

Procedimento riguardante l'adozione di “Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami”, avviato con delibera n. 2/2019

SCHEMA di Analisi di Impatto della Regolazione

INDICE

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	3
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO.....	5
C.	AMBITO DI INTERVENTO	6
C.1	Dati economici.....	6
D.	OBIETTIVI GENERALI E ESPECIFICI	10
D.1	Obiettivi generali	10
D.2	Obiettivi specifici	10
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE	11
E.1	Introduzione	11
E.2	Descrizione dello status quo.....	11
E.3	Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio.....	11
E.4	Scelte dell'Autorità ed alternative esaminate	12
E.5	Misure alternative valutate	13
F.	IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA.....	14

* * *

Il presente schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema di AIR”) illustra gli effetti attesi delle misure individuate nel documento per la consultazione concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami. Lo schema di AIR accompagna una prima fase del procedimento per il quale è stata prevista una consultazione volta ad acquisire osservazioni in merito alle misure proposte.

A. CONTESTO NORMATIVO

Ai sensi dell'articolo 37 del **decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, Autorità), nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità:

"2. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

(...)

e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;

(...)

3. Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità:

(...)

g) valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze;

(...)".

Ai fini dell'oggetto della presenta analisi, inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, recante *"Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne"*, l'Autorità è l'organismo responsabile di cui all'articolo 25 del 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, ed è quindi chiamata a svolgere le seguenti funzioni:

- a) vigilare sulla corretta applicazione del regolamento ed effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al regolamento stesso, per quanto ivi previsto;
- b) istruire e valutare i reclami, presentati ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 3, lettera b), del regolamento ai fini dell'accertamento delle infrazioni degli obblighi previsti dal regolamento;
- c) accettare le violazioni delle disposizioni del regolamento ed irrogare le sanzioni previste dal decreto stesso.

L'art. 3 del d.lgs. 129/2015, prevede inoltre che:

"2. L'Autorità è altresì responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 2006/2004, relativamente alla materia disciplinata dal regolamento.

3. Per lo svolgimento delle funzioni di cui ai commi 1 e 2, l'Autorità può acquisire informazioni e documentazione dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali o da qualsiasi altro soggetto interessato e può effettuare verifiche e ispezioni presso i vettori e gli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali.

4. L'Autorità riferisce al Parlamento in ordine all'applicazione del regolamento e all'attività espletata con riferimento all'anno solare precedente nell'ambito della relazione di cui all'articolo 37, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni. Ogni volta che lo ritenga necessario, l'Autorità può avanzare al Parlamento e al Governo proposte di modifica del presente decreto, anche con riferimento alla misura delle sanzioni irrogate.

5. Ogni passeggero, dopo aver presentato un reclamo, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento, al vettore o all'operatore del terminale, trascorsi sessanta giorni dal ricevimento può inoltrare un reclamo all'Autorità per presunte infrazioni al regolamento, anche avvalendosi di strumenti telematici e di semplificazione, secondo modalità tecniche stabilite con provvedimento della medesima Autorità, adottato entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto. L'Autorità istruisce e valuta, a norma dell'articolo 4, i reclami pervenuti ai fini dell'accertamento dell'infrazione.

6. Per i servizi regolari di competenza regionale e locale i reclami possono essere inoltrati anche alle competenti strutture regionali che provvedono a trasmetterli, unitamente ad ogni elemento utile ai fini della definizione del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 4, all'Autorità con periodicità mensile.”.

Infine, l'art. 16 del d.lgs. 129/2015 prevede che:

“1. Il vettore e l'operatore del terminale che non istituiscono e non dispongono di un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi previsti dall'articolo 24 del regolamento sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.500 ad euro 25.000.

2. Il vettore e l'operatore del terminale che non notificano al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame, ovvero che non forniscono una risposta definitiva, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 300 a euro 1.500.”.

Per il settore che qui rileva, nell'ambito della definizione delle condizioni minime di qualità, la cui determinazione è in capo all'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del d.l. 201/2011, seppur limitatamente ai servizi soggetti a oneri di servizio pubblico, l'Autorità ha adottato la delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018, recante le *“Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*.

Con tale provvedimento, in merito al trattamento dei reclami, è prevista: (i) l'attivazione, da parte dell'impresa navale, di un canale di ascolto del cliente che raccolga e analizzi i reclami e i suggerimenti di miglioramento pervenuti (punto 2 della Misura 2); (ii) l'accessibilità a chiunque e la pubblicazione sui canali di informazione all'utenza dell'ente affidante e dell'impresa di navigazione, di un set minimo di informazioni¹; (iii) la pubblicazione sul proprio sito web, da parte dell'ente affidante e dell'impresa di navigazione, dei dati relativi ai reclami distinti per tipologia di disservizio (punto 1 della Misura 8, lettera g).

