

**I DIRITTI DEI PASSEGGERI IN CASO DI CANCELLAZIONE  
O RITARDATA PARTENZA ALLA LUCE DEI RECENTI PROVVEDIMENTI  
DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

*Rachele Genovese* \*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e le sue funzioni relative alla tutela dei passeggeri nelle diverse modalità di trasporto – 3. La regolamentazione in ambito comunitario dei diritti dei passeggeri in caso di partenze cancellate o ritardate – 3.1. I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo – 3.2. I diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario – 3.3. I diritti dei passeggeri nel trasporto mediante autobus – 4. L'attività ed i procedimenti dell'ART in tema di tutela dei passeggeri – 4.1. Quadro generale – 4.2. Analisi comparata dei provvedimenti dell'ART nelle diverse modalità di trasporto e osservazioni conclusive.

1. – La tutela dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazione e ritardi alla partenza, regolamentata in ambito comunitario da appositi regolamenti <sup>1</sup>, è stata oggetto, come si vedrà <sup>2</sup>, ancora di recente di provvedimenti da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Quest'ultima infatti, nell'espletamento delle sue funzioni e nell'esercizio dei suoi poteri <sup>3</sup>, è intervenuta, facendo seguito a segnalazioni e reclami da parte degli utenti dei servizi di trasporto, avviando procedimenti sanzionatori nei confronti dei vari vettori, nonché, di sua iniziativa, mediante l'emanazione di apposite misure, nel settore ferroviario prima ed in quello marittimo dopo, che i vettori devono adottare.

L'intensa attività posta in essere dall'ART in tal senso, come emerge anche dall'ultimo rapporto annuale che la stessa ART ha inviato al Parlamento <sup>4</sup>, oltre a mantenere viva l'attenzione su un tema tanto delicato quale

\* Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Sassari.

<sup>1</sup> V. infra § 3.

<sup>2</sup> V. infra § 4.

<sup>3</sup> V. paragrafo successivo.

<sup>4</sup> L'ultimo rapporto annuale risalente, al momento in cui si scrive, al 25 giugno 2019, è reper-



quello della tutela dei diritti dei passeggeri, crea lo spunto per indagare sullo stato dell'arte.

Il presente scritto, partendo da una breve illustrazione dei compiti e dei poteri attribuiti all'ART e dei regolamenti comunitari in materia di tutela dei passeggeri, si pone l'obiettivo di fornire un quadro generale sull'attività svolta dall'ART alla luce dei suoi più recenti provvedimenti.

2. – L'ART è, come noto, un organismo indipendente istituito ai sensi dell'art. 37 d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214.

Nella sua vigente formulazione<sup>5</sup> l'art. 37, dopo aver istituito l'ART e precisato che essa “opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione” (comma 1), prosegue individuando in un lungo elenco le funzioni ed i poteri ad essa conferiti (commi 2 e 3).

Da una prima lettura della norma si può osservare che si tratta di una disposizione dal contenuto eterogeneo e per certi aspetti complesso. Infatti, per quanto concerne la regolazione dei settori dei trasporti di competenza dell'ART e dell'accesso alle relative infrastrutture una parte dell'art. 37, comma 2, si rivolge all'intero comparto dei trasporti in generale, mentre un'altra risulta specificatamente dedicata ai settori autostradale, aereo, ferroviario e servizio taxi, non prevedendo invece una dettagliata disciplina per il trasporto marittimo e per l'organizzazione dei porti<sup>6</sup>.

In estrema sintesi<sup>7</sup>, ai sensi dell'art. 37, tra i compiti dell'ART interessa

bile sul sito *web* <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/06/ART-Sesto-Rapporto-Annuale-2019.pdf>.

<sup>5</sup> La disposizione richiamata è stata modificata ad opera dell'art. 36 legge 24 marzo 2012 n. 27 che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

<sup>6</sup> Cfr. A. MARINO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 827.

