

Roma, 9 gennaio 2023

Spett.le

Autorità di regolazione dei trasporti

pec@pec.autorita-trasporti.it

Consultazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti - Delibera 236/2022 - Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'art. 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118 - OSSERVAZIONI ASSTRA

In risposta alla consultazione indetta dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti con Delibera n. 236/2022, la scrivente desidera riportare di seguito alcune osservazioni condivise con le proprie Aziende Associate, che si ritiene siano volte a specificare alcune previsioni contenute nella disciplina oggetto di consultazione, al fine di una più chiara applicazione della stessa.

Articolo 1 - (Definizioni)

L'articolo 1 del documento di consultazione contiene le definizioni rilevanti ai fini della Disciplina, rimandando, per quanto non espressamente indicato, alle definizioni contenute nel Codice del consumo (art. 141, comma 1).

Sul punto, si ritiene che la nozione di utente - definito come *"il soggetto, persona fisica o giuridica, diversa dall'operatore economico, che utilizza o intende utilizzare servizi di trasporto ovvero il soggetto che utilizza o intende utilizzare un'infrastruttura di trasporto"* – ampli in modo indiscriminato l'ambito soggettivo della disciplina in consultazione, e ciò in modo non coerente sia con la nozione di utente contenuta nell'allegato A alla delibera n. 28/2021 di adozione 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”, sia con lo volontà, a nostro avviso, espressa dal legislatore nella legge concorrenza n. 118/2022.

Sotto il primo e principale profilo si rileva come la nozione di utente contenuta nella Misura 2 paia rivolta esclusivamente ad un utente persona fisica come *ivi* definito. Ed è per tale categoria di utenti che la delibera indicata definisce il contenuto minimo dei diritti, nonché la legittimazione a presentare reclamo di prima istanza all'operatore economico.

Pare, pertanto, che la delibera posta in consultazione non possa che far riferimento alla medesima nozione/categoria di utente, nel momento in cui si appresta a disciplinare forme alternative di risoluzione delle controversie che richiedono quale presupposto il ricorso preventivo allo strumento del reclamo all'operatore economico.

Ciò parrebbe, a nostro avviso confermato, anche dalla legge concorrenza n. 118/2022, che pare animata dall'intento di fornire strumenti deflattivi del contenzioso, e dalle numerose norme e delibere richiamate in premessa alla delibera di avvio del procedimento di adozione della disciplina in esame, tutte riferite alla tutela del consumatore/utente inteso come persona fisica.

Si ritiene, pertanto, che la nozione di utente debba essere più correttamente ricondotta alla definizione risultante dall'interpretazione sistematica dell'art. 10 della legge concorrenza n. 118/2022, dalla normativa a tutela dei consumatori, nonché dalla nozione di utente contenuta nella delibera che regola la presentazione dei reclami di prima istanza.

Articolo 2 - (Oggetto e ambito di applicazione)

In relazione all'oggetto e all'ambito di applicazione, la disciplina si propone di definire le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti, aventi ad oggetto i diritti degli utenti riconosciuti dalla normativa europea o nazionale, o dagli atti di regolazione dell'Autorità.

Posto che l'ambito di applicazione oggettivo della disciplina deve conformarsi alle fattispecie previste dalla normativa comunitaria, non potendo includere qualsivoglia controversia nascente tra gli operatori economici e gli utenti o consumatori, sul punto, si ritiene che l'ambito oggettivo individuato dalla disciplina risulti troppo generico e incerto, sia per l'operatore economico sia per lo stesso utente che deve avvalersi dello strumento di risoluzione non giurisdizionale delle controversie messo a disposizione dell'Autorità.

Pertanto, per un più chiaro e corretto utilizzo di tale strumento, si ritiene necessario circoscrivere ed esplicitare le fattispecie e quindi le controversie, in presenza delle quali l'utente può o meglio è tenuto ad esperire un tentativo di conciliazione.

Inoltre, si ritiene opportuno che nella individuazione delle suddette controversie, l'Autorità debba tenere in considerazione anche il valore economico delle stesse.

Invero, nonostante l'Autorità sia tenuta a garantire, come previsto dal dettato normativo, la risoluzione non giurisdizionale delle controversie mediante procedure *"semplici e non onerose"*, è di tutta evidenza che l'applicazione della suddetta disciplina comporterà significativi oneri amministrativi in capo ai soggetti che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto, in quanto gli stessi si troveranno ad affrontare un aumento dei costi amministrativi, legati alla necessità organizzative interne per la gestione delle procedure.

SI ritiene quindi necessario limitare a monte il riscorso allo strumento di cui alla disciplina in esame alle fattispecie essenziali, al fine di circoscrivere le istanze e costi di gestione delle relative procedure.

In merito alle esclusioni previste, si ritiene che le ipotesi ricomprese nella lettera b) del comma 2 dell'articolo in esame, illustrate nella relazione, debbano essere anche esplicitate nel dettato della delibera. Tuttavia, si evidenzia come le ipotesi indicate nella relazione non risultano esaustive, in quanto non ricoprendono, ad esempio, il tema dell'accesso agli autoservizi.