¹ Sono accessibili a chiunque almeno i seguenti documenti: *“il numero di reclami ricevuti dalle IN e dall'EA, catalogati per motivo di reclamo, come individuato dal “Modulo reclamo” presente sul sito dell'ART alla sezione “Sistema Telematico di acquisizione reclami (SiTe)”, con annessa le azioni adottate per risolvere i disservizi segnalati o i motivi di rigetto dei reclami non trattati. Per la catalogazione degli argomenti oggetto di reclamo le IN e l'EA tengono anche conto, per quanto pertinente, dei fattori e indicatori di qualità previsti nelle presenti Misure, nonché di ulteriori elementi di qualità introdotti nel CdS. L'EA richiede all'OT (operatore del terminale) di fornire elementi sui reclami ad esso presentati in relazione ai servizi di trasporto oggetto dei CdS di cui è titolare e li pubblica sul proprio sito web. I dati di cui alla presente lettera f) vengono pubblicati con cadenza almeno trimestrale”* (punto 10 della Misura 2, lettera f).

B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

Con il procedimento in oggetto, l'Autorità ha inteso dare attuazione, per il comparto di servizi di trasporto interessato, alle disposizioni di legge che individuano, tra le funzioni attribuite alla stessa, come illustrato nella sezione A, la determinazione del contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e delle infrastrutture di trasporto.

Il compito di definire il contenuto minimo dei diritti di cui al comma 2, lettera e) dell'articolo 37 del d.l. 201/2011 è già stato espletato dall'Autorità per i servizi ferroviari AV con la delibera n. 54/2016² e, da ultimo, per quelli connotati da oneri di servizio pubblico, con la delibera n. 106/2018 del 25 ottobre 2018, “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*”, recante - tra l'altro - un'apposita misura (Misura 9) relativa ai “*Diritti connessi al trattamento dei reclami*”.

L'Autorità svolge, ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1177/2010 (di seguito: anche Regolamento), il ruolo di organismo responsabile per la relativa attuazione.

Tale regolamento si pone l'obiettivo di garantire livelli di protezione e di assistenza equiparabili in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea e di assicurare che gli operatori economici possano svolgere la propria attività in condizioni armonizzate nel mercato interno per³:

- gli utenti dei servizi passeggeri marittimi e su vie navigabili interne (il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro), nonché dei servizi passeggeri il cui solo porto di sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, a condizione che il servizio sia effettuato da un vettore stabilito nel territorio di uno Stato membro o che offre servizi di trasporto passeggeri da o verso uno Stato membro;
- le crociere il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, ma con l'esclusione dell'applicazione di alcuni articoli⁴.

Nel Regolamento si prevede tra l'altro l'istituzione di **meccanismi per il trattamento dei reclami nonché il diritto alla presentazione dei reclami da parte dei passeggeri** (con previsione dell'obbligo per i vettori e gli operatori dei terminali di fornire una risposta entro tempistiche prestabilite), e la possibilità, per i medesimi passeggeri, di presentare un reclamo all'organismo nazionale responsabile. Tale organismo per l'Italia, per quanto illustrato nella sezione A, è l'Autorità.

L'intervento di regolazione in esame è volto, quindi, ad assicurare agli utenti la disponibilità di un **efficace sistema di trattamento dei reclami** predisposto dai gestori del servizio e dagli operatori dei terminali, al fine di rendere maggiormente effettiva la tutela dei diritti dei passeggeri.

² “*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*”. Tale provvedimento non contiene, tuttavia, misure relative al trattamento dei reclami.

³ Sono tuttavia previsti alcuni casi di esclusione dal campo di applicazione del regolamento. L'esclusione è prevista per i passeggeri che viaggiano:

- su navi autorizzate a trasportare fino a dodici passeggeri;
- su navi del cui funzionamento è responsabile un equipaggio composto da non più di tre persone o laddove la distanza complessiva del servizio passeggeri sia inferiore a 500 metri, sola andata;
- con escursioni e visite turistiche diverse dalle crociere;
- su navi senza mezzi di propulsione meccanica nonché su originali e singole riproduzioni di navi da passeggeri storiche, progettate prima del 1965, costruite principalmente con materiali originali, autorizzate a trasportare fino a trentasei passeggeri.

⁴ Articolo 16 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”), par. 2; articolo 18 (“*Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate*”), articolo 19 (“*Diritto a compensazione economica connessa al prezzo del biglietto in caso di ritardo all'arrivo*”) e articolo 20 (“*Esenzioni*”) del Regolamento.

L'applicazione di regole comuni sotto il profilo della tutela del passeggero, anche sotto il solo profilo del trattamento dei reclami, concorre allo sviluppo del mercato sulla base di un corretto confronto concorrenziale, proprio perché assegna un sistema di regole comuni agli operatori del settore.

Lo schema di atto di regolazione posto in consultazione prevede disposizioni che si applicano - nei limiti precisati dalle misure oggetto di analisi - ai servizi che interessano porti d'imbarco o di sbarco situati in territorio italiano.

C. AMBITO DI INTERVENTO

L'intervento di regolazione riguarda i servizi di trasporto marittimo e per vie navigabili interne di passeggeri. Relativamente a questo mercato nel 2017 i porti italiani hanno registrato 74,1 milioni di movimenti di passeggeri (imbarchi più sbarchi), con un aumento del +3,2% rispetto al 2016; di questi, ben 69,5 milioni di movimenti sono riferibili alla navigazione di cabotaggio⁵. Il settore crocieristico ha totalizzato quasi 10 milioni di movimenti⁶.

