

**Procedimento avviato con delibera n. 147/2020 - *“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 di Analisi di Impatto della Regolazione***

---

---

## RELAZIONE AIR

### INDICE

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	3
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO .....	9
C.	AMBITO DI INTERVENTO .....	12
C.1	Trasporto passeggeri ferroviario .....	12
C.2	Trasporto passeggeri con autobus.....	12
C.3	Indagine campionaria di settore .....	13
D.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI.....	20
D.1	Obiettivi generali .....	20
D.2	Obiettivi specifici .....	20
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE.....	22
E.1	Introduzione .....	22
E.2	Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio .....	22
E.3	Descrizione dello status quo.....	22
E.4	Scelte dell'Autorità .....	24
F.	IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA .....	29

\* \* \*

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione ("Relazione AIR") illustra gli effetti attesi delle misure individuate nell'atto di regolazione concernente 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 pertinenti infrastrutture di accesso/recesso a tali servizi con riguardo al trattamento dei reclami.

## A. CONTESTO NORMATIVO

Ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, 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, anche: Autorità):

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

### (i) Settore ferroviario

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

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

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

(a) **delibera n. 54/2016** dell'11 maggio 2016, recante "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità"<sup>2</sup>. Tali misure regolatorie prevedono specifici diritti relativi all'informazione, all'utilizzo degli abbonamenti (incluso il diritto ad avere un duplicato in caso di furto o smarrimento), all'indennizzo per ritardi e soppressioni;

---

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

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

(b) **delibera n. 106/2018** del 25 ottobre 2018, recante “*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*”<sup>3</sup>. Tali misure regolatorie sanciscono, limitatamente ai servizi soggetti a oneri di servizio pubblico, il diritto all’informazione (prima, durante e dopo il viaggio) e le modalità con cui sono rese le informazioni, al fine di garantirne un’ampia diffusione; il diritto alla accessibilità e fruibilità di servizi e stazioni, con previsione di indennizzi a beneficio degli utenti con disabilità o a mobilità ridotta; il diritto all’indennizzo per ritardi singoli e il diritto all’indennizzo per i titolari di abbonamento, quest’ultimo da determinarsi tramite criteri di calcolo dei ritardi e dell’indennizzo specifici e che tengano conto almeno del carattere ripetuto del disservizio; le modalità di richiesta ed erogazione di rimborsi e indennizzi, che devono risultare semplici e accessibili; i **diritti connessi al trattamento dei reclami**, con particolare riguardo, tra l’altro, sia ai canali di presentazione che ai requisiti di motivazione della risposta.

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

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

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

Lo stesso regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede poi, all’art. 30, che «[c]iascun organismo adotta le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri». Per quanto riguarda i servizi ferroviari connotati da oneri di servizio pubblico, come accennato, il meccanismo per il trattamento dei reclami è disciplinato dall’Autorità nella delibera n. 106/2018, alla Misura 9.

Esso è contraddistinto da:

- ☐ facile accesso e utilizzo;

---

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

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

Nel caso in cui un reclamo pervenuto ad un vettore riguardi i servizi offerti dal gestore della stazione, è previsto l'onere in capo al vettore di trasmettere il reclamo al gestore della stazione entro un mese dal suo ricevimento.

Per quanto concerne i reclami, è necessario che essi riportino:

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

La risposta al reclamo deve presentare i seguenti elementi:

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

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

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

#### **(ii) Settore trasporto con autobus**

Per quanto attiene il settore del trasporto passeggeri effettuato con autobus, il riferimento normativo è costituito dal "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". Esso disciplina i diritti degli utenti dei servizi di trasporto con autobus, compresi quelli con disabilità o a mobilità ridotta, incluso il diritto all'informazione o al rimborso in caso di ritardo alla partenza o soppressione, analogamente a quanto previsto per gli altri settori di intervento (ferroviario, via mare e per vie navigabili interne e aereo). Non è previsto, invece, un indennizzo per il caso di ritardo all'arrivo.

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

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

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

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

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

Anche per il settore autobus il legislatore nazionale ha previsto la competenza in capo all'Autorità per il monitoraggio sulla corretta applicazione del regolamento (UE) n. 181/2011. Infatti, all'art. 3, comma 1, del d.lgs. 169/2014 è stabilito che: *«L'organismo responsabile di cui all'articolo 28 del regolamento è individuato nell'Autorità e svolge le seguenti funzioni: a) vigilare sulla corretta applicazione del regolamento ed effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al regolamento stesso, per quanto ivi previsto.»*

Seppur non strettamente attinente ai settori in esame, in quanto ha ad oggetto i diritti connessi al trattamento dei reclami, rileva infine la delibera dell'Autorità n. 83/2019 del 4 luglio 2019, recante *"Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami"*.

### **(iii) Piattaforme digitali**

Tra i destinatari dell'intervento di regolazione sono ricomprese le piattaforme digitali per la mobilità<sup>4</sup>, la cui diffusione è favorita dall'espansione di internet e dell'uso di dispositivi tecnologici digitali tra la popolazione (quali *smartphone* e *tablet*...).

---

<sup>4</sup> Nello specifico, nell'atto di regolazione al quale questo documento è correlato, col termine *"gestore di piattaforma digitale"* si intende *"il soggetto gestore di servizi on-line di informazione e biglietteria relativi a servizi trasporto ferroviario e/o con autobus resi da più vettori"* (Misura 2, par. 1, lettera c).

L'opportunità di intervenire con misure a tutela degli utenti nei confronti delle piattaforme è stata rilevata anche dalla Commissione europea. Nella propria Proposta di "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione)" del 2017, la Commissione europea aveva osservato che: «Alla luce dello sviluppo di piattaforme online che vendono biglietti di trasporto dei passeggeri, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi in modo particolare per garantire che non si verifichino discriminazioni in fase di accesso alle interfacce online o di acquisto dei biglietti» (considerando (12)).

Tra le disposizioni che regolano le piattaforme digitali, si segnala in generale il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, recante "Attuazione della Direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico" (cd. "Direttiva eCommerce"), finalizzato a promuovere la libera circolazione dei "servizi della società dell'informazione", fra i quali rientra il commercio elettronico<sup>5</sup>. Si evidenziano in particolare:

- ☐ l'art. 5 del d.lgs. 70/2003 il quale stabilisce che «[l]a libera circolazione di un determinato servizio della società dell'informazione proveniente da un altro Stato membro può essere limitata, con provvedimento [...] delle Autorità indipendenti di settore, per motivi di: [...] d) tutela dei consumatori»;
- ☐ l'art. 7 del d.lgs. 70/2003 il quale afferma che «[i]l prestatore [di servizi], in aggiunta agli obblighi informativi previsti per specifici beni e servizi, deve rendere facilmente accessibili, in modo diretto e permanente, ai destinatari del servizio e alle Autorità competenti le seguenti informazioni: a) il nome, la denominazione o la ragione sociale; b) il domicilio o la sede legale; c) gli estremi che permettono di contattare rapidamente il prestatore e di comunicare direttamente ed efficacemente con lo stesso, compreso l'indirizzo di posta elettronica; d) il numero di iscrizione al repertorio delle attività economiche, REA, o al registro delle imprese; [...] h) l'indicazione in modo chiaro e inequivocabile dei prezzi e delle tariffe dei diversi servizi della società dell'informazione forniti»;
- ☐ l'art. 12 del d.lgs. 70/2003 che elenca le informazioni che il prestatore di servizi deve fornire in modo chiaro, comprensibile ed inequivocabile, prima dell'inoltro dell'ordine da parte del destinatario del servizio; queste informazioni comprendono: «a) le varie fasi tecniche da seguire per la conclusione del contratto; b) il modo in cui il contratto concluso sarà archiviato e le relative modalità di accesso; c) i mezzi tecnici messi a disposizione del destinatario per individuare e correggere gli errori di inserimento dei dati prima di inoltrare l'ordine al prestatore; d) gli eventuali codici di condotta cui aderisce e come accedervi per via telematica; e) le lingue a disposizione per concludere il contratto, oltre all'italiano; f) l'indicazione degli strumenti di composizione delle controversie»;
- ☐ l'art. 19 del d.lgs. 70/2003 prevede poi che, «[i]n caso di controversie, prestatore e destinatario del servizio della società dell'informazione possono adire anche organi di composizione extragiudiziale che operano anche per via telematica» (cd. ODR, Online Dispute Resolution).

Si segnala, infine, nell'ambito della strategia europea per il riutilizzo dei dati digitali, la proposta della Commissione europea, a novembre 2020, di regolamento per la condivisione e circolazione dei dati (il

---

<sup>5</sup> Ai fini della direttiva 2000/31/CE, per "servizi della società dell'informazione" si intende qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza (cioè senza la presenza simultanea delle parti), per via elettronica (cioè interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici o elettromagnetici) e a richiesta individuale di un destinatario di servizi.

---

*Governance Data Act*<sup>6</sup>) a cui, nel mese di dicembre 2020, ha fatto seguito la proposta di una riforma dello spazio digitale attraverso altri due regolamenti: il *Digital Market Act*<sup>7</sup> e il *Digital Services Act*<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Il *Governance Data Act* mira a promuovere la messa a disposizione dei dati del settore pubblico, il consenso all'utilizzo dei dati personali che gli utenti rivelano, spesso inconsapevolmente, attraverso l'utilizzo delle applicazioni digitali, nonché la condivisione dei dati tra le imprese dietro compenso.