<sup>7</sup> Per approfondimenti, vedasi, tra gli altri, AA.VV., *La regolazione dei trasporti in Italia: l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Torino, 2015, passim; G. BONADIO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti e la tutela del passeggero tra regolazione europea e nazionale*, in *Politiche per un trasporto sostenibile*, a cura di L. Ammannati, A. Canepa, Napoli, 2017, 129 ss.; S. LOIACONO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti: profili evolutivi del sistema di tutela del consumatore “passeggero” nel contesto dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. turismo*, 2014, 283 ss.; A. MARINO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 809 ss.

qui segnalare i seguenti: “definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto” (comma 2, lett. *e*)); valutare “i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione” (comma 3, lett. *g*)); irrogare sanzioni amministrative (comma 3, lett. *i*, *l* ed *m*)<sup>8</sup>.

3. – Si ritiene a questo punto opportuno fornire una rapida panoramica del quadro normativo comunitario in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nelle modalità di trasporto marittimo, ferroviario e mediante autobus oggetto di regolazione da parte dell'ART<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Tra le altre funzioni dell'ART di cui all'art. 37, comma 2, si possono menzionare quella di garantire “condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture” (lett. *a*)); definire i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi (lett. *b*)) e verificarne la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati (lett. *c*)); “a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico” (lett. *d*)). La norma in oggetto contiene inoltre specifici poteri consultivi e di proposta (attraverso l'adozione di pareri), di amministrazione e controllo mediante i quali l'ART può svolgere le funzioni di cui sopra. Infatti, l'ART può, tra l'altro, “sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico” (comma 3, lett. *a*)); determinare “i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate” (lett. *b*)); proporre “all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma [...] qualora sussistano le condizioni” (lett. *c*)); valutare “i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione” (lett. *g*)); favorire “l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti” (lett. *h*)).

<sup>9</sup> In questo studio non viene considerato il trasporto aereo in quanto, per ciò che concerne la tutela dei passeggeri aerei, l'art. 16 reg. CE n. 261/2004, in base al quale “ogni Stato membro designa l'organismo responsabile dell'applicazione del presente regolamento per quanto riguarda i voli in partenza dagli aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti”, ha trovato applicazione mediante il d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 69 recante “disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato”. Tale decreto ha individuato, nel suo art. 2, l'ENAC (e non l'ART) quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento e dell'irrogazione di sanzioni amministrative nei confronti dei vettori aerei che violano e disposizioni del regolamento.

3.1. – Partendo dal trasporto marittimo di passeggeri, attraverso il reg. UE n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, il legislatore comunitario, consapevole che il passeggero rappresenta la parte contrattuale più debole, si è posto l'obiettivo di “garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, simile a quella offerta da altri modi di trasporto” (*considerando* n. 1)<sup>10</sup>.

Il regolamento mira a ridurre i disagi che i passeggeri subiscono a causa della cancellazione del viaggio o di ritardi prolungati alla partenza della nave attraverso la previsione di regole che disciplinano, tra l'altro, i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo, le informazioni minime da fornire ai passeggeri ed il trattamento dei reclami (art. 1)<sup>11</sup>.

In estrema sintesi<sup>12</sup>, incombe sul vettore<sup>13</sup> o, “se opportuno”, sull'opera-

<sup>10</sup> I precedenti interventi del legislatore comunitario in tema di tutela dei passeggeri riguardano il reg. CE n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato ed il reg. CE n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

<sup>11</sup> Il reg. UE n. 1177/2010 trova applicazione per i passeggeri che usufruiscono *a)* di un servizio di trasporto il cui porto d'imbarco è situato in uno Stato membro, *b)* di un servizio di trasporto il cui porto d'imbarco è situato al di fuori di uno Stato membro ed il porto di sbarco in uno Stato membro, a condizione che il servizio di trasporto sia effettuato da un vettore comunitario, *c)* di una crociera il cui porto d'imbarco è situato in uno Stato membro (art. 2).

