conclusione del già menzionato monitoraggio, l'Autorità, nel maggio 2021, ha ritenuto opportuno fornire alle imprese ferroviarie precise indicazioni sul contenuto della relazione annuale e sulla tempistica della relativa pubblicazione; infine, con riguardo ai contenuti delle relazioni in materia di qualità delle prestazioni rese all'anno 2020, è stata avviata una attività per verificare il corretto adempimento da parte delle imprese.

4.2.1.1 La riforma della disciplina europea dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario

Come riferito nelle precedenti edizioni, su richiesta del MIMS e d'intesa con la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea, l'Autorità ha seguito direttamente e fin dal loro avvio i lavori *Working Party on Land Transport* del Consiglio dei ministri dell'UE aventi ad oggetto l'esame della proposta della Commissione di rifusione del regolamento (CE) 1371/2007.

All'esito dei lavori, nel periodo di riferimento, è stato approvato il regolamento (UE) 782/2021 che troverà applicazione a partire dal 7 giugno 2023[79].

Si è già detto che la proposta iniziale della Commissione europea ha subito, nel corso del procedimento legislativo, numerose modifiche. Pur mantenendo alcune riserve, il raggiungimento dell'accordo politico sul testo approvato è stato, tuttavia, ritenuto dalla stessa Commissione idoneo ad assicurare un giusto equilibrio tra gli interessi degli stessi passeggeri e quelli dell'industria ferroviaria, senza divergere dall'obiettivo principale volto a garantire un miglioramento generale dei diritti dei passeggeri[80].

I principali aspetti innovativi della riforma riguardano:

- rispetto al precedente regolamento, si modifica l'ambito delle possibili deroghe, essendo prevista la possibilità, informando in maniera motivata la Commissione, di esentare in via permanente dall'applicazione delle norme eurounitarie i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali pur trovando, in ogni caso, applicazione alcune disposizioni, tra le quali gli articoli 27 ("Sicurezza personale dei passeggeri") e 28 ("Reclami"). Inoltre, le deroghe in vigore sono prorogate fino alla loro data di scadenza;
- al fine di aumentare la tutela dei passeggeri in caso di perdita di coincidenza, le imprese ferroviarie hanno l'obbligo di offrire biglietti cumulativi per i servizi ferroviari a lunga distanza e per quelli regionali nel caso in cui questi siano svolti da un unico operatore; per gli altri servizi di trasporto, le imprese sono tenute a compiere ogni sforzo ragionevole per offrire tali biglietti; inoltre, prima dell'acquisto di uno o più biglietti per un viaggio che comprenda una o più coincidenze, il passeggero deve essere informato della eventualità che tali biglietti costituiscano un biglietto cumulativo[81];
- in caso di cancellazione o di ritardo superiore a 60 minuti, l'impresa ferroviaria può accordare, su richiesta del passeggero, che lo stesso raggiunga la sua destinazione finale utilizzando un altro servizio di trasporto esercito da un altro soggetto a condizioni simili; in tale circostanza, l'impresa è tenuta a rimborsare i costi sostenuti. Inoltre, qualora l'opzione per l'itinerario alternativo, in caso di cancellazione, ritardo o perdita di coincidenza, non sia comunicata al passeggero entro 100 minuti dall'orario di partenza previsto, il passeggero ha diritto a raggiungere la sua destinazione finale con altri fornitori di servizi di trasporto pubblico per ferrovia, con autobus e ad ottenere il rimborso dei costi sostenuti per raggiungere la destinazione finale del suo viaggio;
- in conseguenza della pandemia da Covid-19, l'emergenza sanitaria è stata inserita tra le cause di forza maggiore che esentano l'impresa ferroviaria da taluni obblighi stabiliti dal regolamento; costituiscono, inoltre, cause di forza maggiore, la colpa del passeggero, condizioni meteorologiche estreme, gravi catastrofi naturali e comportamenti di terzi (ad es. atti di terrorismo)[82];

essere *"catalogati per motivo di reclamo in conformità alle voci individuate nel "Modulo reclamo", reperibile sul sito web istituzionale dell'Autorità. Per i gestori dei servizi cui si applica il regolamento (CE) 1371/2007, la pubblicazione avviene nell'ambito della relazione annuale di cui all'articolo 28 del medesimo regolamento*". Analoga disposizione è contenuta all'Allegato A, misura 7, alla delibera n. 28/2021.

[79] GUCE L 172 del 17 maggio 2021.

[80] Comunicazione della Commissione europea COM(2021) 40 final, del 2 febbraio 2021.

[81] Qualora il biglietto sia acquistato in un'unica transazione commerciale e il venditore di biglietti o il *tour operator* abbia combinato i biglietti di propria iniziativa, nel caso in cui il passeggero perda una o più coincidenze, essi sono tenuti a rimborsare l'importo pagato nella transazione e a compensare il 75% di tale importo. La disposizione non trova applicazione nel caso in cui sia indicato sui biglietti (o su un altro documento o elettronicamente) che gli stessi rappresentano contratti di trasporto distinti e il passeggero ne sia stato informato prima dell'acquisto.

[82] Gli scioperi del personale dell'impresa ferroviaria e gli atti o omissioni dei gestori delle stazioni e delle infrastrutture sono esclusi dalle cause di forza maggiore.

- viene riconosciuto il diritto della persona che assiste la PMR di viaggiare con una tariffa speciale o gratuitamente e di essere seduta, ove possibile, vicino alla persona con disabilità; il termine di notifica entro il quale richiedere l'assistenza viene ridotto ad almeno 24 ore di anticipo (anziché almeno 48 ore, come precedentemente previsto)[83];
- nell'ambito della politica *green* dell'Unione, è stato introdotto l'obbligo per le imprese ferroviarie di determinare spazi adeguati al trasporto di biciclette, tenuto conto della composizione, della tipologia di servizio e della domanda di trasporto di biciclette e di pubblicare sui propri siti *web* le condizioni per il trasporto di biciclette[84].

Viene previsto che il reclamo debba essere presentato all'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento entro tre mesi dal rigetto dell'istanza o dalla mancata risposta fornita al reclamo di prima istanza da parte dell'impresa ferroviaria[85].

Viene, inoltre, stabilito l'obbligo per le imprese ferroviarie e i gestori di stazione di conservare i dati necessari per la valutazione del reclamo per il tempo necessario per la gestione del reclamo stesso e in caso di richiesta dell'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento stesso.

4.2.2 I diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus

La tutela dei passeggeri che si avvalgono dell'autobus come mezzo di trasporto è oggetto del regolamento (UE) 181/2011, che trova applicazione in gran parte per servizi regolari la cui distanza è pari o superiore a 250 km. Alcune disposizioni del regolamento si applicano, altresì, a percorrenze inferiori e ai trasporti occasionali.

Come rappresentato nelle edizioni precedenti, il regolamento mira a garantire un livello uniforme di tutela e assistenza ai passeggeri in relazione (i) alla protezione dei passeggeri in caso di incidente; (ii) alle pari opportunità di viaggio per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta; (iii) al contenimento dei disagi causati da cancellazioni o ritardi significativi alla partenza; (iv) all'adeguatezza dell'informazione sui diritti di cui godono i passeggeri e della possibilità del relativo esercizio; (v) all'efficacia delle tutele garantite attraverso gli organismi nazionali preposti.

Ad oltre sei anni dalla sua entrata in vigore, nel terzo trimestre del 2019, la Commissione europea ha avviato una procedura di valutazione del citato regolamento (UE) 181/2011 e del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, di cui si dirà più oltre[86]. A tal fine, ha predisposto due specifiche *evaluation roadmap* per informare gli *stakeholders* e gli organismi nazionali responsabili dell'applicazione dei regolamenti ed invitarli a partecipare attivamente alla procedura per fornire il proprio punto di vista, proporre soluzioni e, infine, per condividere le *best practice*.

L'Autorità ha preso parte all'iniziativa rispondendo al questionario predisposto dalla società di consulenza incaricata dalla DG MOVE della Commissione europea di sviluppare uno studio relativo alla valutazione del regolamento (agosto 2020) e partecipando ad un *workshop* dedicato, organizzato dalla stessa Commissione (dicembre 2020). In tale contesto, sono state rappresentate le principali criticità applicative emerse dalla valutazione delle istanze dei passeggeri ricevute dall'Autorità[87].

[83] Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere che il periodo di 24 mesi per la notifica sia portato fino ad un massimo di 36 ore, ma non oltre il 30 giugno 2026.

