

Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 2/2019 – Definizione del documento “*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*”

RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

SOMMARIO

| | |
|--|-----------|
| 1. PROCEDIMENTO..... | 2 |
| 1.1 Quadro di contesto | 2 |
| 1.2 Il procedimento avviato con delibera n. 2/2019 | 3 |
| 2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE..... | 4 |
| 2.1 Osservazioni di carattere generale, oggetto e ambito di applicazione (Misura 1), definizioni (Misura 2) | 5 |
| 2.1.1 Contenuti del Documento | 5 |
| 2.1.2 Sintesi delle osservazioni di carattere generale e alle Misure 1 e 2 | 5 |
| 2.1.3 Valutazioni..... | 5 |
| 2.2 Misura 3 – Accessibilità delle procedure di reclamo..... | 6 |
| 2.2.1 Contenuti del Documento | 6 |
| 2.2.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3 | 7 |
| 2.2.3 Valutazioni..... | 9 |
| 2.3 Misura 4 – Requisiti di motivazione della risposta | 14 |
| 2.3.1 Contenuti del Documento | 14 |
| 2.3.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4 | 14 |
| 2.3.3 Valutazioni..... | 15 |
| 2.4 Misura 5 – Indennizzi..... | 16 |
| 2.4.1 Contenuti del Documento | 16 |
| 2.4.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5 | 16 |
| 2.4.3 Valutazioni..... | 17 |
| 2.5 Misura 6 – Registrazione dei reclami e conservazione dei dati | 19 |
| 2.5.1 Contenuti del Documento | 19 |
| 2.5.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 6 | 19 |
| 2.5.3 Valutazioni..... | 19 |
| 2.6 Misura 7 – Disposizioni finali | 20 |
| 2.6.1 Contenuti del Documento | 20 |
| 2.6.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 7 | 21 |
| 2.6.3 Valutazioni..... | 21 |
| 2.7 Conclusioni | 22 |

1. PROCEDIMENTO

1.1 Quadro di contesto

L'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), prevede, al comma 2, lettera e) che la stessa provveda «*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».

A tale ultimo proposito, l'articolo 8 (“*Contenuto delle carte di servizio*”) del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, prevede che “[*I*]e carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura”, ribadendo al riguardo la competenza delle Autorità indipendenti di regolazione in ordine alla definizione dei suddetti diritti.

Pare opportuno evidenziare che l'articolo 37, comma 3, lettera g) del d.l. 201/2011, inoltre, prevede che l'Autorità «*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*», e, ai sensi del decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129 (“*Disciplina sanzionatoria per le 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*”), svolge le funzioni di Organismo nazionale responsabile dell'applicazione 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: Regolamento), tra cui l'accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento stesso e l'irrogazione delle relative sanzioni.

In esito alle attività connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità, e segnatamente - tra l'altro - dall'analisi di reclami e segnalazioni di utenti, loro associazioni e comitati rappresentativi, sono in particolare emerse alcune criticità relativamente all'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti ai suddetti utenti dalla vigente normativa, criticità che presentano una significativa rilevanza per quanto attiene al trattamento dei reclami.

1.2 Il procedimento avviato con delibera dell'Autorità n. 2/2019

Nell'illustrato contesto, con delibera n. 2/2019 del 17 gennaio 2019, l'Autorità ha avviato un procedimento per la definizione delle 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, fissando alla data del 31 luglio 2019 il termine di conclusione del procedimento.

Successivamente, nell'ambito dell'avviato procedimento, con delibera n. 47/2019 del 18 aprile 2019, è stato posto in consultazione pubblica lo schema di atto di regolazione recante “*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*”, fissando alla data del 31 maggio 2019 il termine per l'invio di osservazioni ed eventuali proposte e al 5 giugno 2019 un'audizione pubblica innanzi all'Autorità per l'illustrazione di tali contributi.

In data 20 maggio 2019, con nota prot. ART 5220/2019, l'associazione di categoria Assarmatori ha trasmesso una richiesta di proroga dei termini della consultazione, motivata, in particolare, dalla “*complessità dell'argomento*”, nonché dalle “*varie peculiarità*” dei soggetti rappresentati.

Tenuto conto della rilevanza delle finalità sottese alle procedure di consultazione, ed altresì che l'associazione di categoria sottoscrittrice dell'istanza di proroga rappresenta soggetti sui quali sono destinate a produrre impatto le misure dell'atto di regolazione, l'Autorità, con delibera n. 61/2019 del 23 maggio 2019, ha ritenuto di differire al 14 giugno 2019 il termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte dei soggetti interessati e al 18 giugno 2019 la data della prevista audizione innanzi all'Autorità. Il termine per la conclusione del procedimento è stato conseguentemente prorogato al 2 agosto 2019.

Alla consultazione hanno partecipato quattro soggetti che hanno inviato i contributi di cui si darà conto nei successivi paragrafi (le osservazioni pervenute sono state pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità).

Alla prevista audizione hanno chiesto di partecipare, per la relativa illustrazione, due dei soggetti che hanno inviato gli indicati contributi scritti.

2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

L'allegato A alla delibera n. 47/2019 reca, come accennato in premessa, lo schema dell'atto di regolazione sottoposto a consultazione, predisposto in considerazione degli esiti dell'attività di analisi propedeuticamente svolta dagli Uffici ed esposta nel dettaglio nella relazione illustrativa contestualmente pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Detta relazione illustrativa, agli atti del fascicolo del procedimento, reca l'illustrazione degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* delle misure proposte.

La consultazione ha visto la partecipazione di rappresentanti dei soggetti destinatari delle Misure dell'atto di regolazione – una compagnia di navigazione, due associazioni di categoria, una camera di commercio, industria e artigianato. Complessivamente hanno partecipato alla consultazione i soggetti indicati in Tabella 1, che segue.

Tabella 1 - Soggetti intervenuti nella consultazione

| Soggetto | Note | Tipologia |
|------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Assarmatori | Contributo | Associazione imprese |
| Camera di commercio di Prato | Contributo | Camera di commercio |
| Confitarma | Contributo e audizione | Associazione imprese |
| Forship SpA (Forship) | Contributo e audizione | Compagnia di navigazione |

Nel prosieguo si darà conto, sinteticamente, dei contributi forniti dai soggetti interessati in merito ai contenuti del documento posto in consultazione (nel seguito anche il "Documento") e delle relative valutazioni. Per quel che concerne la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché della *ratio* sottesa alle scelte regolatorie effettuate nel Documento, laddove non siano intervenute modifiche in esito alla procedura di consultazione, si rinvia alla relazione illustrativa sopra indicata.

2.1 Osservazioni di carattere generale, oggetto e ambito di applicazione (Misura 1), definizioni (Misura 2)

2.1.1 Contenuti del Documento

L'atto posto in consultazione definisce, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2012, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, 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 specifico riguardo al trattamento dei reclami.

Nella **Misura 1**, l'oggetto e l'ambito di applicazione del provvedimento sono stati delineati facendo riferimento alle pertinenti disposizioni normative nazionali e supranazionali.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo di applicazione delle misure proposte, esso riguarda sia i servizi a mercato che quelli soggetti a oneri di servizio pubblico. Pur in assenza, allo stato, di reclami pervenuti all'Autorità con riguardo alle vie navigabili interne e in presenza di un numero trascurabile di reclami e segnalazioni relativi alle crociere, non si è ritenuto di escludere tali servizi dall'ambito di applicazione delle Misure.

Dal punto di vista, invece, dei soggetti tenuti alla relativa applicazione, si è fatto riferimento alle norme in tema di trattamento dei reclami e in particolare, tra l'altro, all'articolo 24 del Regolamento, il quale prevede che i vettori e gli operatori dei terminali siano tenuti ad istituire o disporre di *"un meccanismo accessibile per il trattamento dei reclami in ordine ai diritti e agli obblighi contemplati dal presente regolamento"*, nonché ad acquisire i reclami presentati dagli utenti e a fornire una risposta nei termini di cui al medesimo articolo 24, paragrafo 2.

La **Misura 2** esplicita le sole definizioni che, non rinvenibili nel richiamato Regolamento, appaiono comunque indispensabili ai fini dell'applicazione del provvedimento in esame.

