

**Procedimento riguardante l'adozione di *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami”*, avviato con delibera n. 147/2020**

---

***SCHEMA di Analisi di Impatto della Regolazione***

---

---

**SCHEMA DI AIR****INDICE**

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	3
	<b>CONTESTO NORMATIVO.....</b>	<b>3</b>
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO.....	7
C.	AMBITO DI INTERVENTO .....	10
C.1	Trasporto passeggeri ferroviario .....	10
C.2	Trasporto passeggeri con autobus .....	12
C.3	Indagine di settore.....	14
D.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI .....	22
D.1	Obiettivi generali .....	22
D.2	Obiettivi specifici .....	22
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE .....	24
E.1	Introduzione .....	24
E.2	Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio.....	24
E.3	Descrizione dello status quo.....	24
E.4	Scelte dell'Autorità ed opzione posta in consultazione .....	25
E.5	Opzioni alternative considerate .....	27
F.	IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA.....	29
	APPENDICE 1 – ELENCO DESTINATARI DELLA Survey.....	31

\* \* \*

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 su strada e ferrovia possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle pertinenti infrastrutture di accesso/recesso a tali servizi 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

### 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 Autorità 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".*

#### **(i) Settore ferroviario**

I diritti degli utenti di servizi di trasporto ferroviario sono disciplinati sia da normativa comunitaria e nazionale che da atti di regolazione adottati dall'Autorità.

Il regolamento (CE) n. 1371/2007 *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario* stabilisce, all'articolo 1, diverse regole che disciplinano, tra l'altro: le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie; gli obblighi delle imprese ferroviarie nei confronti dei passeggeri in caso di ritardo o di soppressione di servizi; la tutela delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta; la definizione e il monitoraggio di norme di qualità del servizio e il **trattamento dei reclami**<sup>1</sup>.

L'Autorità è intervenuta con due atti di regolazione, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e), della norma istitutiva:

(a) **delibera n. 54/2016**, che introduce *"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"*<sup>2</sup>, che prevedono specifici diritti all'informazione, all'utilizzo degli abbonamenti (incluso il diritto ad avere un duplicato in caso di furto o di smarrimento), all'indennizzo per ritardi e soppressioni.

---

<sup>1</sup> Si considerino le ulteriori fonti comunitarie in tema di diritti dei passeggeri, di recente introduzione in ragione del diffondersi dell'emergenza epidemiologica: (i) Comunicazione della Commissione Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19 2020/C 89 I/01; (ii) Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione del 13 maggio 2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19.

<sup>2</sup> <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-54-2016/>

(b) **delibera n. 106/2018**, riguardante *“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”*<sup>3</sup>. Tali misure regolatorie sanciscono il diritto all’informazione (prima, durante e dopo il viaggio) e le modalità con cui sono rese le informazioni, al fine di garantirne un’ampia diffusione; il diritto alla accessibilità e fruibilità di servizi e stazioni, con previsione di indennizzi a beneficio degli utenti con disabilità o a mobilità ridotta; il diritto all’indennizzo per ritardi singoli e il diritto all’indennizzo per i titolari di abbonamento, quest’ultimo da determinarsi tramite criteri di calcolo dei ritardi e dell’indennizzo specifici e che tengano conto almeno del carattere ripetuto del disservizio; le modalità di richiesta ed erogazione di rimborsi e indennizzi, che devono risultare semplici e accessibili; **i diritti connessi al trattamento dei reclami**, con particolare riguardo, tra l’altro, sia ai canali di presentazione che ai requisiti di motivazione della risposta.

Le disposizioni in materia di trattamento dei reclami, previste dall’art. 27 del regolamento (CE) n. 1371/2007, introducono i seguenti obblighi per le imprese ferroviarie:

- predisposizione di un meccanismo per il trattamento dei reclami;
- ampia diffusione delle coordinate del servizio per il trattamento dei reclami con identificazione delle lingue in cui è disponibile;
- risposta motivata entro un mese dal ricevimento (oppure se giustificata indicazione della data, comunque entro tre mesi, in cui il passeggero riceverà la risposta);
- pubblicazione, nell’ambito della relazione annuale sulla qualità del servizio, del numero e delle categorie dei reclami ricevuti e trattati, i tempi di risposta e le misure adottate per migliorare la procedura per il trattamento dei reclami.

Con specifico riferimento al trattamento dei reclami riguardanti i servizi ferroviari, gli **utenti possono presentare reclami** per la difesa dei diritti tutelati dal regolamento comunitario al vettore e all’Organismo di controllo, individuato nel caso italiano nell’Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell’articolo 3, del decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, recante *“Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario”*. In tale sede è stato previsto che, in seconda istanza, *“ogni passeggero, dopo aver presentato un reclamo all’impresa ferroviaria, trascorsi trenta giorni dalla presentazione può presentare un reclamo all’Organismo di controllo di cui all’articolo 3 per presunte infrazioni al regolamento, anche avvalendosi di strumenti telematici e di semplificazione (...) L’Organismo di controllo istruisce e valuta i reclami pervenuti ai fini dell’accertamento dell’infrazione”* (art. 4, comma 4, d.lgs. 70/2014).

Lo stesso regolamento comunitario prevede poi, all’art. 30, che *“[c]iascun organismo adotta le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri.”* Per quanto riguarda i servizi ferroviari con obblighi di servizio pubblico, il meccanismo di trattamento dei reclami è disciplinato nella **delibera n. 106/2018**, alla misura 9, come segue.

Esso è contraddistinto da:

- facile accesso e utilizzo;
- possibilità di presentare reclamo sia in italiano che in inglese, ricevendo la risposta nella medesima lingua;
- pluralità di canali per la presentazione del reclamo, tra cui almeno i seguenti:
  - sito web con link dalla home page oppure via e-mail;
  - biglietteria o servizio assistenza clienti;
  - indirizzo o casella postale.

---

<sup>3</sup> <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-106-2018/>

Nel caso in cui un reclamo pervenuto ad un vettore riguardi servizi offerti dal gestore della stazione, è previsto che sia lo stesso vettore a trasmetterglielo entro un mese dal suo ricevimento.

Per quanto concerne le istanze di reclamo, è necessario che esse riportino:

- i riferimenti identificativi dell'utente (nome, cognome, indirizzo e telefono);
- le indicazioni del viaggio effettuato (numero del treno, data, ora di partenza, origine e destinazione);
- la descrizione del disservizio subito e/o della difformità rilevata.

La risposta al reclamo deve presentare i seguenti elementi:

- facilità di comprensione per l'utente;
- completezza, con riferimento a tutti i motivi di reclamo;
- esplicito riferimento all'esito del reclamo (accolto o respinto);
- determinazione dell'indennizzo (se previsto);
- descrizione delle misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora lo stesso non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica;
- possibili ulteriori azioni esperibili dal passeggero:
  - possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie (se disponibile);
  - la possibilità di presentare un reclamo di seconda istanza all'Autorità.

È previsto inoltre che “[i] gestori dei servizi pubblicano sui propri siti web il **numero e le categorie dei reclami** ricevuti e trattati, i **tempi di risposta** e le **misure adottate per migliorare eventualmente le procedure**; i reclami sono catalogati per motivo di reclamo in conformità alle voci individuate nel “Modulo reclamo”, reperibile sul sito web istituzionale dell'Autorità. Per i gestori dei servizi cui si applica il regolamento (CE) 1371/2007, la pubblicazione avviene nell'ambito della relazione annuale di cui all'articolo 28 del medesimo regolamento”.

All'art. 4, comma 1, d.lgs. 70/2014, sono previsti dei poteri di monitoraggio dei servizi in capo all'Autorità, disponendo che: “L'Organismo di controllo vigila sulla corretta applicazione del regolamento e **può effettuare monitoraggi** e indagini conoscitive sui servizi di cui al regolamento stesso, per quanto ivi previsto”.

### **(ii) Trasporto autobus passeggeri**

Per quanto attiene il settore del trasporto effettuato con autobus, è il regolamento (UE) n. 181/2011 *relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004* che qui rileva. Esso disciplina i diritti degli utenti di servizi di trasporto con autobus, compresi quelli con disabilità o a mobilità ridotta, incluso il diritto all'informazione o al rimborso in caso di ritardo alla partenza o soppressione, analogamente a quanto previsto per gli altri settori di intervento (ferroviario, via mare e per vie navigabili interne e aereo). Non è previsto, invece, un indennizzo per il caso di ritardo all'arrivo.

In Italia, l'organismo responsabile per l'attuazione del regolamento (UE) n. 181/2011 è l'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, recante “*Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*”.

Analogamente a quanto previsto per il settore ferroviario, anche il regolamento (UE) n. 181/2011 sancisce che “[o]gni organismo [designato dallo Stato membro - ndr] adotta i provvedimenti necessari per garantire il rispetto del presente regolamento.” (art. 28(1))

Con specifico riferimento al meccanismo di trattamento dei reclami, il regolamento (UE) n. 181/2011 ne prevede l'istituzione in capo ai vettori (art. 26) così come a questi ultimi pertiene l'obbligo di notificare entro un mese dalla presentazione del reclamo da parte di un passeggero se il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame e, fornire, comunque entro tre mesi, una risposta definitiva (art. 27).

È contemplata la possibilità per il passeggero di presentare un reclamo all'organismo designato all'applicazione del regolamento, ed è precisato che *"[g]li Stati membri possono decidere che un passeggero in primo luogo presenti al vettore un reclamo, nel qual caso l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione o un altro organismo competente designato dallo Stato membro funge da organo di secondo grado per reclami non risolti ai sensi dell'articolo 27"*.

L'art. 3 al comma 5 del decreto legislativo n. 169/2014 prevede, a tal proposito, quanto segue: *"[o]gni passeggero, dopo aver presentato un reclamo al vettore, trascorsi novanta giorni dalla presentazione può presentare un reclamo all'Autorità per presunte infrazioni al regolamento, anche avvalendosi di strumenti telematici e di semplificazione (...) L'Autorità istruisce e valuta, a norma dell'articolo 4, i reclami pervenuti ai fini dell'accertamento dell'infrazione"*.

Anche per il comparto autobus, il Legislatore nazionale ha previsto la competenza in capo all'Autorità per il monitoraggio sulla corretta applicazione del regolamento. Infatti, all'art. 3, comma 1, è stabilito che: *"[l']organismo responsabile di cui all'articolo 28 del regolamento è individuato nell'Autorità e svolge 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"*.

Seppur non strettamente attinente ai settori in esame, in quanto correlata alla definizione dei sistemi di trattamento dei reclami, rileva infine la delibera adottata dall'Autorità n. 83/2019 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"*.

## B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

L'intervento dell'Autorità oggetto dell'analisi di impatto della regolazione riguarda il meccanismo di trattamento reclami di cui possono fruire gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus.

Il diritto a presentare reclamo è stato introdotto dal legislatore comunitario per il comparto ferroviario con il regolamento (CE) n. 1371/2007, e per il comparto del trasporto passeggeri su gomma con il regolamento (UE) n. 181/2011.

Entrambi tali regolamenti prevedono in capo al vettore l'obbligo di istituire **sistemi per il trattamento dei reclami da parte dei passeggeri**, con previsione dell'obbligo per gli stessi di fornire una risposta entro tempistiche prestabilite. È contemplata inoltre la possibilità di presentare un reclamo di seconda istanza all'Organismo nazionale responsabile, che il legislatore nazionale ha individuato nell'Autorità stessa.

Ogni gestore di servizi di trasporto deve quindi disporre di un *"sistema"* o un *"meccanismo"* per il trattamento dei reclami attraverso il quale raccogliere i reclami stessi e provvedere alla relativa gestione, ovvero l'esame delle lamentele segnalate ai fini della formulazione di una risposta finale all'utenza.

Benché i regolamenti europei pongano la responsabilità di predisporre un sistema di trattamento dei reclami a carico dei soli gestori dei servizi di trasporto, fissano comunque diritti che possono essere fatti valere anche nei confronti di altri soggetti, quali, ad esempio, il gestore della stazione o il venditore di biglietti<sup>4</sup>. I regolamenti, infatti, non escludono che la responsabilità di predisporre un sistema di trattamento di reclami venga estesa anche ai gestori delle infrastrutture o di piattaforme digitali quali soggetti gestori di servizi on-line di informazione e/o biglietteria relativi a servizi trasporto ferroviario e/o con autobus resi da uno o più vettori, considerando che l'Organismo responsabile dell'applicazione di ciascun regolamento è tenuto ad adottare le misure necessarie a garantire il rispetto di quanto contenuto nei regolamenti stessi<sup>5</sup>.

