

12 aprile 2024

Spett.le
Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza 230
10126 Torino
PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto – Delibera 34/2024 - Consultazione sulle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami

Spettabile Autorità,
con riferimento alla consultazione in oggetto, siamo grati per la opportunità di commentare l'atto di regolazione predisposto dagli Uffici e trasmettiamo di seguito i nostri commenti alle Misure proposte.

1. Approccio regolatorio

Le compagnie aeree operano servizi di trasporto in un mercato globale e altamente competitivo.

In un tale scenario, il successo delle singole imprese è decretato dalla qualità dei servizi offerti ai propri clienti, non ultimo la gestione dei reclami.

La sostituzione di incentivi dettati dal mercato con misure onerose e burocratiche non contribuisce a nostro avviso al miglioramento dei servizi a disposizione del consumatore-passeggero.

2. Sovrapposizione di misure

Siamo sicuri che l'Autorità sia a conoscenza della proposta di revisione dei regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/2010, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione recentemente presentata dalla Commissione Europea¹.

Al fine di evitare qualsiasi possibile duplicazione o contraddizione con le normative sovranazionali in via di definizione, riteniamo che la iniziativa di ART dovrebbe essere sospesa in attesa dell'esito del processo europeo.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0753>

3. Sovrapposizione di poteri

Per quanto di nostra conoscenza, ENAC è l'Organismo nazionale responsabile della corretta applicazione **dei Regolamenti comunitari in materia di Diritti del Passeggero, tra i quali il Regolamento (CE) n. 261/2004.**²

Da tale Regolamento, sul quale si fonda la quasi totalità del contenzioso promosso contro i vettori aerei, ci sembra emerga l'assenza di potere regolatorio in capo all'Autorità.

Ci sembra, inoltre, che tale carenza di potere regolatorio valga anche per la previsione di indennizzi automatici da parte dei vettori aerei in caso di mancata o tardiva risposta ai reclami.

Infatti, l'indennizzo automatico previsto dalla Misura 7 dell'Allegato A della Delibera n. 34/2024, in mancanza di un concreto danno da risarcirsi, sembra invece qualificarsi come una misura sanzionatoria a carico dei vettori che rischia di incoraggiare un utilizzo distorto dello stesso, con un ulteriore e ingiustificato aggravio di costi per i vettori aerei.

4. Sproporzione delle Misure

Le misure proposte dalla Autorità non ci sembrano contribuire al perseguimento del contenimento dei costi per le imprese, anzi lo allontanano con la introduzione di prescrizioni potenzialmente sproporzionate e sicuramente gravose.

5. Analisi dei soggetti delegati

È opportuno sottolineare che, come evidenziato nella Relazione Illustrativa predisposta dagli uffici della Autorità, l'80% dei reclami e delle istanze di conciliazioni in materia di trasporto aereo **sono presentati tramite l'intermediazione di delegati, avvocati o agenzie di reclamo.**

È del tutto evidente che una tale incidenza non sia attribuibile - come sommariamente indicato nella Relazione illustrativa - alla *"scarsa fiducia nella possibilità di ricevere risposta al reclamo"* o alla *"maggiore aspettativa di ricevere risposta"*, bensì all'aggressività e pervasività di operatori economici che fanno del procacciamento e lo sfruttamento dei reclami attinenti al trasporto aereo il proprio *core business*.

Come è facilmente verificabile, le ricerche effettuate sui principali motori di ricerca presentano in posizioni di preminenza domini che inducono facilmente all'errore generando la errata percezione di aver stabilito un contatto diretto con la compagnia aerea di interesse.

² DL 27 gennaio 2006 n. 69

Già nel 2017 la stessa Commissione Europea, a fronte delle numerose segnalazioni di pratiche commerciali scorrette, ravvisò la necessità di informare i passeggeri-consumatori sulle attività esercitate dalle cosiddette *claim agencies* raccomandando ai passeggeri di contattare, in prima istanza, i vettori personalmente.³

Inoltre, a discapito degli stessi passeggeri, tra i principali ostacoli al pagamento della compensazione pecuniaria ex Reg. 261/2004 (nei casi in cui è dovuta) vi sono le richieste di onorari, compensi e spese richiesti da soggetti delegati, nonché la pretesa di pagamento delle somme su conti correnti intestati a società terze.

