

---

MISURE CONCERNENTI IL CONTENUTO MINIMO DEGLI SPECIFICI  
DIRITTI CHE GLI UTENTI DEI SERVIZI DI TRASPORTO AEREO  
POSSENO ESIGERE NEI CONFRONTI DEI GESTORI DEI SERVIZI E  
DELLE RELATIVE INFRASTRUTTURE CON RIGUARDO AL  
TRATTAMENTO DEI RECLAMI.

---

Relazione illustrativa.

## SOMMARIO

<b>PREMESSA .....</b>	<b>3</b>
Il quadro normativo-istituzionale di riferimento .....	5
I provvedimenti dell'Autorità in materia di contenuto minimo dei diritti. Misure in tema di reclami.....	10
I provvedimenti dell'Autorità in materia di condizioni minime di qualità. Misure in tema di reclami.....	12
Gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità.....	14
Le evidenze emerse dall'analisi svolta dagli Uffici .....	16
<b>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.....</b>	<b>22</b>
<i>Misura 1 (Oggetto e ambito di applicazione)</i> .....	22
<i>Misura 2 (Definizioni)</i> .....	25
<i>Misura 3 (Accessibilità e trasparenza delle procedure di reclamo del vettore)</i> .....	29
<i>Misura 4 (Informazioni sulle procedure di reclamo del vettore)</i> .....	33
<i>Misura 5 (Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore aeroportuale e del gestore di piattaforma digitale)</i> .....	35
<i>Misura 6 (Requisiti di motivazione della risposta al reclamo)</i> .....	37
<i>Misura 7 (Indennizzi)</i> .....	40
<i>Misura 8 (Registrazione dei reclami del vettore e conservazione dei relativi dati)</i> .....	42
<i>Misura 9 (Disposizioni finali)</i> .....	43

## PREMESSA

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), prevede, al comma 2, lettera e), che la stessa provveda *"a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; 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"*. Inoltre, il comma 3, lettera h), del d.l. 201/2011, prevede che l'Autorità *"disciplina, con propri provvedimenti, le 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 mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell'Autorità di cui al primo periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione"*. In applicazione di tale norma l'Autorità ha adottato, con delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023 la *"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"* (di seguito: Disciplina ADR).

In esito alle attività connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità, e in particolare, tra l'altro, in sede di gestione delle procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori (cd. ADR), per il tramite del "Servizio Conciliazioni ART", di cui alla Disciplina ADR, nonché dall'attività di monitoraggio svolta dagli Uffici, sono emerse alcune criticità, descritte più nel dettaglio nel prosieguo, che, nell'ambito del trasporto aereo, presentano una significativa rilevanza per quanto attiene al trattamento dei reclami di prima istanza.

L'importanza di definire un quadro regolatorio relativamente ai meccanismi di trattamento dei reclami di prima istanza è emersa, anzitutto, nel considerando n. 17 del regolamento (UE) n. 524/2013<sup>1</sup>, il quale prevede che *"prima di presentare il loro reclamo a un organismo ADR tramite la piattaforma ODR, i consumatori*

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori). Si veda, altresì, la recente posizione del Committee on the Internal Market and Consumer Protection (2023/0376 COD, del 20 dicembre 2023), sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, di modifica della direttiva 2103/11/EU in tema di risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori, nella quale si legge, tra l'altro: *"several studies have highlighted that transport and tourism sector are dealing with a high number of consumer complaints, especially in the field of air passengers rights"*, traendo poi la conclusione per cui la partecipazione alle procedure ADR dovrebbe essere resa obbligatoria per gli operatori di tali settori.

*dovrebbero essere incoraggiati dagli Stati membri a mettersi in contatto con il professionista tramite qualsiasi mezzo appropriato, al fine di raggiungere una composizione amichevole della controversia".*

Più di recente, poi, la Commissione europea ha ribadito come l'efficace garanzia dei diritti dei passeggeri si basa su diritti distinti e complementari prima, durante e dopo il viaggio, tra cui, *inter alia*, il diritto a un sistema rapido, semplice e accessibile di gestione dei reclami<sup>2</sup>.

Per completezza si rileva come, con riferimento alle ipotesi di disservizi relativi alla ritardata consegna, perdita o danneggiamento del bagaglio, contemplate dalla Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale del 1999<sup>3</sup> (c.d. Convenzione di Montreal), è emersa la mancanza di un Organismo responsabile nazionale ed un collegato sistema sanzionatorio<sup>4</sup>.

Nel contesto illustrato, l'Autorità ha pertanto avviato, con delibera n. 169/2023 del 9 novembre 2023, un procedimento per la definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi di trasporto aereo e delle relative infrastrutture aeroportuali con riguardo al trattamento dei reclami.

---

<sup>2</sup> Così la Commissione UE, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica, tra l'altro, il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, Bruxelles, 29.11.2023, COM(2023) 753 final, p. 1. La proposta intende inoltre armonizzare le norme in materia di reclami traendo spunto dai recenti sviluppi del nuovo regolamento (UE) 2021/782 sui diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario e della precedente proposta della Commissione, del 2013, di modifica del regolamento (CE) n. 261/2004, COM(2013) 130 final.

<sup>3</sup> Recepita dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 maggio 2002 che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti.

<sup>4</sup> Cfr., tra l'altro, <https://www.enac.gov.it/passeggeri/bagagli/faq-bagagli> (punto 4) e <https://www.enac.gov.it/passeggeri/bagagli/segnalazioni> (consultati in data 20 febbraio 2024).

## Il quadro normativo-istituzionale di riferimento

Come già in parte illustrato in premessa, l'articolo 37 del d.l. 201/2011 dispone, tra l'altro, che l'Autorità:

- i. provvede “*a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; 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*” (comma 2, lettera e);
- ii. “*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*” (comma 3, lettera g);
- iii. “*disciplina, con propri provvedimenti, le 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 mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell'Autorità di cui al primo periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione*” (comma 3, lettera h).

Inoltre, il comma 4 della medesima disposizione precisa che: “*restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti*”.

L'Autorità svolge, altresì, le funzioni di organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione della disciplina europea in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne. In tale veste, sulla base dei relativi decreti legislativi attuativi della citata disciplina<sup>5</sup>, esercita funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione: del regolamento (UE) 2021/782, relativo a diritti dei passeggeri nel settore ferroviario; del regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, e del regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

Nella disciplina europea dei diritti dei passeggeri nei settori del trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne sono presenti norme in tema di istituzione di sistemi di trattamento dei reclami di prima istanza dei passeggeri e di presentazione dei reclami stessi.

<sup>5</sup> Decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70, come modificato dal decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 103, riguardo al trasporto ferroviario; decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, riguardo ai viaggi via mare e per vie navigabili interne; decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, riguardo al trasporto effettuato con autobus.

In particolare, in base alle previsioni dei regolamenti europei, i diritti attribuiti ai passeggeri in tema di reclami si articolano come segue.

- 1) È stabilito il diritto, per i passeggeri, di disporre di un “*meccanismo*” o un “*sistema*” per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi contemplati in ciascuno dei tre citati regolamenti.
- 2) La nozione di “*meccanismo*” o “*sistema*” implica che i gestori di servizi e infrastrutture debbano dotarsi di procedure per la raccolta dei reclami dei passeggeri e per la relativa gestione, ovverosia l'esame delle lamentele riportate nel reclamo ai fini della formulazione di una risposta finale all'utente. Benché i tre regolamenti fissino diritti che possono essere fatti valere anche nei confronti di altri soggetti (quali, ad esempio, il gestore della stazione o il venditore di biglietti<sup>6</sup>), la responsabilità di predisporre un sistema di trattamento dei reclami è, per il trasporto con autobus, posta a carico dei gestori dei servizi, mentre per il settore marittimo e ferroviario risultano esplicitamente obbligati, rispettivamente, anche gli operatori dei terminali<sup>7</sup> e i gestori delle stazioni aventi in media un flusso di più di 10.000 passeggeri al giorno nel corso di un anno<sup>8</sup>.
- 3) Le procedure di reclamo devono essere “*appropriate e accessibili*”<sup>9</sup> o “*adeguate*”<sup>10</sup>, ovvero il gestore dei servizi deve dare “*ampia diffusione tra i passeggeri delle loro informazioni di contatto e della loro lingua, o lingue, di lavoro*”<sup>11</sup>.
- 4) È previsto il diritto dei passeggeri di formulare un reclamo di prima istanza, la cui presentazione deve avvenire entro tempistiche predeterminate<sup>12</sup>.
- 5) È previsto, altresì, il diritto ad ottenere una risposta entro tempistiche predeterminate. Si osserva che solo il regolamento (UE) 2021/782, relativamente al trasporto ferroviario, si esprime esplicitamente nel senso che la risposta deve essere “*motivata*”.

<sup>6</sup> A titolo di esempio: l'articolo 9 (“*Informazioni di viaggio*”), paragrafo 1 del regolamento (UE) 2021/782, prevede che le informazioni di cui all'allegato II, parte I, siano fornite dalle imprese ferroviarie e dai venditori di biglietti; l'articolo 20 (“*Assistenza*”), paragrafo 1, del medesimo regolamento prevede che in caso di ritardo all'arrivo o alla partenza, l'impresa ferroviaria o il gestore della stazione informi i passeggeri della situazione e dell'orario di partenza e di arrivo; l'articolo 16 (“*Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*”), paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1177/2010 prevede che in caso di cancellazione o ritardo alla partenza il vettore o, se opportuno, l'operatore del terminale informi i passeggeri in partenza dal terminale portuale della situazione, dell'orario di partenza e di arrivo previsti; l'articolo 20 (“*Informazione*”) paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 181/2011 prevede che in caso di cancellazione o ritardo alla partenza il vettore o, se opportuno, l'ente di gestione della stazione informi quanto prima della situazione i passeggeri in partenza dalla stazione.

<sup>7</sup> V. l'articolo 24 (“*Reclami*”), paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1177/2010.

<sup>8</sup> V. l'articolo 28 (“*Reclami*”), paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/782.

<sup>9</sup> Nel trasporto via mare e per vie navigabili interne: considerando (22) e articolo 24 (“*Reclami*”), paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1177/2010. Per completezza, si segnala che il regolamento per la navigazione interna (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1949, n. 631) prevede all'articolo 118 (“*Indicazioni da affiggere sulle navi*”) che sulle navi addette a servizio pubblico di linea per trasporto di persone devono essere tenuti affissi in luogo accessibile a tutti i passeggeri, tra le altre cose, un avviso indicante l'esistenza a bordo del registro dei reclami.

<sup>10</sup> Nel trasporto effettuato con autobus: considerando (20) del regolamento (UE) n. 181/2011.

<sup>11</sup> Nel settore ferroviario: articolo 28 (“*Reclami*”), paragrafo 3, regolamento (UE) 2021/782; si precisa inoltre che l'articolo 9 (“*Informazioni di viaggio*”) pone in capo alle imprese ferroviarie l'obbligo di fornire al passeggero, su richiesta, prima del viaggio, tutte le informazioni di cui all'allegato II, parte I, tra le quali rientrano altresì le informazioni in merito alle procedure per la presentazione di reclami.

<sup>12</sup> Articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/782; articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1177/2010 e articolo 27 (“*Trasmissione dei reclami*”) del regolamento (UE) n. 181/2011.

- 6) Infine, i passeggeri hanno il diritto di rivolgersi ad un organismo “appropriato” o “competente” che, in base alla legislazione del singolo Stato membro, può fungere da organismo di seconda istanza nel caso di omessa risposta o risposta non soddisfacente. Tale diritto è sancito sempre “*in merito a presunte violazioni*” alle norme poste dal singolo regolamento<sup>13</sup>.
- 7) Nel solo trasporto ferroviario è previsto che le imprese ferroviarie rendano pubbliche, tramite inserimento nella relazione biennale sulla qualità del servizio, le informazioni relative al numero e alle categorie degli esposti ricevuti e trattati, ai tempi di risposta e alle misure adottate per migliorare eventualmente le procedure<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda il settore aereo, nell’ambito della tutela dei diritti dei passeggeri, a livello di normativa europea, si rilevano due principali fonti:

- il regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;
- il regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 che stabilisce le responsabilità e le regole per la tutela e l’assistenza delle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

Inoltre, in materia di reclami nel settore aereo con riguardo ai danni relativi ai bagagli, la Convenzione di Montreal<sup>15</sup>, specifica, all’articolo 31, che “*in caso di danno, la persona avente diritto alla consegna deve, appena constatato il danno, presentare reclamo al vettore immediatamente e comunque entro sette giorni dalla data del ricevimento, in caso di bagaglio consegnato, ed entro quattordici giorni dalla data di ricevimento, in caso di merce. In caso di ritardo, il reclamo deve essere inoltrato entro ventuno giorni dalla data in cui il bagaglio o la merce sono stati messi a sua disposizione. Il reclamo deve avere forma scritta ed essere presentato o inviato entro i predetti termini. In mancanza di reclamo nei predetti termini, si estinguono le azioni nei confronti del vettore, salvo in caso di frode da parte di quest'ultimo.*” Disposizioni ulteriori e complementari alla predetta Convenzione sono state successivamente introdotte nel regolamento (CE) n. 2027/1997<sup>16</sup> come modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Articolo 33 (“*Trattamento dei reclami da parte degli organismi nazionali di applicazione e altri organismi*”), paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/782; articolo 25 (“*Organismi nazionali preposti all'esecuzione*”), paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010 e articolo 28 (“*Organismi nazionali responsabili dell'applicazione*”), paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 181/2011.

<sup>14</sup> Articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2021/782.

<sup>15</sup> Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale che si occupa del tema dei reclami (convenzione di Montreal, ratificata con legge del 10 gennaio 2004, n. 12 recante “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, con Atto finale e risoluzioni, fatta a Montreal il 28 maggio 1999*”).

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 2027/1997 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli, come modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002.

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, cit., il quale prevede, in particolare, che in caso di danno, ritardo, perdita o distruzione del bagaglio durante il trasporto, il passeggero deve sporgere quanto prima reclamo per iscritto al vettore. Nel caso in cui il bagaglio registrato sia danneggiato, il passeggero deve sporgere reclamo per iscritto entro sette giorni, e in caso di ritardo entro ventun giorni, dalla data in cui il bagaglio

Il settore aereo, rispetto agli altri settori di trasporto trattati nella parte che precede, presenta le seguenti peculiarità:

- il regolamento (CE) n. 261/2004 non contiene alcuna previsione specifica che imponga l'obbligo di istituire un sistema per il trattamento dei reclami<sup>18</sup>, mentre l'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1107/2006, che disciplina la procedura di reclamo con riguardo ai diritti sanciti dal medesimo regolamento, dispone, al paragrafo 1, che *"se ritiene che il presente regolamento sia stato violato, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta può richiamare sulla questione l'attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso"*; con riferimento a tale disposizione, il d.lgs. 24/2009<sup>19</sup> non prevede alcuna specifica sanzione.
- le funzioni di organismo responsabile della corretta esecuzione dei predetti regolamenti non sono state assegnate all'Autorità, ma continuano ad essere esercitate dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)<sup>20</sup>.