Con il procedimento in oggetto, **l'Autorità intende rafforzare il sistema di tutela dei diritti degli utenti di servizi di trasporto, per i comparti ferroviario passeggeri e autobus, con specifico riferimento al meccanismo del trattamento dei reclami**. Come indicato nella Sezione A, gli utenti dei servizi di trasporto sono titolari di diritti, nei confronti dei fornitori di servizi di trasporto e dei gestori delle infrastrutture fruiti dagli stessi, sia in virtù delle norme comunitarie che delle disposizioni adottate dall'Autorità, per l'esercizio dei quali deve essere previsto un meccanismo per il trattamento dei reclami efficace.

L'Autorità è già intervenuta ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011, sui sistemi di reclamo con riguardo sia ai servizi di trasporto passeggeri via mare o per vie navigabili interne o di una crociera (si veda la delibera n. 83/2019<sup>6</sup>) che ai servizi ferroviari connotati da oneri di servizio pubblico (delibera n. 106/2018<sup>7</sup>).

Dall'esperienza dell'Autorità nell'applicazione delle disposizioni relative ai diritti degli utenti, è emersa la necessità di introdurre misure rafforzative nel comparto ferroviario, come precisato oltre, e di individuare le caratteristiche "minime" per il meccanismo di trattamento dei reclami per il comparto autobus.

---

<sup>4</sup> A titolo di esempio: l'art. 8 (*"Informazioni di viaggio"*), par. 1, del regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede che le informazioni in merito alle procedure per la presentazione di reclami siano fornite dalle imprese ferroviarie e dai venditori di biglietti; l'art. 20 (*"Informazione"*) par. 1, del regolamento (UE) n. 181/2011 prevede che, in caso di cancellazione o ritardo alla partenza, il vettore o l'ente di gestione della stazione informi quanto prima della situazione i passeggeri in partenza dalla stazione.

<sup>5</sup> Art. 28 par. 1 del regolamento (UE) n. 181/2011 e art. 30(1) del regolamento (CE) n. 1371/2007.

<sup>6</sup> Delibera n. 83/2019 del 08/07/2019 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"*. (Disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-83-2019/>)

<sup>7</sup> Delibera n. 106/2018 del 25/10/2018 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"*. (Disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-106-2018/>)

Nel biennio 2018-2019 l’Autorità ha ricevuto circa 2.400 istanze di utenti dei servizi autobus e ferrovia, con il comparto ferroviario che presenta una maggiore di incidenza di reclami di seconda istanza.

Tabella 1 – Segnalazioni degli utenti servizi autobus e ferrovia [fonte: ART].

Settore	N° istanze totali	N° istanze su meccanismo di trattamento reclami
Ferrovia	1.448	225 (16% del totale)
Autobus	950	187 (20% del totale)

In base alle informazioni a disposizione dell’Autorità, circa un sesto delle istanze esprimevano lamentele riguardo al meccanismo di trattamento dei reclami, con una leggera prevalenza nel comparto autobus.

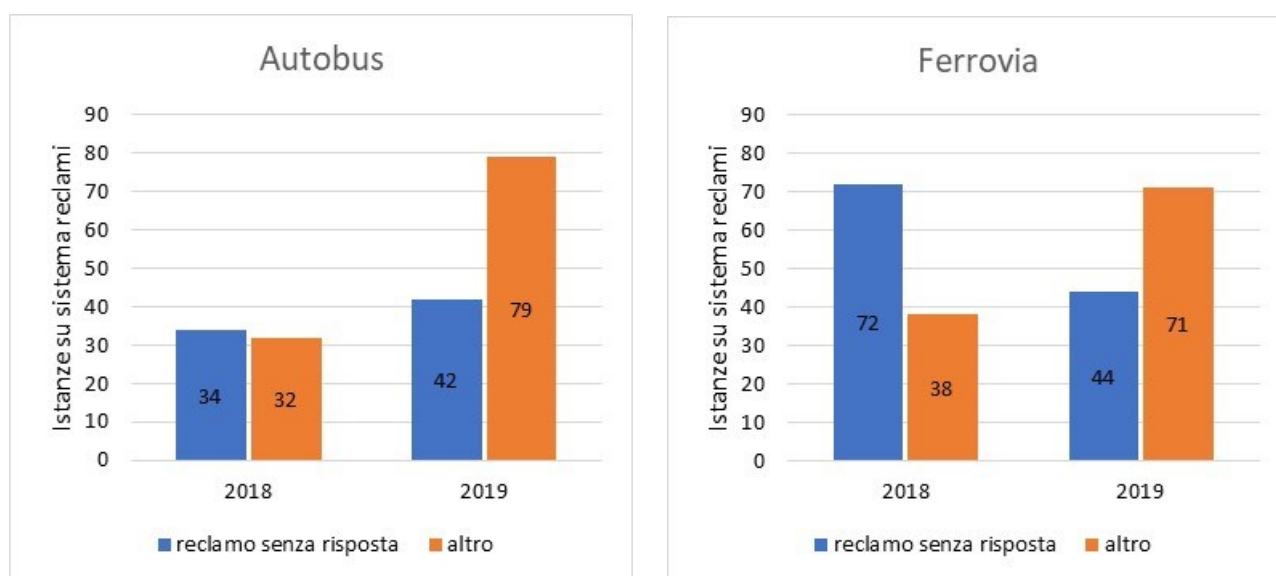


Figura 1 – Quota dei reclami rimasti senza risposta da parte dei vettori [fonte: dati ART].

Dai dati, si può osservare che, nel biennio considerato, le segnalazioni giunte all’Autorità inerenti i meccanismi di trattamento dei reclami sono aumentate per entrambi i comparti (all’incirca +5% nel settore ferroviario e +83% nel settore stradale). È significativo osservare che una parte non trascurabile lamenta **l’assenza di risposta al reclamo da parte del vettore**. Il trend del dato relativo alle mancate risposte ai reclami segnala comunque una diminuzione del 39% nel comparto ferroviario mentre nel comparto autobus si registra un aumento del 24%.

Un secondo profilo di criticità emerso riguarda le **risposte dei gestori dei servizi** che, in molti dei casi segnalati all’Autorità, appaiono lacunose e non pienamente corrette nella rappresentazione al passeggero dei suoi diritti e dei motivi per cui il reclamo è accolto o respinto.

Un terzo profilo di criticità riscontrato è costituito dal problema ricorrente, soprattutto nel settore autobus, della **insufficiente durata di conservazione dei dati** necessari per fornire risposta al reclamo di prima istanza e successivamente, in caso di reclamo di seconda istanza, alle richieste di informazioni dell’Autorità.

Dagli elementi raccolti emerge la necessità di prevedere sistemi più efficaci per il trattamento dei reclami, sia per il comparto gomma, dove tuttora non sono presenti disposizioni regolatorie in tema di contenuto minimo dei sistemi di trattamento dei reclami, sia per quello ferroviario, tenuto conto del fatto che la larga parte di segnalazioni riguarda operatori ferroviari attivi nel segmento dei servizi a mercato, che come già ricordato esula dall’ambito di applicazione della delibera n. 106/2018.



Alla luce di quanto sopra riportato, con specifico riguardo alla possibilità di esercitare il diritto in capo all'utente dei servizi a presentare reclamo, si rileva quindi una situazione differenziata. Appare pertanto opportuno uniformare il livello di tutela all'interno del comparto ferroviario, includendo quindi i servizi forniti a libero mercato, ed estendere analogo regime al comparto dei trasporti passeggeri su autobus.

Per quanto riguarda il comparto ferroviario, a fronte dell'imminente apertura del mercato nazionale dei servizi ferroviari passeggeri a qualsiasi impresa ferroviaria europea dotata di licenza, come previsto dal IV pacchetto ferroviario<sup>8</sup>, è necessario garantire il corretto dispiegamento della concorrenza, anche attraverso l'individuazione di un meccanismo di trattamento dei reclami con caratteristiche di accessibilità e adeguatezza ai fini di tutela efficace dell'esercizio dei diritti dell'utenza.

Con riferimento al comparto passeggeri con autobus, negli ultimi anni si è assistito ad uno sviluppo consistente di tale modalità sulla media lunga percorrenza<sup>9</sup>, venendo a rappresentare una modalità in diretta concorrenza con quella ferroviaria utilizzata da un numero consistente e crescente di viaggiatori.

Si ritiene opportuno, nel rispetto della generalità del dettato normativo, intervenire affinché:

- con riferimento al settore ferroviario di trasporto passeggeri, sia estesa la regolazione a tutti gli utenti sia dei servizi passeggeri AV sia dei servizi a mercato offerti sulle linee ferroviarie convenzionali;
- con riferimento al settore stradale di trasporto passeggeri, sia introdotta una regolazione uniforme sul territorio nazionale, a garanzia degli utenti sia dei servizi a mercato sia dei servizi connotati da obblighi di servizio pubblico.

Pertanto, l'intervento dell'Autorità, oggetto del presente schema di AIR, è volto ad ottenere che i gestori dei servizi di trasporto ferroviario o con autobus, inclusi i gestori dei servizi resi in proposito dalle piattaforme digitali, ed i gestori delle relative infrastrutture ubicate in territorio italiano, si dotino di un **efficace meccanismo per il trattamento dei reclami**, in modo da rendere effettiva la tutela dei diritti dei passeggeri.

L'applicazione di regole comuni per gli operatori del settore, anche solo per quanto concerne il profilo del trattamento dei reclami, concorre allo sviluppo del mercato sulla base di un corretto confronto concorrenziale e alla maggior fiducia ingenerata negli utenti dal fatto di poter risolvere in modo più agevole le problematiche eventualmente occorse.

---

<sup>8</sup> In particolare, la direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria, recepita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 139/2018.

<sup>9</sup> I dati registrati prima dell'emergenza sanitaria vedevano nel 2019 l'offerta globale di servizi nazionali delle autolinee MLP superare i 114 milioni di bus-km, con un aumento del 30% rispetto al 2018, mentre i servizi internazionali ammontavano a oltre 50 milioni di bus-km, in aumento del 37% rispetto al 2018 (fonte: Rapporto annuale dell'Autorità 2020, pag. 180, dati campionari).

## C. AMBITO DI INTERVENTO

L'intervento di regolazione riguarda i servizi di trasporto di passeggeri ferroviario e con autobus. Secondo le più recenti rilevazioni Eurostat/DG MOVE<sup>10</sup>, la domanda di mobilità via terra nel 2018, pari a 888,2 mld pax-km, è stata soddisfatta, in Italia, per il 6,2% dal comparto ferroviario, segnando un aumento del 4,2% rispetto al 2017, e per l'11,6% da quello autobus, che si mantiene sostanzialmente costante se confrontato con l'anno precedente (+0,3%).

Nei paragrafi C1 e C2, in considerazione delle specifiche finalità dell'intervento in esame, verranno forniti alcuni dati di inquadramento generale relativi ai comparti interessati con riferimento all'anno 2018<sup>11</sup>.

### C.1 Trasporto passeggeri ferroviario

Al 31/12/2018 la rete ferroviaria gestita da RFI si estendeva per 16.781 km, di cui il 71,6% elettrificata, ma solo il 46% con due o più binari<sup>12</sup>. Le reti regionali si estendevano globalmente per 3.457 km e su oltre l'87% di tale estensione era presente un binario singolo.

Secondo l'ultima lista ufficiale del MIT datata 15/09/2020<sup>13</sup>, in Italia sono presenti 42 imprese titolari di licenza ferroviaria, di cui 13 abilitate solo per trasporto passeggeri, 20 abilitate solo per trasporto merci e 9 per entrambi. A queste 42 imprese si aggiungono le 7 imprese ferroviarie che operano su rete isolata, per le quali non è previsto l'obbligo di licenza.

Nel 2018, i ricavi totali riferibili a tutto il comparto sono pari a 6.691 mln euro, di cui relativamente al segmento del traffico regionale è pari a 3.793 mln euro<sup>14</sup>. In quest'ultimo segmento gli indici di struttura segnalano un grado di concentrazione elevato, con l'indice Herfindhal-Hirschman (HHI) pari a 6.197, mentre leggermente più basso è quello per il segmento a mercato, pari a 5.722<sup>15</sup>, ma in ogni caso entrambi superiori a 2.500, soglia a partire della quale si tende ad individuare un mercato concentrato<sup>16</sup>.

