi sceglieranno una tratta piuttosto che un'altra) e poi, solo in un secondo momento, scoprirà se c'è un posto per lui, garantito, nella sostanza, semplicemente dal fatto che l'impresa ferroviaria sarà esposta all'indennizzo di cui all'articolo 3 comma 5 nel caso di indisponibilità, che però scatta solo dove l'abbonato non riesca a tornare "in giornata".

In pratica l'abbonato pur ricevendo informazioni dettagliate, di cui nella sostanza non sa che farsi, ha come unico obbligo dell'azienda quello di garantirgli un ritorno in giornata, pena il pagamento da parte della stessa di un indennizzo, tra l'altro limitato al costo dell'altro titolo di viaggio acquistato dall'utente e non anche al costo per l'alloggio di cui l'utente dovrà/potrà usufruire, visto che, per l'appunto, non tornerà in giornata.

Il contenuto del contratto in tal modo finisce per essere del tutto aleatorio e insufficiente.

Pertanto si richiede di prevedere che **all'utente sia data un'informazione circa la disponibilità del posto per lui almeno sulla tratta e/o sull'orario di andata e ritorno di suo maggiore interesse, attraverso il meccanismo di preassegnazione di almeno due posti giornalieri e salvo quanto poi previsto in tema di possibile cambio di prenotazione.**

Art. 2.3 - lett. d): "eventuali restrizioni tecniche o commerciali alle modalità di perfezionamento della procedura di acquisto, di prenotazione del posto e di modifica di quest'ultimo".

Anche in relazione a tale previsione si richiama quanto sopra indicato in commento al comma 1.

In particolare va segnalato una possibile conflittualità di una categoria così ampia e generica di informazioni con le previsioni in tema di vessatorietà delle clausole previste dal Codice del Consumo. In particolare si rileva che le restrizioni tecniche o commerciali alle modalità di perfezionamento della procedura di acquisto o di prenotazione del posto non può tradursi in una totale aleatorietà dello stesso, pena la violazione dell'articolo 33, comma 2, lett. d) del d. lgs. n. 206/2005, essendo previsto "un impegno definitivo del consumatore mentre l'esecuzione della prestazione del professionista è subordinata ad una condizione il cui adempimento dipende unicamente dalla sua volontà", così come, per quanto citato prima, non può comportare una violazione della successiva lett. m) dell'art. 33, comma 2 del d.lgs n. 206/2005, che, come detto, sanziona con la vessatorietà il caso in cui si consenta "al professionista di modificare unilateralmente le clausole del contratto, ovvero le caratteristiche del prodotto o del servizio da fornire, senza un giustificato motivo indicato nel contratto stesso".

Pertanto si ribadisce la necessità di garantire all'utente quantomeno la pre-assegnazione del posto al momento dell'acquisto dell'abbonamento, come prima espresso, anche in modo da far sì che le eventuali restrizioni tecniche / commerciali non potranno portare all'inesistenza di almeno un posto (andata e ritorno) garantito all'utente.

Art. 3 Diritto all'utilizzo degli abbonamenti

Art. 3.1: "I gestori dei servizi garantiscono che la loro organizzazione sia adeguata alle esigenze di trasporto dei titolari di abbonamento".

Tale previsione richiama gli obblighi delle aziende erogatrice di garantire l'adeguatezza in termini qualitativi e quantitativi del trasporto alle necessità degli abbonati.

Ciò appare tuttavia essere una dichiarazione sostanzialmente di principio, visto che la stessa azienda può anche non conoscere le necessità degli abbonati (se non tramite le rimostranze espresse dagli eventuali Comitati o dalle Associazioni) e, soprattutto, andando nello specifico, visto che l'azienda non è tenuta a inserire e/o modificare le tracce orarie al fine di garantire, come nel caso di specie più volte chiesto per l'appunto da tutti i comitati Pendolari intervenuti nel procedimento, nuovi treni negli orari di maggiore pendolarismo.

La disposizione pertanto finisce per essere generica e, nella pratica, inutile rispetto ai profili di interesse degli abbonati.