Le stesse risultanze del primo anno di attività della piattaforma *Conciliaweb* dimostrano che il mancato raggiungimento di accordi è dovuto, nella maggior parte dei casi, alle sopra citate pretese di pagamento di presunte spese e compensi avanzate dai delegati che, peraltro, non si limitano al tentativo di imporre al vettore il pagamento dei propri compensi ma trattengono per sé una quota della compensazione pecuniaria spettante ai passeggeri.

Inoltre, spesso i delegati omettono di riferire ai passeggeri rappresentati le risposte dei vettori, in modo particolare, laddove il vettore, già in sede di reclamo di prima istanza, abbia offerto di pagare l'intera somma richiesta, rifiutata dal delegato per il solo mancato riconoscimento della rifusione di ulteriori spese (nello specifico, spese legali).

Infine, la Relazione istruttoria della Delibera n. 21/2023 conferma espressamente che *"la procedura, come previsto dalla norma primaria, è gratuita per l'utente ed appare implicito che le spese sostenute per un eventuale rappresentante (si fa riferimento, in particolare, all'assistenza di un avvocato) restano a suo carico"*.

Per tutte le ragioni sopra indicate, si chiede che nella Delibera 34/2024 sia espressamente previsto che nei reclami di prima istanza non possano essere pretesi compensi, oneri e spese per i soggetti Delegati.

6. Necessità di coordinamento con la Disciplina delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie

Alla luce dell'analitica e alquanto dettagliata regolamentazione delle procedure di reclamo che entrerebbe in vigore con l'approvazione delle Misure proposte, non pare più accettabile che agli Organismi di conciliazione ammessi all'elenco degli organismi ADR nei settori di competenza dell'Autorità sia consentito di ammettere la procedibilità di una istanza di conciliazione anche in assenza di reclamo da parte del passeggero.

³ https://transport.ec.europa.eu/document/download/604d45f0-cc92-430e-935a-ef92bd3788cb_en

Non pare infatti corrispondere ai canoni di equità, ragionevolezza ed economicità, l'introduzione, da un lato, di una così stringente disciplina in materia di gestione dei reclami a carico dei vettori e, dall'altro lato, l'ammissibilità di istanze di conciliazione non precedute dalla proposizione di un reclamo.

Si chiede, dunque, che la previsione dell'inammissibilità dell'istanza di conciliazione, - prevista dall'art. 7 della "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'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118" (Allegato A alla Delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023) - nel caso in cui l'istanza sia presentata *"senza il previo reclamo o richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico o senza attendere i termini di cui all'articolo 6, comma 1"*, sia estesa a tutti gli Organismi di conciliazione compresi nell'elenco degli Organismi ADR istituito dall'Autorità, mediante una modifica del Regolamento adottato con Delibera ART 60/2023.

Nel confidare che quanto sopra, unitamente all' allegato in forma tabellare, possa contribuire alla definizione di un atto di regolazione tale da contemperare l'intento di migliorare la gestione dei reclami nell'ambito del trasporto aereo con le legittime istanze dei vettori, porgiamo i nostri distinti saluti.



