

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

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

SOMMARIO

PREMESSA	3
1. Il quadro normativo di riferimento.....	4
2. Provvedimenti regolatori dell'Autorità in materia di contenuto minimo dei diritti. Misure in tema di reclami.....	6
3. Provvedimenti regolatori dell'Autorità in materia di condizioni minime di qualità. Misure in tema di reclami.....	9
4. Ulteriori provvedimenti dell'Autorità.....	10
5. Le evidenze emerse dai monitoraggi e dall'attività di valutazione dei reclami.....	11

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 INFRASTRUTTURE CON RIGUARDO AL TRATTAMENTO DEI RECLAMI.

<i>Misura 1 (Oggetto e ambito di applicazione)</i>	19
<i>Misura 2 (Definizioni)</i>	23
<i>Misura 3 (Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore del servizio)</i>	27
<i>Misura 4 (Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore di stazione e del gestore di piattaforma digitale)</i>	32
<i>Misura 5 (Requisiti di motivazione della risposta).....</i>	34
<i>Misura 6 (Indennizzi)</i>	36
<i>Misura 7 (Registrazione dei reclami del gestore di servizio, conservazione dei relativi dati e pubblicazione).....</i>	38
<i>Misura 8 (Disposizioni finali)</i>	40

PREMESSA

L'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), prevede, al comma 2, lettera e) che la stessa provveda *“a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi”*.

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

Va evidenziato, inoltre, che l'articolo 37, comma 3, lettera g) del d.l. 201/2011 prevede che l'Autorità *“valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze”*. Ai sensi del decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70 (*“Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario”*) e del decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169 (*“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”*), l'Autorità svolge poi le funzioni di organismo nazionale responsabile, rispettivamente, dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, tra cui l'accertamento delle violazioni delle disposizioni dei regolamenti stessi e l'irrogazione delle relative sanzioni.

In esito alle attività connesse allo svolgimento degli illustrati compiti istituzionali dell'Autorità, e segnatamente - tra l'altro - dall'analisi di reclami e segnalazioni di utenti e loro associazioni rappresentative¹, sono in particolare emerse alcune criticità relativamente all'effettivo esercizio dei diritti attribuiti agli utenti dalla vigente normativa, criticità che, per entrambi i settori, presentano una significativa rilevanza per quanto attiene al trattamento dei reclami.

¹ Con il termine *“reclamo”* si intendono le istanze inoltrate con le modalità specificamente previste dai citati regolamenti dell'Autorità, che recano gli elementi essenziali per una valutazione compiuta della fattispecie rappresentata dall'utente; vengono qualificate come *“segnalazione”* le istanze inviate dall'utente senza seguire le modalità specificamente previste dai citati regolamenti adottati dall'Autorità (in particolare, non utilizzando il sistema telematico o l'apposito modulo reso disponibile sul sito web istituzionale).

Nel contesto illustrato, l'Autorità ha pertanto avviato, con delibera n. 147/2020 del 6 agosto 2020, un procedimento per la definizione delle 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.

1. Il quadro normativo di riferimento

In tutti i regolamenti europei a tutela dei passeggeri² sono rinvenibili norme sia in tema di istituzione di sistemi di trattamento dei reclami di prima istanza dei passeggeri sia in tema di presentazione dei reclami, da parte dei medesimi passeggeri, ai gestori dei servizi di trasporto³, nonché l'obbligo di tali soggetti di fornire una risposta entro tempistiche prestabilite.

Ulteriori previsioni regolamentari riguardano la possibilità per i passeggeri di presentare un reclamo all'organismo nazionale responsabile dell'applicazione dei regolamenti europei. Le corrispondenti norme sanzionatorie vigenti nell'ordinamento nazionale sono contenute nei relativi decreti legislativi attuativi⁴.

Più nel dettaglio, per la modalità di trasporto ferroviario e con autobus, in base alle previsioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 (di seguito: Regolamento ferroviario) e del regolamento (UE) n. 181/2011 (di seguito: Regolamento autobus), i diritti attribuiti ai passeggeri in tema di reclami si articolano come segue:

- è stabilito il diritto, per i passeggeri, di disporre di un *“meccanismo”* o *“sistema”* per il trattamento dei reclami in ordine ai diritti e agli obblighi contemplati dai due regolamenti⁵.
Al riguardo l'articolo 18 (*“Sanzioni in materia di trattamento dei reclami dei viaggiatori”*), comma 1, del citato d.lgs. 70/2014 prevede che le imprese ferroviarie sono tenute a regolare la raccolta dei reclami presentati in relazione ai diritti e agli obblighi contemplati dal Regolamento ferroviario ed istituiscono meccanismi e strutture per il loro trattamento, diffondendo altresì tra i passeggeri informazioni sulle modalità di organizzazione del servizio. In caso di inosservanza di tali obblighi, può essere comminata una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad euro 20.000.
L'articolo 17 (*“Reclami”*), comma 1, del d.lgs. 169/2014 stabilisce che il vettore che non istituisce e non dispone di un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi previsti dal Regolamento autobus sia soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.500 ad euro 25.000;
- la nozione di *“meccanismo”* o *“sistema”* implica che i gestori dei servizi debbano dotarsi di procedure

² Si tratta, in particolare, oltre che del regolamento (CE) n. 1371/2007, e del regolamento (UE) n. 181/2011, citati in premessa, del regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.

³ Si precisa che per *“gestori dei servizi”* si intendono, secondo le definizioni dei relativi regolamenti europei, per il trasporto ferroviario, le imprese ferroviarie e per il trasporto via mare e per vie navigabili interne e con autobus, i vettori.

⁴ Oltre ai citati d.lgs. 70/2014 per il trasporto ferroviario e 169/2014, per il trasporto con autobus, si fa riferimento al decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, recante *“Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne”*.

⁵ Articolo 27, paragrafo 1, del Regolamento ferroviario e articolo 26 del Regolamento autobus.

- organizzative per la raccolta dei reclami dei passeggeri e per la relativa gestione⁶;
- correlativamente è previsto il diritto dei passeggeri di presentare un reclamo⁷, disponendosi altresì, per reclami concernenti servizi di trasporto con autobus, che tale presentazione debba avvenire entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio⁸;
 - i passeggeri hanno il diritto di ottenere una risposta al reclamo entro tempi predeterminati⁹.
Al riguardo, in caso di inosservanza degli obblighi e della tempistica prevista dai due regolamenti in esame, le imprese ferroviarie sono soggette al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200 ad euro 1.000¹⁰, mentre i vettori autobus ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 300 ad euro 1.500¹¹;
 - i passeggeri possono presentare un reclamo, conformemente alla legislazione nazionale, all'organismo competente designato dallo Stato membro¹².
Nel caso italiano, il d.lgs. 70/2014 prevede, all'articolo 4 (“*Funzioni dell'Organismo di controllo*”), comma 4, che ogni passeggero, dopo aver presentato un reclamo all'impresa ferroviaria, trascorsi trenta giorni dalla presentazione, può inoltrare un reclamo di seconda istanza all'Autorità per presunte infrazioni del relativo regolamento; il d.lgs. 169/2014, all'articolo 3 (“*Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento*”), comma 5, stabilisce, invece, il termine di novanta giorni dalla presentazione al vettore per poter presentare un reclamo all'Autorità.

In relazione alla normativa nazionale in tema di carte dei servizi, con specifico riferimento ai servizi pubblici locali, pare d'interesse ricordare (oltre a quanto disposto dall'art. 8 del d.l. 1/2012) che trova altresì applicazione l'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244: «*Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in*

⁶ Ai sensi del Considerando 18 del Regolamento ferroviario: “*I passeggeri del trasporto ferroviario dovrebbero avere la possibilità di presentare un reclamo a una qualsiasi delle imprese ferroviarie interessate in relazione ai diritti e agli obblighi contemplati dal presente regolamento*”; ai sensi del Considerando 20 del Regolamento autobus: “*I passeggeri dovrebbero poter esercitare i loro diritti mediante adeguate procedure di reclamo, organizzate dai vettori (...)*”.

Soltanto per quanto riguarda il trasporto via mare e per vie navigabili interne, gli obblighi si estendono esplicitamente agli operatori dei terminali.

⁷ Articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario e articolo 27 del Regolamento autobus.

⁸ Nessuna scadenza temporale per la presentazione dei reclami è invece prevista dal vigente Regolamento ferroviario.

⁹ Articolo 27, paragrafo 2, secondo periodo del Regolamento ferroviario stabilisce che: “*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*”; l'articolo 27 del Regolamento autobus prevede che: “*Entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore notifica al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame. Il tempo necessario per fornire una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo*”.

¹⁰ Articolo 18, comma 2, del d.lgs. 70/2014.

¹¹ Articolo 17, comma 2, del d.lgs. 169/2014.

¹² Articolo 30, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario e articolo 28, paragrafo 3 del Regolamento autobus.

caso di inottemperanza; (...) e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini».

Infine, si segnala che la Proposta di rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007, formulata dalla Commissione nel mese di settembre 2017 e sulla quale è stato raggiunto l'accordo politico tra i colegislatori nel mese di ottobre 2020¹³, prevede esplicitamente, tra l'altro:

- in tema di reclami, che anche i gestori di stazioni aventi in media un flusso di più di 10.000 passeggeri al giorno nel corso di un anno sono tenuti ad istituire un meccanismo per la gestione dei reclami per i diritti e gli obblighi contemplati dal medesimo regolamento (paragrafo 1) e che i passeggeri possono presentare un reclamo all'impresa ferroviaria o al gestore di stazione entro tre mesi dall'evento oggetto del reclamo;
- in tema di biglietti cumulativi, che i venditori di biglietti¹⁴ sono responsabili del trattamento di eventuali reclami dei passeggeri, relativi, in particolare ai biglietti dagli stessi combinati di propria iniziativa, nel caso in cui il passeggero perda una o più coincidenze.

2. Provvedimenti regolatori dell'Autorità in materia di contenuto minimo dei diritti. Misure in tema di reclami

Con riferimento alle competenze attribuite all'Autorità dall'articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011, ai sensi del quale la stessa definisce *“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 stati adottati i seguenti atti di regolazione:

Trasporto ferroviario connotato da OSP

Con delibera n. 106/2018 del 25 ottobre 2018 l'Autorità ha approvato l'atto di regolazione relativo alle *“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”* (Allegato A alla delibera n. 106/2018).

La Misura 9 *“Diritti connessi al trattamento dei reclami”* di tale atto riguarda gli obblighi dei gestori dei servizi relativi, tra l'altro:

- alla disponibilità di più canali a disposizione degli utenti per presentare reclami e alla possibilità di utilizzare, oltre all'italiano, anche la lingua inglese;
- alla possibilità, per gli utenti, di presentare reclamo a uno qualsiasi dei gestori dei servizi coinvolti, che sono tenuti a cooperare per il relativo esame;
- agli elementi minimi richiesti per la trattazione del reclamo;
- alla formulazione di una risposta adeguatamente motivata ai reclamanti;

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52017PC0548>

¹⁴ Si segnala anche che uno specifico considerando, nel rilevare che i venditori di biglietti presentano notevoli differenze in termini di dimensioni, potendo variare da microimprese a grandi imprese, e che alcuni venditori di biglietti offrono i loro servizi solo *off-line* od *on-line*, afferma che i relativi obblighi devono essere proporzionati alle differenti dimensioni, e dunque alle differenti capacità, di tali soggetti.

- alla trasmissione, da parte dei gestori dei servizi ai gestori delle stazioni, dei reclami che riguardino profili di competenza di questi ultimi, ai fini della risposta entro i termini previsti dalla carta dei servizi degli stessi;
- agli obblighi di pubblicazione del numero e delle categorie dei reclami ricevuti e trattati, dei tempi di risposta e delle misure adottate per migliorare eventualmente le procedure¹⁵.

Una specifica misura (Misura 8) è dedicata alle modalità di richiesta ed erogazione di rimborsi e indennizzi.

Inoltre, in base alla Misura 3 (“*Diritto all’informazione*”) del medesimo atto, le informazioni relative alle procedure per il trattamento dei reclami figurano tra quelle da fornirsi agli utenti prima, durante e dopo il viaggio, con le modalità di cui alla successiva Misura 4 (“*Modalità con cui sono rese le informazioni*”). Più in particolare, dette informazioni debbono essere rese agli utenti in forma chiara, completa, aggiornata e di agevole accesso, avuto particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità o a mobilità ridotta, garantendo l’utilizzo di almeno due canali gratuiti a tal fine preposti, di cui uno accessibile agli utenti non utilizzatori del *web*. Nel caso di utilizzo del canale informatico è previsto che sia posto un apposito *link*, chiaramente individuabile, nell’*home page* del sito *web* o nella schermata iniziale dell’eventuale applicazione mobile.

Per completezza, si rappresenta che sempre nel settore ferroviario, l’Autorità ha esercitato i poteri di cui al citato articolo 37, comma 2, lett. e) del d.l. 201/2011 in relazione ai servizi ad Alta Velocità, con la delibera n. 54/2016 dell’11 maggio 2016¹⁶: tale provvedimento, tuttavia, che si rivolge ai passeggeri possessori di abbonamento, non contiene specifiche previsioni in merito al trattamento dei reclami.

Trasporto via mare e per le vie navigabili interne

Con la delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019 l’Autorità ha approvato l’atto di regolazione relativo alle “*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*”.

L’atto si pone, *in primis*, l’obiettivo di garantire agli utenti adeguata accessibilità al meccanismo per il trattamento dei reclami predisposto dai gestori dei servizi e dagli operatori dei terminali (Misura 3 “*Accessibilità delle procedure di reclamo*”). Nel dettaglio si prevede: (i) la possibilità per il passeggero, tenuto conto anche della frequente natura internazionale dei viaggi, di utilizzare, oltre alla lingua italiana, anche quella inglese (ottenendo, in quest’ultimo caso, una risposta anch’essa formulata in lingua inglese); (ii) la disponibilità di più canali per l’inoltro dei reclami tra i quali, almeno, uno telematico (tramite sito *web* con *link* posto nella sezione dedicata oppure via *e-mail*, consentendo in ogni caso la ricezione di *e-mail* semplice) e uno a mezzo di posta raccomandata ad un indirizzo o casella postale¹⁷; (iii) l’obbligo di rendere disponibile un modulo di reclamo stampabile, conforme ai fac-simile allegati alla delibera; (iv) fatta salva comunque la possibilità di presentare il reclamo in forma libera, prescindendo dall’utilizzazione

¹⁵ Per i gestori dei servizi cui si applica il Regolamento ferroviario, la pubblicazione avviene nell’ambito della relazione annuale di cui all’articolo 28 del medesimo regolamento.

¹⁶ Recante “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di “abbonamenti” possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità*”.

¹⁷ Tale disposizione è diretta a garantire, pertanto, l’azionabilità dei propri diritti anche per gli utenti non fruitori di internet.

del modulo da parte dell’utente (Misura 3.2), il reclamo deve essere comunque esaminato in presenza di elementi minimi¹⁸.