C.1 Dati economici

Allo scopo di acquisire informazioni utili a caratterizzare l'ambito di intervento, in data 28/01/2019, ai sensi dell'art. 37 comma 3 lettera *d*) del d.l. 201/2011, si è proceduto ad una rilevazione mirata a raccogliere elementi informativi utili per le successive valutazioni. L'indagine è stata indirizzata nei confronti di n. 34 compagnie marittime di navigazione.

Oltre ad ottenere alcuni dati economici e produttivi del servizio, l'indagine era incentrata sul tema della gestione dei reclami. Sulla base dei dati pervenuti alla data del 05/04/2019⁷, e riguardanti un campione di 19 imprese di navigazione, è stato possibile ottenere un set informativo utile per le finalità del presente schema di analisi di impatto della regolazione: il campione, che corrisponde a circa il 60% delle imprese destinatarie della richiesta di informazioni, rappresenta infatti circa il 50% del totale dei passeggeri che transitano nei porti italiani del 2017.

La tabella 1 riporta un quadro sintetico del campione interessato.

Tabella 1 – Dati caratteristici delle imprese di navigazione appartenenti al campione [fonte: sondaggio ART].

Dato relativo all'anno 2017	Valore
Fatturato complessivo [€]	620.653.667
Diritti di imbarco [€]	46.393197
Importo totale di rimborsi/indennizzi [€]	523.705
Passeggeri trasportati	29.762.673
Autovetture trasportate	3.921.098
Reclami ricevuti	4.066
Tempo medio di evasione dei reclami [giorni]	9
Tempo massimo impiegato per l'evasione dei reclami [media giorni]	42
Intervallo del tempo impiegato ad evadere i reclami [giorni]	1÷219

⁵ Fonte: MIT, *Conto Nazionale delle infrastrutture e dei trasporti – Trasporto merci e passeggeri: Tab. VI.2.5.2 e Tab. VI.2.5.3.*

⁶ Fonte: Assoporti.

⁷ Hanno risposto 19 compagnie di navigazione.

In esito all'analisi effettuata, è possibile rilevare quanto illustrato nelle figure seguenti ove, con riferimento all'anno 2017 si riportano, rispettivamente, il valore del fatturato delle imprese del campione (figura 1), la domanda da esse soddisfatta (figura 2), nonché il numero di reclami ricevuti rapportato ai passeggeri trasportati (figura 3).

Figura 1 – Fatturato 2017 delle compagnie di navigazione del campione.

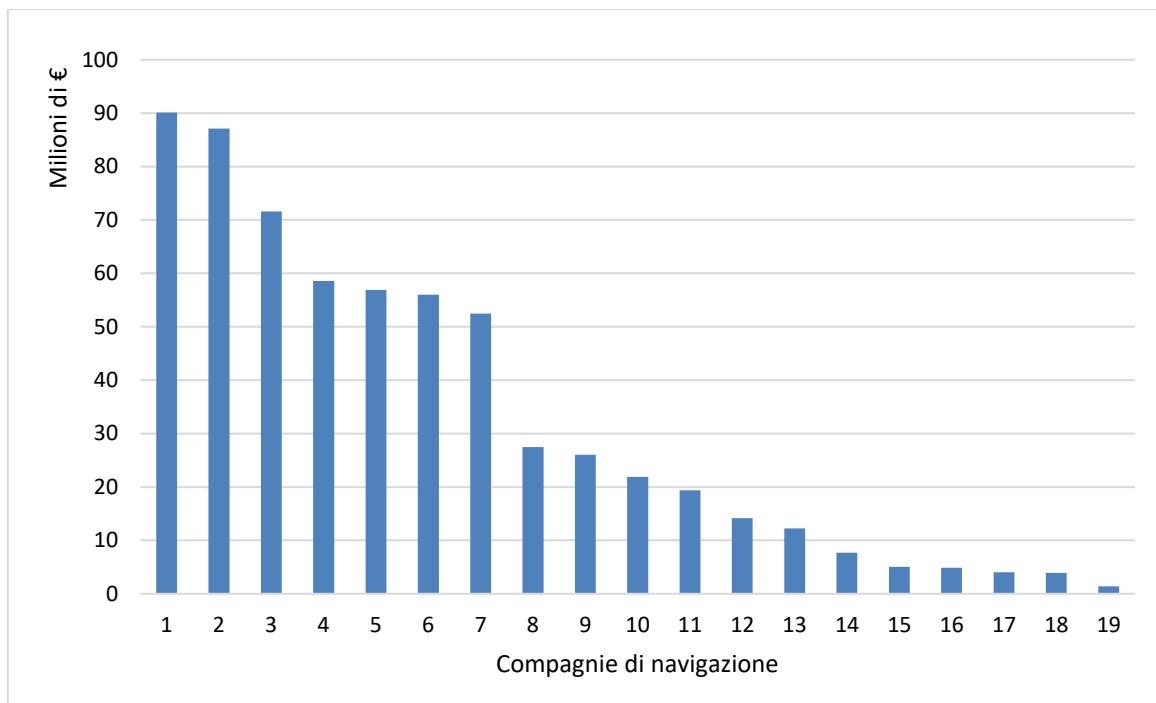


Figura 2 – Traffico 2017 di passeggeri e autovetture delle compagnie di navigazione del campione.