2.1.2 Sintesi delle osservazioni di carattere generale e delle osservazioni alle Misure 1 e 2

Dai contributi ricevuti in fase di consultazione è emersa, in particolare da parte di Forship S.p.A. (Forship) una generale condivisione delle finalità dell'atto posto in consultazione.

Non sono pervenute osservazioni specifiche sull'oggetto e ambito di applicazione, né sulle definizioni.

Si rileva tuttavia, come verrà meglio dettagliato nel prosieguo, che alcuni *stakeholders*, in particolare Assarmatori e Confitarma, hanno sollevato, con riguardo a specifiche misure, osservazioni relative al fondamento del potere esercitato dall'Autorità nella definizione delle stesse.

2.1.3 Valutazioni

In assenza di osservazioni specifiche sull'oggetto e sull'ambito di applicazione del provvedimento, nonché sulle definizioni, si ritiene di confermare le **Misure 1 e 2** poste in consultazione.

Fatto salvo quanto si dirà nello specifico nel prosieguo della trattazione, si anticipa che in linea di principio si ritengono da respingere le osservazioni basate sull'affermazione della presunta inesistenza di un fondamento normativo nella disciplina vigente. In proposito, giova infatti rammentare sin da subito, in termini generali, che la norma istitutiva dell'Autorità, richiamata in premessa, conferisce alla stessa il potere di 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» (articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011).

Nel settore ferroviario l'Autorità ha esercitato i poteri di cui al citato articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011 in relazione ai servizi ad Alta Velocità, con la delibera n. 54/2016 dell'11 maggio 2016, recante "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" e in relazione ai servizi OSP con la delibera n. 106/2018 del 25 ottobre 2018, recante "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".

L'esercizio di detto potere è già stato vagliato dal Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, il quale nella sentenza 9 novembre 2017, n. 1181, ha statuito che tale potere si estende a tutte le tipologie di servizi di trasporto, siano essi a mercato o soggetti ad oneri di servizio pubblico.

2.2 Misura 3 – Accessibilità delle procedure di reclamo

2.2.1 Contenuti del Documento

La Misura 3 declina il contenuto minimo dei diritti connessi al trattamento dei reclami per quanto attiene all'accessibilità delle procedure, a partire da modalità di invio facilmente individuabili e semplici, attraverso una pluralità di canali, utilizzabili anche dagli utenti non fruitori di internet.

Più specificamente:

- la **Misura 3.1** fornisce indicazioni per garantire la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso e utilizzo, sia relativamente alle lingue nelle quali può essere presentato il reclamo (e deve essere ottenuta la conseguente risposta) che ai canali utilizzabili per il relativo inoltro (sia per via telematica che cartacea), prevedendo altresì la disponibilità di un apposito modulo per il reclamo di prima istanza, in modalità anche stampabile. A tal fine sono stati allegati al documento di consultazione due fac-simile di modulo, uno per i reclami rivolti al gestore dei servizi e uno per i reclami rivolti all'operatore del terminale. Viene tra l'altro riportata una classificazione predefinita dei motivi di reclamo per agevolare l'utente nella presentazione delle doglianze relative ai propri diritti e le imprese nella classificazione dei reclami anche ai fini di monitoraggio;
- la **Misura 3.2** prevede comunque che, a prescindere dall'utilizzazione del modulo, il reclamo possa essere presentato in forma libera e che i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali siano tenuti a trattare i reclami che contengono alcuni elementi minimi, idonei ad individuare l'utente, il disservizio subito e il viaggio nel quale tale disservizio si è verificato;
- la **Misura 3.3** mira a garantire l'informazione agli utenti sui canali disponibili per la presentazione dei reclami, sulle lingue utilizzabili, sulla disponibilità di un modulo e sulle modalità per reperirlo, sui termini entro cui, rispettivamente, il reclamo deve essere trasmesso dall'utente e la risposta deve essere resa dal gestore del servizio o dall'operatore del terminale, sui rimedi attivabili dall'utente in caso di omessa risposta (ferma restando la possibilità, per l'utente, di esperire le azioni giudiziarie previste dall'ordinamento), nonché dell'indennizzo automatico spettante nei casi di cui alla Misura 5;

- la **Misura 3.4** ha lo scopo di rendere disponibili le informazioni di cui alla Misura 3.3 tramite una sezione “*Reclami*” accessibile: a) da un link posto nell’*home page* del sito *web* aziendale; b) all’interno delle condizioni generali di trasporto del vettore; c) nelle carte dei servizi, ove ne sia prevista l’adozione; d) nelle locandine affisse sulle navi, nei porti e presso i terminali portuali; detta sezione è uniformemente denominata ai fini di standardizzazione e immediata individuazione da parte dell’utente;
- la **Misura 3.5** stabilisce, a seconda delle modalità di invio del reclamo, l’individuazione del giorno, rispettivamente, di trasmissione e ricezione;
- la **Misura 3.6** ha lo scopo di tutelare gli utenti ove si relazionino con soggetti differenti rispetto al vettore o all’operatore del terminale; laddove vi siano intermediari (venditori di biglietti, agenti di viaggio, operatori turistici), le informazioni che con la Misura si richiede di inserire nel biglietto intendono sopperire alle eventuali asimmetrie informative.

2.2.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 3

Relativamente alla **Misura 3.1** Confitarma osserva che la possibilità del passeggero di sottoporre reclami al vettore con diverse modalità e in lingua italiana e inglese, prevista dalle lettere a) e b), risulta generalmente già adottata dai vettori.

Con riguardo alla lettera b) della stessa misura, Assarmatori rileva che sarebbe importante precisare meglio che rientrano nell’applicazione degli obblighi definiti dall’atto di regolazione solo i reclami pervenuti attraverso i canali di inoltro specificamente messi a disposizione dal gestore del servizio e/o dall’operatore del terminale, nel rispetto dei livelli minimi definiti alle lettere b.1 e 1 b.2, escludendo pertanto i reclami inoltrati mediante altri canali (ad esempio mediante *social network* come *Facebook*). Il tutto per una esigenza di speditezza della procedura e per agevolare l’ordinato riscontro dei reclami pervenuti.

La stessa associazione segnala in proposito che la Regione Sardegna ha attivato un canale per la segnalazione disservizi predisposto dall’Assessorato ai trasporti. Al riguardo, Assarmatori richiede di precisare che eventuali reclami inoltrati mediante tale canale non rientrano nell’applicazione degli obblighi definiti dalle Misure, in quanto le segnalazioni pervengono in prima istanza all’Assessorato dei trasporti della Regione Autonoma della Sardegna, che dovrebbe poi provvedere “*ad inoltrarli all’operatore con tempistiche non ben definite*”.

Forship osserva che la formulazione utilizzata dalla Misura 3.1, lettera b.1) e dalla Misura 3.4 è differente e meriterebbe di essere uniformata. Suggerisce, pertanto, di riformulare la Misura 3.1 lettera b.1) come segue “*presentazione del reclamo tramite il sito web, in una sezione dedicata accessibile dalla home page, tramite apposito link denominato «Reclami»*”, in conformità a quanto previsto dalla Misura 3.4.

Per Confitarma il rilascio di una ricevuta alla ricezione del reclamo previsto dalla Misura 3.1, lettera b.1) risulta gravoso dal punto di vista tecnico/informatico, oltre ad introdurre obblighi e responsabilità a carico del vettore non previsti dalla normativa vigente. Tale disposizione non sembrerebbe, infatti ad avviso dell’associazione, conforme alle attuali previsioni normative, in base alle quali le uniche ricevute aventi valore legale effettivo sono quelle relative alla raccomandata a/r e ai messaggi di posta elettronica certificata (PEC).

Con riguardo ai canali per l’invio dei reclami (di cui alla Misura 3.1, in combinato disposto con la Misura 3.5), Forship ritiene che la possibilità di invio del reclamo a mezzo posta ordinaria costituisca una possibile fonte di criticità, legata al rischio di mancata ricezione del reclamo. Anche l’invio a mezzo posta elettronica semplice

non offre certezza in termini di avvenuta ricezione (l'*e-mail* potrebbe essere ostacolata dai sistemi antivirus o dirottata nella casella «spam»). Ritiene pertanto da prediligere la PEC e la posta raccomandata AR ed evidenzia che le esigenze di maggior certezza per gli operatori si giustificano in quanto la ritardata od omessa risposta ad un reclamo comporterebbe l'applicazione degli indennizzi automatici di cui alla Misura 5 oltre alle sanzioni di cui all'articolo 16 del d.lgs. 129/2015.