Dal punto di vista degli obblighi informativi, i gestori dei servizi e gli operatori dei terminali sono tenuti a garantire informazioni adeguate agli utenti (i) sui canali disponibili per la presentazione dei reclami, (ii) sulle lingue utilizzabili, (iii) sulla disponibilità di un modulo e sulle modalità per reperirlo, (iv) sui termini (precisati anche dalla Misura 3.5) entro cui, rispettivamente, il reclamo deve essere trasmesso dall’utente e la risposta deve essere resa dal gestore del servizio o dall’operatore del terminale e, infine, (v) sui rimedi attivabili dall’utente in caso di omessa risposta, ferma restando la possibilità, per l’utente, di esperire le azioni giudiziarie previste dall’ordinamento. Inoltre, gli utenti sono informati anche dell’indennizzo automatico spettante nei casi di cui alla Misura 5.

Sempre con riferimento alla fruibilità delle informazioni, è previsto l’obbligo di istituire una sezione denominata “Reclami” su sito *web*, sulle locandine affisse a bordo delle navi e nelle condizioni generali di trasporto, oltre che nella carta dei servizi qualora prevista, contenente almeno le informazioni di cui al punto precedente (Misura 3.4).

Specificata tutela è prevista a favore degli utenti nel caso in cui gli stessi si relazionino con soggetti differenti rispetto al vettore o all’operatore del terminale: infatti, qualora l’utente stipuli il contratto di trasporto mediante intermediari (venditori di biglietti, agenti di viaggio, operatori turistici), è fatto obbligo di inserire nel biglietto l’indicazione del gestore del servizio a cui rivolgere l’eventuale reclamo e il sito *web* sul quale consultare la sezione dedicata denominata “Reclami” (Misura 3.6).

Si segnala, sotto questo profilo, che l’Autorità si è attivata al fine di garantire la conoscibilità e l’accessibilità delle sezioni dedicate ai reclami predisposte dalle imprese all’interno dei propri siti *internet*. Infatti, a seguito della comunicazione, da parte delle compagnie di navigazione e degli operatori dei terminali, dei *link* alle sezioni dei siti *web* contenenti la sezione “Reclami”, l’Autorità ha pubblicato all’interno del proprio sito *web* istituzionale, nelle pagine dedicate alle informazioni utili per i passeggeri, la lista dei *link* in questione¹⁹.

Inoltre, al fine di garantire da parte delle imprese una risposta completa rispetto alle istanze rappresentate dall’utente nel reclamo, impedendo pertanto la formulazione di risposte generiche o stereotipate è stato introdotto un onere motivazionale rafforzato: nello specifico è stato introdotto l’obbligo di indicare chiaramente (i) se il reclamo è accolto o respinto, (ii) i tempi e le modalità dell’eventuale rimborso o indennizzo, (iii) le misure ed i tempi eventualmente previsi per la risoluzione del disservizio segnalato e (iv) i rimedi attivabili dall’utente in caso di risposta non soddisfacente (Misura 4).

Per approntare un meccanismo per il trattamento dei reclami efficace, inoltre, si è stabilito che gli stessi debbano essere registrati nei sistemi dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali secondo specifici criteri (Misura 6). La registrazione e la conservazione dei dati permettono anche di conoscere le fattispecie

¹⁸ Consistenti nell’individuazione dell’identità dell’utente, dei riferimenti del viaggio e del contratto di trasporto (codice prenotazione o numero biglietto), oltre che nella descrizione della fattispecie che si assume essere in violazione della normativa europea o nazionale, delle condizioni generali di trasporto o della carta dei servizi, qualora ne sia prevista l’adozione.

¹⁹ Alla pagina <https://www.autorita-trasporti.it/informazioni-e-link-utili-per-i-passeggeri/> è pubblicata la lista dei collegamenti di ciascun operatore dai quali è possibile accedere direttamente alla sezione dedicata del sito *web* per l’inoltro dei reclami.

concrete lesive dei diritti dei passeggeri, consentendo ai gestori dei servizi e agli operatori dei terminali di intraprendere opportune azioni di miglioramento, finalizzate, tra l’altro, a ridurre il numero complessivo dei reclami.

Un aspetto innovativo dell’atto di regolazione in questione è rappresentato dalla previsione del diritto per l’utente di ricevere un indennizzo automatico, commisurato al prezzo del servizio di trasporto, non inferiore al 10% nel caso di risposta fornita tardivamente, nel periodo compreso tra il sessantunesimo e il novantesimo giorno dal ricevimento del reclamo; l’indennizzo automatico è pari al 20% del prezzo relativo al servizio di trasporto se la risposta non interviene entro il novantesimo giorno dal ricevimento del reclamo²⁰ (Misura 5).

3. Provvedimenti regolatori dell’Autorità in materia di condizioni minime di qualità. Misure in tema di reclami

Ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera d), l’Autorità è chiamata a “*stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta*”.

Nell’esercizio di tale competenza, l’Autorità ha affrontato incidentalmente anche la tematica delle procedure per il trattamento dei reclami nei seguenti interventi regolatori:

Trasporto ferroviario

Per la modalità in esame l’Autorità, con delibera n. 16/2018 del 9 febbraio 2018, ha adottato un atto di regolazione recante le “*Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214* (Allegato A alla citata delibera).

Alla Misura 3 (“*Monitoraggio e verifica periodica delle condizioni minime di qualità. Trasparenza sull’uso efficiente delle risorse e obbligo di accesso ai dati*”):

- al punto 2 è indicato in maniera generale che “[n]ell’ambito delle attività di monitoraggio, l’IF attiva un sistema di ascolto del cliente che raccolga e analizzi i reclami e i suggerimenti di miglioramento pervenuti”;
- al punto 11 si specifica che:
“11. Sono altresì accessibili a chiunque, e pubblicati sui canali di informazione all’utenza sia dell’EA (ente affidante) che dell’IF (impresa ferroviaria), almeno i seguenti documenti:
(...)
h) i reclami in forma anonima ricevuti dalle IF e dall’EA catalogati per motivo di reclamo come individuato dal “Modulo reclamo” presente sul sito dell’ART alla sezione “Sistema Telematico di acquisizione reclami (SiTe)”.

Inoltre, nell’ambito degli indicatori di qualità relativi all’informazione sono previste voci relative alle procedure di reclamo all’impresa, nonché all’Autorità (Misure 8 e 9).

²⁰ Viene tuttavia stabilita una soglia minima di euro 6,00 al di sotto della quale l’indennizzo non è dovuto; inoltre esso non è riconosciuto nel caso in cui il reclamo sia mancante degli elementi essenziali o sia presentato non rispettando i termini previsti; da ultimo, al fine di evitare reclami seriali e, in genere, frodi a svantaggio dei gestori del servizio, viene escluso l’indennizzo nel caso in cui all’utente sia già stato corrisposto un indennizzo relativamente ad un reclamo avente ad oggetto il medesimo viaggio.

Trasporto via mare e per vie navigabili interne

Per completezza, si segnala che analoghe disposizioni sono contenute nell'atto di regolazione, adottato con delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018, recante le *“Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*.

4. Ulteriori provvedimenti dell'Autorità

Il tema dei reclami è menzionato in ulteriori provvedimenti dell'Autorità, di seguito illustrati:

Trasporto con autobus

L'atto di regolazione recante misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, adottato con delibera dell'Autorità n. 56/2018 del 30 maggio 2018, stabilisce, alla Misura 7 (*“Informazioni al pubblico e modalità di loro erogazione nelle autostazioni”*), che:

“1. Fatti salvi gli obblighi di informazione in capo al vettore e al gestore di cui all'art. 25 del regolamento (UE) n. 181/2011, il gestore: a) rende disponibili ai vettori spazi adeguati all'interno dell'autostazione, che consentano di fornire le seguenti informazioni minime:

(...)

ii. indicazione, per ogni vettore operante in autostazione, dei canali e delle modalità di contatto per i reclami”.

Trasporto pubblico locale

Tra gli annessi all'allegato A alla delibera n. 154/2019 del 29 novembre 2019, recante la *“Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica”* figurano il Prospetto 1 – contenuto minimo dei contratti di servizio – trasporto ferroviario, e il Prospetto 2 - contenuto minimo dei contratti di servizio – trasporto su strada.

In entrambi i Prospetti, nella sezione relativa ai contenuti qualitativi, si menzionano, tra l'altro, in relazione all'obbligo di redigere e pubblicizzare la Carta della qualità dei servizi, *“le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclami, osservazioni o proposte e quelle per adire a vie riconciliative”* e in relazione ai diritti degli utenti:

- le *“modalità di gestione dei reclami, con particolare riferimento”* alla possibilità, da parte degli utenti, di richiedere rimborsi o indennizzi *“nel rispetto del Regolamento (CE) n. 1371/2007 (artt. 16, 17 e 27), come riportati nella Carta dei servizi nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 461, della legge 244/2007 e all'art. 1, commi 168 e 169, della legge 124/2017”*, per quanto riguarda il trasporto ferroviario;
- le *“modalità di gestione dei reclami, con particolare riferimento”* alla possibilità, da parte degli utenti, di richiedere rimborsi o indennizzi *“nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 181/2011*

(artt. 26 e 27), come riportati nella *Carta dei servizi*, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 461, della legge 244/2007 e all'art. 1, commi 168 e 169, della legge 124/2017", per quanto riguarda il trasporto su strada.

5. Le evidenze emerse dai monitoraggi e dall'attività di valutazione dei reclami

Monitoraggi

L'Ufficio ha effettuato monitoraggi nel 2017 relativamente ai vettori marittimi e autobus. I predetti monitoraggi, effettuati sia tramite l'invio di appositi brevi questionari²¹ che mediante verifica puntuale dei siti *web*, erano volti a verificare gli adempimenti, tra l'altro, rispettivamente, degli articoli 23 ("Informazioni sui diritti dei passeggeri") e 24 ("Reclami") del regolamento (UE) n. 1177/2010²², e degli articoli 25 ("Informazioni sui diritti dei passeggeri") e 26 ("Reclami") del Regolamento autobus, come tra l'altro richiesto dalla Commissione europea nelle Relazioni sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1177/2010²³, e del Regolamento autobus²⁴: "[g]li organismi nazionali responsabili dell'applicazione sono altresì invitati a verificare le pagine iniziali dei siti *web* dei vettori per garantire che contengano informazioni sui diritti dei passeggeri e che le clausole contrattuali generali siano conformi alle disposizioni del regolamento".

Con specifico riguardo al monitoraggio effettuato nel periodo maggio/agosto 2017 per il settore autobus, era emerso che:

- 33 vettori dei servizi di trasporto con autobus (media/lunga percorrenza) sugli 81 che avevano fornito riscontro al questionario avevano un'apposita sezione del sito *web*, accessibile dall'*home page*, relativa al meccanismo di trattamento dei reclami;
- gli altri vettori non riportavano sul sito *web* una specifica sezione relativa alla presentazione di reclami da parte dei passeggeri (22), oppure le informazioni in merito erano presenti ma non parevano facilmente accessibili agli utenti (26).

Successivamente, anche in relazione all'evoluzione del settore, è stata effettuata, nel luglio 2020, una nuova verifica a campione sui siti *web* delle imprese di trasporto con autobus nei confronti delle quali è pervenuto all'Autorità un numero significativo di istanze (più di 10). Da tale verifica, che ha interessato i siti *web* di 20 imprese di trasporto con autobus, è risultato, con riguardo alla sezione per il trattamento dei reclami, quanto segue:

- 10 imprese presentavano la sezione "reclami" facilmente rinvenibile all'interno dell'*home page* del sito *web* (o quantomeno collocata in un menu a tendina posto nell'*home page*);
- per le restanti 10 imprese la sezione reclami risultava di difficile reperibilità o non presente (si faceva in molti casi uso del termine "segnalazioni").

²¹ Lettere prot. 8361/2017 per il settore marittimo e prot. 2904-3071-3316-3569-3982-4127/2017 per il settore autobus.

²² Per quanto riguarda il trasporto via mare e per le vie navigabili interne, gli esiti del monitoraggio, ultimato nel 2018, sono confluiti nell'istruttoria preliminare relativa al procedimento che si è concluso con la citata delibera n. 83/2019.

²³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n.

1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne del 24 maggio 2016, COM (2016) 274 final, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0274&from=EN>.

²⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n.

181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus del 27 settembre 2016, COM (2016) 619 final, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0619&from=EN>.

Analogamente, anche per il servizio ferroviario, si è provveduto nel mese di luglio 2020 a svolgere una verifica a campione nei siti *web* di 17 imprese ferroviarie titolari di licenza passeggeri, dalla quale è risultato che:

- 11 imprese ferroviarie riportavano nell'*home page* del sito *web* un collegamento facilmente individuabile al sistema *on line* di presentazione dei reclami, o almeno la voce “*reclami*”, dalla quale si accedeva ad una pagina dove erano indicati i canali per la relativa presentazione (talvolta posta in un menu a tendina all’interno dell’*home page*);
- per 4 imprese non risultava presente nel sito una voce “*reclami*”, pur rinvenendosi i recapiti per effettuare “*segnalazioni*” e/o formulare “*suggerimenti*”, mentre per 2 imprese la voce “*reclami*” era presente ma non accessibile direttamente dall’*home page*.

Attività di valutazione dei reclami

In esito alle attività connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell’Autorità, e segnatamente - tra l’altro - dall’analisi di reclami e segnalazioni di utenti, loro associazioni e comitati rappresentativi, sono in particolare emerse alcune criticità. Nel dettaglio, al 30 novembre 2020 l’Autorità ha ricevuto reclami e segnalazioni (di seguito: anche istanze) da parte di utenti dei servizi ferroviario e con autobus, presentati singolarmente o tramite associazioni rappresentative, come meglio illustrato nei grafici 1 e 2. La crescita del numero di istanze ricevute nel corso degli anni, che pare dovuta anche ad una maggior conoscenza, da parte degli utenti, della possibilità di rivolgersi in seconda istanza all’Autorità, sembrerebbe evidenziare, da un lato, il crescente utilizzo dello strumento dei reclami da parte degli utenti e, dall’altro, in considerazione delle fattispecie esaminate dagli Uffici, che i sistemi per il trattamento dei reclami (dalla raccolta alla risposta motivata) risultano talora, in concreto, non idonei a risolvere o comunque chiarire già in tale sede profili e contenuti delle problematiche lamentate (il cui dettaglio è illustrato nei grafici 3 e 4).

Tenuto conto che uno stesso reclamo/segnalazione può evidenziare più problematiche, si può rilevare come le principali categorie alle quali appartengono le istanze rappresentate nei grafici 3 e 4 riguardino i ritardi e i profili correlati²⁵.

²⁵ In particolare, dall’analisi puntuale dei reclami e delle segnalazioni sono emersi, quali aspetti maggiormente problematici:

- a) gli indennizzi o i rimborsi a seguito di ritardi o cancellazioni e le relative modalità di erogazione;
- b) le informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate;
- c) l’assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate;
- d) l’offerta della scelta tra trasporto alternativo o rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate;
- e) l’accessibilità del sistema di presentazione dei reclami, la tempestività e la motivazione delle relative risposte e l’effettiva soluzione dei disservizi subiti dagli utenti.

Abbastanza significativa risulta anche la percentuale di lamentele relative alla vendita dei biglietti.

