

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

del Codice del Consumo, è primariamente responsabile l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) (art. 27, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206)⁴⁰.

Prima di esaminare partitamente le attività svolte in relazione agli ambiti di cui sopra, si richiama ulteriormente l’avvio, il 17 luglio 2021, della campagna di comunicazione istituzionale dedicata alla tutela dei diritti dei passeggeri realizzata in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri, della cui prima progettazione si è data notizia nella precedente edizione ed in apertura del presente Rapporto (*supra* Box 2).

Box 11. La tematica dei rimborsi e dei voucher

Rilevano al riguardo le disposizioni di cui all’articolo 88bis del d.l. 18/2020, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificate dall’articolo 182 del d.l. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e, più recentemente dall’articolo 30, comma 4bis, del d.l. 41/2021, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 69.

La procedura di infrazione n. 2020/2252

Le disposizioni sopra richiamate avevano, dapprima, esentato il vettore che avesse esercitato il recesso dal contratto di trasporto per impossibilità sopravvenuta dall’onere di ottenere preventivamente l’accettazione del passeggero all’esercizio, da parte del medesimo vettore, dell’alternativa di emettere un voucher in luogo del rimborso. La facoltà attribuita al solo vettore di scegliere la modalità di rimborso, che si poneva in contrasto con i regolamenti UE sopra richiamati, è stata oggetto di una segnalazione al Parlamento e al Governo da parte dell’AGCM del 28 maggio 2020 e di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea il 2 luglio 2020 u.s. (n. 2020/2252). Sul tema, il 17 luglio 2020 l’Autorità ha inviato al Ministro degli Affari europei le proprie proposte di revisione delle norme nazionali anticipando la possibile disapplicazione di quelle manifestamente in contrasto con la tutela dei diritti dei passeggeri di cui ai regolamenti europei. I contenuti di tale segnalazione sono stati evidenziati anche in occasione della presentazione del VII Rapporto annuale al Parlamento e nelle relative attività di comunicazione. Le modifiche normative intervenute successivamente hanno esteso a 24 mesi il periodo di utilizzo del voucher, previsto la possibilità, in caso di mancata utilizzazione del voucher stesso, di richiederne il rimborso decorsi 12 mesi dall’emissione e ridotto i termini di sospensione del diritto del passeggero di rifiutare la sostituzione del rimborso, fissando la data massima del recesso da parte del vettore al 31 luglio 2020. Essendosi, nel frattempo, sostanzialmente esauriti gli effetti formali della disposizione contestata, pur in assenza di una sostanziale revisione della stessa, la Commissione ha ritenuto di chiudere la procedura di infrazione il 30 ottobre 2020.

L’EU Pilot n. 9696/20

Nel frattempo, il 12 agosto 2020 la DG Move della Commissione europea ha avviato una procedura di pre-infrazione rivolta a più Stati membri (EU Pilot n. 9696/20) avente ad oggetto la richiesta, da rivolgere agli organismi di sorveglianza all’uopo incaricati, di informazioni dettagliate sulle iniziative da essi intraprese per informare adeguatamente i passeggeri dei diritti che essi avrebbero potuto rivendicare in relazione alla mancata possibilità di optare tra rimborso e voucher sulla base dei regolamenti europei di cui si è detto. In proposito, l’Autorità ha fornito le informazioni richieste dalla Struttura di missione per le procedure di infrazione del Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri (Struttura di Missione) sia il 28 settembre 2020 sia, a seguito di un’ulteriore comunicazione da parte dell’esecutivo UE, l’8 marzo 2021. Al riguardo, l’Autorità ha, fra l’altro, riferito di aver tempestivamente pubblicato sul proprio sito web istituzionale gli Orientamenti interpretativi e la Raccomandazione adottati dalla Commissione europea sull’applicazione di alcune disposizioni dei regolamenti sui diritti dei passeggeri in relazione all’epidemia da Covid-19⁴¹. Sono state, altresì, pubblicate specifiche FAQ; il 9 novembre 2020 è stato pubblicato un comunicato per rammentare ai passeggeri e alle imprese di trasporto che, anche nel contesto delle nuove misure per il contrasto e il contenimento dell’emergenza da Covid-19, nell’ipotesi in cui uno o più servizi di trasporto vengano cancellati su iniziativa del vettore o dell’autorità pubblica, sono previste tutele *ad hoc* a favore degli utenti; con apposita nota, le imprese di trasporto sono state sollecitate ad approntare idonee modalità organizzative e procedurali al fine di facilitare l’eventuale richiesta di rimborso e la relativa trattazione; al momento della redazione del presente Rapporto è in corso la messa a punto di ulteriori iniziative per verificare lo stato attuale dei rimborsi, tra le quali la trasmissione agli operatori di questionari di monitoraggio. Inoltre, i comportamenti di alcune imprese sono stati oggetto di procedimenti (e assunzioni di impegni da parte dei vettori, di cui si tratterà in seguito)⁴². Da ultimo, l’Autorità ha ritenuto di fornire alla Struttura di missione ulteriori aggiornamenti in ordine alle azioni da essa intraprese.

⁴⁰ In tale contesto rileva il Protocollo d’intesa in essere tra ART e AGCM che, nel quadro della cooperazione tra le due amministrazioni, evidenzia specificamente le disposizioni relative all’attività consultiva in materia di pratiche commerciali scorrette.

⁴¹ Comunicazione della Commissione recante “Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19”, COM (2020) 1830 fin del 12 maggio 2020 e Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia da Covid-19.

⁴² Un procedimento è stato avviato e successivamente archiviato dall’Autorità. Altri procedimenti sono stati avviati dall’AGCM (in alcuni casi, anche sulla base di segnalazioni ART); nell’ambito di tali procedimenti, non ricorrendo fattispecie idonee ad attivare istituti di tutela dei diritti dei passeggeri sulla base dei pertinenti regolamenti UE, l’Autorità ha fornito il proprio parere di competenza ai sensi del Codice del consumo (*infra*).

4.1 La regolazione del contenuto minimo dei diritti degli utenti

Si è riferito nelle precedenti edizioni del Rapporto in ordine alla specificità della funzione attribuita all'Autorità di regolare *ex ante* il contenuto minimo dei diritti che gli utenti – cittadini e imprese – possono esigere nei confronti dei prestatori di servizi e dei gestori di infrastrutture di trasporto. Come previsto dalle norme istitutive dell'Autorità, i provvedimenti concernenti il contenuto minimo dei diritti (CMD) fanno 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. Come gli atti di regolazione *ex ante*, anche quelli inerenti al CMD sono adottati all'esito di un procedimento partecipativo e di consultazione delle parti interessate e sottoposti ad AIR. Negli esercizi precedenti, le misure adottate in questo ambito hanno riguardato anche materie al tempo del tutto prive di tutela quali, in particolare, i diritti dei titolari di abbonamenti per servizi di trasporto ferroviario ad alta velocità. La corretta applicazione di queste misure rimane oggetto di monitoraggio.

Più di recente, le misure di regolazione del CMD hanno avuto ad oggetto l'ampliamento delle garanzie già previste dai richiamati regolamenti UE, ovvero la declinazione del loro contenuto.

Il Collegio insediatosi ad ottobre 2020 intende dedicare attenzione crescente all'esercizio di questa funzione, come indicato anche dalla modifica della struttura organizzativa dell'Autorità, adottata a giugno 2021, con la quale essa è stata attribuita ad un centro di responsabilità dedicato (*infra* § 5.6.2).

Le attività rilevanti svolte nel periodo di riferimento sono di seguito richiamate in ordine cronologico inverso rispetto all'adozione delle relative misure di regolazione, a partire, quindi, da quelle oggetto del più recente provvedimento adottato dall'Autorità.

4.1.1 Il CMD nel trattamento dei reclami nel trasporto ferroviario e con autobus

Il più recente atto di regolazione *ex ante* del CMD è quello che ha ad oggetto il trattamento dei reclami presentati ai sensi dei regolamenti concernenti rispettivamente i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e con autobus oggetto dei regolamenti UE, rispettivamente, nn. 1371/2007 e 181/2011 citati (del. ART 28/2021 citata).

Dall'analisi di reclami e segnalazioni pervenuti all'Autorità dagli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus, nonché dall'attività di monitoraggio svolta dagli Uffici, sono infatti emerse alcune criticità in merito ai sistemi per il trattamento dei reclami da parte dei gestori di tali servizi e delle relative infrastrutture, in particolare per quanto concerne la corretta individuazione dei canali per l'invio dei reclami di prima istanza, la concreta possibilità di esporre le proprie lamentele con riguardo a tutti i diritti sanciti dai citati regolamenti europei, nonché l'effettività del diritto degli utenti ad ottenere, nei tempi previsti, una risposta motivata e circostanziata, in relazione alle proprie doglianze.

L'ambito territoriale di applicazione del provvedimento comprende servizi e infrastrutture transfrontaliere, nazionali, regionali e locali e riguarda tutti i servizi, indipendentemente dalla loro natura (OSP o a mercato), nonché servizi di informazione e/o biglietteria offerti da gestori di piattaforme digitali, stante la diffusione di tali piattaforme ed il carattere di accessorietà dei servizi che esse offrono.

Riguardo ai contenuti, salvaguardando il principio di proporzionalità, le misure individuano un *set* minimo di garanzie relative all'accessibilità del meccanismo per il trattamento dei reclami dei gestori dei servizi di stazione e del gestore di piattaforma digitale, ai canali di inoltro degli stessi e alle lingue di lavoro, agli elementi essenziali del reclamo, ad informazioni sui termini entro i quali gli stessi gestori sono tenuti a riscontrare l'istanza e sui rimedi che l'utente può attivare in caso di risposta tardiva (Box 12).