Confitarma ritiene che l'adozione del modulo di reclamo proposto alla Misura 3.1, lettera c) dovrebbe essere facoltativa al pari di quanto previsto per gli utenti (i quali possono, in base a tale misura, presentare il reclamo «in forma libera»). Inoltre, i fac-simile proposti prevedono che il reclamo possa essere anche presentato da una persona diversa dal passeggero, previsione non contemplata dal Regolamento. La stessa associazione suggerisce poi che l'utente che presenta un reclamo debba allegare copia di un proprio documento di identità e, qualora agisca in nome e per conto di altri utenti, la relativa procura, nonché copia dei documenti di identità di questi ultimi.

Inoltre Confitarma rileva, con particolare riferimento al settore delle crociere, la molitudine di servizi offerti e la conseguente possibilità di ricevere reclami aventi oggetti (anche molto) diversi fra loro. Tale eterogeneità comporta l'impossibilità di una catalogazione a priori nel modulo di reclamo indicato dalla misura in esame. Peraltra, ritiene che tale catalogazione andrebbe a discapito degli stessi utenti, i quali dovrebbero scegliere da una serie assai numerosa di categorie quella più confacente al proprio caso, generando incertezza.

In merito al fac-simile del modulo di reclamo, di cui alla Misura 3.1, allegato al Documento, Forship richiede di modificare il titolo del campo dedicato alla descrizione dell'accaduto per renderlo più coerente rispetto alla definizione di reclamo contenuta alla Misura 2.1 lettera c), ovverosia *«descrizione della non coerenza del servizio rilevata rispetto ad uno o più requisiti definiti dalla normativa europea o nazionale (...)»*.

Forship evidenzia la necessità di chiarire che in assenza di indicazione, da parte dell'utente, degli elementi minimi del reclamo (**Misura 3.2**) non è dovuto l'indennizzo di cui alla Misura 5. La medesima Compagnia rileva altresì che le informazioni di cui alla Misura 3.2 lett. a) e b) potrebbero essere richieste in alternativa alla allegazione, nel reclamo, del titolo di viaggio, che dovrebbe essere favorita perché consentirebbe all'operatore una più agevole gestione del reclamo.

Confitarma ritiene opportuna l'implementazione della Misura 3.2 prevedendo l'onere del passeggero di allegare al reclamo anche la documentazione completa ad esso relativa (ad es. il contratto di trasporto). Analogamente, Assarmatori ritiene opportuno disporre l'obbligo da parte dell'utente di trasmettere e/o esibire copia del titolo di viaggio.

Con riguardo alla **Misura 3.3**, lettera c), Confitarma suggerisce di specificare che il termine di scadenza a carico dell'utente per la presentazione del reclamo, che deve comunque includere *ab origine* tutti gli elementi utili per la sua gestione, è a pena di decadenza; ritiene inoltre opportuno che venga specificato che il vettore non è tenuto a gestire un reclamo privo di uno di tali elementi (non incorrendo in tal caso nelle sanzioni previste in caso di omessa risposta).

Confitarma osserva inoltre che la stessa misura, alle lettere e) e (soprattutto) f), contiene disposizioni non previste dal Regolamento che, qualora applicate, graverebbero il vettore di ulteriori obblighi ed oneri impropri rispetto a quanto stabilito dalla normativa europea vigente.

Forship osserva che tra le informazioni (Misura 3.3) relative alle procedure di reclamo dovrebbero essere inclusi anche i dati essenziali per una corretta gestione del reclamo di cui alla Misura 3.2, in assenza dei quali gli operatori non sono tenuti ad esaminare l'istanza.

Con riguardo alla Misura 3.3, Assarmatori richiede di definire le procedure di risoluzione extragiudiziale di cui alla lettera e.1); chiede inoltre di precisare che il passeggero, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del d.lgs. 129/2015, dopo avere presentato un reclamo ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del Regolamento, al vettore o all'operatore del terminale, trascorsi 60 giorni dal ricevimento, può inoltrare un reclamo di seconda istanza all'Autorità.

Con riguardo alla **Misura 3.4**, Confitarma rileva:

- che l'inserimento di una sezione dedicata ai reclami nella *home page* del sito di una Compagnia di Navigazione potrebbe risultare commercialmente pregiudizievole per l'immagine stessa del gestore dei servizi;
- che un'informativa ai passeggeri circa la possibilità di presentare reclamo all'Autorità nelle condizioni generali, non essendo tale previsione contenuta nel Regolamento, rappresenta un aggravio della posizione del vettore non contemplato dalla normativa vigente;
- che la carta dei servizi riguarda solo i vettori che effettuano servizio pubblico; l'attuale inciso andrebbe, quindi, riformulato come segue: *"ove la legge ne preveda espressamente la obbligatoria adozione"*.

Con specifico riguardo all'individuazione delle date di invio e ricezione del reclamo, di cui alla **Misura 3.5**, Confitarma e Assarmatori ritengono necessario specificare che il reclamo possa intendersi trasmesso e ricevuto il giorno dell'invio solo quando lo stesso sia stato trasmesso a mezzo PEC o tramite sistema informatico di gestione dei reclami che consenta di emettere una ricevuta di consegna. Diversamente, in caso di presentazione del reclamo a mezzo *e-mail* o sito *web* senza ricevuta di consegna, il reclamo dovrebbe intendersi trasmesso e ricevuto nel momento dell'effettiva ricezione dello stesso. A tal proposito evidenziano che le caselle di posta elettronica ordinaria o i normali form presenti sui siti *web* non consentono l'emissione di un documento attestante l'avvenuta ricezione.

Assarmatori suggerisce che in caso di presentazione del reclamo a mezzo posta ordinaria venga specificato che il termine previsto per riscontrare il reclamo inizi a decorrere dalla data di registrazione del reclamo.

Relativamente alla Misura 3.5, Forship richiede che il termine di 5 giorni concesso all'operatore per registrare il reclamo inviato tramite indirizzo o casella postale venga previsto anche per altre modalità di invio (*e-mail* o *web* o consegna a mano), in modo da non creare disparità e consentire agli operatori maggiore flessibilità qualora si verificassero problematiche di ricezione. Rileva poi il rischio, per gli operatori, che gli agenti di viaggio, gli operatori turistici e i venditori di biglietti, ammessi alla ricezione dei reclami, non trasmettano i medesimi tempestivamente (ovvero il giorno stesso in cui sono stati ricevuti). Tale imperizia graverebbe in definitiva sugli operatori.

Con riguardo alla **Misura 3.6**, Forship rileva che l'indicazione di un link in senso tecnico sul biglietto cartaceo non è possibile (più precisamente, può essere indicato l'indirizzo della pagina *web*).

Relativamente alla stessa misura, Confitarma osserva che il contenuto del biglietto è già analiticamente stabilito dal codice della navigazione (articolo 397), il quale non contempla la richiesta di inserimento dell'indirizzo per l'inoltro dei reclami al vettore: tale richiesta andrebbe quindi eliminata.

2.2.3 Valutazioni

In relazione alle varie obiezioni relative al presupposto normativo delle Misure poste in consultazione, si richiama quanto già in generale evidenziato nella relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 47/2019, nonché richiamato nelle precedenti sezioni della presente relazione istruttoria.

Più nello specifico, con riguardo alla richiesta di chiarire per quali reclami trovino applicazione le Misure proposte, si conferma quanto già ricavabile dal Documento, ovverosia che le Misure si applicano ai soli reclami inviati tramite i corretti canali. L'obbligo dei vettori ed operatori dei terminali, *ex articolo 24 del Regolamento, di istituire un "meccanismo accessibile"* per il trattamento dei reclami, comporta infatti la predisposizione di canali a ciò preposti; la definizione del contenuto minimo dei diritti in esame è volta, tra l'altro, a garantire la piena accessibilità di detto meccanismo.