Sul punto va detto che, in relazione alla qualità del servizio, l'azienda è già tenuta al rispetto dei termini di qualità derivanti dal contratto di trasporto, come dalla certe dei servizi e/o dal Regolamento Europeo.

Il problema come detto si pone in relazione all'adeguatezza dell'offerta in termini di quantità, rispetto alla domanda di mobilità rappresentata dagli abbonati.

Sul punto si richiama quanto già espresso alla lettera E) delle note della scrivente associazione, in ordine agli obblighi vigenti in tema di controllo dell'adeguatezza dell'offerta ferroviaria e/o di rispondenza della stessa alla reale domanda di mobilità e di saturazione dell'offerta ferroviaria, previsti dal Decreto Legislativo n. 188 del 2003 (affidato in primis a R.F.I. e poi alla medesima Autorità).

In particolare, come già indicato nelle precedenti osservazioni alle quali si rimanda, l'articolo 35 del D.lgs. 188 del 2003, nel tentativo di garantire un'offerta ferroviaria corrispondente alla domanda di mobilità, prevede che: "1. Il gestore dell'infrastruttura impone, in particolare in caso di infrastruttura saturata, la rinuncia a tutte le tracce orarie che, per un periodo di almeno un mese, siano state utilizzate al di sotto della soglia minima fissata nel prospetto informativo della rete, a meno che la causa sia riconducibile a fattori di carattere non economico che sfuggano al controllo degli operatori. 2. Nel prospetto informativo della rete, il gestore dell'infrastruttura può specificare le condizioni in base alle quali si terrà conto dei precedenti livelli di utilizzo delle tracce orarie nella determinazione delle priorità nella procedura di assegnazione di capacità.".

Come detto ad oggi non è stato possibile rinvenire alla scrivente associazione nel Prospetto informativo di rete i criteri richiamati dall'articolo 35 del d.lgs. 188 del 2003 in ordine alle condizioni in base alle quali si tiene conto dei livelli di utilizzo delle tracce orarie nella determinazione delle successive priorità in sede di definizione del programma di esercizio annuale, particolarmente rilevanti, si ritiene, per garantire un adeguato controllo ed una

piena soddisfazione della domanda di mobilità qui in esame, così come di giungere all'eventuale dichiarazione di saturazione della stessa, nel caso in cui non si possa soddisfare la domanda per carenza di possibile capacità infrastrutturale.

Nello schema attuale l'Autorità ha eliminato l'obbligo di rimessione dei dati da parte delle aziende ferroviarie, inizialmente previsto per monitorare un fenomeno delicato e importante come quello in esame e che la scrivente associazione aveva invece nelle precedenti note richiesto di collegare al controllo dell'adeguatezza dell'offerta ferroviaria già previsto dal D.Lgs. n. 188 del 2003.

Anche in relazione allo schema attuale, si chiede quindi di integrare lo stesso con un meccanismo di controllo dell'adeguatezza dell'offerta ferroviaria alla domanda di mobilità e ai dati di utilizzo delle tracce orarie, come previsti dagli articolo 31 e 35 del D.Lgs. n. 188 del 2003.

Art. 3, commi 4 e 5: "4. Ove il gestore del servizio lo richieda il passeggero indica nel momento in cui acquista l'abbonamento i treni giornalieri per l'utilizzo dei quali intende fruire dell'abbonamento e contestualmente il gestore del servizio procede ad effettuare la prenotazione. 5. Qualora il gestore del servizio consenta all'abbonato di effettuare la prenotazione del posto successivamente all'acquisto dell'abbonamento, l'abbonato ha diritto a veder soddisfatto nella giornata il proprio programma di viaggio per la tratta relativa all'abbonamento. Ove ciò non sia possibile, l'abbonato ha diritto al rimborso dell'ulteriore titolo di viaggio acquistato per soddisfare l'esigenza di trasporto oggetto dell'abbonamento".