<sup>12</sup> Per un commento sul reg. UE n. 1177/2010 cfr., tra i molti autori, D. BOCCHESI, *Passengers' Rights and Carriers' Liability. Two New Regulations Reg. (E.U.) no. 1177/2010 and Reg. (E.C.) no. 392/2009*, Roma, 2013, 47 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, 573 ss.; ID., *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. maritt.*, 2012, 786 ss.; M. PIRAS, *International Recent Developments: European Union – Maritime Passengers Transport*, in *Tul. Mar. L. J.*, 2011-2012, 634 ss.; S. POLLASTRELLI, *Rassegna di giurisprudenza in tema di trasporto marittimo di persone*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, 245 ss.; D. RICCIUTELLI, *Riflessioni sulla normativa di recente applicazione nell'Unione europea per la tutela dei passeggeri marittimi*, in *Italian mar. J.*, 2013, 2 ss.; A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in *Il codice dei trasporti*, cit., 568 ss.; S. ZUNARELLI, *Il regolamento Ue n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Dir. maritt.*, 2012, 779 ss.; ID., *L'attuazione nell'ordinamento italiano della disciplina europea in materia di tutela degli utenti dei servizi di trasporto marittimo di persone*, in *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima ed aerea*, a cura di E. Turco Bulgherini, F. Salerno, Roma, 2013, 227 ss.

<sup>13</sup> Per “vettore” il reg. UE n. 1177/2010 intende “una persona fisica o giuridica, diversa da un operatore turistico, un agente di viaggio o un venditore di biglietti, che offre servizi di trasporto

tore del terminale<sup>14</sup> l'obbligo di informare i passeggeri – quanto prima e comunque non oltre trenta minuti dopo l'orario di partenza previsto – della cancellazione o del ritardo alla partenza, nonché fornire tutte le pertinenti informazioni in merito a collegamenti alternativi in caso di perdita di coincidenza (art. 16).

Qualora il vettore preveda che la partenza sia cancellata o subisca un ritardo superiore a novanta minuti deve offrire ai passeggeri “spuntini, pasti o bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa, purché siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti”, oltre al soggiorno di una o più notti laddove necessario<sup>15</sup> (art. 17)<sup>16</sup>. In tali circostanze il vettore è obbligato altresì ad offrire ai passeggeri la scelta tra il trasporto alternativo verso la destinazione finale o il rimborso del prezzo del biglietto e, se del caso, il ritorno gratuito al luogo di partenza (art. 18), salvo nel caso di biglietti aperti (art. 20, § 1).

Laddove invece dovesse verificarsi un ritardo all'arrivo alla destinazione finale i passeggeri hanno diritto ad ottenere dal vettore una compensazione pecuniaria rapportata ad una data percentuale del prezzo del biglietto (art. 19)<sup>17</sup>.

passeggeri o crociere al pubblico” (art. 3, lett. *d*)).

<sup>14</sup> Per “operatore del terminale” il regolamento si riferisce ad “un organismo pubblico o privato nel territorio di uno Stato membro responsabile dell'amministrazione e della gestione di un terminale portuale” (art. 3, lett. *s*)).

<sup>15</sup> Il vettore può limitare il costo della sistemazione a terra dei passeggeri a 80 euro a notte per un massimo di tre notti.

<sup>16</sup> L'assistenza non è dovuta: *a*) in caso di biglietti aperti (art. 20, § 1); *b*) qualora il passeggero sia stato informato della cancellazione o della ritardata partenza prima dell'acquisto del biglietto o se tali eventi siano stati causati dal passeggero stesso (art. 20, § 2); *c*) se la cancellazione o il ritardo siano stati causati da condizioni metereologiche avverse che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave (art. 20, § 3).