(cfr. link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>)

<sup>7</sup> Il *Digital Market Act* introduce una serie di vincoli per quelle piattaforme *on-line* che operano in più Paesi UE, possiedono una forte posizione economica e connettono un gran numero di utenti (è evidente il riferimento a grandi aziende come Amazon, Ebay, Google). Questa legge mira a favorire una maggiore concorrenza tra le piattaforme, a vantaggio del consumatore.

(cfr. link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>)

<sup>8</sup> Il *Digital Services Act* mira a garantire una maggiore protezione dei diritti fondamentali dei cittadini, spaziando dalla libertà di opinione alla mitigazione dei rischi di manipolazione e/o disinformazione. Limitatamente alle piattaforme digitali che qui rilevano, i principali benefici sono:

- trasparenza dei termini e condizioni di utilizzo per le piattaforme;
- accesso ai dati delle piattaforme, per autorità e ricercatori, al fine di esaminarne il funzionamento;
- informazioni significative sulla pubblicità e sugli annunci mirati;
- motivazione delle ragioni per cui certi contenuti vengono raccomandati agli utenti;
- diritto degli utenti di rinunciare alle raccomandazioni di contenuto basate sulla profilazione.

(cfr. link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>)



## B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

L'intervento dell'Autorità oggetto della presente Analisi di Impatto della Regolazione riguarda il meccanismo di trattamento dei reclami presentati dagli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus.

Come noto, sia il regolamento (CE) n. 1371/2007 nel settore ferroviario, che il regolamento (UE) n. 181/2011 per il settore del trasporto con autobus prevedono in capo ai vettori l'obbligo di istituire **sistemi per il trattamento dei reclami da parte dei passeggeri**, con obbligo per gli stessi vettori di fornire una risposta entro tempistiche prestabilite. È contemplata inoltre la possibilità di presentare un reclamo di seconda istanza all'organismo nazionale responsabile, che per il caso italiano il legislatore nazionale ha individuato nell'Autorità di regolazione dei trasporti.

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

I citati regolamenti dell'Unione europea fissano diritti che possono essere fatti valere nei confronti dei gestori dei servizi di trasporto e nei confronti di altri soggetti, quali il gestore della stazione ferroviaria o autobus o il venditore di biglietti<sup>9</sup>.

L'Autorità, in virtù dei poteri conferiti dalla norma istitutiva con riguardo alla definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti (art. 37, comma 2, lett. e), ha rilevato la necessità di adottare misure di regolazione volte a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere, con riguardo al trattamento dei reclami, nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture, ivi inclusi, pertanto, i gestori di stazione e i gestori di piattaforme digitali, intendendosi per tali i gestori di servizi *on-line* di informazione e biglietteria relativi a servizi trasporto ferroviario e/o con autobus.

Peraltro, come anticipato, l'Autorità era già intervenuta ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011 in materia di diritti degli utenti connessi al trattamento dei reclami, con riguardo ai servizi ferroviari connotati da oneri di servizio pubblico (delibera n. 106/2018), così come relativamente al differente settore dei servizi di trasporto passeggeri via mare o per vie navigabili interne (delibera n. 83/2019).

In particolare, tra l'altro, dall'esperienza dell'Autorità nella valutazione delle istanze relative ai diritti degli utenti, è infatti emersa la necessità di introdurre misure rafforzative nel settore ferroviario, estendendole anche ai servizi svolti in regime di mercato, come precisato oltre, e di individuare le caratteristiche "minime" per il meccanismo di trattamento dei reclami anche per il settore trasporto con autobus, oltre che, come precisato, delle relative infrastrutture.

Più nel dettaglio, si rileva che nel biennio 2018-2019 l'Autorità ha ricevuto circa 2.400 istanze di utenti dei servizi ferroviari e autobus, con una maggiore incidenza per quanto riguarda il settore ferroviario.

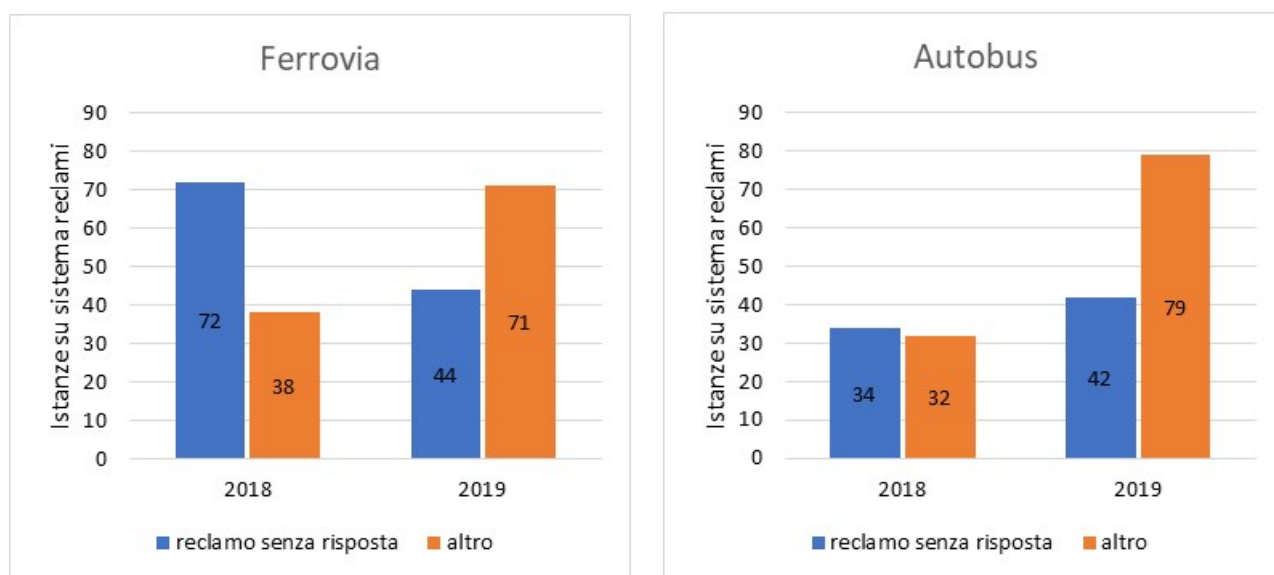
---

<sup>9</sup> A titolo di esempio: l'art. 8 ("*Informazioni di viaggio*"), par. 1, del regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede che le informazioni in merito alle procedure per la presentazione di reclami siano fornite dalle imprese ferroviarie e dai venditori di biglietti; l'art. 20 ("*Informazione*") par. 1, del regolamento (UE) n. 181/2011 prevede che, in caso di cancellazione o ritardo alla partenza, il vettore o l'ente di gestione della stazione informi quanto prima della situazione i passeggeri in partenza dalla stazione.

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

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

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


 Figura 1 – Quota istanze di reclami rimasti senza risposta da parte dei vettori<sup>10</sup> [fonte: dati ART].

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

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

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

Dagli elementi raccolti emerge la necessità di prevedere sistemi più efficaci per il trattamento dei reclami.

<sup>10</sup> Nella categoria “altro” rientrano le doglianze riguardanti la difficoltà nel trovare riscontro in merito alla procedura di presentazione dei reclami, di trasmissione degli stessi, ecc.

Per quanto riguarda il settore ferroviario, a fronte dell'apertura del mercato nazionale dei servizi ferroviari passeggeri a qualsiasi impresa ferroviaria europea dotata di licenza, come previsto dal IV pacchetto ferroviario<sup>11</sup>, è necessario garantire il corretto dispiegamento della concorrenza, anche attraverso l'individuazione di un meccanismo di trattamento dei reclami con caratteristiche di accessibilità e adeguatezza ai fini di tutela efficace dell'esercizio dei diritti dell'utenza.

Con riferimento al settore autobus, negli ultimi anni si è assistito ad uno sviluppo consistente di tale modalità sulla media lunga percorrenza<sup>12</sup>, venendo a rappresentare una modalità in diretta concorrenza con quella ferroviaria utilizzata da un numero consistente e crescente di viaggiatori.

Pertanto, nell'ambito del contesto normativo illustrato in precedenza, si ritiene opportuno intervenire affinché:

- con riferimento al settore ferroviario, la regolazione in esame assicuri parità di diritti a tutti gli utenti dei servizi passeggeri e delle relative infrastrutture, sia dei servizi OSP che dei servizi a mercato offerti sulle linee AV e sulle linee ferroviarie convenzionali;
- con riferimento al settore del trasporto passeggeri con autobus, e delle relative infrastrutture, sia introdotta una regolazione uniforme sul territorio nazionale, a garanzia degli utenti sia dei servizi di media e lunga percorrenza (di seguito: MLP) sia dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (di seguito: TPL);
- pur tenuto conto delle rispettive specificità tra i due settori, siano assicurati agli utenti dei relativi servizi, con riferimento alla tematica del trattamento dei reclami, analoghi diritti.

Infine, non si può non tener conto della crescente diffusione dei servizi *on-line* di biglietteria offerti dalle piattaforme digitali per la mobilità e, al contempo, della rapidità con cui le stesse evolvono. Peraltro, queste piattaforme possono presentare caratteristiche e funzionalità varie: da quelle di ricerca e visualizzazione di soluzioni di viaggio, unitamente alla possibilità di prenotazione e acquisto di titoli di viaggio, fino alla vendita di pacchetti integrati tramite la combinazione di più servizi resi da operatori diversi.

