

Roma, 29 gennaio 2021

Spett.le  
**AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**  
Via Nizza, 230  
10126, Torino  
Trasmessa a mezzo pec: [pec@pec.autorità-trasporti.it](mailto:pec@pec.autorità-trasporti.it)

**Oggetto: Delibera 211/2020 recante “Indizione della consultazione pubblica sulle ‘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’” - Osservazioni.**

Spett.le Autorità,

ITALO - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (“ITALO”), in persona dell’Avv. Nicoletta Montella, Responsabile Legal Affairs & Compliance, giusta procura speciale per atto Notaio Luca Troili in Roma, 4 marzo 2019 rep. N. 29316, formula di seguito le osservazioni relative allo schema di misure di regolazione posto in consultazione con la delibera indicata in oggetto.

**1. Misura 1, comma 1**

i. Quale rilievo di carattere preliminare, comunque essenziale per una corretta delimitazione dell’ambito di applicazione delle misure di regolazione oggetto di consultazione, si rappresenta che, essendo le misure stesse finalizzate a dare attuazione al Regolamento Europeo 23 ottobre 2007 n. 1371 (“Regolamento”), relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, anche per rendere chiaro ai passeggeri il perimetro dei reclami che possono essere presentati alle imprese ferroviarie (sul punto si veda anche paragrafo 2 *infra*), è necessario che nel testo del comma 1 della misura 1 venga inserito un espresso richiamo al citato Regolamento.

ii. Si chiede, pertanto, di integrare il testo come segue (in neretto sono riportate le proposte di modifica): “*Ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera e) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il presente provvedimento definisce il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere, ai sensi del*

**Regolamento (UE) 23 ottobre 2007 n. 1371, nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami**

**2. Misura 2, comma 1, lett. e)**

i. La definizione di reclamo di cui al comma 1, lett. e) della Misura 2 è poco chiara, non aderente al dato normativo e foriera di possibili condotte opportunistiche da parte dell'utenza.

In particolare, si ritiene che la misura, nella parte in cui definisce il "reclamo" come *"ogni comunicazione scritta con la quale l'utente, o per suo conto un rappresentante o un'associazione di utenti, esprime lamentele circa la non coerenza del servizio con uno o più requisiti definiti dalla normativa europea o nazionale, dalle condizioni generali di trasporto o dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale, o, ove ne sia prevista l'adozione, dalla carta dei servizi"* debba essere riformulata e precisata:

- a) sia con riferimento alla perimetrazione delle (asserite) violazioni che legittimano la presentazione di un reclamo ad opera dell'utenza;
- b) sia con riferimento all'individuazione dei soggetti legittimati a presentare un reclamo alle imprese ferroviarie.

ii. Con riferimento al primo punto, il ricollegare la presentazione del reclamo alla *"non coerenza del servizio con uno o più requisiti definiti dalla normativa europea o nazionale"* non rispecchia il quadro normativo di riferimento, e comporta una inammissibile dilatazione delle fattispecie suscettibili di costituire oggetto di reclamo, atteso: (i) che il concetto di *"non coerenza"* è vago e non trova riscontro nelle disposizioni normative e regolamentari vigenti; (ii) lo stesso, peraltro, è collegato a parametri anch'essi del tutto generici ed indeterminati, quali *"i requisiti definiti dalla normativa europea e nazionale"*.

La misura in commento, nella parte considerata, si presta, quindi, ad interpretazioni strumentali da parte dell'utenza, esponendo le imprese ferroviarie al rischio di reclami pretestuosi.

Sul punto occorre rilevare che, ai sensi del Regolamento, sono tutelati i diritti dei passeggeri lesi dalla violazione, da parte delle imprese ferroviarie, degli obblighi su di esse gravanti, sicché il diritto di presentare reclami deve ricollegarsi necessariamente alla violazione degli obblighi suindicati, quali identificati dal citato Regolamento, laddove invece la semplice *"non coerenza"*

rispetto a non meglio specificati “*requisiti definiti dalla normativa europea e nazionale*”, a parte il carattere indeterminato del concetto, non identifica necessariamente una violazione degli obblighi imposti alle imprese ferroviarie.