Ciò non toglie, tuttavia, che in base ai principi di correttezza e buona fede i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali siano tenuti ad informare tempestivamente l'utente qualora lo stesso utilizzi un canale inappropriato, per consentirgli di ripresentare il reclamo con le modalità corrette ed entro le tempistiche previste.

In relazione alla possibilità, evidenziata in particolare da Assarmatori, che altri soggetti istituzionali raccolgano e trasmettano ai vettori segnalazioni di disservizi, si precisa che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del Regolamento, l'utente ha il diritto di presentare reclamo al vettore o all'operatore del terminale, ricevendo da tali soggetti una risposta entro tempi predefiniti. In base ai principi generali dell'ordinamento giuridico l'utente potrà delegare un proprio rappresentante alla presentazione del reclamo, come peraltro esplicitamente previsto per la presentazione all'Autorità di reclami di seconda istanza dal regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, adottato con delibera dell'Autorità n. 86/2015, del 15 ottobre 2015.

In merito alla richiesta di Forship di coordinare la formulazione della **Misura 3.1**, lettera b.1), con la formulazione della Misura 3.4 lettera a), si ritiene di poter accogliere la richiesta, meglio precisando in tal senso la Misura 3.1, lettera b.1), in quanto dalla sezione del sito *web* dedicata ai reclami, accessibile dall'*home page*, sarà possibile accedere al sistema di presentazione *on line* dei reclami, qualora previsto in alternativa all'*e-mail*.

Con riguardo alle perplessità manifestate relativamente all'inclusione, tra i canali per l'invio dei reclami, della posta ordinaria e della posta elettronica non certificata, si osserva, da un lato, che le Misure sono volte a rendere effettivo il diritto degli utenti di presentare reclamo tramite canali accessibili a tutti gli utenti e, dall'altro, che da rilevazioni effettuate sui siti *web* di alcune Compagnie di navigazione tali canali risultano attualmente già in uso.

Inoltre, con riguardo alla posta elettronica non certificata, la Misura 3.1 non specifica quale tipologia di casella di posta elettronica debba essere messa a disposizione da parte dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali, ma si ritiene di dover precisare, alla lettera b.1) che, nel caso in cui si tratti di una casella PEC, la stessa deve essere abilitata a ricevere messaggi da caselle non PEC, al fine di non rendere eccessivamente onerosa all'utente la presentazione del reclamo. Peraltra, gli utenti stranieri non dispongono di caselle PEC.

Posto che, in base all'esperienza dell'Autorità nella valutazione dei reclami, l'utilizzo dei canali elettronici risulta essere preponderante, dal momento che l'atto di regolazione in esame introduce un indennizzo automatico a favore dell'utente e che sono comunque garantiti dei canali gratuiti (posta elettronica o sistema *on line*), in esito agli approfondimenti svolti, appare ragionevole venire incontro alle esigenze di maggior certezza rappresentate dagli *stakeholders*, prevedendo tra i canali minimi indicati alla Misura 3.1, lettera b.2), la posta raccomandata. I gestori dei servizi e gli operatori dei terminali potranno comunque stabilire, a maggior favore dell'utenza, la possibilità di utilizzare, in aggiunta ai canali minimi previsti, anche la posta ordinaria per l'invio dei reclami.

In merito alle presunte difficoltà di rilascio di una ricevuta a fronte di reclami presentati tramite sistema *on line* o *e-mail*, si precisa che la stessa può consistere anche in una mera risposta automatica di presa in carico, cosa che, in considerazione degli approfondimenti dei competenti Uffici non appare particolarmente gravosa dal punto di vista tecnico-informatico.

Con riguardo all'adozione, da parte dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali, del fac-simile del modulo di reclamo, di cui alla Misura 3.1, lettera c), che Confitarma osserva debba essere facoltativa, si richiama quanto già argomentato nella relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 47/2019. In particolare, la previsione dell'obbligo, da parte dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali, di predisporre e mettere a disposizione un modulo di reclamo standard, consente, nel rispetto del principio di proporzionalità, di perseguire il fine di facilitare la presentazione dei reclami da parte dei passeggeri nel contempo standardizzando le procedure in ottica di maggiore efficienza.

Il mantenimento, per gli utenti - che, giova rammentarlo, rappresentano, la parte debole del contratto di trasporto -, della facoltà di presentare il reclamo in forma libera, pur prevedendo alcuni contenuti obbligatori, ha lo scopo di consentire di superare eventuali difficoltà, che dovessero comunque presentarsi, di compilazione o di reperimento del modulo stesso.

Per quanto attiene alla richiesta di modifica, all'interno del fac-simile predisposto dall'Autorità, del titolo del riquadro relativo alla descrizione dell'accaduto, si ritiene di non poter accogliere la richiesta di riportare la formulazione di cui alla Misura 3.2, lettera c), in quanto si reputa che potrebbe suscitare maggiori difficoltà di comprensione da parte degli utenti.

Quanto all'osservazione relativa alla potenziale molteplicità dei motivi di reclamo per il settore delle crociere, si ritiene che la possibilità per l'utente, prevista dal fac-simile predisposto dall'Autorità di compilare il campo "altro" e, per i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali, di integrare l'elenco con specifiche voci rilevanti ai fini aziendali, consenta già una sufficiente flessibilità ed adattabilità del modulo.

Per quanto attiene alla richiesta di rendere obbligatoria, per l'utente, l'allegazione al reclamo del titolo di viaggio, si osserva che i due fac-simile predisposti dall'Autorità prevedono già un apposito campo per l'indicazione del codice prenotazione/numero biglietto. Per tenere conto di tale richiesta, si ritiene comunque opportuno inserire una precisazione alla **Misura 3.2**, lettera b), riguardante gli elementi minimi dei reclami presentati in forma libera. Il gestore del servizio potrà peraltro precisare, nel proprio materiale informativo sui reclami predisposto ai sensi della Misura 3.3, come individuare agevolmente, all'interno del biglietto, il codice prenotazione o numero biglietto da indicare e/o che in luogo di tale indicazione può essere fornita una copia del biglietto. In tal modo, non si introduce un obbligo di allegazione che appare sproporzionato e, ove non autonomamente scelto dall'utente, in grado di aggravare eccessivamente l'accessibilità al sistema di trattamento dei reclami.

Del pari, per quanto attiene alla richiesta di rendere obbligatoria la produzione di un documento di identità da parte dell'utente, non può che rilevarsi come lo schema dell'atto di regolazione in esame abbia tra l'altro lo scopo di rendere più agevole la presentazione dei reclami da parte degli utenti, e che una simile previsione, al contrario, integrerebbe un aggravio che si ritiene manifestamente sproporzionato. Peraltro, in presenza di fondati dubbi circa l'effettiva provenienza del reclamo dall'utente, il gestore del servizio o l'operatore del terminale potranno, prima dell'invio della risposta motivata, richiedere al reclamante di dimostrare la propria identità.

Resta fermo che qualora l'utente decida di presentare reclamo tramite un rappresentante debba essere allegata la delega e un documento di identità dell'utente rappresentato, come previsto dal fac-simile del modulo proposto e allegato al Documento.

In merito alle richieste di precisazione della Misura 3.2, si ritiene che la stessa sia già sufficientemente chiara, indicando gli elementi minimi in presenza dei quali i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali sono tenuti ad esaminare i reclami. Ad ogni modo si è ritenuto, ad ulteriore maggior chiarezza, di inserire una precisazione alla Misura 5.2, lettera b), esplicitamente indicando che l'indennizzo previsto non è dovuto anche in mancanza dei suddetti elementi minimi.

In merito ai contenuti informativi di cui alla **Misura 3.3**, per quanto riguarda la lettera e.1) relativa alle procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie, si precisa che la misura in esame non introduce un obbligo, per le imprese, di aderire obbligatoriamente a dette procedure. Ciascun gestore del servizio o operatore del terminale indicherà le procedure di risoluzione extragiudiziale alle quali eventualmente aderisca. In proposito, giova rammentare che ai sensi dell'articolo 37, comma, lettera h), del d.l. 201/2011, che l'Autorità «*favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti*».