Per riferire in ordine all'applicazione delle misure di cui trattasi occorrerà attendere l'entrata in vigore del provvedimento, prevista il 1° gennaio 2022.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

4.1.2 Il CMD nel trasporto ferroviario connotato da OSP: l'attività di vigilanza

Come indicato nella precedente edizione, nel corso del 2019 sono entrate in vigore le misure concernenti il CMD che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie (deli. ART 106/2018)⁴³.

Box 12. Il CMD nel trattamento dei reclami nel trasporto ferroviario e via autobus: la del. ART 28/2021

L'espressione "trattamento dei reclami" indica il complesso delle procedure organizzate dal gestore del servizio (di stazione o di una piattaforma digitale, di seguito anche "gestore") per raccogliere i reclami di prima istanza dei passeggeri e assicurare una risposta tempestiva e motivata. Al riguardo, le misure declinano il diritto del passeggero a disporre di procedure di reclamo accessibili, facilmente individuabili e semplici, che consentano di utilizzare una pluralità di canali, tra i quali, almeno, il sito *web*, la trasmissione via e-mail o mediante posta raccomandata; vengono previsti, altresì, la possibilità di utilizzare, oltre alla lingua italiana, anche quella inglese e il diritto di ottenere, in quest'ultimo caso, una risposta anch'essa in lingua inglese. Benché sia stata elaborata un'apposita modulistica, che i gestori sono tenuti a rendere disponibili, la doglianza del passeggero deve poter essere presentata anche in forma libera e deve essere esaminata dal ricevente purché in presenza di elementi minimi quali: identità del passeggero, codice di prenotazione o numero del biglietto e descrizione della fattispecie che si assume essere in contrasto con la normativa UE o nazionale, con le condizioni generali di trasporto o la carta dei servizi, qualora ne sia prevista l'adozione.

Di tutto quanto precede, nonché dei termini per la presentazione del reclamo e di quelli entro i quali la risposta deve essere resa, dei rimedi attivabili in caso di mancato riscontro e della possibilità di indennizzo automatico in caso di omessa o tardiva risposta, il gestore del servizio di trasporto deve assicurare piena informazione agli utenti attraverso una apposita sezione "Reclami" accessibile dalla *home page* del proprio sito *web*, l'inserimento di tali diritti nelle condizioni generali di trasporto e, qualora prevista, nella carta dei servizi e, infine, un'adeguata rappresentazione nelle stazioni e a bordo dei treni e degli autobus. Inoltre, il titolo di viaggio deve indicare chiaramente gli estremi del gestore al quale inoltrare un eventuale reclamo: una misura che si applica anche nel caso in cui l'utente stipuli un contratto di trasporto attraverso intermediari (venditore di biglietti, agente di viaggio, operatore turistico). Nel caso di titolo di viaggio cumulativo, il passeggero può presentare reclamo presso uno dei gestori dei servizi coinvolti, i quali sono tenuti a cooperare per il relativo esame⁴⁴.

Le misure prevedono, altresì, la necessità di un'esatta corrispondenza tra oggetto del reclamo e risposta da parte del gestore. Quest'ultimo è tenuto, in particolare, ad indicare chiaramente se il reclamo è accolto o respinto e, nel caso in cui il passeggero ne abbia diritto, quali siano i tempi e le modalità dell'eventuale rimborso o indennizzo; in particolare, deve essere indicato il diritto a specificare sin da subito che si intende ricevere il rimborso in denaro. Devono, inoltre, essere specificate misure e tempi previsti per eliminare il disservizio segnalato, oltre ai rimedi attivabili dall'utente in caso di risposta non soddisfacente. Nel caso in cui il reclamo venga respinto in quanto afferente a profili di competenza di altri soggetti, l'atto introduce l'obbligo del gestore di trasmettere tale reclamo al soggetto competente, informandone contestualmente l'utente. Nei confronti del soggetto competente, il passeggero resta titolare del diritto a ricevere una risposta con modalità ed entro termini specificatamente definiti. Nel caso di mancata o tardiva risposta, l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo specifico, commisurato al prezzo complessivo del titolo di viaggio e proporzionale al ritardo, che il gestore è tenuto ad erogare automaticamente al verificarsi del ritardo stesso salvo il ricorrere di condizioni definite *ex ante*⁴⁵: L'indennizzo automatico non implica una duplicazione della sanzione per condotta illecita in quanto esso è corrisposto direttamente dai gestori agli utenti per compensare il disagio derivante dalla mancata o tardiva conoscenza dell'esito del proprio reclamo. I gestori sono, infine, tenuti ad assicurare, per ciascun reclamo e nel rispetto delle norme in materia di trattamento dei dati personali, la registrazione dei dati identificativi dell'utente e del viaggio, della tipologia del servizio, della data di ricevimento e dei motivi del reclamo e della relativa risposta da conservare per un periodo di tempo comunque non inferiore a 24 mesi a decorrere dalla data del servizio di trasporto in oggetto, anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità⁴⁶.

Con tale provvedimento l'Autorità ha inteso affrontare criticità che presentano una significativa rilevanza per quanto attiene ai servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico, emerse, tra l'altro, nel corso del procedimento relativo alla individuazione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, avviato dall'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d) del d.l. 201/2011 (conclusosi con la delibera n. 16/2018 dell'8 febbraio 2018).

⁴³ Nella parte in cui le misure di cui alla del. ART 106/2018 sono anche oggetto della del. ART 28/2019 di cui si è trattato in precedenza, esse cesseranno di avere vigore a partire dal 1° gennaio 2022. È il caso, in particolare, della misura 9 della del. ART 106/2018 avente ad oggetto i diritti connessi alla presentazione del reclamo.

⁴⁴ Il biglietto cumulativo è così definito: "uno o più titoli di viaggio che abilitano all'utilizzo di servizi di trasporto ferroviario consecutivi o di servizi di trasporto con autobus consecutivi operati da uno o più gestori, nell'ambito di un unico contratto di trasporto" (del. ART 28/2021, misura 2.1, lett. f).

⁴⁵ In particolare, il rimborso automatico non è dovuto se esso ammonta a meno di 4 euro, se il reclamo sia mancante degli elementi essenziali o non sia stato presentato nel rispetto dei termini previsti e se all'utente sia già stato corrisposto un indennizzo a seguito di presentazione di un reclamo avente ad oggetto il medesimo viaggio.

⁴⁶ Ciò in linea anche con la disciplina introdotta dal nuovo regolamento UE in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto via ferrovia, di seguito meglio illustrata, che prevede esplicitamente (articolo 28, paragrafo 2) che le imprese ferroviarie e i gestori di stazione debbano conservare i dati necessari al trattamento dei reclami per l'intera durata della procedura, inclusa l'eventuale fase di esame da parte dell'Organismo nazionale responsabile.

L'ambito di applicazione riguarda servizi forniti sulla rete o in stazione su base nazionale, regionale e locale, e operati su rete nazionale o interconnessa, anche isolata; il provvedimento definisce le modalità con cui sono rese ai passeggeri le informazioni inerenti il viaggio, il diritto all'accessibilità e fruibilità dei servizi, con specifico riguardo agli utenti con disabilità o a mobilità ridotta, il diritto all'indennizzo per ritardi singoli e per i titolari di abbonamenti e la modalità di richiesta di erogazione di rimborsi e indennizzi.

A questo proposito, nel periodo di riferimento si sono conclusi i quindici procedimenti avviati dall'Autorità di cui si è riferito nel precedente Rapporto e aventi ad oggetto le contestazioni avanzate nei confronti delle società di gestione di servizi ferroviari e di stazioni che sono risultate, *prima facie*, non ottemperanti alle disposizioni di cui alla del. ART 106/2018 non avendo provveduto ad adeguare le proprie carte dei servizi e condizioni generali di trasporto in coerenza con quanto previsto dalla delibera, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa⁴⁷. Oggetto di contestazione è stato, in particolare, il mancato adempimento delle misure volte a garantire l'accessibilità e la fruibilità di servizi e stazioni per gli utenti con disabilità o a mobilità ridotta⁴⁸. Specifiche contestazioni hanno inoltre riguardato il mancato rispetto delle misure che individuano il diritto dei titolari di abbonamento all'indennizzo nel caso di ritardi o soppressioni ripetuti (misura 7).

Al riguardo, quattordici delle quindici imprese interessate hanno fatto ricorso all'istituto degli impegni che, come noto, consente di rimediare alla violazione commessa assumendo obblighi idonei a garantire un grado di tutela superiore a quello normalmente offerto dalla misura violata. In tredici casi, le proposte sono state dichiarate ammissibili, con contestuale pubblicazione degli impegni sul sito *web* istituzionale ai fini del *market test*⁴⁹. Le imprese si sono, in particolare, vincolate ad incrementare la tutela a favore dei passeggeri rispetto a quanto previsto dalla del. ART 106/2018 assumendo, ad esempio, l'impegno di aumentare il *quantum* dell'indennizzo e di effettuare adeguamenti del servizio e infrastrutturali delle stazioni. Concluso il *market test*, gli impegni sono stati resi vincolanti con provvedimento dell'Autorità ed il procedimento sanzionatorio si è chiuso senza accertamento dell'infrazione⁵⁰. In un caso, invece, l'Autorità ha ritenuto gli impegni inammissibili in quanto inadeguati a rimuovere le contestazioni mosse in sede di avvio, con conseguente prosecuzione del procedimento sanzionatorio, poi conclusosi con l'irrogazione di una sanzione determinata tenendo conto dell'ottemperanza alle disposizioni violate da parte della società, quantunque tardivamente intervenuta (delibera n. 30/2021 del 12 febbraio 2021).