<sup>17</sup> La compensazione non è dovuta nei casi sub *a*) e *b*) di cui alla nota precedente, nonché nel caso di “condizioni metereologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave o da circostanze straordinarie che ostacolano l'esecuzione del servizio passeggeri, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli” (art. 20, § 4). È interessante notare che il reg. UE n. 1177/2010 non specifica se il “vettore” obbligato all'assistenza ed al versamento della compensazione pecuniaria nei confronti dei passeggeri sia il vettore contrattuale o il vettore di fatto, intendendo per quest'ultimo il “soggetto diverso dal vettore, che esegue effettivamente il trasporto, interamente o parzialmente” (art. 3, lett. *b*)). Sul punto, una parte della dottrina ha osservato che sebbene il regolamento faccia a prima vista riferimento al solo vettore contrattuale tuttavia, sulla scorta dell'art. 5 – in base al quale “se l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente regola-

In ogni caso il vettore, o l'operatore del terminale, deve rendere disponibile per i passeggeri un sistema idoneo al trattamento dei reclami. Il vettore, o l'operatore del terminale, dovrà rispondere definitivamente ad un reclamo entro due mesi dalla presentazione dello stesso (art. 24).

Infine occorre evidenziare che ogni Stato è tenuto a designare "uno o più organismi, nuovi o esistenti, responsabili dell'esecuzione del presente regolamento per quanto riguarda i servizi passeggeri e le crociere da porti situati nel proprio territorio e i servizi passeggeri provenienti da un paese terzo verso tali porti", con l'ulteriore specificazione che tale organismo adotta i provvedimenti necessari per garantire il rispetto del regolamento stesso (art. 25). In Italia l'ART è stata individuata, attraverso il d.lgs. 29 luglio 2015, n. 129<sup>18</sup>, quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento in questione.

È evidente che la formulazione di talune disposizioni del reg. UE n. 1177/2010 non risultano del tutto chiare, dando adito a problemi interpretativi la cui immediata conseguenza potrebbe tradursi in una minore tutela dei passeggeri. Si pensi, ad esempio, al ricorso frequente del legislatore comunitario ad espressioni quali "se opportuno" o "se possibile" in riferimento alle norme relative alle informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate di cui all'art. 16. Invero, come osservato in dottrina, "se per un verso appare corretto non imporre l'obbligo di fornire informazioni laddove mancano gli strumenti tecnici per diffonderle, dall'altro espressioni quali «se opportuno» o «se possibile» rischiano di rendere agevole per il vettore e per l'operatore terminalista giustificare il fatto di non aver fornito informazioni"<sup>19</sup>.

mento è stato affidato a un vettore di fatto, venditore di biglietti o altra persona, il vettore, agente di viaggio, operatore turistico o operatore del terminale, che ha affidato tali obblighi, resta in ogni caso responsabile degli atti e delle omissioni compiuti da tale persona nell'esercizio delle sue funzioni" (art. 5, § 1), con l'ulteriore specificazione che il vettore di fatto "è soggetto alle disposizioni del presente regolamento, incluse le disposizioni in materia di responsabilità e esonero" (art. 5, § 2) – si potrebbe presumere che, nell'ipotesi in cui il vettore contrattuale affidi l'esecuzione effettiva del trasporto ad un vettore di fatto, il passeggero possa rivolgersi all'uno o all'altro vettore indistintamente ai fini di ottenere assistenza in caso di cancellazione o ritardo alla partenza della nave nonché la compensazione economica; cfr. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi*, op. cit., 577; S. ZUNARELLI, *Il regolamento Ue n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare*, cit., 780 ss.

<sup>18</sup> V. L. MATTIONI, *Il d.lgs. 29 luglio 2015 n. 129 e la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne*, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 237 ss.

<sup>19</sup> Così BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi*, op. cit., 576.

Problematiche potrebbe altresì sollevare la previsione secondo cui il vettore fornisce assistenza ai passeggeri in termini di “spuntini, pasti o bevande” (art. 17) soltanto laddove egli possa “ragionevolmente” prevedere che la partenza della nave sia cancellata o ritardata di almeno novanta minuti e solo a condizione che tali spuntini, pasti o bevande siano “disponibili o possano essere ragionevolmente forniti” rischia di indebolire ulteriormente i diritti dei passeggeri già vittima di disagi<sup>20</sup>.