Articolo 3 - (Fasi della procedura)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 4 - (Soggetti dinanzi ai quali può essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 5 - (Tentativo di conciliazione tramite piattaforma ART)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 6 - (Istanza di conciliazione)

L'articolo disciplina i presupposti per la presentazione dell'istanza di conciliazione all'Autorità, quale prima fase della procedura disciplinata dal documento in consultazione. Ai fini dell'attivazione della procedura, l'utente deve aver presentato reclamo o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico e aver ricevuto una risposta che considera insoddisfacente oppure non aver ottenuto una risposta entro un mese dalla presentazione del reclamo.

Sebbene si accolga con favore la valutazione dell'Autorità di mantenere il filtro del reclamo all'operatore economico ai fini dell'attivazione della procedura, si ritiene che il termine di un mese previsto in caso di mancata risposta al reclamo sia insufficiente o comunque in contrasto con la normativa comunitaria in materia di diritti di passeggeri.

Come riportato nella Relazione illustrativa, i termini previsti per la risposta al reclamo o per la corresponsione del rimborso/indennizzo, si differenziano a seconda della specifica disciplina che regola il settore per le principali quattro modalità di trasporto.

L'individuazione di un termine unico di un mese, più che soddisfare una esigenza di semplificazione amministrativa o di agevolazione per l'utente, andrebbe a generare incertezze applicative e condurrebbe ad una sovrapposizione delle procedure, in quanto, si potrebbe verificare che nelle more dell'invio della risposta definitiva, l'utente attivi la procedura di conciliazione prevista dal documento in consultazione.

Tale sovrapposizione dovrebbe essere evitata ancor più se si considera che il reclamo di prima istanza e la procedura di conciliazione sono volti a realizzare il medesimo risultato, ossia il raggiungimento di un accordo tra le parti, mediante il riconoscimento, qualora ne ricorrono i presupposti, di un rimborso o indennizzo prima che sorga una controversia dinanzi all'autorità giudiziaria.

In aggiunta, si deve opportunamente considerare che la necessità di diversificare le tempistiche in relazione alla modalità di trasporto come previsto dalla normativa europea non rappresenterebbe una eccessiva limitazione al diritto di agire in giudizio, in quanto si registra un numero significativamente ridotto di contenziosi scaturenti da reclami presentati a società operanti, in particolare, nel settore del trasporto ferroviario e del trasporto con autobus.

Si propone pertanto di modificare la disposizione contenuta nell'art. 6 *“non abbia ricevuto una risposta entro un mese”* con *“non abbia ricevuto una risposta nei termini previsti dalla normativa euro unitaria in relazione allo specifico settore di riferimento”*.

Inoltre, in merito alle ipotesi di irricevibilità, si ritiene che la previsione di un termine di *“un anno dalla presentazione del reclamo”*, risulti eccessivamente ampia, soprattutto se si considerano i termini concessi agli operatori economici per rispondere ai reclami degli utenti. Un arco di tempo così elevato mal si concilia con l'interesse dell'istante ad una tutela effettiva e celere dei propri diritti, a cui la disciplina in esame e quella prevista in tema di reclamo risultano orientate.

Si propone, pertanto, che il termine di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), sia congruamente ridotto in coerenza con i termini massimi concessi all'operatore economico per fornire riscontro al reclamo, in base alle principali modalità di trasporto.

Articolo 7 - (Inammissibilità dell'istanza di conciliazione)

L'articolo in esame disciplina quattro ipotesi di inammissibilità dell'istanza.

In primo luogo, si sostiene la necessità di introdurre un’ulteriore ipotesi di inammissibilità, laddove l’utente non abbia presentato il reclamo di prima istanza nei termini fissati dai regolamenti di settore delle specifiche modalità di trasporto. Si ritiene, infatti, che la volontà di consentire la presentazione dell’istanza di conciliazione anche nel caso di reclamo tardivo dell’utente non si poni in linea con l’intento dell’Autorità di non prolungare eccessivamente le tempistiche della procedura.

Alla luce delle osservazioni rappresentate nel precedente art. 6, il richiamo contenuto nel comma 1 dell’art. 7 dovrà intendersi riferito ai termini previsti dalla normativa euro unitaria in relazione alla specifica modalità di trasporto.

Si ritiene inoltre, che la previsione circa la possibilità per l’utente di presentare nuova istanza di conciliazione nel caso in cui sia stata dichiarata l’inammissibilità ai sensi dell’art. 1, lett. a) e b) dell’articolo 7 in esame (quindi, per mancanza del previo reclamo all’operatore o prima del decorso del termine previsto per la risposta allo stesso) rappresenta un appesantimento della procedura, soprattutto alla luce della previsione contenuta nel comma 2 dell’articolo in esame, secondo la quale l’Autorità consente la regolarizzazione dell’istanza.

Articolo 8 - (Avvio della procedura).