Nel 2018 le imprese ferroviarie occupavano complessivamente 44.661 addetti e hanno trasportato oltre 882 milioni di passeggeri, con una produzione di servizi pari a circa 55 miliardi di pax-km.

---

<sup>10</sup> DG MOVE-Eurostat, 2020, *EU Transport in figures*. I dati si riferiscono ai pax-km. Il segmento principale resta l'auto che copre l'81,4% della domanda, mentre marginalmente si colloca il segmento tram/metro che rappresenta lo 0,8%. A livello europeo (UE27), nel 2018 si registrano i seguenti valori medi: auto (81,4%); autobus (9,1%); treno (7,8%); tram/metro (1,7%).

<sup>11</sup> Fonte: salvo dove diversamente specificato, i dati forniti in questa sezione provengono da MIT, 2020, *Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti 2018-2019*.

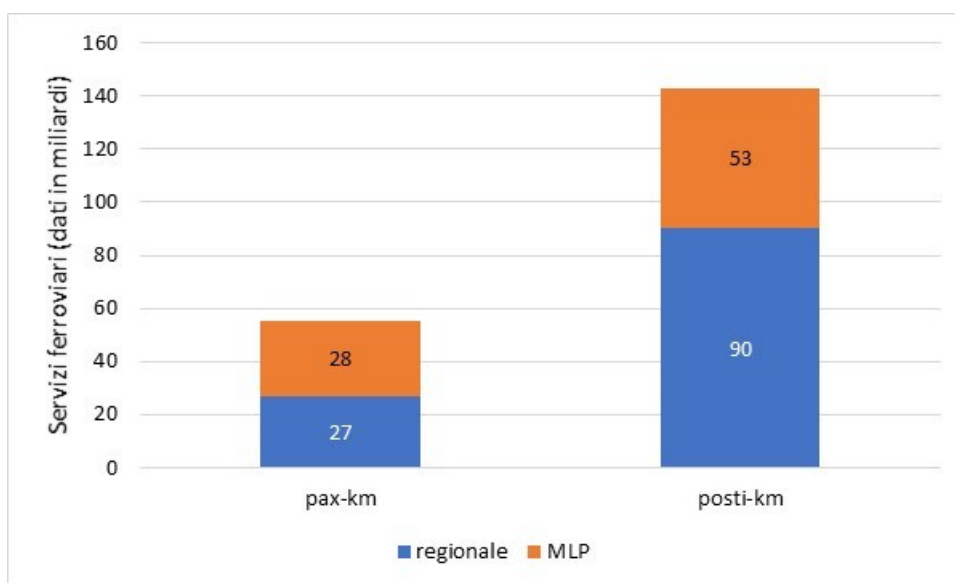
<sup>12</sup> Si evidenzia che, oltre certi livelli di traffico, la presenza di un binario unico genera effetti sulla propagazione dei ritardi dei treni che è la principale causa di reclamo dei passeggeri del trasporto ferroviario.

<sup>13</sup> <https://www.mit.gov.it/index.php/documentazione/elenco-imprese-titolari-di-licenza-ferroviaria-al-15-settembre-2020>

<sup>14</sup> Fonte: Monitoraggio ART IRG-Rail 2019.

<sup>15</sup> Fonte: IRG-Rail, 2020, 8° *Rapporto annuale Market Monitoring - Dataset*, disponibile al link: <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/260,2020.html>

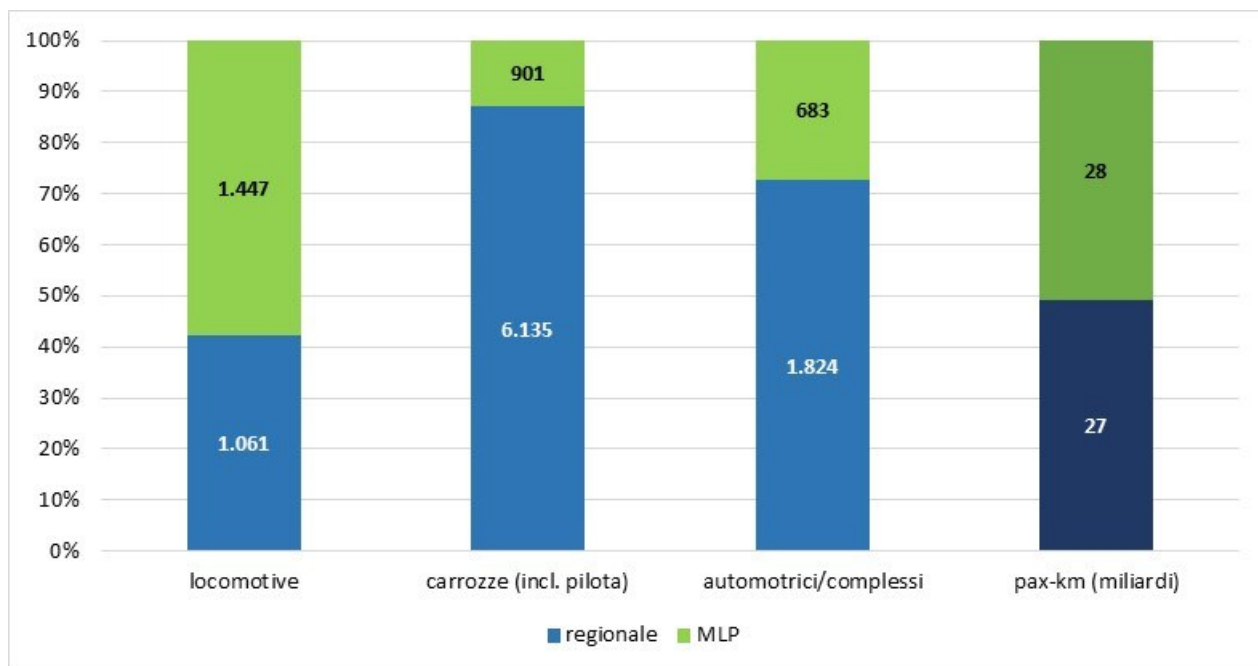
<sup>16</sup> Diversamente, sotto un valore di 1.500, l'HHI segnala una struttura di mercato poco concentrata. (rif. US DOJ, FTC, 2010, *Horizontal Merger Guidelines*, disponibile al link: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf>; si vedano anche gli Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, della Commissione Europea, 2004/C 31/03 e le analisi prodotte in IRG-Rail, 2020, *Eighth Annual Market Monitoring Working Document*).



*Figura 2 – Domanda e offerta dei servizi ferroviari passeggeri (2018; mld)  
[fonti: monitoraggio ART IRG-Rail 2019].*

Il rapporto tra offerta e domanda di servizio annuo di trasporto passeggeri per il settore ferroviario regionale vale 3,4 posti-km/pax-km. Invece, sulla media-lunga percorrenza, il rapporto offerta/domanda risulta appena 1,9 posti-km/pax-km, denotando perciò un migliore rapporto.

La figura seguente riporta i dati caratteristici dei servizi di trasporto ferroviari, con riferimento al materiale rotabile impiegato.



*Figura 3 – Dati caratteristici del parco rotabile utilizzato nel trasporto ferroviario (2018)  
[fonti: “MIT, Conto Nazionale 2018-2019”; monitoraggio ART ferrovie regionali].*

Si osservi che il rilevante numero di locomotive che nella figura precedente sono ascritte al servizio MLP

(rilevante quando raffrontato al numero di carrozze) si spiega col fatto che tale numero comprende locomotive impiegate per scopi diversi<sup>17</sup>. Al netto di queste, si può stimare che le locomotive impiegate per il servizio passeggeri MLP sono meno di 200. Poiché nei servizi MLP si impiegano raramente le carrozze pilota, si conclude che i treni a locomotore presentano un rapporto tra locomotive e carrozze di circa 1:5.

Circa un terzo del trasporto ferroviario regionale impiega i tradizionali treni a locomotore, mentre gli altri due terzi del servizio si svolgono per mezzo di moderni complessi automotore (in composizioni bloccate di 4-5 carri/cad).

## C.2 Trasporto passeggeri con autobus<sup>18</sup>

Al 31/12/2018 l'estensione della rete stradale italiana era pari a 165.992 km<sup>19</sup>, costituita per l'81,7% da strade Regionali e Provinciali e per il 4,2% da autostrade. Gli autobus circolanti in Italia erano 100.042, pari allo 0,18% di tutti i mezzi su gomma.

Per quanto riguarda il settore del Trasporto Pubblico Locale, ovvero i servizi di autolinee in ambito regionale, nel 2018 sono presenti 870 aziende<sup>20</sup>, di cui 235 per solo servizio urbano, 433 per solo servizio extraurbano e 202 per servizio misto.

Queste aziende occupano 81.038 addetti e impiegano 43.967 autobus (di cui il 41% per servizio urbano), effettuando una produzione di 28,6 miliardi di pax-km (di cui il 41% per servizio urbano) a fronte di un'offerta di servizio pari a 125,2 miliardi di posti-km (di cui il 46% per servizio urbano).

Nel 2018 queste imprese di TPL hanno trasportato 3.831 milioni di passeggeri (di cui solo il 24% su servizio urbano), realizzando circa 4,2 miliardi di € di ricavi totali. Sulla base di un campione rappresentativo di imprese di TPL presenti nell'Osservatorio del TPL, risulta che il CR4 è pari a 17,4%, mentre l'indice Herfindhal-Hirschman è pari a 151<sup>21</sup> (<<1.500), segnalando un settore molto frammentato.

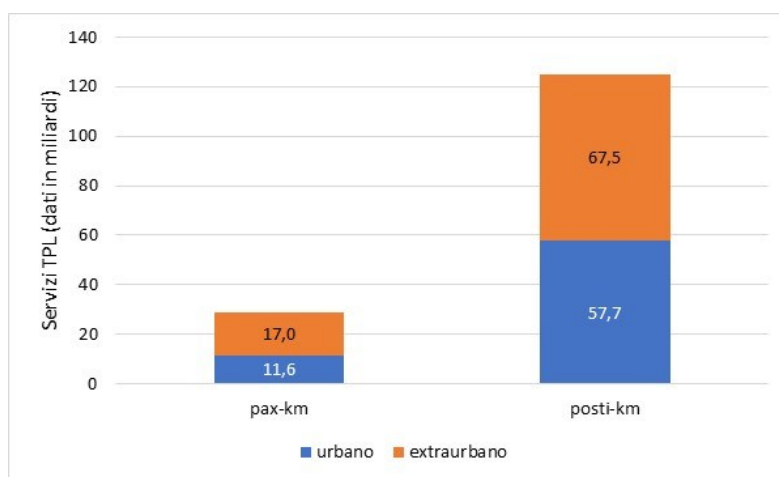


Figura 4 – Domanda e offerta dei servizi TPL su gomma (2018) [fonte: MIT, 2020, Conto Nazionale 2018-2019].

<sup>17</sup> La quantità di 1.447 locomotive ricomprende le locomotive di manovra (227 unità), i locomotori impiegati per il servizio di trasporto merci (che dal sistema PIC-Web di RFI risultano essere circa 1.000 in un giorno feriale-tipo) ed un certo numero di locomotive storiche (23 locomotive a vapore, ecc.).

<sup>18</sup> Per tale si intende il complesso dei servizi regolari di autolinee e autobus urbani.

<sup>19</sup> Il dato comprende Regionali e Provinciali, Autostrade e Altre Strade di interesse nazionale. Sono escluse le reti Comunali.