In relazione a tale disposizione si segnala che, dal combinato disposto dei due commi in commento, emerge (potenzialmente) quanto segue:

- 1) l'impresa può scegliere di non richiedere al passeggero di indicare al momento dell'acquisto dell'abbonamento i treni giornalieri di suo interesse e quindi non effettuare la prenotazione;
- 2) in tale caso l'utente ha poi diritto all'effettuazione in giornata del viaggio;
- 3) ove ciò non accada l'azienda è tenuta a rimborsare le spese per l'ulteriore titolo di viaggio acquistato per effettuare il trasporto;

Pertanto ben può succedere che l'utente acquisti un abbonamento senza effettuare prenotazioni (ciò per scelta dell'azienda); dopo, nel momento in cui va a effettuare la prenotazione, il suo contratto è rispettato se può viaggiare andata e ritorno con qualunque treno previsto nelle 24 ore della giornata e, infine, se ciò non dovesse accadere (e quindi non torna in giornata) l'utente ha diritto al rimborso delle sole spese per il costo del titolo di viaggio acquistato per soddisfare l'esigenza di trasporto.

Gli effetti distorsivi di tali disposizioni sono evidenti a parere della scrivente associazione: ed infatti in base a una scelta dell'azienda (che può decidere di non vincolarsi alla prenotazione di alcun posto al momento dell'acquisto dell'abbonamento), l'utente acquisterebbe un titolo di viaggio aleatorio, o meglio che gli dà la possibilità del solo viaggio andata e ritorno "in giornata", ma a qualunque orario (e quindi anche in orari del tutto scomodi, magari di primo mattino o a tarda sera, con potenziali attese per ore in stazione) garantito poi, in caso di impossibilità, da una responsabilità limitata dell'azienda al solo costo dell'altro titolo di trasporto acquistato.

In pratica il contenuto minimo del contratto garantito all'utente è di andare e tornare in giornata, ma ad un orario qualunque e da definirsi successivamente in base alle disponibilità sul treno e/o ai treni messi a disposizione dall'azienda.

Tra l'altro, in caso di impossibilità a tornare in giornata (e quindi c'è da immaginarsi alla necessità di affrontare addirittura spese di alloggio e/o a tutti i danni che sono conseguenti ad in pratica quella che è un'assenza di controprestazione dell'azienda) questa è tenuta a pagare solo le spese sostenute dall'utente per procurarsi un altro titolo di viaggio (probabilmente un titolo acquistato o dall'altra azienda concorrente o con un titolo di viaggio aereo, con tutte le conseguenze in termini di difficoltà, stress, costi ad esempio del trasporto da e verso un aeroporto, necessità di trovarsi un altro alloggio etc, non considerati dall'indennizzo).

Il contenuto minimo del contratto appare pertanto aleatorio e non garantito.

A tal fine si ribadisce la necessità di prevedere quantomeno la prenotazione e/o pre-assegnazione obbligatorio del posto all'abbonato al momento dell'acquisto dell'abbonamento, al fine di garantire un minimo di prestazione allo stesso.

Parimenti si deve ribadire che la previsione dell'indennizzo limitato al solo costo del titolo di viaggio acquistato per ovviare la mancanza di prestazione dell'azienda non considera gli ulteriori danni che l'utente può subire per l'impossibilità di tornare in giornata con il vettore.

A tal fine si propone, oltre che di reintrodurre quantomeno la pre-assegnazione o la prenotazione obbligatoria di due treni giornalieri, di garantire la prestazione assunta dal vettore con un indennizzo simile a quello previsto in caso di overbooking aereo, come già indicato nelle osservazioni del 15 gennaio alle quali si rimanda.

4) Diritto all'indennizzo per ritardi e soppressioni

In relazione a tale disposizione, che richiama e recepisce l'articolo 17 del Regolamento Europeo, si chiede di precisare che il cumulo dei ritardi da considerarsi ai fini dell'indennizzo rafforzato agli abbonati, riguarda ritardi al di sotto dei 60 minuti, altrimenti già soddisfatti dagli indennizzi direttamente previsti dalla normativa europea.