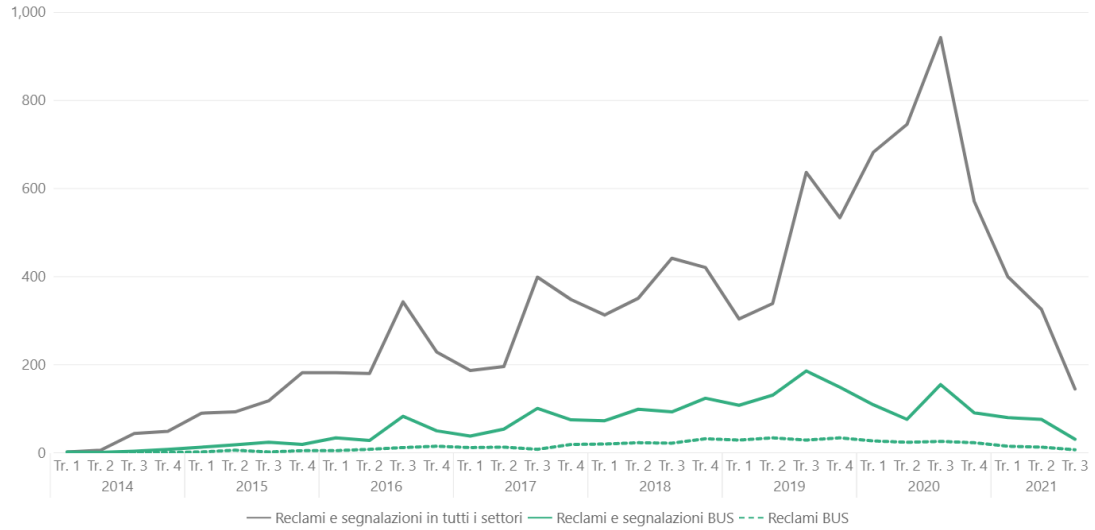
[84] Le imprese ferroviarie ne possono limitare il trasporto a bordo per motivi operativi o di sicurezza, e in particolare in caso di limitazioni della capacità durante le ore di punta o nei casi in cui il materiale rotabile non lo consenta; possono altresì limitare il trasporto delle biciclette sulla base del peso e delle dimensioni. Esse sono comunque tenute a pubblicare sui propri siti *web* le condizioni di trasporto delle biciclette, comprese le informazioni aggiornate sulla disponibilità di capacità. Sempre in materia di trasporto di biciclette è prevista un'applicazione differita del regolamento, al 7 giugno 2025, per quanto attiene all'obbligo di avere in disponibilità materiale rotabile idoneo a detto trasporto.

[85] L'articolo 27 del regolamento (CE) 1371/2007 non fissava alcun termine entro il quale il passeggero era tenuto a presentare reclamo di prima istanza all'impresa ferroviaria.

[86]Si ricorda la Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, COM(2016) 619 final.

[87] Elementi di evidenza sono tratti anche dall'applicazione della delibera n. 56/2018 avente ad oggetto 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.

Figura 11. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: andamento trimestrale dei reclami e delle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Per quanto concerne l'attività svolta dall'Autorità in qualità di organismo responsabile dell'attuazione del regolamento, nel periodo considerato nel presente Rapporto sono pervenuti n. 89 reclami e n. 373 segnalazioni[88].

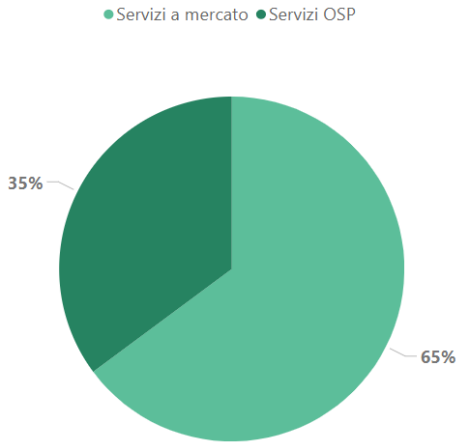
Più specificamente, la Figura 11 mostra il crescente andamento dei reclami e delle segnalazioni, ricevuti in questo ambito a partire dal 2014. Si osserva un decremento in coincidenza del primo semestre del 2020, in controtendenza rispetto al *trend* generale di aumento delle istanze ricevute per i servizi ferroviario e marittimi.

La successiva Figura 12 evidenzia che, in termini percentuali, i reclami e le segnalazioni pervenuti in relazione ai servizi erogati in regime di libero mercato sono stati i 2/3 del totale, mentre il rimanente terzo ha riguardato i servizi soggetti a OSP: un dato che riflette la natura del mercato dei servizi di trasporto via autobus per distanze superiori ai 250 km che, prevalentemente, sono resi in regime di mercato.

Le istanze, comunque pervenute da parte dei passeggeri di servizi OSP, in questo ambito sono state prese in considerazione nella definizione del CMD, di cui si è dato conto. Le questioni più rilevanti sono inoltre state portate all'attenzione degli enti affidanti, per le loro verifiche in relazione alla corretta applicazione dei contratti di servizio stipulati.

[88] Giova al riguardo segnalare che entro il 1° giugno 2021, come disposto dall'articolo 29 del regolamento (UE) 181/2011, l'Autorità ha provveduto a pubblicare una relazione sull'attività dei due anni civili precedenti, che contiene, in particolare, una descrizione delle azioni adottate per applicare le disposizioni del regolamento e statistiche relative ai reclami e alle sanzioni (accessibile dalla pagina https://www.autorita-trasporti.it/tutela-diritti-dei-passeggeri-trasporto-su-autobus/).

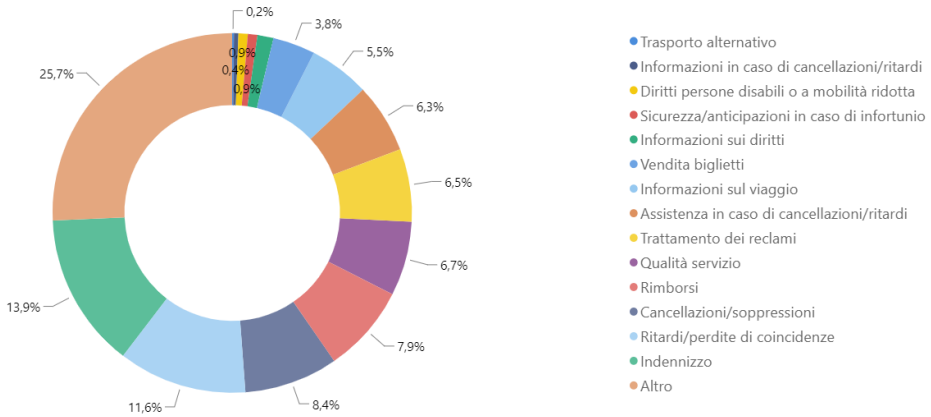
Figura 12. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio – Anni 2014-2021



Fonte: ART

In merito alle principali criticità che riguardano il trasporto con autobus, i passeggeri hanno lamentato problematiche relative a: (i) ritardi all'arrivo e conseguenti a richieste di indennizzo, sebbene il regolamento non contempli tale specifico diritto, diversamente dal settore ferroviario e marittimo; (ii) ritardi e perdite di coincidenze; (iii) cancellazioni e ritardi alla partenza del servizio di trasporto; (iv) mancata erogazione del rimborso nell'ipotesi di cancellazione del viaggio; (v) inaccessibilità del sistema di presentazione dei reclami e l'assenza di riscontro da parte del vettore al reclamo di prima istanza; (vi) mancata assistenza in caso di cancellazione o ritardo alla partenza; (vii) alla scarsa qualità del servizio erogato; (viii) mancata informazione, soprattutto in caso di cancellazione o ritardo all'arrivo o alla partenza da fermate; (ix) carenze del sistema di vendita dei biglietti. Come già rilevato con riferimento al trasporto via ferrovia, la percentuale delle istanze pervenute riguardanti le PMR risulta contenuta; tuttavia, in ragione delle problematiche che esse evidenziano, si tratta di doglianze significative.

Figura 13. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021

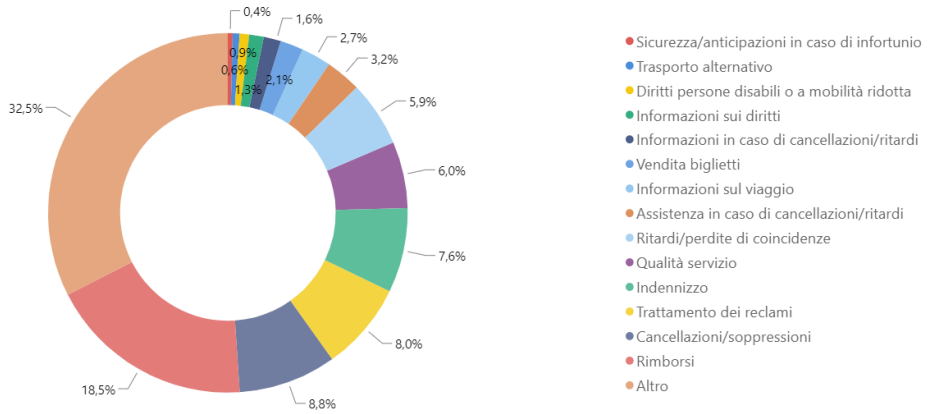


Fonte: ART

Similmente, un dato rilevante è rappresentato dalla categoria "Altro", che comprende reclami e segnalazioni relative a contestazioni su furti o smarrimenti di bagagli, nuova programmazione degli orari, impossibilità di trasporto di biciclette, condizioni contrattuali ritenute non adeguate alle esigenze dei passeggeri e doglianze di contenuto generico.