Nello specifico, si osserva che il regolamento (CE) n. 261/2004 si limita a prevedere un obbligo, in capo ai vettori aerei, di informare i passeggeri in merito ai loro diritti.

Inoltre, negli *"Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio"*<sup>21</sup> la Commissione, al par. 7.1 (*"Presentazione di reclami presso organismi nazionali di applicazione"*), *"raccomanda che i passeggeri siano invitati a presentare i reclami all'organismo nazionale di applicazione competente del paese in cui si è verificato il problema, entro un termine ragionevole, se ritengono che un vettore aereo abbia violato i loro diritti. I reclami dei passeggeri presentati presso un organismo nazionale di applicazione dovrebbero essere presentati solo dopo aver inviato un reclamo al vettore aereo e aver ricevuto una risposta non soddisfacente o in assenza di una qualsiasi risposta da parte del vettore aereo. La Commissione raccomanda al vettore aereo di fornire una risposta entro due mesi e che non siano imposte restrizioni riguardo all'uso di una delle lingue ufficiali dell'UE"*.

---

è stato messo a disposizione del passeggero. Lo stesso regolamento precisa inoltre che, nel caso in cui il vettore aereo che opera il volo non sia il vettore aereo contraente, il passeggero ha il diritto di presentare una richiesta di risarcimento o un reclamo a entrambi. Se il nome o codice di un vettore aereo figura sul biglietto, questo vettore è il vettore contraente.

<sup>18</sup> Per completezza si segnala che sul sito della Commissione Europea è disponibile un modulo che può essere utilizzato per presentare un reclamo ad una compagnia aerea, nonché ad un organismo nazionale di attuazione ([https://transport.ec.europa.eu/document/8e2fd654-577e-4fd8-b252-38ce6a9c7f58\\_it](https://transport.ec.europa.eu/document/8e2fd654-577e-4fd8-b252-38ce6a9c7f58_it)), data ultima consultazione 22.02.2024.

<sup>19</sup> Con il d.lgs. n. 24/2009 è stata adottata, a livello interno, la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

<sup>20</sup> Più precisamente, il decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69 ha individuato nell'ENAC l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004; mentre il decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24, ha individuato nell'ENAC l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1107/2006.

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione del 15 giugno 2016, C 214/04.

In particolare, secondo il considerando 20 del medesimo regolamento, “affinché i passeggeri possano efficacemente esercitare i propri diritti essi dovrebbero essere pienamente informati in merito ai loro diritti in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato” (sottolineatura aggiunta).

A sua volta, l'articolo 14 impone al vettore aereo operativo<sup>22</sup> di: i) informare il passeggero - tramite l'affissione di avviso nella zona di registrazione (c.d. *check in*) - sui diritti che gli sono riconosciuti, in particolare in materia di compensazione pecuniaria e di assistenza, nei casi previsti dal regolamento; ii) di presentare ad ogni passeggero, in caso di negato imbarco o cancellazione del volo, un avviso scritto ove sono indicati i suoi diritti in materia di compensazione pecuniaria e assistenza, nonché le informazioni occorrenti per contattare l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (che, per quanto riguarda l'Italia, come si è detto, è l'ENAC)<sup>23</sup>.

La Corte di Giustizia ha interpretato tale disposizione, statuendo, tra l'altro, che<sup>24</sup>:

- “l'esercizio efficace dei diritti derivanti da tale regolamento presuppone infatti che il passeggero sia posto nelle condizioni di rivolgersi utilmente all'impresa presso la quale questi può chiedere una compensazione pecuniaria ai sensi dell'articolo 7 del summenzionato regolamento, cosicché egli deve, a tale scopo, disporre della denominazione esatta di detta impresa e del relativo recapito”;
- “l'informazione concernente le regole in materia di compensazione pecuniaria che il vettore aereo operativo deve fornire, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 261/2004, implica che il passeggero sia altresì informato della procedura da seguire per far valere i propri diritti. A tale riguardo, spetta al vettore aereo operativo informare il passeggero riguardo ai documenti che egli deve allegare, se del caso, alla sua domanda di compensazione pecuniaria” (sottolineature aggiunte).

Ulteriori ed eventuali disposizioni in ordine al trattamento dei reclami possono essere contenute nelle Carte dei servizi che, ai sensi del Codice della navigazione (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327):

- i gestori aeroportuali sono tenuti a redigere “in conformità alle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dall'ENAC” (oltre a garantire “il rispetto dei previsti livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza”)<sup>25</sup>;

<sup>22</sup> In base all'articolo 2, comma 1, lett. b), del regolamento (CE) n. 261/2004, per “vettore aereo operativo” si intende “un vettore aereo che opera o intende operare un volo nell'ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero”.

<sup>23</sup> In particolare, l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 261/2004 prevede che: “Il vettore aereo operativo provvede affinché al banco di registrazione (*check-in*) sia affisso, in modo chiaramente visibile e leggibile per i passeggeri, un avviso contenente il testo seguente: “In caso di negato imbarco o di volo cancellato o ritardato di almeno due ore, rivolgersi al banco di accettazione o alla porta di imbarco per ottenere il testo che enumera i diritti del passeggero, in particolare in materia di compensazione pecuniaria e di assistenza”. Se nega l'imbarco o cancella un volo, il vettore aereo operativo presenta ad ogni passeggero coinvolto un avviso scritto contenente le regole in materia di compensazione pecuniaria ed assistenza ai sensi del presente regolamento. Analogo avviso è presentato ai passeggeri il cui volo subisce un ritardo di almeno due ore. Ai passeggeri vengono inoltre fornite per iscritto le informazioni occorrenti per prendere contatto con l'organismo nazionale designato di cui all'articolo 16. Per quanto concerne i non vedenti o gli ipovedenti, le disposizioni del presente articolo si applicano facendo ricorso a mezzi alternativi adeguati”.

<sup>24</sup> Corte di Giustizia, sez. I, sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-146/20, C-188/20, C-196/20 e C-270/20.

<sup>25</sup> Articolo 705, comma 2, lettera g), del Regio decreto del 30 marzo 1942, n. 327 di “Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione” (cod. nav.).

- i vettori, titolari della licenza di esercizio, sono obbligati a redigere annualmente indicando “*la qualità dei servizi di trasporto aereo offerti*”<sup>26</sup>.

All'interno di tale quadro e nell'esercizio della funzione di “*definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo*”<sup>27</sup>, assegnata ad ENAC dal decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, istitutivo dello stesso Ente, sono state emanate la circolari: i) GEN 06 del 31 ottobre 2014<sup>28</sup> recante disposizioni riguardo alla “*qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei servizi standard per gestori aeroportuali e vettori aerei*”; ii) GEN 02B del 13 maggio 2021, di “*applicazione del Regolamento (CE) n.1107/2006 e qualità dei servizi erogati alle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo*”<sup>29</sup>.

Con riferimento al trattamento dei reclami, la circolare ENAC - GEN 06 del 31 ottobre 2014 prevede, fra l'altro, che “*coerentemente a quanto prescritto dalle norme UNI 10600*<sup>30</sup>, (...) i soggetti erogatori *predispongono un apposito modello per la redazione del reclamo (completo dei recapiti e delle informazioni utili a tal fine), specificando tempi e modalità di risposta (entro 30 gg. è prescritto un riscontro scritto) e precisando le casistiche che danno diritto a forme di risarcimento, con le informazioni correlate (coperture assicurative, entità dei risarcimenti, procedure, ecc.)*”<sup>31</sup>.

La circolare ENAC - GEN 02B del 13 maggio 2021 prevede, infine, disposizioni specifiche per l'applicazione del regolamento (CE) n. 1107/2006 secondo cui “*il gestore aeroportuale e il vettore aereo individuano le procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni al fine di ricercare soluzioni condivise tra le parti*”<sup>32</sup>.

#### I provvedimenti dell'Autorità in materia di contenuto minimo dei diritti. Misure in tema di reclami

L'Autorità ha approvato due atti di regolazione relativi al contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere con riguardo al trattamento dei reclami, riferiti, rispettivamente, ai servizi di trasporto: i)

<sup>26</sup> Articolo 783, comma 1, cod. nav.

<sup>27</sup> Articolo 2, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, istitutivo dell'ENAC.

<sup>28</sup> Circolare ENAC - GEN 06 del 31 ottobre 2014 - Qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei servizi standard per gestori aeroportuali e vettori aerei ed i relativi allegati.

<sup>29</sup> Circolare ENAC - GEN 02B del 13 maggio 2021 - Applicazione del regolamento (CE) n.1107/2006 e qualità dei servizi erogati alle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

<sup>30</sup> La norma UNI 10600/2021 concerne le modalità di presentazione e gestione del reclamo per i Servizi Pubblici rientranti nell'ambito di applicazione della Carta dei Servizi.

<sup>31</sup> Così l'all. 1 alla Circolare GEN 06 del 31 ottobre 2014, cit. (cd. “Linee Giuda”), p. 9. Inoltre, si specifica che “*il soggetto erogatore del servizio predispone la raccolta dei dati relativi ai reclami ricevuti, classificati per tipologie (lamentela per insoddisfazione, reclamo per inadempienza dell'azienda, richiesta di tutela per il riconoscimento dei diritti del cliente) ed elaborati al fine di individuare gli indici più significativi (tasso di reclamo, tempo medio di risposta, tempo medio di soluzione delle controversie, confronto con i due periodi precedenti, ecc.), da mettere a disposizione dei passeggeri e dell'utenza in generale. La raccolta e l'elaborazione dei reclami sono oggetto di esame da parte del gestore aeroportuale e del Comitato per la regolarità e la qualità dei servizi, ove presente, in quanto importante fonte di informazione per l'identificazione qualitativa e quantitativa delle cause dei disservizi e dei settori/funzioni più critici tra quelli monitorati. La frequenza dell'esame è determinata in funzione delle esigenze dello scalo; comunque, la cadenza non potrà superare un trimestre. I resoconti sui reclami ricevuti saranno resi disponibili, su richiesta, ai soggetti interessati*”.

<sup>32</sup> Così Circolare ENAC - GEN 02B del 13 maggio 2021, cit., p. 8.

ferroviario e con autobus (delibera n. 28/2021 del 25 febbraio 2021) e ii) via mare e per vie navigabili interne (delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019)<sup>33</sup>.

Tali atti di regolazione, che rappresentano le misure omologhe a quelle che saranno eventualmente adottate nel settore aereo alla conclusione del presente procedimento, presentano, per quel che interessa in questa sede, elementi comuni e possono pertanto essere analizzate congiuntamente.

Un primo gruppo di misure definisce la nozione di sistema trattamento dei reclami come il complesso delle procedure per la raccolta dei reclami e per la risposta motivata agli stessi entro i termini previsti dai regolamenti europei, organizzate dal gestore del servizio (o dall'operatore del terminale o dal gestore della stazione ferroviaria o di una piattaforma digitale di servizi on-line di informazione e biglietteria).

Un secondo gruppo di misure, si preoccupa di garantire adeguata accessibilità, per l'utente, alle procedure di inoltro del reclamo.

Più precisamente tali misure prevedono:

- i. la possibilità per il passeggero di utilizzare, oltre alla lingua italiana, anche quella inglese (ottenendo, in quest'ultimo caso, una risposta anch'essa formulata in lingua inglese)<sup>34</sup>;
- ii. la disponibilità di più canali per l'inoltro dei reclami tra i quali, almeno, uno telematico (tramite sito *web* con *link* posto nella sezione dedicata o via *e-mail*, consentendo in ogni caso la ricezione di *e-mail* semplice) e uno a mezzo di posta raccomandata ad un indirizzo o casella postale, in modo da garantire l'azionabilità dei propri diritti anche per gli utenti non fruitori di internet<sup>35</sup>;
- iii. la possibilità di presentare il reclamo mediante il modulo reso disponibile all'utente, conforme ai *fac-simile* allegati alle delibere, oppure in forma libera, in quest'ultimo caso il reclamo, perché sorga l'obbligo di esaminarlo, deve contenere alcuni elementi minimi, che consistono: nell'individuazione dell'identità dell'utente, dei riferimenti del viaggio e del contratto di trasporto (ad esempio, codice prenotazione o numero biglietto) e nella descrizione della fattispecie che si assume essere in violazione della normativa europea o nazionale, delle condizioni generali di trasporto o della carta dei servizi, qualora ne sia prevista l'adozione<sup>36</sup>.

Dal punto di vista degli obblighi informativi, gli atti di regolazione in esame delineano specifici obblighi in capo ai gestori dei servizi e delle relative infrastrutture. In particolare, essi sono tenuti a garantire informazioni adeguate agli utenti (i) sui canali disponibili per la presentazione dei reclami, (ii) sulle lingue utilizzabili, (iii) sulla disponibilità di un modulo e sulle modalità per reperirlo, (iv) sui termini entro cui, rispettivamente, il reclamo deve essere trasmesso dall'utente e la risposta deve essere resa dal gestore del servizio, (v) sui rimedi attivabili dall'utente in caso di omessa risposta, ferma restando la possibilità, per

<sup>33</sup> Per completezza si segnala che, con delibera n. 130/2023 del 27 luglio 2023, nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 16/2023 del 27 gennaio 2023 è stata indetta una di consultazione in merito all'adozione di misure che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio delle reti autostradali, il cui testo posto in consultazione, contiene alcune disposizioni concernenti il trattamento dei reclami del concessionario (v. Misure 12, 13, 14 e 15).

<sup>34</sup> Misura 3.1, lettera a), delle delibere n. 28/2021 e n. 83/2019.

<sup>35</sup> Misura 3.1, lettera b), delle delibere n. 28/2021 e n. 83/2019.

<sup>36</sup> Misura 3.1, lettera c), e 3.2 delle delibere n. 28/2021 e n. 83/2019.

l'utente, di esperire le azioni giudiziarie previste dall'ordinamento e, infine, (vi) sull'indennizzo automatico spettante, come di seguito meglio specificato, nei casi di cui la risposta venga fornita in ritardo<sup>37</sup>.