In un ulteriore caso non sono stati presentati impegni e il procedimento sanzionatorio ha seguito il suo *iter* ordinario concludendosi con l'irrogazione di una sanzione di 30.000 euro (delibera n. 204/2020 del 3 dicembre 2020). Ad esito dell'istruttoria, infatti, è stata accertata l'inottemperanza da parte del vettore per non aver previsto uno specifico indennizzo nel caso di servizio non accessibile o inadeguato per il trasporto di utenti con disabilità o a mobilità ridotta che abbiano già acquistato il titolo di viaggio e per non aver introdotto specifiche modalità di calcolo dell'indennizzo per i titolari di abbonamento. D'altra parte, in sede di quantificazione della sanzione si è tenuto conto dell'avvenuta cessazione della condotta per quanto attiene alla prima delle contestazioni avendo la società adeguato la propria carta della mobilità e le proprie condizioni generali di trasporto a quanto richiesto a tutela delle persone a mobilità ridotta.

È stata, invece, accertata la permanenza delle ulteriori violazioni contestate, relative, in particolare, alla mancata adozione di un sistema di indennizzi da ritardo per i titolari di abbonamenti, monomodali ed integrati. Con riguardo a queste ultime fattispecie, pertanto, è stato contestualmente disposto l'avvio nei confronti dell'impresa interessata di un procedimento individuale per l'eventuale adozione dell'ordine di cessazione e di predisposizione di eventuali misure di ripristino (delibera n. 205/2020 del 3 dicembre 2020). Nel corso del procedimento, oltre all'impresa ferroviaria, è stata sentita in audizione anche la regione titolare del contratto di servizio. Al momento della redazione del presente Rapporto, detto procedimento è in corso di svolgimento.

⁴⁷ Cfr. le delibere dalla n. 156 alla n. 170/2019 del 5 dicembre 2019.

⁴⁸ Ci si riferisce agli obblighi che gravano sul gestore di stazione o del servizio di corrispondere appositi indennizzi nel caso in cui, in caso di disagi, le infrastrutture e le dotazioni che garantiscono l'accessibilità alle stazioni e la fruibilità dei servizi non vengano ripristinate entro i termini previsti, nonché di determinare specifici indennizzi in aggiunta al rimborso del biglietto nel caso in cui il servizio, precedentemente indicato come fruibile, risulti inaccessibile o non idoneo per il trasporto di utenti con disabilità o a mobilità ridotta che abbiano già acquistato il titolo di viaggio (misura 5).

⁴⁹ Cfr. le delibere dalla n. 40 alla n. 52/2020 del 27 febbraio 2020.

⁵⁰ Cfr. le delibere nn. 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 e 137/2020, adottate il 16 e il 30 luglio 2020.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

4.2 La tutela dei diritti dei passeggeri previsti dai regolamenti europei

Come illustrato nei rapporti degli anni precedenti, in qualità di organismo nazionale responsabile dell'applicazione dei regolamenti UE relativi alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato per ferrovia, con autobus e via mare e per vie navigabili interne, l'Autorità esamina "in seconda istanza" i reclami presentati dai passeggeri nei confronti dell'impresa di trasporto. Solo in caso di risposta insoddisfacente o di mancato riscontro, il passeggero può, infatti, inoltrare all'Autorità, anche mediante altri soggetti espressamente delegati, il proprio reclamo ai fini dell'accertamento di una eventuale violazione dei regolamenti UE sui diritti dei passeggeri.

Per la gestione delle doglianze dei passeggeri, si applica una distinzione tra il reclamo, correttamente inoltrato all'Autorità e contenente gli elementi essenziali per una compiuta valutazione della fattispecie rappresentata dal passeggero, e la segnalazione, che consiste in un'istanza non formulata con le prescritte modalità (ad esempio, senza attendere i tempi prescritti dal regolamento dalla presentazione del reclamo all'impresa o con una generica prospettazione delle contestazioni dei passeggeri). Le segnalazioni, d'altro canto, possono contenere elementi utili ad arricchire l'evidenza sulla base della quale l'Autorità può assumere iniziative *ex officio*.

I reclami possono essere trasmessi attraverso diversi canali; tra quelli previsti, risulta prevalente l'utilizzo della via telematica, attraverso il sistema SiTe *on line*, operativo dal 1° gennaio 2016 e accessibile, dal 23 settembre 2020, anche tramite il Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID). La procedura guidata, inoltre, rende possibile la presentazione di reclami completi di tutte le informazioni e della documentazione necessaria ad esaminare compiutamente il caso.

Come pure ricordato nelle precedenti edizioni del Rapporto, le norme nazionali di esecuzione dei regolamenti europei hanno, altresì, previsto che l'organismo nazionale possa presentare al Parlamento e al Governo proposte di modifica della disciplina, anche con riferimento alla misura delle sanzioni irrogate. In proposito, alla luce dell'esperienza maturata ed avendo ravvisato alcune criticità nella disciplina sanzionatoria nazionale in tutti e tre gli ambiti attribuiti alla sua competenza, il 5 dicembre 2018, l'Autorità ha trasmesso un apposito atto di segnalazione a Governo e Parlamento⁵¹.

Venendo ora alla rappresentazione delle attività svolte in materia dall'Autorità, esse sono di seguito descritte in maggior dettaglio, anche attraverso rappresentazioni grafiche, che saranno accessibili in modalità interattiva sul sito *web* dell'Autorità.

In primo luogo, si descrive il dato aggregato di tutti i reclami ed istanze ricevuti con riferimento a tutte le modalità di trasporto a partire da quando, nel 2014, l'Autorità ha assunto le funzioni di organismo preposto all'esecuzione dei regolamenti UE, dapprima avuto riguardo al solo trasporto per ferrovia (2014) e, successivamente, con riferimento anche a quello con autobus e via mare e per vie navigabili interne (2015)⁵². In proposito, con l'ampliamento incrementale delle competenze dell'Autorità, si osserva un costante aumento delle istanze ricevute, che è indice della crescente consapevolezza, da parte dei passeggeri, degli strumenti a disposizione per la tutela dei propri diritti.

Il dato che emerge con evidenza riguarda l'incremento delle istanze nel corso del 2020 ed il ritorno ai livelli precedenti nel primo semestre del 2021. Tale andamento, come meglio illustrato in seguito, è riconducibile all'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19 ed alle conseguenti contrazioni degli spostamenti e delle relative esigenze di tutela. Avuto riguardo all'oggetto dei reclami, a partire dal mese di marzo 2020 ed ancora nel primo trimestre 2021, l'Autorità ha ricevuto prevalentemente richieste di rimborso di titoli di viaggio inutilizzati. In questo contesto, al fine di favorire la concreta soluzione delle criticità evidenziate dai passeggeri, l'Autorità ha rivolto alle imprese di trasporto specifiche richieste di intervento anche nel caso di segnalazioni e di istanze relative a richieste di rimborso per rinuncia al viaggio, nonostante

⁵¹ Atto di segnalazione disponibile all'indirizzo internet <http://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione/atto-di-segnalazione-art-sulla-tutela-dei-diritti-dei-passeggeri-nel-trasporto-ferroviario-nel-trasporto-via-mare-e-per-vie-navigabili-interne-e-nel-trasporto-effettuato-con-autobus-disciplina-sanzi/>.

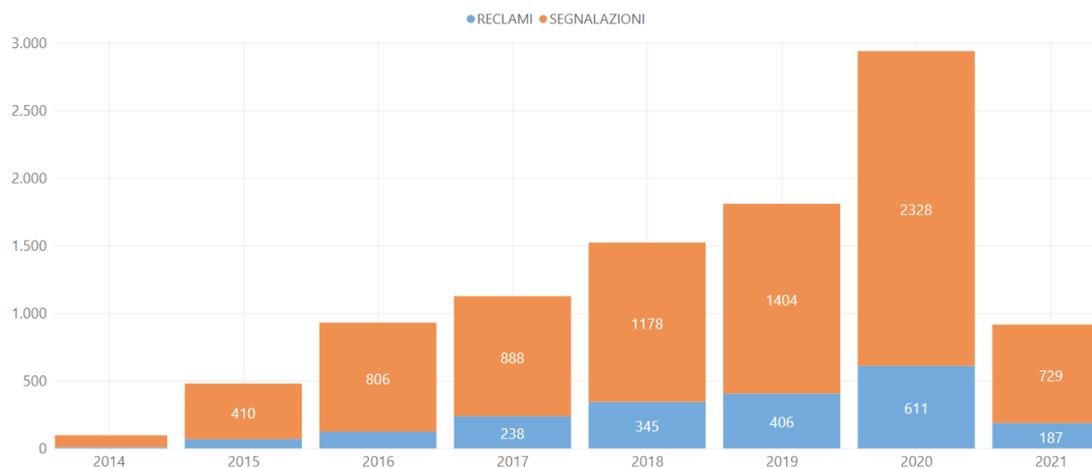
⁵² Si precisa che il grafico contiene anche le istanze relative a modalità di trasporto per le quali non è prevista una specifica tutela a livello europeo oppure, se tale tutela sussiste, riguarda settori nei quali l'Autorità non svolge le funzioni di organismo responsabile. In tali casi, l'Autorità ha provveduto alla trasmissione delle istanze agli organi competenti.

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

tale fattispecie (diversa da quella della cancellazione del viaggio da parte del vettore) esuli dalle competenze sanzionatorie ad essa attribuite.

Figura 1. Tutela dei diritti dei passeggeri nei settori di trasporto: reclami e segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

La successiva Figura 2 illustra l'andamento delle istanze pervenute all'Autorità rappresentato per modalità di trasporto. Da essa emerge che reclami e segnalazioni dei passeggeri riguardano prevalentemente l'ambito del trasporto ferroviario, interessato, negli anni, da una tendenziale crescita. Il dato riflette, altresì, la diffusione di tale modalità di trasporto sull'intero territorio nazionale, nonché l'ampiezza della tutela garantita dal regolamento (CE) 1371/2007. La categoria "Altro" riguarda, *inter alia*, il trasporto aereo e autostradale, ambiti nei quali l'Autorità è titolare di poteri di regolazione *ex ante* dei diritti degli utenti di cui si è detto, mentre non è responsabile della corretta esecuzione di norme di tutela di fonte eurounitaria.