La Figura 14 illustra, invece, l'evoluzione della tipologia dei motivi rappresentati dai passeggeri nei reclami e nelle segnalazioni presentati all'Autorità, con specifico riferimento al periodo interessato dall'emergenza epidemiologica. Il grafico conferma la categoria "Altro" come dato percentualmente più alto; inoltre, come nel settore ferroviario, anche in quello del trasporto con autobus, nel periodo interessato dalla pandemia da Covid-19, numerose sono state le richieste di rimborso del biglietto a seguito di rinuncia al viaggio da parte del passeggero o per la cancellazione del viaggio da parte del vettore.

Figura 14. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus nel contesto pandemico: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Per quanto concerne l'attività sanzionatoria svolta dall'Autorità, nel periodo di riferimento, a fronte delle istanze pervenute all'Autorità, sono stati avviati sette procedimenti sanzionatori[89]. Le infrazioni contestate hanno riguardato: (i) l'obbligo, in caso di cancellazione o di un ritardo superiore a 120 minuti in partenza da una stazione, di offerta immediata ai passeggeri della scelta tra continuazione, reinstradamento o rimborso del prezzo del biglietto, nonché (ii) la mancata corresponsione di una somma pari al 50% del prezzo del biglietto, oltre al rimborso del prezzo dello stesso, nel caso in cui il vettore non sia in grado di offrire la scelta di cui sopra; (iii) la mancata o tardiva informazione fornita in caso di ritardo o cancellazione sulla "situazione" o sull'orario di partenza previsto "*non appena tale informazione è disponibile*"; (iv) l'omessa assistenza con generi di conforto e sistemazione in albergo o altro alloggio, per viaggi di durata superiore a tre ore, in caso di ritardo o di cancellazione di un servizio; (v) l'omissione di informazioni adeguate per tutta la durata del viaggio; (vi) la tardiva o mancata risposta al reclamo.

Nella materia in esame, nel periodo di riferimento sono, inoltre, venuti a conclusione dieci procedimenti sanzionatori. Sei di detti procedimenti si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie[90]. In un caso in particolare, l'Autorità ha accertato la violazione dell'articolo 21, lettera a), del regolamento (UE) 181/2011, per non aver fornito assistenza materiale ai passeggeri[91]. Nello specifico, la società non ha dimostrato di aver

[89] Cfr. il procedimento avviato con delibera n. 144/2020 del 30 luglio 2020, concluso con delibera n. 201/2020 del 3 dicembre 2020; il procedimento avviato con delibera n. 166/2020 del 28 settembre 2020, concluso con delibera n. 4/2021 del 14 gennaio 2021; il procedimento avviato con delibera n. 171/2020 del 14 ottobre 2020, concluso con delibera n. 8/2021 del 27 gennaio 2021; il procedimento avviato con delibera n. 9/2021 del 27 gennaio 2021, concluso con delibera n. 43/2021 del 25 marzo 2021; il procedimento avviato con delibera n. 44/2021 del 25 marzo 2021, concluso con delibera n. 62/2021 del 6 maggio 2021; il procedimento avviato con delibera n. 51/2021 dell'8 aprile 2021, concluso con delibera n. 90/2021 del 17 giugno 2021; il procedimento avviato con delibera n. 85/2021 del 3 giugno 2021, non ancora concluso.

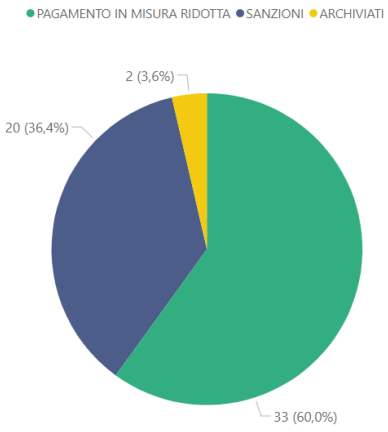
[90] Delibera n.: 135/2020, del 16 luglio 2020; 139/2020, del 30 luglio 2020; 200 e 201/2020, del 3 dicembre 2020; 4/2021, del 14 gennaio 2021; 8/2021, del 27 gennaio 2021.

[91] Delibera n. 135/2020, citata.

offerto ai viaggiatori in partenza dall'autostazione l'assistenza prevista dalla norma europea, nonostante il vettore fosse a conoscenza della circostanza che l'autobus sarebbe partito in ritardo e avesse avuto, pertanto, la possibilità di organizzarsi in tal senso. In altri tre casi[92] è stata accertata, relativamente ad uno stesso vettore, la violazione degli articoli 19, paragrafi 1 e 2, e 20, paragrafo 1, del regolamento (UE) 181/2011 per non avere offerto ai passeggeri la scelta tra continuazione, reinstradamento e rimborso a fronte di un ritardo o di una cancellazione alla partenza di oltre 120 minuti, e per non aver la stessa provveduto a corrispondere ai reclamanti la somma pari al 50% del prezzo del biglietto oltre al rimborso nel termine previsto *ex lege*. Il medesimo vettore, in un altro caso, è stato sanzionato per aver violato gli articoli 24 e 27 del regolamento (UE) 181/2011, non avendo informato i passeggeri dell'*overbooking* verificatosi a causa di un guasto tecnico e per non aver posto in essere le necessarie iniziative a tutela, nonché per aver gestito tardivamente i reclami ricevuti[93].

Nel periodo di riferimento è, poi, venuto a conclusione con l'irrogazione di una sanzione il procedimento avviato nei confronti del gestore dell'Autostazione di Milano per non aver fornito ai passeggeri che acquistino il titolo di viaggio presso la biglietteria della medesima società, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, del regolamento (UE)181/2011 in questione, informazioni appropriate e comprensibili sui diritti agli stessi conferiti dal suddetto regolamento[94]. Anche per il settore del trasporto con autobus, l'importo delle sanzioni irrogate a fronte delle violazioni accertate è stato determinato in applicazione dei principi di cui all'articolo 4, comma 3, del d.lgs. 169/2014 e delle citate linee guida sulla quantificazione delle sanzioni dell'Autorità. In due dei casi sopra menzionati, inoltre, parte del procedimento sanzionatorio si è concluso senza accertamento dell'infrazione, per effetto del pagamento da parte delle società dell'importo della sanzione in misura ridotta[95]. In quattro casi il procedimento sanzionatorio si è integralmente concluso col pagamento della sanzione in misura ridotta[96].

Figura 15. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: esito dei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2021



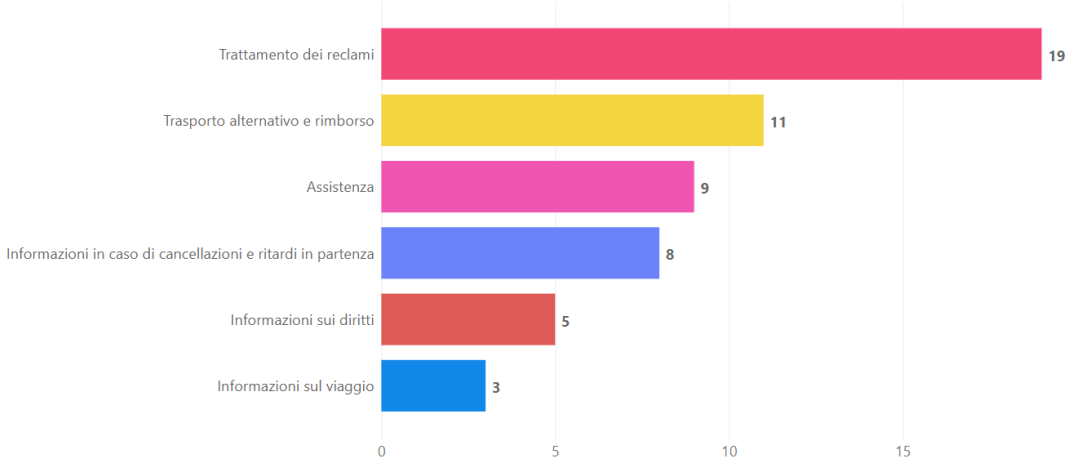
Fonte: ART

Il grafico precedente illustra gli esiti complessivi dell'attività sanzionatoria relativa alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus nel periodo di riferimento. Ne risulta che le contestazioni oggetto di pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta sono numericamente preponderanti rispetto a quelle che si sono concluse con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

[92] Delibera n. 139/2020 del 30 luglio 2020, n. 201/2020 del 3 dicembre 2021, e n. 4/2021 del 14 gennaio 2021. La violazione dell'art. 19, para. 1, del reg. (UE) 181/2011, è stata accertata nei confronti dello stesso vettore anche con delibera n. 8/2021, del 27 gennaio 2021.
[93] Delibera n. 8/2021, citata.
[94] Delibera n. 200/2020, del 3 dicembre 2020.
[95] Cfr. delibera n. 201/2020 e 4/2021.
[96] Cfr. delibera n. 140/2020, del 30 luglio 2020; 43/2021, del 25 marzo 2021; 62/2021, del 6 maggio 2021; 90/2021, del 17 giugno 2021.