Ancora, rileva la circostanza che in materia di “reclami” il reg. UE n. 1177/2010 preveda un generico obbligo in capo ai vettori ed agli operatori dei terminali di predisporre un meccanismo finalizzato al trattamento dei reclami da parte dei passeggeri in ordine ai diritti sanciti dallo stesso regolamento senza ulteriori indicazioni circa i contenuti di tale meccanismo.

In questi casi l'intervento dell'ART dovrebbe indurre le compagnie marittime verso un maggior rispetto delle norme a favore dei passeggeri contenute nel reg. UE n. 1177/2010. Tali interventi consistono, tra l'altro, nell'irrogazione di sanzioni nei confronti dei vettori marittimi – come avvenuto, ad esempio, per mezzo della delibera dell'11 aprile 2019, n. 30 con la quale l'ART ha sanzionato una compagnia marittima per la violazione dell'art. 16, § 1, reg. UE n. 1177/2010 in tema di informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate e dell'art. 18, § 1, sul diritto del passeggero al trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Cfr. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi*, op. cit., 580 s.; BOCCHESI, *Passengers' Rights and Carriers' Liability*, cit., 87; A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., 577; S. ZUNARELLI, *Il regolamento Ue n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare*, op. cit., 784.

<sup>21</sup> Si possono ancora citare, tra gli ultimi interventi dell'ART aventi ad oggetto la violazione delle disposizioni in materia di assistenza e informazioni ai passeggeri in caso di partenze cancellate o ritardate della nave di cui al reg. UE n. 1177/2010, la delibera del 12 settembre 2019 n. 123 con cui l'ART ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di un vettore marittimo per violazione dell'art. 16, § 1 relativo alle *informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate* e dell'art. 24, § 2 sui reclami; la delibera del 26 luglio 2018 n. 75, con cui l'ART ha avviato un procedimento sanzionatorio concernente la violazione sempre dell'art. 16, § 1 e dell'art. 18, § 2 sul diritto al *trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate* che si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione come da delibera del 25 ottobre 2018 n. 105; la delibera del 2 agosto 2018, n. 80 attraverso la quale è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione ancora dell'art. 16, § 1, che si è concluso con la delibera del 28 settembre 2018 n. 90 col pagamento in misura ridotta della sanzione; la delibera del 22 novembre 2018 n. 114 ha avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione

– piuttosto che nell’emanazione di misure concernenti i diritti dei passeggeri in materia di trattamento dei reclami da parte delle compagnie marittime <sup>22</sup>.

3.2. – Continuando la disamina della normativa comunitaria, per quanto concerne il trasporto ferroviario di passeggeri viene in rilievo, come noto, il reg. CE n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario <sup>23</sup>. Anche in questo settore il legislatore comunitario, riconoscendo la debolezza contrattuale dei passeggeri, ha mirato alla tutela dei loro diritti ed al miglioramento della qualità e dell’efficienza dei servizi offerti (*considerando* n. 1). Centrando l’attenzione sulle disposizioni del regolamento che disciplinano i diritti dei passeggeri in caso di ritardo, perdita di coincidenze e soppressioni del treno, il regolamento <sup>24</sup> disciplina in primo luogo la responsabilità dell’impresa ferroviaria nel suo allegato I, titolo IV,

dell’art. 16, § 1 conclusosi con delibera del 15 febbraio 2019, n. 12 col pagamento in misura ridotta della sanzione. Per la consultazione delle ulteriori e numerose delibere dell’ART concernenti la violazione delle disposizioni del reg. UE n. 1177/2010 in materia di tutela dei passeggeri che viaggiano via mare si rinvia la sito *web* [https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/?q=&date\\_from=&date\\_to=&setto\[0\]=214](https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/?q=&date_from=&date_to=&setto[0]=214).