È, pertanto, necessaria una riformulazione della misura per ricondurne il contenuto all’ipotesi in cui, ai sensi del Regolamento, sussiste il titolo giuridico del passeggero a proporre una pretesa per violazione dei suoi diritti.

iii. Per quanto riguarda il secondo punto, la formulazione della misura, nella parte in cui consente la presentazione del reclamo da parte de “*l’utente, o per suo conto un rappresentante o un’associazione di utenti*”, sembra estendere la facoltà di proporre il reclamo anche a soggetti diversi dal passeggero e potenzialmente privi di adeguato titolo giuridico.

Deve essere chiarito che il soggetto che agisce “*per conto*” del passeggero deve essere in possesso di un adeguato titolo giuridico che lo legittima, sulla base di una relazione qualificata, a rappresentare il diritto di un terzo, e pertanto deve essere in possesso di uno specifico mandato o, comunque, di un’espressa delega, ovvero deve essere un rappresentante legale (come nel caso in cui il passeggero sia un minore, un incapace, un inabilitato).

È evidente che l’indiscriminata estensione dei soggetti legittimati a presentare reclamo può in concreto favorire condotte opportunistiche.

iv. In forza dei rilievi che precedono si suggerisce pertanto di riformulare la misura come segue (in neretto sono riportate le proposte di modifica): “***reclamo: ogni comunicazione scritta con la quale l’utente, ovvero un soggetto abilitato ai sensi di legge a rappresentarlo o l’associazione legittimata ad esercitarne i diritti, esprime lamentele circa la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento n. 1371 del 2007, delle condizioni generali di trasporto o delle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale, o, ove ne sia prevista l’adozione, della carta dei servizi***”.

3. *Misura 3, comma 2, lett. a)*

i. In merito a tale misura corre l'obbligo di evidenziare che l'intero processo di gestione dei reclami necessita di essere il più possibile snello e definito con certezza al fine di essere efficace e rispondere al meglio alle esigenze dei clienti. A tal fine, si segnala che prevedere l'obbligo per un gestore del servizio di esaminare un reclamo presentato anche non attraverso il modulo significa inevitabilmente defocalizzare le risorse destinate alla gestione dei reclami, creare ridondanze e duplicazione di processi con la conseguenza di ridurre la tutela dei passeggeri e aumentare inutilmente i costi dei gestori del servizio. In ogni caso, considerazioni identiche a quelle svolte nel precedente paragrafo 2.iii valgono anche con riferimento alla misura in esame.

Come innanzi osservato, è infatti necessario chiarire che solo i soggetti legittimati a far valere i diritti dell'utente - secondo quanto supra specificato - possano presentare un reclamo alle imprese ferroviarie.

ii. Si suggerisce pertanto di riformulare la misura come segue (in neretto sono riportate le proposte di modifica): *"i gestori dei servizi sono tenuti ad esaminare i reclami che riportino almeno: a) i riferimenti identificativi dell'utente (nome, cognome, recapito) o del soggetto legittimato ad esercitarne i diritti, allegando in tal caso la delega e un documento di identità dell'utente"*.

4. *Misura 3, comma 2, lett. c)*

i. Per tale misura si richiama quanto esposto nel precedente paragrafo 2.ii.

È infatti necessario, nell'ottica di prevenire la presentazione di reclami pretestuosi, definire in maniera puntuale e dettagliata le fattispecie in presenza delle quali l'utente può presentare un reclamo all'impresa ferroviaria.

ii. Si suggerisce pertanto di riformulare la misura come segue (in neretto sono riportate le proposte di modifica): *"i gestori dei servizi sono tenuti ad esaminare i reclami che riportino almeno: ... c) la descrizione della violazione rilevata rispetto alle disposizioni del Regolamento n. 1371 del 2007, alle condizioni generali o, ove ne sia prevista l'adozione, alla carta dei servizi."*

**5. Misura 3, comma 3, lett. e.1)**

i. Questa misura prescrive alle imprese ferroviarie di informare gli utenti in ordine alle possibili procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie in caso di mancata risposta ad un reclamo entro i termini prescritti.