La voce “altro” fa riferimento ad argomenti che, singolarmente considerati, non raggiungono una percentuale significativa; sono incluse, ad esempio, le lamentele relative allo smarrimento dei bagagli, al trasporto di animali, a problematiche in fase di pagamento dei biglietti, ecc.

Grafico 1 – Istanze ricevute per il settore ferroviario (2014-2020)

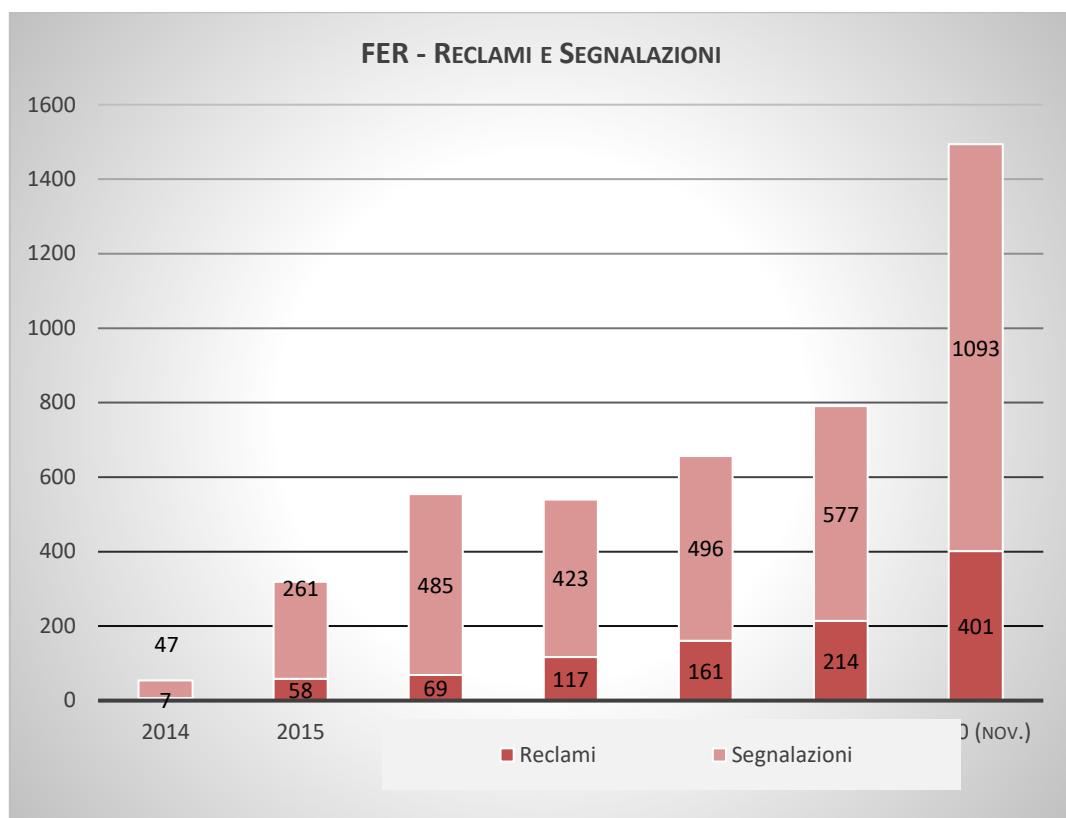


Grafico 2 – Istanze ricevute per il settore autobus (2014-2020)

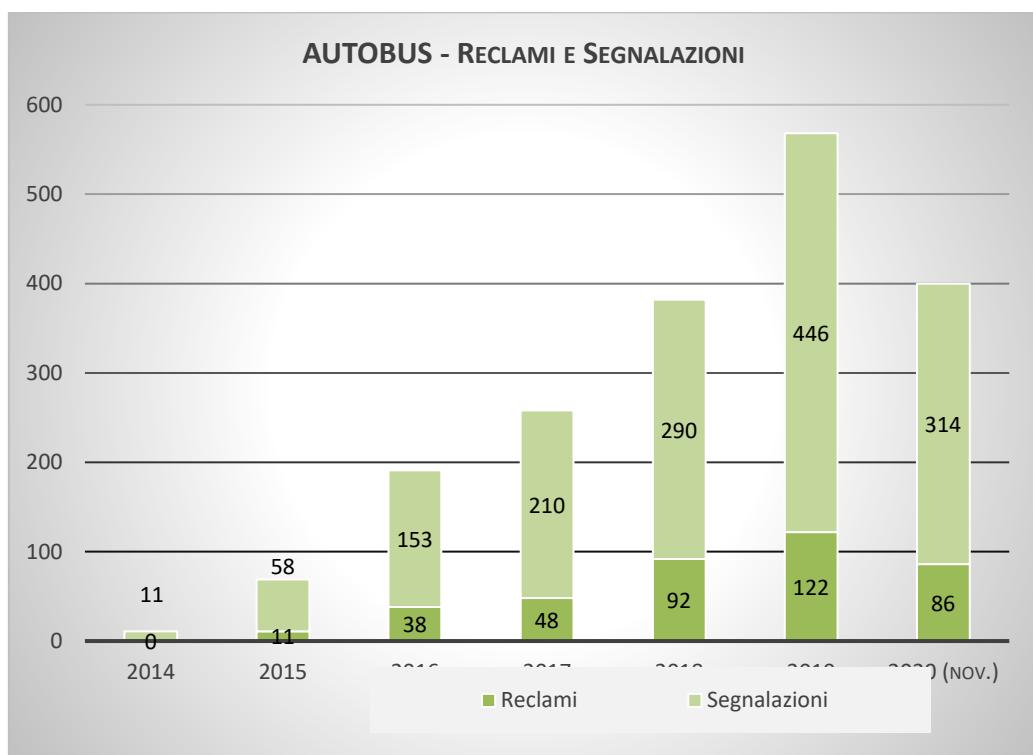
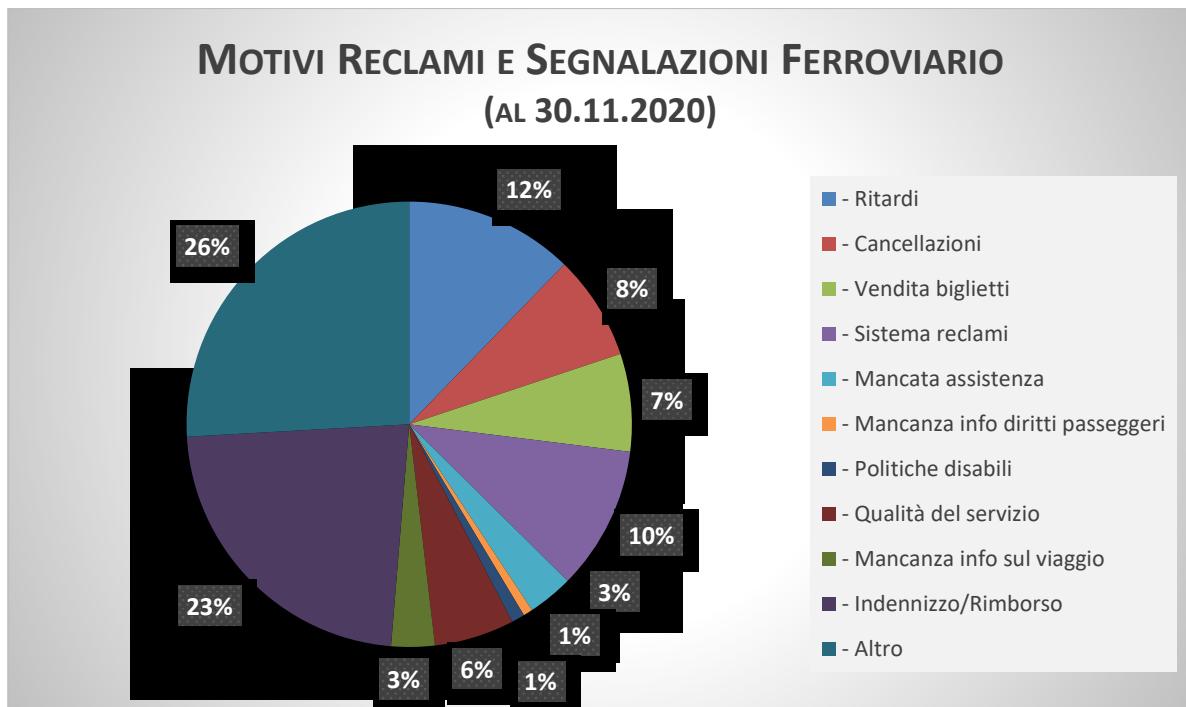
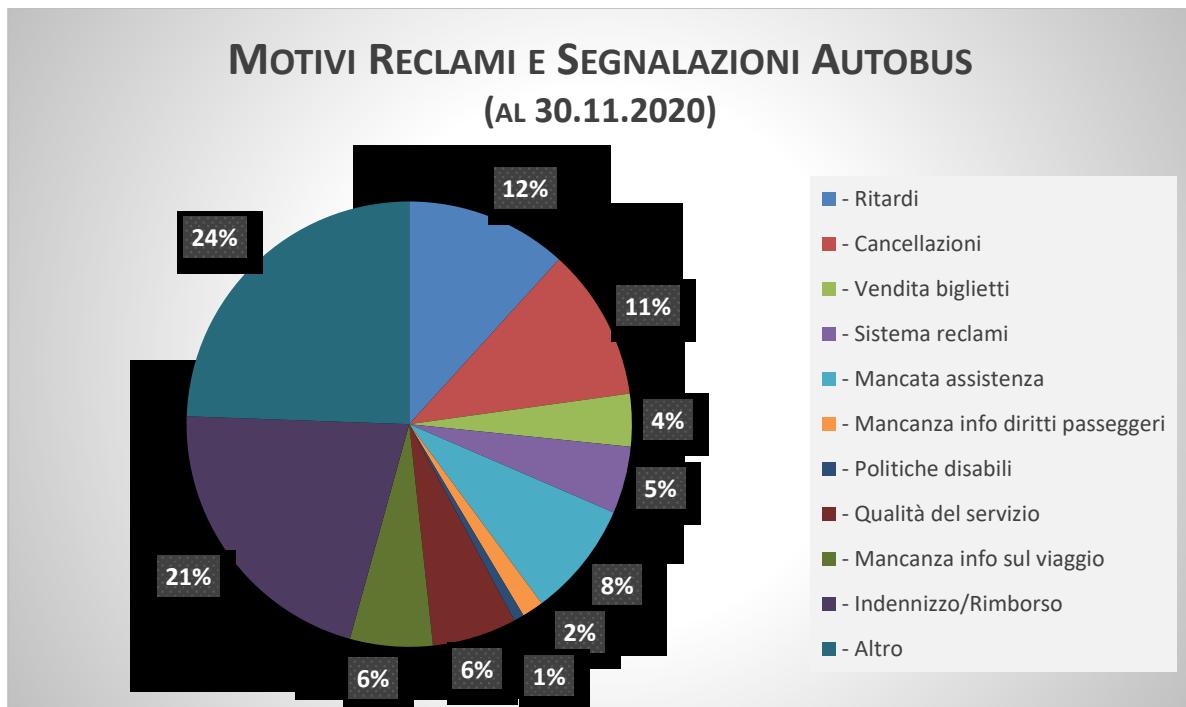


Grafico 3 – Argomenti delle istanze ricevute per il settore ferroviario (2014-2020)

Grafico 4 – Argomenti delle istanze ricevute per il settore autobus (2014-2020)


Affinché detti aspetti problematici possano essere presi debitamente in considerazione, per quanto di rispettiva competenza, dai gestori dei servizi e delle infrastrutture nei settori ferroviario e del trasporto con autobus, è necessario che il sistema di trattamento dei reclami sia organizzato non soltanto ai fini della raccolta dei reclami stessi e della predisposizione della risposta motivata all’utente, ma, anche, nell’ottica di un efficace monitoraggio delle criticità, favorendo l’adozione di misure atte a risolverle.

Il tema del trattamento dei reclami è stato affrontato con interventi di regolazione o di *soft regulation* anche in altri settori soggetti a regolazione²⁶.

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 30 novembre 2020, nei settori oggetto del presente procedimento sono pervenute all'Autorità istanze dei passeggeri aventi ad oggetto anche o esclusivamente tematiche connesse al trattamento dei reclami, in numero totale di:

- n. 282 per il settore autobus (pari al 17,54% del totale istanze ricevute nello stesso periodo);
- n. 793 per il settore ferroviario (pari al 22,77% del totale istanze ricevute nello stesso periodo);
- n. 256 per il settore marittimo (pari al 14,94% del totale istanze ricevute nello stesso periodo).

Come evidenziato dalla tabella che segue, si tratta soprattutto di istanze che evidenziano la mancata ricezione delle risposte entro le tempistiche prestabilite e, in misura minore, difficoltà relative alle modalità con le quali è possibile presentare un reclamo all'impresa di trasporto.

Settore	Anno	Totali	Mancata/tardiva risposta al reclamo	Criticità nelle modalità di presentazione del reclamo
Autobus	2017	258	2	22
	2018	382	34	32
	2019	568	42	79
	2020	400	56	15
		1608	134	148
Ferroviario	2017	540	3	45
	2018	657	72	38
	2019	791	44	71
	2020	1494	435	85
		3482	554	239
Marittimo	2017	242	0	17
	2018	417	49	24
	2019	370	27	12
	2020	684	94	33
		1713	170	86

²⁶ La Banca d'Italia nel 2016, a seguito dell'attività di controllo sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici reclami, ha riscontrato soluzioni organizzative differenziate da parte dei singoli intermediari vigilati; ebbene, a seguito dell'attività predetta, la Banca d'Italia ha pubblicato un documento denominato *"Organizzazione e funzionamento degli uffici reclami: buone prassi e criticità rilevate nell'attività di controllo"* (https://www.bancaditalia.it/media/banca-per-immagini/20160318_Reclami.pdf) in cui analizza il governo dell'attività di gestione dei reclami (adozione di una policy per la gestione dei reclami, collocazione dell'ufficio reclami e rapporti con altre funzioni aziendali, organizzazione dell'ufficio reclami, reporting), i processi di gestione dei reclami (contenuto delle procedure, modalità di inoltro delle segnalazioni, infrastruttura informatica e comunicazioni alla clientela) e i controlli.

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (oggi Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente) ha emanato la delibera 21 luglio 2016, n. 413/2016/R/com (<https://www.arera.it/allegati/docs/16/413-16TIQVnew.pdf>), che ha approvato il nuovo testo integrato della regolazione della qualità commerciale dei servizi di vendita. In particolare, il provvedimento si inserisce nel procedimento per la razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattamento dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie, prevedendo, tra le altre cose, la procedura di presentazione dei reclami scritti, i contenuti minimi della risposta motivata ai reclami scritti, il tempo di risposta motivata a reclami scritti, reclami scritti multipli, l'indagine di soddisfazione sulla qualità delle risposte ai reclami, il rapporto annuale sul trattamento dei reclami e la risoluzione delle controversie.

Con riguardo a quest’ultima categoria di problematiche, l’esame di reclami e segnalazioni dei passeggeri ha talvolta evidenziato criticità, per un utente medio, nel reperire il corretto recapito da utilizzare per la trasmissione del reclamo.