Il grafico successivo illustra, in relazione ai procedimenti che hanno interessato il settore del trasporto effettuato con autobus, le fattispecie oggetto di violazione.

Figura 16. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2021



Fonte: ART

4.2.3 I diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne

Il terzo e, allo stato, ultimo degli ambiti nei quali l'Autorità svolge funzioni di sorveglianza sull'esecuzione delle norme eurounitarie in materia di tutela dei diritti dei passeggeri è quello del trasporto via mare e per vie navigabili interne.

Analogamente agli altri ambiti sin qui esaminati le finalità del regolamento (UE) 1177/2010 sono di garantire che (i) le persone con disabilità e a mobilità ridotta abbiano opportunità di viaggiare al pari degli altri cittadini; (ii) i disagi dei passeggeri dovuti a cancellazioni o ritardi significativi siano contenuti, prevedendo l'bbligo per il vettore di fornire informazioni, assistenza, trasporto alternativo e indennizzi in caso di ritardo all'arrivo; (iii) i passeggeri siano adeguatamente informati dei loro diritti e siano in grado di esercitarli; (iv) gli Stati membri e gli organismi nazionali preposti all'applicazione facciano rispettare le disposizioni del regolamento.

Si tratta, anche in questo caso, di misure di protezione minime e irrinunciabili che non precludono la possibilità di prevedere ulteriori strumenti di tutela, anche giurisdizionale, nell'ambito dei singoli ordinamenti giuridici nazionali. Per quanto riguarda i servizi di crociera, non tutte le disposizioni del citato regolamento trovano applicazione.

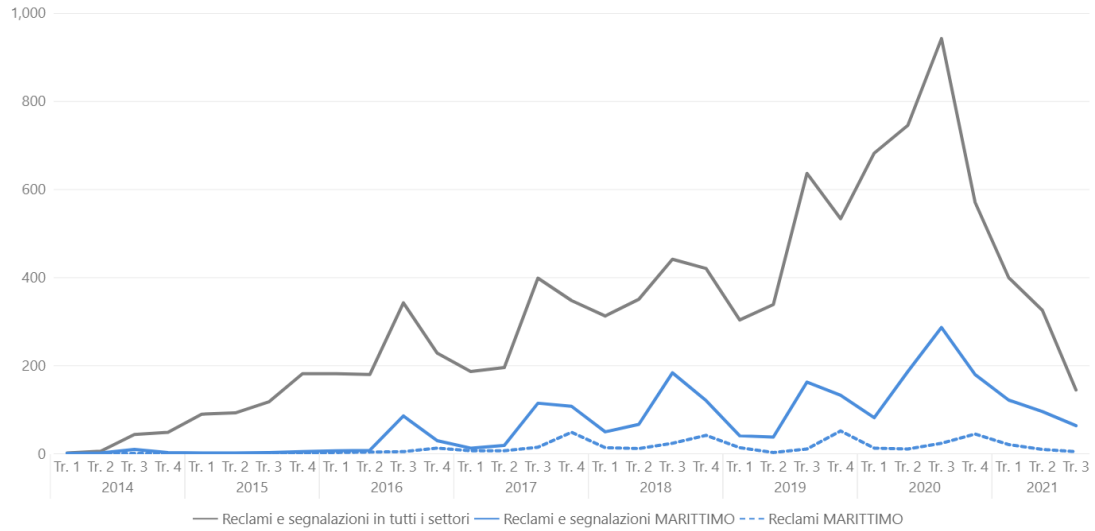
Si è accennato che anche questo regolamento, entrato in vigore il 18 dicembre 2012, è stato oggetto di una relazione della Commissione sullo stato di attuazione (2016) e di una verifica dei risultati raggiunti e della persistente validità della disciplina vigente (2019), cui ha fatto seguito l'avvio di interlocuzioni con gli *stakeholders* e le autorità coinvolte per l'acquisizione di osservazioni ed eventuali proposte di revisione[97].

Analogamente a quanto avvenuto con riguardo al regolamento (UE) 181/2011, l'Autorità ha attivamente partecipato a tali consultazioni svolte attraverso una società a questo scopo incaricata dalla Commissione, soffermandosi sulle principali criticità applicative e formulando proposte ai fini del loro superamento[98]. Venendo all'esame dell'attività svolta in qualità di organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento, nel periodo di riferimento del presente Rapporto, sono pervenuti all'Autorità 107 reclami e 743

[97] Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, COM(2016) 274 final.
[98] Evidenza è stata tratta anche dall'applicazione delle misure inerenti il CMD inerenti al trattamento dei reclami di cui alla delibera n. 83/2019 citata.

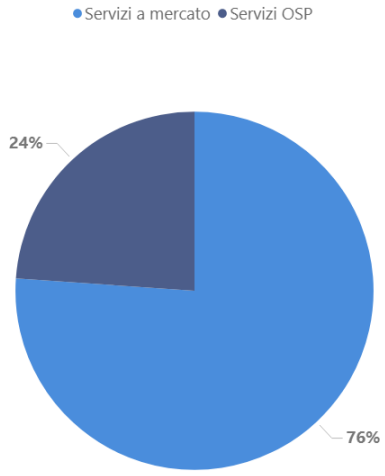
segnalazioni[99]. In Figura 17 è illustrato il relativo andamento. Come nelle precedenti annualità, si è registrato un picco di istanze in coincidenza dei periodi estivi.

Figura 17. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: andamento trimestrale dei reclami e delle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Figura 18. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: reclami e segnalazioni in relazione alla tipologia di servizio – Anni 2014-2021



Fonte: ART

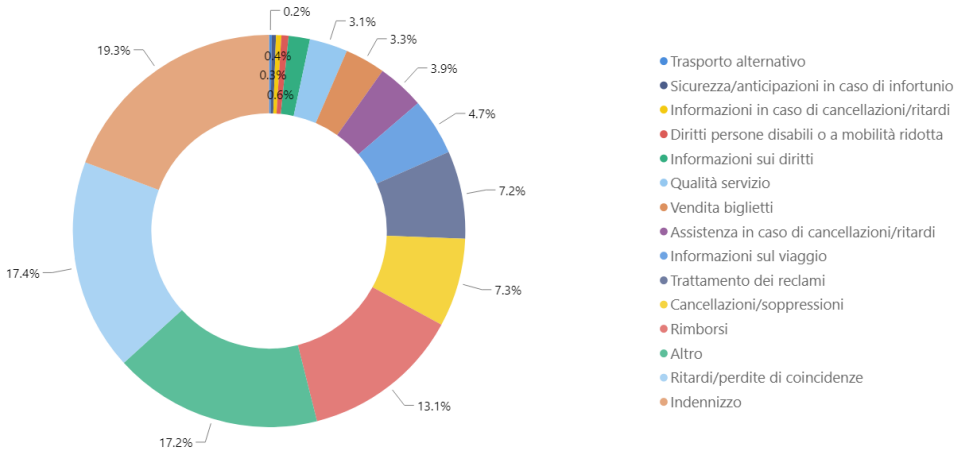
La Figura 18 che precede illustra invece la tipologia dei reclami e delle segnalazioni in relazione alla natura del servizio, da cui emerge che il dato percentualmente più rilevante ha interessato i servizi di trasporto via

[99] Si segnala che entro il 1° giugno 2021, come disposto dall'articolo 26 del regolamento (UE) n. 1177/2010, l'Autorità ha provveduto a pubblicare una relazione sull'attività dei due anni civili precedenti, che contiene, in particolare, una descrizione delle azioni adottate per applicare le disposizioni del regolamento e statistiche relative ai reclami e alle sanzioni (accessibile dalla pagina https://www.autorita-trasporti.it/trasporto-via-mare-e-per-vie-navigabili-interne/).

mare resi in regime di libero mercato: ciò riflette le caratteristiche del settore, che registra un numero limitato di servizi OSP.