Più specificamente, per effetto delle problematiche connesse alla situazione emergenziale, nel corso del 2020 l'Autorità ha registrato un incremento delle istanze relative al settore ferroviario e marittimo⁵³ di oltre il 95% rispetto all'anno precedente. Esse hanno riguardato, tra l'altro, richieste di rimborso di:

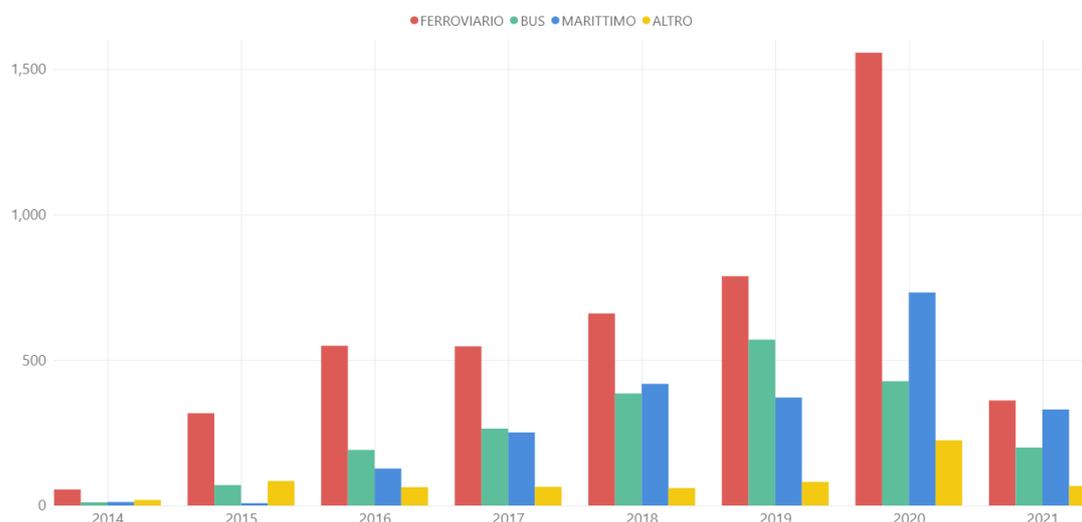
- i) biglietti per rinuncia al viaggio da parte dell'utente, connesse anche ai ritardi nell'erogazione dei rimborsi e alle modalità di fruizione dei *voucher*;
- ii) biglietti a seguito di cancellazioni dei servizi da parte dei vettori, nonché lamentele sulle tempistiche di rimborso e sulla modalità di rimborso a mezzo *voucher* anziché in denaro;
- iii) abbonamenti non utilizzati da parte di utenti pendolari, inviate da utenti singoli o tramite comitati o associazioni rappresentative.

Molte sono state, infine, le istanze con le quali sono state segnalate problematiche connesse alla sicurezza dei passeggeri (affollamento dei mezzi che impediva il necessario distanziamento), che l'Autorità ha provveduto ad inoltrare ai soggetti competenti.

⁵³ Si segnala che per quanto riguarda il trasporto per le vie navigabili interne non sono pervenute istanze.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Figura 2. Andamento delle istanze per modalità di trasporto – Anni 2014-2021

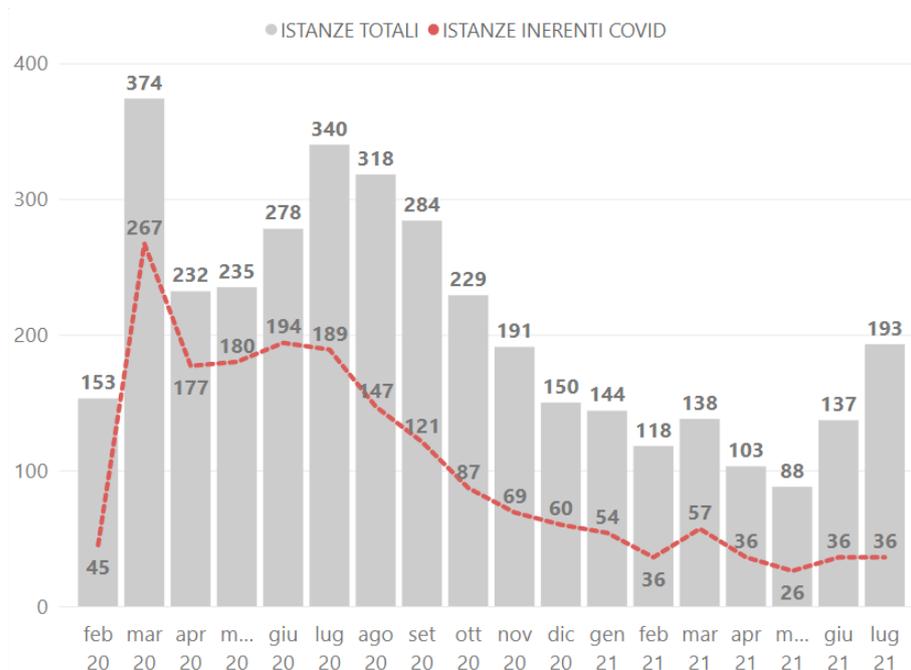
Fonte: ART

In maggior dettaglio, la figura sottostante mette in evidenza l'incidenza dell'emergenza sanitaria sulle istanze dei passeggeri nei tre ambiti del trasporto oggetto della presente disamina. L'istogramma rappresenta il picco dei reclami e delle segnalazioni pervenuti all'Autorità in coincidenza degli esordi del fenomeno pandemico e dei primi provvedimenti governativi di restrizione della circolazione; la curva deflette, in modo più o meno costante, nei mesi successivi, verosimilmente, per effetto di più fattori: in prevalenza la prevedibile riduzione degli spostamenti dei passeggeri, in ragione delle misure di contenimento del virus, ma anche, sia pure in misura minore, una condotta gradualmente più proattiva da parte dei vettori nel soddisfare le richieste dei passeggeri, anche alla luce degli interventi dell'Autorità nei confronti delle imprese di trasporto. Soprattutto agli esordi della pandemia, infatti, quest'ultime sono state interessate da un cospicuo numero di richieste di rimborso del titolo di viaggio, che ha inciso sui tempi delle loro risposte dando luogo, altresì, ad un maggior numero di segnalazioni "in seconda istanza".

Rileva al riguardo la circostanza, alla quale si è fatto riferimento, che i regolamenti UE tutelano i diritti dei passeggeri soltanto in caso di cancellazioni del viaggio disposte dal vettore e non anche in caso di rinuncia da parte del passeggero. In caso di cancellazione, poi, il passeggero ha la potestà di scegliere se accogliere la proposta del vettore di proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo verso la destinazione finale non appena possibile e a condizioni di trasporto simili, o, per quanto riguarda il trasporto ferroviario, a discrezione del passeggero, in data successiva, oppure ottenere il rimborso del prezzo pagato per il biglietto. Tale rimborso deve essere effettuato, sempre a scelta del passeggero, in denaro o mediante *voucher*.

In relazione alle istanze dei passeggeri connesse a tali profili, l'Autorità ha richiamato le imprese di trasporto a tenere comportamenti coerenti con la normativa eurounitaria di tutela dei passeggeri, salvaguardando il diritto degli stessi ad ottenere, a fronte di cancellazioni dei servizi per iniziativa del vettore o per ordine delle autorità competenti, il rimborso in denaro del prezzo dei biglietti, pur in presenza della normativa nazionale relativa ai *voucher*.

Figura 3. Andamento delle istanze nel contesto della pandemia da Covid-19



Fonte: ART

Quanto all'impianto sanzionatorio, le sanzioni che l'Autorità può irrogare sono stabilite, ai sensi dei decreti legislativi attuativi dei regolamenti, in funzione dell'infrazione accertata e sono commisurate non solo alla gravità, alla reiterazione della violazione e alle azioni intraprese per attenuare o eliminarne gli effetti, ma anche al rapporto percentuale tra il numero di passeggeri coinvolti nella violazione e quelli trasportati⁵⁴. Inoltre, qualora la violazione accertata sia ancora in atto al momento della contestazione, il relativo atto reca altresì l'intimazione a porvi fine. L'ottemperanza o, viceversa, l'inosservanza dell'intimazione, sono valutate a norma di legge anche ai fini del trattamento sanzionatorio.

Riguardo all'andamento dei valori delle sanzioni, la Figura 4 illustra che l'entità delle sanzioni è significativamente più elevata nel trasporto via mare e vie navigabili interne, malgrado la prevalente stagionalità del servizio⁵⁵. Ciò è riconducibile alla presenza di alcune disposizioni sanzionatorie, peraltro oggetto di contenzioso che, in base al d.lgs. 129/2015, sono applicate "per ciascun passeggero"⁵⁶. Il criterio del "moltiplicatore-passeggero" è previsto anche nel trasporto effettuato con autobus dal d.lgs. 169/2014 citato, nel quale, tuttavia, l'impatto risulta più limitato, mentre non è previsto in quello ferroviario.