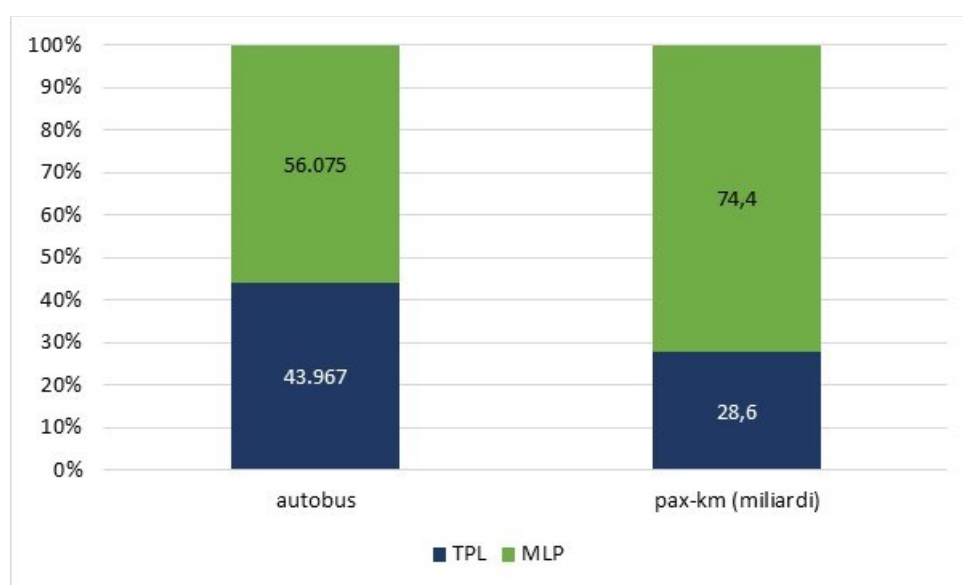
<sup>20</sup> Si osservi che nel 2005 il settore TPL contava 1.200 aziende: nell'ultimo decennio è avvenuta una forte riduzione del numero delle imprese, accompagnata da un aumento delle loro dimensioni.

<sup>21</sup> Fonte: stime ART, su un campione di 644 imprese operanti nel TPL gomma, con dati di produzione bus-km 2017.

Il rapporto tra offerta e domanda di servizio annuo di trasporto passeggeri delle autolinee TPL extraurbane è circa 4 posti-km/pax-km, sostanzialmente comparabile con quello del trasporto ferroviario regionale. Tale rapporto peggiora, diventando 5 posti-km/pax-km nel TPL urbano.

Per quanto riguarda il settore Media-Lunga Percorrenza, ovvero i servizi di autolinee interregionali, i dati esistenti sono frammentari e spesso non attuali. Per complementarietà ai dati del TPL, possiamo stimare che nei servizi MLP vengono impiegati 56.075 autobus. Inoltre, partendo dai dati della Commissione europea<sup>22</sup>, nel 2018 l'entità dei servizi di autobus MLP si può stimare in circa 74,4 miliardi di pax-km.

La figura seguente fornisce una rappresentazione dei dati caratteristici dei servizi di trasporto passeggeri con autobus.



*Figura 5 – Dati caratteristici dei servizi di trasporto stradale (2018)*

*[fonti: MIT, 2020, Conto Nazionale 2018-2019; DG Move/Eurostat, 2020, EU Transport in figures].*

È interessante osservare che la produzione di servizio del settore autolinee MLP è 2,6 volte quella del settore TPL nonostante il numero di autobus impiegati sia comparabile. Si può stimare una “resa unitaria” annua di circa 1,3 milioni di pax-km/autobus nel MLP, contro una resa di 0,7 milioni di pax-km/autobus (cioè circa la metà) nel TPL.

Al 31/12/2019 vi sono 253 imprese titolari di autorizzazione statale per servizi di trasporto interregionali su gomma<sup>23</sup>, di cui circa un quinto di esse hanno forma giuridica di società di persone<sup>24</sup>.

Di tale elenco, 168 imprese hanno presentato il bilancio di esercizio 2018 e, globalmente, totalizzano oltre

<sup>22</sup> DG MOVE/Eurostat, 2020, *EU Transport in figures*. Nel trasporto mediante Bus & Coaches, nel 2018 in Italia si registrano 103 miliardi di pax-km (somma di TPL e MLP).

<sup>23</sup> Nota del MIT del 16/09/2020 (prot. ART n. 12990/2020).

<sup>24</sup> A queste imprese andrebbero aggiunte quelle che effettuano servizi di trasporto MLP che interessano al massimo due regioni, servizi per i quali non è prevista l'autorizzazione statale ma che talvolta sono soggetti ad un'autorizzazione regionale. Ad esempio, in Piemonte tali servizi vengono autorizzati da AMP ai sensi degli “Indirizzi generali per il rilascio delle autorizzazioni per i trasporti pubblici di linea non contribuiti” approvati con la deliberazione n. 13/1 del 21/12/2007 del Consiglio di Amministrazione e successive modifiche avvenute con deliberazione n. 5/1 del 22/05/2009.

1,6 miliardi di € di ricavi: le 10 aziende col maggior fatturato realizzano il 40% dei ricavi totali<sup>25</sup>. Per stabilire il livello di concentrazione del settore è possibile utilizzare l'indice di concentrazione delle quattro imprese (CR4) oppure l'indice HHI; con i dati di fatturato del 2018 si ricava CR4 = 24,7% e HHI = 277,9 (<<1.500); entrambi gli indici segnalano una struttura, a livello nazionale, poco concentrata<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda il numero di passeggeri trasportati nei servizi MLP non esistono dati ufficiali recenti<sup>27</sup>.

La salita e discesa dei passeggeri sugli autobus avviene presso apposite fermate preventivamente autorizzate; solo in rari casi, queste fermate avvengono in un'area chiaramente identificabile come "autostazione". Con la delibera n. 56/2018, l'Autorità ha richiesto alle Regioni di identificare le autostazioni principali ubicate nei rispettivi territori di competenza. Al momento, sul sito web dell'Autorità risultano censite 28 autostazioni<sup>28</sup>, anche se molte di esse non possiedono i requisiti previsti dal Regolamento (UE) n. 181/2011<sup>29</sup>.

### C.3 Indagine di settore

Allo scopo di caratterizzare meglio l'ambito di intervento, in data 29/10/2020 l'Ufficio ECN ha avviato un'indagine, svolta tramite la richiesta di compilazione di appositi questionari, mirata a raccogliere elementi informativi utili per le successive valutazioni.

La *survey* ha riguardato 152 soggetti, preventivamente selezionati, suddivisi in gruppi di destinatari: n. 31 imprese di autolinee TPL, n. 48 imprese di autolinee MLP, n. 19 gestori di autostazioni, n. 27 imprese ferroviarie, n. 2 gestori di stazioni ferroviarie e n. 22 associazioni di consumatori<sup>30</sup>. L'elenco dei soggetti interpellati è riportato in Appendice 1.

Al riguardo si specifica, in particolare, che:

- il gruppo delle imprese di autolinee TPL comprende le imprese che svolgono i servizi urbani in ciascun capoluogo di Regione e nelle Città Metropolitane, più otto imprese che sono state oggetto di ripetuti reclami di seconda istanza all'Autorità;
- il gruppo delle imprese di autolinee MLP è stato selezionato partendo dall'elenco degli operatori autorizzati dal MIT, con l'obiettivo di costruire un campione rappresentativo in termini di composizione geografica e dimensionale (in termini di fatturato). Sulla base dei dati aziendali presenti su AIDA, sono state individuate le imprese con ricavi superiori a 1 milione di €/anno appartenenti alle diverse categorie dimensionali (media, piccola, microimpresa<sup>31</sup>) per le 5 macroregioni italiane, come illustrato nella figura

<sup>25</sup> Fonte: banca-dati AIDA.

<sup>26</sup> Fonte: stime ART su dati di fatturato riportati nella banca dati AIDA. Escludendo i soggetti che, nel corso dell'istruttoria, sono risultati in partnership con Flixbus, l'elenco si riduce a 119 imprese e in tal caso i due indici di concentrazione citati diventano CR4 = 35,4% e HHI = 487,6. Il settore dei servizi di autolinee MLP si conferma anche secondo questa prospettiva piuttosto frammentato.

<sup>27</sup> Secondo l'indagine conoscitiva di ART, nel 2016, le autolinee di MLP hanno servito 10 mln di pax. (fonte: ART, 2017, *Indagine conoscitiva sul mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e a lunga distanza in regime di libera concorrenza*, pag. 13; disponibile al link: [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Relazione\\_autobus\\_al-parere-2\\_2017.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Relazione_autobus_al-parere-2_2017.pdf)).

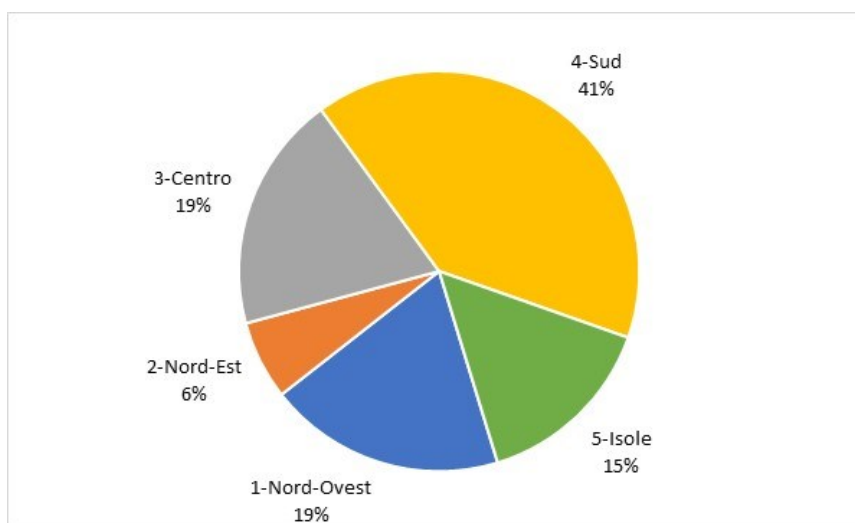
<sup>28</sup> <https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/delibera-n-56-2018-condizioni-di-accesso-equo-e-non-discriminatorio-alle-autostazioni/>

<sup>29</sup> L'art. 3, lett. m) del Regolamento (UE) n. 181/2011 definisce l'autostazione come «una stazione presidiata [...] dotata di strutture tra le quali il banco dell'accettazione, la sala d'attesa o la biglietteria».

<sup>30</sup> Avvisati con lettere del 29/10/2020, rispettivamente prot. n. 16817/2020 (imprese autobus TPL), prot. n. 16822/2020 (imprese autobus MLP), prot. n. 16820/2020 (gestori autostazioni), prot. n. 16821/2020 (imprese ferroviarie), prot. n. 16816/2020 (gestori stazioni ferroviarie), prot. n. 16818/2020 (associazioni consumatori). L'avvio della indagine settoriale è stato comunicato a tre associazioni di categoria con lettera del 30/10/2020 prot.n. 16966/2020.

<sup>31</sup> Si definisce "media impresa" l'impresa che ha meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro (oppure un attivo patrimoniale non superiore a 43 milioni di euro). Si definisce "piccola impresa" l'impresa che ha meno di 50

che segue.



*Figura 6 – Distribuzione geografica del campione di imprese di autolinee MLP coinvolto nell'indagine.*

Al campione così selezionato è riferibile il 70% dei ricavi complessivi (dato 2018).

- il gruppo dei gestori di autostazioni comprende un'impresa per ogni regione italiana<sup>32</sup>;
- il gruppo delle imprese ferroviarie è costituito da tutte le imprese nazionali con licenza al trasporto passeggeri incluse nella lista ufficiale del MIT<sup>33</sup>, più le imprese che operano su reti isolate, più due imprese estere che operano nei collegamenti Italia-Svizzera e Italia-Germania senza intermediario nazionale;
- il gruppo dei gestori di stazioni comprende i due principali gestori che operano sulla rete ferroviaria nazionale (RFI Spa e Grandi stazioni Spa).

Tutti questi soggetti hanno forma giuridica tale per cui sono obbligati alla pubblicazione dei bilanci d'esercizio annuale nel Registro delle imprese<sup>34</sup>. Oltre a richiedere alcuni dati economici e produttivi del servizio, utili a ricostruire con maggior dettaglio la struttura dei comparti interessati, il sondaggio è stato incentrato sul tema della gestione dei reclami; per questo, si è ritenuto utile estendere l'indagine anche a numerose associazioni di consumatori, così da raccogliere testimonianze e/o suggerimenti che potessero indirizzare meglio la regolazione.

Per quanto riguarda i gestori di servizi di trasporto, alla data del 01/12/2020 hanno risposto 21 imprese ferroviarie (pari al 78% del campione selezionato), 21 imprese di autolinee TPL (pari al 68% del campione selezionato), 20 imprese di autolinee MLP (pari al 61% del campione depurato da tutte le imprese che

---

occupati e un fatturato annuo (oppure un attivo patrimoniale) non superiore a 10 milioni di euro. Si definisce "microimpresa" l'impresa che ha meno di 10 occupati e un fatturato annuo (oppure un attivo patrimoniale) non superiore a 2 milioni di euro. (Fonte: D.M. 18 aprile 2005 del Ministero delle Attività Produttive).