Avuto riguardo al contenuto dei reclami, le fattispecie esaminate nel periodo di riferimento, come risulta dal grafico sottostante, hanno riguardato, in particolare, criticità in relazione a (i) ritardi e problematiche connesse, tra le quali la scelta tra trasporto alternativo e rimborso e l'erogazione di rimborsi o compensazioni; (ii) l'accessibilità del sistema di presentazione dei reclami, la tempestività e la motivazione delle relative risposte e l'effettiva soluzione dei disservizi subiti dagli utenti; (iii) l'assistenza offerta ai passeggeri in caso di cancellazioni o partenze ritardate; (iv) la vendita di biglietti; (v) la qualità del servizio erogato. Anche nel settore marittimo, le istanze connesse al servizio di trasporto di persone con disabilità o PMR hanno rappresentato una percentuale esigua da un punto di vista numerico ma rilevante nel merito.

Figura 19. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Il grafico in Figura 20 evidenzia in termini percentuali, limitatamente al periodo oggetto del presente Rapporto, i motivi rappresentati dai passeggeri nelle istanze pervenute all'Autorità. Si conferma, come già evidenziato in precedenza che, anche nel trasporto via mare e vie navigabili interne, il dato percentuale più rilevante dei reclami e delle segnalazioni ha riguardato richieste di rimborso del titolo di viaggio, sia per cancellazioni disposte dal vettore che per rinunce al viaggio da parte dei passeggeri.

In materia di tutela dei passeggeri nel trasporto via mare, nel periodo di riferimento, è stato avviato un procedimento sanzionatorio per violazioni inerenti (i) alla mancanza di adeguate informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate; (ii) all'omessa assistenza materiale nel caso in cui la partenza sia cancellata o subisca un ritardo superiore a novanta minuti rispetto all'orario previsto di partenza; (iii) all'omessa offerta al passeggero di scelta tra trasporto alternativo e rimborso del prezzo del biglietto in caso di ritardo alla partenza superiore a novanta minuti[100].

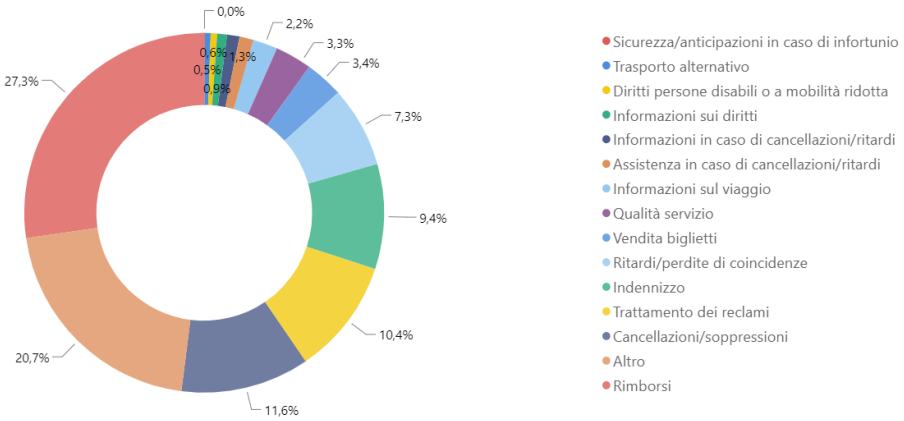
Nel periodo di riferimento nella materia in esame sono giunti a conclusione due procedimenti sanzionatori, avviati nel corso del 2020 nei confronti di una medesima impresa di navigazione [101]. Entrambi i procedimenti si sono conclusi con l'accettazione degli impegni presentati dalla società e, dunque, senza accertamento dell'infrazione.

[100] Cfr. il procedimento avviato con delibera n. 104/2020 del 4 giugno 2020 e concluso con delibera 151/2020 del 6 agosto 2020 (pagamento in misura ridotta per alcune delle violazioni contestate) e con delibera n. 169/2020 del 14 ottobre 2020 (con impegni per le ulteriori violazioni contestate).
[101] Delibere nn. 168 e 169/2020 del 14 ottobre 2020.

Con riguardo al profilo contestato della mancata offerta di assistenza materiale gratuita ai passeggeri in caso di partenze cancellate o ritardate per più di novanta minuti rispetto all'orario previsto di partenza, la società si è impegnata, in particolare, a: (i) implementare una nuova procedura di assistenza ai passeggeri in caso di ritardo o cancellazione che si applicherà in tutti i porti d'imbarco serviti dall'impresa di navigazione; (ii) integrare la carta di imbarco con un *coupon* da utilizzare a bordo o a terra per il ristoro, ove dovuto[102]; (iii) implementare l'assistenza prestata nei porti da essa serviti, coinvolgendo propri agenti a terra, un provveditore navale incaricato dell'acquisto, deposito e conservazione delle provviste ed esercizi commerciali operanti nelle aree portuali rilevanti, incaricati della materiale distribuzione dei generi di conforto con proprio personale[103].

Ai fini della verifica di ottemperanza agli impegni, la società dovrà trasmettere idonea documentazione attestante l'avvenuta implementazione delle misure accolte. Gli ulteriori profili di violazione (articoli 16, paragrafo 1, 18, paragrafo 1 e 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 1177/2010, contestati all'impresa all'atto dell'avvio dei procedimenti, sono stati oggetto, sempre nel periodo considerato dal presente Rapporto, di pagamento della sanzione in misura ridotta[104].

Figura 20. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne nel contesto pandemico: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni



Fonte: ART

Relativamente all'attività sanzionatoria svolta in questo ambito, la Figura 21 illustra gli esiti delle contestazioni avanzate nei procedimenti avviati e conclusi nel periodo compreso tra il 2014 e il 31 luglio 2021[105]. Si evidenzia che la parte più significativa delle contestazioni (46) è stata oggetto di pagamento in misura ridotta; in 15 casi sono state irrogate sanzioni, mentre in 2 casi le contestazioni hanno dato luogo ad impegni e un procedimento (avente ad oggetto un'unica contestazione) è stato archiviato.

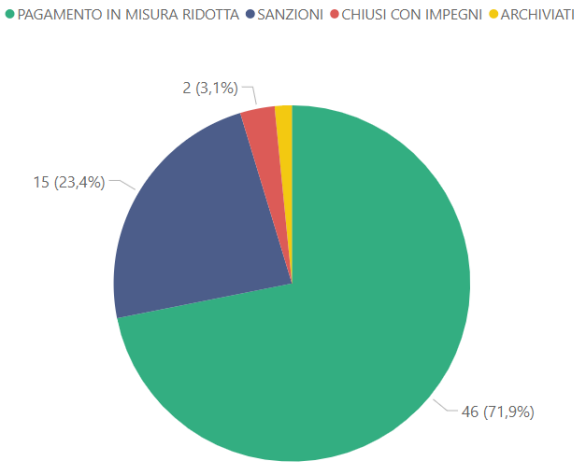
[102] In particolare, il vettore si è impegnato ad inserire nella *boarding card* un talloncino contenente le condizioni per il ritiro dello spuntino, pasto o bevanda e valevole come *coupon* per conseguirne la somministrazione sia a terra, da parte degli operatori a tale scopo impiegati, sia, per i passeggeri già imbarcati al momento di attivazione dell'assistenza, a bordo della nave.

[103] Le ulteriori altre contestazioni formulate nelle due citate delibere di avvio ART 88/2020 e 104/2020 (per violazione degli articoli 16, paragrafo 1, 18, paragrafo 1, e 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 1177/2010) sono state archiviate, rispettivamente, con delibera n. 150/2020 e con delibera n. 151/2020, entrambe del 6 agosto 2020, a seguito dell'avvenuto pagamento in misura ridotta delle sanzioni, da parte del vettore.

[104] Cfr. delibere nn. 150 e 151/2020 del 6 agosto 2020.

[105] Con riferimento alla tutela dei diritti nel trasporto via mare e vie navigabili interne viene in rilievo la sentenza TAR Piemonte n. 512/2021 del 26 marzo 2021 che, nel respingere il ricorso di un'impresa marittima avverso il provvedimento sanzionatorio di cui alla delibera n. 101 del 31 luglio 2019, ha affrontato, tra l'altro, il tema dell'applicazione ai procedimenti dell'Autorità delle disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689 in materia di termini e modalità di notifica dell'atto di contestazione, oggetto anche di una contemporanea sentenza del Consiglio di Stato resa in giudizio di cui era parte l'ARERA (n. 2309/2021 del 18 marzo 2021). Entrambe le pronunce hanno confermato che la perentorietà dei termini di cui alla l. 689/1981 è esclusa soltanto dalla presenza di una diversa regolamentazione di fonte normativa pari ordinata che, per il suo carattere di specialità, si configuri idonea ad introdurre deroga alla norma generale e di principio.