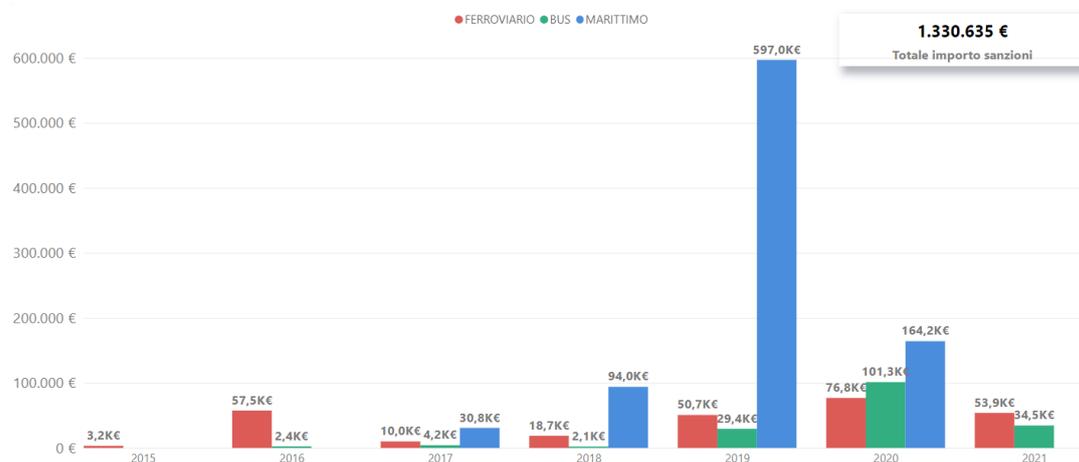
⁵⁴ Sul tema della commisurazione della gravità della sanzione anche in funzione della reiterazione della violazione, si vedano da ultimo le pronunce del TAR Piemonte, nn. 22 e 24 del 14 gennaio 2021. Con queste sentenze, il giudice di primo grado ha derivato la possibilità di accedere al pagamento in misura ridotta anche in caso di reiterazione dall'assenza di questa fattispecie nell'elenco delle condizioni per accedere al pagamento in forma ridotta di cui all'art. 16 della l. 689/1981. Questa criticità, che incide sul pieno dispiegarsi delle funzioni dissuasive delle sanzioni, è stata rilevata nell'atto di segnalazione del 17 ottobre 2018 (supra).

⁵⁵ Si precisa che il grafico riporta l'importo delle sanzioni come quantificate in sede di conclusione dei procedimenti sanzionatori avviati nei settori in cui l'Autorità svolge le funzioni di organismo responsabile dell'applicazione dei regolamenti sui diritti dei passeggeri, suscettibili di essere ridotte o annullate in sede pretoria.

⁵⁶ Al riguardo, il TAR Piemonte ha affermato che "la politica legislativa perseguita dall'Autorità si muove nella condivisibile ottica di assicurare l'effettività, la proporzionalità e la dissuasività dell'apparato sanzionatorio e non appare affatto irragionevole che si ancori al numero dei passeggeri la commisurazione del quantum sanzionatorio complessivo secondo il meccanismo del "moltiplicatore-passeggero" (...). Sentenza n. 788/2020 del 30 novembre 2020. Sul tema si segnalano altresì le recenti pronunce del TAR Piemonte n. 476/2021, n. 477/2021, n. 478/2021 e n. 479/2021 del 12 maggio 2021.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Figura 4. Andamento delle sanzioni irrogate per modalità di trasporto – Anni 2015-2021

Fonte: ART

Le somme rivenienti dal pagamento delle sanzioni sono versate in un fondo ed inserite nello stato di previsione del MIMS per essere destinate, a norma del decreto ministeriale del 19 febbraio 2019 adottato su proposta dell’Autorità e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, a campagne di sensibilizzazione e di informazione sui diritti dei passeggeri promosse anche avvalendosi della collaborazione dei gestori dei servizi e delle infrastrutture interessati al finanziamento di progetti a vantaggio dei passeggeri⁵⁷.

In particolare, le somme derivanti dalle sanzioni applicate ai trasporti di interesse nazionale vengono assegnate al MIMS, mentre quelle rivenienti dalle sanzioni applicate ai servizi pubblici di interesse regionale e locale vengono assegnate a ciascuna regione in misura proporzionale rispetto alle sanzioni pagate riferibili ai rispettivi territori. I relativi dati sono trasmessi dall’Autorità al MIMS entro il primo trimestre di ogni anno.

4.2.1 I diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario

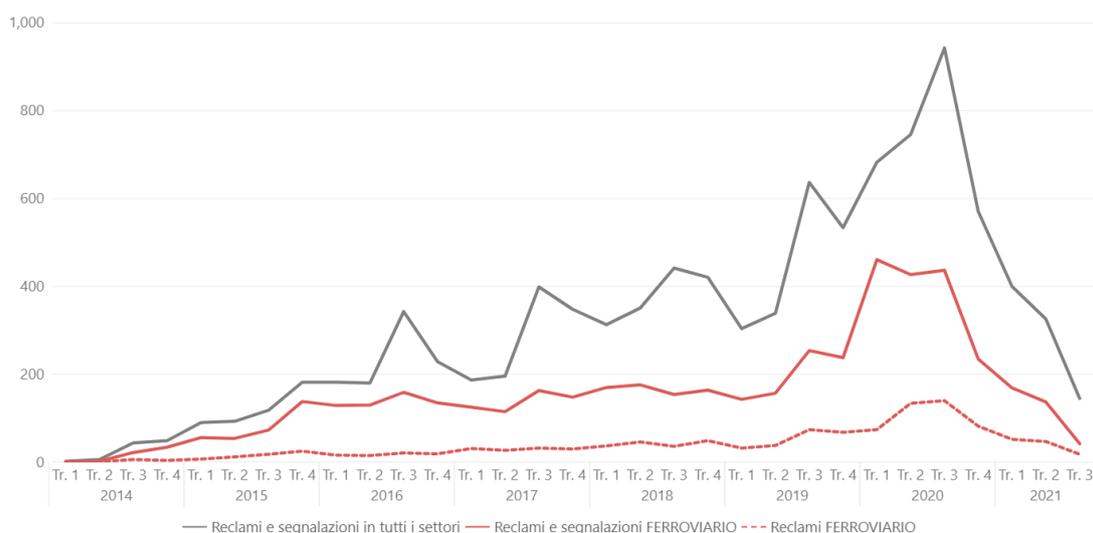
Venendo ora alle singole modalità di trasporto ed avuto riguardo, in particolare, all’applicazione del regolamento (CE) 1371/2007, nel periodo di riferimento del presente Rapporto sono pervenuti n. 396 reclami e n. 774 segnalazioni, ciascuno dei quali può avere ad oggetto uno o più motivi di doglianza.

Come già detto, nel periodo di riferimento si è registrato un significativo aumento dei reclami e delle segnalazioni, con un picco nel mese di luglio 2020 ed una costante diminuzione in quelli successivi in relazione alla contrazione degli spostamenti in conseguenza dei provvedimenti di limitazione della circolazione emanati per il contenimento del virus (Figura 5).

La successiva Figura 6 specifica in quali percentuali le diverse tipologie di servizi ferroviari – media-lunga percorrenza (comprensivi dei servizi alta velocità, *open access* e PSO nazionali), regionali e interregionali e internazionali – sono state interessate dai reclami e dalle segnalazioni pervenuti all’Autorità. Il maggior numero di istanze ha interessato i servizi ferroviari di media-lunga percorrenza, per i quali i biglietti vengono generalmente acquistati con largo anticipo, circostanza che ha influito sul numero di istanze di rimborso avanzate dai passeggeri.

⁵⁷ Pubblicato in G.U., Serie generale, n. 83 dell’8 aprile 2019.

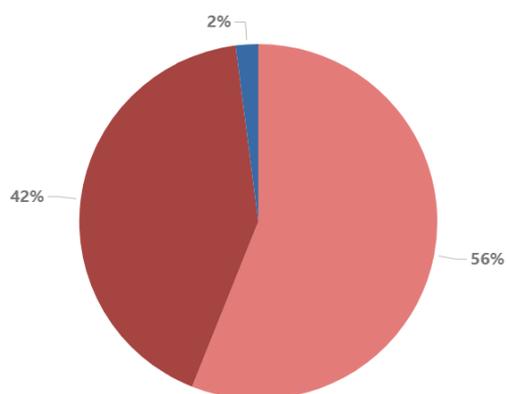
Figura 5. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: andamento trimestrale dei reclami e delle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Figura 6. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio – Anni 2014-2021

● Media/lunga percorrenza ● Regionale/interregionale ● Internazionale



Fonte: ART

Le principali criticità rilevate in reclami e segnalazioni inerenti ai servizi di trasporto ferroviario hanno riguardato, in ordine decrescente di ricorrenza: (i) la mancata erogazione del rimborso sia nell'ipotesi di cancellazione del viaggio da parte dell'impresa ferroviaria che nel caso di rinuncia da parte del passeggero; (ii) problematiche sorte in relazione a ritardi e perdite di coincidenze; (iii) criticità connesse all'accessibilità del sistema di presentazione dei reclami e assenza di riscontro da parte del vettore al reclamo di prima istanza; (iv) la mancata erogazione dell'indennizzo da parte dell'impresa ferroviaria a seguito di ritardo all'arrivo; (v) cancellazioni del viaggio alla partenza non preannunciate in anticipo, nonché soppressioni,

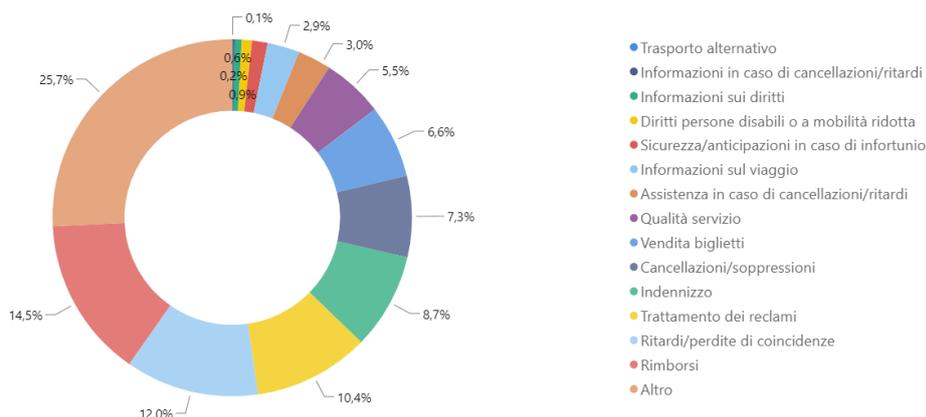
ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

anche programmate, del servizio di trasporto; (vi) la modalità di vendita dei biglietti; (vii) la qualità del servizio erogato ritenuta non soddisfacente; (viii) la mancata assistenza in caso di cancellazione o ritardo all'arrivo o alla partenza superiore a 60 minuti, sia in termini di fornitura di pasti o bevande che di sistemazione in albergo o di altro tipo, qualora necessari e dovuti; (ix) l'assenza di informazione, su richiesta, prima del viaggio e in caso di cancellazione o ritardo all'arrivo o alla partenza. Sebbene, la percentuale dei reclami pervenuti riguardanti le persone con disabilità o PMR appaia contenuta (l'1%), con riguardo all'oggetto delle istanze si tratta di doglianze significative ed attinenti problemi connessi sia all'accessibilità di stazioni e convogli che, seppur in misura minore, all'assistenza specifica garantita⁵⁸.