<sup>22</sup> Anche in tema di reclami è possibile segnalare alcuni provvedimenti dell’ART quale, ad esempio, la Delibera del 20 dicembre 2018 n. 139 con cui è stato avviato un procedimento sanzionatorio riguardo la violazione dell’art. 24, § 2 (“reclami”) che si è concluso con la comminazione di una sanzione amministrativa pecuniaria mediante la delibera del 28 marzo 2019 n. 25; la delibera del 17 gennaio 2019 n. 3 che ha avviato un procedimento sanzionatorio riguardo sempre la violazione dell’art. 24, § 2 e che si è estinto per avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione come da delibera del 18 aprile 2019, n. 45/2019.

<sup>23</sup> Sul reg. CE n. 1371/2007 cfr. M. COMUZZO, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in *Compendio di diritto ferroviario*, a cura di R. Lobianco, Milano 2012, 103 ss.; C. INGRATOCCI, *Trasporto ferroviario e tutela del consumatore*, in *Dir. maritt.*, 2019, A. PEPE, *Il rafforzamento della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: il Reg. CE n. 1371/2007 e l’apparato sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 70/14*, in *Nuove leggi civili*, 2015, 703 ss.; V. PICCININI, *L’entrata in vigore del regolamento Ce . 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito*, 2010, 1773 ss.; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in *Il codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Milano, 2011, 1371 ss.; S. VERNIZZI, *Ritardo nel trasporto ferroviario, danno alla persona e disciplina applicabile: le difficoltà del supremo collegio*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 245 ss.; ID., *Ritardo nel trasporto ferroviario: la responsabilità dell’impresa tra rimedi restitutori e forza maggiore*, *ibidem*, 2014, 84 ss.

<sup>24</sup> Il reg. CE n. 1371/2007 si applica a tutti i viaggi e servizi ferroviari in tutta l’Unione europea forniti da imprese ferroviarie munite di licenza di esercizio, non si applica invece “alle imprese ferroviarie e ai servizi di trasporto che non sono titolari di licenza ai sensi della direttiva 95/18/CE” (art. 2, § 2).



capo II, intitolato “responsabilità in caso d’inosservanza dell’orario”, che in realtà richiama le regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (COTIF CIV).

Nel caso in cui sia prevedibile un ritardo all’arrivo alla destinazione finale superiore a sessanta minuti il passeggero potrà scegliere tra ottenere il rimborso integrale del biglietto (art. 16, lett. *a*)), proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni simili, non appena possibile (art. 16, lett. *b*)) oppure proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni simili, a una data successiva (art. 16, lett. *c*). Inoltre, “il passeggero può chiedere all’impresa ferroviaria un indennizzo in caso di ritardo tra il luogo di partenza e il luogo di destinazione indicati sul biglietto se non gli è stato rimborsato il biglietto in conformità dell’articolo 16” (art. 17, § 1). Tale indennizzo è rapportato al prezzo del biglietto, salvo il caso in cui il passeggero sia stato informato del ritardo prima della partenza o sia giunto comunque alla sua destinazione finale con altro servizio o attraverso un itinerario alternativo con un ritardo inferiore a sessanta minuti (art. 17, § 4)<sup>25</sup>.

In siffatte circostanze il passeggero ha diritto di assistenza in termini di informazioni da parte dell’impresa ferroviaria circa la situazione e l’orario previsto di partenza e arrivo (art. 18, § 1) e di fornitura di *a*) pasti e bevande in congrua relazione all’attesa se disponibili, *b*) sistemazione in albergo, se possibile, qualora sia necessaria un’attesa di una o più notti, *c*) trasporto, sempre qualora sia fisicamente possibile, tra il treno e la stazione ferroviaria a un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale nel caso in cui il treno rimanga bloccato sui binari (art. 18, § 2).