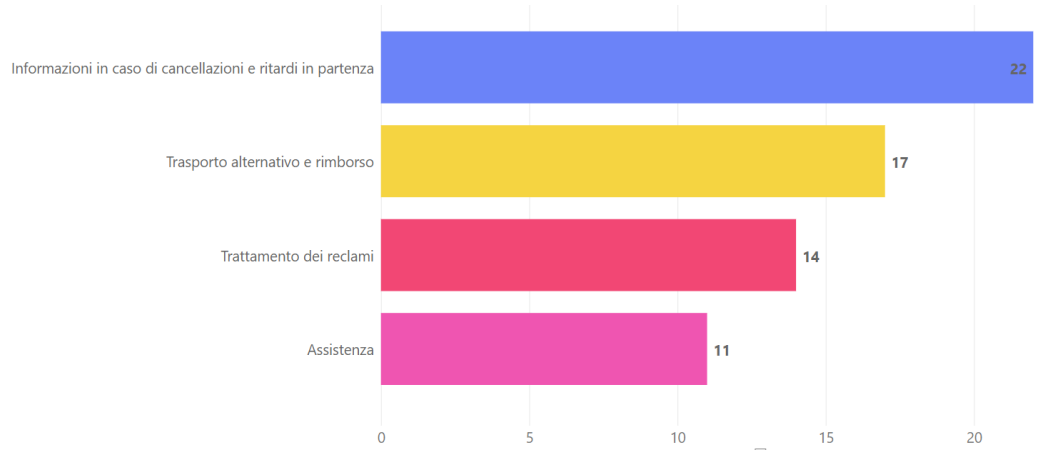
Figura 21. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: esito dei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Il successivo istogramma descrive invece la distribuzione delle contestazioni formulate dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti sanzionatori in relazione alla tipologia delle norme regolamentari violate. Il dato più significativo riguarda le cancellazioni del viaggio e i ritardi alla partenza superiori a novanta minuti, fattispecie dalle quali scaturiscono una serie di diritti per i passeggeri: in particolare, il diritto (i) a ricevere in maniera tempestiva informazioni sul ritardo, (ii) alla scelta tra il trasporto alternativo e il rimborso del biglietto nonché (iii) a ricevere adeguata assistenza materiale. Come negli altri ambiti, gli ulteriori procedimenti sanzionatori hanno riguardato la violazione della normativa in materia di trattamento dei reclami di prima istanza, che il vettore è tenuto, ai sensi del regolamento di cui trattasi, a riscontrare entro due mesi dalla ricezione.

Figura 22. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: fattispecie normative contestate nei procedimenti avviati e conclusi – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Con riguardo all'interpretazione del regolamento (UE) 1177/2010 e, in particolare, degli articoli 18, 19, 20, par. 4, 24 e 25, è attesa una importante pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla questione pregiudiziale (C-570/19) sollevata dall'autorità giurisdizionale irlandese nell'ambito del ricorso promosso da Irish Ferries avverso il provvedimento sanzionatorio adottato dall'organismo di sorveglianza irlandese.

4.3 L'attività consultiva nell'ambito della trattazione di pratiche commerciali scorrette

Con riferimento ai procedimenti relativi a pratiche commerciali scorrette poste in essere nei settori regolamentati sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, nel periodo interessato dal Rapporto sono stati resi, come detto, 5 pareri all'AGCM[106].

Il primo è stato reso nell'ambito di un procedimento avviato dall'AGCM a seguito di una segnalazione dell'Autorità in merito al comportamento tenuto da un vettore marittimo in fase di ristoro dei passeggeri per il disagio patito a causa del ritardo in arrivo della nave (parere n. 11 del 29 dicembre 2020). Diversi i profili di criticità individuati a carico del vettore: il rifiuto di erogare la compensazione economica in denaro nonostante l'esplicita richiesta dei passeggeri e la proposta di offrire, invece, un *voucher* da utilizzare per una successiva partenza; la qualificazione del *bonus* erogato "*quale gesto di attenzione alla clientela*" e non come compensazione dovuta ai sensi del regolamento (UE) 1177/2010; l'opacità del computo del valore della compensazione rispetto al prezzo del biglietto. Quest'ultima, in particolare, veniva parametrata al mero servizio di trasporto di passeggeri, con esclusione della componente relativa al trasporto delle auto e ad altre componenti accessorie in forza della invocata applicazione di una clausola *standard* ("*al netto di diritti fissi e pasti/servizi*"). All'esito del procedimento, l'AGCM ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale ed irrogato una sanzione[107]. Al momento della redazione del presente Rapporto, il provvedimento sanzionatorio adottato dall'Autorità garante è stato impugnato.

Il secondo parere è stato reso nell'ambito di un procedimento con cui AGCM ha contestato ad una impresa, operante nel settore del trasporto con autobus, due distinte pratiche commerciali scorrette poste in essere durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (parere n. 2 del 14 gennaio 2021). La prima pratica si sarebbe sostanziata nel rendere accessibile sui propri canali di vendita *on-line* l'acquisto di servizi di trasporto da effettuarsi in periodi incisi da provvedimenti governativi di restrizione della circolazione per il contenimento della pandemia, con immediata acquisizione del relativo pagamento per controprestazioni che non sarebbero state erogate in base ad un'autonoma programmazione aziendale. La seconda pratica, articolata in plurime condotte, riguardava la complessiva gestione dell'assistenza prestata alla clientela a seguito della cancellazione dei servizi, con la diffusione di informazioni lacunose, ambigue e intempestive, nonché l'inadeguata gestione dei rimborsi e l'applicazione di diritti di cancellazione o prenotazione con conseguente *vulnus* per l'esercizio dei diritti *post*-vendita derivanti dal contratto. Il vettore, inoltre, avrebbe omesso di prospettare con adeguata evidenza le possibili alternative per il ristoro della clientela nel caso di unilaterale cancellazione del servizio da parte del vettore, quali prerogative spettanti in base al regolamento (UE) 181/2011, proponendo ai passeggeri un *voucher* come esclusiva modalità di rimborso. Il procedimento si è concluso con l'accertamento della scorrettezza di entrambe le pratiche commerciali e con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria[108].

Il terzo parere è stato reso in relazione ad un procedimento avviato da AGCM a seguito di segnalazioni degli utenti e a notizie diffuse dalla stampa, nei confronti di una concessionaria autostradale (parere n. 4 dell'11 marzo 2021). I profili di criticità rilevati hanno riguardato gli omessi o insufficienti interventi manutentivi di alcuni tratti della rete autostradale, da cui è scaturito un peggioramento del servizio in ragione del consistente aumento dei tempi di percorrenza senza che si procedesse ad adeguare ovvero a ridurre l'importo richiesto ai consumatori a titolo di pedaggio; le modalità informative sulle eventuali procedure di rimborso, che sono risultate omissive, inadeguate, intempestive, insufficienti quanto al modo di diffusione e inidonee a compensare i disagi arrecati agli utenti; i profili di aggressività delle condotte, idonee a limitare considerevolmente, mediante indebito condizionamento, la libertà di scelta o di comportamento dei consumatori in relazione al servizio reso, considerato che i consumatori avevano ricevuto una prestazione di

[106] Nelle note che seguono sono inseriti i riferimenti alle decisioni adottate dall'AGCM all'esito dei procedimenti nel cui ambito sono resi i pareri dell'Autorità. Quest'ultimi sono pubblicati integralmente nella successiva sezione IV del Rapporto, nonché all'indirizzo internet dell'Autorità www.autorita-trasporti.it.

[107] https://agcm.it/dotcmsCustom/tc/2026/2/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/720A530288D308E0C1258684005A8422/$File/p28556.pdf.

[108] https://agcm.it/dotcmsCustom/tc/2026/2/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/2F5B98150684D325C1258684006B14BB/$File/P28557.pdf.

qualità inferiore rispetto a quella attesa dall'utilizzo dell'infrastruttura autostradale, malgrado l'integrale corresponsione del pedaggio. Il procedimento si è concluso con l'accertamento della scorrettezza della pratica commerciale e con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria[109].