I gestori delle piattaforme digitali potrebbero essere destinatari di reclami da parte degli utenti dei servizi offerti dalle medesime piattaforme; tali reclami possono riguardare sia il processo di ricerca della soluzione di viaggio che di acquisto dei relativi titoli di trasporto.

Pertanto, l'intervento dell'Autorità, oggetto della presente Relazione AIR, è volto ad ottenere che i gestori dei servizi di trasporto ferroviario o con autobus e delle relative infrastrutture ubicate in territorio italiano, ivi inclusi i gestori di piattaforme digitali, si dotino di un **efficace meccanismo per il trattamento dei reclami**, in modo da rendere effettiva, e per quanto possibile uniforme, la tutela dei diritti degli utenti.

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

---

<sup>11</sup> In particolare, la direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria, recepita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 139/2018.

<sup>12</sup> I dati registrati prima dell'emergenza sanitaria vedevano nel 2019 l'offerta globale di servizi nazionali delle autolinee MLP superare i 114 milioni di bus-km, con un aumento del 30% rispetto al 2018, mentre i servizi internazionali ammontavano a oltre 50 milioni di bus-km, in aumento del 37% rispetto al 2018 (fonte: Rapporto annuale dell'Autorità 2020, pag. 180, dati campionari).

## C. AMBITO DI INTERVENTO

L'intervento di regolazione riguarda i servizi di trasporto di passeggeri ferroviario e con autobus<sup>13</sup>. Secondo le più recenti rilevazioni Eurostat/DG MOVE<sup>14</sup>, la domanda di mobilità via terra in Italia nel 2018 era pari a 888,2 miliardi di pax-km ed è stata soddisfatta per il 6,2% dal settore ferroviario (+4,2% sul 2017) e per l'11,6% da quello autobus (+0,3% sul 2017).

Nei paragrafi C1 e C2, in considerazione delle specifiche finalità dell'intervento in esame, vengono forniti alcuni dati di inquadramento generale relativi ai settori interessati con riferimento all'anno 2018<sup>15</sup>, mentre nel paragrafo C3 si illustrano i risultati di una specifica indagine campionaria condotta dall'Autorità.

### C.1 *Trasporto passeggeri ferroviario*

Al 31 dicembre 2018 la rete ferroviaria gestita da Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (di seguito: RFI) si estendeva per 16.781 km, di cui solo il 46% con due o più binari<sup>16</sup>. Le reti regionali si estendevano globalmente per 3.457 km e su oltre l'87% di tale estensione era presente un binario singolo.

Secondo l'ultima lista ufficiale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) datata 15 settembre 2020<sup>17</sup>, in Italia sono presenti 42 imprese titolari di licenza ferroviaria, di cui 13 abilitate solo al trasporto passeggeri, 20 abilitate solo al trasporto merci e 9 ad entrambi. A queste 42 imprese si aggiungono le 7 imprese ferroviarie che operano su rete isolata, per le quali non è previsto l'obbligo di licenza.

Nel 2018 le imprese ferroviarie occupavano 44.661 addetti e impiegavano 200 treni a locomotore e 2500 complessi (il 73% di questi ultimi per servizi regionali).

Sempre nel 2018, queste imprese ferroviarie hanno trasportato oltre 882 milioni di passeggeri, realizzando circa 6,7 miliardi di € di ricavi totali, di cui quasi il 57% relativo al segmento del traffico regionale<sup>18</sup>.

### C.2 *Trasporto passeggeri con autobus*

Al 31 dicembre 2018 l'estensione della rete stradale italiana di interesse nazionale era pari a 165.992 km, costituita per l'81,7% da strade Regionali e Provinciali, per il 4,2% da autostrade, mentre la parte restante riguarda le strade di interesse statale. Gli autobus circolanti in Italia erano 100.042, pari allo 0,18% di tutti i mezzi su gomma.

Per quanto riguarda il comparto del TPL, ossia i servizi resi in virtù di un affidamento da parte di un ente

---

<sup>13</sup> Per tale si intende il complesso dei servizi regolari di autolinee e autobus urbani.

<sup>14</sup> DG MOVE-Eurostat, 2020, *EU Transport in figures*.

<sup>15</sup> Fonte: salvo dove diversamente specificato, i dati forniti in questa sezione provengono da MIT, 2020, *Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti 2018-2019*.

<sup>16</sup> Si evidenzia che, oltre certi livelli di traffico, la presenza di un binario unico genera effetti sulla propagazione dei ritardi dei treni che è la principale causa di reclamo dei passeggeri del trasporto ferroviario.

<sup>17</sup> <https://www.mit.gov.it/index.php/documentazione/elenco-imprese-titolari-di-licenza-ferroviaria-al-15-settembre-2020>

<sup>18</sup> Fonte: Monitoraggio ART IRG-Rail 2019.

locale, nel 2018 erano presenti 870 aziende<sup>19</sup>, di cui 235 per solo servizio urbano, 433 per solo servizio extraurbano e 202 per servizio misto. Esse occupavano 81.038 addetti e impiegavano 43.967 autobus (di cui il 41% per servizio urbano).

Nel 2018 queste imprese di TPL hanno trasportato 3.831 milioni di passeggeri (di cui solo il 24% su servizio urbano), realizzando circa 4,2 miliardi di € di ricavi totali.

Per quanto riguarda il comparto MLP, ovvero i servizi di autolinee interregionali, i dati esistenti sono frammentari e spesso non attuali.

Al 31 dicembre 2019 risultano esserci 253 imprese titolari di autorizzazione statale per servizi di trasporto interregionali su gomma<sup>20</sup>; di esse, solo un quinto ha forma giuridica di società di persone<sup>21</sup>.

Di tale elenco, 168 imprese hanno presentato il bilancio di esercizio 2018 e, globalmente, totalizzano oltre 1,6 miliardi di € di ricavi: le 10 aziende col maggior fatturato realizzano il 40% dei ricavi totali<sup>22</sup>. Tuttavia, molte di queste imprese svolgono contemporaneamente sia servizi di MLP sia servizi di TPL, anche se dal bilancio generalmente non si evince la quota attribuibile a ciascuna delle due tipologie di servizi.

Per quanto riguarda il numero di passeggeri trasportati nei servizi MLP non esistono dati ufficiali recenti<sup>23</sup>.

La salita dei passeggeri sugli autobus, così come la successiva discesa, avviene presso apposite fermate preventivamente autorizzate; solo in rari casi, queste fermate hanno luogo in un'area chiaramente identificabile come "autostazione". Si consideri che l'Autorità ha richiesto alle Regioni di identificare le autostazioni principali ubicate nei rispettivi territori di competenza (delibera dell'Autorità n. 56/2018). Alla data del 3 febbraio 2021, sul sito web dell'Autorità, risultano elencate 33 autostazioni<sup>24</sup>, anche se molte di esse non possiedono i requisiti previsti dal regolamento (UE) n. 181/2011<sup>25</sup>.

### C.3 Indagine campionaria di settore

Allo scopo di analizzare l'ambito di intervento, in data 29 ottobre 2020 l'Ufficio Affari economici ha avviato un'indagine, svolta tramite la richiesta di compilazione di appositi questionari, mirata a raccogliere elementi informativi utili per le successive valutazioni.

---

<sup>19</sup> Si osservi che nel 2005 il comparto TPL contava 1.200 aziende: nell'ultimo decennio è avvenuta una forte riduzione del numero delle imprese, accompagnata da un aumento delle loro dimensioni.

<sup>20</sup> Nota del MIT del 16 settembre 2020 (prot. ART 12990/2020).

<sup>21</sup> A queste imprese si aggiungono, per completare il quadro dei soggetti ricadenti nell'ambito di applicazione dell'intervento di regolazione oggetto di analisi, quelle che effettuano servizi di trasporto MLP che interessano al massimo due regioni, servizi per i quali non è prevista l'autorizzazione statale ma che talvolta sono soggetti ad un'autorizzazione regionale. Ad esempio, in Piemonte tali servizi vengono autorizzati da Agenzia della Mobilità Piemontese (AMP) ai sensi degli "Indirizzi generali per il rilascio delle autorizzazioni per i trasporti pubblici di linea non contribuiti" approvati con la deliberazione n. 13/1 del 21/12/2007 del Consiglio di Amministrazione dell'AMP e successive modifiche avvenute con deliberazione n. 5/1 del 22/05/2009.

<sup>22</sup> Fonte: banca-dati AIDA.

<sup>23</sup> Secondo un'indagine conoscitiva di ART, nel 2016 le autolinee di MLP hanno servito 10 milioni di pax (fonte: ART, 2017, *Indagine conoscitiva sul mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e a lunga distanza in regime di libera concorrenza*, pag. 13; disponibile al link: [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Relazione\\_autobus\\_al-parere-2\\_2017.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Relazione_autobus_al-parere-2_2017.pdf)).

<sup>24</sup> <https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/delibera-n-56-2018-condizioni-di-accesso-equo-e-non-discriminatorio-alle-autostazioni/>

<sup>25</sup> L'art. 3, lett. m) del Regolamento (UE) n. 181/2011 definisce l'autostazione come «una stazione presidiata [...] dotata di strutture tra le quali il banco dell'accettazione, la sala d'attesa o la biglietteria».

L'indagine ha riguardato 149 soggetti, preventivamente selezionati, suddivisi in gruppi di destinatari: n. 27 imprese ferroviarie, n. 31 imprese di autolinee TPL, n. 48 imprese di autolinee MLP, n. 2 gestori di stazioni ferroviarie, n. 19 gestori di autostazioni e n. 22 associazioni di consumatori<sup>26</sup>. L'elenco dei soggetti interpellati è stato riportato nello Schema di AIR.