Sempre con riferimento alla effettiva fruibilità delle informazioni, sono rilevanti gli specifici obblighi previsti al fine di agevolare l'utente nella trasmissione del reclamo. Si tratta dell'obbligo, che grava sui gestori dei servizi e delle relative infrastrutture, di assicurare la diffusione delle informazioni indicate nella parte che precede: i) sul proprio sito *web* attraverso l'istituzione di una apposita sezione denominata "Reclami"; ii) a bordo delle navi, dei treni, degli autobus e nelle stazioni; iii) nelle condizioni generali di trasporto e nella carta dei servizi, ove ne sia prevista l'adozione, sempre in una apposita sezione denominata "Reclami"<sup>38</sup>. Sono previste forme di tutela anche agli utenti anche nel caso in cui si relazionino con soggetti differenti rispetto al vettore. Da un lato, infatti, qualora l'utente contratti con intermediari (venditori di biglietti, agenti di viaggio, operatori turistici), è fatto obbligo di inserire nel biglietto l'indicazione del gestore del servizio a cui rivolgere l'eventuale richiamo e il sito *web* sul quale consultare la sezione dedicata denominata "Reclami", dall'altro, la regolazione in esame, per i settori del trasporto ferroviario e con autobus, si rivolge anche ai c.d. gestori di piattaforma digitale, ovverosia soggetti che offrono servizi di informazione e biglietteria relativi a viaggi in treno e/o autobus operati da più vettori.

Altro aspetto di interesse è la previsione di specifici requisiti delle risposte ai reclami. In particolare, è stato introdotto un onere motivazionale rafforzato, impedendo così la formulazione di risposte generiche o stereotipate; inoltre, è previsto che debba essere utilizzato un linguaggio comprensibile per l'utente medio indicando chiaramente se il reclamo è accolto o respinto e i tempi e le modalità dell'eventuale rimborso o indennizzo. La risposta deve contenere, tra l'altro, le misure ed i tempi eventualmente previsti per eliminare il disservizio, oltre ai rimedi attivabili dall'utente in caso di risposta non soddisfacente<sup>39</sup>.

Per approntare un sistema per il trattamento dei reclami efficace, inoltre, si è stabilito che gli stessi debbano essere registrati nei sistemi dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali secondo specifici criteri. La registrazione e la conservazione dei dati permettono anche di conoscere le fattispecie concrete lesive dei diritti dei passeggeri, consentendo ai gestori dei servizi e delle relative infrastrutture di intraprendere opportune azioni di miglioramento, finalizzate, tra l'altro, a ridurre il numero complessivo dei reclami<sup>40</sup>.

Particolarmente innovativa risulta, infine, la previsione del diritto per l'utente di ricevere un indennizzo automatico, che varia, a seconda dei giorni di ritardo, tra il 10 e il 20% del prezzo del relativo servizio di trasporto<sup>41</sup>.

#### I provvedimenti dell'Autorità in materia di condizioni minime di qualità. Misure in tema di reclami

Appare opportuno, inoltre, dare atto sinteticamente delle misure di regolazione adottate dall'Autorità, nell'ambito delle attribuzioni previste all'articolo 37, comma 2, lettera d), del d.l. 201/2011, riguardo alle procedure di reclamo.

<sup>37</sup> Misura 3.3 delle delibere n. 28/2021 e n. 83/2019.

<sup>38</sup> Misura 3.4 delle delibere n. 28/2021 e n. 83/2019.

<sup>39</sup> Misura 5 della delibera n. 28/2021 e Misura 4 della delibera n. 83/2019.

<sup>40</sup> Misura 7 della delibera n. 28/2021 e Misura 6 della delibera n. 83/2019.

<sup>41</sup> Misura 6.1 della delibera n. 28/2021 e Misura 5.1 della delibera n. 83/2019.

Giova ricordare che le attribuzioni previste all'articolo 37, comma 2, lettera d), del d.l. 201/2011, si inseriscono, come quelle previste alla lettera e) del medesimo d.l. istitutivo, nell'ambito delle funzioni di regolazione *ex ante*, ma, a differenza da queste ultime, sono limitate all'ambito dei servizi soggetti a oneri di servizio pubblico.

### **Trasporto ferroviario**

Per la modalità in esame l'Autorità ha adottato un atto di regolazione con delibera n. 16/2018 del 9 febbraio 2018, relativo alle “*condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico*”.

Un riferimento alla tematica dei reclami si rinviene al punto 11 della Misura 3 (“*Monitoraggio e verifica periodica delle condizioni minime di qualità. Trasparenza sull'uso efficiente delle risorse e obbligo di accesso ai dati*”) dell’atto, ove si prevede che sono altresì accessibili a chiunque, tra l’altro, “*i reclami in forma anonima ricevuti dalle IF (imprese ferroviarie) e dall’EA (ente affidante) catalogati per motivo di reclamo come individuato dal “Modulo reclamo” presente sul sito dell’ART alla sezione “Sistema Telematico di acquisizione reclami (SiTe)”*” (lettera h).

L’obbligo di rendere disponibili tali dati costituisce un aspetto rilevante dell’atto di regolazione ed è previsto al fine di innescare meccanismi di trasparenza controllo dei servizi erogati, garantire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche e favorire la partecipazione attiva degli utenti.

### **Trasporto via mare e per vie navigabili interne**

Con delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018 l’Autorità ha adottato l’atto di regolazione recante le “*Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico*”. L’atto di regolazione, con riguardo alla tematica in esame, prevede che:

- “[n]ell’ambito delle attività di monitoraggio, l’IN (impresa navale) attiva un sistema di ascolto del cliente che raccolga e analizzi i reclami e i suggerimenti di miglioramento pervenuti” (punto 2 della Misura 2);
- è accessibile a chiunque, tra l’altro, “il numero di reclami ricevuti dalle IN e dall’EA, catalogati per motivo di reclamo, come individuato dal “Modulo reclamo” presente sul sito dell’ART alla sezione “Sistema Telematico di acquisizione reclami (SiTe)”, con annessa le azioni adottate per risolvere i disservizi segnalati o i motivi di rigetto dei reclami non trattati. Per la catalogazione degli argomenti oggetto di reclamo le IN e l’EA tengono anche conto, per quanto pertinente, dei fattori e indicatori di qualità previsti nelle presenti Misure, nonché di ulteriori elementi di qualità introdotti nel CdS. L’EA richiede all’OT (operatore del terminale) di fornire elementi sui reclami ad esso presentati in relazione ai servizi di trasporto oggetto dei CdS di cui è titolare e li pubblica sul proprio sito web. I dati di cui alla presente lettera f) vengono pubblicati con cadenza almeno trimestrale” (punto 10, lettera f), della Misura 2);
- “al fine di garantire condizioni minime di trasparenza nelle modalità di erogazione dei servizi e di promuovere lo sviluppo dei servizi e il controllo pubblico, gli EA e le IN pubblicano sui rispettivi portali

*“web le seguenti informazioni e documenti”, tra l’altro, “i dati relativi ai reclami distinti per tipologia di disservizio” (punto 1, lettera g), della Misura 8).*

Inoltre, nell’ambito degli indicatori di qualità relativi all’informazione sono previste voci relative alle procedure di reclamo all’impresa (Misura 6, Tabella 2 – *Informazioni minime distinte per canale di comunicazione*; Misura 7, Tabella 3 - *Informazioni Statiche a bordo nave*), nonché all’Autorità.

### Gli ulteriori provvedimenti dell’Autorità

Il tema dei reclami è menzionato in ulteriori provvedimenti dell’Autorità, di seguito illustrati.

#### **Trasporto con autobus**

L’atto di regolazione recante misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, adottato con delibera dell’Autorità n. 56/2018 del 30 maggio 2018, alla Misura 7 (“*Informazioni al pubblico e modalità di loro erogazione nelle autostazioni*”), stabilisce, tra l’altro, che il gestore dell’autostazione *“rende disponibili ai vettori spazi adeguati all’interno dell’autostazione, che consentano di fornire”* informazioni, *“per ogni vettore operante in autostazione, dei canali e delle modalità di contatto per i reclami”* (Misura 7, punto 1, lettera a).

#### **Trasporto pubblico locale**

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

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

- le *“modalità di gestione dei reclami, con particolare riferimento”* alla possibilità, da parte degli utenti, di richiedere rimborso o indennizzi *“nel rispetto del Regolamento (CE) n. 1371/2007 (artt. 16, 17 e 27), come riportati nella Carta dei servizi nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 2, comma 461, della legge 244/2007 e all’art. 1, commi 168 e 169, della legge 124/2017”*, per quanto riguarda il trasporto ferroviario;
- le *“modalità di gestione dei reclami, con particolare riferimento”* alla possibilità, da parte degli utenti, di richiedere rimborso o indennizzi *“nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 181/2011 (artt. 26 e 27), come riportati nella Carta dei servizi, nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 2,*

comma 461, della legge 244/2007 e all'art. 1, commi 168 e 169, della legge 124/2017", per quanto riguarda il trasporto su strada<sup>42</sup>.

***La risoluzione non giurisdizionale delle controversie (ADR) tra utenti o consumatori e operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto***

Come accennato in premessa, l'Autorità, con la delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023, ha approvato la "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".

La Disciplina ADR dell'Autorità contiene alcune previsioni, in ordine alle quali rilevano le procedure per la gestione dei reclami fissate dagli operatori.

In particolare, la Disciplina ADR dispone che l'utente (o la persona da esso delegata) può presentare l'istanza di conciliazione, pena l'inammissibilità/irricevibilità della stessa:

- qualora abbia già presentato un reclamo (o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico) e abbia ricevuto una risposta che reputi non soddisfacente o non abbia ricevuto risposta entro 30 giorni (articolo 6, comma 1, e articolo 7, comma 1, lettera a)<sup>43</sup>;
- entro un anno dalla presentazione del reclamo, o richiesta di rimborso o indennizzo (articolo 6, comma 2, lettera a).

La medesima Disciplina ADR, in attuazione di tali previsioni, prevede che all'istanza devono essere allegati, tra l'altro, la "copia del reclamo o la richiesta di rimborso o indennizzo inviato all'operatore economico e, se presente, della risposta ricevuta" (articolo 6, comma 4, lettera a).

Pertanto, la dimostrazione della presentazione di un reclamo all'operatore costituisce una delle condizioni di ammissibilità dell'istanza di conciliazione, in mancanza della quale la procedura di risoluzione non giurisdizionale della controversia non può essere avviata.

---

<sup>42</sup> In proposito si segnala la delibera n. 149/2023 del 12 ottobre 2023 di indizione di consultazione pubblica sul "Procedimento di individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico avviato con delibera n. 22/2023 del l'8 febbraio 2023". In particolare, le Misure 18 e 19 ivi contenute nel Capo VIII sono relative alle condizioni minime per garantire agli utenti dei servizi su strada soggetti a OSP, informazioni distinte tra statiche e dinamiche e modulate per le diverse fasi del viaggio, sulle modalità di funzionamento dei servizi volte a consentire agli utenti di fruire meglio dei servizi al fine di orientarsi in maniera più rispondente alle proprie esigenze di spostamento. Le informazioni previste permettono un più consapevole esercizio dei diritti degli utenti (es. modalità di presentazione dei reclami).

<sup>43</sup> In base all'articolo 141-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 206 del 6 settembre 2005 (in seguito codice del consumo), gli organismi ADR possono prevedere norme procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia quando "il consumatore non ha tentato di contattare il professionista interessato per discutere il proprio reclamo né cercato, come primo passo, di risolvere la questione direttamente con il professionista".

## Le evidenze emerse dall'analisi svolta dagli Uffici

### ***Evidenze emerse dal monitoraggio effettuato sui siti web dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali***

Nella seconda metà del 2023 è stato effettuato un monitoraggio in ordine alla trasparenza e all'accessibilità delle procedure di reclamo predisposte da alcune compagnie aeree operanti sul territorio nazionale<sup>44</sup>.

In primo luogo, sono stati individuati i parametri di maggiore rilievo per il trasporto aereo, che sono stati poi utilizzati per la verifica a campione dei siti *web* delle principali compagnie aeree nazionali e internazionali operanti sul territorio italiano, che svolgono attività di trasporto aereo di passeggeri con aeromobili di capacità superiore ai 19 posti (dunque servizi di trasporto passeggeri di linea e/o charter, con esclusione dei voli taxi<sup>45</sup>).

Più precisamente, ai fini della misurazione dell'accessibilità e della trasparenza delle procedure di reclamo di prima istanza, sono stati individuati i seguenti i parametri:

- a) possibilità di presentazione del reclamo in lingua italiana e inglese;
- b) disponibilità di canali di inoltro reclamo via *web* o *e-mail*;
- c) disponibilità di canali di inoltro reclamo per iscritto via posta;
- d) disponibilità di informazioni sui diritti dei passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 261/2004 e sulle procedure di reclamo in sezioni dedicate, nelle Condizioni Generali di trasporto o nelle Carte dei servizi;
- e) esistenza della sezione "Reclami" nel sito *web* o nelle condizioni generali di trasporto (di seguito "CG");
- f) informazioni sui termini di risposta al reclamo (in giorni);
- g) informazioni sui rimedi che l'utente può attivare a seguito di reclamo (in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente);
- h) disponibilità di un modulo-standard per la presentazione del reclamo.

Sulla base di tali parametri sono state monitorate, verificandone il sito *web*, 5 compagnie aeree italiane e 50 compagnie internazionali, per un totale di 55 operatori.

Le evidenze emerse dai monitoraggi hanno evidenziato che:

- a) possibilità di presentare reclamo in lingua italiana e inglese: 13 compagnie su 55 non garantiscono la possibilità di presentare reclamo sia in lingua italiana, che in lingua inglese;
- b) disponibilità di canali di inoltro reclamo via web, tramite un modulo compilabile *on-line* o *e-mail*<sup>46</sup>.
  - i. 43 compagnie su 55 predispongono il canale del *web-form*;
  - ii. 17 compagnie su 55 predispongono il canale *e-mail* (di queste, 12 compagnie lo prevedono in alternativa al *web-form*);

<sup>44</sup> Selezionate sulla base dei vettori registrati nella piattaforma ConciliaWeb gestita dell'Autorità.

<sup>45</sup> In argomento cfr. *infra*, nota n. 58.

<sup>46</sup> Ciascuna compagnia può rendere disponibili più canali.