La formulazione della misura, tuttavia, non è chiara e genera perplessità.

Invero, nessuna disposizione normativa impone alle imprese ferroviarie l'attivazione di camere di conciliazione o altre procedure per la risoluzione extragiudiziale delle controversie con i passeggeri. D'altra parte, è evidente che l'introduzione di simili meccanismi di risoluzione dei reclami - incidendo sulla libertà di impresa e sull'autonomia decisionale delle imprese ferroviarie -, in difetto di una norma espressamente attributiva del potere, non può essere imposta dall'Autorità di Regolazione.

ii. Per evitare che la misura possa dare luogo ad esiti applicativi illegittimi e, comunque ad interpretazioni fuorvianti da parte dei passeggeri, si chiede di riformularla nei termini che seguono (in neretto sono riportate le proposte di modifica): *"I gestori dei servizi informano gli utenti almeno: ... e) dei rimedi che l'utente può attivare nel caso di mancata risposta al reclamo nei termini di cui alla lettera d), in particolare della possibilità: e.1) di utilizzare, ove esistenti, procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie"*.

**6. Misura 3, comma 3, lett. f)**

La misura in esame si ricollega alle ipotesi di indennizzo automatico previste dalla misura 6.1, delle quali, tuttavia, la scrivente impresa ferroviaria contesta la ammissibilità sul piano giuridico (sul punto si veda il paragrafo 10 *infra*).

Si ritiene, quindi, che il riferimento all'obbligo per i gestori dei servizi di informare l'utenza in ordine all'esistenza di tale indennizzo (lettera f del comma 3 della Misura 3) debba essere eliminato.

**7. Misura 3 - Allegato 1**

i. Al fine di agevolare l'individuazione dell'oggetto di ciascun reclamo e favorirne la celere trattazione, si ritiene necessario che, nella sezione "Motivi del reclamo" del facsimile del Modulo

di reclamo di cui all'Allegato 1, accanto a - o sotto a - ciascuna voce sia inserita la corrispondente previsione del Regolamento (quale base giuridica che legittima la proposizione del reclamo).

Con riferimento alla medesima sezione, si chiede, invece, l'espunzione della voce "altro" in quanto del tutto generica e non contemplata dal suddetto Regolamento, il quale contiene una tipizzazione di tutte le possibili ragioni di reclamo.

Si richiamano al riguardo le osservazioni già formulate in relazione alla Misura 1, comma 1 (paragrafo 1 *supra*) e alla Misura 2, comma 1, lett. e) (paragrafo 2 *supra*), e si rileva inoltre che una voce di reclamo così generica sarebbe foriera di interpretazioni strumentali e opportunistiche e rischierebbe di rallentare l'attività del personale delle imprese ferroviarie deputato alla gestione dei reclami, traducendosi ciò in un disservizio per gli stessi passeggeri che, invece, presentino reclami meritevoli di attenzione e tutela.

ii. Le modalità di pagamento non possono essere a scelta del cliente poiché ciò espone la procedura a meccanismi operativi di gestione particolarmente complessa.

Si segnala al riguardo che Italo, in aderenza alla disciplina vigente, procede ai rimborsi o indennizzi attraverso buoni, espressamente previsti dall'art. 17, comma 2 del Regolamento, comunque convertibili in denaro attraverso bonifico bancario entro 30 giorni dalla richiesta del cliente.

ITALO, pertanto, già assolve integralmente all'obbligo previsto dal Regolamento e qualsiasi diversa modalità di rimborso/indennizzo, peraltro a scelta del cliente, appesantirebbe le procedure aziendali gravando alla fine sul cliente finale.