Un dato percentualmente rilevante, infine, è rappresentato dalla categoria "Altro", che comprende reclami e segnalazioni su aspetti ulteriori, quali: contestazioni su furti o smarrimenti di bagagli, nuova programmazione degli orari, impossibilità di trasporto di biciclette, accesso non consentito ad animali, condizioni contrattuali ritenute non adeguate alle esigenze dei passeggeri, oppure di contenuto generico.

Figura 7. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021

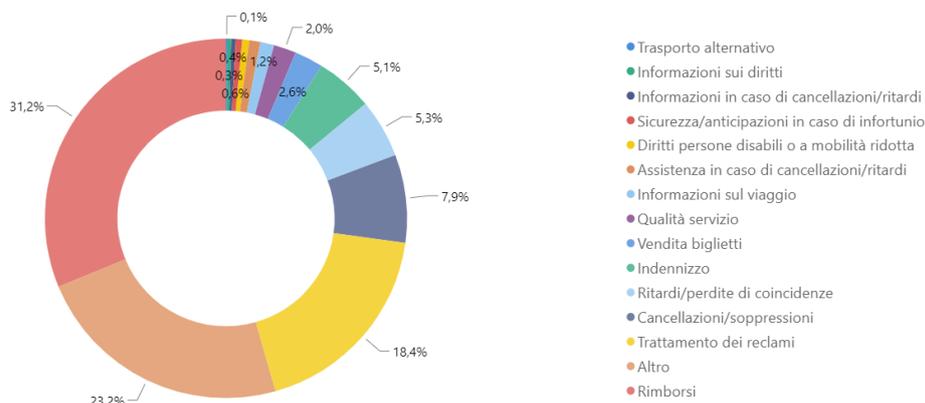


Fonte: ART

Il successivo aerogramma illustra l'evoluzione dei motivi delle istanze circoscritte al periodo coincidente con l'emergenza sanitaria. Il dato percentualmente più significativo è quello della categoria "rimborsi" riferibile sia alle richieste di rimborso del biglietto a seguito di rinuncia al viaggio da parte del passeggero che alle istanze di rimborso per la cancellazione del viaggio da parte dell'impresa ferroviaria. Tale dato è da porre in relazione con le doglianze inerenti al trattamento dei reclami, che risultano numericamente rilevanti, con riguardo alla difficile accessibilità del sistema di presentazione dei reclami nonché al mancato riscontro da parte del vettore al reclamo di prima istanza.

⁵⁸ Sul punto, si ricorda la citata del. ART 106/2018, in particolare la misura 5, la quale garantisce il diritto alla accessibilità e fruibilità di servizi e stazioni e che, in caso di violazione, assicura una tutela indennitaria agli utenti.

Figura 8. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario nel contesto pandemico: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Nel corso del periodo considerato sono stati avviati nove procedimenti sanzionatori e ne sono stati portati a conclusione dieci⁵⁹.

Le violazioni contestate nei procedimenti sanzionatori avviati nel periodo di riferimento hanno riguardato (i) le modalità di vendita dei biglietti e l'indicazione dei canali di vendita dei titoli di viaggio nelle stazioni sprovviste di biglietteria o emittitrice *self-service* funzionante⁶⁰; (ii) l'omessa erogazione del rimborso del biglietto in caso di cancellazione del servizio⁶¹; (iii) l'omesso pagamento anticipato, in caso di decesso o lesioni del passeggero, entro 15 giorni dall'identificazione della persona fisica⁶²; (iv) le omesse informazioni sul ritardo nel corso del viaggio; (v) la mancata assistenza informativa in caso di ritardo all'arrivo o alla partenza; (vi) la tardiva risposta al reclamo; (vii) la mancata istituzione di un adeguato meccanismo di trattamento dei reclami; (viii) l'omessa assistenza materiale per ritardo superiore a 60 minuti; (ix) l'inadempimento all'obbligo di garantire la scelta tra trasporto alternativo e rimborso in caso di ritardo previsto superiore a 60 minuti.

Per quanto concerne i dieci procedimenti sanzionatori portati a conclusione nel periodo di riferimento, un caso si è concluso con una archiviazione, in relazione alla quale ha assunto rilievo anche il contesto normativo venutosi a delineare durante l'emergenza sanitaria da Covid-19⁶³. All'impresa ferroviaria, in particolare, era stata contestata la violazione dell'articolo 16 del regolamento (CE) 1371/2007 per aver provveduto ad

⁵⁹ Cfr. il procedimento concluso con delibera n. 16/2021 dell'11 febbraio 2021; il procedimento e archiviato con delibera n. 27/2021 del 25 febbraio 2021; il procedimento concluso con delibera n. 61/2021 del 6 maggio 2021; il procedimento concluso con delibera n. 95/2021 del 1 luglio 2021; il procedimento concluso con delibera n. 96/2021 del 1 luglio 2021; il procedimento concluso con delibera 102/2021 del 15 luglio 2021; il procedimento avviato con delibera n. 84/2021 del 4 giugno 2021, non ancora concluso; il procedimento concluso con delibera n. 107/2021 del 29 luglio 2021; il procedimento avviato con delibera n. 108/2021 del 29 luglio 2021, non ancora concluso.

⁶⁰ Sul punto si segnala la sentenza n. 301/2021 del 18 marzo 2021 con la quale il TAR Piemonte ha respinto il ricorso di un'impresa ferroviaria condannata in esito a procedimento sanzionatorio, avviato dall'Autorità, che aveva accertato la violazione della disposizione contenuta all'art. 10, comma 4, del d.lgs. 70/2014 e consistita nell'impossibilità, lamentata da un passeggero, di acquistare il relativo titolo di viaggio, per l'assenza in stazione, o in prossimità della medesima, di biglietterie, distributori automatici o altri punti vendita autorizzati che ha obbligato lo stesso ad acquistare il biglietto a bordo del treno con il relativo supplemento.

⁶¹ Il TAR Piemonte con la sentenza n. 415/2021 del 19 aprile 2021 ha respinto il ricorso di un'impresa ferroviaria che aveva impugnato il provvedimento sanzionatorio comminato dall'Autorità a seguito dell'accertamento dell'inosservanza da parte della stessa dell'obbligo di enunciare i "criteri per la determinazione dei ritardi e per il calcolo dell'indennizzo" dovuto ai passeggeri "titolari di un titolo di viaggio o di un abbonamento, che siano costretti a subire un susseguirsi di ritardi o soppressioni di servizio, durante il periodo di validità dello stesso, ai sensi dell'art. 17, paragrafo 1, comma 2, Regolamento (CE) 1371/2007".

⁶² In proposito rileva la sentenza n. 17/2021 dell'11 gennaio 2021, con la quale il TAR Piemonte ha respinto il ricorso presentato da un'impresa ferroviaria avverso la delibera n. 148/2019 del 21 novembre 2019, con la quale l'Autorità le aveva comminato una sanzione per non aver provveduto a corrispondere i pagamenti anticipati necessari a soddisfare le immediate necessità economiche di una passeggera in occasione di un infortunio occorso durante il viaggio, seppur per cause non imputabili al vettore. Il Collegio ha ritenuto che l'accertamento della responsabilità da parte dell'impresa ferroviaria sia incompatibile con i tempi rigorosamente brevi previsti dall'articolo 13 del regolamento (CE) 1371/2007 per effettuare tali pagamenti. La norma prevede, infatti, che i pagamenti debbano essere effettuati "senza indugio" e "in ogni caso entro quindici giorni dall'identificazione della persona fisica avente diritto al risarcimento". Inoltre, la stessa espressione utilizzata dal legislatore comunitario "pagamenti anticipati" suggerisce l'erogazione di somme di denaro "in anticipo" rispetto a qualunque accertamento inerente alla responsabilità.

⁶³ Procedimento concluso con delibera n. 27/2021 del 25 febbraio 2021.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

erogare rimborsi mediante *voucher* anziché in denaro, come richiesto da alcuni passeggeri, in conseguenza di cancellazioni di servizi ferroviari, conseguenti all'insorgere dell'emergenza sanitaria nel periodo compreso tra i mesi di marzo e maggio 2020. All'esito di un'articolata istruttoria, l'Autorità ha accertato che, al momento in cui si erano perfezionati i fatti contestati, l'impresa aveva ritenuto incolpevolmente di porre in essere atti leciti in forza della norma nazionale, che consentiva ai vettori ferroviari di recedere dai contratti di trasporto dandone tempestiva comunicazione all'acquirente e procedendo, entro i successivi trenta giorni, al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio, oppure all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione⁶⁴.