Luciano Neri
Segretario Generale

All: citati

Misura	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
Misura 1.2	Il presente atto di regolazione si applica ai vettori che offrono servizi di trasporto aereo passeggeri, tramite aeromobili a velatura fissa motorizzata con capacità superiore ai 19 posti, il cui punto di imbarco o di sbarco è situato in aeroporti aperti al traffico commerciale nel territorio italiano.	Il presente atto di regolazione si applica ai vettori che offrono servizi di trasporto aereo passeggeri, tramite aeromobili a velatura fissa motorizzata con capacità superiore ai 19 posti, il cui punto di imbarco o di sbarco è situato in aeroporti aperti al traffico commerciale nel territorio italiano.	Per evitare conflitti con altri regimi normativi, qualsiasi eventuale nuovo requisito dovrebbero applicarsi solo ai passeggeri in partenza dagli aeroporti italiani.
Misura 1.3	Rientrano nell'ambito di applicazione del presente atto di regolazione anche i servizi di trasporto aereo passeggeri in coincidenza, anche in code-sharing, con partenza da o destinazione finale in un aeroporto, aperto al traffico commerciale, situato nel territorio italiano.	Rientrano nell'ambito di applicazione del presente atto di regolazione anche i servizi di trasporto aereo passeggeri in coincidenza, anche in code-sharing, con partenza da o destinazione finale in un aeroporto, aperto al traffico commerciale, situato nel territorio italiano.	Come sopra
Misura 2.1 - f)	per suo conto un rappresentante/soggetto delegato o un'associazione di utenti	Proposta integrazione testo: o per suo conto un rappresentante/soggetto delegato o un'associazione di utenti muniti di idonee procure e deleghe trasmesse unitamente al reclamo e ad almeno un valido documento di riconoscimento dell'utente	1) I reclami dovrebbero essere presentati esclusivamente dal passeggero o da un suo rappresentante formalmente designato 2) Notiamo con preoccupazione la possibilità che i reclami siano presentati da associazioni se non formalmente delegate e/o dalle "Claim Agencies"; queste ultime dovrebbero essere esplicitamente escluse dalla definizione. 3) Raccomandiamo di specificare che i reclami non potranno riguardare o contenere richieste di spese di rappresentanti, delegati o autorizzazioni
Misura 2.1-h)	titolo di viaggio: titolo, elettronico o cartaceo, che abilita all'utilizzo di un servizio di trasporto aereo passeggeri autorizzato dal vettore, o da altro soggetto autorizzato;		Necessità di meglio definire cosa si intende per titolo di viaggio, anche per evitare sovrapposizioni o difficoltà interpretative rispetto alla definizione di prenotazione, biglietto o carta di imbarco. Si dovrebbero inoltre eliminare i riferimenti ad altri soggetti autorizzati, non meglio definiti.
Misura 2.1-i)	l'utente potenziale, ovvero sia il soggetto che intende fruire del servizio di trasporto aereo passeggeri	Proposta modifica testo: l'utente potenziale, ovvero sia il soggetto che intende fruire del servizio di trasporto aereo passeggeri in forza di un contratto di trasporto già concluso	Dovrà essere considerato utente solo il soggetto che ha già concluso un contratto di trasporto con il vettore
Misura 3.1 – a)	la possibilità di utilizzare, per la presentazione del reclamo, oltre all'Italiano, anche la lingua inglese, ricevendo, in tal caso, la risposta nella medesima lingua;		Sosteniamo la messa a disposizione dei passeggeri dei servizi di gestione dei reclami in inglese. Siamo altresì contrari alla previsione di estendere la possibilità di presentare