#### **8. Misura 5, comma 1, lett. c)**

i. La misura impone alle imprese ferroviarie un obbligo di informare l'autore del reclamo in ordine a *"le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora lo stesso non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica"*.

Non si tratta, quindi, di una misura riparatoria del pregiudizio subito dal passeggero per effetto della violazione, da parte dell'impresa ferroviaria, degli obblighi imposti dal Regolamento e dalle disposizioni applicative.

La misura, oltre che ininfluente ai fini della tutela dei diritti del passeggero, impone a carico dell'impresa ferroviaria un obbligo non previsto dalla legge e del tutto ingiustificato. L'unica necessità è che il gestore del servizio risolva il disservizio segnalato. Invero:

- a) le ragioni del disservizio alla base del reclamo e le misure adottate dall'impresa ferroviaria per la sua risoluzione non rientrano tra quelle informazioni che, ai sensi del Regolamento, devono essere fornite delle imprese ferroviarie all'utenza;
- b) le richiamate informazioni sul disservizio occorso, del resto, non costituiscono informazioni necessarie - né tanto meno utili - per consentire all'utente di esercitare i diritti riconosciutigli dal Regolamento;
- c) l'obbligo previsto dalla misura in analisi, peraltro, espone le imprese ferroviarie al rischio di dover condividere con una platea indeterminata di soggetti informazioni particolarmente sensibili da un punto di vista industriale o commerciale.

ii. In forza dei rilievi che precedono si chiede, pertanto, di eliminare la lettera c) del comma 1 della Misura 5.

**9. Misura 5, comma 1, lett. d1)**

i. La Misura, diretta ad introdurre in capo delle imprese ferroviarie l'obbligo di informare il reclamante in ordine ai possibili rimedi da attivare nel caso di risposta ritenuta insoddisfacente, non è giustificata per la parte in cui impone di informare anche circa la *"possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie"*.

Rispetto a tale previsione si richiamano le osservazioni svolte nel precedente paragrafo 5 con riferimento alla misura 3, comma 3, lett. e.1: non può essere imposto alle imprese ferroviarie l'obbligo di attivare procedure per la risoluzione extragiudiziale delle controversie con l'utenza.

ii. Per evitare che la misura possa dare luogo ad esiti applicativi illegittimi, e comunque a fuorvianti interpretazioni dei passeggeri, si chiede di riformularla nei termini che seguono (in neretto sono riportate le proposte di modifica): *"i rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta, in particolare: d.1) la possibilità di utilizzare, ove esistenti, procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie"*

**10. Misura 6, comma 1**

La misura in analisi, stabilendo che l'utente, in caso di ritardo nella risposta da parte delle imprese ferroviarie, ha diritto di ricevere un indennizzo automatico variamente commisurato in misura percentuale rispetto al prezzo del titolo di viaggio, introduce a carico delle imprese ferroviarie una sanzione che non trova la propria fonte in alcuna norma di legge.

La somma in questione non ha chiaramente natura risarcitoria, perché l'obbligo del suo pagamento è previsto dalla misura indipendentemente dalla esistenza e configurabilità di un danno; né potrebbe sostenersi che essa possa essere correlata ad un eventuale (ove anche esistente) danno da ritardo nella decisione sul reclamo, atteso che nell'ordinamento vigente, anche laddove è prevista la risarcibilità del danno derivante dalla mancata adozione di atti dovuti o dal mancato rispetto di termini, in ogni caso la liquidazione del danno è sempre subordinata alla sua obiettiva esistenza e quantificazione.

La circostanza che la somma prevista dalla misura debba essere corrisposta al soggetto che ha proposto il reclamo non impedisce, quindi, di qualificare la stessa come sanzione pecuniaria.

Anche a prescindere dalle ulteriori argomentazioni sulla legittimità della misura che saranno di seguito svolte, è in primo luogo evidente che la misura in questione è manifestamente iniqua, perché potenzialmente idonea a incoraggiare condotte strumentali da parte degli utenti, i quali potrebbero essere indotti a presentare uno o anche più reclami in serie con la finalità di ottenere, per l'ipotesi del ritardo, un ingiustificato indennizzo, e ciò a prescindere dalla fondatezza o meno delle proprie doglianze.