Al riguardo si specifica quanto segue.

- Il gruppo delle imprese ferroviarie è costituito da tutte le imprese nazionali con licenza al trasporto passeggeri incluse nella lista ufficiale del MIT<sup>27</sup>, più le imprese che operano su reti isolate, più due imprese estere che operano nei collegamenti Italia-Svizzera e Italia-Germania senza intermediario nazionale.
- Il gruppo delle imprese di autolinee TPL comprende le imprese che svolgono i servizi urbani in ciascun capoluogo di Regione e nelle Città Metropolitane, più otto imprese che sono state oggetto di ripetuti reclami di seconda istanza all'Autorità.
- Il gruppo delle imprese di autolinee MLP è stato selezionato estraendo, dall'elenco degli operatori autorizzati dal MIT, un campione rappresentativo in termini di composizione geografica e dimensione aziendale (in termini di fatturato). Sulla base dei dati aziendali presenti sulla banca-dati AIDA, sono state individuate le imprese con ricavi superiori a 1 milione di €/anno appartenenti alle diverse categorie dimensionali (media, piccola, microimpresa<sup>28</sup>) per le 5 macroregioni italiane, come illustrato nella figura seguente. Al campione di autolinee MLP così selezionato è riferibile il 70% dei ricavi totali (dati 2018) degli operatori dell'elenco del MIT.

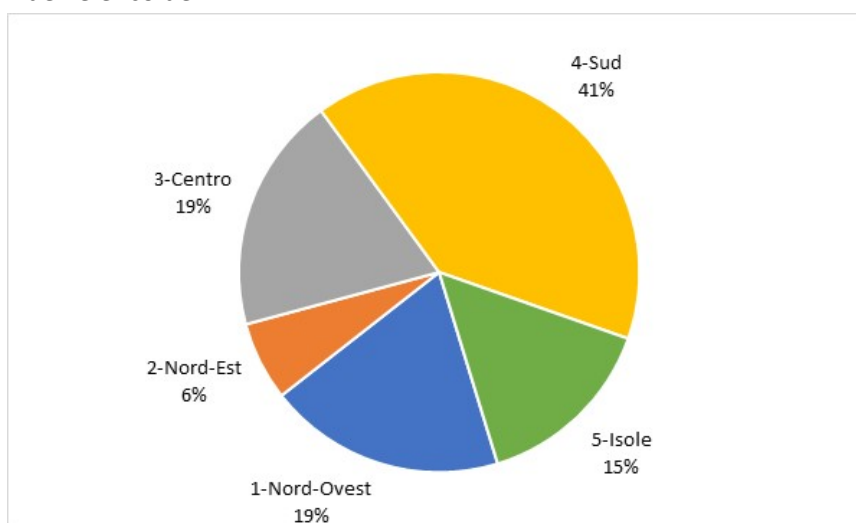


Figura 2 – Distribuzione geografica del campione di imprese di autolinee MLP coinvolto nell'indagine.

<sup>26</sup> Avvisati con lettere del 29 ottobre 2020, rispettivamente prot. 16821/2020 (imprese ferroviarie), prot. 16817/2020 (imprese autobus TPL), prot. 16822/2020 (imprese autobus MLP), prot. 16816/2020 (gestori stazioni ferroviarie), prot. 16820/2020 (gestori autostazioni), prot. 16818/2020 (associazioni consumatori). L'avvio della indagine settoriale è stato comunicato a tre associazioni di categoria con lettera del 30 ottobre 2020 prot. 16966/2020.

<sup>27</sup> Ad eccezione di Grandi Treni Espressi s.p.a. (fondata nel 2019, non operativa), Trenitalia Tper s.c.a r.l. (non operativa prima del 2020), Mercitalia Shunting & Terminal s.r.l. (non svolge effettivamente il servizio passeggeri), Rail Cargo Carrier Italy s.r.l. (non svolge effettivamente il servizio passeggeri).

<sup>28</sup> Si definisce "media impresa" l'impresa che ha meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro (oppure un attivo patrimoniale non superiore a 43 milioni di euro). Si definisce "piccola impresa" l'impresa che ha meno di 50 occupati e un fatturato annuo (oppure un attivo patrimoniale) non superiore a 10 milioni di euro. Si definisce "microimpresa" l'impresa che ha meno di 10 occupati e un fatturato annuo (oppure un attivo patrimoniale) non superiore a 2 milioni di euro. (decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005).

- Il gruppo dei gestori di stazioni comprende i due principali gestori che operano sulla rete ferroviaria nazionale (RFI s.p.a e Grandi stazioni s.p.a).
- Il gruppo dei gestori di autostazioni include un'autostazione per ogni regione italiana dove risulti nota una gestione di tipo imprenditoriale<sup>29</sup>.

Tutti questi soggetti hanno forma giuridica tale per cui sono tenuti al deposito dei bilanci d'esercizio annuale nel Registro delle imprese<sup>30</sup>. Oltre a richiedere alcuni dati economici e produttivi relativi al servizio, utili a ricostruire con maggior dettaglio la struttura dei comparti interessati, l'indagine campionaria è stata incentrata sul tema della gestione dei reclami; per questo, si è ritenuto opportuno estendere l'indagine anche a numerose associazioni di consumatori, così da raccogliere segnalazioni e/o suggerimenti che potessero indirizzare meglio la regolazione.

Al termine dell'indagine, hanno risposto:

- 22 imprese ferroviarie (pari all'84% del totale delle imprese del settore ferroviario passeggeri);
- 29 imprese di autolinee TPL (pari al 94% del campione selezionato); i questionari pervenuti sono 26, ma alcuni non sono stati considerati per lacune informative;
- 32 imprese di autolinee MLP (pari al 67% del campione selezionato<sup>31</sup>); i questionari pervenuti sono 23 ma solo 22 questionari sono risultati utili per l'analisi;
- 2 gestori di stazioni ferroviarie (cioè il 100% degli interpellati);
- 18 gestori di autostazioni (pari al 95% del campione selezionato); i questionari pervenuti sono 13 e tutti risultano utili per l'analisi.

Tra le associazioni di consumatori, solo 3 soggetti hanno fornito risposta al questionario loro dedicato, segnalando, quali elementi degni di attenzione, la mancata risposta ai reclami degli utenti da parte dei vettori e l'insoddisfacente riscontro di merito al reclamo da parte del vettore. Molto spesso è stato dichiarato che l'intermediazione dell'associazione di consumatori favorisce la positiva risoluzione della vicenda.

Nella Tabella 2 viene riportato un quadro sintetico, così come emerso dai dati ricevuti (anno di riferimento: 2019).

*Tabella 2 – Informazioni sintetiche sul trattamento dei reclami dei gestori dei servizi del campione [fonte: sondaggio ART].*

Dati 2019 – Gestori dei servizi di trasporto	Trasporto ferroviario	Trasporto stradale
Reclami ricevuti	149.317	164.407
Tempo medio di evasione dei reclami [giorni; media semplice]	10	10
Tempo max di evasione [giorni; media semplice]	39	41
% risposte entro 30 giorni [media semplice]	97%	95%
Durata minima di conservazione degli atti relativi ai reclami [anni]	5	1

<sup>29</sup> Per la Sardegna e la Liguria non è stato possibile identificare alcuna autostazione con tali requisiti.

<sup>30</sup> In base agli art. 2423 c.c. (società per azioni), art. 2454 c.c. (società in accomandita per azioni), art. 2478-bis c.c. (società a responsabilità limitata), art. 2519 c.c. (società cooperative), art. 2615-ter c.c. (società consortili per azioni a responsabilità limitata) e art. 114, comma 5-bis, d.lgs. 267/2000 (aziende speciali degli Enti locali).

<sup>31</sup> La percentuale potrebbe anche essere considerata più alta una volta depurato il campione dalle imprese che operano sotto il marchio Flixbus.

Dati 2019 – Gestori delle infrastrutture	Stazioni	Autostazioni
Reclami ricevuti <sup>32</sup>	[6.500-7.000]	30
Tempo medio di evasione dei reclami [giorni; media semplice]	[15-20]	7
Tempo max di evasione [giorni; media semplice]	161	22
% risposte entro 30 giorni [media semplice]	[70-75]%	89%
Durata minima di conservazione degli atti relativi ai reclami [anni]	6	5

Come si evince dalla tabella, nei servizi di trasporto la maggior parte dei reclami viene evasa entro il tempo previsto dalla normativa (30 giorni), sebbene permangano margini di miglioramento soprattutto per il settore del trasporto con autobus. D'altro canto, risulta esigua la durata minima di conservazione dei dati e delle informazioni relativi ai reclami.

Per i gestori di stazione la situazione risulta più problematica perché, nonostante il numero modesto di reclami da cui sono interessati, la percentuale di risposte fornite entro i termini è significativamente più bassa rispetto ai gestori dei servizi di trasporto.

A conclusione dell'indagine e degli ulteriori approfondimenti svolti dall'Ufficio risultano confermati gli esiti preliminari riportati nello Schema di AIR, pubblicato contestualmente al documento di consultazione<sup>33</sup>, dai quali si evincono i principali profili di interesse di seguito rappresentati.