			reclami in tutte le lingue europee in quanto ciò imporrebbe costi significativi ai vettori con riguardo ad una questione che, secondo le evidenze disponibili, non limita certo la possibilità di presentare reclami.
Misura 3.1- c)	la disponibilità di un modulo di reclamo, in modalità anche stampabile	la disponibilità di un modulo di reclamo, in modalità anche stampabile	Come è noto, è in corso di opera la predisposizione di un modulo comune EU. In ogni caso c'è da chiedersi se sia necessario far rivivere una scheda di commento fisica ormai obsoleta o se non sia piuttosto sufficiente utilizzare un modulo di reclamo online.
Misura 3.1-d)	una risposta motivata entro 30 giorni dalla data di ricezione del reclamo ovvero, entro il termine inferiore previsto dalle condizioni generali di trasporto o, ove ne sia prevista l'adozione, dalla carta dei servizi.	Proposta modifica testo: una risposta motivata entro due mesi dalla data di ricezione del reclamo ovvero, entro il termine inferiore previsto dalle condizioni generali di trasporto o, ove ne sia prevista l'adozione, dalla carta dei servizi; i vettori potranno segnalare all'Utente la necessità di compiere ulteriori accertamenti che potranno determinare il superamento del termine sopra previsto	1) Necessità di coordinamento con i termini raccomandati dalla Commissione Europea (Comunicazione della Commissione 2016/C 214/04); 2) Necessità di prevedere la possibilità del vettore di avere una estensione del termine se la risposta necessita una istruttoria complessa o articolata
Misura 3.3	In caso di reclami privi di uno degli elementi di cui alla Misura 3.2, i vettori comunicano all'utente, entro 15 giorni dalla ricezione del reclamo, l'inammissibilità dello stesso e la possibilità di ripresentarlo completo	Proposta modifica testo: In caso di reclami privi di uno degli elementi di cui alla Misura 3.2. i vettori non sono tenuti a fornire una risposta Proposta modifica in via subordinata: In caso di reclami privi di uno degli elementi di cui alla Misura 3.2, i vettori comunicano all'utente, entro due mesi dalla ricezione del reclamo, l'inammissibilità dello stesso e la possibilità di ripresentarlo completo	Nel caso in cui il reclamo sia presentato senza utilizzare il modulo previsto dal vettore e privo di uno degli elementi di cui alla Misura 3.2., il reclamo dovrà essere considerato automaticamente inammissibile e dovrebbe essere escluso un obbligo del vettore di fornire una risposta. In subordine, sarà necessario coordinate i termini con quanto previsto dalla Misura 3.1-d) e non potrà essere previsto un termine inferiore a quanto sopra previsto, in caso contrario si obbligherebbe il vettore a gestire tutti i reclami in un termine eccessivamente breve per verificare la presenza dei requisiti
Misura 3.4-c)	ove previsto dal vettore tra i canali utilizzabili, in caso di:	Proposta modifica testo: ove previsto dal vettore nelle condizioni generali di trasporto tra i canali utilizzabili, in caso di	Specificare che valgono, fermi i canali minimi previsti dalla Misura 3.1., solo i canali espressamente previsti dal vettore nelle condizioni generali di trasporto. Inoltre, mentre i canali e-mail ufficiali non vengono più divulgati, i passeggeri utilizzano ancora indirizzi vecchi o inattivi, spingendo a chiederci se non sia il caso di limitare la responsabilità ai soli canali ufficiali.
Misura 3.4c-c2)	consegna del reclamo ad un agente di viaggio, un operatore turistico, un venditore di biglietti, ovvero presso il banco di accettazione o alla porta di		Necessità di specificare se le piattaforme di intermediazione siano o meno da considerarsi alla stregua di agenti di viaggio, operatori turistici, venditori di biglietti ai fini della