<sup>32</sup> Ad eccezione della Sardegna, il cui dato non è disponibile.

<sup>33</sup> Ad eccezione di Grandi Treni Espressi s.p.a. (fondata nel 2019, non operativa), Trenitalia Tper scarl (fondata nel 2019, non operativa), Mercitalia Shunting & Terminal s.r.l. (non svolge effettivamente servizio passeggeri), Rail Cargo Carrier Italy s.r.l. (non svolge effettivamente servizio passeggeri).

<sup>34</sup> In base agli art. 2423 c.c. (società per azioni), art. 2454 c.c. (società in accomandita per azioni), art. 2478-bis c.c. (società a responsabilità limitata), art. 2519 c.c. (società cooperative), art. 2615-ter c.c. (società consortili per azioni a responsabilità limitata) e art. 114, comma 5-bis, d.lgs. 267/2000 (aziende speciali degli Enti locali).



operano sotto la gestione di Flixbus)<sup>35, 36</sup>.

Per quanto riguarda le autolinee TPL, 3 imprese non hanno compilato il questionario<sup>37</sup>. Tuttavia, il campione di indagine si è giovato di ulteriori 7 risposte provenienti da imprese interpellate nell'ambito di un altro gruppo di destinatari (ferroviario o autobus MLP), sicché in sostanza le risposte utili totali per il TPL su gomma sono 25.

Per quanto riguarda le autolinee MLP, le risposte utili totali sono 12<sup>38</sup>.

Con i dati pervenuti è possibile elaborare una prima analisi dei questionari compilati dai vettori sulle tematiche oggetto di intervento da parte dell'Autorità<sup>39</sup>.

La tabella seguente riporta un quadro sintetico del settore, così come emerso dai dati ricevuti.

*Tabella 2 – Informazioni basilari sulle imprese del campione [fonte: sondaggio ART].*

Dato relativo all'anno 2019	Trasporto ferroviario	Trasporto stradale
Ricavi complessivi [€]	3.574.218.513	2.813.811.342
Passeggeri trasportati	887.343.702	1.358.116.217
Reclami ricevuti	179.901	132.854
Nr. reclami/1000 pax [media su indici azienda]	0,106	0,293
Tempo medio di evasione dei reclami [giorni]	12	9
Tempo max di evasione [media giorni]	28	37
% risposta entro 30 giorni	98,3%	96,5%
Durata di conservazione degli atti relativi ai reclami [min-max; anni]	5-10	1-5
Costi del trattamento reclami [€]	5.611.448	2.580.160
Costo unitario di trattamento reclami [€/cad]	31,29	19,42

È opportuno evidenziare che, nel settore del trasporto con autobus, il rapporto tra numero di reclami ricevuti e numero di passeggeri trasportati vale appena lo 0,3 per mille, comunque più alto rispetto a quello relativo al comparto ferroviario<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Nel corso dell'indagine è emerso che 15 imprese del campione operano sotto la gestione di Flixbus.

<sup>36</sup> Le Associazioni di consumatori hanno limitatamente riscontrato il questionario a loro dedicato (3 soggetti), segnalando quale elemento di spicco, in particolare, le segnalazioni degli utenti riguardanti la mancata risposta da parte dei vettori e l'insoddisfacente riscontro nel merito del reclamo.

<sup>37</sup> Due aziende operano solo dal 2020 sicché non hanno dati storici, mentre una azienda è in via di cessazione attività.

<sup>38</sup> Infatti, 4 imprese non hanno compilato il questionario in quanto non operano più servizi MLP, mentre una azienda effettua solo noleggi con conducente), mentre altre 4 imprese hanno inviato dati in via di verifica.

<sup>39</sup> Per quanto riguarda i gestori di infrastrutture (gestori di stazioni e gestori di autostazioni), i dati trasmessi non risultano alla data indicata, completi. Gli esiti del monitoraggio saranno riportati nella relazione AIR a conclusione del procedimento di regolazione. Ad una prima analisi, i reclami non rappresentano un fenomeno importante e spesso i gestori si limitano a reindirizzare al soggetto competente, in ragione del disservizio segnalato, il reclamo dell'utente.

<sup>40</sup> Ciò anche tenuto conto di quanto riportato nel Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2018-2019 (su dati ISFORT, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità) in tema di soddisfazione per l'utilizzazione dei diversi mezzi di trasporto. Tra i mezzi di trasporto collettivi, il punteggio medio più basso è assegnato ai servizi con autobus/tram urbano (6,1 su 10), mentre quello più elevato è assegnato ai servizi con treno AV/intercity (7,2 su 10). L'auto privata si colloca nella scala dell'apprezzamento dell'utenza al gradino più alto (8,2). I dati confermano, l'analisi effettuata dalla DG MOVE per il 2017 relativamente all'indicatore "Consumer



Quasi tutti i reclami vengono evasi entro il tempo previsto dalla normativa (30 giorni), seppur permangono margini di miglioramento soprattutto per il settore su gomma. Può essere di interesse osservare che il costo medio stimato sostenuto per il trattamento dei reclami è significativamente diverso per i due comparti: ogni reclamo costa circa 20 € nel trasporto stradale e oltre 30 € nel trasporto ferroviario.

### Settore trasporto ferroviario

La tabella seguente riporta le risposte al questionario più significative per il tema in esame. Si precisa, per chiarezza espositiva, che tra le 21 imprese rispondenti al questionario, 2 operano sia nel settore *open access*, sia nel settore OSP. Il numero totale delle rilevazioni è pari a 23, avendo chiesto per taluni indicatori il dato separatamente per il segmento OSP e OA.

*Tabella 3 – Risposte al questionario in tema di reclami fornite dai gestori dei servizi di trasporto su ferro [fonte: sondaggio ART; in rosso alcune risposte considerate “segnalistiche di criticità”].*

Quesito del monitoraggio	RISPOSTE		
	SI	NO	n.d.
È disponibile una procedura per l’inoltro dei reclami?	22	1	0
Indicare dove è disponibile tale procedura:			
- sul sito internet della Società	22	0	-
- accessibile dalla home page*	18	4	1
- nelle Condizioni generali di trasporto	19	1	3
- a bordo del mezzo di trasporto	10	11	2
- presso le stazioni	15	7	1
- presso biglietterie/punti vendita	15	6	2
Oltre che in italiano, le informazioni sulla presentazione del reclamo sono disponibili almeno in inglese?	12	10	1
È disponibile un modulo predefinito da compilare per il reclamo?	18	5	0
- se sì, è disponibile sul sito internet della Società?*	18	0	-
- se sì, è disponibile dalla home page?*	14	4	-
La procedura per la richiesta di un rimborso/indennizzo è diversa da quella per il reclamo?	8	10	5
Indicare quali modalità sono utilizzabili per inviare il reclamo:			
- email	18	4	1
- via pec	18	4	1
- presso biglietteria	15	7	1
- tramite il servizio assistenza clienti	13	7	3
- raccomandata	21	1	1
Esistono modalità specifiche per l’invio dei reclami da parte delle persone con disabilità?	5	18	0
Viene rilasciata una ricevuta per comprovare la ricezione del reclamo?	15	8	0
- se sì, tale ricevuta contiene data e nr. identificativo del reclamo?*	12	2	1
Indicare quali tra le seguenti informazioni sono contenute nella risposta ad un reclamo:			

satisfaction with urban transport” che vede collocata l’Italia all’ultimo gradino, e all’indicatore “Consumer satisfaction with rail transport”, dove si segnala un maggiore gradimento (al link: [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/people/urban-transport-consumer-satisfaction\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/people/urban-transport-consumer-satisfaction_en)).

Quesito del monitoraggio	RISPOSTE		
	SI	NO	n.d.
- <i>persona di contatto con recapiti per eventuali chiarimenti</i>	5	16	2
- <i>esito del reclamo (accolto o respinto), in relazione ai fatti accertati</i>	19	2	2
- <i>informazioni relative al rimborso/indennizzo spettante</i>	19	2	2
- <i>descrizione delle misure attuate per risolvere il disservizio segnalato</i>	20	1	2
- <i>rimedi esperibili in caso di risposta ritenuta insoddisfacente</i>	4	17	2
- <i>possibilità di ricorso all'Autorità di regolazione dei trasporti</i>	8	13	2
Indicare gli elementi del reclamo che vengono registrati:			
<i>Il codice identificativo del singolo reclamo</i>	20	0	3
<i>I dati del reclamante</i>	19	1	3
<i>La data di ricevimento del reclamo</i>	20	0	3
<i>La data di invio della risposta</i>	19	1	3
<i>I motivi del reclamo</i>	20	0	3
<i>L'ammontare dell'eventuale indennizzo/rimborso corrisposto</i>	13	7	3
<b>Viene effettuata la conservazione storica dei reclami?</b>	9	11	3
La Società è dotata di meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie?	9	14	0
<i>- se no, prevede di implementarne nei successivi 6 mesi?*</i>	0	10	4

\* Le risposte si riferiscono al solo caso (positivo o negativo) a cui sono subordinate.

Dal sondaggio effettuato, emerge una situazione che presenta diversi aspetti positivi ed altri critici.

La quasi totalità delle imprese (96%) si è dotata di una procedura per il trattamento dei reclami che viene resa disponibile nel 100% dei casi sul sito internet dell'impresa stessa, principalmente alla *home page*. Nel 65% dei casi tale procedura è disponibile anche presso le stazioni e le biglietterie. Sul treno, solo per meno della metà delle imprese. L'elemento di criticità rileva nella disponibilità della procedura in lingua inglese che risulta utilizzata solo dal 52% delle aziende censite.

Come per la procedura, anche per la somministrazione dei moduli predefiniti per la presentazione del reclamo la rete telematica è ampiamente utilizzata. Circa il 78% delle imprese si dota di un format reclami e lo rende disponibile nel 100% dei casi attraverso il proprio sito aziendale e, prevalentemente, alla propria *home page*. Le modalità di invio sono diverse. La più utilizzata è la raccomandata (91%), ma ugualmente impiegato è l'account di posta elettronica e la pec (in entrambi i casi per il 78%). Tra le altre modalità utilizzate ricorre, per la generalità dei casi, l'invio diretto attraverso il sito internet dell'impresa<sup>41</sup>.

Ulteriori elementi di criticità si rilevano nella gestione aziendale dei reclami. Esiguo è il numero dei casi (circa il 22%) in cui nella risposta viene fornito il numero di una persona da contattare. Tale aspetto rileva qualora possa costituire per l'utente, non soddisfatto della risposta ricevuta, un deterrente nel dare continuità alla propria istanza. Solo il 17% delle imprese fornisce, nella risposta alle istanze pervenute, indicazioni sui rimedi ulteriori che l'utente può attivare. Ciò appare ulteriormente singolare nei casi in cui è la stessa azienda ad esserne dotata e nonostante tale indicazione risulti esplicitata nella carta dei servizi.

Sotto il profilo della registrazione dei reclami ricevuti, invece, la gestione appare complessivamente adeguata. Nell'87% dei casi, l'azienda annota il codice identificativo del singolo reclamo, la data in cui è stato ricevuto e i motivi del reclamo. Nell'83% delle rilevazioni, inoltre, vengono registrate anche le informazioni sul reclamante e la data di invio della risposta. Il sistema di archiviazione difetta solo in termini di registrazione dei rimborsi o indennizzi corrisposti, che vengono annotati nel 57% dei casi, e nella

<sup>41</sup> È quanto emerge dalle dichiarazioni spontanee rese dalle imprese nel riquadro "Note" del questionario.

conservazione storica dei reclami, che risulta effettuata solo dal 39% delle imprese.

Altro elemento di criticità riguarda il rilascio all'utente della ricevuta attestante l'avvenuta ricezione del reclamo. Il 35% delle imprese dichiara di provvedervi, il che rileva particolarmente quando il reclamo non è stato inviato attraverso i canali di trasmissione, come la pec e la raccomandata, che per propria natura, garantiscono la ricezione dell'invio a buon fine.