### Settore ferroviario

La quasi totalità delle imprese ferroviarie (96%) risulta dotata di una **procedura per il trattamento dei reclami** (il 100% delle imprese che operano nel settore *Open Access*, di seguito: OA) e, dove esiste, essa viene resa sempre disponibile sul sito internet dell'impresa stessa, principalmente dalla *home page*. Nel 65% dei casi la procedura è disponibile anche presso le stazioni e le biglietterie (60% per il segmento OA). A bordo treno, invece solo per meno della metà delle imprese. Un elemento di criticità si riscontra nella disponibilità della procedura in lingua inglese che risulta utilizzata soltanto dal 54% delle aziende censite.

Come per la procedura, anche per la somministrazione dei **moduli predefiniti** per la presentazione del reclamo la rete telematica è ampiamente utilizzata. Circa il 79% delle imprese si dota di un format per la presentazione dei reclami (il 100% nel caso dell'*Open Access*) e lo rende disponibile nel 100% dei casi attraverso il proprio sito aziendale e, prevalentemente, attraverso un *link* direttamente dalla propria *home page*. Le modalità di invio dell'istanza di reclamo sono diverse. Il canale più frequentemente utilizzato tra quelli disponibili è la raccomandata (posta cartacea, 91%), ma ugualmente impiegato dall'utenza è l'account di posta elettronica e la pec (in entrambi i comparti per il 79%). Tra le altre modalità utilizzate ricorre, per la generalità dei casi, l'invio diretto attraverso il sito internet dell'impresa<sup>34</sup> e ciò rileva particolarmente per le

<sup>32</sup> Alcuni dati sono riportati con intervalli in quanto quelli puntuali sono da ritenersi di natura confidenziale, in ragione del fatto che i rispondenti al questionario stazioni ferroviarie sono due soggetti.

<sup>33</sup> Si veda lo Schema di AIR correlato al documento di consultazione adottato con delibera n. 211/2020, disponibile al *link*: [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/12/Delibera-n.-211\\_2020-schema-di-AIR.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/12/Delibera-n.-211_2020-schema-di-AIR.pdf)

<sup>34</sup> È quanto emerge dalle "Note" compilate dalle imprese nella survey illustrata nel presente paragrafo.



imprese che operano nel settore *Open Access*.

Elementi di criticità si rilevano nella gestione aziendale dei reclami. Esiguo è il numero dei casi (circa il 17% per il comparto e il 50% per il segmento OA) in cui nella risposta viene fornito il riferimento di una persona da contattare. Tale aspetto rileva qualora possa costituire per l'utente, non soddisfatto della risposta ricevuta, un deterrente nel dare continuità alla propria istanza. Solo il 17% delle imprese fornisce, nella risposta alle istanze pervenute, indicazioni sui rimedi ulteriori (rimedi extragiudiziali) che l'utente può attivare nel caso in cui si ritenga insoddisfatto della risposta. Ciò accade anche nei casi in cui la stessa azienda ne sia dotata e nonostante tale indicazione risulti talvolta esplicitata nella carta dei servizi.

Per quanto riguarda la circostanza in cui l'impresa ferroviaria riceva, erroneamente, un reclamo che riguardi un disservizio relativo alla stazione passeggeri piuttosto che dell'impresa di trasporto, la totalità delle imprese ha dichiarato di dare seguito al reclamo in uno dei due modi: o contattando il reclamante, al fine di fornirgli l'esatto destinatario a cui indirizzare l'istanza, o inoltrando direttamente il reclamo al gestore della stazione.

Sotto il profilo della registrazione dei reclami ricevuti, invece, la gestione appare complessivamente adeguata. Nell'87% dei casi, l'azienda annota il codice identificativo del singolo reclamo, la data in cui è stato ricevuto e i motivi del reclamo. Nell'83% delle rilevazioni, inoltre, vengono registrate anche le informazioni sul reclamante e la data di invio della risposta. Il sistema di archiviazione difetta solo in termini di registrazione dei rimborsi o indennizzi corrisposti, che vengono annotati nel 58% dei casi, e nella conservazione storica dei reclami, che risulta effettuata solo dal 42% delle imprese (dal 75% per il segmento OA).

Altro elemento di criticità esaminato riguarda il rilascio all'utente della ricevuta attestante l'avvenuta ricezione del reclamo. Il 63% delle imprese dichiara di provvedervi, il che rileva particolarmente quando il reclamo non è stato inviato attraverso i canali di trasmissione, come la pec e la raccomandata, che per propria natura, garantiscono la conferma che l'invio è andato a buon fine.

#### Settore trasporto con autobus

La quasi totalità delle imprese è risultata effettivamente dotata di una **procedura per il trattamento dei reclami**, disponibile sul sito internet dell'impresa, anche se non sempre dalla *home page*, e richiamata tra le Condizioni generali di trasporto. Una quota significativa degli interpellati dichiara, però, che questa procedura non è disponibile a bordo dei mezzi di trasporto.

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

I reclami vengono registrati con tutti gli elementi necessari a identificare la data di presentazione del reclamo, i motivi del reclamo e la persona reclamante, però spesso non viene specificato l'ammontare del rimborso o indennizzo corrisposto.

Per quanto riguarda le criticità si segnalano i seguenti aspetti:

- il 71% delle imprese dichiara che il loro regolamento per il trattamento dei reclami non è disponibile in lingua inglese;
- il 23% delle imprese dichiara di non disporre di un modulo predefinito per la presentazione dei reclami;

laddove tale modulo è presente, esso è quasi sempre disponibile sul sito internet del vettore ma nel 25% dei casi non dalla *home page* del sito;

- nel 56% dei casi i reclami vengono acquisiti senza rilasciare una ricevuta all'utente e nel 48% dei casi la risposta fornita all'utente non contiene un nominativo o un recapito per ulteriori chiarimenti;
- si rileva poca trasparenza in merito ai diritti dei passeggeri, come risulta dall'assenza di indicazioni circa gli ulteriori rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta nella maggioranza dei casi nonché dalla mancata menzione riguardo la possibilità per l'utente di presentare un reclamo di seconda istanza all'Autorità (69% dei casi);
- il 54% delle imprese dichiara di non effettuare la conservazione storica dei dati e delle informazioni relative ai reclami e, pur quando la conservazione viene effettuata, risulta che i tempi di archiviazione sono spesso esigui (talvolta solo 1 anno);
- emerge scarsissima diffusione di possibili rimedi extragiudiziali per la risoluzione delle controversie (es.: camere di conciliazione, altri sistemi ADR), assenti nel 75% dei casi.

### Focus PMR

Dai dati riportati nell'indagine, per entrambi i settori analizzati, emerge che una minoranza di imprese adotta specifiche modalità nella procedura per il trattamento dei reclami delle persone con disabilità (5 su 23 per il settore ferroviario, e 3 su 48 per quello dei trasporti su strada). Come tuttavia è stato osservato nel corso della consultazione<sup>35</sup>, canali dedicati alle PMR per la fruizione del meccanismo di trattamento dei reclami potrebbero risultare in contrasto con la legge 9 gennaio 2004, n. 4 recante "*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*", dal momento che il canale *on-line* rappresenta la modalità prevalente di comunicazione con l'utente.

Dalle risposte analizzate emerge comunque un quadro di caratterizzato da elementi di criticità.

Nel settore ferroviario, le poche imprese che hanno dichiarato di tutelare il diritto all'accesso al meccanismo di trattamento reclami da parte delle PMR, lo fanno attraverso il rinvio a strumenti generici, quali la carta dei servizi o la carta qualità, ovvero il richiamo al regolamento (CE) n. 1370/2007. In qualche caso, si è potuto invece osservare l'esistenza di modalità di presentazione delle informazioni sul sito web aziendale indirizzate ad agevolare le persone con disabilità (come ad esempio, la scelta, opzionabile da parte dell'utente, della dimensione dei caratteri, la presenza di opzioni riguardanti la visualizzazione del colore di contrasto, ecc.<sup>36</sup>), oppure la possibilità di avvalersi di numeri verde dedicati<sup>37</sup>.

Nel settore autobus, le poche risposte affermative recitano: "*su richiesta l'Azienda fornisce assistenza alle persone con disabilità o a mobilità ridotta (Servizio PMR)*"; "*il sito è conforme alle prescrizioni AGID*<sup>38</sup>"; "*uscita IVR Call Center e pagina sito internet dedicata*".

---

<sup>35</sup> Cfr. Osservazioni RFI e Grandi Stazioni Rail (prot. ART n. 1304/2021 e Osservazioni Ferrovie del Sud Est (prot. ART n. 1312/2021).

<sup>36</sup> <http://www.ferrovieudineciviale.it/>

<sup>37</sup> <https://www.trenord.it/assistenza/supporto/assistenza-viaggiatori-con-disabilita/>

<sup>38</sup> L'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), in attuazione di quanto previsto dalla l. 4/2004, tra l'altro, emana regole tecniche, circolari e linee guida in materia di accessibilità degli strumenti informatici, vigilando affinché la pubblica amministrazione si doti di sistemi informatici in grado di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari (Cfr. AGID, 2020, *Linee Guida sull'accessibilità degli Strumenti Informatici*).

In conclusione, nei comparti analizzati, si rilevano carenze in alcune carte dei servizi riguardo all'effettiva accessibilità per gli utenti disabili dei sistemi di trattamento dei reclami.