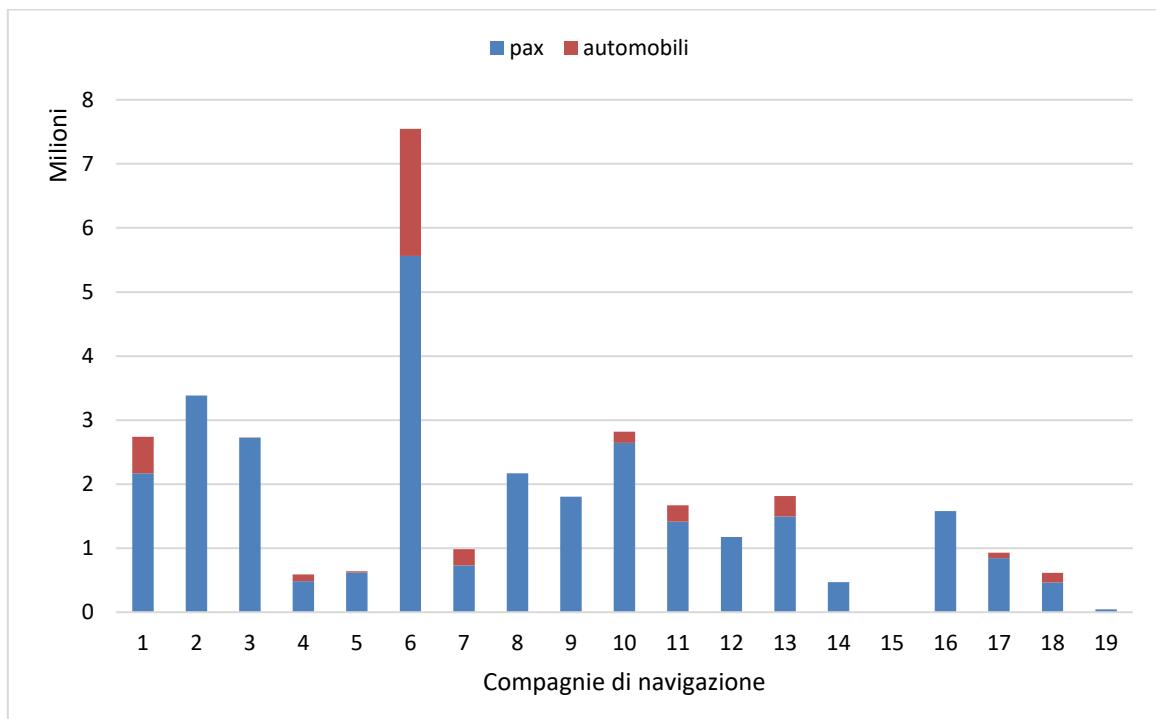
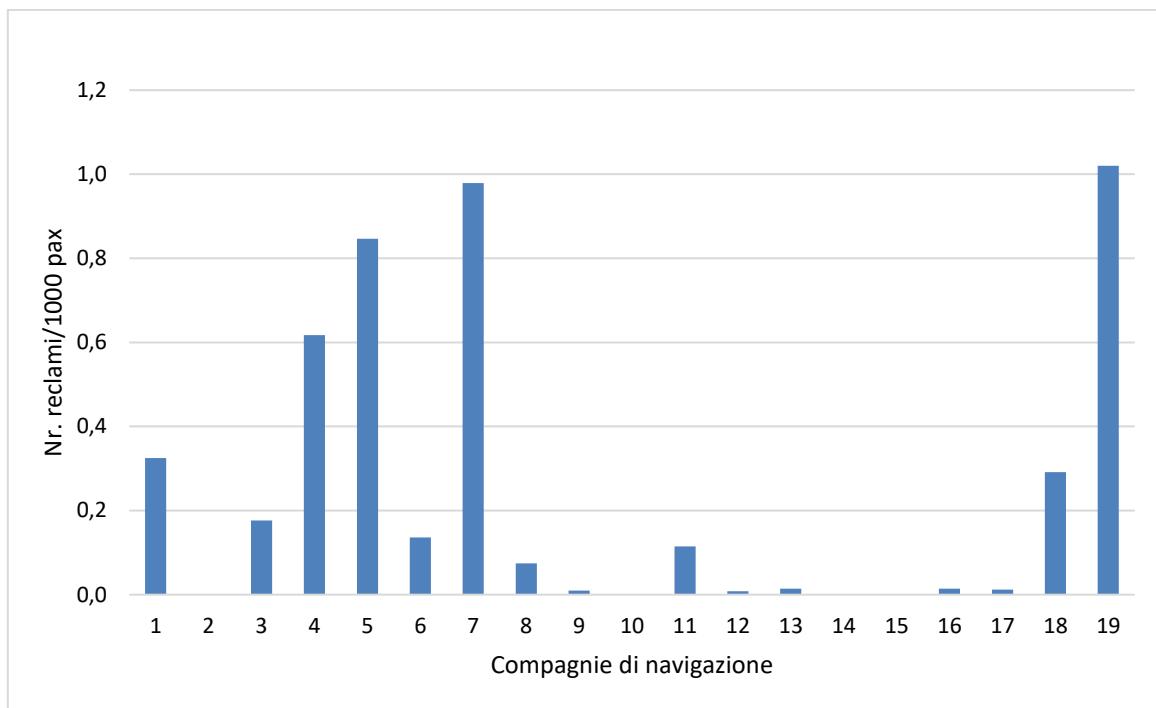