Cinque procedimenti si sono conclusi, invece, con l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie. In particolare, in due casi è stata accertata la violazione, da parte di due imprese ferroviarie, dell'articolo 18, comma 2, lett. a), del regolamento (CE) 1371/2007, per non aver fornito assistenza materiale gratuita ai passeggeri, a fronte di un ritardo superiore a 60 minuti⁶⁵. In uno dei due, l'ulteriore contestazione della violazione degli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1371/2007 è stata archiviata per avvenuto pagamento della sanzione in misura ridotta.

In un altro caso, anch'esso conclusosi con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, è stata accertata la violazione da parte di un'impresa ferroviaria dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) 1371/2007, non avendo essa dimostrato di avere reso le informazioni obbligatorie da fornire al passeggero prima del viaggio in merito alla *"Disponibilità di posti in scompartimenti (...) di prima e seconda classe"*⁶⁶. La contestata violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del regolamento (CE) 1371/2007, per l'omessa risposta motivata da parte dal vettore al reclamo di prima istanza, è stata invece archiviata per l'avvenuto pagamento della sanzione in misura ridotta.

In un ulteriore caso è stata accertata la violazione da parte di un vettore dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (CE) 1371/2007, ai sensi del quale *"in caso di decesso o lesioni di un passeggero, l'impresa ferroviaria di cui all'articolo 26, paragrafo 5, dell'allegato I, effettua, senza indugio e in ogni caso entro quindici giorni dall'identificazione della persona fisica avente diritto al risarcimento, i pagamenti anticipati eventualmente necessari per soddisfare le immediate necessità economiche proporzionalmente al danno subito"*⁶⁷. Ciò in quanto l'impresa, sia nell'immediatezza del sinistro che nei quindici giorni successivi all'identificazione del passeggero, non ha provveduto ad effettuare i pagamenti anticipati eventualmente necessari per soddisfare le immediate necessità economiche derivanti dalla lesione che il reclamante aveva subito all'atto della discesa dal treno, a causa delle oscillazioni del gradino della carrozza, che non risultava fisso. Anche in questo caso è stata irrogata una ammenda.

L'Autorità ha, infine, accertato la violazione da parte di un vettore dell'articolo 16 del regolamento (CE) 1371/2007, per non aver consentito ai passeggeri, a seguito della cancellazione del biglietto conseguente alla soppressione di un treno durante il periodo emergenziale di scegliere immediatamente tra l'ottenere il rimborso integrale del biglietto, oppure proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile o a una data successiva e per non aver fornito risposta tempestiva al reclamo, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, del medesimo regolamento (CE) 1371/2007⁶⁸.

⁶⁴ Cfr. l'art. 88bis del d.l. 18/2020 citato di cui si sono esposte le complesse vicende (*supra* Box 11).

⁶⁵ Delibera n. 141/2020 del 31 luglio 2020 e delibera n. 165/2020 del 29 settembre 2020. Su questo tema, il TAR Piemonte ha respinto il ricorso avverso la delibera n. 107/2016 osservando che l'articolo 18, c. 2 del regolamento (CE) 1371/2007 pone in capo all'impresa ferroviaria un obbligo di assistenza là dove esso dispone che *"in caso di ritardo [...] di oltre 60 minuti, i passeggeri ricevono inoltre gratuitamente: a) pasti e bevande in quantità ragionevole in funzione dei tempi di attesa, se sono disponibili sul treno o nella stazione o possono essere ragionevolmente forniti"*. Ha poi evidenziato che *"La circostanza che questa disposizione utilizzi un canone di ragionevolezza per delimitare, sia con riferimento all'an che al quantum, l'obbligo di assistenza posto a carico dell'impresa ferroviaria, non significa affatto che una tale valutazione, rimessa in prima battuta all'impresa ferroviaria, non sia soggetta a sindacato da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti"*. Ha aggiunto, infine, che *"Aderire alla tesi della ricorrente - secondo cui il compito di stabilire, nel caso specifico, i modi e i tempi più opportuni per fornire assistenza materiale ai passeggeri è rimesso esclusivamente all'impresa ferroviaria - significherebbe svuotare di contenuto il diritto dei passeggeri ed il ruolo di organismo di controllo normativamente attribuito all'ART"* (sentenza n. 153/2021 del 15 febbraio 2021).

⁶⁶ Delibera n. 149/2020 del 6 agosto 2020.

⁶⁷ Delibera n. 61/2021 del 6 maggio 2021.

⁶⁸ Delibera n. 102/2021 del 15 luglio 2021.

Nei procedimenti che si sono conclusi con l'accertamento di una o più violazioni, l'importo delle sanzioni è stato determinato in applicazione dei principi di cui all'articolo 5, comma 3, del d.lgs. 70/2014 (rispetto dei principi di effettività e proporzionalità, gravità ed eventuale reiterazione della violazione, azioni poste in essere per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione, rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati) e delle linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità, adottate con delibera n. 49/2017 del 6 aprile 2017. Conseguentemente, in sede di quantificazione della sanzione, laddove ne ricorrevano i presupposti, è stata applicata una maggiorazione per la reiterazione della violazione e/o per l'inosservanza dell'intimazione dell'Autorità, ovvero una riduzione a fronte dell'opera svolta dal vettore nel corso del procedimento per eliminare o ridurre le conseguenze dell'illecito.

Dei procedimenti sanzionatori conclusi nel periodo di riferimento, due si sono conclusi senza accertamento dell'infrazione per l'avvenuto pagamento in misura ridotta della relativa sanzione⁶⁹. In tre casi l'estinzione del procedimento per l'avvenuto pagamento della sanzione in misura ridotta da parte del vettore è stata invece parziale⁷⁰. Tra questi, in un caso, il procedimento è proseguito in relazione a contestazioni che erano state oggetto di una proposta di impegni da parte della società, rigettata dall'Autorità perché ritenuta inammissibile⁷¹.

Anche in materia di tutela dei diritti dei passeggeri si registra, nel periodo di riferimento, il ricorso più esteso da parte delle imprese sottoposte a procedimenti sanzionatori all'istituto degli impegni, che consente di pervenire alla conclusione del procedimento senza accertamento dell'infrazione. In proposito, si segnala la delibera n. 161/2020, del 15 settembre 2020, con cui l'Autorità ha avviato d'ufficio un procedimento nei confronti di un'impresa ferroviaria per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio per (i) inosservanza del divieto di applicare un sovrapprezzo comunque denominato nel caso di rilascio a bordo treno di un biglietto qualora, anche solo temporaneamente, non sia disponibile nella stazione di partenza o in prossimità della stessa alcuna modalità di vendita dei biglietti e l'acquisto riguardi un servizio ricompreso nell'ambito di un contratto di servizio pubblico⁷²; (ii) violazione degli obblighi informativi in mancanza di biglietteria o distributore automatico nella stazione ferroviaria di partenza⁷³; (iii) inottemperanza degli obblighi informativi sui canali di vendita di cui alla misura 3.2, lettera c.3, della sopra richiamata del. ART 106/2018⁷⁴, in relazione a 82 fermate/stazioni dislocate sul territorio della regione interessata. La contestazione ha riguardato, in questo caso, sia violazioni delle norme eurounitarie che inadempimenti di un provvedimento di regolazione *ex ante* dell'Autorità, in particolare quello inerente al CMD degli utenti di servizi ferroviari gravati da OSP sopra richiamato. Nel corso del procedimento, l'impresa ha presentato una proposta di impegni che, dichiarati ammissibili con delibera n. 202/2020 del 3 dicembre 2020, sono stati approvati, ad esito del *market test*, con delibera n. 16/2021 dell'11 febbraio 2021, determinando la chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione.

Con detti impegni, a fronte di un ingente investimento, l'impresa attuerà un processo organizzativo strutturale volto a rendere maggiormente efficaci le procedure di assistenza ai viaggiatori, non solo nelle stazioni in riferimento alle quali è stata contestata la violazione (stazione del reclamante e altre 82 stazioni dislocate sul territorio regionale interessato), bensì con riferimento a tutte le 616 stazioni non presidiate e presenti sul territorio nazionale, mediante (i) l'integrazione delle informazioni rese nelle locandine, (ii) l'attivazione di un *call center* gratuito al quale il passeggero potrà rivolgere la richiesta per individuare il punto vendita a terra più vicino, e (iii) il miglioramento del flusso informativo a favore del capotreno, messo in condizione di verificare l'effettiva apertura o meno del punto vendita a terra, per un riscontro immediato

⁶⁹ Del. ART 96/2021 e del. ART 107/2021.

⁷⁰ Del. ART 141/2020, del. ART 149/2020 e del. ART 95/2021.

⁷¹ Del. ART 95/2021, cit.

⁷² Ex art. 10, comma 4 del d.lgs. 70/2014 cit.

⁷³ Ex art. 9, para 5 del regolamento (CE) 1371/2007, che testualmente recita "In mancanza di biglietteria o distributore automatico nella stazione ferroviaria di partenza, i viaggiatori sono informati in stazione: a) della possibilità di acquistare un biglietto per telefono, via Internet o a bordo del treno, e delle modalità di tale acquisto; b) della stazione ferroviaria o del luogo più vicini in cui sono disponibili biglietterie e/o distributori automatici" e art. 10, comma 6 del d.lgs. 70/2014.

⁷⁴ Ai sensi della quale "Gli utenti, prima del viaggio, hanno diritto ad accedere ad informazioni di carattere commerciale, rese disponibili - con le modalità di cui alla Misura 4 - dai gestori dei servizi, concernenti almeno: (...) c) i canali di vendita dei titoli di viaggio, con indicazione: (...) c.3) per ciascuna stazione in cui non sia presente una biglietteria o un'emittitrice self service funzionante, della distanza, indirizzo ed orari di apertura degli eventuali punti vendita convenzionati più vicini".