### Focus Piattaforme digitali

L'intervento regolatorio oggetto di analisi di impatto della regolazione concerne le "piattaforme digitali" operate da soggetti fornitori di «*servizi on-line di informazione e biglietteria relativi a servizi di trasporto ferroviario e/o con autobus resi da più vettori*». Non rientra in questa definizione il canale digitale *monobrand* attraverso cui un vettore offre i propri servizi di trasporto, mentre sono interessate le piattaforme digitali (cd. "piattaforme di intermediazione") dove, in forza di accordi contrattuali tra il gestore della piattaforma e gli operatori dei servizi di trasporto, vengono resi disponibili servizi di più vettori.

Dal punto di vista economico, le piattaforme sono analizzate come mercati a due (o più) versanti<sup>39</sup>.

Sulla base degli approfondimenti svolti dall'Ufficio sulle piattaforme digitali che offrono servizi di informazione e biglietteria sono emersi i seguenti aspetti principali:

- 1) il servizio di bigliettazione per l'accesso a servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano (ferroviario, con autobus e talvolta marittimo) è presentato insieme ad altri servizi a supporto dell'utenza, come sosta a pagamento, *vehicle-sharing* e, da ultimo, eventi culturali o di intrattenimento in genere;
- 2) le applicazioni software di queste piattaforme sono destinate principalmente all'utilizzo attraverso *smartphone* o altri dispositivi mobili, per offrire agli utenti un servizio semplice, comodo e rapido, che consente di reperire i biglietti di viaggio anche in situazioni disagiate;
- 3) il servizio di assistenza è gestito con personale interno ed è dedicato alla risoluzione di tutte le problematiche inerenti alla piattaforma, la maggior parte delle quali sono correlate al funzionamento della piattaforma stessa (es.: pagamenti non andati a buon fine, problemi informatici). Nei casi in cui il reclamo riguarda insoddisfazioni attinenti al servizio di trasporto, il servizio di assistenza "apre un ticket", inoltrando il reclamo all'impresa di trasporto interessata, ma tenendo informato il cliente in merito all'esito del trattamento.

---

<sup>39</sup> Rochet, J.C. e J. Tirole, 2003, "Platform Competition in Two-Sided Markets", *Journal of the European Economic Association*, 9(4): 990 – 1029; OCSE, 2009, *Two-Sided Markets*, DAF/COMP (2009)20; M. Rysman, 2009, "The Economics of Two-Sided Markets", *Journal of Economic Perspectives*, 23(3): 125-43; D.S. Evans e R. Schmalensee, 2016, *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms*, Harvard Business Review Press.

## D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

### D.1 Obiettivi generali

L'atto di regolazione si pone l'obiettivo di definire specifiche misure concernenti il contenuto minimo dei diritti con riguardo al trattamento dei reclami<sup>40</sup> al fine di garantire, anche tramite una maggiore accessibilità e fruibilità del meccanismo per il trattamento dei reclami, l'effettività dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto e delle relative infrastrutture. L'obiettivo è quello di rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'utenza e attraverso di esso stimolare la concorrenza sotto il profilo della qualità dei servizi resi. In particolare, con l'individuazione di uno "standard" regolatorio per il meccanismo di trattamento dei reclami, si intende promuovere l'adozione di un efficace strumento per il miglioramento dei servizi rafforzandone l'uso (dal punto di vista della conoscibilità dello stesso, della trasparenza delle procedure di reclamo, nonché della disponibilità di una pluralità di canali per l'invio dei reclami da parte degli utenti).

La definizione di tali misure assolve alla generale funzione di:

- superare eventuali criticità relative all'effettivo esercizio del diritto alla presentazione dei reclami, non risolvibili con i rimedi sanzionatori ai sensi della normativa vigente;
- declinare ulteriormente, con estensione anche ad ambiti oggettivi e settori trasportistici non attualmente oggetto di specifica disciplina nella materia in esame, la tutela prevista per gli utenti di servizi di trasporto in materia di trattamento dei reclami, nell'ottica di promuovere una regolazione del contenuto minimo dei diritti degli utenti quanto più possibile trasparente ed omogenea tra le varie modalità di trasporto, pur tenendo conto dei contesti specifici;
- incentivare un miglioramento della qualità dei servizi resi all'utenza, tramite un miglior monitoraggio dei reclami dei passeggeri;
- estendere il sistema di tutela dell'utenza con riferimento al trattamento dei reclami anche ai più attuali strumenti con cui sono resi i servizi accessori di informazione e biglietteria, includendo anche le piattaforme digitali. Sebbene, infatti, l'utilizzo dei suddetti strumenti non risulti ad oggi aver dato luogo, sulla base di quanto posto all'attenzione dell'Autorità, a specifiche criticità, appare opportuno, anche in considerazione delle recenti evoluzioni normative a livello nazionale e comunitario<sup>41</sup>, che gli stessi costituiscano oggetto di specifica considerazione nell'ambito dell'intervento di regolazione.

### D.2 Obiettivi specifici

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

- il diritto di rappresentare le proprie doglianze relative al servizio di trasporto e alla fruizione delle relative infrastrutture e ai servizi accessori;

---

<sup>40</sup> Definito dalle misure poste in consultazione come "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".

<sup>41</sup> Cfr. Commissione europea, 2020, *Proposal for a Regulation on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) e Proposal for a Regulation on Digital Markets Act* (link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347))

- il diritto di ottenere una risposta esaustiva e tempestiva alle stesse.

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

- la **piena conoscibilità e trasparenza** delle procedure di reclamo (in primo luogo l'identificazione del soggetto a cui il reclamo va proposto), attraverso l'ampia divulgazione delle stesse e la relativa precisazione all'interno delle Condizioni generali di trasporto o di utilizzo della piattaforma (con la previsione di una sezione dedicata) e, ove ne ricorra la presenza, all'interno della Carta dei servizi;
- la disponibilità di una **pluralità di canali** di semplice accesso per l'invio dei reclami;
- la possibilità di utilizzare, oltre all'italiano, almeno la **lingua inglese**, per la presentazione del reclamo, nonché di ottenere una risposta nella medesima lingua;
- la messa a disposizione dell'utenza di un **modello standard**, benché personalizzabile, per presentare un reclamo;
- l'identificazione degli **elementi** che devono essere presenti nella **risposta al reclamo**.

Affinché, infine, le tempistiche di risposta ai reclami siano allineate con quanto previsto dai regolamenti comunitari già citati, nonché dalle carte dei servizi, ove presenti, o dalle condizioni di utilizzo della piattaforma, è opportuno fornire un adeguato **sistema di indennizzi** che ristorino l'utenza in caso di mancata o tardiva risposta.

## E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

### E.1 Introduzione

La presente sezione della Relazione AIR identifica i destinatari dell'intervento di regolazione (E.2), riporta sinteticamente una panoramica delle principali caratteristiche emerse dall'indagine campionaria di settore che descrivono lo status quo (E.3) e analizza le modifiche apportate a valle della consultazione, valutandone gli oneri e i benefici incrementali dell'intervento di regolazione (E.4)<sup>42</sup>.

Le opzioni alternative qui considerate sono rappresentate pertanto dallo status quo, dall'ipotesi regolatoria posta in consultazione e quella risultante a valle della consultazione stessa. Lo scopo è quello di illustrare il percorso che ha condotto alla valutazione dell'effetto atteso dell'intervento regolatorio adottato dall'Autorità, come rappresentato nella Sezione F di questo documento.

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

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

- il **gestore del servizio di trasporto** ferroviario o con autobus, ovvero (a) l'impresa ferroviaria titolare di licenza passeggeri ai sensi del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112; (b) 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 (cioè le reti isolate); (c) il vettore di cui all'articolo 3, lettera e) del regolamento (UE) n. 181/2011 che offre servizi regolari di trasporto al pubblico;
- il **gestore di stazione** ovvero (a) il soggetto incaricato della gestione di stazione ferroviaria e che può essere il gestore dell'infrastruttura; (b) il soggetto, pubblico o privato, responsabile della gestione di una stazione come definita dall'articolo 3, lettera m) del regolamento (UE) n. 181/2011;
- il **gestore di piattaforma digitale**, ovvero il soggetto gestore di servizi *on-line* di informazione e biglietteria relativi a servizi trasporto ferroviario e/o con autobus resi da più vettori.

Rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione i servizi autobus sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari oppure ancillari agli stessi, così come i servizi effettuati da operatori presenti nel segmento OA alta velocità, nonché i servizi di trasporto, resi, con riguardo a servizi autobus o ferroviari, da gestori di stazione.

### E.3 Descrizione dello status quo

Come emerge dalla Sezione A, sia i gestori dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri sia i gestori di servizi di trasporto con autobus devono dotarsi di un meccanismo di trattamento dei reclami. In base agli esiti dell'indagine campionaria, nella maggioranza dei casi si è riscontrata la presenza di detto meccanismo, anche se si segnalano situazioni di non piena conformità.

---

<sup>42</sup> Per le macro opzioni regolatorie considerate si rinvia allo Schema di AIR correlato al procedimento riguardante l'adozione di "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami", avviato con delibera n. 147/2020, disponibile al [link](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/12/Delibera-n.-211_2020-schema-di-AIR.pdf): [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/12/Delibera-n.-211\\_2020-schema-di-AIR.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/12/Delibera-n.-211_2020-schema-di-AIR.pdf)

I dati trasmessi dalle imprese, analizzati anche nella Sezione C, alla quale si rinvia, hanno infatti evidenziato alcuni elementi di criticità che motivano, in sostanza, l'intervento di regolazione oggetto di AIR.

In questa specifica sezione si rappresentano alcune statistiche descrittive sul trattamento reclami elaborate sulla base del dataset ricavato dalle informazioni trasmesse nell'ambito dell'indagine campionaria.