Figura 3 – Numero di reclami/1000 pax ricevuti nel 2017 dalle compagnie di navigazione del campione.



È interessante evidenziare che il rapporto tra numero di reclami ricevuti e numero di passeggeri trasportati vale appena lo 0,14 per mille, segno che i sistemi di trattamento dei reclami degli utenti potrebbero non essere pienamente efficaci oppure di non facile fruizione da parte degli utenti che hanno subito un eventuale disservizio.

La percentuale dei rimborsi/indennizzi erogati rispetto al fatturato complessivo delle Imprese marittime che esercitano trasporto passeggeri internazionale e/o a media e lunga percorrenza rispondenti del campione è pari allo 0,074%.

La tabella seguente riporta le risposte al questionario più significative per il tema in esame.

Tabella 2 – Risposte al questionario in tema di reclami fornite dalle imprese appartenenti al campione (in rosso sono evidenziate le risposte che potrebbero segnalare criticità) [fonte: sondaggio ART].

Quesito del monitoraggio	RISPOSTE		
	SI	NO	n.d.
È disponibile un Regolamento recante la procedura d'inoltro dei reclami?	18	1	0
Indicare dove è disponibile tale Regolamento interno:			
- sul sito internet della società	14	2	3
- nelle condizioni generali di trasporto	13	4	2
- nella carta dei servizi (ove prevista)	9	9	1
- a bordo delle navi	15	3	1
- presso i terminali portuali	16	3	0
Oltre che in italiano, le informazioni sulla presentazione del reclamo sono disponibili almeno in inglese?	15	2	2

Indicare quali tra le seguenti modalità è utilizzabile per inviare il reclamo:			
- modulo/form online sul sito internet della società	17	2	0
- email	17	1	1
- presso la biglietteria	8	10	1
- tramite il servizio assistenza clienti	12	6	1
- posta cartacea	15	3	1
È disponibile un modulo predefinito da compilare per il reclamo?	13	5	1
Nella procedura viene specificato che il reclamo va presentato entro 60 gg dalla data di inizio del viaggio?	9	9	1
Nella procedura sono specificati gli elementi minimi obbligatori da inserire nel reclamo?	17	1	1
Indicare quali requisiti particolari occorrono per effettuare il reclamo:			
- possesso del biglietto di viaggio	10	1	8
- che sia trascorso un certo tempo dalla data del viaggio	1	10	8
Viene rilasciata una ricevuta per comprovare la data di ricezione del reclamo?	11	7	1
- se sì, tale ricevuta contiene data e nr. identificativo del reclamo?	8	1	9
Esiste un Regolamento interno che stabilisce dei contenuti minimi per la risposta ad un reclamo?	6	12	1
Indicare quali tra i seguenti dati sono contenuti nella risposta ad un reclamo:			
- riferimento al reclamo scritto (numero e data)	15	3	1
- persona di contatto per eventuali chiarimenti	14	4	1
- esito del reclamo (accolto o respinto), in relazione ai fatti accertati	17	1	1
- descrizione delle misure attuate per risolvere il disservizio segnalato	15	2	2
- indicazione della tempistica prevista per la risoluzione di un disservizio segnalato e non ancora risolto	10	6	3
- informazioni relative all'indennizzo/rimborso spettante (o le cause di esclusione dallo stesso)	16	2	1
- rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta	9	9	1
Oltre che in italiano, è possibile presentare un reclamo e ottenere la risposta almeno in inglese?	17	0	2
La società è dotata di meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie?	5	11	3
Il tempo di archiviazione delle pratiche relative ai reclami è pari o superiore ad almeno 2 anni?	10	5	4
Indicare gli elementi del reclamo che vengono mantenuti in archivio:			
- numero identificativo del reclamo	9	9	1
- tipologia di reclamo	10	8	1
- dati identificativi del reclamante	14	4	1
- data di invio della risposta fornita al reclamante	13	5	1
- ammontare dell'indennizzo/rimborso	14	4	1

Dall'analisi effettuata, emerge una situazione che presenta aspetti positivi ed altri più critici.