Con riferimento al trasporto via mare e con autobus, modalità per le quali i regolamenti di riferimento fissano un termine al passeggero per l’effettuazione del reclamo di prima istanza²⁷, la rapida individuazione della corretta modalità di inoltro dello stesso risulta fondamentale per consentire il rispetto del suddetto termine.

In proposito, dall’attività di analisi dei reclami sono emerse situazioni in cui:

- a) il sito *web* del vettore riportava recapiti di contatto senza indicare in modo esplicito lo specifico recapito da utilizzare per effettuare un reclamo;
- b) nel sito *web* non erano riportati chiaramente tutti i recapiti utilizzabili per l’inoltro di un reclamo al vettore, ma soltanto alcuni di essi;
- c) dal titolo di viaggio, emesso da un venditore di biglietti, non risultava chiara l’identità del vettore;
- d) il sistema per la presentazione dei reclami *on-line* messo a disposizione dal vettore non riportava tutti i diritti previsti dalla normativa europea e non consentiva di scrivere un testo per illustrare compiutamente i motivi di reclamo;
- e) a seguito di una risposta ritenuta non chiara, all’utente non veniva fornito un recapito per poter ottenere chiarimenti, sicché era costretto a ripetere l’intera procedura per poter ottenere le necessarie delucidazioni, o a rivolgersi all’Autorità per ottenere una risposta più circostanziata.

Un rilevante profilo di criticità riguarda le risposte dei gestori dei servizi che appaiono in molti dei casi segnalati lacunose e non pienamente corrette nella rappresentazione al passeggero dei propri diritti e dei motivi per cui il reclamo è accolto o respinto; ciò comporta che, a fronte di risposte non pienamente esaustive, gli utenti insoddisfatti ritengano opportuno rivolgersi in seconda istanza all’Autorità.

Inoltre, con particolare riferimento al settore autobus, risulta ricorrente la tematica dei tempi di conservazione, da parte dei vettori, dei dati e delle informazioni necessari per fornire risposta al reclamo di prima istanza e, successivamente, in caso di reclamo di seconda istanza, alle eventuali richieste di informazioni dell’Autorità.

Si segnala, altresì, la scarsa diffusione per tutte le modalità di trasporto in esame di procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie (ADR), che, ove le risposte dei gestori dei servizi non siano soddisfacenti per l’utente, risultano essere un utile strumento deflattivo del contenzioso e rappresentano di fatto, considerata la durata e il costo dei procedimenti giudiziari, l’unica possibilità, per l’utente, di far valere le proprie eventuali pretese risarcitorie²⁸.

²⁷ Anche la Proposta di rifusione del regolamento (CE) n. 1371/2007 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52017PC0548>) sulla quale è stato raggiunto, nel corso del mese di ottobre 2020 l’accordo politico, prevede, al nuovo articolo 28 (“*Complaints*”) che il passeggero è tenuto a presentare il reclamo entro tre mesi dall’evento oggetto del reclamo.

²⁸ Sebbene, infatti, l’articolo 22 (“*Ulteriori richieste risarcitorie*”) del Regolamento autobus preveda che “[n]essuna disposizioni del presente capo impedisce ai passeggeri di rivolgersi agli organi giurisdizionali nazionali per ottenere, alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, il risarcimento dei danni derivanti da perdite dovute a cancellazione o ritardo dei servizi regolari”, considerata la durata e il costo dei procedimenti giudiziari, le vie giudiziarie appaiono non agevolmente percorribili per l’utente che voglia far valere le proprie eventuali pretese risarcitorie.

In proposito, l'articolo 37, comma 3, lettera h) prevede che l'Autorità *“favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti”*.

La Commissione europea, nella propria Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 181/2011 invita *“gli Stati membri che attualmente non dispongono di un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie per l'applicazione dei diritti dei passeggeri (...) a mettere a punto un tale meccanismo, a norma della direttiva 2013/11/UE, in modo da offrire ai passeggeri un mezzo di ricorso più rapido e meno costoso”*²⁹.

Nella Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario è previsto, peraltro (articolo 33, *“Complaint handling by national enforcement bodies”*) che l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione informi il reclamante della possibilità di rivolgersi a un organismo per la risoluzione alternativa delle controversie al fine di perseguire un risarcimento individuale.

Infine, deve essere tenuta in considerazione la crescente diffusione dei servizi *on-line* di informazione e/o biglietteria offerti da piattaforme digitali³⁰; i gestori delle medesime piattaforme, sebbene il loro utilizzo nei settori in esame risulti ancora relativamente poco sviluppato, potrebbero essere destinatari di reclami degli utenti dei servizi offerti dalle medesime piattaforme; si ritiene pertanto necessario prendere in considerazione tale fenomeno nell'ambito del presente procedimento.

Alla luce di quanto illustrato emerge la necessità di individuare - ai sensi del più volte citato articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011 - misure volte a definire 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 (ivi inclusi i servizi di informazione e/o biglietteria offerti da piattaforme digitali) e delle infrastrutture. Si tratta in particolare di diritti che, per le rilevate criticità, necessitano di essere declinati e specificati nel loro contenuto minimo, anche risarcitorio sotto forma di indennizzo, precisando altresì le modalità atte a garantirne l'effettivo esercizio.

A tal fine si illustra, nella presente relazione, lo schema di atto di regolazione recante *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi ferroviari e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami”* predisposto in considerazione degli esiti della richiamata attività di analisi svolta dagli Uffici.

Si evidenzia che in considerazione dell'oggetto dello schema di atto di regolazione posto in consultazione, a seguito della relativa approvazione appare opportuno disporre, a decorrere dalla data di applicazione delle

²⁹ Analogico invito, da parte della Commissione, è contenuto anche nella Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1177/2010.

³⁰ In proposito, si segnala che nella Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario si afferma, tra i considerando, che alla luce dello sviluppo di piattaforme *on-line* che vendono biglietti di trasporto passeggeri, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi in modo particolare per garantire che non si verifichino discriminazioni in fase di accesso alle interfacce *on-line* o di acquisto dei biglietti. Tra i numerosi scritti sul tema, pare opportuno citare, in particolare, la Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *“Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa”* (COM(2016) 288 final), nonché l'Indagine conoscitiva sui *big data* condotta dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Garante per la protezione dei dati personali (https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/IC_Big%20data_imp.pdf). Infine, pare opportuno richiamare le proposte della Commissione europea pubblicate in data 15 dicembre 2020 relative al Digital Services Act e al Digital Markets Act (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347).

pertinenti misure, la contestuale abrogazione di quanto allo stato già previsto, con riferimento ai soli gestori dei servizi connotati da oneri di servizio pubblico, della richiamata Misura 9 della delibera n. 106/2018, 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”*.

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 INFRASTRUTTURE CON RIGUARDO AL TRATTAMENTO DEI RECLAMI.**Misura 1 (Oggetto e ambito di applicazione)**

1. 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 nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami.
2. Il presente provvedimento si applica con riguardo ai servizi ferroviari passeggeri:
 - a) svolti da imprese ferroviarie titolari di licenza ai sensi del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112;
 - b) svolti da imprese ferroviarie operanti esclusivamente sulle reti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112.
3. Il presente provvedimento si applica con riguardo ai servizi regolari di trasporto con autobus:
 - a) il cui punto di imbarco è situato nel territorio italiano;
 - b) il cui punto di imbarco è situato fuori dal territorio dell'Unione europea e il punto di sbarco è situato nel territorio italiano.
4. Il provvedimento si applica altresì con riguardo ai servizi di informazione e/o biglietteria offerti, per i servizi di trasporto ferroviari e con autobus di cui alle Misure 1.2 e 1.3, da gestori di piattaforme digitali.

I contenuti della **Misura 1**, nel delineare l'oggetto e l'ambito di applicazione del provvedimento in esame, riprendono in parte le pertinenti disposizioni normative nazionali e supranazionali.

In proposito, vengono in specifica considerazione:

- l'articolo 37, comma 2, lettera e), ai sensi del quale l'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede *“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”*. In merito a tale disciplina, il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, con sentenza 9 novembre 2017, n. 1181³¹, ha già avuto modo di confermare che la stessa trova applicazione anche per i servizi di trasporto a mercato;
- l'articolo 2 (“*Ambito di applicazione*”) del Regolamento ferroviario, il quale prevede, al paragrafo 1, che il medesimo regolamento si applica *“a tutti i viaggi e servizi ferroviari in tutta la Comunità forniti*

³¹ «*Il secondo comma dell'art. 37 attribuisce all'Autorità il compito di provvedere, in particolare, alla regolazione del settore dei trasporti. In specie, ai sensi di quanto stabilito alla lett. e) del secondo comma, l'Autorità ha il potere di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto. La competenza così definita non può limitarsi al solo servizio pubblico».*

da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza", prevedendo, poi, che gli Stati membri possano stabilire esenzioni, facoltà di cui l'Italia non si è avvalsa. La disciplina nazionale di esecuzione, segnatamente il d.lgs. 70/2014, non ha previsto, infatti alcuna esenzione;

- l'articolo 2 ("Ambito di applicazione") del Regolamento autobus, il quale prevede, al paragrafo 2, che il medesimo regolamento *"si applica ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari per categorie di passeggeri non determinate il cui punto d'imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro e la distanza prevista del servizio è pari o superiore a 250 km"*. Al paragrafo 2 sono elencate le specifiche disposizioni applicabili anche qualora la distanza prevista del servizio sia inferiore a 250 km, tra le quali figurano gli articoli 26 ("Reclami") e 27 ("Trasmissione dei reclami"). L'articolo in esame contempla, poi, una serie di esenzioni che gli Stati membri possono prevedere. Nel caso italiano, le limitate esenzioni previste dalla disciplina nazionale di esecuzione hanno tutte cessato di produrre effetti (articolo 18 del d.lgs. 169/2014).

In relazione al quadro normativo esposto, per quanto attiene all'ambito oggettivo di applicazione con la **Misura 1** si precisa che il contenuto minimo degli indicati diritti viene definito a beneficio degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus, senza limitazioni sulla base del contesto territoriale in cui si svolgono (transfrontaliero, nazionale, regionale o locale), né sulla base della tipologia di servizio (svolti in regime di mercato, o soggetti a oneri di servizio pubblico).

Per quanto attiene ai servizi di trasporto con autobus, deve essere precisato che sono esclusi dall'ambito di applicazione delle misure proposte:

- i servizi di trasporto con autobus occasionali, che l'articolo 3, lettera b) del Regolamento autobus definisce come *"i servizi che non rientrano nella definizione di servizi regolari e la cui principale caratteristica è il trasporto su autobus di gruppi di passeggeri costituiti su iniziativa del cliente o del vettore stesso"*. I servizi regolari sono definiti, di contro, come *"servizi che assicurano il trasporto di passeggeri su autobus con una frequenza determinata e su un itinerario determinato e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo presso fermate prestabilite"* (articolo 3, lettera a). La non inclusione nell'ambito delle misure proposte è da ricondurre alle specifiche peculiarità che caratterizzano i servizi occasionali, più prossimi al campo dei servizi di trasporto non di linea e che risultano, al momento, privi di una regolamentazione organica;
- i servizi il cui punto di imbarco è situato nel territorio di un altro Stato membro. Ciò per esigenze di certezza, correlate alla previsione contenuta all'articolo 28, paragrafo 1, del Regolamento autobus, il quale demanda all'organismo nazionale dello Stato membro di partenza del servizio il ruolo di organismo responsabile dell'applicazione, tenuto all'adozione dei provvedimenti necessari per garantire il rispetto dei diritti previsti dal regolamento stesso.

Con riguardo ai servizi ferroviari, si propone che le Misure trovino applicazione per i servizi operati sia su rete ferroviaria nazionale o interconnessa, sia su reti isolate, nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative stazioni (definiti nella Misura 2).

Conseguentemente, dal punto di vista soggettivo, saranno tenute all'applicazione delle Misure sia le imprese ferroviarie titolari di licenza passeggeri in base al decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, sia le imprese ferroviarie individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del medesimo decreto legislativo, sebbene tali imprese attualmente non rientrino nell'ambito di applicazione del Regolamento ferroviario in

quanto non titolari di licenza passeggeri³². Le Misure, in analogia a quanto disposto con la delibera n. 106/2018, concernono anche dette imprese attesa la titolarità di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia e l'obbligo di adottare carte dei servizi³³, al pari di quelle titolari di licenza passeggeri.

Si evidenzia, inoltre, che le carte dei servizi devono essere adottate dalle imprese di trasporto così come dai gestori delle infrastrutture trasportistiche e dai soggetti erogatori di servizi connessi³⁴ a prescindere dall'applicabilità del Regolamento ferroviario o del Regolamento autobus.

In relazione a tali obblighi, nonché alle previsioni contenute nella indicata Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario in tema di biglietti cumulativi, si propone di ricomprendere nell'ambito di applicazione delle Misure anche i servizi di informazione e/o biglietteria offerti, con riguardo al trasporto passeggeri ferroviario e/o con autobus, da gestori di piattaforme digitali, stante il carattere di accessorietà dei servizi offerti da tali soggetti. Al riguardo si richiama, tra l'altro, l'articolo 37, comma 1, del d.l. 201/2011, per il quale “[l']Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori”.

La proposta in esame prende origine dalla crescente diffusione delle piattaforme per la mobilità nel contesto italiano e al contempo dalla rapidità con cui le stesse si ampliano ed evolvono. Ciò porta infatti a ritenere che il loro utilizzo da parte degli utenti subirà uno sviluppo, anche in relazione ai crescenti bisogni di mobilità integrata. Le piattaforme in questione possono presentare, peraltro, caratteristiche e funzionalità variegate: da quelle di mera ricerca e visualizzazione di soluzioni di viaggio, alla possibilità di prenotazione e acquisto di

³² La citata disposizione esclude infatti dall'ambito di applicazione del decreto legislativo, tra l'altro: le reti ferroviarie locali e regionali isolate adibite al trasporto passeggeri e le imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano ed extraurbano su tali reti (lett. a) e le reti ferroviarie adibite unicamente alla prestazione di servizi passeggeri urbani o suburbani e le imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano ed extraurbano su tali reti (lett. b).

³³ In relazione alle carte dei servizi, con specifico riferimento ai servizi pubblici locali, pare d'interesse ricordare (oltre a quanto disposto dall'art. 8 del d.l. 1/2012) che trova altresì applicazione l'art. 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244: «*Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; c) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori; e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini; f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso».*

³⁴ dPCM 30 dicembre 1998 - Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità).

titoli di viaggio, con funzione di mera intermediazione fino, in prospettiva, alla vendita di soluzioni di viaggio, mono o multimodali, tramite la combinazione di più servizi resi da più gestori, da parte della piattaforma stessa.