Con riguardo alle osservazioni inerenti la lettera e.2), si rileva che il diritto di presentare un reclamo all'Organismo nazionale preposto all'esecuzione del Regolamento è espressamente sancito dall'articolo 25, paragrafo 3, dello stesso, così come il diritto di essere informati di tale facoltà (articolo 23 del Regolamento). La lettera e.2) esplicita già che, oltre all'indicazione circa la possibilità di presentare reclamo all'Autorità, devono essere precise le relative modalità.

Per quanto attiene, invece, agli indennizzi automatici di cui alla lettera f), si fa rimando a quanto verrà più diffusamente illustrato in merito alla Misura 5.

Con riguardo alle informazioni minime da fornire agli utenti in merito alle procedure di reclamo, tenuto conto delle valutazioni svolte con riferimento alla Misura 3.2, si reputa opportuno, anche alla luce delle osservazioni di Forship, inserire una precisazione alla lettera b) della Misura 3.3, specificando in particolare che l'informazione da rendere deve riguardare anche gli elementi minimi che l'utente deve indicare affinché il suo reclamo venga trattato.

Con riguardo alla potenziale lesività per l'immagine dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali dell'inserimento in *home page* di un link denominato *“Reclami”* previsto alla **Misura 3.4**, si osserva che una sezione dedicata ai reclami accessibile dalla *home page* e di facile individuazione costituisce, piuttosto, un rafforzamento della *customer care* che si ritiene avere, invece, risvolti positivi, tra l'altro compensando le asimmetrie informative emerse dall'analisi delle istanze degli utenti pervenute all'Autorità, oltre a contribuire a rendere *“accessibile”* il meccanismo per il trattamento dei reclami previsto a livello europeo.

La previsione di una specifica sezione delle Condizioni generali di trasporto (Misura 3.4, lettera b), oltre a perseguire la medesima finalità, appare in linea con l'invito, rivolto dalla Commissione agli Organismi nazionali responsabili nella Relazione sull'applicazione del Regolamento¹: *“i NEB sono altresì invitati a verificare le pagine iniziali dei siti dei vettori per garantire che contengano, tra l'altro, informazioni sui diritti dei passeggeri e che le clausole contrattuali generali siano conformi alle disposizioni del regolamento”*.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0274&from=EN>

Relativamente alla **Misura 3.5**, la stessa mira a garantire certezza circa il giorno in cui il reclamo si intende trasmesso e ricevuto, tenuto conto delle specificità di ciascun canale di presentazione. Il termine previsto dal Regolamento per la risposta al reclamo decorre dalla data di ricezione, così come definita dalla Misura (pertanto non si ritiene necessario inserire l'identica precisazione suggerita da Assarmatori).

A fronte delle ulteriori osservazioni ricevute, in esito agli approfondimenti svolti ed in coerenza con le specificazioni introdotte alla Misura 3.1, lettera b.2), si è ritenuto opportuno introdurre anche alcune specificazioni alla Misura 3.5. In particolare, si è ritenuto che la previsione del termine di 5 giorni per consentire al gestore del servizio o all'operatore del terminale di acquisire nei propri sistemi il reclamo risulti opportuna, nel rispetto del principio di proporzionalità, oltre che per i reclami trasmessi a mezzo di posta ordinaria, soltanto per quelli presentati presso un agente di viaggio, un operatore turistico o un venditore di biglietti (nel caso in cui il gestore del servizio o l'operatore del terminale abbia previsto tali canali tra quelli di presentazione del reclamo, in aggiunta a quelli minimi di cui alla Misura 3.1).

Circa i possibili disguidi che, a detta degli *stakeholders*, potrebbero verificarsi in caso di trasmissione tramite sistemi *on line* o posta elettronica (inclusa la possibilità che l'*e-mail* di reclamo del passeggero confluiscano nello “spam”), si ritiene i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali siano responsabili del corretto funzionamento dei propri sistemi, nonché della gestione della posta in arrivo.

Con riguardo al contenuto del biglietto, di cui alla **Misura 3.6**, si reputa opportuno accogliere il suggerimento di precisazione formulato da Forship, adottando una formulazione che, benché più tecnica, non induca dubbi interpretativi sul fatto che la misura si applica sia ai biglietti elettronici (nei quali è possibile indicare un “link” in senso tecnico) sia a quelli cartacei (nei quali, tecnicamente, può essere solo riportata l’indicazione di una pagina *web*).

Relativamente all’articolo 397 del Codice della navigazione², richiamato da Confitarma, si rileva, da un lato, che lo stesso indica alcuni elementi minimi da inserire nel biglietto, senza precluderne altri e, dall’altro, che la norma istitutiva dell’Autorità, richiamata in premessa, è successiva al Codice della navigazione, così come lo è il Regolamento, fonte sovraordinata, il quale, si ribadisce, richiede che il meccanismo per il trattamento dei reclami sia accessibile.

Più in generale si rammentano ancora, in conclusione, in tema di accessibilità:

- il Considerando (21) del Regolamento, il quale statuisce che “[t]utte le informazioni essenziali fornite ai passeggeri dovrebbero essere fornite in formati accessibili alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta, che consentano ai passeggeri di avere accesso alle stesse informazioni utilizzando, ad esempio, formati di testo, Braille, audio, video e/o elettronici”;
- la direttiva (UE) 2019/882, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi³, che prevede alcune specifiche disposizioni riguardanti i servizi di trasporto passeggeri per vie navigabili (si vedano in particolare, tra l’altro, l’articolo 2, paragrafo 2, lettera c), punto i) e la sezione III dell’allegato I, che riguardano anche i siti *web* utilizzati per la fornitura di servizi di trasporto passeggeri).

² “Il biglietto di passaggio deve indicare il luogo e la data di emissione, il luogo di partenza e quello di destinazione, la classe e il prezzo del passaggio, il nome e il domicilio del vettore”.

³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 7 giugno 2019.

È da intendersi fatta salva l'applicazione di dette disposizioni, unitamente all'ulteriore normativa europea e nazionale relativa all'accessibilità per le persone con disabilità o a mobilità ridotta.

2.3 Misura 4 – Requisiti di motivazione della risposta

2.3.1 Contenuti del Documento

La **Misura 4** intende garantire il diritto dell'utente ad una risposta del gestore del servizio o dell'operatore di terminale chiara, completa e comprensiva dei rimedi utilizzabili, anche extragiudiziali⁴, nel caso di risposta non soddisfacente.

Nella misura in esame sono pertanto indicati i contenuti che deve presentare la risposta al reclamo, la quale deve essere fornita con un linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente e, nel trattare tutte le lamentele indicate dallo stesso, deve consentire all'utente di comprendere se le stesse siano fondate o infondate alla luce dei fatti accertati, delle previsioni normative nonché delle disposizioni contenute nelle condizioni generali di trasporto e nella carta dei servizi, ove ne sia prevista l'adozione. La risposta al reclamo deve poi indicare le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica.

Deve essere precisato se all'utente spetti un indennizzo o rimborso, comunque denominato, nel contempo informandolo che ha diritto, su richiesta a ricevere la compensazione economica di cui all'articolo 19 del Regolamento in denaro.

2.3.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 4

In merito alla **Misura 4.1**, Assarmatori chiede di specificare meglio in cosa consiste “*il linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente*” e Confitarma suggerisce di sostituire detto inciso con “*linguaggio comprensibile per l'utente medio*”.

Con riguardo alla **lettera b)**, Confitarma osserva che la normativa vigente non impone al vettore l'obbligo di indicare fin da subito al passeggero la facoltà di ricevere l'importo della compensazione economica di cui all'articolo 19 del Regolamento in denaro. Tale misura andrebbe pertanto eliminata.

Anche in relazione all'indicazione delle misure poste in essere per la risoluzione del disservizio di cui alla **lettera c)**, la stessa associazione rileva che l'articolo 24 del Regolamento prevede esclusivamente che la risposta del vettore debba riportare se il reclamo è stato accolto o respinto. La Misura sarebbe pertanto illegittima. Inoltre, l'eventuale indicazione delle “*misure*” attuate dal vettore potrebbe contenere informazioni di natura tecnica o commerciale, sovente difficilmente comprensibili (o, al contrario, di nessun interesse) per il passeggero, e aventi potenzialmente carattere riservato.