### Settore trasporto con autobus

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

*Tabella 4 – Risposte al questionario in tema di reclami fornite dai gestori dei servizi di trasporto stradale [fonte: sondaggio ART<sup>42</sup>; in rosso alcune risposte considerate "segnalistiche di criticità"].*

Quesito del monitoraggio	RISPOSTE		
	SI	NO	n.d.
È disponibile una procedura per l'inoltro dei reclami?	34	3	0
Indicare dove è disponibile tale procedura:			
- sul sito internet della Società	33	4	0
- se sì, accessibile dalla home page*	25	8	-
- nelle Condizioni generali di trasporto	27	10	0
- a bordo del mezzo di trasporto	15	22	0
- presso le (auto)stazioni	13	24	0
- presso biglietterie/punti vendita	17	20	0
Oltre che in italiano, le informazioni sulla presentazione del reclamo sono disponibili almeno in inglese?	11	25	1
È disponibile un modulo predefinito da compilare per il reclamo?	25	11	1
- se sì, è disponibile sul sito internet della Società?*	24	1	-
- se sì, è disponibile dalla home page?*	14	10	-
La procedura per la richiesta di un rimborso/indennizzo è diversa da quella per il reclamo?	14	22	1
Indicare quali modalità sono utilizzabili per inviare il reclamo:			
- email	32	5	0
- pec	27	10	0
- presso biglietteria/punto vendita	14	23	0
- tramite il servizio assistenza clienti	20	17	0
- posta cartacea	33	4	0
Esistono modalità specifiche per l'invio dei reclami da parte delle persone con disabilità?	3	32	2
Viene rilasciata una ricevuta per comprovare la data di ricezione del reclamo?	16	20	1
- se sì, tale ricevuta contiene data e nr. identificativo del reclamo?*	13	2	1
Indicare quali tra le seguenti informazioni sono contenute nella risposta ad un reclamo:			
- persona di contatto con recapiti per eventuali chiarimenti	19	17	1
- esito del reclamo (accolto o respinto), in relazione ai fatti accertati	33	3	1

<sup>42</sup> Le risposte si riferiscono a 37 imprese, come sopra riportato.

Quesito del monitoraggio	RISPOSTE		
	SI	NO	n.d.
- informazioni relative al rimborso/indennizzo spettante	29	7	1
- descrizione delle misure attuate per risolvere il disservizio segnalato	30	6	1
- rimedi esperibili in caso di risposta ritenuta insoddisfacente	7	29	1
- possibilità di ricorso all'Autorità di Regolazione dei Trasporti	11	25	1
Indicare gli elementi del reclamo che vengono registrati:			
- codice identificativo del reclamo	30	7	0
- dati identificativi del reclamante	36	1	0
- data di ricevimento del reclamo	35	2	0
- data di invio della risposta fornita al reclamante	35	2	0
- i motivi del reclamo	35	2	0
- ammontare dell'eventuale indennizzo/rimborso	23	14	0
<b>Viene effettuata la conservazione storica dei reclami?</b>	23	14	0
<b>La Società è dotata di meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie?</b>	8	27	2
- se no, prevede di implementarne nei successivi 6 mesi?*	3	23	1

\* Le risposte si riferiscono al solo caso (positivo o negativo) a cui sono subordinate.

Dal sondaggio effettuato emerge una situazione che presenta aspetti positivi ed altri critici.

La quasi totalità delle imprese si è effettivamente dotata di una procedura per il trattamento dei reclami, disponibile sul sito internet dell'impresa (89%), anche se non sempre dalla *home page* (68%), e richiamata tra le Condizioni generali di trasporto (73%). Oltre metà degli interpellati dichiarano, però, che questa procedura non è disponibile a bordo dei mezzi di trasporto (59%).

Per la presentazione dei reclami è possibile utilizzare diverse modalità tra cui le più diffuse sono l'email (86%) e l'invio cartaceo (89%); la modalità meno diffusa, ma coerentemente con l'evoluzione digitale del Paese, è la consegna cartacea alla biglietteria (38%). Inoltre, in diversi casi è emersa la possibilità di effettuare l'invio del reclamo mediante l'inserimento dei dati in una maschera direttamente nel sito internet del vettore.

I reclami vengono registrati con tutti gli elementi necessari a identificare i motivi del reclamo (95%) e la persona reclamante (97%), però spesso sono privi dell'ammontare del rimborso o indennizzo corrisposto (nel 38% dei casi).

Per quanto riguarda le criticità si segnalano i seguenti aspetti:

- due terzi delle imprese dichiarano che il loro regolamento per il trattamento dei reclami non è disponibile in lingua inglese;
- il 68% delle imprese dichiara di disporre di un modulo predefinito per la presentazione dei reclami e allo stesso tempo è reso disponibile sul proprio sito internet, anche se non sempre dalla *home page*;
- la gestione dei reclami potrebbe essere migliorata, visto che nel 54% dei casi i reclami vengono acquisiti senza rilasciare una ricevuta all'utente;
- poca trasparenza in merito ai diritti dei passeggeri, come risulterebbe dall'assenza di indicazioni circa gli ulteriori rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta (29 casi su 37) nonché dalla mancata menzione riguardo la possibilità per l'utente di presentare un reclamo di seconda istanza all'Autorità (25 casi su 37);
- il 38% delle imprese dichiara di non effettuare la conservazione storica delle pratiche relative ai reclami e, pur quando la conservazione viene effettuata, risulta che i tempi di archiviazione sono spesso esigui (talvolta solo 1 anno);
- assenza di possibili rimedi extragiudiziali per la risoluzione delle controversie (es.: camere di conciliazione, sistemi ADR, ufficio transattivo), presenti solo in 8 casi su 37.

---

### Focus PMR

Dai dati riportati nell'indagine settoriale, per entrambi i comparti analizzati, emerge che una minoranza di imprese adotta delle specifiche modalità nella procedura per il trattamento dei reclami indirizzate alle persone con disabilità. Solo 5 su 23, per il comparto ferroviario, e 3 su 37 per quello relativo ai trasporti passeggeri su strada. In ogni caso, è risultato che laddove esse sono implementate si tratta di sistemi indirizzati alle persone con disabilità che presentano una più ampia portata, e che sono per lo più destinati all'assistenza a 360 gradi della PMR nella fruizione dei servizi di trasporto.

Nel ferroviario, le poche imprese che hanno dichiarato di provvedervi in taluni casi riferiscono di strumenti poco attinenti a trattamenti specifici per i portatori di disabilità, quali la carta dei servizi o la carta qualità, ovvero il richiamo generico al regolamento (CE) n. 1370/2007. In un paio di casi, si è potuto invece osservare l'esistenza di modalità di prospezione dell'informazione presenti sul sito web aziendale dedicate alle persone con disabilità (come ad esempio, la scelta sulla dimensione dei caratteri, la presenza di opzioni riguardanti la visualizzazione del colore di contrasto, ecc.<sup>43</sup>), oppure la possibilità di avvalersi di numeri verdi dedicati<sup>44</sup>.

Nel comparto bus, segmento OSP, chi ha risposto affermativamente, ha dichiarato che: "su richiesta l'Azienda fornisce assistenza alle persone con disabilità o a mobilità ridotta (Servizio PMR)"; "il sito è conforme alle prescrizioni AGID<sup>45</sup>"; "uscita IVR Call Center e pagina sito internet dedicata".

In conclusione, dall'indagine effettuata si riscontra una carenza di assistenza per il trattamento dei reclami specificatamente indirizzata alle persone disabili, che può certamente essere qualificata quale criticità.

---

<sup>43</sup> <http://www.ferrovieudineciviale.it/>

<sup>44</sup> <https://www.trenord.it/assistenza/supporto/assistenza-viaggiatori-con-disabilita/>

<sup>45</sup> L'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), in attuazione di quanto previsto dalla l. 4/2004, tra l'altro, emana regole tecniche, circolari e linee guida in materia di accessibilità degli strumenti informatici, vigilando affinché la pubblica amministrazione si doti di sistemi informatici in grado di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari. Cfr. AGID, 2020, *Linee Guida sull'accessibilità degli Strumenti Informatici*.

## D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

### D.1 Obiettivi generali

Lo schema di atto di regolazione si pone l'obiettivo di definire specifiche misure concernenti il meccanismo di trattamento dei reclami ai fini di garantirne una maggiore accessibilità e fruibilità per gli utenti passeggeri. L'obiettivo è quello di rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'utenza e attraverso di esso stimolare la concorrenza tra i vettori sotto il profilo della qualità dei servizi resi. In particolare, con l'individuazione di uno "standard" regolatorio per il meccanismo di trattamento dei reclami, si intende promuovere l'adozione di un efficace strumento per il miglioramento dei servizi rafforzandone l'uso (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).

La definizione di tali misure assolve alla generale funzione di:

- superare eventuali criticità relative all'effettivo esercizio del diritto alla presentazione dei reclami, non risolvibili con i rimedi sanzionatori ai sensi della normativa vigente;
- declinare ulteriormente, con estensione anche ad ambiti oggettivi e comparti trasportistici non attualmente oggetto di specifica disciplina nella materia in esame, la tutela prevista per gli utenti di servizi di trasporto in materia di trattamento dei reclami, nell'ottica di promuovere una regolazione del contenuto minimo dei diritti degli utenti quanto più possibile trasparente ed omogenea, tra le varie modalità di trasporto, pur tenendo conto dei contesti specifici;
- incentivare un miglioramento della qualità dei servizi resi all'utenza, tramite un miglior monitoraggio dei reclami dei passeggeri;
- estendere il sistema di tutela dell'utenza con riferimento al trattamento dei reclami anche ai più attuali strumenti con cui sono resi i servizi accessori di informazione e/o biglietteria, includendo anche le piattaforme digitali. Sebbene, infatti, l'utilizzo dei suddetti strumenti non risulti ad oggi aver dato luogo, sulla base di quanto posto all'attenzione dell'Autorità, a specifiche criticità, appare opportuno, anche in considerazione delle recenti evoluzioni normative a livello nazionale e comunitario<sup>46</sup>, che gli stessi costituiscano oggetto di specifica considerazione nell'ambito del proposto intervento di regolazione.

### D.2 Obiettivi specifici

Il "meccanismo per il trattamento dei reclami" rappresenta il complesso delle procedure per la raccolta dei reclami dei passeggeri e per la risposta motivata agli stessi nei tempi previsti. Questo meccanismo deve essere organizzato dal gestore del servizio nel modo più consono a raggiungere le finalità poste dalla norma, cioè garantire al passeggero:

- il diritto di rappresentare le proprie doglianze relative al servizio di trasporto, ai servizi accessori e alle infrastrutture di trasporto fruite nel corso del viaggio;
- il diritto di ottenere una risposta esaustiva e tempestiva alle stesse.

Il raggiungimento di tali obiettivi presuppone che il suddetto meccanismo per il trattamento dei reclami sia adeguato e goda di ampia diffusione tra i passeggeri. Ciò richiede:

- la **piena conoscibilità e trasparenza** delle procedure di reclamo (in primo luogo l'identificazione del soggetto a cui il reclamo va proposto), attraverso l'ampia divulgazione delle stesse e la relativa precisazione all'interno delle Condizioni generali di trasporto o di utilizzo (con la previsione di una sezione dedicata) e, ove ne ricorra la presenza, all'interno della Carta di servizio;
- la disponibilità di una **pluralità di canali** di semplice accesso per l'invio dei reclami;

---

<sup>46</sup> Cfr. EC, 2020, *Proposal for a Regulation on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act)* e *Proposal for a Regulation on Digital markets act* (fonte: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347))

- 
- la possibilità di utilizzare, oltre all'italiano, almeno **la lingua inglese**, per la presentazione del reclamo, nonché di ottenere una risposta nella medesima lingua;
  - la messa a disposizione dell'utenza di un **modello standard** per presentare un reclamo;
  - l'identificazione degli **elementi** che devono essere presenti nella **risposta al reclamo**;

Affinché infine le tempistiche di risposta ai reclami siano allineate con quanto previsto dai regolamenti comunitari già citati, è opportuno fornire un adeguato **sistema di indennizzi** che ristorino l'utenza in caso di mancata risposta.

## E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

### E.1 Introduzione

La presente sezione dello Schema di AIR identifica i destinatari dell'intervento di regolazione posto in consultazione (E.2) e analizza le opzioni regolatorie considerate nell'elaborazione delle misure di regolazione ivi contenute, come di seguito declinate:

- Opzione zero: mantenimento dello *status quo*, senza alcun intervento dell'Autorità (E.3);
- Opzione 1: regolazione posta in consultazione (E.4);
- Opzione 2: interventi regolatori alternativi (E.5).