Anche l’impresa ferroviaria, analogamente al vettore marittimo, deve istituire un meccanismo per il trattamento dei reclami ricevuti dai passeggeri ai quali essa dovrà rispondere entro un mese o comunque, in casi giustificati, in

<sup>25</sup> È interessante notare che il reg. CE n. 1371/2007 definisce sia il «vettore» sia il «vettore sostitutivo» come impresa ferroviaria, risultando, a mio avviso, poco chiaro circa l’identificazione del soggetto obbligato nei confronti dei passeggeri vittima di ritardi o cancellazioni, inducendo a ritenere che tali passeggeri possano rivolgersi all’uno o all’altro indistintamente. Tuttavia, richiamando il rinvio operato dall’art. 15 del regolamento (relativo alla responsabilità per ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni) al citato allegato I, Capo II, del medesimo regolamento in base al quale “il trasportatore è responsabile nei confronti del viaggiatore per il danno dovuto al fatto che, a causa della soppressione, del ritardo o della mancanza di una corrispondenza, il viaggio non può continuare”, si potrebbe allora concludere che per “impresa ferroviaria” il regolamento intenda il vettore contrattuale.

un periodo di tempo inferiore a tre mesi dalla ricezione del reclamo informando il passeggero circa la data entro la quale può aspettarsi una risposta (art. 27).

Le medesime osservazioni svolte in merito alla formulazione poco chiara di talune disposizioni in ambito marittimo si potrebbero estendere anche al settore ferroviario laddove, ad esempio, l'art. 18, § 2, lett. a), reg. CE n. 1371/2007 dispone che l'offerta di pasti e bevande è dovuta solo "se sono disponibili sul treno o nella stazione o possono essere ragionevolmente forniti", oppure nel caso in cui il treno sia bloccato sui binari e i passeggeri vengono trasportati in stazione "ove e allorché sia fisicamente possibile" (art. 18, § 2, lett. c)), facendo sorgere il dubbio, in quest'ultima ipotesi, che allorché non fosse "fisicamente possibile" i passeggeri vengano lasciati a bordo del treno bloccato sui binari<sup>26</sup>. Tali problematiche, così come nel trasporto marittimo, hanno dato luogo a diversi interventi da parte dell'ART tra cui la recente delibera del 24 ottobre 2019 n. 136 con la quale è stato avviato, come si vedrà<sup>27</sup>, un procedimento sanzionatorio per la violazione dell'art. 17, §§ 1 e 2, reg. CE n. 1371/2007.

3.3. – Venendo infine al trasporto passeggeri mediante autobus occorre, come noto, far riferimento al reg. UE n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato mediante autobus<sup>28</sup>. Come nelle precedenti modalità di trasporto trattate, l'obiettivo del regolamento è garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri che rappresentano la parte contrattuale più debole (*considerando* nn. 1 e 2).

<sup>26</sup> Sul punto si possono ancora segnalare la delibera del 24 ottobre 2019, n. 135 con cui è stata avviata una procedura sanzionatoria a carico di un vettore ferroviario per la violazione dell'art. 17, §§ 1 e 2 relativi all'identità per il prezzo del biglietto; la delibera del 26 settembre 2019, n. 128 che avvia una procedura sanzionatoria sempre per la violazione dell'art. 17, §§ 1 e 2; la delibera del 31 luglio 2019, n. 103 per violazione dell'art. 18, § 2 in tema di assistenza in termini di fornitura gratuita di pasti e bevande, di sistemazione in albergo e di trasporto dal treno alla stazione qualora il treno rimanga bloccato sui binari. Per consultare ulteriori delibere si rinvia la sito web [https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/?q=&date\\_from=&date\\_to=&setteore\[0\]=213](https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/?q=&date_from=&date_to=&setteore[0]=213).

<sup>27</sup> V. *infra* § 4.

<sup>28</sup> Sul reg. CE n. 181/2011 v. A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del Reg. (Ue) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Dir. traspt.*, 2011, 505 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e di cose su strada*, in *Il Codice dei trasporti*, cit., 1264 ss.