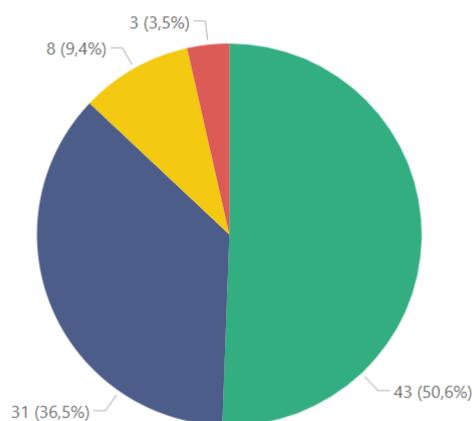
ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

della veridicità di quanto affermato dal passeggero in merito all'impossibilità di reperire il biglietto prima di salire a bordo.

Figura 9. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: esito dei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2021

● PAGAMENTO IN MISURA RIDOTTA ● SANZIONI ● ARCHIVIATI ● CHIUSI CON IMPEGNI



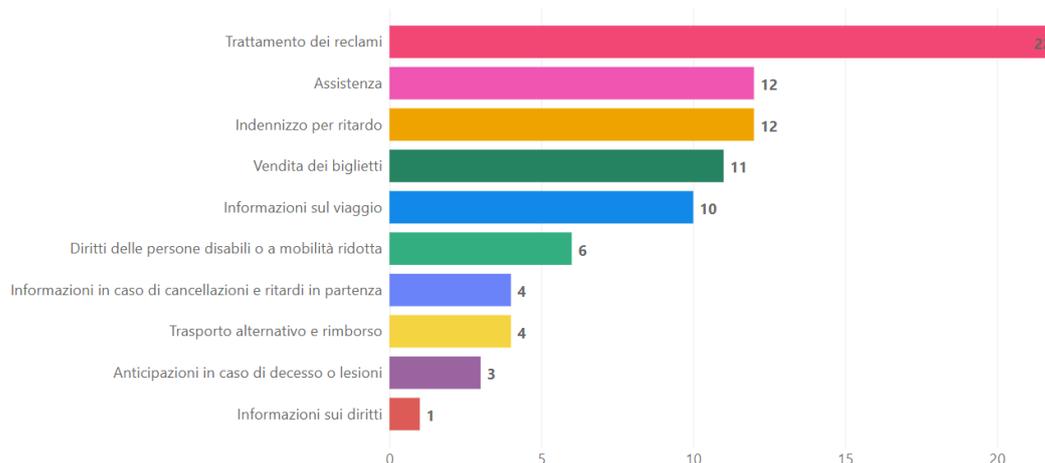
Fonte: ART

Gli esiti dei procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità in qualità di organismo responsabile dell'esecuzione dei regolamenti sono riassunti nella Figura 9, da cui si evince che, nell'arco temporale interessato, il dato più significativo riguarda le contestazioni che sono state oggetto di pagamento in misura ridotta⁷⁵; in 31 casi, invece, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie. Il grafico illustra, inoltre, il numero di contestazioni archiviate e quelle che hanno dato luogo all'adozione di impegni da parte dell'impresa ferroviaria.

La successiva Figura 10 illustra, invece, la tipologia delle norme violate in relazione ai procedimenti sanzionatori avviati e conclusi con riferimento alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario. La rappresentazione riguarda anche le contestazioni inerenti all'applicazione della del. ART 106/2018 citata. Le ricorrenze più significative riguardano la violazione (i) dei termini per il trattamento dei reclami di prima istanza, (ii) dell'obbligo di indennizzare i passeggeri in caso di ritardo all'arrivo, (iii) delle disposizioni relative alla vendita dei biglietti e (iv) dell'obbligo di fornire assistenza materiale gratuita in caso di ritardo, all'arrivo o alla partenza, superiore a 60 minuti.

⁷⁵ Al riguardo, con le sentenze n. 22/2021 e n. 24/2021 del 14 gennaio 2021, il TAR Piemonte si è espresso su ricorsi presentati da Trenitalia avverso le delibera n. 155/2019 del 5 dicembre 2019 e n. 178/2019 del 19 dicembre 2019, con le quali l'Autorità aveva adottato due provvedimenti sanzionatori nei confronti dell'impresa ferroviaria per la violazione dell'art. 18, paragrafo 2, lettera a) del regolamento (CE) 1371/2007. Il Collegio, ha respinto nel merito le doglianze della ricorrente, ritenendo che la stessa non abbia "portato in giudizio elementi tali da incrinare l'accertamento e le valutazioni compiute dall'Autorità in merito alla violazione, [...] dell'articolo 18, paragrafo 2, lettera a), del Regolamento (CE) n. 1371/2007, per non aver fornito alcuna assistenza materiale ai passeggeri" e che "il fatto che fossero viaggiatori pendolari non è circostanza utile al fine di giustificare la mancata fornitura dell'assistenza materiale, poiché ciò determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti di questi ultimi". Esso ha, invece, accolto il ricorso nella parte in cui l'impresa ferroviaria lamentava la mancata concessione da parte dell'Autorità della possibilità di avvalersi del pagamento della sanzione in misura ridotta adducendo la recidiva dell'impresa; in proposito, ha affermato che, tra i presupposti per accedere alla misura ridotta del pagamento indicati dall'art. 16 citato non è prevista l'assenza di una reiterazione della violazione, che influirebbe solo ai fini della determinazione della sanzione e che, pertanto, sulla base dell'attuale quadro normativo, "il vettore ferroviario, anche in caso di reiterazione della violazione, è legittimato al pagamento in misura ridotta".

Figura 10. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Nell'ambito delle attività svolte dall'Autorità, occorre altresì menzionare quella di *moral suasion* condotta nei confronti di due imprese ferroviarie, che ha portato a significative modifiche dei rispettivi sistemi per la presentazione dei reclami *on-line* e delle tempistiche, indicate nelle condizioni generali di trasporto, per richiedere il rimborso del biglietto⁷⁶.

L'Autorità monitora, inoltre, la finalizzazione di appositi accordi tra RFI e le imprese ferroviarie per la fornitura e la gestione dei dispositivi di ausilio per la salita a bordo delle PRM, per l'assistenza ai passeggeri e per la fornitura di trasporti alternativi⁷⁷. Al riguardo, pur nelle more della formalizzazione dei predetti accordi, l'Autorità ha prescritto al gestore dell'infrastruttura di integrare il PIR 2022, prevedendo espressamente che, nelle stazioni e fermate aperte al servizio viaggiatori che rientrano nell'ambito di applicazione delle specifiche tecniche di interoperabilità, di cui al regolamento (UE) 1300/2014 della Commissione, del 18 novembre 2014, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per l'accessibilità del sistema ferroviario dell'Unione per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta (STI PMR), il servizio di assistenza alle PMR di cui al regolamento (CE) 1371/2007 sia assicurato in conformità di tali accordi (del. ART 187/2020).

Si segnala, da ultimo, che nel periodo di riferimento è stata avviata un'attività di monitoraggio nei confronti delle imprese che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) 1371/2007, volta a verificare, nei siti *web* delle imprese ferroviarie, nonché nel sito internet dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA), la presenza e la completezza delle informazioni fornite nelle relazioni sulle prestazioni in materia di qualità relative agli anni 2014–2020, nel rispetto degli articoli 28 e 27, paragrafo 3, del citato regolamento⁷⁸. A

⁷⁶ Avuto riguardo al sistema di trattamento dei reclami, nel mese di settembre 2020, su richiesta dell'Autorità, una delle imprese interessate ha provveduto ad inserire nel modulo dei reclami *on-line* tutte le fattispecie e voci relative ai diritti di cui al regolamento (CE) 1371/2007 ed all'implementazione, nell'ambito di ciascuna voce, di un campo note che consente agli utenti di esporre compiutamente le proprie doglianze. L'impresa ha, altresì, realizzato una sezione informativa dedicata all'assistenza delle PMR facilmente individuabile dalla propria *home page*.

⁷⁷ L'accordo è stato promosso in esecuzione della prescrizione 5.5.3.1. lett. b della delibera n. 151, recante Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2021". Cfr. anche par. 4.4.3 "Fornitura di dispositivi di ausilio per la salita a bordo e fornitura di assistenza" del regolamento (UE) 1300/2014 e dell'articolo 18 del regolamento (CE) 1371/2007.

⁷⁸ In particolare, l'articolo 28 ("Norme di qualità del servizio"), al paragrafo 1, stabilisce l'obbligo delle imprese ferroviarie di definire le norme di qualità del servizio e di applicare "un sistema di gestione della qualità per mantenere la qualità del servizio. Le norme di qualità del servizio riguardano almeno gli elementi di cui all'allegato III"; il successivo paragrafo 2 prevede, che "[l]e imprese ferroviarie controllano le loro prestazioni in base alle norme di qualità del servizio e pubblicano ogni anno, congiuntamente alla relazione annuale, una relazione sulle prestazioni in materia di qualità del servizio. Le relazioni sulle prestazioni in materia di qualità del servizio sono pubblicate sul sito Internet delle imprese ferroviarie. Inoltre, esse sono messe a disposizione sul sito Internet dell'Agenzia ferroviaria europea". Inoltre, l'articolo 27 ("Reclami"), paragrafo 3, del regolamento in questione, nel richiamare la relazione annuale di cui all'articolo 28 sopra citato, obbliga l'impresa ferroviaria a pubblicare nella medesima relazione anche il "numero e le categorie dei reclami ricevuti e trattati, i tempi di risposta e le misure adottate per migliorare eventualmente le procedure". Da ultimo, si ricorda che la del. ART n. 16/2018, all'Allegato A, misura 3.11, lett. f), prevede che la relazione annuale, di cui all'articolo 28 del regolamento, rientra tra i documenti da rendere accessibili a chiunque e da pubblicare sui canali di informazione all'utenza dell'Ente Affidante e dell'impresa ferroviaria e la del. ART 106/2018, all'Allegato A, misura 9, nel ribadire la disciplina del paragrafo 3 dell'articolo 27 sopra richiamata, precisa che i reclami devono