Da un lato, la quasi totalità delle imprese si è effettivamente dotata di un regolamento per il trattamento dei reclami, disponibile sul sito internet dell'impresa e nell'ambito delle condizioni generali di trasporto. La

redazione dei reclami in lingua inglese risulta possibile nella larga maggioranza dei casi. Inoltre, sono state dichiarate almeno 5 modalità per la presentazione dei reclami (*online*, email, tramite biglietteria o centri assistenza e invio cartaceo).

Dall'altro lato, tuttavia, si segnalano i seguenti aspetti critici:

- la gestione dei reclami appare poco robusta: nel 50% dei casi circa, i reclami vengono archiviati senza un numero identificativo né una classificazione, i tempi di conservazione dei dati archiviati sono spesso esigui;
- poca trasparenza in merito ai diritti dei passeggeri, come risulterebbe dalla limitata presenza dell'indicazione circa la tempistica per la presentazione dei reclami (9 casi su 19), nonché dall'assenza di indicazioni circa gli ulteriori rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta (ancora 9 casi su 19);
- assenza di possibili rimedi extragiudiziali per la risoluzione delle controversie (es.: camere di conciliazione, sistemi ADR, ufficio transattivo), presenti solo in 5 casi su 19;
- con specifico riferimento ai terminalisti portuali, a cui sono state indirizzate analoghe richieste di informazioni, coloro che hanno risposto risultano intrattenere interlocuzioni in merito a reclami prevalentemente con le compagnie di navigazione che richiedono l'utilizzo delle infrastrutture di terra e la fornitura di servizi connessi alle esigenze dell'operatività delle navi, e, con riferimento ai diritti dei passeggeri, privilegiano l'individuazione nelle compagnie stesse dell'interfaccia diretta del passeggero.

D. OBIETTIVI GENERALI E ESPECIFICI

D.1 *Obiettivi generali*

Lo schema di atto di regolazione si pone l'obiettivo di definire specifiche misure concernenti i diritti connessi al trattamento dei reclami, stimolando i gestori del servizio e gli operatori dei terminali a dotarsi di un “meccanismo di trattamento dei reclami”, la cui principale caratteristica dovrà essere l’accessibilità (dal punto di vista della conoscibilità dello stesso, della trasparenza delle procedure di reclamo, nonché della disponibilità di una pluralità di canali per l’invio dei reclami da parte degli utenti).

D.2 *Obiettivi specifici*

Le scelte effettuate per la definizione dello schema atto di regolazione oggetto di analisi sono orientate al raggiungimento di una migliore accessibilità del sistema di trattamento reclami, al fine di ottenere:

- a) piena conoscibilità delle procedure di presentazione e trattamento dei reclami (disponibilità del modulo di reclamo, informazioni sui canali per l’invio, sui termini di presentazione e di risposta, rimedi attivabili dall’utente), assicurata tramite l’utilizzo di più mezzi per la diffusione delle relative informazioni (e.g. condizioni di trasporto, sezione accessibile dalla *home page* del sito web dell’impresa);
- b) fornitura di più di un canale, accessibile con facilità dagli utenti (anche tenendo conto delle persone con disabilità), per l’invio dei reclami;
- c) possibilità di utilizzare almeno anche la lingua inglese, oltre all’Italiano, per la presentazione dei reclami, e di ottenere la risposta nella medesima lingua.

E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

E.1 Introduzione

La presente sezione dello schema di AIR analizza lo *status quo* e diverse opzioni regolatorie:

- Opzione zero: mantenimento dello *status quo*, senza alcun intervento dell'Autorità;
- Opzione 1: regolazione proposta;
- Altre opzioni: misure alternative (di impatto più lieve e di impatto più incisivo).

E.2 Descrizione dello status quo

Il regolamento (UE) n. 1177/2010 prevede, al considerando (22) che *"i passeggeri dovrebbero essere in grado di esercitare i propri diritti mediante procedure di reclamo appropriate e accessibili applicate dai vettori e dagli operatori dei terminali entro le rispettive aree di competenza"* e che *"i vettori e gli operatori dei terminali dovrebbero rispondere ai reclami dei passeggeri entro un termine stabilito, tenendo presente che la mancata risposta ad un reclamo potrebbe essere fatta valere contro di loro"*.

Inoltre, l'articolo 24 del medesimo regolamento prevede che:

"1. i vettori e gli operatori dei terminali istituiscono o dispongono di un meccanismo accessibile per il trattamento dei reclami in ordine ai diritti e agli obblighi contemplati dal presente regolamento.

2. Qualora un passeggero che rientra nell'ambito del presente regolamento desideri presentare un reclamo al vettore o all'operatore del terminale, lo trasmette entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio. Entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore o l'operatore del terminale notifica al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame. Il tempo necessario per rispondere definitivamente non supera i due mesi dal ricevimento di un reclamo".

Pertanto, attualmente, come previsto dal regolamento (UE) n. 1177/2010, i vettori e gli operatori di terminali devono essere dotati di sistemi di gestione dei reclami, ma non risultando declinate le modalità da adottare per rendere accessibili suddetti sistemi né le loro caratteristiche, ne consegue un sistema poco efficace nella tutela dei diritti degli utenti dei servizi.