	imbarco, il reclamo si intende trasmesso nel giorno della consegna, che deve essere indicato su apposita ricevuta e si intende ricevuto dal vettore nel giorno della registrazione dello stesso nei propri sistemi, che deve avvenire tempestivamente e comunque entro cinque giorni dalla ricezione.		consegna dei reclami.
Misura 3.5	I vettori effettuano annualmente un'analisi sui reclami pervenuti, anche al fine di migliorare i processi e risolvere le criticità evidenziate e accertate, rendendo disponibili sul proprio sito internet, per ciascun anno, il numero e le categorie dei reclami ricevuti e trattati, catalogati per motivo di reclamo, i tempi medi di risposta, i relativi esiti e le misure adottate per il superamento dei principali disservizi emersi, della risposta ricevuta, nonché il numero di indennizzi, di cui alla Misura 7, erogati.	Si propone di eliminare il comma 5	Ci opponiamo fermamente alle misure che impongono obblighi di rendicontazione generali aggiuntivi alle compagnie aeree. ART non ha fornito alcuna motivazione o prova per indicare che la pubblicazione delle informazioni proposte sui siti web delle compagnie aeree fornirebbe alcun vantaggio ai consumatori o influenzerebbe in alcun modo il loro comportamento. La stessa ART e qualsiasi altra Autorità competente in Italia già ricevono informazioni sufficienti relative ai reclami presentati ai sensi del Regolamento UE 261 e di altre normative sulla tutela dei consumatori per eseguire analisi e pubblicare rapporti senza la necessità di imporre ulteriori obblighi di segnalazione alle compagnie aeree.
Misura 4			L'elenco delle informazioni di cui alla Misura 4 è eccessivamente prescrittivo. Come regola generale, sosteniamo il principio secondo cui i vettori aerei dovrebbero avere la libertà di determinare il modo più efficace di comunicare le informazioni rilevanti.
Misura 4.1-d)	del termine di 30 giorni	Proposta modifica testo: Del termine di due mesi	Necessità di coordinamento dei termini raccomandati dalla Commissione Europea
Misura 4.1-e)			Ci opponiamo fermamente al paragrafo in questione. L'attenzione delle compagnie aeree dovrebbe concentrarsi sulla risoluzione dei reclami e non sulla fornitura di consulenza legale. Pubblicizzare le informazioni sul diritto di ricorso e sui canali alternativi o sui meccanismi di reclamo servirà solo a rendere più litigiosa la risoluzione dei reclami senza avvantaggiare i passeggeri. Se un cliente non fosse soddisfatto del modo in cui è stato gestito il suo reclamo, dovrebbe essere sua responsabilità identificare e valutare i vari canali di ricorso a sua disposizione.
Misura 4.1 – f)	dell'indennizzo automatico previsto dalla Misura 7.1.	Si propone di eliminare	Si veda commento sulla Misura 7

Misura 4.2 – a)	nel sito <i>web</i> , in una sezione dedicata accessibile dall' <i>home page</i> , tramite apposito <i>link</i> denominato " <i>Reclami</i> ";	Proposta modifica testo: nel sito <i>web</i> in una sezione relativa alle informazioni di contatto	
Misura 4.2	limitatamente ai voli diretti in partenza da o in arrivo in un aeroporto aperto al traffico commerciale situato nel territorio italiano: c) presso il banco di accettazione o alla porta di imbarco, anche mediante l'ausilio di adeguati mezzi di diffusione visivi e/o sonori; d) le sole informazioni di cui alla Misura 4.1. lettere a) e b), a bordo dell'aeromobile attraverso adeguati mezzi di diffusione visivi e/o sonori.	Si propone di eliminare la Misura 4.2	<p>Misura eccessiva e completamente avulsa da ogni tipo di disservizio e incoerente con l'art. 14.2 del Reg. 261/2004 che prevede l'obbligo di informare i passeggeri solo in caso di effettivo disservizio del volo (cancellazione, ritardo, negato imbarco)</p> <p>Non sosteniamo queste proposte, in particolare le lettere c) e d). L'ambiente aeroportuale è già molto congestionato. Ad esempio, i banchi check-in devono già esporre le informazioni relative alle merci pericolose e stabilire i diritti ai sensi del regolamento 261/2004. L'aggiunta di ulteriori requisiti di visualizzazione finirebbe per interferire con la capacità dei banchi check-in di svolgere la loro funzione primaria di elaborazione dei passeggeri. Argomenti simili si applicano al gate d'imbarco, ai chioschi elettronici per il check-in o anche al processo di check-in online.</p> <p>Non vi è alcuna prova che fornire informazioni in queste fasi del viaggio apporti vantaggi ai consumatori aggiungendo inutili attriti all'esperienza di viaggio.</p>
Misura 4.3	Il titolo di viaggio riporta chiaramente l'indicazione del vettore a cui effettuare un eventuale reclamo, nonché dell'indirizzo web della sezione di cui alla Misura 4.2, lettera a), anche ove la conclusione del contratto di trasporto avvenga tramite un venditore di biglietti, un agente di viaggio, ovvero un gestore di piattaforma		<p>Il vettore cui rivolgere il reclamo. (e quindi tale da poter essere riportato sul biglietto) potrebbe non essere individuabile ex ante.</p> <p>Ciò è particolarmente vero nel caso di itinerari complessi che coinvolgono più tratte e/o più vettori.</p> <p>Tali informazioni dipenderanno dalla natura del reclamo e dal vettore responsabile ed è possibile che nessuna di queste informazioni possa essere prevista al momento dell'acquisto.</p>
Misura 6			<p>Riteniamo che i vettori, nel rispondere ai reclami dei clienti, debbano essere tenuti a fornire solo le informazioni pertinenti al reclamo stesso.</p> <p>Su questa base riteniamo che gran parte degli elementi previsti dalla Misura 6 siano superflui. Nello specifico, i vettori non dovrebbero aver bisogno di informare i clienti sulle azioni correttive per risolvere l'inefficienza segnalata o se la risposta è stata generata dall'intelligenza artificiale o da qualsiasi altro mezzo – nessuno di questi è rilevante per il</p>