Un quarto parere (n. 8 del 20 maggio 2021) è stato reso nell'ambito di un procedimento avviato da AGCM nell'ottobre 2020, a seguito di segnalazioni degli utenti e della stessa Autorità, nei confronti di una società armatoriale, in materia di trattamento delle richieste di rimborso per cancellazioni unilaterali o rinuncia volontaria relativa a viaggi che avrebbero dovuto essere effettuati nel contesto emergenziale dell'epidemia da Covid-19[110]. Le condotte si sarebbero sostanziate nella messa in vendita, durante il mese di maggio 2020, per viaggi da effettuarsi nello stesso mese e oltre, di biglietti per collegamenti internazionali e nazionali, nonostante fossero ancora in atto le limitazioni alla navigazione o al trasporto passeggeri dovute all'emergenza epidemiologica, e nella successiva cancellazione unilaterale di numerosi viaggi. Inoltre, con riguardo ai collegamenti in ambito nazionale, la società avrebbe annullato diversi biglietti già acquistati, anche relativamente a viaggi che avrebbero dovuto effettuarsi in un periodo temporale non più soggetto alle restrizioni di traffico imposte dalle autorità governative; nella politica dell'azienda adottata, in tali circostanze, in caso di cancellazione del viaggio, che non avrebbe previsto la possibilità di ottenere rimborsi in denaro quale prioritaria scelta del passeggero, ma unicamente la possibilità di un *voucher* di valore corrispondente all'importo pagato, connotato da rigide condizioni d'uso; nella politica aziendale adottata in relazione alla distinta ipotesi di rinuncia al viaggio da parte del passeggero a causa delle restrizioni alla circolazione imposte dal governo italiano, che sarebbe "*non del tutto coerente con quanto attualmente disposto dalla legislazione nazionale, segnatamente con riguardo sia al periodo di utilizzabilità del voucher (fissato in un anno in luogo degli ora previsti 18 mesi) sia alla possibilità di conversione in denaro alla scadenza del medesimo*"; nell'opacità delle informazioni, sia di carattere generale che destinate ai singoli interessati, circa l'operatività dei viaggi, i diritti spettanti ai passeggeri in caso di cancellazioni e le modalità di richiesta e di corresponsione dei rimborsi/*voucher*; nell'inadeguatezza dell'assistenza *post*-vendita prestata ai passeggeri. Il procedimento si è chiuso senza l'accertamento dell'infrazione poiché sono stati accolti e resi obbligatori gli impegni presentati dall'impresa, in quanto ritenuti idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale.

Un ulteriore parere (n. 15 del 15 luglio 2021) è stato reso nell'ambito del trasporto ferroviario in relazione ad un procedimento avviato da AGCM nel gennaio 2021, che prendeva le mosse da accertamenti d'ufficio e dalle segnalazioni di alcune associazioni di consumatori. Due le pratiche commerciali contestate all'esito degli accertamenti svolti dall'AGCM, in entrambi i casi connesse alla carenza di capacità messa a disposizione da un operatore del servizio di trasporto passeggeri ad Alta Velocità, in particolare sulle tratte nord-sud. L'una aveva ad oggetto il periodo prefestivo anteriore all'entrata in vigore dei divieti di spostamento previsti dal d.p.c.m. 3 dicembre 2020, nonostante fosse prevedibile un picco della domanda proprio in quel periodo; al rapido esaurimento delle categorie tariffarie più vantaggiose per i consumatori era conseguita l'applicazione di prezzi elevati. L'altra riguardava l'indisponibilità, nei mesi di gennaio e febbraio 2021, di una capacità di trasporto adeguata a soddisfare la domanda di mobilità da parte di passeggeri pendolari titolari di abbonamento sulla tratta Roma-Napoli. Per quest'ultimo comportamento, sul quale l'Autorità si è pronunciata nel parere richiamando, fra l'altro, la propria del. ART 54/2016 avente ad oggetto il CMD che i passeggeri in possesso di abbonamenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari AV, l'AGCM ha riscontrato una violazione dell'art. 20 del Codice del consumo ed irrogato una sanzione[111].

[109] https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11644_scorr+sanz+estratto%20(omi).pdf.

[110] https://www.agcm.it/dettaglio?tc/2026/6/&db=C12560D000291394&uid=EC4FF89B7C422F5CC12586FB003F2333&view=vw0501&title=PS11826-GRANDI%20NAVI%20VELOCI-CANCELLAZIONE%20POST%20COVID&fs=

[111] La decisione dell'AGCM è disponibile all'indirizzo internet https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11922%chiusura.pdf.

5. L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ

Come di consueto, dopo aver presentato le attività svolte, si procede all'illustrazione dei temi e delle novità che hanno riguardato, nel periodo di riferimento, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità. Al riguardo si esaminano di seguito il sistema di raccolta delle risorse finanziarie, il bilancio e gli acquisti dell'Autorità, ivi comprese le attività gestite in comune con altre autorità indipendenti, le questioni attinenti al personale e alla valutazione della *performance* ed alle progressioni di carriera, al dialogo con le rappresentanze sindacali, all'organizzazione, per concludere con l'esecuzione di disposizioni di legge in materia di amministrazione digitale, trasparenza e contrasto alla corruzione. Appare opportuno evidenziare come il modello organizzativo dell'Autorità, supportato da un disegno informatico efficace ed efficiente, abbia consentito di affrontare l'emergenza pandemica adottando sin da subito le misure gestionali più opportune per continuare a garantire i medesimi livelli di servizio nei confronti dei diversi *stakeholders*, nel pieno rispetto delle norme a tutela della salute del personale dipendente che, per molti mesi, ha operato da remoto anche nella misura del 100%.

5.1 L'autofinanziamento

Il contributo degli operatori economici costituisce, allo stato, l'unica fonte di finanziamento dell'Autorità per tutte le funzioni che essa svolge, sia quelle previste dalle norme istitutive, sia quelle ad essa attribuite in forza di leggi successive. Ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011, come novellato dall'art. 16 del d.l. 109/2018 citato, l'Autorità determina annualmente con proprio provvedimento la misura del contributo che gli operatori economici "*operanti nel settore del trasporto*" sono tenuti a versare per assicurare il finanziamento delle sue attività, ivi comprese modalità e tempi del versamento; in particolare, essa può esigere il contributo dai soggetti che operano in mercati in relazione ai quali essa abbia dato concreto avvio all'esercizio delle competenze o al compimento delle attività previste dalla legge[112]. Il provvedimento dell'Autorità è sottoposto ad approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi di concerto con il MEF. Entro trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma, in assenza dei quali l'atto si intende approvato[113].

5.1.1 La delibera di autofinanziamento per il 2021

Tra i più recenti provvedimenti nell'ambito dell'autofinanziamento si segnala quello relativo all'anno 2021 (delibera n. 225/2020 dell'22 dicembre 2020, approvata con d.p.c.m. del 21 gennaio 2021 e pubblicata l'11 febbraio 2021). Tale atto ha determinato la misura del contributo nello 0,6 per mille del fatturato dei soggetti tenuti al versamento, come risultante dall'ultimo bilancio approvato all'11 febbraio 2021, data di pubblicazione della delibera richiamata[114]. Come negli anni precedenti, anche per il 2021 tale valore è inferiore a quello massimo previsto dalle norme istitutive dell'Autorità (uno per mille del fatturato riferito all'ultimo esercizio dell'impresa). Similmente, anche per il 2021 come già nel 2020, la soglia *de minimis*, al di sotto della quale il versamento non è dovuto, è pari a 1.800 euro. La conseguente, sostanziale esclusione dall'adempimento degli operatori di minori dimensioni risponde ad obiettivi di economicità e sostenibilità delle attività amministrative di verifica e riscossione del contributo, oltre a quello di evitare il coinvolgimento delle microimprese[115].

[112] Il principio è stato, ancor prima che nella legge, affermato dalla Corte costituzionale (sentenza 7 aprile 2017, n. 69). Nella stessa sentenza, la Corte ha ritenuto che il contributo abbia natura di prestazione patrimoniale imposta rientrante nel campo di applicazione dell'art. 23 Cost. e, in quanto tale, soggetta a riserva di legge. La Corte ha, altresì, precisato che l'obbligo contributivo non consegue ad un rapporto con prestazioni reciproche tra soggetto regolato e Autorità.

[113] Sul punto, ved. Corte costituzionale, *ibidem*, "*…l'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse*". La Corte ha altresì sottolineato la natura partecipativa del procedimento per la determinazione del contributo.

[114] Si tratta dell'importo risultante dal conto economico alla voce A1 (ricavi delle vendite e delle prestazioni) sommato alla voce A5 (altri ricavi e proventi) o voci corrispondenti per i bilanci redatti secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS (art. 2, comma 2 della delibera n. 225/2020).

[115] L'art. 16 del d.l. 109/2018 prevede la possibilità di introdurre "*… soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato*".