E.3 Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio

I soggetti destinatari dell'intervento regolatorio in esame sono:

- il gestore del servizio, ovverosia una persona fisica o giuridica, diversa da un operatore turistico, un agente di viaggio o un venditore di biglietti, che offre servizi di trasporto passeggeri marittimo o per vie navigabili o crociere al pubblico;
- l'operatore di terminale, ovverosia un organismo pubblico o privato responsabile dell'amministrazione e della gestione di un terminale portuale (un terminale in un porto dotato di strutture quali banchi di accettazione, biglietteria o sale di ritrovo e personale per l'imbarco o lo sbarco di passeggeri che viaggiano con servizi passeggeri o in crociera).

E.4 Scelte dell'Autorità ed alternative esaminate

L'Autorità è pervenuta ad alcune scelte regolatorie poste in consultazione, che rispondono ai seguenti principi:

A. Accessibilità delle procedure di reclamo

Nella Misura 3, al punto 1, si stabiliscono le **caratteristiche minime che devono avere i meccanismi di trattamento dei reclami**, affinché possano essere di facile accesso ed utilizzo, quali: disponibilità di una pluralità di canali per l'inoltro dei reclami, disponibilità di un modulo di reclamo, anche in modalità stampabile, che deve essere conforme al fac-simile allegato alle Misure; garanzia della possibilità dell'utilizzo per la presentazione dei reclami della lingua inglese, oltre all'italiano, ricevendo in tal caso la risposta nella medesima lingua.

Al punto 2 della Misura 3 viene fatta salva la possibilità per l'utente di presentare il reclamo senza utilizzare il modulo, purché il suddetto reclamo contenga alcuni contenuti minimi.

Sono stabilite, inoltre, al punto 3, le **informazioni da fornire agli utenti**: sui canali e sulle lingue utilizzabili per la presentazione del reclamo, sulla disponibilità del modulo di reclamo, nonché sui termini massimi e sui rimedi attivabili in caso di risposta non soddisfacente e sugli indennizzi automatici previsti (di cui alla Misura 5).

Il punto 4 precisa le **modalità** con cui tali informazioni sono rese disponibili all'utenza, mentre il punto 5 definisce le modalità di calcolo dei termini per presentazione e la trattazione dello stesso.

Il punto 6 della Misura 3 stabilisce infine che l'informazione circa il gestore del servizio a cui effettuare un reclamo debba essere chiaramente riportata sul **biglietto**, qualora il contratto di trasporto sia stato concluso tramite un soggetto diverso.

B. Trasparenza nella trattazione del reclamo e indennizzi

Nella Misura 4 sono elencati i **requisiti di motivazione della risposta**, ed in particolare l'esplicitazione dell'accoglimento (o respingimento) del reclamo in relazione ai fatti e alle disposizioni rilevanti, della possibilità di accedere ad un indennizzo, delle misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e dei rimedi attivabili in caso di risposta non soddisfacente.

La Misura 5 introduce indennizzi automatici legati al ritardo nella risposta al reclamo o all'omissione della stessa, indicando altresì i casi in cui l'indennizzo non è dovuto.

La misura degli indennizzi è parametrata al prezzo complessivo del biglietto.

La Misura 6 prevede che, nell'ambito del meccanismo per il trattamento dei reclami, gli stessi debbano essere registrati, con specificazione dei riferimenti identificativi dell'utente e del viaggio, della data di ricevimento del reclamo, dei motivi di reclamo nonché della risposta motivata allo stesso, con la relativa data di invio. La medesima misura prevede altresì, al punto 2, in capo ai gestori dei servizi ed agli operatori dei terminali, un obbligo di conservazione dei dati inerenti al reclamo per un periodo di tempo congruo anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità nell'esercizio dei compiti istituzionali della stessa in materia di tutela dei diritti degli utenti.

Infine, la Misura 7 prevede, al punto 1, che i gestori del servizio e gli operatori dei terminali, in adempimento della misura 3.4 lett. a), sono tenuti ad apportare le necessarie modifiche al proprio sito *web* entro un mese dalla data di entrata in vigore del provvedimento in oggetto, e, al punto 3, che gli stessi soggetti, entro il termine di quarantacinque giorni, decorrente dalla medesima data, devono comunicare all'Autorità – per la pubblicazione sul sito *web* istituzionale – il *link* alla sezione “*Reclami*” accessibile dall’*home page* aziendale.

Fatto salvo quanto appena illustrato, i gestori del servizio e gli operatori dei terminali sono tenuti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, ad ottemperare alle misure oggetto dello stesso adeguando le proprie condizioni generali di trasporto e la carta dei servizi ove ne sia prevista l'adozione (Misura 5, punto 2).