- iii. 5 compagnie su 55 predispongono canali telefonici e *smart-bot* (di queste, 2 compagnie prevedono in via esclusiva il canale telefonico, e 1 il canale *smart-bot*, negli altri casi tali modalità sono alternative all'inoltro via *web* o via mail);
- iv. per 7 compagnie su 55 si è rilevato che i canali per l'inoltro via *web* o *e-mail* risultavano temporaneamente inabilitati<sup>47</sup>;
- c) disponibilità di canali di inoltro reclamo via posta: 19 compagnie su 55 prevedono la possibilità di trasmissione del reclamo "per iscritto" senza tuttavia specificare se tramite posta ordinaria o raccomandata;
- d) disponibilità di informazioni sui diritti dei passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 261/2004 e sulle procedure di reclamo in sezioni dedicate, nelle CG o nelle Carta dei servizi (indicatore "informazioni specifiche"):
  - i. per 23 compagnie su 55 sono presenti informazioni chiare e complete nelle CG, nelle Carte dei servizi ovvero in sezioni dedicate alla tutela dei diritti dei passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 261/2004;
  - ii. negli altri casi (32 compagnie su 55) le informazioni non appaiono trasparenti e/o complete; ovvero non risultano disponibili sia in lingua italiana che inglese.
- e) esistenza della sezione "Reclami" nel sito *web* o nelle CG:
  - i. 4 compagnie su 55 predispongono un'apposita sezione del sito *web*, accessibile dalla *home page* (o quantomeno collocata in un menu a tendina posto nella *home page*), relativa al sistema di trattamento dei reclami;
  - ii. per 49 compagnie la sezione risulta di difficile reperibilità (in molti casi si usano titoli quali "*diritti dei passeggeri*", "*feedback*", "*assistenza*", "*supporto*", "*help*") o non presente;
  - iii. in 2 casi la sezione, pur presente, risulta temporaneamente inabilitata;
- f) disponibilità di informazioni sui termini di risposta al reclamo:
  - i. 38 compagnie su 55 non indicano un termine entro cui la compagnia si impegna a dare risposta al reclamo;
  - ii. 13 compagnie su 55 individuano un termine di risposta inferiore a 30 giorni;
  - iii. 3 compagnie su 55 individuano un termine di risposta superiore ai 30 giorni;
  - iv. 1 compagnia nazionale prevede termini diversi nella Carta dei servizi (30 giorni) e nelle CG (42 giorni);
- g) disponibilità di informazioni sui rimedi che l'utente può attivare a seguito di reclamo (in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente):

<sup>47</sup> Non si escludono malfunzionamenti temporanei del sito *web*.

- i. per 16 compagnie su 55 sono presenti informazioni chiare e complete relativamente ai rimedi espletabili dall'utente a seguito mancata o insoddisfacente risposta al reclamo<sup>48</sup>;
  - ii. negli altri casi (39 compagnie su 55) le informazioni sono mancanti, non trasparenti e/o complete;
- h) disponibilità di un modulo-standard per la presentazione del reclamo:
- i. 31 compagnie su 55 predispongono moduli standard per la presentazione dei reclami;
  - ii. negli altri casi (24 compagnie su 55) non sono presenti moduli oppure i *link* non sono funzionanti;
  - iii. in nessuna pagina è rinvenibile il *link* al modello europeo<sup>49</sup>.
  - iv. in molti casi il modulo è accessibile solamente previa registrazione al sito.

Nella prospettiva di completare l'analisi sopra descritta, gli Uffici hanno effettuato, altresì, un monitoraggio a campione in ordine alla trasparenza e all'accessibilità delle procedure di reclamo predisposte dai gestori delle infrastrutture aeroportuali.

Sulla scorta dei medesimi parametri utilizzati per il monitoraggio riguardante i vettori sono stati analizzati i siti *web* e le Carte dei servizi 2023 di otto gestori di aeroporti aperti al traffico commerciale nel territorio italiano<sup>50</sup>.

Le evidenze emerse si incentrano:

- a) sulla possibilità di presentare reclamo in lingua italiana e inglese: tutti i gestori monitorati garantiscono la possibilità di presentare reclamo sia in lingua italiana, che inglese;
- b) sulla disponibilità di canali telematici di inoltro del reclamo, tramite un modulo compilabile on-line o l'invio via e-mail:
  - i. tutti i gestori rendono disponibile il canale del *web-form* (uno di essi lo rende accessibile tramite QR-code);
  - ii. 5 gestori su 8 rendono disponibile anche il canale *e-mail*;
  - iii. 4 gestori su 8 rendono disponibili anche il canale telefonico e 1 il canale fax.

---

<sup>48</sup> Ad esempio, molte compagnie rimandano alla piattaforma per la Risoluzione delle Controversie Online (ODR) della Commissione Europea indicando il link <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.home.show>. Alcune compagnie riportano la seguente indicazione: “Con effetto a far data dal 28 febbraio 2023, in relazione ai reclami presentati tramite i modi e le forme indicati alla clausola 13.1, è previsto l’esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, quale condizione di procedibilità del ricorso in sede giurisdizionale, dinanzi al servizio ADR (Alternative Dispute Resolution) dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) o, in alternativa, dinanzi ad altro Organismo ADR individuato ai sensi dell’art. 141-decies, comma 1, del Codice del Consumo. Il Passeggero, che abbia presentato un reclamo o una richiesta di rimborso o indennizzo a X nei modi e nelle forme indicati alla clausola 13.1 e che abbia ricevuto una risposta che reputi non soddisfacente, è quindi tenuto ad esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione quale condizione per avviare o dare ulteriore corso ad una azione innanzi all’Autorità Giudiziaria.” Altre ancora rimandano agli organismi ADR di altri stati membri dell’UE (<https://www.apf.gv.at/de/beschwerde-flug.html>; <https://soep-online.de/ihre-beschwerde/online-formular-flug/> ecc.).

<sup>49</sup> Cfr. nota 18.

<sup>50</sup> Individuati tra gli aeroporti con un traffico passeggeri superiori a 10.000.000; quattro con traffico passeggeri superiore a 5.000.000 e inferiore a 10.000.000, e uno con un traffico passeggeri superiore a 3.000.000 e inferiore a 5.000.000.

- c) disponibilità di canali di inoltro del reclamo via posta: 6 gestori su 8 prevedono la possibilità di trasmissione del reclamo “via posta” (senza tuttavia specificare se tramite posta ordinaria o raccomandata);
- d) disponibilità di informazioni sui diritti dei passeggeri e sulle procedure di reclamo in sezioni dedicate o nelle Carta dei servizi:
  - i. 4 gestori su 8 predispongono informazioni sia nelle sezioni dedicate alla tutela dei diritti dei passeggeri; sia nelle Carte di servizi;
  - ii. negli altri casi (4 gestori su 8) le informazioni, indicate nelle Carte dei servizi, non appaiono complete;
- e) esistenza della sezione denominata “Reclami” nel sito web o nelle CG:
  - i. 3 gestori su 8 predispongono un’apposita sezione del sito web, accessibile dalla *home page* (o quantomeno collocata in un menu a tendina posto nella *home page*), relativa al meccanismo di trattamento dei reclami;
  - ii. per i restanti gestori (5 su 8) tale sezione risulta di difficile reperibilità (in molti casi come sottosezione di “contatti”, “customer care”, “segnalazioni”) o non presente;
- f) disponibilità di informazioni sui termini di risposta al reclamo: tutti i gestori individuano un termine di risposta inferiore a 30 giorni;
- g) disponibilità di informazioni sui rimedi che l’utente può attivare a seguito di reclamo (in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente):
  - i. solo un gestore su 8 richiama la possibilità di reclamo di seconda istanza;
  - ii. negli altri casi (7 gestori su 8) le informazioni risultano mancanti;
- h) disponibilità di un modulo standard per la presentazione del reclamo:
  - i. tutti i gestori (8) predispongono moduli per la presentazione dei reclami<sup>51</sup>;
  - ii. in nessuna pagina è rinvenibile il *link* al modello europeo<sup>52</sup>.

In sintesi, l’analisi dei siti *web* dei vettori aerei ha rilevato diverse criticità in merito alla trasparenza e all’accessibilità della maggior parte delle procedure di reclamo predisposte dai vettori monitorati. Tali criticità concernono, in particolare: la marginale possibilità di presentazione del reclamo sia in lingua italiana che in lingua inglese; la predominanza di canali di inoltro reclamo via *web-form* i quali, talvolta, risultano temporaneamente inabilitati; lacune in ordine alla disponibilità di informazioni e sulle procedure di reclamo in sezioni dedicate, nelle CG o nelle Carte dei servizi; l’inesistenza, in molti siti delle compagnie, di una apposita sezione “Reclami” nel sito *web* o nelle CG; alcune incongruenze e lacune in merito alle informazioni sui termini di risposta al reclamo; informazioni non sempre complete e aggiornate sui rimedi che l’utente può attivare a seguito di reclamo (in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente); la diffusa difficoltà

<sup>51</sup> Si precisa che in 4 casi su 8 tali modelli sono disponibili anche in formato pdf stampabile.

<sup>52</sup> Cfr. nota 18.

nel reperire un modulo-standard (in versione stampabile o in versione di *form*) per la presentazione del reclamo<sup>53</sup>.

Parimenti, l'analisi dei siti *web* e delle Carte di servizi 2023 dei gestori aeroportuali conferma la sussistenza di tali criticità con particolare riguardo alle informazioni sui rimedi che l'utente può attivare a seguito di reclamo (in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente) e, più in generale, alle informazioni funzionali alla garanzia di accessibilità delle procedure di reclamo mediante sezioni apposite sui siti *web*.

#### **Evidenze emerse dall'analisi dei dati raccolti tramite la piattaforma ConciliaWeb**

In relazione alle attività connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità – da ultimo estesi alla soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori (cd. ADR) per il tramite del “Servizio Conciliazioni ART” – sono emerse alcune criticità che, nell'ambito del trasporto aereo, presentano una significativa rilevanza per quanto attiene al trattamento dei reclami di prima istanza.

In mancanza della dimostrazione di aver preventivamente presentato un reclamo o una richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico, la procedura di risoluzione non giurisdizionale della controversia dinanzi al Servizio Conciliazioni ART tramite la piattaforma telematica ConciliaWeb non può essere avviata. A tale scopo, tramite ConciliaWeb è richiesto agli utenti (o ai loro delegati) – tra l'altro – di dichiarare, già in sede di presentazione dell'istanza se hanno ricevuto risposta al reclamo di prima istanza o alla richiesta di rimborso o indennizzo. Qualora non venga resa tale dichiarazione, è comunque possibile presentare un'istanza esclusivamente se sono già decorsi 30 giorni dal reclamo o dalla richiesta di rimborso o indennizzo.

L'istanza, inoltre, può essere presentata direttamente da un utente o da un suo delegato: dai dati raccolti dalla piattaforma ConciliaWeb, è emerso che meno di un quinto delle istanze di conciliazione è presentata dal passeggero direttamente, dunque senza l'intermediazione di un delegato<sup>54</sup>.

Tale dato rivela che nella maggior parte dei casi i passeggeri ricorrono ad avvocati o agenzie di reclamo (c.d. *claim agencies*<sup>55</sup>) anziché procedere autonomamente alla presentazione dell'istanza. Dall'esame della documentazione disponibile si evince che tale fenomeno riguarda non solo la fase di conciliazione, bensì già la fase del reclamo di prima istanza, spesso inviato all'operatore economico da un'agenzia di reclamo, o da un avvocato e, in numerosi casi, sottoforma di intimazione, di costituzione in mora, o di invito alla negoziazione assistita.

Tra le possibili cause si ipotizzano: la scarsa fiducia nella possibilità di ricevere risposta al reclamo e, conseguentemente, la maggiore aspettativa di ricevere una risposta in caso di intervento di avvocato/agenzia di reclamo; criticità a livello di trasparenza delle procedure di reclamo delle diverse compagnie; risposte non pienamente comprensibili o esaustive, e così via.

---

<sup>53</sup> I suddetti rilievi sono emersi con riguardo alle compagnie aeree sia nazionali che svolgono attività di trasporto aereo di passeggeri monitorate; sia europee e internazionali che svolgono attività di trasporto aereo di passeggeri sul territorio nazionale.

<sup>54</sup> Dati disponibili nel Portale dati dell'Autorità: <https://bdt.autorita-trasporti.it/rapporto/conciliazioni/> (data ultima consultazione 22.02.2024).

<sup>55</sup> Che a loro volta agiscono tramite avvocati.

In effetti, guardando al numero complessivo delle istanze relative al settore aereo si rileva un'alta percentuale (oltre il 70%) di istanze nelle quali non viene resa alcuna dichiarazione circa la ricezione di una risposta al reclamo da parte della Compagnia e, in ogni caso, la presentazione di un'istanza di conciliazione denota insoddisfazione per la risposta ricevuta.

Fatta salva l'eventualità, ad oggi non emersa, che i soggetti che presentano le istanze non dichiarino, in maniera peraltro scorretta, di aver ricevuto risposta pur avendola ottenuta, da quanto sopra esposto emergono criticità relative al trattamento dei reclami di prima istanza nel settore aereo.

\*\*\*

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

La definizione di misure concernenti tale contenuto minimo potrebbe assolvere alle funzioni di:

- introdurre una specifica disciplina della materia in esame, incrementando il livello di tutela effettiva degli utenti: è noto, infatti, che l'adozione di un sistema per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, nonché la corretta informazione ai passeggeri sulle relative procedure, sono elementi prodromici e funzionali alla effettiva tutela dei diritti riconosciuti dalla normativa;
- agevolare l'utente nella presentazione delle istanze di avvio della procedura di risoluzione alternativa delle controversie: la dimostrazione della presentazione di un reclamo all'operatore costituisce, infatti, una condizione di ammissibilità dell'istanza di conciliazione, in mancanza della quale la procedura dinanzi al Servizio conciliazioni dell'Autorità non può essere avviata.

A tal fine si illustra, nella presente relazione, lo schema di atto di regolazione recante "*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami*".

## 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

### **Misura 1 (Oggetto e ambito di applicazione)**

1. Ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il presente atto di regolazione definisce il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi di trasporto aereo e delle relative infrastrutture aeroportuali con riguardo al trattamento dei reclami.
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.
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.
4. Il presente provvedimento si applica altresì ai gestori di aeroporti aperti al traffico commerciale nel territorio italiano; nonché, limitatamente ai servizi concernenti i voli di cui alla Misura 1.2 e 1.3, ai gestori di piattaforme digitali.
5. Sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle relative infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi.

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

In proposito, viene in considerazione il già più volte richiamato articolo 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011 ai sensi del quale l'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede “*a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi*”. In merito a tale disciplina, il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte<sup>56</sup>, ha già avuto modo di confermare che la stessa trova applicazione anche per i servizi di trasporto a mercato.

Con la **Misura 1.2** si precisa che il contenuto minimo degli indicati diritti viene definito a beneficio dei passeggeri in partenza da o in arrivo in un aeroporto situato nel territorio italiano (elemento territoriale) per

<sup>56</sup> Cfr. TAR Torino, sentenza 9 novembre 2017, n. 1181: “Il secondo comma dell’art. 37 attribuisce all’Autorità il compito di provvedere, in particolare, alla regolazione del settore dei trasporti. In specie, ai sensi di quanto stabilito alla lett. e) del secondo comma, l’Autorità ha il potere di “definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto. La competenza così definita non può limitarsi al solo servizio pubblico”.

i servizi effettuati tramite aeromobili a velatura fissa motorizzata con capacità superiore a 19 posti (elemento oggettivo in senso stretto).