### E.2 Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio

Le tipologie di soggetti destinatari dell'intervento regolatorio in esame sono le seguenti:

- il **gestore del servizio di trasporto** ferroviario o con autobus, ovvero sia il soggetto giuridico pubblico o privato, diverso da un operatore turistico, un agente di viaggio o un venditore di biglietti, che offre servizi di trasporto passeggeri su strada o ferrovia. Per quanto riguarda il settore ferroviario sono incluse anche le imprese ferroviarie operanti su reti isolate;
- il **gestore dell'infrastruttura** ovvero sia il soggetto giuridico pubblico o privato che gestisce le infrastrutture necessarie a consentire l'accesso/regresso dei passeggeri ai mezzi di trasporto collettivo (nel caso specifico: autostazioni e stazioni);
- il **gestore di piattaforma digitale**, ovvero sia il soggetto gestore di servizi on-line di informazione e/o biglietteria relativi a servizi trasporto ferroviario e/o con autobus resi da uno o più vettori.

Si noti che sono compresi quegli operatori, presenti con la propria offerta commerciale di servizi di trasporto con autobus, organizzata attraverso accordi commerciali con soggetti terzi che eseguono effettivamente il servizio di trasporto<sup>47</sup>.

### E.3 Descrizione dello status quo

Come riportato nelle Sezioni precedenti, alle quali si rinvia, sia i gestori dei servizi di trasporto ferroviario che con autobus devono dotarsi di un meccanismo di trattamento dei reclami. Nel comparto ferroviario, con riferimento ai servizi connotati da oneri di servizio pubblico l'Autorità ha disciplinato tale meccanismo individuandone le caratteristiche, mentre i vettori del comparto dei trasporti con autobus si sono, allo stato, liberamente determinati nel merito.

Dagli elementi tratti dall'indagine settoriale, è emerso che gli utenti risultano maggiormente tutelati nel settore ferroviario, dove è intervenuta, nel 2018, l'Autorità (cfr. delibera n. 106/2018<sup>48</sup>).

Infatti, si rileva che:

- sebbene la quasi totalità dei vettori dei due comparti abbia individuato una procedura per i reclami, solo il 68% nel comparto autobus rende accessibile la procedura stessa dalla homepage del proprio sito, a fronte del 78% in quello ferroviario;
- una maggiore diffusione dell'informazione sulla procedura per i reclami nel comparto ferroviario rispetto a quello autobus (59% rispetto a 41% è il tasso di utilizzazione riferito a tutti i canali nel campione considerato);

---

<sup>47</sup> Ci si riferisce al caso di Flixbus che opera attraverso imprese consorziate.

<sup>48</sup> Con specifico riguardo ai servizi onerati da obblighi di servizio pubblico.



- minore disponibilità nella lingua inglese della procedura dei reclami, comparto autobus, pari al 30% dei casi, a fronte di un 52% nel ferroviario;
- migliore accessibilità del modulo per il reclamo nel settore ferroviario, che viene reso disponibile dalla *homepage* nel 61% dei casi mentre nel comparto autobus è presente solo nel 38% dei casi;
- la ricevuta del reclamo viene rilasciata nel 43% dei casi nel comparto autobus e 65% in quello ferroviario.

In entrambi i comparti si registra una carenza di conservazione dei dati pertinenti ai reclami trattati. In nessuno dei due comparti infatti sono previsti dei tempi minimi per la conservazione dei dati sui reclami e non è presente un sistema di indennizzi in caso di omessa risposta all'utente nei tempi previsti dalla regolazione vigente, diversamente da quanto accade per i trasporti marittimi<sup>49</sup>.

Infine, si osserva una limitata predisposizione di sistemi agevolanti l'esercizio dei diritti degli utenti per le persone disabili, presenti nel 22% dei casi (ferroviario) e nell'8% (autobus).

#### *E.4 Scelte dell'Autorità ed opzione posta in consultazione*

L'opzione regolatoria proposta si rifà largamente a quella che disciplina il meccanismo dei reclami adottato dall'Autorità per i servizi di trasporto marittimo e per vie navigabili interne, di cui alla citata delibera n. 83/2019. Si registra però un elemento di novità significativo: l'inclusione, per la prima volta nell'esperienza regolatoria dell'Autorità, delle **piattaforme digitali** quali soggetti destinatari di misure di regolazione.

In quel che segue sarà descritta l'opzione regolatoria posta in consultazione, nelle sue caratteristiche principali, e un'analisi di impatto della regolazione in particolare per i due interventi più innovativi.

L'opzione posta in consultazione riguarda misure che vanno ad incidere su tre aspetti principali del meccanismo di trattamento reclami: l'accessibilità, la trasparenza e l'efficacia.

##### **A. Accessibilità delle procedure di reclamo**

I soggetti destinatari delle misure di regolazione dovrebbero garantire la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, dando informazione agli utenti almeno:

- a) dei canali e delle lingue per la presentazione del reclamo<sup>50</sup>;
- b) della diponibilità del modulo per il reclamo, che presenti le informazioni riportate nello modello standard individuato nello Schema di atto di regolazione dall'Autorità;
- c) delle tempistiche massime, ove previste dalla normativa applicabile, entro cui il reclamo deve essere trasmesso al gestore del servizio;
- d) delle tempistiche massime di risposta in conformità alla normativa applicabile;
- e) dei rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta o in caso di omessa risposta, in particolare:
  - la possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie;
  - la possibilità di presentare un reclamo di seconda istanza all'Autorità
- f) dell'indennizzo automatico in caso di mancata risposta.

Per garantire un'ampia diffusione, le informazioni relative alle suddette procedure dovrebbero essere riportate almeno:

---

<sup>49</sup> Introdotti dalla delibera n. 83/2019, contenente "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".

<sup>50</sup> E' prevista l'obbligatorietà della lingua inglese.

- a) in un'apposita sezione del sito *web* accessibile dalla *home page*, tramite apposito *link* denominato "*Reclami*";
- b) nelle Condizioni generali di trasporto, in una sezione dedicata e nella Carta dei servizi, se prevista;
- c) a bordo di autobus, treni e presso le stazioni<sup>51</sup>.

A proposito delle modalità per l'inoltro del reclamo, è prescritta l'adozione di una pluralità di canali, tra cui almeno: (i) tramite il sito *web*, oppure via *e-mail*; (ii) a mezzo posta raccomandata tramite un indirizzo o casella postale; (iii) un canale dedicato accessibile per le persone con disabilità.

Al fine di consentire all'utente una corretta individuazione del soggetto a cui inoltrare il reclamo, anche nel caso in cui il biglietto venga emesso da un venditore di biglietti, il *link* alla sezione di cui alla lettera a), dove reperire le informazioni relative alle procedure di reclamo, dovrebbe essere riportato sul titolo di viaggio, indipendentemente dal soggetto che lo emette.

## **B. Trasparenza nella trattazione del reclamo**

La risposta al reclamo, da fornirsi entro i termini previsti dai regolamenti (CE) n. 1371/2007 e (UE) n. 181/2011, o dalle carte dei servizi o dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma, dovrebbe essere motivata, con un linguaggio facilmente comprensibile per l'utente, in relazione a tutti i motivi di reclamo, ed indicare chiaramente alcuni elementi essenziali (e precisamente, se il reclamo è accolto o respinto; se l'utente ha diritto ad un indennizzo/rimborso; le misure intraprese per risolvere il disservizio segnalato; i rimedi attivabili in termini di procedura extragiudiziale delle controversie e/o presentazione di un reclamo di seconda istanza all'Autorità di regolazione dei trasporti; un recapito di riferimento aziendale per chiarimenti).

Altresì, i gestori dei servizi di trasporto e delle relative infrastrutture dovrebbero essere tenuti a conservare le informazioni relative ai reclami ricevuti non solo per il tempo necessario a fornire all'utente una risposta definitiva, ma anche per consentire alla medesima Autorità di svolgere le proprie funzioni. Tale tempo minimo è individuato in 24 mesi.

Infine, allo scopo di compensare il disagio derivante dalla mancata conoscenza dell'esito del proprio reclamo la cui trattazione si prolunghi oltre il termine indicato dal pertinente regolamento, si ritiene opportuna l'introduzione di indennizzi automatici, come peraltro già previsti dalla delibera n. 83/2019 per il settore del trasporto via mare.

## **C. Efficacia del meccanismo di trattamento dei reclami**

In tema di efficacia vale segnalare due elementi della regolazione: il **sistema di indennizzi automatici** (che intervengono al momento della mancata risposta al reclamo da parte del vettore, del gestore della stazione e della piattaforma digitale anche se questi ultimi due operatori con modalità specifiche individuate in un contesto di autoregolazione) e l'**obbligo di comunicare all'Autorità**, previsto per ogni tipologia di soggetto destinatario delle misure di regolazione, l'implementazione di un'apposita sezione nel proprio sito *web* aziendale, ove reperire la procedura per la presentazione di un reclamo, accessibile attraverso uno **specifico link denominato "Reclami" dalla home page aziendale**. L'Autorità, a sua volta, si impegna a pubblicare tale informazione in una apposita sezione del proprio sito *web* istituzionale.

---

<sup>51</sup> Per i gestori di stazione, l'informazione sul trattamento reclami deve essere resa disponibile, fatti salvi i canali già menzionati, nelle sole stazioni. Sono esclusi dall'obbligo di cui al punto c) le piattaforme digitali.

Con specifico riferimento alla determinazione dei **costi e dei benefici incrementali** derivanti dall'insieme delle misure si osserva quanto segue.

Per quanto riguarda il comparto ferroviario, dove è già presente una regolazione che definisce le caratteristiche minime che deve contraddistinguere un meccanismo di trattamento dei reclami per ciò che concerne i servizi OSP, l'insieme delle disposizioni ne rafforza l'efficacia, introducendo un sistema di indennizzi automatico, e tenendo conto di alcune specificità nonché delle nuove misure di regolazione sul tema adottate più recentemente dall'Autorità, sia pure in diversi settori.

Rispetto allo *status quo* il comparto più impattato è quello relativo al trasporto con autobus in quanto solo per tale comparto il sistema di trattamento non è disciplinato nelle sue modalità concrete di implementazione e quindi si stimano degli oneri incrementali maggiori rispetto al comparto ferroviario.

Tuttavia, la disponibilità di uno standard sviluppato dall'Autorità nonché l'aumento della certezza giuridica sull'esatto contenuto dei diritti dell'utenza in tale materia appaiono idonei a contenere e a compensare, almeno in una certa misura, gli oneri incrementali originati dalle misure analizzate. Tali oneri incrementali sono comunque da contrapporre ai benefici in termini di aumento del grado di tutela dell'utenza, tenuto conto che proprio per il comparto autobus, secondo i dati raccolti nell'indagine settoriale, è quello dotato di meccanismi di trattamento dei reclami meno efficaci. Si consideri infine che i costi incrementali sono per lo più legati all'adeguamento dei sistemi informatici in uso presso gli operatori e quindi presentano natura di immobilizzazioni tecniche che il cui costo potrà essere ripartito su più esercizi.

Per quanto concerne i gestori di stazione, da una prima analisi delle informazioni pervenute nel corso dell'indagine settoriale, si rileva un numero molto contenuto di reclami, spesso con riguardo a fattispecie di competenza di altri soggetti. Lo status quo, quindi, in ragione dei limitati benefici attesi, potrebbe risultare non necessitare l'introduzione di uno specifico meccanismo di trattamento dei reclami, anche con i proposti requisiti minimi differenziati rispetto a quelli individuati per i gestori dei servizi.

Una valutazione più approfondita potrà essere in proposito compiuta al termine dell'istruttoria, anche alla luce delle ulteriori osservazioni acquisite in esito alla consultazione pubblica, così come con riferimento alle misure sul trattamento dei reclami rivolte ai gestori di piattaforme digitali. Tali ultime misure sono poste in consultazione in ragione tra l'altro del potenziale sviluppo per il mercato delle stesse, anche in virtù della vocazione multimodale.

#### *E.5 Opzioni alternative considerate*

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 meccanismo 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 dei vettori di servizi di trasporto entro i giorni previsti dai rispettivi regolamenti: 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 doglianza, riconoscimento di un indennizzo fino al 50% dell'importo del biglietto.