In modo simile, Forship rileva che l'indicazione degli interventi in esame potrebbe concernere informazioni riservate, in relazione alle quali sussiste un interesse dell'operatore a non divugarle (si pensi al caso in cui siano stati assunti provvedimenti disciplinari nei confronti di un dipendente). La medesima Compagnia osserva come le suddette informazioni non siano sempre applicabili e di reale interesse per l'utente,

⁴ Ciò anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 37, comma 3, lettera h) della norma istitutiva, che, come riportato al paragrafo 4, dispone che l'Autorità “*favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti*”.

specialmente qualora il reclamo abbia ad oggetto disservizi ormai terminati, come un semplice ritardo. L'indicazione dovrebbe pertanto essere facoltativa e condizionata alla sua applicabilità.

Rispetto alla **lettera d)**, Assarmatori richiede genericamente di dettagliare le ipotesi in cui l'utente potrebbe non ritenere soddisfacente la risposta ricevuta, mentre Confitarma osserva che tale misura non è prevista dal Regolamento e pertanto andrebbe eliminata.

2.3.3 Valutazioni

Con riguardo alle richieste di eliminazione delle disposizioni previste dalla **Misura 4.1** asseritamente relative a diritti non espressamente previsti dal Regolamento, si rinvia a quanto rilevato al paragrafo 2.1.3.

Con specifico riferimento alla Misura 4.1 **lettera b)**, si rammenta peraltro che l'articolo 19, paragrafo 5, del Regolamento prevede espressamente che "*la compensazione economica è effettuata in denaro su richiesta del passeggero*": la misura consente di assicurare la tempestiva informazione all'utente (come del resto previsto dall'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento stesso) in relazione a tale diritto, anche in ottica di maggiore efficienza e prevenzione del contenzioso.

Ritenuto che nulla osti ad accogliere la richiesta di precisare alla Misura 4.1 che la risposta deve essere agevolmente comprensibile per l'utente "*medio*", al fine di ulteriormente chiarire la nozione di linguaggio "*agevolmente comprensibile*", paiono da respingere, invece, le osservazioni relative alla Misura 4.1, **lettera c)**.

Per l'articolo 19 paragrafo 5 del Regolamento "*la compensazione economica è effettuata in denaro su richiesta del passeggero*"; ad ogni modo, spesso il passeggero non è consapevole dell'esistenza del predetto diritto sebbene il medesimo Regolamento all'articolo 23 paragrafo 1 preveda che sia destinatario di informazioni sui propri diritti. Ebbene, di fronte a questa ipotesi di asimmetria informativa, l'Autorità può avvalersi del potere attribuito dall'articolo 37, comma 2, lett. e) del d. l. 201/2011 per colmare il gap informativo e conferire maggior effettività al diritto dell'utente.

Quanto ad eventuali informazioni tecniche, commerciali o riservate, del resto, pare d'evidenza che per adempire alla citata misura non è necessario che il gestore del servizio o l'operatore del terminale forniscano dettagli operativi, tecnici o economici: l'indicazione delle misure poste in atto per la risoluzione del disservizio serve ad attestare che l'impresa ha esaminato il problema e, ove necessario, ha adottato iniziative volte a riparare o a prevenire il ripetersi dell'inconveniente denunciato.

In tal senso, l'indicata funzione informativa e di soddisfazione dell'utente è palese a prescindere dal fatto che si tratti di disservizi non ancora terminati o meno, senza considerare che anche quando il disservizio è ormai terminato potrebbe ancora essere utile un comportamento attivo, anche se cronologicamente successivo (si pensi ad esempio, nel caso di mero ritardo, al caso in cui l'impresa adempia, seppur solo in seguito, ad obblighi ai quali era tenuta: rimborso di pasti bevande e spese di soggiorno per assistenza ex articolo 17 del Regolamento).

Per quanto attiene alla **lettera d)** della medesima misura, si richiamano le valutazioni già esposte con riguardo alla Misura 3.3, lettere e) ed f).

2.4 Misura 5 – Indennizzi

2.4.1 Contenuti del Documento

La **Misura 5.1** introduce un indennizzo specifico per il caso in cui l’utente non riceva risposta oppure qualora la risposta venga inviata oltre il termine massimo previsto dalla normativa.

L’indennizzo, commisurato al prezzo complessivo del biglietto e proporzionale al ritardo, è erogato automaticamente al verificarsi del ritardo.

In base al meccanismo delineato nella proposta, la risposta si considera omessa quando verificato dall’Autorità: a seguito del reclamo di seconda istanza per omessa o tardiva risposta (la risposta tardiva comporta comunque l’applicazione della sanzione di cui all’articolo 16 del d.lgs. 129/2015), invero, l’Ufficio diritti degli utenti, in fase di pre-istruttoria, richiede alla Compagnia interessata se e quando la risposta sia stata fornita. Nel caso in cui in sede di riscontro a detta richiesta la Compagnia non fornisca prova dell’avvenuta trasmissione al reclamante della risposta, anche successiva all’intervento dell’Autorità, questa non può che considerarsi omessa.

La **Misura 5.2** dettaglia le situazioni in presenza delle quali l’indennizzo automatico non è dovuto, anche al fine di prevenire eventuali comportamenti opportunistici, nonché di contenere gli oneri per gli operatori.

2.4.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 5

Assarmatori e Confitarma esprimono perplessità circa le ragioni della previsione di un indennizzo a favore dell’utente per le ipotesi di mancata o ritardata risposta, soprattutto alla luce di quanto già disposto dall’articolo 16 del d.lgs. n. 129/2015, che prevede la disciplina sanzionatoria delle violazioni del Regolamento. Rileva in particolare il rischio che il vettore corrisponda all’utente un indennizzo, per mancata o ritardata risposta, anche in caso di richiesta pretestuosa o infondata.

Confitarma ritiene altresì che la **Misura 5** andrebbe eliminata integralmente in quanto illegittima, stante il fatto che non risulta supportata da alcuna norma vigente.

La medesima associazione osserva inoltre che la previsione di indennizzi automatici parametrati al prezzo complessivo del biglietto risulta iniqua nel caso in cui il biglietto sia relativo ad un gruppo di persone e/o comprenda diversi servizi (come nel caso delle crociere) in quanto gli stessi non sono parametrati alla quota pagata dal solo soggetto reclamante e in relazione al solo servizio oggetto di dogliananza.

Forship non condivide la misura proposta ritenendola ingiustificatamente gravosa per gli operatori perché duplicativa (rispetto alle sanzioni già in essere per la medesima fattispecie), nonché suscettibile di distorsioni e tentativi di frode.

L’indennizzo automatico in caso di risposta tardiva o mancante incentiverebbe i passeggeri ad abusare dello strumento del reclamo. In breve, si potrebbe arrivare a dover fronteggiare sistemi di generazione e invio automatizzato e seriale di reclami, finalizzati a sfruttare l’automatismo della tutela indennitaria. Il maggior carico di reclami, peraltro, oltre che gravoso per gli operatori (che dovrebbero adeguare le risorse destinate), si rivelerebbe dannoso anche per gli utenti stessi, che vedrebbero espandersi le tempistiche di risposta. Gli operatori potrebbero inoltre vedersi costretti a dover adottare sistemi di trattamento automatizzato dei reclami a detimento della qualità dell’esame e, conseguentemente, anche della soddisfazione degli utenti. In caso di adozione della Misura attualmente prevista, ritiene comunque opportuno un costante

monitoraggio da parte dell'Autorità degli effetti da essa prodotti, con previsione di una seconda valutazione di impatto a distanza di 12 mesi dalla sua adozione.

Nel merito, Forship osserva che la misura in parola appare squilibrata a favore del reclamante. Per evitare che l'operatore sia chiamato a rispondere della omissione di risposta anche con riguardo a reclami mai pervenuti, ritiene che all'utente dovrebbe essere richiesto preliminarmente di provare la corretta trasmissione del reclamo mediante la produzione dell'avviso di ricevimento della raccomandata, delle ricevute di invio e consegna della PEC, o della *e-mail* di risposta automatica alla presentazione del reclamo tramite portale.