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 9 - (Svolgimento della procedura ed esito)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 10 - (Limiti di utilizzabilità delle informazioni acquisite)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 11 - (Individuazione e requisiti del Conciliatore)

Posto che, ai sensi dell’articolo 11, il Conciliatore può essere individuato nell’ambito della struttura amministrativa dell’Autorità - oltre che mediante convenzione con organismi pubblici qualificati, in possesso di specifici requisiti di efficienza, di indipendenza e imparzialità e che assicurino la formazione secondo quanto previsto dall’articolo 141-bis, comma 10, del Codice del consumo - si osserva la necessità di garantire l’assenza di conflitti di interesse che potrebbero originare dallo svolgimento di altre attività correlate alla regolazione o alla vigilanza sul rispetto dei regolamenti europei sui diritti dei passeggeri.

Si ritiene, inoltre, opportuno prevedere la possibilità per l’operatore di segnalare la presenza di un conflitto di interessi del conciliatore.

Articolo 12 - (Istanza di definizione della controversia)

Posto che tale previsione introduce uno strumento di tutela di tipo decisorio di “terzo livello o stadio”, in quanto si svolge a seguito della presentazione del reclamo e dell’attivazione dello strumento del tentativo obbligatorio di conciliazione, andando a definire con provvedimento dell’autorità quelle controversie che non hanno trovato soluzione in sede conciliativa, si ritiene che debba essere chiaramente collocato e differenziato dallo strumento del reclamo di seconda istanza all’Autorità.

Articolo 13 - (Avvio del procedimento)

Poiché l'istanza di definizione della controversia dà luogo ad un vero e proprio procedimento amministrativo e il responsabile del procedimento può essere individuato nel responsabile dell'ufficio competente ovvero in un funzionario dell'ufficio designato, si ritiene necessario garantire che il funzionario designato alla seconda fase di definizione dell'istanza sia una risorsa diversa di quella assegnata alla prima fase di conciliazione. Tale distinzione è richiesta alla luce delle diverse finalità attribuite alle due fasi di cui è composta la procedura: la prima volta alla risoluzione in via conciliativa della controversia e non all'accertamento di una violazione; in altri termini il conciliatore non decide la controversia ma aiuta le parti al raggiungimento di un accordo; la seconda volta invece alla definizione della controversia con decisione dell'Autorità.

Articolo 14 - (Procedura)

Alla luce del necessario preventivo esperimento del tentativo di conciliazione e, quindi, della prima fase della procedura di cui alla presente disciplina, si ritiene che la previsione della possibilità per il Responsabile del procedimento di conciliare le parti ai fini del raggiungimento di un accordo sia superfluo, comportando un eccessivo appesantimento della seconda fase della procedura.

Articolo 15 - (Attività istruttoria)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 16 - (Integrazione del contraddittorio)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 17 - (Archiviazione del procedimento)

In merito, non ci sono osservazioni da proporre.

Articolo 18 - (Decisione della controversia)

Alla stregua di quanto richiesto a commento dell'art. 2, si ritiene opportuno limitare l'accesso alla seconda fase di cui alla presente procedura in base al valore economico delle controversie. Poiché l'attuazione della disciplina in esame comporterà ulteriori costi in capo agli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto, si ritiene ragionevole escludere quelle controversie di importo irrisorio.

Articolo 19 - (Relazione annuale, disposizioni di coordinamento e finali)

L'articolo 19 al comma 3 fa salva, mediante una norma di coordinamento, la possibilità di presentare reclamo all'ART esclusivamente al fine dell'esercizio dei poteri sanzionatori da parte della stessa Autorità, in caso di accertata violazione dei diritti dei passeggeri previsti dai citati regolamenti europei. La Relazione illustrativa chiarisce che l'utente che intenda, invece, risolvere una controversia, potrà avvalersi dello strumento delineato dalle nuove funzioni attribuite all'Autorità dall'art. 10, L. n. 118/2022.

Si ritiene che la disposizione in esame non chiarisca sufficientemente l'ambito di operatività dei due strumenti, nonostante la differente finalità che sembrerebbe contraddistinguere. Stante la comunanza dei presupposti, rappresentati dalla violazione dei diritti riconosciuti ai passeggeri e il previo esperimento del reclamo all'operatore economico, si ritiene quindi necessario che l'articolato chiarisca e specifichi le finalità e i presupposti dei due strumenti, anche al fine di orientare l'utente nella scelta ed evitare una duplicazione delle procedure in capo all'operatore relativa alla medesimo fatto/evento che l'utente intende segnalare.

Infine, nel documento oggetto di consultazione è previsto che della mancata partecipazione al tentativo di conciliazione da parte degli operatori economici venga data informazione nella Relazione annuale che l'Autorità dedicherà alla materia della risoluzione extragiudiziale delle controversie. In proposito, si ritiene opportuno ribadire che, stante la non obbligatorietà della partecipazione alla procedura di conciliazione da parte dell'operatore economico, la mancata partecipazione dell'azienda non potrà in ogni caso dare luogo a penalizzazioni di alcun genere e non potrà essere fatta valere come violazione nei reclami di seconda istanza presentati eventualmente all'Autorità a fini sanzionatori.

Si inviano in allegato le osservazioni Asstra su Disciplina per la soluzione non giurisdizionale delle controversie ART - delibera n. 236/2022

Cordiali saluti.

LA DIREZIONE ASSTRA