Come negli anni precedenti, alcune voci dei ricavi sono state espunte dalla determinazione del fatturato rilevante a fini contributivi. Con particolare riferimento al 2021, sono esclusi dal fatturato rilevante i ricavi conseguiti da attività estranee agli ambiti di competenza dell'Autorità, quelli conseguiti per attività svolte all'estero, i contributi in conto impianti o investimento ricevuti e fatti transitare nel conto economico e quelli in conto esercizio erogati dal MIMS in forza di contratti di programma – parte servizi per la copertura dei costi di manutenzione delle infrastrutture ferroviarie di rilievo nazionale, i ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali derivanti dall'"*equivalente incremento della tariffa di competenza*" (d.l. 78/2009, come convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) da destinarsi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché all'adeguamento ed al miglioramento delle strade e autostrade gestite da ANAS, i ricavi derivanti dalle attività svolte nel mercato postale per le imprese titolari di autorizzazione allo svolgimento di tale servizio, nonché le plusvalenze e i proventi straordinari derivanti da operazioni di compravendita di beni immobili e le sopravvenienze attive da fondo rischi. Inoltre, anche per il 2021, per evitare duplicazioni nel versamento dei contributi, viene ribadita l'esclusione dei ricavi delle imprese consorziate derivanti da servizi di trasporto erogati a favore di consorzi che effettuino essi stessi prestazioni di trasporto[116]. Si conferma, altresì, lo scomputo, nella sola ipotesi di unico contratto di trasporto, dei ricavi derivanti dal riaddebito di prestazioni della medesima tipologia rese da altro operatore soggetto al contributo e dei ricavi derivanti dalle attività di locazione e noleggio di mezzi di trasporto.

Come nell'esercizio precedente, nel caso di soggetti legati da rapporti di controllo o collegamento di cui all'art. 2359 cod. civ., ovvero sottoposti ad attività di direzione e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 cod. civ. (anche mediante rapporti commerciali all'interno del medesimo gruppo), ciascuno di essi è tenuto a versare un autonomo contributo la cui entità deve essere calcolata in relazione ai ricavi iscritti a bilancio derivanti dall'attività svolta dalla singola società. Non sono, invece, tenute alla contribuzione le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali alla data del 31 dicembre 2020. Nel caso in cui le società siano state poste in liquidazione e/o assoggettate a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1° gennaio 2021, "*il contributo è dovuto per il periodo che decorre da tale data fino a quella di messa in liquidazione e/o assoggettamento alla procedura concorsuale con finalità liquidativa*".

Si è, altresì, tenuto conto delle specifiche caratteristiche di ciascuna delle imprese e degli ambiti regolati dall'Autorità. Così, ad esempio, è confermata la disciplina prevista per il settore del trasporto di passeggeri via mare e per altre vie navigabili (ad eccezione di quelle di cabotaggio) in ragione della particolare natura e dell'elevato grado di internazionalizzazione del relativo mercato. In tale ambito, mentre si conferma l'esclusione dal fatturato rilevante dei ricavi conseguiti da attività svolte all'estero, quello considerato ai fini della quantificazione è determinato applicando un criterio *ad hoc*[117]. L'ambito oggettivo delle imprese tenute al versamento del contributo comprende attualmente gli operatori economici impegnati nella gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali, autostradali e autostazioni) e di impianti di servizio ferroviario; nell'effettuazione di servizi ferroviari anche esterni al PMdA; nella gestione di centri di movimentazione merci (interporti)[118]; nelle operazioni e nei servizi portuali; nell'erogazione di servizi di trasporto di passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, effettuato con ogni modalità; nello svolgimento del servizio di taxi; nella prestazione di servizi di trasporto di passeggeri e/o merci via ferrovia; nell'effettuazione di servizi di trasporto di passeggeri via mare e per vie navigabili interne; nell'esecuzione di servizi di trasporto di passeggeri su strada. A tali operatori si aggiungono le imprese che effettuino servizi di trasporto merci su strada, connessi con autostrade, porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti, servizi di trasporto merci via mare e per vie navigabili interne e servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci. È infatti venuta meno la sospensione degli obblighi dichiarativi e contributivi che riguardava tali ultimi soggetti, a seguito dell'emanazione della delibera n. 20/2021 dell'11 febbraio 2021 in conseguenza del più recente orientamento del Consiglio di Stato in materia, al cui riguardo

[116] Anche riguardo alle esenzioni per evitare duplicazioni di contributi, ved. art. 16 d.l. 109/2018.

[117] In particolare, il fatturato è moltiplicato per il rapporto tra il numero dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati nel territorio italiano nell'esercizio di riferimento ed il numero totale dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati durante il medesimo esercizio, sulla base dei dati rilevati dalle AdSP.

[118] Per l'anno 2021, sono esclusi dal totale dei ricavi di questi soggetti il riaddebito di costi sostenuti per determinati servizi comuni non ricollegabili agli ambiti di competenza dell'Autorità, i ricavi derivanti da attività meramente amministrative, quali il supporto per la regolarizzazione delle operazioni doganali e il rimborso delle accise.

si riferirà in dettaglio nel prosieguo[119]. Riguardo alle modalità di versamento, per il 2021 è stata prevista la possibilità per le imprese di versare un acconto, pari a un terzo dell'importo dovuto, entro la data del 30 aprile 2021 e il saldo dei residui due terzi entro il 29 ottobre 2021. Tutte le informazioni utili sono disponibili in un'apposita sezione del sito *internet* dell'Autorità dedicata al tema (*infra*, § 5.10). Per quanto riguarda i contributi dovuti per gli esercizi precedenti, infine, al momento della redazione del presente Rapporto, è stata completata la fase di accertamento per il recupero delle somme dovute e, anche parzialmente, non versate dai soggetti tenuti al contributo fino all'annualità 2019.

5.2 L'evoluzione giurisprudenziale

Nel corso degli anni, la compiuta definizione del perimetro dei soggetti obbligati alla contribuzione ha costituito oggetto di un rilevante numero di ricorsi e pronunce da parte dei giudici amministrativi di primo e secondo grado, ai quali si è dato ampio risalto nelle edizioni precedenti. Nel periodo di riferimento, ed in particolare a partire da gennaio 2021, sono intervenute numerose pronunce del Consiglio di Stato che, in forza della novella introdotta con l'articolo 16 del d.l. 109/2018 sopra richiamato, e sulla scorta di alcune decisioni innovative del TAR Piemonte, hanno sancito una significativa riscrittura del perimetro oggettivo e temporale degli obblighi contributivi che gravano a carico dei soggetti regolati o diversamente incisi dalla regolazione. Verosimilmente, tali pronunce influiranno sull'esito del contenzioso ancora pendente in materia.

5.3 Il bilancio e gli acquisti

Nel 2020 il risultato di gestione dell'Autorità è stato pari a -2.756.423,17 euro. In quanto finanziata esclusivamente con contributi al funzionamento a carico degli operatori economici dei settori del trasporto, tra le entrate dell'Autorità, la voce più rilevante è costituita proprio da tale contributo, previsto in sede di assestamento di bilancio in 16.490.000,00 euro e rendicontato in 18.232.344,55 euro. Le spese, al netto delle partite di giro e contabilità speciali, sono state consuntivate in 21.892.068,67 euro. Rispetto al totale delle spese, 5.463.598,70 euro sono stati destinati al rimborso del contributo per il funzionamento dell'Autorità versato da operatori economici che, sulla base delle pronunce del giudice amministrativo sopra richiamate, non vi erano tenuti e finanziati mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione. Da qui, per la prima volta dall'avvio delle attività, un risultato negativo di gestione.

Per l'anno 2021, in sede di assestamento di bilancio sono previste spese per un importo complessivo di 21.915.600,00 euro (al netto delle voci per trasferimenti e spese in conto capitale, entrambe finanziate mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione), in ragione del programmato completamento della pianta organica del personale di ruolo e dell'assunzione di ulteriore personale a tempo determinato.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020 è stato pari a 23.780.929,67 euro ed è stato vincolato per un importo di 12.160.836,46 euro a causa, prevalentemente, del protrarsi del contenzioso in materia di autofinanziamento, di cui si è detto. In particolare, si è reso necessario vincolare l'importo di 7.100.000,00 euro quale fondo rischi ed oneri calcolato sulla base delle somme incassate da operatori del trasporto appartenenti a settori oggetto di sentenza del giudice amministrativo sfavorevole all'Autorità. L'avanzo di amministrazione disponibile risulta pertanto pari a 11.620.093,21 euro.

Invariato rispetto al precedente Rapporto l'ambito dell'utilizzo delle convenzioni quadro CONSIP in materia di acquisto di beni e servizi. Anche nel periodo in esame, l'Autorità ha fatto ricorso a quelle esistenti per l'approvvigionamento di buoni pasto sostitutivi del servizio mensa, per la fruizione di servizi di telefonia mobile, telefonia fissa, di gestione e manutenzione postazioni IP, di gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e per l'acquisto di pc portatili nonché di buoni carburante. Similmente, in relazione agli ulteriori strumenti messi a disposizione da CONSIP, l'Autorità mantiene la propria adesione al Contratto

[119] In merito all'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, la citata sentenza n. 69/2017 della Corte costituzionale ha affermato che l'art. 37 del d.l. 201/2011 fa riferimento ai *"gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati", ossia a coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo)*". La platea degli obbligati non è definita dal "*mero riferimento a un'ampia, quanto indefinita, nozione di «mercato dei trasporti» (e dei «servizi accessori»); al contrario, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, (...)".*