Forship considera in ogni caso auspicabile un costante monitoraggio della Misura ad opera dell'Autorità attraverso una seconda valutazione di impatto a distanza di 12 mesi.

Secondo Confitarma, infine, prevedere che l'indennizzo automatico non sia dovuto se di importo inferiore ai 6 euro (**Misura 5.2, lettera a**) crea confusione visto che tale soglia è prevista dal Regolamento esclusivamente per la compensazione economica dovuta a titolo di risarcimento per il ritardo (l'unica forma di compensazione, in realtà, prevista dal medesimo Regolamento) e non per la mancata risposta al reclamo.

La Camera di commercio di Prato osserva che alla **Misura 5.1, lettera c**) deve essere previsto un termine ragionevole oltre il quale la risposta si intende omessa. In teoria, osserva, con l'attuale formulazione i gestori dei servizi potrebbero evitare a priori il riconoscimento del massimo indennizzo (25%) riservandosi l'invio di una risposta in un tempo indeterminato *“oltre il novantesimo giorno”*.

2.4.3 Valutazioni

Per quanto riguarda le osservazioni circa il presupposto normativo della previsione, oltre ai rilievi già più volte richiamati nella presente relazione a fondamento di analoghe valutazioni, non può che ribadirsi quanto già esposto nella citata relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 47/2019, ovverosia che nella specie il fondamento normativo per la relativa previsione va in particolare rinvenuto nell'articolo 37, comma 2, lettera e), della norma istitutiva dell'Autorità, letto in combinato disposto con l'articolo 2, comma 12, lettera g), della l. 481/1995 ai sensi del quale: “[c]iascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni: (...) g) controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h)”.

L'indennizzo non appare del resto duplicativo della sanzione, in quanto mentre quest'ultima, versata all'Autorità (e da questa destinata all'apposito fondo istituito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori) a seguito di un procedimento sanzionatorio, ha finalità preventiva e repressiva di una condotta illecita (mancata risposta all'utente nei termini previsti dall'articolo 24, paragrafo 2, del Regolamento), l'indennizzo, corrisposto dai medesimi soggetti agli utenti, ha invece una diversa finalità, volta a compensare il disagio derivante dalla mancata conoscenza dell'esito del proprio reclamo che si prolunghi oltre il termine di due mesi indicato dal Regolamento.

In tale prospettiva, si ritiene opportuno individuare una prima soglia, oltre la quale detto disagio assume rilievo ai fini dell'indennizzo (nella misura del 10%), tra il sessantunesimo ed il novantesimo giorno dal ricevimento del reclamo, e una seconda soglia a partire dal novantunesimo giorno, termine decorso il quale, in esito agli approfondimenti svolti anche alla luce delle osservazioni ricevute, non paiono sussistere ragioni

per ulteriori differenziazioni del trattamento, ai fini dell'indennizzo in tale ipotesi riconosciuto (nella misura del 20%), tra una risposta fornita con ulteriore ritardo e una risposta mancante.

Per quanto attiene al rilievo relativo ad una presunta iniquità della parametrazione dell'indennizzo automatico al prezzo complessivo del biglietto nel caso in cui lo stesso sia relativo ad una pluralità di servizi (come anche nel caso delle crociere), visti i contributi ricevuti, si ritiene necessario precisare, esplicitandolo espressamente nella **Misura 5.1**, che la base per il calcolo dell'indennizzo è costituita esclusivamente dal prezzo del biglietto riferibile al servizio di trasporto.

Pertanto, per quanto riguarda le crociere, tenuto conto della relativa definizione, di cui all'articolo 3, lettera t) del Regolamento⁵, risulteranno esclusi da tale base l'*“alloggio e altri servizi”*.

Più in generale, comunque, qualora il prezzo del biglietto esposto all'utente non sia scorporato nelle sue varie voci, sarà responsabilità dell'impresa dimostrare di aver correttamente definito la base di calcolo dell'indennizzo, facendo riferimento al solo servizio di trasporto.

Si ritiene poi da respingere il rilievo relativo ad una presunta iniquità della parametrazione dell'indennizzo automatico al prezzo complessivo del biglietto nel caso in cui lo stesso sia relativo ad un gruppo di persone, considerato che qualora il reclamo fosse presentato solo da talune di tali persone, l'indennizzo, essendo connesso al disagio dovuto al ritardo nella risposta al reclamo, non potrà che essere proporzionalmente calcolato in relazione al numero dei soggetti che hanno presentato il reclamo stesso, ed hanno ricevuto una risposta tardiva (o non l'hanno ricevuta affatto).

Quanto agli ipotetici tentativi di frode o di reclamanti *“seriali”*, oltre a quanto illustrato nei punti precedenti in merito alla quantificazione dell'indennizzo, si rileva che il provvedimento mira ad evitare eventuali abusi, così come oneri sproporzionati per gli operatori, attraverso la **Misura 5.2**, ulteriormente precisata, a seguito delle osservazioni ricevute, con la specificazione che ai fini del riconoscimento dell'indennizzo il reclamo presentato deve indicare i previsti elementi minimi per la relativa trattazione.

Circa la prova, da parte dell'utente, di aver inviato il reclamo, la stessa potrà essergli richiesta qualora il reclamo non sia stato registrato nei sistemi del gestore dei servizi o dell'operatore del terminale e, nel caso in cui la prova venga fornita, ciò potrebbe dare luogo, oltre all'indennizzo, ad eventuali sanzioni da parte dell'Autorità.

Per quanto riguarda la soglia minima al di sotto della quale l'indennizzo non è previsto, di cui alla **Misura 5.2, lettera a)**, si osserva che il predetto limite è stato introdotto per tenere conto degli oneri connessi al sistema di erogazione degli indennizzi, assumendo quale riferimento la medesima soglia prevista dall'articolo 19 del Regolamento per il diritto alla compensazione per ritardo; ad ogni modo, qualora correttamente informati ai sensi della Misura 3.3 lettera f), gli utenti non dovrebbero confondere le due soglie.

Con riferimento alla richiesta di ulteriore verifica della Misura ad opera dell'Autorità, infine, sarà comunque cura degli Uffici monitorare, come di consueto, anche la misura in parola per verificarne l'effettiva applicazione e l'efficacia.

⁵ “[S]ervizio di trasporto via mare o per vie navigabili interne effettuato esclusivamente a fini di svago o ricreazione, completato da alloggio e altri servizi, di durata superiore a due giorni con pernottamento a bordo”.

2.5 Misura 6 – Registrazione dei reclami e conservazione dei dati

2.5.1 Contenuti del Documento

La **Misura 6** delinea obblighi di registrazione e conservazione dei dati, in modo che:

- i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali assicurino una registrazione che indichi, per ciascun reclamo, oltre ai riferimenti identificativi dell’utente e del viaggio, la data di ricevimento del reclamo, i relativi motivi nonché la risposta motivata allo stesso, corredata della data di invio della risposta dell’impresa;
- i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali - nel rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali - conservino, per quanto di rispettiva competenza, i dati informativi, pure documentali, relativi 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.

2.5.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 6

Assarmatori, relativamente al termine “*congruo*” circa la conservazione dei dati inerenti al reclamo, suggerisce di indicare espressamente tale periodo di tempo in conformità a quanto indicato dalla legge sul trattamento e conservazione dei dati.

Confitarma osserva che la misura in esame, la quale introduce un obbligo a carico delle imprese interessate, non appare finalizzata ad una effettiva maggior tutela dei passeggeri/consumatori e, pertanto, non appare rilevante ai fini dell’implementazione del meccanismo per il trattamento dei reclami; l’Autorità eserciterebbe una potestà che non le è attribuita da alcuna disposizione legislativa.

Osserva, inoltre, che i termini previsti per la conservazione dei dati ai fini delle richieste da parte dell’Autorità non sono assimilabili a quelli per la conservazione dei dati personali ai fini della specifica normativa in materia di protezione dei dati, in quanto evidentemente si tratta di normative volte alla tutela di diritti differenti e rispetto alle quali non vi è analogia.