Inoltre, si deve considerare che ai sensi del Regolamento, l'eventuale ritardo imputabile all'impresa ferroviaria nell'evasione dei reclami non configura una causa legittimante la richiesta di indennizzi ad opera dell'utenza. In merito, il Regolamento si limita, infatti, a stabilire che:

- a) “entro un mese il destinatario del reclamo fornisce una risposta motivata o, in casi giustificati, informa il passeggero della data, nell'ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta” (art. 27, comma 2 del Regolamento); e che

- b) *“l'impresa ferroviaria pubblica nella relazione annuale di cui all'articolo 28 il numero e le categorie dei reclami ricevuti e trattati, i tempi di risposta e le misure adottate per migliorare eventualmente le procedure”* (art. 27, comma 3 del Regolamento).

Le disposizioni eurounitarie si limitano, quindi, a prevedere in capo alle imprese ferroviarie un generale obbligo di informazione relativo alle tempistiche di trattazione dei reclami e alle procedure adottate per ridurre i tempi di risposta.

Le conseguenze sanzionatorie derivanti dal ritardo nell'evasione dei reclami sono, invece, già disciplinate nell'ordinamento nazionale dall'articolo 18, comma 2 del d.lgs. n. 70 del 2014, ai sensi del quale in caso di ritardo *“le imprese ferroviarie sono soggette al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1.000 euro”*.

Considerato che la previsione di sanzioni è riservata alla legge (o deve comunque essere prevista per legge) con le misure regolatorie oggetto del presente procedimento non possono essere introdotte misure ulteriori e diverse rispetto quelle disciplinate dall'art. 18, comma 2 del d.lgs. n. 70 del 2014.

Di conseguenza la diversa sanzione ora prevista dalla misura in esame (a) è priva di fondamento normativo, ponendosi in contrasto con il principio di legalità e tipicità delle sanzioni amministrative di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981 e, in ogni caso, (b) determina un'inammissibile duplicazione di sanzioni per la medesima violazione.

- ii. Si chiede pertanto di eliminare la previsione di indennizzo automatico previsto dalla misura 6.

#### **11. Misura 8, comma 1**

Il termine di nove mesi previsto dalla misura è troppo stringente e non consente alle imprese ferroviarie di porre in essere tutte le attività ed adottare tutti gli accorgimenti che sono necessari per adeguarsi al nuovo articolato sistema regolatorio.

ITALO si riserva in sede di audizione di formulare una proposta alternativa in ordine al tempo necessario per gli adeguamenti.

\*\*\*

Ai sensi dell'art. 5 della Delibera n. 211 del 2020, al fine di meglio illustrare le proprie osservazioni, ITALO chiede di essere convocata nell'ambito dell'audizione in video conferenza fissata per il 4 febbraio 2021 e contestualmente comunica i nominativi dei partecipanti: l'Avv. Nicoletta Montella, l'Avv. Vigilante Angela, l'Avv. Maria Luisa Tesauro e il Dott. Peter Geukes Foppen.

Inoltre, come da Vostra richiesta, di seguito si indicano gli indirizzi di posta elettronica necessari ad effettuare il collegamento in video conferenza:

- Avv. Nicoletta Montella: [nicoletta.montella@ntvspa.it](mailto:nicoletta.montella@ntvspa.it)
- Avv. Angela Vigilante: [angela.vigilante@ntvspa.it](mailto:angela.vigilante@ntvspa.it)
- Avv. Maria Luisa Tesauro: [marialuisa.tesauro@ntvspa.it](mailto:marialuisa.tesauro@ntvspa.it)
- Dott. Peter Geukes Foppen: [peter.geukesfoppen@ntvspa.it](mailto:peter.geukesfoppen@ntvspa.it)

Cordiali saluti,



Avv. Nicoletta Montella