Si consideri che dal monitoraggio è emerso che si registrano per entrambi i comparti delle situazioni in cui il meccanismo di trattamento dei reclami non è stato adottato e, come già illustrato, si rilevano elementi di criticità sia sotto il profilo della trasparenza che dell'accessibilità per l'utenza della procedura per la presentazione di reclami. A fronte di tale situazione, è apparso che la prima opzione non sarebbe risultata idonea a incentivare adeguatamente i soggetti destinatari ad adottare un meccanismo 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 si è optato per un meccanismo automatico di indennizzi che preveda, in caso di ritardo nella risposta rispetto ai termini previsti dal Regolamento, l'erogazione fino ad un massimo del 20% dell'importo del biglietto, in caso di omessa risposta.

## 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 seguente, 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 delle informazioni pertinenti);
- ii. **trasparenza** (relativamente al contenuto delle risposte e alle informazioni da comunicare all'Autorità in caso di reclami di 2° istanza);
- iii. **efficacia** (relativamente al sistema di indennizzo automatico e all'obbligo di comunicazione ad ART dell'implementazione della sezione web dedicata alla procedura sul trattamento dei reclami).

Nella tabella, 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 3 (impatto massimo).

Per quanto riguarda gli oneri incrementali, bisogna distinguere tra "obblighi di contenuto" e "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.

Tabella 5: Impatto delle misure di regolazione

Misure	BENEFICI			ONERI INCREMENTALI rispetto allo <i>status quo</i>	
	Accessibilità	Trasparenza	Efficacia	Obblighi di contenuto	Obblighi di informazione
				(oneri di adempimento)	(oneri amministrativi)
3 – Accessibilità delle procedure di reclamo (gestori dei servizi)	+++	+++	++	+	0
4 – Accessibilità delle procedure di reclamo (gestori di stazione e piattaforme digitali)	+++	+++	+	+	0
5 – Requisiti di motivazione della risposta	0	+++	+++	+	0
6 – Indennizzi	0	+++	+++	++	0
7 – Registrazione dei reclami e conservazione dei dati	0	+++	+++	+	0
8 – Disposizioni finali	++	++	0	+	++

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte.

Torino, 15 dicembre 2020

Il Dirigente dell'Ufficio Affari economici

F.to Cinzia Rovesti

**APPENDICE 1 – ELENCO DESTINATARI DELLA SURVEY**

<b>1) Imprese di autolinee TPL</b>	<b>Città</b>
AMAT PALERMO s.p.a.	PALERMO
AZIENDA MOBILITA' E TRASPORTI (AMT) s.p.a.	GENOVA
ATAC s.p.a.	ROMA
ATAM s.p.a.	REGGIO CALABRIA
ATP ESERCIZIO s.r.l.	GENOVA
AUTOGUIDOVIE ITALIANE s.p.a.	MILANO
AZIENDA METROPOLITANA TRASPORTI CATANIA s.p.a.	CATANIA
AZIENDA MOBILITA' E TRASPORTI BARI (AMTAB) s.p.a.	BARI
AZIENDA NAPOLETANA MOBILITA' s.p.a.	NAPOLI
AZIENDA PER LA MOBILITA' AQUILANA s.p.a.	L'AQUILA
AZIENDA PER LA MOBILITA' DELLA CITTA' DI CATANZARO s.p.a.	CATANZARO
AZIENDA TRASPORTI DI MESSINA s.p.a.	MESSINA
AZIENDA TRASPORTI MILANESI (ATM) s.p.a.	MILANO
AZIENDA VENEZIANA DELLA MOBILITA' s.p.a.	VENEZIA
BUSITALIA-SITA NORD s.r.l.	PERUGIA
CONEROBUS s.p.a.	ANCONA
COTRAL s.p.a.	ROMA
CTM s.p.a.	CAGLIARI
FRATELLI ROMANO s.p.a.	CROTONE
GRUPPO TORINESE TRASPORTI (GTT) s.p.a.	TORINO
MOBILITA' DI MARCA s.p.a.	TREVISO
ONE scarl	FIRENZE
ROMA TPL scarl	ROMA
SOCIETA' ESERCIZIO AUTOSERVIZI CIRCONDARIALI s.r.l.	CAMPOBASSO
SOCIETA' VALDOSTANA AUTOSERVIZI PUBBLICI (SVAP) coop.	AOSTA
STAR s.p.a.	LODI
T.U.A. s.p.a.	PESCARA
TPB scarl	BOLOGNA
TPL FVG scarl	TRIESTE
TRENTINO TRASPORTI ESERCIZIO (TTE) s.p.a.	TRENTO
TROTTA BUS SERVICES s.p.a.	POTENZA

<b>2) Imprese di autolinee MLP</b>	<b>Sede</b>
AIR PULLMAN S.P.A.	1-Nord-Ovest
AMI (AZIENDA PER LA MOBILITA' INTEGRATA E TRASPORTI) S.P.A.	3-Centro
AUTOLINEE FEDERICO S.P.A.	4-Sud
AUTOLINEE LISCIO GIUSEPPE S.R.L.	4-Sud
AUTOSERVIZI SALEMI S.R.L.	5-Isole
AUTOSERVIZI TROIANI S.R.L.	3-Centro
AUTOSTRADALE S.R.L.	1-Nord-Ovest
AZIENDA DI TRASPORTI MOLISANA S.P.A.	4-Sud
BALTOUR S.R.L.	4-Sud
BMC TOUR S.R.L.	1-Nord-Ovest
BUS CENTER S.R.L.	3-Centro
BUS COMPANY S.R.L.	1-Nord-Ovest
CIALONE TOUR S.P.A.	3-Centro
CONTRAM S.P.A.	3-Centro
DONATO DI FONZO & FRATELLI S.P.A.	4-Sud
ETNA TRASPORTI S.P.A.	5-Isole
F.LLI POLLINI S.R.L.	3-Centro
FERROVIE DEL GARGANO S.R.L.	4-Sud
FLIXBUS ITALIA S.R.L.	1-Nord-Ovest
GARBELLINI S.R.L.	3-Centro
IAS TOURING S.R.L.	4-Sud
IBLA TOUR SOCIETA' COOPERATIVA	5-Isole
INTERBUS S.P.A.	5-Isole
L.V.L. INTERLINES S.R.L.	2-Nord-Est
LA VALLE TRASPORTI S.R.L.	2-Nord-Est
METAURO BUS S.R.L.	4-Sud
MICCOLIS S.P.A.	4-Sud
MONZA VIAGGI S.R.L.	2-Nord-Est
NOVOSUD S.R.L.	4-Sud
PAOLO SCOPPIO E FIGLIO AUTOLINEE S.R.L.	4-Sud
S.A.B. AUTOSERVIZI S.R.L.	1-Nord-Ovest
S.A.P.S. (SOCIETA' PER LE ATTIVITA' DI PRODUZIONE E SERVIZI) S.R.L.	4-Sud
S.I.T. (SOCIETA ITALIANA TRASPORTI) S.R.L.	3-Centro
S.T.A.V. (SERVIZI TRASPORTI AUTOMOBILISTICI) S.P.A.	1-Nord-Ovest
S.T.P.S. (SOCIETA' TRASPORTI PUBBLICI SONDRIO) S.P.A.	1-Nord-Ovest
SADEM S.P.A.	1-Nord-Ovest
SAIS AUTOLINEE S.P.A.	5-Isole



2) Imprese di autolinee MLP	Sede
SAIS TRASPORTI S.P.A.	5-Isole
SEGESTA AUTOLINEE S.P.A.	5-Isole
SICUREZZA TRASPORTI AUTOLINEE - SITA SUD S.R.L.	4-Sud
SIMET BUS S.P.A.	4-Sud
SOC. MARINO S.R.L.	4-Sud
SOCIETA' AUTOCOOPERATIVE TRASPORTI ITALIANI S.P.A.	4-Sud
START S.P.A.	3-Centro
TROIOLO LINEE S.R.L.	4-Sud
TUNDO VINCENZO S.P.A.	4-Sud
VENTRE AUTOLINEE S.R.L.	4-Sud
VIAGGI & TURISMO MAROZZI S.R.L.	4-Sud

3) Gestori di autostazioni	Regione
ASTI SERVIZI PUBBLICI s.p.a.	Piemonte
AUTOSTAZIONE DI BOLOGNA s.r.l.	Emilia-Romagna
AUTOSTAZIONI DI MILANO s.r.l.	Lombardia
BUS PARKING s.r.l.	Sicilia
BUSITALIA-SITA NORD	Umbria
CONTRAM MOBILITA' scpa	Marche
FRATELLI ROMANO s.p.a.	Calabria
GESTIONE TERMINAL BUS s.r.l.	Molise
METROPARK s.p.a.	Campania
MOBILITA' DI MARCA s.p.a.	Veneto
S.I.T. VALLEE scarl	Valle d'Aosta
SABA ITALIA s.p.a.	Friuli-Venezia Giulia
SOCIETA' GESTIONE MULTIPLA s.p.a.	Puglia
STRUTTURE TRASPORTO ALTO ADIGE s.p.a.	Alto Adige
T.U.A. s.p.a.	Abruzzo
TERMINAL MATERA NOLE'	Basilicata
TIBURTINA BUS s.r.l.	Lazio
TRENTINO TRASPORTI ESERCIZIO (TTE) s.p.a.	Trentino
UNIPARK s.r.l.	Toscana

<b>4) Imprese ferroviarie</b>	<b>Rete di esercizio</b>
ARRIVA ITALIA RAIL s.r.l.	interconnessa
ATAC s.p.a.	isolata
AZIENDA MOBILITA' E TRASPORTI (AMT) s.p.a.	isolata
AZIENDA REGIONALE TRASPORTI SARDEGNA (ARST) s.p.a.	isolata
BLS AG	interconnessa
BUSITALIA-SITA NORD s.r.l.	interconnessa
DB BAHN ITALIA s.r.l.	interconnessa
ENTE AUTONOMO VOLTURNO (EAV) s.r.l.	mista
FERROTRAMVIARIA s.p.a.	interconnessa
FERROVIE APPULO-LUCANE (FAL) s.r.l.	isolata
FERROVIE DEL GARGANO s.r.l.	interconnessa
FERROVIE DEL SUD EST E SERVIZI AUTOMOBILISTICI (FSE) s.r.l.	interconnessa
FERROVIE DELLA CALABRIA s.r.l.	isolata
FERROVIE UDINE CIVIDALE (FUC) s.r.l.	interconnessa
GESTIONE GOVERNATIVA FERROVIA CIRCUMETNEA	isolata
GRUPPO TORINESE TRASPORTI (GTT) s.p.a.	mista
NTV s.p.a.	interconnessa
SAD - TRASPORTO LOCALE s.p.a.	mista
SISTEMI TERRITORIALI s.p.a.	interconnessa
SNCF VOYAGES ITALIA s.r.l.	interconnessa
SSIF s.p.a.	isolata
T.U.A. s.p.a.	interconnessa
TRASPORTO FERROVIARIO TOSCANO s.p.a.	interconnessa
TRASPORTO PASSEGGERI EMILIA ROMAGNA (TPER) s.p.a.	interconnessa
TRENITALIA s.p.a.	interconnessa
TRENORD s.r.l.	interconnessa
TRENTINO TRASPORTI ESERCIZIO (TTE) s.p.a.	interconnessa

<b>5) Gestori di stazioni ferroviarie</b>
R.F.I. s.p.a.
GRANDI STAZIONI RAIL s.p.a.

6) Associazioni di consumatori
Associazione Difesa Orientamento Consumatori – ADOC
Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali e Assicurativi – ADUSBEF
Associazione Consumatori Utenti – ACU
Associazione Difesa Consumatori e Ambiente promossa dalla CISL – ADICONSUM
Altroconsumo Edizioni s.r.l. – ALTROCONSUMO
Associazione Consumatori – ASSO CONSUM
Assoutenti
Centro Tutela Consumatori e Utenti Alto Adige – CTCU
La casa del consumatore
Cittadinanzattiva
Codacons
Centro per i Diritti del Cittadino – CODICI
Federconsumatori
Lega Consumatori
Movimento Consumatori
Movimento Difesa del Cittadino – MDC
Unione per la difesa dei consumatori
Unione Nazionale Consumatori – UNC
Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti
Centro Europeo Consumatori Italia
ANGLAT
FAND