Infine, contesta che l’Autorità abbia compiti istituzionali in relazione al controllo dei dati relativi alla gestione pregressa dei reclami, ritenendo che in ogni caso si dovrebbe prevedere un termine (di conservazione) pari a quello concesso ai passeggeri dal Regolamento per l’inoltro dei reclami al vettore.

2.5.3 Valutazioni

Come già esposto nella relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 47/2019, un efficace ed efficiente meccanismo per il trattamento dei reclami presuppone la loro registrazione nei sistemi dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali secondo specifici criteri. La registrazione consente altresì di monitorare le problematiche segnalate ai fini dell’adozione, da parte dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali, di opportune azioni di miglioramento, volte a ridurre il numero di reclami.

Inoltre, la conservazione dei dati inerenti al reclamo risulta necessaria, nell’ambito della risoluzione dei reclami e di eventuali conseguenti azioni giudiziali ed extragiudiziali, per le finalità probatorie il cui onere ricada sul gestore dei servizi o l’operatore del terminale.

Occorre pertanto ribadire che nell’ambito del sistema per il trattamento dei reclami tali informazioni devono essere reperibili non solo per il tempo necessario a fornire all’utente una risposta definitiva ai sensi

dell’articolo 24, paragrafo 2, del Regolamento, ma anche per consentire all’Organismo nazionale responsabile, di cui al successivo articolo 25 (“*Organismi nazionali preposti all’esecuzione*”) del regolamento stesso, di svolgere le proprie funzioni ai sensi dell’articolo 3, comma 1, del d.lgs. 129/2015, evidenziando come al momento la normativa europea e nazionale non pongano limiti temporali al diritto degli utenti di presentare i reclami all’Autorità.

Circa i poteri di controllo e verifica attribuiti all’Autorità, si rammenta inoltre che:

- in base all’articolo 37, comma 3, lettera d) del d.l. 201/2011 l’Autorità richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l’esibizione dei documenti necessari per l’esercizio delle sue funzioni;
- il citato d.lgs. 129/2015 (articolo 3, comma 1) prevede che l’Autorità, oltre a vigilare sulla corretta applicazione del Regolamento, ad istruire e valutare i reclami, accertare le violazioni delle disposizioni del Regolamento, svolga, tra l’altro, monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al Regolamento. A tal fine può acquisire informazioni e documentazione dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali o da qualsiasi altro soggetto interessato ed effettuare verifiche ed ispezioni (articolo 3, comma 2).

Alla luce di quanto sopra illustrato, in relazione alla richiesta di indicare espressamente, alla **Misura 6.2**, il periodo di tempo “*congruo*” per la conservazione dei dati relativi ai reclami, si rileva che detto periodo non appare nel dettaglio individuabile a priori, essendo condizionato, tra l’altro, dalla tipologia dei dati e della documentazione da conservare⁶.

Pertanto, la valutazione sulla congruità di tale periodo non potrà che essere effettuata dai singoli operatori, con riferimento alle differenti ipotesi di interesse, in relazione alle indicate finalità ed ispirandosi ai criteri di diligenza professionale. In proposito, peraltro, considerate le richieste di chiarimenti ricevute dagli *stakeholders* e alla luce dell’esperienza maturata dagli Uffici dell’Autorità nell’esercizio dell’attività di competenza ed in particolare nella trattazione dei reclami, si ritiene di poter precisare che il termine di conservazione non deve comunque essere inferiore a 24 mesi, decorrente dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio. Resta in ogni caso fermo, come già indicato, il rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

Si ritiene infine utile inserire una precisazione che chiarisce come la prevista conservazione concerne anche le registrazioni effettuate ai sensi della Misura 6.1, registrazioni che, per loro natura, appaiono del resto in grado di assicurare (ove adeguatamente organizzati, anche autonomamente) la disponibilità di dati potenzialmente oggetto di richiesta da parte dell’Autorità per il perseguitamento dei fini istituzionali della stessa.

2.6 Misura 7 – Disposizioni finali

2.6.1 Contenuti del Documento

La **Misura 7** specifica le tempistiche entro cui i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali sono tenuti ad ottemperare alle misure in esame, fissando, da un lato, il termine per l’attuazione delle misure previste dal provvedimento in tre mesi dall’entrata in vigore dello stesso e, dall’altro, in un mese dall’entrata in vigore, il

termine per apportare le necessarie modifiche al proprio sito *web* (con specifico riguardo alla sezione informativa sulle procedure di reclamo di cui alla Misura 3.4, lettera a). Entro i successivi 15 giorni gli stessi soggetti sono tenuti a comunicare all'Autorità ai fini della relativa pubblicazione in un'apposita sezione del sito *web* istituzionale il link di cui alla Misura 3.4, lettera a), segnalando tempestivamente ogni eventuale successiva variazione.

2.6.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 7

Confitarma rileva che i termini entro cui i vettori dovrebbero adeguarsi alle previsioni in esame appaiono troppo stringenti, in quanto bisogna tener conto delle tempistiche tecniche necessarie per l'implementazione delle nuove misure da un punto di vista operativo nonché informatico.

Forship richiede chiarimenti circa il termine di un mese di cui alla **Misura 7.1** per ottemperare alla Misura 3.4 lettera a). La medesima Compagnia osserva che non parrebbe esservi una ragione effettiva per differenziare i termini di cui alle Misure 7.1 e **7.2**. Al contrario, parrebbe che la predisposizione del meccanismo di reclamo *on line*, della sezione contenente le informazioni di cui alla Misura 3.4 e l'adeguamento di condizioni generali di trasporto e carta di servizi siano attività complementari e strettamente collegate. Richiede, pertanto, di valutare la previsione di un termine unico per l'ottemperanza alle Misure (indicativamente corrispondente con quello più lungo, di tre mesi, previsto dalla Misura 7.2) ed estendere conseguentemente anche il termine per la comunicazione di cui alla Misura 7.3. Un termine così rimodulato permetterebbe agli stessi operatori un adeguamento più organico e meno frammentato alle Misure.

Assarmatori rileva che l'adeguamento della carta dei servizi è una procedura che non dipende dal vettore, (fatta eccezione per la richiesta di modifica). Richiede, pertanto, di eliminare il riferimento alla carta servizi o, alternativamente, di prevedere un termine compatibile, da stabilire di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in quanto ai sensi del decreto 30 dicembre 1998, la carta dei servizi deve essere approvata con decreto del MIT. Analoga osservazione è formulata da Confitarma.

2.6.3 Valutazioni

Con riguardo alle tempistiche entro cui i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali sono tenuti a dare attuazione alle Misure, al fine di sciogliere i dubbi interpretativi sollevati dai contributi pervenuti ed in adesione alle criticità tecnico-organizzative manifestate dalle imprese, pare opportuno:

- chiarire che entro un mese dalla data di pubblicazione della delibera di approvazione delle Misure sul sito *web* istituzionale dell'Autorità (entrata in vigore), i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali sono tenuti solo a predisporre l'apposita sezione dedicata del sito *web* di cui alla Misura 3.4, lettera a), ivi indicando almeno le informazioni di cui alla Misura 3.3, lettere a), c), d) ed e), in modo che gli utenti abbiano già a disposizione le informazioni necessarie a presentare i propri reclami secondo le attuali procedure; tale link deve essere comunicato all'Autorità entro i successivi 15 giorni, ai fini della pubblicazione nel sito *web* istituzionale (**Misure 7.1 e 7.3**);
- individuare in sei mesi dall'entrata in vigore delle Misure il termine per ottemperare al complesso delle stesse, così da consentire l'adeguamento organico dei sistemi informativi oltre che delle condizioni generali di trasporto, anche tenuto conto della diversa tipologia dei soggetti tenuti agli adempimenti richiesti. Peraltra, con riferimento all'adeguamento delle carte dei servizi, ove previste, si ritiene necessario chiarire che il predetto termine si riferisce alla presentazione agli organi competenti della proposta delle necessarie modifiche (**Misura 7.2**).

2.7 Conclusioni

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Diritti degli utenti, con la collaborazione degli Uffici Affari economici ed Affari legali e contenzioso.

Torino, 4 luglio 2019

Il Responsabile del Procedimento

f.to *Katia Gallo*