Pertanto, con riguardo:

- all'elemento territoriale dell'ambito oggettivo di applicazione delle misure poste in consultazione (le "Misure"), la partenza o l'arrivo in un aeroporto aperto al traffico commerciale situato nel territorio italiano rappresentano un elemento idoneo a radicare la competenza regolatoria dell'Autorità;
- al profilo oggettivo in senso stretto, le Misure trovano applicazione soltanto in riferimento ai servizi di trasporto aereo offerti ai passeggeri tramite "*aeromobili a velatura fissa motorizzata*"<sup>57</sup>, esclusi i servizi di trasporto aereo passeggeri con capacità inferiore a 19 posti (cd. servizi aerotaxi<sup>58</sup>). Pertanto, rientrano nell'ambito delle Misure in consultazione solamente i vettori che svolgono attività di trasporto aereo passeggeri di linea e non di linea (charter)<sup>59</sup> con tali modalità.

Con specifico riferimento all'elemento territoriale nella **Misura 1.3** si precisa che rientra nell'ambito di applicazione del provvedimento in esame anche il viaggio, composto da più voli in coincidenza, come definiti alla successiva Misura 2. lettera g). Pertanto, l'ambito di applicazione delle Misure si estende anche ai servizi composti da una o più tratte di volo, il cui punto di primo imbarco o di destinazione finale siano situati in un aeroporto aperto al traffico commerciale nel territorio italiano, anche se lo scalo non avviene nel territorio italiano<sup>60</sup>.

Ciò anche nell'ipotesi in cui il volo in coincidenza è operato, in tutto o in parte, da un vettore diverso da quello presso il quale è stata effettuata la prenotazione in base ad un accordo di *code-sharing*.

Dal punto di vista soggettivo, sono tenute all'applicazione delle Misure tutte le imprese in possesso di titolo abilitativo, che consente di effettuare servizi di trasporto passeggeri, rilasciato conformemente alle norme dell'ordinamento dello Stato ove tali imprese sono costituite<sup>61</sup>.

Con la **Misura 1.4**, si estende l'ambito soggettivo di applicazione delle Misure anche:

---

<sup>57</sup> È stato ripreso l'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 261/2004, in base al quale il medesimo regolamento si applica ai passeggeri trasportati da aeromobili a velatura fissa motorizzata".

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 5 comma 3 del regolamento ENAC in materia di *Servizi aerei non di linea che si svolgono al di fuori dell'Unione Europea*, Edizione 2 del 21 dicembre 2015 (online: <https://www.enac.gov.it/la-normativa/normativa-enac/regolamenti/regolamenti-ad-hoc/regolamento-servizi-aerei-non-di-linea-al-di-fuori-dellue>, data ultimo accesso 22.02.2024) si considerano voli taxi (o servizi aerotaxi) i voli "effettuati per il trasporto di passeggeri in forza di un contratto di noleggio stipulato da un unico contraente per l'intera capacità dell'aeromobile che deve avere un numero di posti passeggeri non superiore a 19".

<sup>59</sup> I voli charter sono disciplinati dagli articoli 787 e 788 del cod. nav. e si caratterizzano per la mancanza di una sistematicità di programmazione tipica dei servizi di linea; pertanto, vengono anche definiti voli "a domanda".

<sup>60</sup> In altri termini: rilevano unicamente aeroporto di partenza e aeroporto di arrivo del passeggero, e non gli aeroporti utilizzati come luoghi di scalo; anche se il singolo volo di coincidenza non rientrerebbe, isolatamente considerato, nell'ambito di applicazione delle misure in consultazione (perché sia il punto di imbarco sia quello di sbarco sono situati fuori dal territorio italiano), diventa rilavante se è un segmento di unico viaggio, considerato un tutt'uno in quanto oggetto di un'unica prenotazione o transazione commerciale presso uno stesso vettore.

<sup>61</sup> Nell'ambito dell'ordinamento italiano l'attività di trasporto aereo può essere effettuata dagli operatori nazionali subordinatamente al rilascio, da parte dell'ENAC, della licenza di esercizio di trasporto aereo, ossia l'abilitazione che consente di effettuare, a titolo oneroso, il trasporto aereo di passeggeri, merci e/o posta secondo le modalità indicate nella stessa licenza, e del Certificato di Operatore Aereo (COA).

- ai gestori aeroportuali in forza di quanto prevede l'articolo 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011 che attribuisce all'Autorità la competenza a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere anche nei confronti dei *"gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto"*;
- ai gestori di piattaforme digitali che offrono servizi di informazione e/o biglietteria nell'ambito del trasporto aereo, stante il carattere di accessorietà dei servizi offerti da tali soggetti. Al riguardo si richiama, tra l'altro, l'articolo 37, comma 1, del d.l. 201/2011, per il quale *"[l']Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori"*.

In merito a tale ultimo profilo, la proposta in esame prende origine dalla notevole diffusione dei servizi *online* di informazione e/o biglietteria offerti da piattaforme digitali nell'ambito del settore aereo e, al contempo, dalla rapidità con cui le stesse si ampliano ed evolvono. Le piattaforme in questione possono presentare, peraltro, caratteristiche e funzionalità variegate: da quelle di semplice ricerca e visualizzazione di soluzioni di viaggio, alla possibilità di prenotazione e acquisto di titoli di viaggio, con funzione di mera intermediazione fino, in prospettiva, alla vendita di soluzioni di viaggio, mono o multimodali, tramite la combinazione di più servizi resi da più gestori, da parte della piattaforma stessa.

La **Misura 1.5** richiama la previsione normativa<sup>62</sup> in base alla quale sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i vettori aerei e i gestori aeroportuali possono inserire nelle proprie carte dei servizi<sup>63</sup>.

Pertanto, le misure poste in consultazione costituiranno il parametro minimo che dovrà essere osservato dai vettori aerei e dai gestori aeroportuali nella redazione della parte relativa al trattamento dei reclami delle proprie Carte dei servizi. Le previsioni contenute nell'atto di regolazione che si pone in consultazione vanno dunque ad integrare le previsioni delle carte dei servizi vigenti, fatte salve le ulteriori garanzie in esse previste, che accrescano la protezione degli utenti.

<sup>62</sup> L'articolo 37, comma 2, lettera e), prevede che *"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"*.

<sup>63</sup> I gestori aeroportuali sono tenuti a redigere la carta dei servizi in base a quanto prevede l'articolo 705, comma 2, lettera g), cod. nav.; allo stesso modo i vettori titolari della licenza di esercizio, ai sensi dell'articolo 783, comma 1, cod. nav., sono obbligati a redigere annualmente indicando *"la qualità dei servizi di trasporto aereo offerti"*.

### Misura 2 (Definizioni)

1. Ai fini del presente provvedimento si applicano le seguenti definizioni:
  - a) **code-sharing**: accordo di collaborazione tramite cui due o più vettori aerei condividono lo stesso codice di volo, in forza del quale l'utente acquista un titolo di viaggio emesso da un vettore (vettore contraente), ma il volo è operato da altro/i vettore/i (vettore di fatto);
  - b) **gestore aeroportuale**: soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali affidano, insieme con altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire le infrastrutture aeroportuali o della Rete aeroportuale nonché di coordinare e controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti e nella Rete aeroportuale di interesse;
  - c) **gestore di piattaforma digitale**: il soggetto gestore di servizi *on-line* di informazione e biglietteria relativi a servizi di trasporto aereo passeggeri resi da più vettori;
  - d) **sistema per il trattamento dei reclami**: il complesso delle procedure organizzate dal gestore del servizio, delle infrastrutture aeroportuali o di piattaforma digitale per la raccolta dei reclami e per la risposta motivata agli stessi;
  - e) **prenotazione**: il documento (digitale o cartaceo) che comprova che la prenotazione del titolo di viaggio è stata accettata e registrata dal vettore aereo o dal gestore della piattaforma;
  - f) **reclamo**: ogni comunicazione scritta con la quale l'utente, o per suo conto un rappresentante/soggetto delegato o un'associazione di utenti, esprime lamenti e/o richieste circa la non coerenza del servizio con uno o più requisiti definiti dalla normativa europea o nazionale, dalle condizioni generali di trasporto o dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale, o, ove ne sia prevista l'adozione, dalla carta dei servizi;
  - g) **servizi di trasporto aereo in coincidenza**: servizi di trasporto aereo passeggeri la cui tratta è composta da più segmenti di volo tra il luogo di partenza e la destinazione finale, che riportano un'unica prenotazione presso uno stesso vettore ovvero che costituiscono oggetto di un'unica transazione commerciale presso uno stesso vettore;
  - 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;
  - i) **utente**: l'utente potenziale, ovverosia il soggetto che intende fruire del servizio di trasporto aereo passeggeri o del servizio fornito dal gestore di piattaforma digitale, oppure l'utente effettivo, ovverosia il soggetto che fruisce o ha già fruito di tali servizi;
  - j) **vettore**: gestore di servizi di trasporto aereo passeggeri (voli di linea e *charter*) titolare di apposito titolo abilitativo.

La **Misura 2** riporta le definizioni che appaiono indispensabili ai fini dell'applicazione del provvedimento in esame.

Nella declinazione di tali definizioni si è tenuto conto, per quanto possibile, delle analoghe definizioni contenute nel regolamento (CE) n. 261/2004 e in altri atti di regolazione dell'Autorità relativi alla medesima tematica e, segnatamente, alle Misure relative al settore del trasporto via mare e per vie navigabili interne<sup>64</sup>,

<sup>64</sup> Approvate con delibera n. 83/2019.

alle Misure relative al trasporto ferroviario e con autobus<sup>65</sup>, nonché ai modelli di regolazione relativi ai diritti aeroportuali<sup>66</sup>.

Sono in particolare riprese, con eventuali adattamenti correlati allo specifico settore, da provvedimenti dell'Autorità relativi al trattamento dei reclami negli altri settori di trasporto, diversi da quello aereo, le definizioni di: "gestore aeroportuale", "reclamo", "sistema per il trattamento dei reclami", "utente" e "titolo di viaggio", nonché la definizione di "gestore di piattaforma digitale" elaborata sulla base delle caratteristiche individuate tramite l'analisi di piattaforme effettivamente operative nel settore dei trasporti.

Tali piattaforme digitali sono strumenti atti a fornire servizi *on-line* di informazione e/o biglietteria, caratterizzati almeno da:

- multivettorialità (operatività relativamente a differenti vettori);
- fornitura di informazioni inerenti alla soluzione di viaggio proposta (tra cui orari, percorsi, estremi dei vettori, tariffe);

ed eventualmente da:

- vendita di titoli di viaggio da parte della piattaforma stessa;
- multimodalità (operatività relativamente a differenti modalità di trasporto).

Il "gestore di piattaforma digitale", sebbene in questo contesto si configuri come gestore di un servizio accessorio al principale servizio di trasporto aereo, non è, nell'ambito delle misure proposte, destinatario dei medesimi obblighi; si rende pertanto necessario definirlo separatamente, tenendo conto della possibilità che tale soggetto operi in piena autonomia, indipendentemente da accordi commerciali con vettori aerei.

Per quanto attiene al "reclamo" viene specificato che gli utenti possono presentare il proprio reclamo singolarmente o tramite loro associazioni rappresentative, che devono essere intese in senso ampio, ricomprensivo anche eventuali comitati. Deve essere sottolineato che la definizione di reclamo qui proposta ha ripercussioni sull'ambito applicativo delle Misure, in quanto tra i reclami non rientrano esclusivamente quelli aventi ad oggetto i diritti dei passeggeri riconosciuti dalla normativa comunitaria<sup>67</sup>, ma

<sup>65</sup> Approvate con delibera n. 28/2021.

<sup>66</sup> Approvati con delibera n. 38/2023.

<sup>67</sup> In particolare, si segnalano: il regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) 295/91; il regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori"); il regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti come modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002; il regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE; la Direttiva 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", il regolamento (CE) n. 323/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999 che modifica il regolamento (CEE) n. 2299/89 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS); il regolamento per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2 - 12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità vicino ai genitori e/o accompagnatori.

anche le lamentele attinenti ad altri profili (a titolo di esempio, correlate ai bagagli, alle problematiche in fase di acquisto del biglietto, ecc.)<sup>68</sup>.

Per quanto riguarda l’“utente”, la definizione ricomprende non solo l’utente effettivo, ma anche quello potenziale. In proposito occorre infatti considerare che tra i diritti sanciti dal regolamento (CE) n. 1107/2006 è compreso anche il “*Divieto di rifiutare il trasporto*”, previsto all’articolo 3, il quale prevede che, un vettore non possa, per motivi di disabilità o mobilità ridotta, rifiutare di (i) accettare una prenotazione per un volo e (ii) imbarcare un passeggero.

La definizione di “*titolo di viaggio*” è mutuata, oltre che, come si è già detto, dai provvedimenti dell’Autorità relativi al trattamento dei reclami negli altri settori di trasporto, dall’articolo 2 (“*Definizioni*”) del regolamento (CE) n. 261/2004 e del regolamento (CE) n. 1107/2006.

La definizione di “*gestore aeroportuale*” è stata, a sua volta, ripresa delle misure di regolazione relative ai diritti aeroportuali.

Vengono introdotte le definizioni di “*code-sharing*” e di “*servizio di trasporto aereo in coincidenza*”.

Con riguardo al “*code-sharing*”, nel nostro ordinamento non è presente una definizione. Nondimeno, dall’analisi comparata dell’istituto<sup>69</sup> risulta che il *code-sharing* costituisce un accordo stipulato tra più compagnie aeree con il quale una compagnia (vettore commerciale) è autorizzata a pubblicizzare e commercializzare un volo con il proprio codice di designazione (come se fosse proprio) anche se in realtà il volo sarà operato dal vettore di un’altra compagnia (vettore di fatto), il quale, a sua volta, potrà commercializzare il volo stesso. Il *code sharing* è quindi un accordo stipulato tra almeno due compagnie aeree (vettore di fatto e vettore commerciale) al quale invece non partecipa il passeggero<sup>70</sup>. Tale definizione si inserisce nel quadro descritto all’articolo 39 della Convenzione di Montreal secondo cui le tutele “*si applicano nel caso in cui un soggetto (qui appresso denominato "il vettore contrattuale") conclude in nome proprio un contratto di trasporto, retto dalla presente convenzione, con un passeggero (...) e un altro soggetto (qui appresso denominato "il vettore di fatto") effettua, in virtù dell'autorità conferitagli dal vettore contrattuale, in tutto o in parte il trasporto, pur non costituendo relativamente a tale parte un vettore successivo ai sensi della presente convenzione*”<sup>71</sup>.

Con riguardo alla definizione di “*servizi di trasporto aereo in coincidenza*” occorre evidenziare che la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, da ultimo nella causa C-436/21 (cd. Sentenza “*Flightright*”), ha affermato che la nozione di “*volo in coincidenza*” deve essere intesa come riferita a due o più voli che costituiscono un

---

<sup>68</sup> Ex multis, la Convenzione di Montreal del 1999 (Convenzione per l’unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale).