In proposito, deve essere richiamata, per quanto riguarda il settore ferroviario, sebbene si sia ancora in attesa dei relativi provvedimenti attuativi, la disposizione di cui all'articolo 13-bis del d.lgs. 112/2015, il quale dispone: *“1. Al fine di agevolare e assecondare la domanda di servizi integrati da parte dei passeggeri, è introdotto, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un sistema comune d'informazione e di biglietteria integrate che possa fornire una offerta di biglietti, biglietti cumulativi e prenotazioni, con riferimento ai servizi di trasporto passeggeri che si svolgono a condizioni di libero mercato e non soggetti a contribuzione pubblica. 2. Fermi restando il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le modalità di istituzione del sistema di cui al comma 1 sono definite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, nel quale sono stabilite anche le modalità di ripartizione dei costi del servizio integrato tra gli operatori. L'organismo di regolazione vigila affinché il sistema non crei distorsioni di mercato e sia gestito con modalità di accesso equo e non discriminatorio, anche con riferimento alla disponibilità dei dati sulla base dei quali il sistema medesimo opera. 3. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le modalità per l'estensione del sistema comune d'informazione e di biglietteria integrata agli altri servizi di trasporto passeggeri diversi da quelli di cui al comma 1”.*

L'utilizzo di una piattaforma per l'acquisto del proprio titolo di viaggio comporta l'accettazione, da parte dell'utente, delle condizioni di utilizzo del servizio: i reclami scaturenti dall'utilizzo della piattaforma potrebbero riguardare sia il processo di ricerca della soluzione di viaggio e di acquisto del relativo titolo di trasporto che, in prospettiva, lo svolgimento del servizio di trasporto in sé, qualora la piattaforma stessa non si limitasse alla mera intermediazione.

Per tali motivi si ritiene opportuno proporre l'introduzione di un primo elemento di tutela, tramite la definizione del contenuto minimo dei diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei soggetti gestori delle piattaforme, con specifico riguardo al trattamento dei reclami.

Infine, si evidenzia che, come previsto dal richiamato articolo 37, comma 2, lettera e) del d. l. 201/2011, sono comunque 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 (ove ne sia prevista l'adozione) anche in conformità a quanto disposto dalle pertinenti condizioni minime di qualità approvate dall'Autorità.

Misura 2 (Definizioni)

1. Ai fini del presente provvedimento si applicano le definizioni di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (di seguito: Regolamento ferroviario) e di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: Regolamento autobus), nonché le seguenti definizioni:

a) gestore del servizio:

- a.1) l'impresa ferroviaria titolare di licenza passeggeri ai sensi del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112;
- a.2) l'impresa ferroviaria operante esclusivamente sulle reti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112;
- a.3) il vettore di cui all'articolo 3, lettera e) del Regolamento autobus che offre servizi regolari di trasporto al pubblico;

b) gestore di stazione:

- b.1) il soggetto incaricato della gestione di stazione ferroviaria e che può essere il gestore dell'infrastruttura;
- b.2) il soggetto, pubblico o privato, responsabile della gestione di una stazione come definita dall'articolo 3, lettera m) del Regolamento autobus;

c) gestore di piattaforma digitale: il soggetto gestore di servizi on-line di informazione e/o biglietteria relativi a servizi di trasporto ferroviario e/o con autobus resi da uno o più vettori;**d) meccanismo per il trattamento dei reclami:** il complesso delle procedure organizzate dal gestore del servizio, di stazione o di una piattaforma digitale, per la raccolta dei reclami e per la risposta motivata agli stessi;**e) reclamo:** 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;**f) titolo di viaggio:** titolo, elettronico o cartaceo, che abilita all'utilizzo di un servizio di trasporto pubblico, ivi incluso il titolo che attribuisce a determinate categorie di utenti il diritto a viaggiare beneficiando di specifiche agevolazioni. In particolare si intende per:

- biglietto singolo: il titolo di viaggio che abilita ad utilizzare i servizi di trasporto pubblico offerti da un determinato gestore del servizio su un determinato percorso o rete;
- biglietto globale: uno o più titoli di viaggio che abilitano all'utilizzo di servizi di trasporto ferroviario successivi o di servizi di trasporto con autobus successivi operati da uno o più gestori, nell'ambito di un unico contratto di trasporto;
- abbonamento: il titolo di viaggio che abilita a fruire di un numero illimitato di viaggi su un determinato percorso o rete per un periodo di tempo specificato;
- biglietto integrato: il titolo di viaggio che abilita all'utilizzo di più servizi di trasporto, oggetto di uno o più contratti di trasporto;

g) utente: l'utente potenziale, ovverosia il soggetto che intende fruire del servizio di trasporto ferroviario e/o con autobus o del servizio fornito dal gestore di piattaforma digitale, oppure l'utente effettivo, ovverosia il soggetto che fruisce o ha già fruito di tali servizi.

La **Misura 2** delinea le definizioni rilevanti, ove non comprese, rispettivamente nell'articolo 3 (*"Definizioni"*) del Regolamento ferroviario e nell'articolo 3 (*"Definizioni"*) del Regolamento autobus; in sostanza, si

esplicitano con la misura le definizioni che, non rinvenibili nei richiamati regolamenti, appaiono comunque indispensabili ai fini dell'applicazione del provvedimento in esame.

Nella declinazione di tali definizioni si è tenuto conto per quanto possibile delle analoghe definizioni dettate dall'Autorità nell'ambito delle *“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”* e delle *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami”*.

In particolare:

- la definizione di *“gestore del servizio”* è delineata in coerenza con le previsioni della Misura 1, relative all'ambito di applicazione del provvedimento. Per quanto attiene al servizio ferroviario, sono prese in considerazione le imprese ferroviarie, con licenza o operanti esclusivamente sulle reti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del d.lgs. 112/2015, che effettuano servizi passeggeri, modalità oggi adottata dalle principali imprese nazionali. Si rammenta, in proposito, che per quanto riguarda le imprese ferroviarie titolari di licenza rilasciata da un diverso Stato membro, le stesse sono soggette, per quanto attiene al rispetto dei diritti dei passeggeri, alla vigilanza dell'Organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento ferroviario di tale Paese³⁵. L'impresa che, sulla base di accordi commerciali con imprese ferroviarie o con vettori autobus, presta ai passeggeri servizi di informazione e/o biglietteria con modalità *on-line* risulta invece ricompresa nella nozione di *“gestore di piattaforma digitale”*;
- inoltre, con la misura in esame si propone, in modo coerente rispetto all'ambito di applicazione delineato dalla Misura 1, l'introduzione della definizione di *“gestore di piattaforma digitale”*³⁶. Sulla base delle caratteristiche individuate tramite l'analisi di piattaforme effettivamente operative nel settore dei trasporti, le piattaforme digitali sono strumenti atti a fornire servizi *on-line* di informazione e/o biglietteria, caratterizzati almeno da:
 - multivettorialità (operatività relativamente a differenti vettori);
 - fornitura di informazioni inerenti alla soluzione di viaggio proposta (tra cui orari, percorsi, estremi dei vettori, tariffe);ed eventualmente da:
 - vendita di titoli di viaggio da parte della piattaforma stessa;
 - multimodalità (operatività relativamente a differenti modalità di trasporto).

³⁵ Secondo quanto indicato al punto 8.2 della Comunicazione della Commissione *“Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario”*: *“Quando la denuncia riguarda una presunta violazione di un obbligo da parte di un'impresa ferroviaria, l'organismo nazionale di controllo che si occupa del trattamento del reclamo dovrebbe essere, per motivi di efficienza e efficacia, quello dello Stato membro che ha concesso una licenza a tale impresa ferroviaria”*. Tale criterio di riparto di competenze è esplicitato nell'articolato della Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario.

³⁶ Si segnala, sia pure in diverso contesto, che il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito in legge, con modificazioni, dall' articolo 1, comma 1, legge 2 novembre 2019, n. 128 interviene a modificare il Codice dei contratti di lavoro (d.lgs. 81/2015) definendo le piattaforme digitali come *“i programmi e le procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento organizzano le attività di consegna di beni fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione”*.

Il “gestore di piattaforma digitale”, sebbene in questo contesto si configuri come gestore di un servizio accessorio al principale servizio di trasporto ferroviario o con autobus, non è, nell’ambito delle misure proposte, destinatario dei medesimi obblighi: si rende pertanto necessario definirlo separatamente, tenendo conto della possibilità che tale soggetto operi in piena autonomia, indipendentemente da accordi commerciali con imprese ferroviarie o con vettori autobus. La definizione in esame intende inoltre rendere evidente la distinzione - tenendo conto dell’evoluzione dei servizi - tra il “gestore di piattaforma digitale” e le figure del “venditore di biglietti”, di cui all’articolo 3, n. 7) del Regolamento ferroviario (“qualsiasi rivenditore di servizi di trasporto ferroviario che concluda contratti di trasporto e vende biglietti per conto dell’impresa ferroviaria o per conto proprio”) e di cui all’articolo 3, lettera g) del Regolamento autobus (“un intermediario che conclude contratti di trasporto per conto del vettore”), o dell’ “agente di viaggio” di cui all’articolo 3, lettera h), del medesimo regolamento (“un intermediario che agisce per conto del passeggero nella conclusione di contratti di trasporto”);

- per quanto attiene al “reclamo” viene proposta una definizione coerente rispetto a quelle in proposito utilizzate per altri servizi di pubblica utilità. Viene specificato che gli utenti possono presentare il proprio reclamo singolarmente o tramite loro associazioni rappresentative, che devono essere intese in senso ampio, ricoprendendo anche eventuali comitati;
- per quanto riguarda l’“utente”, considerato che il Regolamento ferroviario e il Regolamento autobus prevedono entrambi la definizione di “vettore”³⁷, viene definita l’altra parte del “contratto di trasporto”³⁸. Nel dettaglio, la definizione in esame da un lato è coerente rispetto all’ambito di applicazione di cui alla Misura 1, e, dall’altro, ricopre anche, oltre all’utente dei servizi forniti dal gestore di piattaforma digitale, l’utente potenziale.

In proposito occorre tra l’altro considerare che tra i diritti sanciti dal Regolamento ferroviario figurano alcune fattispecie relative alla fase precedente alla stipula del contratto di trasporto; a titolo di esempio: l’articolo 8 (“*Informazioni di viaggio*”), che al paragrafo 1 disciplina le informazioni che, su richiesta, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti devono fornire ai passeggeri prima del viaggio, tra le quali figurano, ad esempio, gli orari e condizioni per il viaggio più veloce/per la tariffa più bassa, l’articolo 9 (“*Disponibilità di biglietti, biglietti globali e prenotazioni*”) e l’articolo 10 (“*Sistemi di informazioni di viaggio e di prenotazione*”).

Analogamente, per quanto riguarda il Regolamento autobus, oltre all’articolo 4 (“*Biglietti e condizioni contrattuali non discriminatorie*”), deve essere tra l’altro ricordato il “*Diritto al trasporto*” di cui all’articolo 9, il quale prevede che, per le persone con disabilità o a mobilità ridotta, (i) un vettore

³⁷ In base all’articolo 3, punto 2), del Regolamento ferroviario il vettore è “*l’impresa ferroviaria, con cui il passeggero ha concluso un contratto di trasporto, o una serie di imprese ferroviarie successive che sono responsabili in base al contratto stesso;*” è definito altresì il vettore sostitutivo, come “*un’impresa ferroviaria che non ha concluso un contratto di trasporto con il passeggero ma alla quale l’impresa ferroviaria che è parte del contratto ha affidato l’effettuazione totale o parziale del trasporto per ferrovia;*” (punto 3). In base all’articolo 3, lettera e) del Regolamento autobus, il vettore è “*una persona fisica o giuridica, diversa dall’operatore turistico, dall’agente di viaggio o dal venditore di biglietti, che offre servizi regolari o occasionali di trasporto al pubblico;*” è definito altresì il vettore esecutore come “*una persona fisica o giuridica, diversa dal vettore, che esegue effettivamente la totalità o parte del trasporto*” (lettera f).

³⁸ In base all’articolo 3, punto 8), del Regolamento ferroviario, il contratto di trasporto è “*un contratto di trasporto, a titolo oneroso o gratuito, concluso tra un’impresa ferroviaria o un venditore di biglietti e un passeggero, per la fornitura di uno o più servizi di trasporto;*” in base all’articolo 3, lettera c) del Regolamento autobus è “*un contratto di trasporto fra un vettore e un passeggero per la fornitura di uno o più servizi regolari o occasionali*”.

non possa rifiutare di accettare una prenotazione, emettere o fornire altrimenti un biglietto unicamente per motivi di disabilità o di mobilità ridotta e (ii) le prenotazioni e i biglietti siano offerti alle medesime persone senza costi aggiuntivi alle stesse condizioni applicabili a tutti gli altri passeggeri;

- infine, la definizione di “*titolo di viaggio*” è mutuata dalla definizione già contemplata dalla Misura 2 della delibera dell’Autorità n. 106/2018, riadattata per tenere conto delle caratteristiche del servizio autobus. Tale definizione abbraccia un’ampia gamma di tipologie di titoli che danno diritto al trasporto e delle possibili combinazioni tra servizi di diversa tipologia e/o diverse modalità di trasporto. Con specifico riguardo ai titoli di viaggio che abilitano all’utilizzo di servizi di trasporto ferroviario successivi o di servizi di trasporto con autobus successivi operati da uno o più gestori, nell’ambito di un unico contratto di trasporto, occorre rammentare che la normativa europea più recente³⁹ relativa al settore ferroviario li individua come “biglietto cumulativo”, mentre il Regolamento ferroviario vigente utilizza la locuzione “biglietto globale”⁴⁰. Per quanto riguarda il settore autobus non risultano definizioni normative per i biglietti globali o cumulativi, ma le condizioni generali di trasporto di gestori di servizi a media-lunga percorrenza regolamentano, di fatto, titoli di viaggio aventi le medesime caratteristiche⁴¹.

La definizione tiene conto delle soluzioni di viaggio multimodali, che combinano servizi di trasporto ferroviario a servizi di trasporto con autobus. L’espressione “*biglietto o abbonamento integrato*” si riferisce, in genere, a casi in cui il biglietto può essere utilizzato per la fruizione di più servizi di trasporto (relativi il più delle volte all’utilizzo dei diversi mezzi del trasporto pubblico in aree urbane e/o suburbane). Esistono, tuttavia, anche esempi relativi ai servizi di trasporto ferroviario Alta Velocità combinati con servizi di trasporto con autobus⁴².

³⁹ 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 (articolo 3, punto 35, della direttiva 2012/34/UE).

⁴⁰ Articolo 3, punto 10 del Regolamento ferroviario; il testo in inglese di entrambe le norme utilizza l’espressione: “*through tickets*”.

⁴¹ Ove prevedono, ad esempio, che “(…) *I collegamenti con trasbordo vengono considerati come un’unica corsa*”.

⁴² Per quanto riguarda i biglietti singoli, risultano esempi tratti dalle condizioni generali di trasporto di imprese ferroviarie, nei quali il servizio autobus è considerato “*servizio a pagamento ed accessorio al servizio di trasporto ferroviario (...), che consente tramite l’acquisto di un unico titolo di trasporto di usufruire, unitamente al predetto servizio di trasporto ferroviario, di un servizio di trasporto su gomma*”, oppure un “*servizio intermodale effettuato con autobus che prevede un’offerta integrata con un treno (...) su alcune specifiche tratte*”.