Innanzitutto, si rileva una significativa differenziazione tra l'incidenza del fenomeno dei "reclami" tra il settore del trasporto dei viaggiatori per ferrovia e quello con autobus e anche all'interno dello stesso comparto laddove si considerino i segmenti a mercato (OA) e contribuito da soggetti pubblici (OSP) per il ferro e quello di MLP e TPL per le autolinee.

Se mediamente, nei due settori di trasporto in esame, il numero dei reclami ogni 10.000 passeggeri è di circa 3,43, lo stesso valore raggiunge 6,22 nel trasporto ferroviario OA e di 9,02 nel settore dei servizi passeggeri autobus di media e lunga percorrenza con un massimo di 51, 4 reclami ogni 10.000 passeggeri.

Tabella 3 – Valori medi minimi e massimi per i reclami ogni 10.000 passeggeri

Reclami ogni 10.000 pax	Media	Std. Dev.	Min	Max
Per intero campione	3,41	8,719	0	51,44
Per Ferro OSP	0,55	0,496	0	1,99
Per Ferro OA	6,21	8,704	0,33	16,21
Per BUS MLP	9,02	13,769	0	51,44
Per BUS TPL	0,42	0,427	0	1,88

Risultati di pari rilievo si ottengono nel considerare per ogni 10.000 passeggeri il numero dei reclami e delle segnalazioni che pervengono all'Autorità in seconda istanza. Anche in tale ambito, rileva il settore del trasporto passeggeri con autobus di MLP per il quale il numero di 0,19 reclami inviati all'Autorità, seppur di scarso rilievo in termini assoluti, presenta una maggiore incidenza rispetto al TPL e al settore ferroviario, per i quali l'incidenza sul totale delle istanze presentate dai passeggeri all'Autorità appare meno significativa.

Tabella 4 – Valori medi, minimi e massimi per segnalazioni e reclami ad ART ogni 10.000 passeggeri

Segnalazioni e Reclami ART ogni 10.000 pax	Media	Std. Dev.	Min	Max
Per tutte le imprese	0,064	0,184	0	1,139
Per Ferro OSP	0,002	0,004	0	0,017
Per Ferro OA	0,051	0,042	0,026	0,099
Per BUS MLP	0,195	0,291	0	1,139
Per BUS TPL	0,001	0,003	0	0,014

Si evidenzia, inoltre, che sebbene il settore del trasporto con autobus di MLP presenti più reclami rispetto agli altri servizi di trasporto e, altresì, un maggiore ricorso al reclamo di seconda istanza all'Autorità, il numero dei reclami per addetto alla gestione delle istanze è di gran lunga inferiore sia rispetto al trasporto ferroviario sia allo stesso trasporto autobus TPL, dove i reclami gestiti da ogni addetto annualmente risulta sette volte più alto.

Tabella 5 – valori medi minimi e massimi dei reclami per addetto alla gestione

Reclami per addetto	Media	Std. Dev.	Min	Max
Per tutte le imprese	491,84	852,139	0	4182
Per ferro OSP	315,97	753,031	2	3.030,8
Per ferro OA	1.104,60	1.128,072	4,16	2.258,4
Per bus MPL	110,66	187,259	0	562
Per bus TPL	841,59	1051,40	0	4182

In entrambi i settori si registra una carenza con riguardo alla conservazione dei dati pertinenti ai reclami trattati. In nessuno dei due settori sono previsti tempi minimi per la conservazione dei dati riguardanti i reclami, così come è largamente assente la possibilità di ricorrere a modalità extragiudiziali per la composizione bonaria delle controversie.

Dall'indagine svolta è emerso pertanto che, per entrambi i settori, ferroviario e trasporto con autobus, sussistono situazioni non marginali in cui il meccanismo di trattamento dei reclami è deficitario sotto diversi profili e che rendono l'opzione di intervento preferibile rispetto alla conservazione dello *status quo*.

#### E.4 Scelte dell'Autorità

Con la delibera n. 211/2020 del 17 dicembre 2020, l'Autorità ha posto in consultazione pubblica uno schema di atto di regolazione; alla consultazione hanno partecipato 16 soggetti, rappresentativi di tutte le modalità di trasporto interessate, così suddivisi:

- n. 5 imprese ferroviarie (Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici s.r.l., Italo s.p.a., Trenitalia s.p.a., Trenitalia TPER s.c.a r.l., Trenord s.r.l.<sup>43</sup>);
- n. 2 gestori di stazioni ferroviarie (Grandi Stazioni Rail s.p.a., RFI s.p.a.);
- n. 2 imprese di autolinee (Busitalia-Sita Nord s.r.l.<sup>44</sup>, Flixbus Italia s.r.l.);
- n. 1 gestore di autostazioni (Autostazioni di Milano s.r.l.);
- n. 3 associazioni di consumatori (Altroconsumo, Cittadinanzattiva, Federconsumatori);
- n. 2 organizzazioni di categoria (ANAV, ASSTRA);
- n. 1 altri *stakeholders* (Studio legale Malena).

I contributi forniti hanno spaziato su tutte le misure dello schema di atto di regolazione, fornendo utili elementi di approfondimento<sup>45</sup>. Nel seguito verranno analizzati gli impatti originati dalle specificazioni apportate alle misure poste in consultazione, segnalando quali sono state motivate da osservazioni pervenute nel corso della consultazione ed evidenziandone gli effetti in termini di oneri e benefici incrementali rispetto all'opzione regolatoria posta in consultazione.

L'analisi di impatto della regolazione è svolta con riguardo ai tre aspetti principali del meccanismo di trattamento reclami disciplinato dall'intervento regolatorio: l'accessibilità, la trasparenza e l'efficacia.

<sup>43</sup> FSE e TPER sono anche gestori di stazione.

<sup>44</sup> Busitalia è altresì gestore di autostazione.

<sup>45</sup> Si rinvia per una loro analisi dettagliata alla relazione istruttoria, correlata all'atto di regolazione in esame.



## A. Accessibilità delle procedure di reclamo

In sintesi, nell'atto di regolazione è previsto che i soggetti destinatari delle misure devono garantire la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, avuto particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità, nonché dando informazione agli utenti almeno<sup>46</sup>:

- a) dei canali e delle lingue per la presentazione del reclamo<sup>47</sup>;
- b) **della diponibilità di un modulo per il reclamo** (ferma restando la possibilità di presentare reclami in forma libera), che presenti almeno le informazioni riportate nei fac-simile allegati all'atto di regolazione dall'Autorità;
- c) delle tempistiche massime, ove previste dalla normativa applicabile, entro cui il reclamo deve essere presentato al gestore del servizio;
- d) delle tempistiche massime di risposta;
- e) dei rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta oppure nel caso in cui non riceva risposta, in particolare:
  - la possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie;
  - la possibilità di presentare un reclamo di seconda istanza all'Autorità;
- f) dell'indennizzo automatico in caso di mancata o tardiva risposta.

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

- a) in un'apposita sezione del sito *web* accessibile dalla *home page*, tramite apposito *link* denominato "*Reclami*";
- b) nelle Condizioni generali di trasporto, in una sezione dedicata, e nella Carta dei servizi, ove prevista;
- c) **a bordo di autobus e treni**, nonché nelle (auto)stazioni, tramite rimando ai documenti di cui al punto b).

Con riguardo alle modalità per l'inoltro del reclamo, è prescritta l'adozione di una pluralità di canali, tra cui la possibilità di presentazione almeno: (i) tramite il sito *web* o via *mail*, *ordinaria* o *pec*; (ii) a mezzo posta raccomandata tramite un indirizzo o casella postale.

Nel corso della consultazione sono stati chiesti chiarimenti in merito alla cogenza dello standard del modulo di reclamo, tenuto conto dell'esigenza di salvaguardare la modulistica già consolidata e conosciuta dall'utenza [ANAV, ASSTRA, Studio Malena]. Nell'ambito della relazione istruttoria viene chiarito che le misure poste in consultazione non intendono imporre l'utilizzo di un modulo standard identico per tutti i vettori, ma, rendendo disponibile un fac-simile adattabile alle esigenze aziendali, si persegue l'obiettivo di uniformare, anche nel linguaggio utilizzato, il set di campi da rendere disponibili al reclamante e l'indicazione dei motivi di reclamo (anche ai fini della loro classificazione). Risulta confermato l'onere di implementazione della misura più contenuto rispetto ad una implementazione dell'obbligo di stretta conformità allo standard elaborato da ART, considerato che la larga parte degli operatori è risultata effettivamente dotata di un format per la presentazione di segnalazioni/reclami (79% imprese ferroviarie; 74% operatori di trasporto con autobus; 100% gestori di stazione; 85% gestori di autostazione).

---

<sup>46</sup> Sono state evidenziate in grassetto le tematiche oggetto di specificazioni introdotte a valle della consultazione.

<sup>47</sup> È previsto l'obbligo di consentire la presentazione dei reclami in lingua inglese, ai quali andrà fornita risposta nella medesima lingua.

Con riferimento alla disponibilità delle informazioni circa le procedure sul meccanismo di trattamento reclami, è stato proposto di eliminare l'obbligo di rendere disponibili le procedure di reclamo a bordo dei mezzi [Trenord, Flixbus, Malena]. Nell'atto di regolazione, è stato attenuato l'onere a carico dei gestori dei servizi di trasporto riducendo l'ampiezza del set informativo reperibile sui treni e sugli autobus tenuto conto, in particolare, del fatto che gli spazi a bordo (in particolare sugli autobus) sono limitati<sup>48</sup>. Si è infatti espunto l'elenco delle informazioni che devono essere fornite dal reclamante ai fini del trattamento della propria istanza nonché il riferimento al sistema di indennizzi automatici.