<sup>69</sup> In particolare, si fa riferimento alla giurisprudenza europea ed internazionale in materia, nonché al documento dell’ICAO (l’agenzia delle Nazioni Unite, la quale ha codificato i principi e le tecniche della navigazione aerea internazionale e promuove lo sviluppo del trasporto aereo internazionale per garantirne la sicurezza e la crescita ordinata): ICAO, Doc 9626: “*Manual on the Regulation of International Air Transport*”, Montreal, 2004.

<sup>70</sup> M. P. La Spina, *Identificazione del vettore aereo e diritti del passeggero*, in *GIURETA Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. VIII, 2010, pp. 341 ss.

<sup>71</sup> Articolo 39 della Convenzione di Montreal 1999: *Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale*, firmata a Montreal il 28 maggio 1999, in OJ L 194, 18.7.2001, p. 39–49.

tutt'uno ai fini del diritto alla compensazione dei passeggeri previsto dal regolamento (CE) n. 261/2004 qualora tali voli siano stati oggetto di un'unica prenotazione.

Tuttavia, al fine di fornire all'utente una più effettiva tutela in materia di reclami nei servizi oggetto delle Misure, si è ritenuto opportuno:

- considerare "*unica*" la prenotazione di voli in coincidenza effettuata solamente presso uno stesso vettore, con esclusione delle combinazioni di voli effettuate da altri soggetti (ad esempio agenzie di viaggi o gestori di piattaforma digitale);
- equiparare alla prenotazione unica l'ipotesi di pagamento mediante un'unica transazione per la combinazione di più voli.

**Misura 3 (Accessibilità e trasparenza delle procedure di reclamo del vettore)**

1. I vettori garantiscono la disponibilità di un sistema per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, avuto particolare riguardo alle esigenze degli utenti con mobilità ridotta, e assicurando comunque:
  - a) la possibilità di utilizzare, per la presentazione del reclamo, oltre all’Italiano, anche la lingua inglese, ricevendo, in tal caso, la risposta nella medesima lingua;
  - b) più canali per l’inoltro dei reclami, tra cui almeno:
    - b.1) il sito *web*, con accesso da apposito *link* posto nella sezione dedicata di cui alla Misura 4.2, lettera a), con rilascio della ricevuta di avvenuta trasmissione e acquisizione del reclamo e la descrizione del disservizio inserita dall’utente;
    - b.2) via e-mail, che garantisca il rilascio di apposita ricevuta; nel caso di utilizzo di una casella di posta elettronica certificata, la stessa deve essere abilitata alla ricezione di e-mail provenienti da caselle di posta elettronica non certificata;
    - b.3) a mezzo posta raccomandata invio dello stesso ad un indirizzo di recapito fisico o casella postale;
  - c) la disponibilità di un modulo di reclamo, in modalità anche stampabile;
  - 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.
2. È fatta salva la possibilità per l’utente di presentare il reclamo senza utilizzare il modulo di cui alla Misura 3.1, lettera c); in tal caso, i gestori dei servizi sono tenuti ad esaminare i reclami che riportino almeno:
  - a) i riferimenti identificativi dell’utente (nome, cognome, recapito) e dell’eventuale rappresentante/soggetto delegato, allegando in tal caso la delega e un documento di identità dell’utente;
  - b) i riferimenti identificativi del viaggio effettuato o programmato (data, ora di partenza, origine e destinazione) e del contratto di trasporto (codice prenotazione o numero biglietto) o la copia del titolo di viaggio;
  - c) la descrizione della rilevata non corrispondenza del servizio rispetto ad uno o più requisiti definiti dalla normativa europea, nazionale o regolatoria, ovvero dalle condizioni generali di trasporto o, ove ne sia prevista l’adozione, dalla carta dei servizi;
  - d) nel caso di reclami presentati dal rappresentante/soggetto delegato dall’utente, l’indicazione esplicita che si tratta di un reclamo.
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.
4. Ai fini del decorso dei termini di cui alla Misura 3.1, lettera d) e alla Misura 3.3:
  - a) in caso di presentazione del reclamo a mezzo *e-mail* o tramite sito *web*, il reclamo si intende trasmesso e ricevuto il giorno dell’invio;
  - b) in caso di presentazione del reclamo a mezzo posta raccomandata invio ad un indirizzo di recapito fisico o casella postale, il reclamo si intende trasmesso il giorno dell’invio e si intende ricevuto nel giorno della consegna al vettore;
  - c) ove previsto dal vettore tra i canali utilizzabili, in caso di:
    - c.1) presentazione del reclamo presso gli uffici o uno sportello assistenza clienti del vettore, il reclamo si intende trasmesso e ricevuto nel giorno della presentazione, che deve essere indicato su apposita ricevuta;

c.2) 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 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.

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.

Nelle misure di regolazione relative ad altri settori di trasporto, come già riferito nel paragrafo della presente relazione che illustra il contesto regolatorio, è stata prevista la possibilità di utilizzare una pluralità di canali per l'invio del reclamo, tra i quali, almeno, il sito *web* o la trasmissione via *e-mail* e l'invio a mezzo posta raccomandata; la possibilità di utilizzare, oltre alla lingua italiana, anche la lingua inglese; la definizione degli elementi minimi necessari affinché il ricevente sia tenuto ad esaminare il reclamo ed i termini entro i quali deve essere fornita la risposta; i rimedi attivabili in caso di mancato riscontro e l'indennizzo automatico in caso di omessa o tardiva risposta; l'obbligo di riscontro motivato e tempestivo; gli obblighi di pubblicazione.

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

Più specificamente, al fine di garantire la generalizzata accessibilità del sistema di presentazione dei reclami, la **Misura 3.1** fornisce indicazioni per assicurare la disponibilità di un sistema per l'inoltro degli stessi di facile accesso e utilizzo, sia relativamente alle lingue nelle quali può essere presentato il reclamo (e deve essere ottenuta la conseguente risposta), che ai canali utilizzabili.

Alcune differenze rispetto a quanto previsto da disposizioni analoghe già adottate in altri settori regolati dall'Autorità trovano la propria origine nelle caratteristiche del settore in esame, nel quale operano diverse compagnie di profilo internazionale, non aventi sedi in Italia e/o che gestiscono il rapporto con la clientela prevalentemente, se non esclusivamente, *on-line*. In particolare, la disponibilità di un canale *e-mail* risponde ad esigenze emergenti dall'esperienza applicativa della regolazione dell'Autorità sul contenuto minimo dei diritti in materia di reclami.

Alla **lett. c)** della Misura si prevede, altresì, la disponibilità di un apposito modulo per il reclamo di prima istanza, in modalità anche stampabile. Si ritiene, in proposito, che la previsione dell'obbligo, da parte dei vettori, di predisporre e mettere a disposizione un modulo di reclamo *standard* (come peraltro già previsto in altri settori<sup>72</sup>), consenta di perseguire l'obiettivo di facilitare la presentazione dei reclami da parte dei passeggeri - che conservano comunque la facoltà di presentare il reclamo in forma libera - e, nel contempo, di standardizzare le procedure favorendo una maggiore efficienza.

<sup>72</sup> Si veda in particolare quanto previsto dalla delibera 21 luglio 2016, 413/2016/R/com dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (oggi Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente - ARERA) che prevede il nuovo testo integrato della regolazione della qualità commerciale dei servizi di vendita e modifiche alla regolazione della qualità commerciale del servizio di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale.

Come recentemente affermato nella proposta di revisione del regolamento (CE) n. 261/2004, l'utilizzo di moduli standardizzati uniformi da parte dei vettori giova non solo ai passeggeri, ma anche agli operatori stessi e agli Organismi Nazionali di attuazione<sup>73</sup>. A tal fine si segnala che la Commissione europea ha predisposto un modulo *standard*<sup>74</sup> per le richieste di compensazione di cui al regolamento (CE) n. 261/2004 e che la recente proposta di revisione del medesimo regolamento intende introdurre un nuovo modulo di reclamo standardizzato<sup>75</sup>.

Alla lett. d) della Misura in esame, viene delineato uno specifico obbligo di riscontro motivato, da fornire entro un termine ritenuto ragionevole decorrente dalla data di presentazione del reclamo. Sulla base degli elementi raccolti dall'analisi svolta, si ritiene che una tempistica di risposta pari a 30 giorni possa garantire che vengano fornite risposte esaustive e adeguatamente motivate. Potrebbero, tuttavia, in esito alla consultazione dei soggetti interessati, venire in rilievo situazioni specifiche nelle quali la risposta al reclamo richiede tempistiche più lunghe<sup>76</sup>.

Preme, inoltre, porre l'attenzione sulle parti della Misura che prevedono il rilascio all'utente della ricevuta di avvenuta trasmissione e acquisizione del reclamo, in modo da garantire il rilascio di un documento che dimostri la trasmissione del reclamo e ne evidenzi il contenuto<sup>77</sup>.

Questo aspetto, come già riferito nel paragrafo della presente relazione che illustra il contesto regolatorio, riveste particolare importanza nell'ambito delle procedure ADR tra utenti o consumatori e operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto. In particolare, il tema rileva, in quanto, in base alla Disciplina ADR approvata dall'Autorità con delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023, la

<sup>73</sup> In particolare, “Per i passeggeri e gli organismi nazionali di applicazione, il modulo standardizzato per il reclamo proposto a livello di UE al quale i passeggeri possono sempre ricorrere (anziché utilizzare strumenti di reclamo che variano da un operatore all'altro) semplificherà la vita dei passeggeri, e probabilmente anche quella degli operatori e degli organismi nazionali di applicazione. Per gli operatori dei trasporti, vi sarà maggiore chiarezza su come rispettare i diritti esistenti, il che renderà più efficiente l'attuazione. Per gli operatori che applicano i diritti dei passeggeri in modo conforme, l'adempimento degli obblighi supplementari comporterà costi molto limitati”. Così la Commissione UE, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica, tra l'altro, il regolamento (CE) n. 261/2004, Bruxelles, 29.11.2023, COM(2023) 753 final, p. 12.

<sup>74</sup> V. nota n. 18.

<sup>75</sup> Cfr. la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica, tra l'altro, il regolamento (CE) n. 261/2004, Bruxelles, 29.11.2023, COM(2023) 753 final, art. 1 in riferimento all'inserimento dell'art. 16bis bis: “La Commissione adotta un atto di esecuzione che istituisce un modulo comune per le richieste di compensazione pecuniaria e di rimborso (...) in un formato accessibile alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta. (...) I passeggeri hanno il diritto di presentare le loro richieste utilizzando il modulo comune di cui al paragrafo 1. I vettori aerei operativi e gli intermediari non respingono una richiesta per il solo motivo che il passeggero non ha utilizzato tale modulo. Se una richiesta non è sufficientemente precisa, il vettore chiede al passeggero di chiarire la richiesta e lo assiste in tal senso”.

<sup>76</sup> Si veda, in proposito, la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli, Bruxelles, 13.3.2013 COM(2013) 130 final, che, all'articolo 16bis prevede: “Il passeggero che desidera presentare un reclamo al vettore aereo in merito ai propri diritti stabiliti dal presente regolamento deve presentarlo entro tre mesi dalla data in cui è stato effettuato il volo o in cui esso era previsto. Il vettore aereo accusa ricevimento del reclamo entro sette giorni dalla sua ricezione. Entro due mesi dal ricevimento del reclamo, il vettore fornisce una risposta completa al passeggero”.

<sup>77</sup> In argomento, con riferimento ai reclami ex articolo 31 della Convenzione di Montreal, si segnala la sentenza della Corte di Giustizia UE (Terza Sezione) del 12 aprile 2018 nella causa C-258/16, la quale ha sancito che “un reclamo registrato nel sistema informatico del vettore aereo risponde al requisito della forma scritta per la trasmissione del reclamo”.

dimostrazione della presentazione di un reclamo all'operatore costituisce una condizione di ammissibilità dell'istanza di conciliazione.

La **Misura 3.2** prevede, comunque, che i vettori siano tenuti a trattare i reclami che contengono alcuni elementi minimi, idonei ad individuare l'utente, il disservizio lamentato e il viaggio effettuato o programmato con riferimento al quale tale disservizio si è verificato, precisando, con la **Misura 3.3**, che in mancanza dei suindicati requisiti i vettori sono tenuti comunicare<sup>78</sup> all'utente l'inammissibilità del reclamo, informando della possibilità di ripresentarlo correttamente. In tali ipotesi, infatti, al fine di realizzare un equo contemperamento tra le esigenze di tutela degli utenti e la necessità di non imporre aggravi eccessivi o sproporzionati ai vettori, viene posto a carico dell'autore del reclamo un onere di completezza contenutistica con riguardo agli elementi minimi necessari per consentire l'esame ed il pronto riscontro. Si evidenzia che, proprio in considerazione dell'elevato contenzioso emergente dallo svolgimento delle attività ADR, si è ritenuto di prevedere che, qualora inviato da un rappresentante/delegato dall'utente, il reclamo debba essere chiaramente distinto – ed individuabile da parte della Compagnia – da atti diversi quali, a titolo di esempio, costituzioni in mora, inviti alla negoziazione assistita.

Ai fini della certezza dei termini, sia per l'invio dei reclami da parte degli utenti sia per la verifica di tempestività della risposta dei vettori, la **Misura 3.4** stabilisce, a seconda delle modalità di invio del reclamo (sia per i canali obbligatori che per quelli previsti autonomamente dai vettori), l'individuazione del giorno, rispettivamente, di relativa trasmissione e ricezione. Le predette specificazioni garantiscono dunque uniformità nelle modalità di calcolo di tali termini.

Con specifico riguardo alla **Misura 3.4. lett. c.2)** si segnala, per completezza, che la direttiva (UE) n. 2302/2015<sup>79</sup> relativa ai *pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati* dispone, all'articolo 15, che, in caso di contratto di pacchetto turistico, sia assicurata al viaggiatore la possibilità di indirizzare reclami relativi all'esecuzione del pacchetto direttamente al venditore tramite il quale l'ha acquistato, che li inoltra senza indebito ritardo all'organizzatore.

Nell'ottica della promozione del miglioramento e perfezionamento dei sistemi di ricezione e trattamento dei reclami, nonché della correzione o eliminazione delle criticità con essi evidenziate, la **Misura 3.5** dispone l'effettuazione di attività di analisi periodiche dei reclami pervenuti al fine di migliorare i processi in uso, colmare eventuali *gap* rispetto alle aspettative dell'utenza, nonché valutare possibili azioni o intraprendere specifiche iniziative per l'eliminazione delle non conformità segnalate e accertate. I risultati di tali processi sono messi a disposizione degli utenti, anche al fine di realizzare forme di controllo diffuso.