E.5 Misure alternative valutate

Le Misure adottate dall'Autorità sono state individuate quali preferite rispetto ai seguenti scenari alternativi:

- definizione di **Linee guida** per l'adozione da parte delle imprese di un codice di condotta volontaria (opzione ad impatto minimo);
- adozione di un **sistema di indennizzo non automatico** ma su istanza di parte indirizzata all'Autorità che determina l'entità dell'indennizzo in base alla fattispecie e nei limiti di soglie predeterminate (opzione ad impatto elevato):
 - nel caso di omessa risposta al reclamo da parte della compagnia di navigazione entro i 60 gg regolamentari: riconoscimento di un indennizzo fino all'intero importo del biglietto;
 - nel caso di risposta insoddisfacente al reclamo: se a seguito di istruttoria l'Autorità riconosce fondata la dogianza, riconoscimento di un indennizzo fino al 50% dell'importo del biglietto.

Si consideri che dal monitoraggio è emerso che il tempo massimo di evasione dei reclami è stato di 219 giorni contro una media generale di 9 giorni; ancora, il nr. dei reclami annui ricevuti dalle compagnie varia tra qualche decina e alcune centinaia (nessuna compagnia ha dichiarato più di 1.000 reclami/anno).

A fronte della situazione sinteticamente sopra descritta, è apparso che la prima opzione, che ricorre in altri settori regolamentati⁸, non sarebbe risultata idonea a incentivare adeguatamente i soggetti destinatari ad adottare uno strumento efficace ed efficiente di gestione dei reclami.

La seconda opzione, benché molto incentivante per gli operatori interessati, avrebbe comportato un onere consistente per il sistema nel suo complesso, inclusa l'Autorità, anche se potrebbe rappresentare una soluzione ove persistessero le anomalie registrate.

In conclusione, in tema di indennizzi l'Autorità ha optato per un sistema automatico di indennizzi che preveda, in caso di ritardo nella risposta rispetto ai termini previsti dal Regolamento, l'erogazione fino ad un massimo del 25% dell'importo del biglietto, in caso di omessa risposta.

⁸ Per gli intermediari finanziari, il riferimento è alle linee guida emanate dalla Banca d'Italia nel 2016.
https://www.bancaditalia.it/media/banca-per-immagini/20160318_Reclami.pdf

F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

In considerazione delle valutazioni svolte, le misure poste in consultazione rappresentano l'opzione regolatoria preferita, in quanto individuano, ad una prima analisi qualitativa, il migliore equilibrio tra oneri e benefici incrementali.

La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico riportato nella Tabella 3, in cui sono riportati i costi e i benefici attesi.

Nel caso specifico, i benefici previsti dall'attuazione delle misure sono:

- i. **accessibilità** (relativamente ai canali di comunicazione del reclamo, alle lingue utilizzabili, alle tempistiche e ai rimedi, nonché alla disponibilità di queste informazioni);
- ii. **trasparenza** (relativamente al contenuto delle risposte e alle informazioni da comunicare all'Autorità per la pubblicazione sul proprio sito *web*).

Il contributo fornito dalle Misure a ciascuno di questi *driver* è indicato soltanto in maniera dicotomica (assente/presente) mediante un segno di spunta.

Per quanto riguarda gli oneri incrementali, bisogna distinguere tra “obblighi di contenuto” ed “obblighi di informazione”.

Gli obblighi di contenuto sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese e/o Amministrazioni che una norma richiede di compiere o evitare, per la tutela dell'interesse pubblico.

Gli oneri per adempiere agli obblighi di contenuto delle presenti misure comprendono:

- adeguamento di procedure, regolamenti, schemi di contratto, ecc.;
- controllo e monitoraggio delle attività richieste e/o imposte;
- oneri di adempimento, ovvero altri costi sostenuti per adeguarsi alla regolazione.

Gli obblighi di informazione, invece, sono correlati al reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Gli oneri per soddisfare gli obblighi di informazione sono quindi di due tipi:

- gestione dei dati, legati alla raccolta ed elaborazione delle informazioni da inviare successivamente alla Pubblica Amministrazione e rispettivamente oneri in capo al soggetto ricevente per la loro gestione;
- oneri amministrativi, ovvero i costi correlati alla fornitura e scambio di informazioni con la Pubblica Amministrazione o altri soggetti terzi.

Nella tabella che segue, l'impatto fornito dalle Misure su ciascuna di queste determinanti è riscontrato unicamente a livello qualitativo, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a 5 (impatto massimo).

Gli oneri incrementali rispetto allo *status quo* vengono valutati in relazione ai seguenti attori:

- gestore di servizi (GS);
- operatore di terminale (OT);
- Autorità di regolazione dei trasporti (ART).

Tabella 3: Impatto delle misure di regolazione

Misure	BENEFICI			ONERI INCREMENTALI rispetto allo <i>status quo</i>				
				Obblighi di contenuto			Obblighi di informazione	
	Accessibilità	Trasparenza	Attori	Adeguamento procedure, regolamenti, contratti	Controllo e monitoraggio	Oneri di adempimento	Gestione dei dati	Oneri amministrativi
3 – Accessibilità delle procedure di reclamo			GS					
4 – Requisiti di motivazione della risposta			GS					
5 – Indennizzi			GS					
6 – Registrazione dei reclami e conservazione dei dati			GS					
7 – Disposizioni finali			GS	-	-	-		
				-	-	-		
				-		-		

Il Dirigente dell'Ufficio Affari economici

F.to Cinzia Rovesti