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

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

Altresì, i gestori dei servizi di trasporto e delle relative infrastrutture dovrebbero essere tenuti a conservare le informazioni relative ai reclami ricevuti per un tempo minimo che risulti idoneo non solo a fornire all'utente una risposta definitiva, ma anche per consentire all'Autorità di svolgere pienamente le proprie funzioni. Tale tempo minimo è individuato in 2 anni.

Appare ricadere nel profilo della trasparenza, quanto specificato a valle della consultazione circa il perimetro della responsabilità nei confronti dell'utenza di cui devono rispondere i gestori di stazione. A seguito delle precisazioni sollevate in consultazione in merito alla tipologia dei reclami imputabili ai gestori di stazione [Autostazioni di Milano, RFI, Grandi Stazioni, ANAV] sono stati precisati **elementi essenziali che l'utente deve riportare nel proprio reclamo al gestore di stazione o di piattaforma digitale**. Fermo restando che, come evidenziato nella relazione istruttoria, né i gestori di stazione né i gestori di piattaforme digitali possono essere considerati responsabili per i reclami riguardanti i servizi di trasporto in senso stretto, poiché l'utente non ha sempre chiara la distinzione dei ruoli tra i soggetti coinvolti, è necessario che i suddetti gestori, nei casi in cui ricevano un reclamo per insoddisfazioni attinenti il servizio di trasporto, coinvolgano senza indugio il gestore del servizio di trasporto interessato, dandone contemporanea informazione al reclamante.

Nell'atto di regolazione è stato inoltre esplicitato che in presenza di un **titolo di viaggio integrato**, il gestore del servizio è tenuto a trasmettere il reclamo per il quale si ritiene incompetente al gestore ritenuto competente. Con ciò si è teso a migliorare l'efficacia dell'atto di intervento a favore dell'utenza che potrà beneficiare di un ordinato e trasparente trattamento del proprio reclamo.

---

<sup>48</sup> Il dato è coerente con quanto è emerso dall'indagine campionaria dalla quale risulta che meno della metà dei vettori rende disponibili elementi informativi sulla procedura reclami a bordo mezzo (cfr. Sezione C).

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

In tema di efficacia vale segnalare i seguenti elementi della regolazione:

- 1) il sistema di indennizzi automatici, che intervengono in caso di mancata risposta al reclamo nei termini previsti dalla normativa. L'indennizzo a carico del gestore del servizio è fissato nella Misura 6.1 (10% del prezzo del biglietto di viaggio nel caso di risposta al reclamo fornita tra il 90° e il 120° giorno dal ricevimento del reclamo stesso, e diventa del 20% se la risposta viene fornita oltre il 120° giorno). Per i gestori di stazione e di piattaforma digitale è prevista una forma di autoregolamentazione tramite la Carta dei servizi per il primo e le condizioni di utilizzo della piattaforma per il secondo<sup>49</sup>. Per tutti i soggetti sono applicabili cause di esenzione;
- 2) l'obbligo di comunicazione all'Autorità circa l'avvenuta implementazione da parte dei gestori di un'apposita sezione nel proprio sito web aziendale, ove reperire la procedura per la presentazione dei reclami, che sia accessibile attraverso uno specifico *link* denominato "*Reclami*" dalla *home page* aziendale. L'Autorità, a sua volta, pubblicherà tale informazione in un'apposita sezione del proprio sito *web* istituzionale.

Il tema degli indennizzi automatici per ritardo nella risposta è stato il più dibattuto durante la consultazione; in merito, si sono riscontrate sia posizioni di apprezzamento sia critiche, entrambe tuttavia esprimono la preoccupazione che da tale sistema possano derivare reclami pretestuosi, presentati al solo scopo di ottenere l'indennizzo automatico. Per contrastare tale possibilità, gli stakeholders hanno proposto varie opzioni, quali la previsione:

- a) di un "cap" annuo agli indennizzi automatici che possono essere riconosciuti ad un singolo utente [FSE];
- b) di indennizzi automatici solo per i reclamanti in possesso di un valido titolo di viaggio [Trenitalia, Trenord, Trenitalia TPER, Busitalia];
- c) della possibilità di indennizzo automatico tramite *voucher* [Italo].

Nell'atto di regolazione, è stato anzitutto precisato che nel caso di **utenti titolari di abbonamento**, l'indennizzo è definito dal gestore del servizio propria carta dei servizi o, nel caso non ne sia prevista l'adozione nelle condizioni generali di trasporto. È previsto che l'indennizzo sia dovuto solo una volta per ciascun utente per singolo viaggio.

L'insieme delle modifiche disposte a valle della consultazione rafforza l'efficacia del sistema di indennizzi automatici, attraverso la ridefinizione dell'onere per i gestori in caso di titoli di viaggio in abbonamento (dove si prevede una forma di "autoregolamentazione", attraverso, come riportato sopra, il rinvio alla carta dei servizi o in sua assenza alle condizioni generali di trasporto).

A conclusione dell'analisi di impatto, e con specifico riferimento alla determinazione dei **costi e dei benefici incrementali** derivanti dall'insieme delle misure, si osserva che il settore più impattato, rispetto allo *status quo*, risulta essere quello del trasporto con autobus. Infatti, in tale settore il meccanismo di trattamento dei reclami non è disciplinato nelle sue modalità concrete di attuazione, diversamente dal comparto ferroviario dove l'Autorità è già intervenuta per i servizi OSP. Tuttavia, la disponibilità di uno standard sviluppato

---

<sup>49</sup> Per i gestori di stazione e le piattaforme digitali vale quanto riportato in merito nelle condizioni generali di contratto e/o nelle carte dei servizi ove disponibili.

dall’Autorità, peraltro “personalizzabile” dall’impresa, nonché l’aumento della certezza giuridica sull’esatto contenuto dei diritti dell’utenza in materia di reclami, appaiono idonei a compensare gli oneri incrementali originati dalle misure regolatorie introdotte. Tali oneri incrementali sono correlati all’adeguamento dei sistemi informatici in uso presso gli operatori e quindi presentano natura di immobilizzazioni tecniche il cui costo potrà essere ripartito su più esercizi.

Per quanto riguarda i gestori di stazione e i gestori di piattaforma digitale, si valutano contenuti i costi di aggiustamento dei meccanismi di trattamento dei reclami già in uso presso gli operatori, i quali risultano comunque destinatari di misure di regolazione caratterizzate da minori oneri di adempimento, a fronte di benefici incrementali significativi, specialmente nel caso delle piattaforme in ragione del loro sviluppo, manifestato anche in tempi recenti, e ancor più, in prospettiva.

Rispetto ai benefici, occorre segnalare un duplice effetto positivo atteso. Il primo si riscontra in una maggior tutela dell’utente che verrebbe ad essere informato più efficacemente circa l’esistenza della procedura da seguire per la trasmissione dei propri reclami nonché a godere del diritto ad avere adeguato riscontro nel merito delle proprie doglianze, in tempi “ragionevoli”, proprio perché assistiti da forme di indennizzo automatico in caso di assenza di risposta. Il secondo effetto che si stima possa essere oggetto di monitoraggio nel medio periodo, è da ricercarsi sul maggiore livello di qualità dei servizi resi all’utenza, in ragione della maggiore capacità, da parte dell’impresa, di identificare le criticità come segnalate dai fruitori dei servizi di trasporto, di stazione e resi dalle piattaforme digitali attraverso il meccanismo dei reclami.

## F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

In considerazione delle valutazioni svolte, le misure adottate appaiono rappresentare il migliore equilibrio tra oneri e benefici incrementali, rispetto allo *status quo*, che l'intervento di regolazione avente ad oggetto il meccanismo di trattamento dei reclami adottato dai vettori dei servizi di trasporto ferroviario, con autobus, e dai gestori di stazione e di piattaforme digitali consente di conseguire.

La valutazione di impatto della regolazione viene effettuata utilizzando il quadro sinottico riportato nella tabella seguente, in cui sono elencati i costi e i benefici attesi con riguardo al meccanismo di trattamento dei reclami.

Nel caso specifico, i benefici previsti dall'attuazione delle misure sono ravvisabili nelle seguenti tipologie:

- i. **accessibilità** (relativamente ai canali di presentazione del reclamo, alle lingue utilizzabili, alla disponibilità di informazioni relative al meccanismo per il trattamento dei reclami, incluse tempistiche e rimedi attivabili a fronte di mancate risposte o risposte insoddisfacenti);
- ii. **trasparenza** (relativamente al contenuto delle risposte e alle informazioni da comunicare all'Autorità in caso di reclami di 2° istanza nonché al perimetro di responsabilità dei gestori di stazione);
- iii. **efficacia** (relativamente al sistema di indennizzo automatico e all'obbligo di comunicazione all'Autorità circa l'implementazione della sezione web dedicata alla procedura sul trattamento dei reclami).

Nella tabella, l'impatto delle misure su ciascuna di queste determinanti è riscontrato unicamente a livello qualitativo, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a 3 (impatto massimo).

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 6: Impatto delle misure di regolazione

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

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

Torino, 19 febbraio 2021

Il Dirigente dell'Ufficio Affari economici

F.to Cinzia Rovesti