Misura 3 (Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore del servizio)

1. I gestori dei servizi garantiscono la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, assicurando comunque:
 - a) la possibilità di utilizzare, per la presentazione del reclamo, oltre all’Italiano, anche la lingua inglese, ricevendo, in tal caso, la risposta nella medesima lingua;
 - b) più canali per l’inoltro dei reclami, tra cui almeno:
 - b.1) presentazione del reclamo tramite il sito *web*, con accesso da apposito *link* posto nella sezione dedicata di cui alla Misura 3.4, lettera a), o via *e-mail*, che garantisca il rilascio di apposita ricevuta; nel caso di utilizzo di una casella di posta elettronica certificata, la stessa deve essere abilitata alla ricezione di *e-mail* provenienti da caselle di posta elettronica non certificata;
 - b.2) presentazione del reclamo a mezzo posta raccomandata tramite un indirizzo o casella postale;
 - b.3) un canale dedicato e accessibile per le persone con disabilità;
 - c) la disponibilità di un modulo di reclamo, in modalità anche stampabile, conforme al fac-simile di cui agli allegati 1 e 2 alle presenti misure.
2. È fatta salva la possibilità per l’utente di presentare il reclamo senza utilizzare il modulo di cui alla Misura 3.1, lettera c); i gestori dei servizi sono tenuti ad esaminare i reclami che riportino almeno:
 - a) i riferimenti identificativi dell’utente (nome, cognome, recapito) e dell’eventuale rappresentante, allegando in tal caso la delega e un documento di identità dell’utente;
 - b) i riferimenti identificativi del viaggio effettuato (data, ora di partenza, origine e destinazione) e del contratto di trasporto (codice prenotazione o numero biglietto);
 - c) la descrizione della non coerenza del servizio rilevata rispetto ad uno o più requisiti definiti dalla normativa europea o nazionale, dalle condizioni generali di trasporto o, ove ne sia prevista l’adozione, dalla carta dei servizi.
3. I gestori dei servizi informano gli utenti almeno:
 - a) dei canali e delle lingue utilizzabili per l’inoltro dei reclami;
 - b) della disponibilità del modulo di reclamo e delle modalità per reperirlo, nonché degli elementi minimi di cui alla Misura 3.2;
 - c) per i passeggeri del trasporto effettuato con autobus, dei termini entro cui il reclamo deve essere trasmesso al gestore del servizio, in conformità a quanto previsto dall’articolo 27 del Regolamento autobus;
 - d) dei termini massimi entro i quali il gestore del servizio fornisce la risposta al reclamo, in conformità a quanto previsto dall’articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario e dall’articolo 27 del Regolamento autobus o, qualora più favorevoli, dalle condizioni generali di trasporto oppure dalla carta dei servizi, ove sia prevista l’adozione della stessa;
 - 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 procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie;
 - e.2) di presentare in merito un reclamo all’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), precisando le relative modalità;
 - f) dell’indennizzo automatico previsto dalla Misura 6.1.
4. Le informazioni di cui alla Misura 3.3 sono fornite almeno:
 - a) nel sito *web*, in una sezione dedicata accessibile dall’*home page*, tramite apposito *link* denominato “*Reclami*”;
 - b) nelle condizioni generali di trasporto, in una sezione dedicata denominata “*Reclami*”;
 - c) nella carta dei servizi, ove ne sia prevista l’adozione, in una sezione dedicata denominata “*Reclami*”;
 - d) nelle stazioni e a bordo dei treni e degli autobus.
5. Ai fini del decorso dei termini di cui alla Misura 3.3, lettere c) e d):

- a) in caso di presentazione del reclamo a mezzo *e-mail* o tramite sito *web*, il reclamo si intende trasmesso e ricevuto il giorno dell'invio;
 - b) in caso di presentazione del reclamo a mezzo posta raccomandata tramite un indirizzo o casella postale, il reclamo si intende trasmesso il giorno dell'invio e si intende ricevuto nel giorno della consegna al gestore del servizio;
 - c) ove previsto dal gestore dei servizi tra i canali utilizzabili, in caso di:
 - c.1) presentazione del reclamo a mezzo posta ordinaria, il reclamo si intende trasmesso il giorno dell'invio e si intende ricevuto nel giorno della registrazione dello stesso da parte del gestore del servizio nei propri sistemi, che deve avvenire tempestivamente e comunque entro cinque giorni dalla consegna;
 - c.2) consegna a mano del reclamo presso gli uffici o uno sportello assistenza clienti del gestore del servizio, il reclamo si intende trasmesso e ricevuto nel giorno della consegna, che deve essere indicato su apposita ricevuta;
 - c.3) consegna del reclamo presso una biglietteria, un agente di viaggio, un operatore turistico o un venditore di biglietti, il reclamo si intende trasmesso nel giorno della consegna, che deve essere indicato su apposita ricevuta e si intende ricevuto dal gestore del servizio nel giorno della registrazione dello stesso nei propri sistemi, che deve avvenire tempestivamente e comunque entro cinque giorni dalla ricezione.
6. Il titolo di viaggio riporta chiaramente l'indicazione del gestore del servizio a cui effettuare un eventuale reclamo, nonché dell'indirizzo *web* della sezione di cui alla Misura 3.4, lettera a), anche ove la conclusione del contratto di trasporto avvenga tramite un venditore di biglietti, un agente di viaggio o un operatore turistico.
 7. Nel caso di titoli di viaggio globali o integrati, gli utenti possono presentare il reclamo a uno qualsiasi dei gestori dei servizi coinvolti, che cooperano per il relativo esame.

In merito ai presupposti delle previsioni di cui alla **Misura 3**, si richiamano le criticità emerse dall'attività di valutazione dei reclami e delle segnalazioni dei passeggeri, nonché di monitoraggio, descritte con maggior dettaglio nel paragrafo 5 della presente relazione.

Per quanto possibile, tenuto conto delle specificità delle modalità di trasporto oggetto dell'intervento, la misura in esame è stata formulata in maniera coerente con quanto previsto, in tema di reclami, dalle *"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"*.

Con riguardo alle previsioni di cui alla Misura 9 *"Diritti connessi al trattamento dei reclami"* delle *"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"*, si è invece provveduto ad un coordinamento ed aggiornamento, salvaguardando le misure organizzative già adottate dalle imprese tenute all'applicazione della delibera n. 106/2018.

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

Più specificamente, la **Misura 3.1** fornisce indicazioni per garantire la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso e utilizzo, sia relativamente alle lingue nelle quali può essere

presentato il reclamo (e deve essere ottenuta la conseguente risposta) che ai canali utilizzabili per relativo inoltro (sia per via telematica che cartacea).

In tema di accessibilità, deve essere richiamata, tra l'altro, la direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 (Accessibility Act)⁴³, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di requisiti di accessibilità per determinati prodotti e servizi (in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, lett. c) e gli ulteriori requisiti di cui alla Sezione IV, lett. c) dell'allegato I), in corso di recepimento. Si propone, pertanto, che per le persone con disabilità sia predisposto un apposito canale dedicato; in proposito si segnalano alcune esperienze nel settore delle telecomunicazioni⁴⁴.

Si prevede, altresì, la disponibilità di un apposito modulo per il reclamo di prima istanza, in modalità anche stampabile. Si ritiene, in proposito, che la previsione dell'obbligo, da parte dei gestori del servizio, di predisporre e mettere a disposizione un modulo di reclamo standard (come peraltro già previsto in altri settori⁴⁵, anche relativamente a servizi a mercato), consenta di perseguire l'obiettivo di facilitare la presentazione dei reclami da parte dei passeggeri - che conservano comunque la facoltà di presentare il reclamo in forma libera - e, nel contempo, di standardizzare le procedure favorendo una maggiore efficienza.

A tal fine si propongono, quali **allegati 1 e 2** alle Misure, due fac-simile di modulo, uno per i reclami relativi ai servizi di trasporto ferroviario e uno per i reclami relativi ai servizi di trasporto con autobus. Tali moduli riportano i dati ritenuti essenziali per una corretta gestione del reclamo, ovverosia quelli relativi all'identificazione dell'utente, del disservizio che egli ritiene di aver subito e del viaggio (effettivamente svolto o programmato) con riguardo al quale tale disservizio si è verificato, fermo restando che il reclamo può essere presentato anche dall'utente potenziale (a titolo di esempio, con riguardo ai canali di vendita, o alle informazioni prima del viaggio, o, con specifico riguardo ai servizi OSP, alla programmazione dei servizi).

Viene tra l'altro riportata una classificazione predefinita dei motivi di reclamo per agevolare l'utente nella presentazione delle doglianze relative ai propri diritti⁴⁶ e le imprese nella classificazione dei reclami anche ai fini di monitoraggio, oltre che di rendicontazione.

⁴³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0882&from=it>

⁴⁴ Si vedano le proposte di cui alla consultazione pubblica in materia di misure riservate a consumatori disabili per i servizi di comunicazione elettronica da postazione fissa e mobile dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (delibera n. 604/20/CONS). A livello internazionale, sull'utilizzo di servizi di *text-relay*

<https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/accessibility/text-relay-guide>

⁴⁵ Si veda in particolare quanto previsto dalla delibera 21 luglio 2016, 413/2016/R/com dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (oggi Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente) che prevede il nuovo testo integrato della regolazione della qualità commerciale dei servizi di vendita e modifiche alla regolazione della qualità commerciale del servizio di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale.

⁴⁶ Si evidenzia al riguardo quanto previsto dall'articolo 25 ("Informazioni sui diritti dei passeggeri") del Regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus "1. I vettori e gli enti di gestione delle stazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono affinché, al più tardi alla partenza, i passeggeri dispongano di informazioni appropriate e comprensibili sui diritti ad essi conferiti dal presente regolamento. Tali informazioni sono fornite alle stazioni e, se del caso, su Internet. Su richiesta di una persona con disabilità o a mobilità ridotta le informazioni sono fornite, ove possibile, in formato accessibile. Le informazioni comprendono i dati necessari per contattare l'organismo o gli organismi responsabili del controllo dell'applicazione del presente regolamento designati dagli Stati membri a norma dell'articolo 28, paragrafo 1. 2. Al fine di rispettare l'obbligo di informazione di cui al paragrafo 1, i vettori e gli enti di gestione delle stazioni possono utilizzare una sintesi delle disposizioni del

Tale classificazione fa prevalente riferimento ai diritti sanciti dal pertinente regolamento. Il gestore dei servizi potrà tuttavia prevedere, all'interno del modulo, ulteriori voci rilevanti ai fini aziendali. Si ritiene inoltre particolarmente importante garantire che il passeggero abbia a disposizione un campo residuale “altro” per il caso in cui non risultasse agevole ricondurre la sua lamentela ad una delle motivazioni dettagliate nel modulo. Si ritiene anche che una più estesa descrizione possa favorire una risposta motivata più esaustiva e mirata; dall'esperienza degli Uffici dell'Autorità nella valutazione dei reclami risulta, infatti, che la mera indicazione, da parte dell'utente, di voci precompilate conduce spesso a risposte stereotipate a fronte delle quali l'utente manifesta quasi inevitabilmente la necessità di ulteriori chiarimenti.

Il modulo prevede, inoltre, che l'utente possa immediatamente specificare la sua volontà di ricevere il rimborso o l'indennizzo previsti dal Regolamento ferroviario⁴⁷ e dal Regolamento autobus in denaro, fornendo altresì gli elementi necessari per eseguire il versamento.

Rispetto alla Misura 9 della delibera n. 106/2018 si segnala l'introduzione del modulo e l'eliminazione, tra i canali da rendere obbligatoriamente disponibili per la presentazione dei reclami, delle biglietterie o servizi assistenza clienti presenti sul territorio nazionale. Ciò in considerazione del più ampio ambito di applicazione delle misure proposte, esteso ai gestori di servizi svolti in regime di mercato, nonché ai servizi offerti dalle piattaforme digitali. È comunque auspicabile che la possibilità di presentare reclami presso le biglietterie o i servizi assistenza clienti presenti sul territorio nazionale venga mantenuta in quanto, dall'esame delle istanze ricevute dall'Autorità, risulta essere una modalità di cui gli utenti del servizio ferroviario fanno tutt'ora uso (ad esempio qualora costretti a lunghe attese in stazione), compatibilmente con eventuali esigenze di distanziamento sociale come quelle manifestatesi nel periodo caratterizzato dalla pandemia.

La **Misura 3.2** prevede comunque che, a prescindere dall'utilizzazione del modulo, il reclamo possa essere presentato in forma libera e che i gestori dei servizi siano tenuti a trattare i reclami che contengono alcuni elementi minimi, idonei ad individuare l'utente, il disservizio lamentato e il viaggio nel quale tale disservizio si è verificato.

La **Misura 3.3** mira a garantire l'informazione agli utenti sui canali disponibili per la presentazione dei reclami, sulle lingue utilizzabili, sulla disponibilità di un modulo e sulle modalità per reperirlo, sui termini entro cui, rispettivamente, il reclamo deve essere trasmesso dall'utente e la risposta deve essere resa dal gestore del servizio, nonché sui rimedi attivabili dall'utente in caso di omessa risposta. Resta ferma la possibilità, per

presente regolamento preparata dalla Commissione in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea e messa a loro disposizione.” e quanto previsto dall'articolo 29 (“Informazione ai passeggeri in merito ai loro diritti”) del Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario “1. Quando vendono biglietti per viaggi ferroviari, le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni e i tour operator informano i passeggeri in merito ai diritti di cui beneficiano e agli obblighi che loro incombono ai sensi del presente regolamento. Al fine di rispettare tale obbligo di informazione le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni e i tour operator possono utilizzare una sintesi delle disposizioni del presente regolamento preparata dalla Commissione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea e messa a disposizione degli stessi soggetti. 2. Le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni informano adeguatamente i passeggeri nella stazione e a bordo del treno dei dati necessari per contattare l'organismo o gli organismi designati dagli Stati membri a norma dell'articolo 30”.

⁴⁷ Si segnala che la Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario già citata, prevede che la Commissione adotti atti di esecuzione che definiscono moduli comuni (il cui utilizzo non è obbligatorio) per la formulazione, da parte di passeggeri, di richieste di rimborso e di indennizzo.

l’utente, di esperire le azioni giudiziarie previste dall’ordinamento. L’utente è informato altresì dell’indennizzo automatico spettante in caso di omessa o tardiva risposta, come previsto dalla Misura 6.

Le illustrate previsioni sono stabilite in coerenza con quanto previsto alle Misure 8 e 9 delle condizioni minime di qualità fissate, per i servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, soggetti a oneri di servizio pubblico, con la citata delibera dell’Autorità n. 16/2018 relativamente agli indicatori e livelli minimi delle informazioni all’utenza (prima del viaggio) e indicatori e livelli minimi delle informazioni all’utenza (durante il viaggio).

La **Misura 3.4** ha lo scopo di rendere disponibili le informazioni di cui alla Misura 3.3 tramite una sezione “*Reclami*” accessibile da un *link* posto nell’*home page* del sito *web* aziendale, all’interno delle condizioni generali di trasporto del vettore, nelle carte dei servizi - ove ne sia prevista l’adozione - nonché nelle stazioni (ferroviarie e autostazioni) e a bordo dei mezzi.