Pertanto, affinché gli aspetti problematici rilevati dagli utenti possano essere presi debitamente in considerazione, è necessario che il sistema di trattamento dei reclami sia organizzato non soltanto ai fini della raccolta dei reclami stessi e della predisposizione della risposta motivata all'utente, ma, anche nell'ottica di un efficace monitoraggio delle criticità, favorendo l'adozione di misure atte a risolverle, nella prospettiva di un continuo miglioramento della qualità e dei livelli di soddisfazione dell'utenza.

<sup>78</sup> Ad eccezione dei casi in cui l'utente non è rintracciabile, né individuabile.

<sup>79</sup> Direttiva (UE) n. 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio.

**Misura 4 (Informazioni sulle procedure di reclamo del vettore)**

1. I vettori informano gli utenti almeno:
  - a) dei canali e delle lingue utilizzabili per l'inoltro dei reclami;
  - b) della disponibilità del modulo di reclamo e delle modalità per reperirlo;
  - c) degli elementi minimi di cui alla Misura 3.2;
  - d) del termine di 30 giorni entro il quale il vettore fornisce la risposta al reclamo, o del termine inferiore previsto dalle condizioni generali di trasporto oppure dalla carta dei servizi, ove sia prevista l'adozione della stessa;
  - e) dei rimedi che l'utente può attivare nel caso di mancata risposta al reclamo nei termini di cui alla lettera d), in particolare della possibilità:
    - e.1) di utilizzare 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 disciplinate dall'Autorità;
    - e.2) di adire, se del caso dopo l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, l'autorità giudiziaria ordinaria;
    - e.3) di presentare in merito un reclamo di seconda istanza alle Autorità competenti, precisandone le relative modalità;
  - f) dell'indennizzo automatico previsto dalla Misura 7.1.
2. Le informazioni di cui alla Misura 4.1 sono fornite almeno:
  - a) nel sito web, in una sezione dedicata accessibile dall'*home page*, tramite apposito *link* denominato "Reclami";
  - b) nelle condizioni generali di trasporto, in una sezione dedicata denominata "Reclami"; 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) devono inoltre essere fornite a bordo dell'aeromobile attraverso adeguati mezzi di diffusione visivi e/o sonori.
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.

In materia di tutela dei diritti degli utenti, gli aspetti legati all'accessibilità e alla completezza informativa assumono rilievo fondamentale. Le informazioni costituiscono, infatti, lo strumento necessario per assicurare l'effettività della tutela dei diritti, contribuendo a colmare l'asimmetria informativa tra il professionista di settore, che è soggetto qualificato nella materia di riferimento, e l'utente. Tali aspetti informativi rivestono una particolare importanza in tema del trattamento dei reclami.

Al riguardo, la **Misura 4.1** mira a garantire l'informazione agli utenti sui canali disponibili per la presentazione dei reclami, sulle lingue utilizzabili, sulla disponibilità di un modulo e sulle modalità per reperirlo, sui termini entro cui, rispettivamente, il reclamo deve essere trasmesso dall'utente e la risposta deve essere resa dal gestore del servizio, nonché sui rimedi attivabili dall'utente in caso di omessa o tardiva risposta. Resta ferma

la possibilità, per l'utente, di utilizzare 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 disciplinate dall'Autorità ed esperire le azioni giudiziarie previste dall'ordinamento. L'utente è informato altresì dell'indennizzo automatico spettante in caso di omessa o tardiva risposta, come previsto dalla Misura 7.

Le illustrate previsioni sono stabilite in coerenza con quanto previsto dalle misure di regolazione già adottate per gli altri settori di trasporto, nonché con le recenti proposte di modifica della normativa di livello europeo, sia in tema di diritti dei passeggeri del settore aereo, che di procedure ADR per i consumatori.

La **Misura 4.2** ha lo scopo di rendere disponibili le informazioni di cui alla Misura 4.1 tramite una sezione “Reclami” accessibile da un *link* posto nell’*home page* del sito *web* aziendale, all’interno delle condizioni generali di trasporto del vettore, nonché negli aeroporti presso il banco accettazione o alla porta di imbarco.

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

Benché il sito *web* rappresenti oggi il principale canale a disposizione degli utenti, l’informazione deve essere accessibile anche agli utenti eventualmente non utilizzatori di *internet*: a tal fine si ritiene opportuno che i vettori mettano a disposizione le informazioni di cui alla Misura 4.2 anche presso il banco accettazione o alla porta di imbarco. Quest’ultima indicazione risulta coerente con le previsioni dell’articolo 14 del regolamento (CE) n. 261/2004 che prescrive al vettore aereo operativo di informare il passeggero sui diritti che gli sono riconosciuti dal regolamento tramite l’affissione di avviso nella zona di registrazione (c.d. *check-in*).

Al fine di garantire una completa ed efficace informazione all’utente rispetto alle modalità di trasmissione del reclamo in caso di disservizi e agevolare così la presentazione in maniera autonoma dello stesso (senza rivolgersi ad agenzie di reclamo o professionisti del settore), si ritiene opportuno diffondere a bordo dell’ aeromobile le informazioni minime relative ai canali, alle lingue e all’eventuale modulo da utilizzare.

Si è ritenuto, nel rispetto del principio di proporzionalità, di semplificare gli oneri che gravano sui vettori, previsti alla Misura 4.2 lettere c) e d), e limitare l’applicazione di tali specifiche previsioni ai soli voli diretti in partenza da o in arrivo in un aeroporto situato nel territorio italiano, con esclusione, dunque, dei singoli voli in coincidenza nei quali sia il punto di imbarco sia quello di sbarco sono situati fuori dal territorio italiano, che rientrerebbero nell’ambito di applicazione delle Misure.

La **Misura 4.3** ha lo scopo di tutelare gli utenti ove si relazionino con soggetti differenti rispetto al vettore. I diritti, infatti, devono essere garantiti anche quando l’utente non abbia rapporti diretti con il gestore del servizio di trasporto. Pertanto, laddove vi siano intermediari (venditori di biglietti, agenti di viaggio, operatori turistici), le informazioni da rendere reperibili nel biglietto (anche in formato elettronico) intendono sopperire alle eventuali asimmetrie informative generate dalla compresenza di più soggetti. Nel caso di servizi di informazione o biglietteria resi dal gestore di piattaforma digitale, l’utente potrà rivolgersi direttamente un reclamo sulla base di quanto dettagliato alla successiva Misura 5.

**Misura 5 (Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore aeroportuale e del gestore di piattaforma digitale)**

1. I gestori aeroportuali e i gestori di piattaforma digitale garantiscono la disponibilità di un sistema per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, avuto particolare riguardo alle esigenze degli utenti con mobilità ridotta, e assicurando comunque:
  - a) la possibilità di utilizzare, per la presentazione del reclamo, oltre all’Italiano, anche la lingua inglese, ricevendo, in tal caso, la risposta nella medesima lingua;
  - b) più canali per l’inoltro dei reclami, tra cui almeno:
    - b.1) il sito *web*, con accesso da apposito *link* posto nella sezione dedicata di cui alla Misura 5.4, lettera a), con rilascio della ricevuta di avvenuta trasmissione e acquisizione del reclamo;
    - b.2) via e-mail, che garantisca il rilascio di apposita ricevuta; nel caso di utilizzo di una casella di posta elettronica certificata, la stessa deve essere abilitata alla ricezione di e-mail provenienti da caselle di posta elettronica non certificata;
    - b.3) per i gestori aeroportuali, la presentazione del reclamo a mezzo posta raccomandata tramite invio a un indirizzo di recapito fisico o casella postale;
  - c) una risposta motivata entro 30 giorni dalla data di ricezione del reclamo ovvero entro il termine inferiore previsto dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma o, nel caso di gestore aeroportuale, dalla carta dei servizi.
2. I gestori aeroportuali e i gestori di piattaforma digitale sono tenuti ad esaminare i reclami che riportino almeno:
  - a) i riferimenti identificativi dell’utente (nome, cognome, recapito) e dell’eventuale rappresentante/soggetto delegato, allegando in tal caso la delega e un documento di identità dell’utente;
  - b) i riferimenti identificativi del viaggio effettuato o programmato (data, ora di partenza, origine e destinazione) e, per i reclami nei confronti dei gestori aeroportuali, dell’aeroporto nel quale l’evento si è verificato;
  - c) la descrizione della non coerenza del servizio rilevata rispetto ad uno o più requisiti definiti dalla normativa europea o nazionale, dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma o, nel caso di gestore aeroportuale, dalla carta dei servizi;
  - d) nel caso di reclami presentati dal rappresentante/soggetto delegato dall’utente, l’indicazione esplicita che si tratta di un reclamo.
3. I gestori aeroportuali e i gestori di piattaforma digitale informano gli utenti almeno:
  - a) dei canali e delle lingue utilizzabili per l’inoltro dei reclami;
  - b) del termine di 30 giorni entro il quale il gestore aeroportuale o di piattaforma digitale fornisce la risposta al reclamo, o del termine inferiore previsto, rispettivamente, dalla carta dei servizi del gestore aeroportuale o dalle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale;
  - c) dei rimedi che l’utente può attivare nel caso di mancata risposta al reclamo nei termini di cui alla lettera b), in particolare della possibilità:
    - c.1) di utilizzare modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie, ove previste;
    - c.2) di adire, se del caso dopo l’esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, l’autorità giudiziaria ordinaria;
    - c.3) di presentare in merito un reclamo alle Autorità competenti, precisandone le relative modalità;
  - d) dell’indennizzo automatico previsto dalla Misura 7.3.
4. Le informazioni di cui alla Misura 5.3 sono fornite almeno:
  - a) in ogni caso, nel sito *web*, in una sezione dedicata accessibile dall’*home page*, tramite apposito *link*

- denominato “Reclami”;
- b) dai gestori aeroportuali, all’interno dell’aeroporto, mediante affissione presso le sale d’attesa, il banco di registrazione (*Check-in*) e, ove esistente, presso il banco informazioni (*Infopoint*);
  - c) dai gestori di piattaforma digitale, in una sezione dedicata denominata “Reclami” nelle condizioni generali di utilizzo della piattaforma digitale.

Con specifico riferimento ai reclami rivolti al gestore aeroportuale e del gestore di piattaforma digitale, la **Misura 5** individua, per una più completa tutela degli utenti, nel rispetto del principio di proporzionalità, un set minimo di garanzie relative all’accessibilità del sistema per il trattamento dei reclami, in termini di canali e lingue di lavoro (Misura 5.1), e alle informazioni sulle procedure di reclamo (Misure 5.3 e 5.4).

Si rileva infatti, che, i soggetti di cui alla misura in esame risultano destinatari di un minor numero di lamentele e correlate ad aspetti specifici<sup>80</sup>.

In proposito, deve tuttavia essere evidenziato che i gestori aeroportuali sono tenuti all’adozione della carta dei servizi<sup>81</sup>, nell’ambito della quale si forniscono indicazioni sulla presentazione dei reclami.

I gestori di piattaforma regolano i rapporti con gli utenti tramite condizioni generali di utilizzo (che corrispondono, nella sostanza, a condizioni generali di contratto) e gli utenti potrebbero avanzare lamentele in merito alla corretta applicazione di tali condizioni. Si ritiene, in proposito, che la prevista indicazione delle modalità per la presentazione dei reclami risulti coerente con il generale obbligo di esecuzione del contratto secondo buona fede di cui all’articolo 1375 del codice civile.

Le previsioni di cui alla **Misura 5.1**, relativamente ai canali per l’inoltro di reclami, e di cui alla **Misura 5.4**, relativamente alle informazioni, sono inoltre differenziate per tenere conto delle diverse caratteristiche delle due tipologie di soggetto prese in esame.

<sup>80</sup> Alla luce di quanto emerso in esito alle attività connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali dell’autorità, e in particolare, in sede di gestione delle procedure di risoluzione non giurisdizionale delle controversie.

<sup>81</sup> I gestori aeroportuali sono tenuti a redigere la carta dei servizi in base all’articolo 705, comma 2, lettera g), cod. nav.

**Misura 6 (Requisiti di motivazione della risposta al reclamo)**

1. La risposta al reclamo è motivata, con un linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente medio, con riferimento a tutti i motivi di reclamo rilevati dall'utente, ed indica chiaramente, in particolare:
  - a) se il reclamo è accolto o respinto, in relazione ai fatti accertati e alle previsioni della disciplina nella fattispecie applicabile;
  - b) se l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo o rimborso comunque denominato, e, in tal caso, le tempistiche e le modalità per ottenerlo;
  - c) se del caso, le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora lo stesso non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica;
  - d) i rimedi che l'utente può attivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta, in particolare della possibilità:
    - d.1) di utilizzare modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie, ove previste;
    - d.2) di adire, se del caso dopo l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, l'autorità giudiziaria ordinaria;
    - d.3) di presentare in merito un reclamo di seconda istanza alle Autorità competenti, precisandone le relative modalità;
  - e) un recapito di riferimento per l'eventuale richiesta di chiarimenti sulla risposta ricevuta.
2. Nel caso in cui il reclamo venga respinto per profili di competenza:
  - a) dal vettore, questi trasmette il reclamo, tempestivamente e comunque entro 30 giorni dal ricevimento, informandone contestualmente l'utente:
    - a.1) al gestore aeroportuale o al gestore di piattaforma digitale ritenuto competente, che provvede a fornire una risposta motivata all'utente nei termini di cui alla Misura 5.3, lettera b), decorrenti dalla data di inoltro;
    - a.2) in presenza di *code-sharing*, al vettore ritenuto competente motivando le ragioni della propria incompetenza; quest'ultimo provvede a fornire una risposta motivata all'utente nei termini di cui alla Misura 3.1 lettera d) decorrenti dalla data di inoltro;
  - b) dal gestore aeroportuale o dal gestore di piattaforma digitale, questi trasmette il reclamo, tempestivamente e comunque entro il termine di cui alla Misura 5.3, lettera b), al soggetto ritenuto competente, informandone contestualmente l'utente.
3. La trasmissione del reclamo di cui alla Misura 6.2 avviene nel rispetto della normativa sul trattamento dei dati personali.

Al fine di garantire la massima trasparenza del processo di valutazione del reclamo, si ritiene necessario regolare anche le caratteristiche minime delle risposte che il vettore è tenuto a fornire all'utente. Ciò, nell'ottica di assicurare la piena comprensibilità della decisione sul reclamo e dei possibili rimedi di cui l'utente si può avvalere nel caso in cui ritenga la risposta non soddisfacente.

Nella **Misura 6** sono indicati, pertanto, i contenuti che deve presentare la risposta al reclamo, la quale deve essere anzitutto fornita con un linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente. Nello specifico, tale risposta, che deve trattare tutte le doglianze espresse dall'utente, deve consentire al medesimo di comprendere se le stesse siano fondate o infondate alla luce dei fatti accertati, delle previsioni normative nonché delle disposizioni contenute nella carta dei servizi e nelle condizioni generali di contratto applicabili,

precisando se gli spetta un rimborso o un indennizzo. La risposta al reclamo deve, poi, ove opportuno, indicare le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica di risoluzione.