			contenuto della risposta.
Misura 6.1	Nel caso in cui il reclamo venga respinto per profili di competenza	Proposta modifica testo: Il vettore potrà rigettare il reclamo per carenza di legittimazioni passiva e/o assenza di responsabilità entro due mesi dal ricevimento	Misura irragionevole ed eccessiva: non può essere il vettore a fare una valutazione su profili di responsabilità di altri soggetti. Misura comunque irrealizzabile per violazione della normativa sulla privacy
Misura 7		Si propone di eliminare la Misura 7	<p>Eccesso di potere ART e sovrapposizione poteri ENAC; misura pericolosa e che potrebbe portare a distorsioni e all' invio immotivato e/o strumentale di reclami</p> <p>Non condividiamo il concetto di risarcimento dovuto a seguito di risposte tardive a richieste o reclami. Potrebbero esserci ragioni legittime e/o giustificabili per tale ritardo, ad esempio un episodio di disagi di massa come un evento meteorologico estremo o l'insorgenza di COVID-19 che comporterebbe volumi di reclami e reclami sproporzionati rispetto a quelli sperimentati durante le normali operazioni.</p> <p>In nessun caso il risarcimento deve essere legato al prezzo pagato per il biglietto poiché questo non ha alcuna relazione con il danno causato al cliente dal ritardo nell'elaborazione del reclamo. Allo stesso modo, in nessun caso gli importi dovrebbero superare il risarcimento massimo disponibile ai sensi del Regolamento 261.</p> <p>L'introduzione di tali sanzioni potrebbe anche interferire con la corretta gestione dei reclami se le compagnie aeree fossero incentivate ad affrettarsi a preparare una risposta ai clienti invece di dedicare tempo sufficiente per indagare a fondo su ciascun caso e rispondere accuratamente ai reclami. Se ciò accadesse, potrebbe addirittura portare ad un aumento dei ricorsi e delle procedure secondarie, senza che nessuno ne tragga vantaggio.</p> <p>Infine, per quanto di nostra conoscenza non vi sono altre giurisdizioni che prescrivono analoghe misure.</p>
Misura 8.2	Nel rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, i vettori conservano i dati inerenti al reclamo, ivi incluse le registrazioni di cui alla Misura 8.1, per un periodo di tempo congruo, comunque non inferiore a 24 mesi decorrenti dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere		Notiamo il conflitto tra il requisito proposto di conservare le informazioni relative alla gestione dei reclami per un minimo di 24 mesi e la proposta della Commissione Europea di modifica al Regolamento 261/2004 secondo cui il vettore deve eliminare informazioni come il Personal Name Record (PNR) dopo 72 ore.

	prestato il servizio, anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità nell'esercizio dei compiti istituzionali della stessa in materia di tutela dei diritti degli utenti.		
--	--	--	--