L’indicazione delle stazioni risulta coerente sia con le previsioni di cui alla Misura 3.1 e alla Misura 4.1 e 4.2 della delibera n. 106/2018, sia con quelle, rivolte ai gestori delle autostazioni, di cui alla citata delibera n. 56/2018 (Misura 7). La disponibilità delle informazioni a bordo dei mezzi potrà comportare sia la loro affissione o l’utilizzo di sistemi di diffusione visiva e sonora.

La denominazione uniforme della indicata sezione “*Reclami*” persegue poi la finalità di consentire all’utente, per il tramite di una standardizzazione, l’immediata individuazione di informazioni chiare ed univoche su come effettuare un reclamo.

Ai fini della certezza dei termini sia per l’invio dei reclami da parte dei passeggeri sia per la risposta dei gestori dei servizi, la **Misura 3.5** stabilisce, a seconda delle modalità di invio del reclamo (sia per i canali obbligatori che per quelli previsti autonomamente dal gestore dei servizi), l’individuazione del giorno, rispettivamente, di relativa trasmissione e ricezione. Le predette specificazioni garantiscono uniformità nelle modalità di calcolo di tali termini ed assumono particolare rilevanza per il caso di trasmissione dei reclami a mezzo posta ordinaria, nonché per il caso di consegna presso una biglietteria o un intermediario.

La **Misura 3.6** ha lo scopo di tutelare gli utenti ove si relazionino con soggetti differenti rispetto al gestore del servizio. I diritti, infatti, devono essere garantiti anche quando l’utente non abbia rapporti diretti con il gestore del servizio di trasporto. Pertanto, laddove vi siano intermediari (venditori di biglietti, agenti di viaggio, operatori turistici), le informazioni che con la misura si richiede di inserire nel biglietto intendono sopperire alle eventuali asimmetrie informative. Nel caso di servizi di informazione o biglietteria resi dal gestore di piattaforma digitale, l’utente potrà rivolgersi direttamente un reclamo sulla base di quanto dettagliato alla successiva Misura 4. La successiva Misura 5 assicura, ad ogni modo, che il soggetto che riceva un reclamo relativo a profili di competenza di un soggetto diverso, è tenuto a trasmetterlo a quest’ultimo.

La **Misura 3.7** è specificamente dedicata alla presentazione dei reclami relativi a titoli di viaggio globali o integrati e precisa che il reclamo può essere inviato a uno qualsiasi dei gestori dei servizi coinvolti, che cooperano per il relativo esame.

Misura 4 (Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore di stazione e del gestore di piattaforma digitale)

1. I gestori di stazione e i gestori di piattaforma digitale garantiscono la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, assicurando comunque:
 - a) la possibilità di utilizzare, per la presentazione del reclamo, oltre all’Italiano, anche la lingua inglese, ricevendo, in tal caso, la risposta nella medesima lingua;
 - b) più canali per l’inoltro dei reclami, tra cui almeno:
 - b.1) presentazione del reclamo tramite il sito *web*, con accesso da apposito *link* posto nella sezione dedicata di cui alla Misura 4.3, lettera a), o via *e-mail*, che garantisca il rilascio di apposita ricevuta; nel caso di utilizzo di una casella di posta elettronica certificata, la stessa deve essere abilitata alla ricezione di *e-mail* provenienti da caselle di posta elettronica non certificata;
 - b.2) per i gestori di stazione, presentazione del reclamo a mezzo posta raccomandata tramite un indirizzo o casella postale;
 - b.3) un canale dedicato e accessibile per le persone con disabilità.
2. I gestori di stazione e i gestori di piattaforma digitale informano gli utenti almeno:
 - a) dei canali e delle lingue utilizzabili per l’inoltro dei reclami;
 - b) dei termini massimi entro i quali il gestore di stazione o di piattaforma digitale fornisce la risposta al reclamo, in conformità a quanto previsto, rispettivamente, dalla carta dei servizi del gestore di stazione o dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale;
 - c) dei rimedi che l’utente può attivare nel caso di mancata risposta al reclamo nei termini di cui alla lettera b), in particolare della possibilità:
 - c.1) di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, ove previste;
 - c.2) di presentare in merito un reclamo all’Autorità, precisando le relative modalità;
 - d) dell’indennizzo automatico previsto dalla Misura 6.3.
3. Le informazioni di cui alla Misura 4.2 sono fornite almeno:
 - a) in ogni caso, nel sito *web*, in una sezione dedicata accessibile dall’*home page*, tramite apposito *link* denominato “*Reclami*”;
 - b) dai gestori di stazione, nelle stazioni nonché in una sezione dedicata denominata “*Reclami*” nella carta dei servizi;
 - c) dai gestori di piattaforma digitale, in una sezione dedicata denominata “*Reclami*” nelle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale.

Con specifico riferimento ai reclami rivolti al gestore della stazione o al gestore di piattaforma digitale, la **Misura 4** individua, per una più completa tutela degli utenti, nel rispetto del principio di proporzionalità, un set minimo di garanzie relative all’accessibilità del meccanismo per il trattamento dei reclami, in termini di canali e lingue di lavoro (Misura 4.1), e alle informazioni sulle procedure di reclamo (Misure 4.2 e 4.3).

Si rileva infatti, che, da un lato, i soggetti di cui alla misura in esame risultano, sulla base delle analisi svolte, destinatari di un minor numero di lamentele, correlate ad aspetti specifici e, dall’altro, che i medesimi soggetti non sono destinatari di uno specifico obbligo, sancito a livello europeo, di dotarsi di un meccanismo per il trattamento dei reclami (a differenza di ciò che avviene per il settore marittimo a carico degli operatori del terminale).

In proposito, deve tuttavia essere evidenziato che i gestori di stazione sono tenuti all'adozione della carta dei servizi⁴⁸, nell'ambito della quale si forniscono indicazioni sulla presentazione dei reclami⁴⁹; peraltro in diversi casi il gestore di una stazione o di un'autostazione è, nel contempo, un gestore di servizi; i gestori di piattaforma regolano i rapporti con gli utenti tramite condizioni generali di utilizzo (che corrispondono, nella sostanza, a condizioni generali di contratto) e in merito alla corretta applicazione di tali condizioni gli utenti potrebbero avanzare lamentele; si ritiene in proposito che la prevista indicazione delle modalità per la presentazione dei reclami risulti coerente con il generale obbligo di esecuzione del contratto secondo buona fede di cui all'articolo 1375 del codice civile.

Ulteriori specifiche categorie di reclami che i gestori di piattaforme saranno tenuti a trattare sono, in prospettiva, quelli riconducibili alle nuove disposizioni dell'articolo 13-bis del d.lgs. 112/2015, nonché alle previsioni contenute nella Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario, correlate soprattutto al tema dell'emissione di biglietti cumulativi.

Le previsioni di cui alla **Misura 4.1**, relativamente ai canali per l'inoltro di reclami, e di cui alla **Misura 4.3**, relativamente alle informazioni, sono inoltre differenziate per tenere conto delle diverse caratteristiche delle due tipologie di soggetto prese in esame.

⁴⁸ Il dPCM 30/12/1998 ha definito lo *“Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del Settore Trasporti”*, che si applica a tutti i *“soggetti che forniscono i servizi pubblici del settore trasporti”* (articolo 2), includendo tra essi anche *“i gestori delle infrastrutture trasportistiche ed i soggetti erogatori di servizi connessi”* (cfr. Schema di Carta della Mobilità – articolo 1).

⁴⁹ Per alcune autostazioni è stato riscontrato che, in assenza di carta dei servizi, le modalità per la presentazione di reclami relativi ai servizi resi dall'autostazione sono comunque indicati nel Prospetto informativo dell'autostazione di cui all'Allegato A alla delibera n. 56/2018.

Misura 5 (Requisiti di motivazione della risposta)

1. La risposta al reclamo è motivata, con un linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente medio, con riferimento a tutti i motivi di reclamo rilevati dall'utente, ed indica chiaramente, in particolare:
 - a) se il reclamo è accolto o respinto, in relazione ai fatti accertati e alle previsioni della disciplina nella fattispecie applicabile;
 - b) se l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo o rimborso comunque denominato, e, in tal caso, le tempistiche e le modalità per ottenerlo, nonché, ove riconosciuto, il diritto a riceverne il versamento in denaro, salvo che l'utente non abbia già fornito indicazioni in proposito nel modulo di reclamo;
 - c) le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora lo stesso non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica;
 - d) 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 procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie;
 - d.2) la possibilità di presentare in merito un reclamo all'Autorità, precisando le relative modalità;
 - e) un recapito di riferimento per l'eventuale richiesta di chiarimenti sulla risposta ricevuta.
2. Nel caso in cui il reclamo venga respinto per profili di competenza:
 - a) dal gestore del servizio, questi trasmette il reclamo, tempestivamente e comunque entro un mese dal ricevimento, informandone contestualmente l'utente, al gestore di stazione o al gestore di piattaforma digitale ritenuto competente, che provvede a fornire una risposta motivata all'utente nei termini di cui alla Misura 4.2, lettera b);
 - b) dal gestore di stazione o dal gestore di piattaforma digitale, questi trasmette il reclamo, tempestivamente e comunque entro il termine di cui alla Misura 4.2, lettera b), informandone contestualmente l'utente, al soggetto ritenuto competente che, nei termini previsti dalle presenti misure per la risposta al reclamo, provvede a fornire il relativo riscontro.

Anche la misura in esame è stata formulata - tenendo conto delle peculiarità delle due modalità di trasporto oggetto dell'intervento e delle specifiche criticità riscontrate (descritte alla sezione 5 della presente relazione) - in maniera coerente rispetto a quanto previsto in tema di reclami dalle Misure di cui alla delibera n. 83/2019 (trasporto via mare e per le vie navigabili interne) e di quanto previsto, per i servizi OSP, dalla Misura 9 della delibera n. 106/2018.

In relazione alle criticità evidenziate dalle analisi svolte dagli Uffici, la **Misura 5** intende garantire il diritto dell'utente ad una risposta del gestore del servizio chiara, completa e comprensiva dei rimedi utilizzabili, anche extragiudiziali⁵⁰, nel caso di risposta non soddisfacente, fermo restando il diritto a ricorrere al giudice. Tali rimedi hanno diversa finalità, in quanto le procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie sono volte alla risoluzione delle controversie individuali, mentre il reclamo di seconda istanza all'Autorità ha la funzione di attivare, in presenza dei relativi presupposti, i poteri, di *enforcement* e regolatori, alla stessa assegnati dai d.lgs. 70/2014 e 169/2014 e dalla norma istitutiva.

Nella misura in esame sono indicati i contenuti che deve in particolare presentare la risposta al reclamo, la quale deve essere fornita con un linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente. Segnatamente, la risposta al reclamo, che deve trattare tutte le lamentele indicate dall'utente, deve consentire al medesimo di comprendere se le stesse siano fondate o infondate alla luce dei fatti accertati, delle previsioni normative nonché delle disposizioni contenute nelle condizioni generali di trasporto, nelle condizioni di utilizzo e nella carta dei servizi applicabili, precisando se gli spetta un indennizzo o rimborso, comunque denominato. La

⁵⁰ Al riguardo, si ricorda che l'articolo 37, comma 3, lettera h) della norma istitutiva, come riportato al paragrafo 5 della relazione illustrativa, dispone che l'Autorità *"favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti"*.

risposta al reclamo deve poi indicare le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica.

Con specifico riferimento al diritto a ricevere un indennizzo o rimborso⁵¹ e alle modalità della relativa erogazione⁵², nella **Misura 5.1**, lettera b) si prevede che, qualora tale indennizzo o rimborso sia dovuto, il gestore del servizio debba informare il passeggero specificando il suo diritto di ottenerlo, previa richiesta, in denaro. Resta inteso che detta richiesta non debba essere formulata quando il passeggero ha già manifestato nel reclamo la sua volontà in tal senso, indicando a tal fine gli elementi utili affinché il vettore possa procedere al versamento (come tra l'altro previsto nel fac-simile di modulo di reclamo allegato).

Per quanto attiene alle ipotesi di indennizzo o rimborso, cui fa riferimento la medesima Misura 5.1, lettera b), viene in rilievo tra l'altro quanto previsto:

- dagli articoli 16 (*Rimborso e itinerari alternativi*), paragrafo 1, lett. a) e 17 (*Indennità per il prezzo del biglietto*) del Regolamento ferroviario;
- dalle Misure di cui alla delibera n. 106/2018 che, per i servizi rientranti nel relativo ambito di applicazione, prevedono indennizzi (Misure 5, 6 e 7), nonché dalla Misura 8 (*Modalità di richiesta ed erogazione di rimborsi e indennizzi*);
- dall'articolo 19 (*Continuazione, reinstradamento e rimborso*) del Regolamento autobus.

Per quanto riguarda, in particolare, la risoluzione extragiudiziale delle controversie concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi on-line tra un consumatore residente nell'Unione e un professionista stabilito nell'Unione, trova applicazione il regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie on-line dei consumatori. La modalità di risoluzione ivi disciplinata risulta praticabile per i servizi offerti dalle piattaforme digitali e per i titoli di viaggio comunque acquistati on-line e dovrebbe pertanto essere sempre indicata nelle risposte motivate ai reclami relativi a tali modalità di stipula del contratto.

Infine, la **Misura 5.2** prevede l'obbligo del gestore del servizio, di stazione o di piattaforma digitale, nel caso in cui il reclamo venga respinto dallo stesso in quanto afferente a profili di competenza di altri soggetti, di trasmettere tale reclamo, informandone contestualmente l'utente, al soggetto competente. Quest'ultimo è tenuto a fornire risposta all'utente con le modalità e le tempistiche specificamente definite per la risposta al reclamo, indicate, per il gestore dei servizi alla Misura 3.3, lettera d), per il gestore di stazione e il gestore di piattaforma digitale, alla Misura 4.2, lettera b).

⁵¹ Nel rispetto del Regolamento ferroviario, della delibera ART n. 106/2018 e del Regolamento autobus.

⁵² Articolo 17, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario: "Il risarcimento del prezzo del biglietto è effettuato entro un mese dalla presentazione della relativa domanda. Il risarcimento può essere effettuato mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili (per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione). Il risarcimento è effettuato in denaro su richiesta del passeggero"; delibera ART n. 106/2018, Misura 8.2 "L'indennizzo o il rimborso può essere erogato sotto forma di buoni e/o altri servizi, purché con condizioni flessibili per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione; in tal caso l'utente è contestualmente informato del diritto a riceverne, in alternativa, il versamento in denaro, con specificazione delle modalità per effettuare la relativa richiesta"; articolo 19, paragrafo 5 del Regolamento autobus: "Il pagamento del rimborso di cui al paragrafo 1, lettera b), e al paragrafo 4 è effettuato entro quattordici giorni dalla formulazione dell'offerta o dal ricevimento della relativa domanda. Il pagamento copre il costo completo del biglietto al prezzo a cui è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate, e per la parte o le parti già effettuate se il viaggio non serve più allo scopo originario del passeggero. In caso di titoli di viaggio o abbonamenti il pagamento è pari alla percentuale del costo completo del titolo di viaggio o dell'abbonamento. Il rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti un'altra forma di pagamento".