Qualora sia dovuto un rimborso o un indennizzo, il vettore deve informare l'utente specificando le tempistiche e le modalità con le quali è possibile ottenerlo (**lett. b**).

Alla **lett. d**), inoltre, si prevede che la risposta debba essere comprensiva dei rimedi utilizzabili, anche extragiudiziali<sup>82</sup>, che l'utente può attivare nel caso in cui ritenga la risposta non soddisfacente, fermo restando il diritto a ricorrere al giudice. Tali rimedi hanno diversa finalità, in quanto le procedure ADR sono volte alla risoluzione delle controversie individuali, mentre il reclamo di seconda istanza all'Autorità competente ha la funzione di attivare, in presenza dei relativi presupposti, i poteri sanzionatori.

Per quanto riguarda, in particolare, la risoluzione extragiudiziale delle controversie concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi *on-line* tra un consumatore residente nell'Unione europea e un professionista stabilito nell'Unione europea, trova oggi applicazione il regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie *on-line* dei consumatori. La modalità di risoluzione ivi disciplinata risulta praticabile per i servizi offerti dalle piattaforme digitali e per i titoli di viaggio comunque acquistati *on-line* e dovrebbe pertanto essere sempre indicata nelle risposte motivate ai reclami relativi a tali modalità di stipula del contratto<sup>83</sup>.

Infine, la **Misura 6.2** intende garantire all'utente una tutela piena ed effettiva, in particolare nei casi in cui il soggetto che riceve il reclamo si dichiara incompetente<sup>84</sup>.

In tale prospettiva, la misura in esame dispone che, nei casi di rigetto del reclamo per motivi afferenti a profili di competenza, sussiste l'obbligo del vettore, nonché del gestore aeroportuale o di piattaforma digitale, di trasmettere il reclamo, entro 30 giorni dal ricevimento, dandone contestuale informazione al reclamante, al soggetto ritenuto competente, che ha l'obbligo di fornire all'utente risposta motivata entro 30 giorni.

Nel caso di voli effettuati in *code-sharing*, si rileva l'esigenza specifica di tutelare maggiormente l'utente di fronte alla possibile incertezza scaturiente dalla compresenza di più vettori nell'esecuzione del contratto di trasporto<sup>85</sup>. Con la Misura 6.2. lett. a) n. 2), in caso di rigetto del reclamo per motivi di incompetenza, si è posto l'obbligo, per entrambi i vettori – sia il vettore che ha concluso il contratto con l'utente (vettore

<sup>82</sup> Si fa riferimento alle procedure alternative di risoluzione delle controversie, attivabili in caso di mancata risposta o risposta non soddisfacente al reclamo; si veda, in proposito, la “*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*”, approvata con delibera n. 21/2023 dell’8 febbraio 2023.

<sup>83</sup> Si dà atto che il 17 ottobre 2023 la Commissione europea ha adottato una proposta di revisione del quadro ADR, entro cui è prevista una proposta legislativa volta ad abrogare il regolamento sulla risoluzione delle controversie online (ODR). Ciò al fine di sostituire la piattaforma ODR con strumenti digitali di facile utilizzo per aiutare i consumatori a trovare uno strumento di ricorso per risolvere le loro controversie. Cfr. Commissione UE, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (UE) n. 524/2013 e modifica i regolamenti (UE) 2017/2394 e (UE) 2018/1724 per quanto riguarda la dismissione della piattaforma europea ODR (COM(2023) 647 final).

<sup>84</sup> In conformità a quanto sancito dal considerando n. 17 del citato regolamento (UE) n. 524/2013.

<sup>85</sup> Come noto, tale aspetto è rinvenibile nella *ratio* dell'articolo 943 cod. nav., che, in materia di trasporto di persone, dispone l'obbligo del vettore che ha concluso il contratto con l'utente (vettore commerciale) di informare adeguatamente il passeggero, prima dell'emissione del biglietto, della circostanza che il trasporto aereo venga effettuato da un diverso vettore.

commerciale), sia quello che ha effettivamente operato il volo (vettore di fatto) – di trasmettere il reclamo al vettore ritenuto competente, tempestivamente e comunque entro 30 giorni dal ricevimento, informandone contestualmente l’utente. A sua volta, il vettore a cui è inoltrato il reclamo ha l’obbligo di fornire risposta motivata all’utente entro 30 giorni dal ricevimento dello stesso.

### **Misura 7 (Indennizzi)**

1. Per i reclami presentati al vettore, in caso di mancata risposta al reclamo, ovvero mancato riscontro nei termini di cui alla Misura 3.1 lettera d), ovvero in caso di risposta non motivata, l'utente ha diritto di ricevere un indennizzo automatico commisurato al prezzo del titolo di viaggio, cui il reclamo si riferisce, in misura non inferiore al:
  - a) 10% nel caso di risposta fornita tra il trentunesimo e il sessantesimo giorno dal ricevimento del reclamo;
  - b) 20% nel caso di risposta non fornita entro il sessantesimo giorno.
2. Ciascun vettore definisce, adeguando al riguardo le proprie condizioni generali di contratto e, ove previste, la propria carta di servizi, le modalità di gestione delle richieste e di erogazione delle somme dovute a titolo di indennizzo che garantiscono, in ogni caso, che il pagamento sia effettuato in tempi ragionevoli, anche in considerazione delle modalità di erogazione individuate.
3. Per i reclami presentati al gestore aeroportuale o al gestore di piattaforma digitale, l'utente ha diritto, nel caso di risposta fornita oltre i termini di cui alla Misura 5.1, lettera c), a ricevere un indennizzo automatico definito da ciascun gestore aeroportuale nella propria carta dei servizi e da ciascun gestore di piattaforma nelle proprie condizioni generali di utilizzo.
4. L'indennizzo di cui alla presente Misura non è dovuto nei casi in cui:
  - a) il reclamo non è trasmesso dall'utente con le modalità e gli elementi minimi previsti dalle presenti Misure;
  - b) all'utente è già stato corrisposto un indennizzo ai sensi della presente Misura relativamente ad un reclamo di analogo tenore avente ad oggetto il medesimo viaggio.
5. Gli importi complessivi annui a consuntivo corrisposti agli utenti per gli indennizzi di cui alla presente Misura sono comunicati all'Autorità con cadenza annuale.

In analogia con quanto previsto dalla regolazione adottata in altri settori (cfr. delibere nn. 83/2019 e 28/2021, già citate), al fine di garantire il buon funzionamento del sistema di trattamento dei reclami, è stata prevista l'erogazione di un indennizzo automatico a ristoro del disagio subito dall'utente in conseguenza della situazione di incertezza in cui viene a trovarsi in caso di tardiva o mancata risposta al reclamo.

Tenuto conto del particolare rilievo che, come si è visto, il buon funzionamento del sistema di trattamento dei reclami assume, si osserva che una tardiva o mancata risposta genera una situazione di incertezza per l'utente, il quale non viene messo a conoscenza, nei tempi previsti, dell'esito del suo reclamo e non riceve gli indennizzi o rimborsi comunque denominati a cui eventualmente ha diritto. Pertanto, la **Misura 7** introduce, quale diritto di natura risarcitoria forfettizzato, un indennizzo specifico per il caso in cui l'utente non riceva risposta oppure qualora la risposta venga inviata oltre il termine massimo previsto dalle presenti Misure.

In particolare, il fondamento normativo per la relativa previsione viene rinvenuto nell'articolo 37, comma 2, lettera e) della norma istitutiva dell'Autorità, letto in combinato disposto con l'articolo nell'articolo 2, comma 12, lettera g) della l. 481/1995 ai sensi del quale: “[c]iascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni: (...) g) controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo”

*automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h)".*

L'indennizzo è automatico, al fine di evitare di porre a carico dell'utente l'onere di agire per il riconoscimento del relativo diritto a riceverlo. L'automatismo risponde ad esigenze di semplificazione ed economicità. Inoltre, l'indennizzo è corrisposto in misura forfettaria, sollevando da qualsiasi valutazione dell'entità del pregiudizio subito.

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

L'individuazione di tali soglie percentuali è finalizzata ad assicurare la parità di trattamento e l'uniformità dei criteri di determinazione dell'importo dell'indennizzo, nonché a parametrare tale importo al livello di disagio stimabile arrecato dalla mancata o intempestiva conoscenza dell'esito del reclamo.

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

Si osserva che, da quanto viene in evidenza in particolare nel settore in esame, la mancata risposta ai reclami porta, molto spesso, i passeggeri a rivolgersi a professionisti incaricati delle successive azioni extragiudiziali e giudiziali. L'indennizzo potrebbe costituire, in tal senso, una prima forma di copertura delle spese sostenute dal passeggero che non riesca a far valere le proprie pretese già in prima istanza.

Le modalità di gestione ed erogazione degli indennizzi sono definite, anche adeguando a tal fine la carta dei servizi, da ciascun vettore, nel rispetto delle prescrizioni definite dall'Autorità (**Misura 7.2**).

Per i gestori aeroportuali e i gestori di piattaforma, per le peculiarità già illustrate con riguardo alla Misura 5, si ritiene opportuno prevedere, in fase di primo intervento di regolazione, una forma di autoregolamentazione, che potrà essere monitorata nel tempo a cura degli Uffici dell'Autorità al fine di valutarne l'efficacia e procedere, eventualmente, qualora se ne ravvisassero i presupposti, all'adozione di previsioni specifiche nell'ambito di apposito ulteriore procedimento, anche alla luce dell'indicata evoluzione normativa rilevante in proposito.

La **Misura 7.4** definisce le specifiche ipotesi di esclusione dell'obbligo di indennizzo intese ad evitare duplicazioni o comportamenti opportunistici.

Al fine di evitare duplicazioni, è dunque escluso il versamento di un secondo indennizzo relativamente ad un reclamo di analogo tenore avente ad oggetto il medesimo viaggio.

**Misura 8 (Registrazione dei reclami del vettore e conservazione dei relativi dati)**

1. I vettori assicurano, nell'ambito del sistema per il trattamento dei reclami, la registrazione dei reclami ricevuti, indicando per ciascun reclamo:
  - a) i riferimenti identificativi dell'utente e del viaggio;
  - b) la data di ricevimento del reclamo, determinata secondo quanto previsto alla Misura 3.4;
  - c) i motivi di reclamo;
  - d) la risposta motivata al reclamo, corredata della relativa data di invio.
2. Nel rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, i gestori dei servizi conservano i dati inerenti al reclamo, ivi incluse le registrazioni di cui alla Misura 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 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.

Un efficiente ed efficace sistema per il trattamento dei reclami presuppone che gli stessi siano adeguatamente registrati. Tale registrazione risulta altresì funzionale all'individuazione dei casi in cui è dovuto l'indennizzo di cui alla Misura 7.

Fermo restando quanto sopra, anche con riguardo alla **Misura 8**, in ottica di proporzionalità dell'intervento, si è ritenuto più opportuno limitare gli obblighi specifici in essa contenuti ai vettori.

Con la **Misura 8.1**, si prevede che i vettori assicurino una registrazione che indichi, per ciascun reclamo, oltre ai riferimenti identificativi dell'utente e del viaggio, la data di ricevimento del reclamo, i relativi motivi, nonché la risposta motivata allo stesso, corredata della data di invio all'utente.

La conservazione dei dati inerenti al reclamo risulta necessaria, nell'ambito della risoluzione dei reclami e di eventuali conseguenti azioni giudiziali ed extragiudiziali, per le finalità probatorie il cui onere ricada sul vettore, nonché per consentire che tali informazioni siano reperibili dall'Autorità nell'esercizio dei compiti istituzionali attribuiti alla stessa.

In tale ottica, con la **Misura 8.2** si prevede che i vettori – nel rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali – conservino i dati informativi, pure documentali, relativi al reclamo per un periodo di tempo congruo anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità nell'esercizio dei compiti istituzionali attribuiti alla stessa. In proposito, alla luce dell'esperienza maturata dagli Uffici dell'Autorità negli altri settori di trasporto nell'esercizio dell'attività di competenza ed in particolare nella trattazione dei reclami, si ritiene di poter proporre un termine di conservazione, comunque non inferiore a 24 mesi, decorrente dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio. Resta in ogni caso fermo, come già indicato, il rispetto delle norme in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali. Si osserva che le registrazioni effettuate dai vettori costituiscono una fonte organizzata di dati potenzialmente rilevante nell'ambito di futuri monitoraggi, anche sul rispetto delle proprie misure di regolazione, e indagini conoscitive sui servizi che l'Autorità potrà effettuare.

**Misura 9 (Disposizioni finali)**

1. Le Misure di cui al presente acquistano efficacia decorsi sei mesi dall'approvazione delle stesse da parte dell'Autorità.
2. Entro un mese dall'intervenuta efficacia delle presenti Misure, i vettori, i gestori dell'infrastruttura aeroportuale ed i gestori di piattaforma digitale comunicano all'Autorità, ai fini della relativa pubblicazione nel sito *web* istituzionale, l'indirizzo dell'apposita sezione del sito *web* di cui alla Misura 4.2, lettera a) e alla Misura 5.4, lettera a), segnalando tempestivamente ogni eventuale successiva variazione.
3. L'Autorità raccoglie i dati relativi alle presenti Misure per la pubblicazione nel Portale dati dell'Autorità.

La **Misura 9.1** specifica il termine decorso il quale l'atto di regolazione diviene efficace; viene disposto in particolare che tutte le misure previste acquistano efficacia decorsi sei mesi dall'approvazione delle stesse.

Detto lasso temporale appare congruo in relazione all'esigenza dei soggetti tenuti all'applicazione delle misure di organizzarsi al fine di ottemperare a quanto previsto dalle Misure.

In base alla **Misura 9.2**, entro un mese dall'approvazione delle Misure, i vettori, i gestori aeroportuali ed i gestori di piattaforma digitale sono tenuti a comunicare all'Autorità, ai fini della relativa pubblicazione nel sito *web* istituzionale, il *link* della sezione del proprio sito *web* accessibile dall'*home page* dedicata alle informazioni sulle procedure di reclamo previste dalle Misure 4 e 5.

La **Misura 9.3** prospetta un'attività di raccolta dati, sia ai fini dello svolgimento di monitoraggi, che ai fini della pubblicazione dei dati, in ottica di trasparenza. La finalità è, tra l'altro, quella di raccogliere in un unico portale, messo a disposizione dell'Autorità, le informazioni più rilevanti che derivano dall'applicazione delle misure di regolazione proposte.

Torino, 5 marzo 2024

Il Dirigente dell'Ufficio Conciliazioni e contenuto minimo dei diritti degli utenti  
f.to *Katia Gallo*  
(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. 82/2005)