Misura 6 (Indennizzi)

1. Per i reclami presentati al gestore del servizio, l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo automatico commisurato al prezzo del titolo di viaggio riferibile al servizio di trasporto in misura non inferiore al:
 - a) 10% nel caso di risposta fornita tra il novantesimo ed il centoventesimo giorno dal ricevimento del reclamo;
 - b) 20% nel caso di risposta non fornita entro il centoventesimo giorno dal ricevimento del reclamo.
2. L'indennizzo di cui alla Misura 6.1 non è dovuto nei casi in cui:
 - a) l'importo dello stesso è inferiore a 4 euro;
 - b) il reclamo non è trasmesso dall'utente con le modalità, gli elementi minimi e le tempistiche previste dalla Misura 3;
 - c) all'utente è già stato corrisposto un indennizzo ai sensi della Misura 6.1 relativamente ad un reclamo avente ad oggetto il medesimo viaggio.
3. Per i reclami presentati al gestore di stazione o al gestore di piattaforma digitale, l'utente ha diritto, nel caso di risposta fornita oltre i termini di cui alla Misura 4.2, lettera b), a ricevere un indennizzo automatico definito da ciascun gestore di stazione nella propria carta dei servizi e da ciascun gestore di piattaforma nelle proprie condizioni generali di utilizzo.

Tenuto conto del particolare rilievo che, come si è visto, il buon funzionamento del sistema di trattamento dei reclami assume, si osserva che una tardiva o mancata risposta genera una situazione di incertezza per l'utente, il quale non viene messo a conoscenza, nei tempi previsti, dell'esito del suo reclamo e non riceve gli indennizzi o rimborsi comunque denominati a cui eventualmente ha diritto. Pertanto, la **Misura 6** introduce, quale diritto di natura risarcitoria, forfettizzato, un indennizzo specifico per il caso in cui l'utente non riceva risposta oppure qualora la risposta venga inviata oltre il termine massimo previsto dalla normativa.

Il fondamento normativo per la relativa previsione viene in particolare rinvenuto nell'articolo 37, comma 2, lettera e) della norma istitutiva dell'Autorità, letto in combinato disposto con l'articolo nell'articolo 2, comma 12, lettera g) della l. 481/1995 ai sensi del quale: “[c]iascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni: (...) g) controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h)”.

L'indennizzo non appare del resto duplicativo della sanzione prevista a carico dei vettori, per il settore ferroviario, dall'articolo 18, comma 2, del d.lgs. 70/2014 e per il settore autobus dall'articolo 17, comma 2, del d.lgs. 169/2014, in quanto mentre quest'ultima, versata all'Autorità (e da questa destinata all'apposito fondo istituito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori) a seguito di un procedimento sanzionatorio, ha finalità deterrente e repressiva di una condotta illecita (mancata risposta all'utente nei termini previsti dall'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario o dall'articolo 27 del Regolamento autobus), l'indennizzo, corrisposto dai medesimi soggetti agli utenti, ha invece una diversa finalità, volta a compensare il disagio derivante dalla mancata conoscenza dell'esito del proprio reclamo che si prolunghi oltre il termine indicato dal pertinente regolamento.

Pare opportuno prevedere che l'indennizzo sia automatico, così evitando che l'utente debba espressamente richiederlo, e, per considerazioni tra l'altro di semplificazione ed economicità, forfettizzato, come peraltro previsto nell'ambito della regolazione di altri servizi di pubblica utilità.

La misura minima dell'indennizzo è fissata stabilendo una percentuale del prezzo complessivo del titolo di viaggio in quanto pare opportuno correlare il disagio subito dall'utente al valore del servizio di trasporto espresso dal prezzo dello stesso. È stata pertanto individuata una prima soglia (tra il novantesimo e il centoventesimo giorno), oltre la quale detto disagio assume rilievo ai fini dell'indennizzo (nella misura del 10%) e fissata una percentuale più alta (20% del prezzo complessivo del titolo di viaggio) per i casi, considerati più gravi, di omessa risposta.

In tal modo, si intende garantire l'interesse principale ad ottenere comunque una risposta sia pure in ritardo, quindi, auspicabilmente, la soddisfazione dell'interesse sostanziale sotteso al reclamo.

Tenuto conto degli oneri connessi al sistema di erogazione degli indennizzi è stata altresì individuata una soglia al di sotto della quale l'indennizzo stesso non è dovuto (4 euro⁵³).

È comunque escluso il versamento di un secondo indennizzo relativamente ad un reclamo avente ad oggetto il medesimo viaggio.

Per i gestori di stazione e i gestori di piattaforma, per le peculiarità già illustrate con riguardo alla Misura 4, si ritiene opportuno prevedere, in fase di primo intervento di regolazione, una forma di autoregolamentazione, che potrà essere monitorata nel tempo a cura degli Uffici dell'Autorità al fine di valutarne l'efficacia e procedere, eventualmente, qualora se ne ravvisassero i presupposti, all'adozione di previsioni specifiche nell'ambito di apposito ulteriore procedimento, anche alla luce dell'indicata evoluzione normativa rilevante in proposito.

⁵³ Si tratta della medesima soglia individuata dal Regolamento ferroviario con riguardo all'indennità per il prezzo del biglietto (articolo 17, par. 3: *“Le imprese ferroviarie possono introdurre una soglia minima al di sotto della quale non sono previsti risarcimenti. Detta soglia non può superare i 4 EUR”*).

Misura 7 (Registrazione dei reclami del gestore di servizio, conservazione dei relativi dati e pubblicazione)

1. I gestori dei servizi assicurano, nell'ambito del meccanismo per il trattamento dei reclami, la registrazione dei reclami ricevuti, indicando per ciascun reclamo:
 - a) i riferimenti identificativi dell'utente e del viaggio;
 - b) la tipologia di servizio;
 - c) la data di ricevimento del reclamo, determinata secondo quanto previsto alla Misura 3.5;
 - d) i motivi di reclamo riportati nel fac-simile di cui agli allegati 1 e 2 alle presenti misure;
 - e) la risposta motivata al reclamo, corredata della relativa data di invio.
2. Nel rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, i gestori dei servizi conservano i dati inerenti al reclamo, ivi incluse le registrazioni di cui alla Misura 7.1, per un periodo di tempo congruo, comunque non inferiore a 24 mesi decorrenti dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio, anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità nell'esercizio dei compiti istituzionali della stessa in materia di tutela dei diritti degli utenti.
3. I gestori dei servizi ferroviari 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 sulla base delle voci riportate nel fac-simile di cui all'allegato 1 alle presenti misure. Per i gestori dei servizi cui si applica il Regolamento ferroviario, la pubblicazione avviene nell'ambito della relazione annuale di cui all'articolo 28 del medesimo regolamento.

Un efficiente ed efficace meccanismo per il trattamento dei reclami presuppone che gli stessi siano adeguatamente registrati. Tale registrazione risulta altresì funzionale all'individuazione dei casi di indennizzo di cui alla Misura 6.

Fermo restando quanto sopra, anche con riguardo alla **Misura 7**, in ottica di proporzionalità dell'intervento, si è ritenuto più opportuno limitare gli obblighi specifici in essa contenuti ai gestori dei servizi.

Ai fini indicati, si ritiene adeguato prevedere, con la **Misura 7.1**, che i gestori dei servizi assicurino una registrazione che indichi, per ciascun reclamo, oltre ai riferimenti identificativi dell'utente e del viaggio, la data di ricevimento del reclamo, i relativi motivi nonché la risposta motivata allo stesso, corredata della data di invio della risposta dell'impresa. Considerate le caratteristiche dei servizi in esame, si propone che venga riportata anche l'informazione circa la tipologia di servizio oggetto del reclamo.

La conservazione dei dati inerenti al reclamo risulta necessaria, nell'ambito della risoluzione dei reclami e di eventuali conseguenti azioni giudiziali ed extragiudiziali, per le finalità probatorie il cui onere ricada sul gestore dei servizi.

In particolare, per quanto specificamente riguarda il reclamo di seconda istanza all'Autorità, le tempistiche indicate per la risposta da parte del gestore del servizio implicano che, nell'ambito del sistema per il trattamento dei reclami, tali informazioni debbano essere reperibili non solo per il tempo necessario a fornire all'utente una risposta definitiva, di cui all'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario e all'articolo 27 del Regolamento autobus, ma anche per consentire all'Organismo nazionale responsabile, ai sensi dell'articolo 30 (*"Applicazione"*) del Regolamento ferroviario e dell'articolo 28 (*"Organismi nazionali responsabili dell'applicazione"*) del Regolamento autobus, dell'applicazione dei predetti regolamenti, di svolgere le proprie funzioni nel rispetto dell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 70/2014 e dell'articolo 3, comma 1 del d.lgs. 169/2014.

In tale ottica, con la **Misura 7.2** si prevede che i gestori dei servizi - nel rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali - conservino i dati informativi, pure documentali, relativi al reclamo per un periodo di tempo congruo anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità nell'esercizio dei compiti istituzionali attribuiti alla stessa.

Il periodo di conservazione non appare nel dettaglio individuabile a priori, essendo condizionato, tra l'altro, dalla tipologia dei dati e della documentazione da conservare e la valutazione sulla relativa congruità di tale periodo potrà essere effettuata dai singoli operatori, con riferimento alle differenti ipotesi di interesse, in relazione alle indicate finalità ed ispirandosi ai criteri di diligenza professionale. In proposito, peraltro, in coerenza con quanto previsto dalla Misura 6.2 della delibera n. 83/2019 e alla luce dell'esperienza maturata dagli Uffici dell'Autorità nell'esercizio dell'attività di competenza ed in particolare nella trattazione dei reclami, si ritiene di poter proporre un termine di conservazione comunque non inferiore a 24 mesi, decorrente dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio. Resta in ogni caso fermo, come già indicato, il rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

Si è tenuto conto, in proposito, che la Proposta di rifusione del Regolamento ferroviario prevede esplicitamente (articolo 27, paragrafo 2) che le imprese ferroviarie e i gestori di stazione devono conservare i dati necessari al trattamento dei reclami per l'intera durata della procedura, inclusa l'eventuale fase di esame da parte dell'Organismo nazionale responsabile.

Con la **Misura 7.3** è richiesto ai gestori dei servizi di trasporto ferroviario di pubblicare 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 procedure⁵⁴; la catalogazione avviene per motivo di reclamo, secondo le categorie previste nei fac-simile di cui agli allegati 1 e 2 alle presenti misure. Da ultimo, viene ribadito l'obbligo per i gestori dei servizi ferroviari di pubblicare, unitamente alla relazione sulle prestazioni in materia di qualità dei servizi, la relazione annuale sul proprio sito *web*. Si rammenta che la relazione annuale in materia di qualità deve essere resa disponibile anche sul sito internet dell'Agenzia Ferroviaria europea⁵⁵.

Si osserva che le registrazioni dei gestori dei servizi costituiscono una fonte organizzata di dati potenzialmente rilevante nell'ambito di futuri monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi che l'Autorità, in quanto organismo nazionale responsabile dell'applicazione del Regolamento ferroviario e del Regolamento autobus, può effettuare ai sensi, rispettivamente dell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 70/2014 e dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 169/2014. Resta comunque ferma la facoltà, per l'Autorità, sia sulla base della norma istitutiva, che dei citati decreti legislativi, di richiedere dati e informazioni anche ai gestori di stazione e ai gestori di piattaforme digitali.

⁵⁴ Al riguardo si ricorda l'articolo 27, paragrafo 3 del Regolamento ferroviario, che obbliga l'impresa ferroviaria a pubblicare *“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”*.

⁵⁵ Articolo 28, paragrafo 2, del Regolamento ferroviario: *“Le imprese ferroviarie controllano le loro prestazioni in base alle norme di qualità del servizio e pubblicano ogni anno, congiuntamente alla relazione annuale, una relazione sulle prestazioni in materia di qualità del servizio. Le relazioni sulle prestazioni in materia di qualità del servizio sono pubblicate sul sito Internet delle imprese ferroviarie. Inoltre, esse sono messe a disposizione sul sito Internet dell'Agenzia ferroviaria europea”*.

Traendo spunto da alcune esperienze nazionali⁵⁶ e internazionali⁵⁷, gli esiti dei monitoraggi potranno, altresì, essere oggetto di pubblicazione, a beneficio tra l’altro, sia degli utenti (a supporto delle scelte sulla mobilità, ma anche ai fini dell’esercizio delle prerogative di partecipazione sancite dall’articolo 2, comma 461, della l. 244/2007), sia, ove pertinente, degli enti affidanti.

Misura 8 (Disposizioni finali)

1. I gestori dei servizi sono tenuti ad ottemperare alle misure oggetto del presente provvedimento adeguando, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso, le proprie condizioni generali di trasporto e, ove ne sia prevista l’adozione, le proprie carte dei servizi.
2. I gestori di stazione sono tenuti ad ottemperare alle misure oggetto del presente provvedimento adeguando, entro nove mesi dalla data in vigore dello stesso, le proprie carte dei servizi.
3. I gestori di piattaforma digitale sono tenuti ad ottemperare alle misure oggetto del presente provvedimento adeguando, entro nove mesi dalla data in vigore dello stesso, le condizioni di utilizzo della piattaforma digitale.
4. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, i gestori dei servizi, i gestori di stazione ed i gestori di piattaforma digitale comunicano all’Autorità, ai fini della relativa pubblicazione nel sito *web* istituzionale, l’indirizzo dell’apposita sezione del sito *web* di cui alla Misura 3.4, lettera a) e alla Misura 4.3, lettera a), segnalando tempestivamente ogni eventuale successiva variazione.

La **Misura 8** specifica le tempistiche entro cui i gestori dei servizi, i gestori di stazione e i gestori di piattaforma sono tenuti ad ottemperare alle misure in esame, individuando a tal fine un termine unico, individuato in nove mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento di approvazione delle Misure, che coincide con la relativa pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Entro il medesimo termine, i gestori dei servizi, i gestori di stazione ed i gestori di piattaforma digitale sono tenuti a comunicare all’Autorità, ai fini della relativa pubblicazione nel sito *web* istituzionale, il *link* della sezione del proprio sito *web* accessibile dall’*home page* dedicata alle informazioni sulle procedure di reclamo previste dalle Misure 3 e 4.

L’indicato periodo temporale di nove mesi appare congruo in relazione sia alla contingente situazione connessa all’emergenza epidemiologica, sia alla necessità di sottoporre le necessarie modifiche delle carte dei servizi (ove ne sia prevista l’adozione) ai soggetti competenti.

Torino, 15 dicembre 2020

Il Responsabile del Procedimento
f.to *Katia Gallo*

⁵⁶ Rapporto annuale sul trattamento dei reclami e la risoluzione delle controversie dei clienti elettrici e di gas naturale dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente: <https://www.arera.it/it/docs/19/331-19.htm>.

⁵⁷ Si vedano i diversi ed evoluti esempi di open data pubblicati dall’*Autorité de Régulation des Transports* francese <https://www.autorite-transports.fr/observatoire-des-transports/>.