Il reg. UE n. 181/2011<sup>29</sup> stabilisce che in caso di cancellazione o ritardo alla partenza superiore a centoventi minuti o in caso di sovrapprenotazione, il vettore<sup>30</sup> è obbligato, ai sensi dell'art. 19, § 1, ad offrire al passeggero la scelta tra *a*) la continuazione o il reindirizzamento senza costi aggiuntivi verso la destinazione finale non appena possibile, *b*) il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito al primo punto di partenza. Qualora il vettore non fosse in grado di offrire al passeggero la scelta tra le opzioni di cui all'art. 19, § 1, allora il passeggero, oltre al rimborso del prezzo del biglietto ed al ritorno gratuito al punto di partenza, ha diritto anche ad ottenere dal vettore una somma pari al 50% del prezzo del biglietto (art. 19, § 2). In ogni caso i passeggeri devono essere informati, entro trenta minuti dall'orario di partenza previsto, circa la situazione e il nuovo orario di partenza prevista (art. 20).

Nel caso di cancellazione o ritardo alla partenza superiore a novanta minuti di un viaggio la cui durata è superiore a tre ore, il vettore deve offrire al passeggero a titolo gratuito "spuntini, pasti o bevande in quantità ragionevole in funzione dei tempi di attesa o del ritardo, purché siano disponibili sull'autobus o nella stazione o possano essere ragionevolmente forniti" (art. 21, lett. *a*)), nonché la sistemazione in albergo laddove necessario (art. 21, lett. *b*)).

Anche il reg. UE n. 181/2011 prevede l'obbligo in capo ai vettori di istituire un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti ed agli obbli-

<sup>29</sup> Il reg. UE n. 181/2011 si applica ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari il cui punto di imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro e che percorrono una distanza pari o superiore a duecentocinquanta chilometri (art. 2).

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 3, lett. *e*), reg. UE n. 181/2011 per "vettore" si intende "una persona fisica o giuridica, diversa dall'operatore turistico, dall'agente di viaggio o dal venditore di biglietti, che offre servizi regolari o occasionali di trasporto al pubblico". Analogamente alle altre due modalità di trasporto già analizzate, anche nell'ambito del trasporto passeggeri mediante autobus si pone la questione circa il vettore obbligato nei confronti dei passeggeri. Anche in questo caso a prima vista sembrerebbe che obbligato al pagamento della compensazione pecuniaria sia soltanto il vettore contrattuale. Tuttavia, stando alla formulazione dell'art. 5 reg. UE n. 181/2011, intitolato «adempimento degli obblighi ad opera di altri soggetti», il quale presenta una formulazione del tutto simile all'art. 5 del reg. UE n. 1177/2010, si potrebbe invece concludere che anche il reg. UE n. 181/2011 preveda un regime di responsabilità solidale tra il vettore ed il "vettore esecutore", quale "persona fisica o giuridica, diversa dal vettore, che esegue effettivamente la totalità o parte del trasporto" (art. 3, lett. *f*)), potendo estendere anche al trasporto mediante autobus le osservazioni sopra svolte in relazione al trasporto marittimo. V. *supra* nota n. 17.

ghi nascenti dal regolamento stesso (art. 26). Il vettore, entro un mese dalla ricezione del reclamo, deve notificare al passeggero lo stato del reclamo (accolto, respinto o ancora in esame) e fornire una risposta definitiva entro tre mesi (art. 27).

Date le intenzioni del legislatore comunitario di “garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri, comparabile a quello offerto da altri modi di trasporto” (*considerando* n. 1, reg. UE n. 181/2011), va osservato che nonostante il reg. UE n. 181/2011 sia successivo agli altri due regolamenti qui presi in esame, ossia il reg. UE n. 1177/2010 sul trasporto marittimo di passeggeri ed il reg. CE n. 1371/2007 relativo al trasporto ferroviario, esso presenta criticità analoghe a quelle degli altri regolamenti, specie con riferimento alla formulazione di talune disposizioni, che rischiano di indebolire, anziché rafforzare, la tutela dei passeggeri. In tal senso, come si vedrà nel paragrafo successivo, nell'espletamento delle sue funzioni l'Autorità di regolazione dei trasporti funge da supporto alla tutela dei diritti anche dei passeggeri trasportati mediante autobus come si evince, ad esempio, dalla delibera del 23 maggio 2019 n. 57 che ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di un vettore stradale che trasporta passeggeri mediante autobus per la violazione dell'art. 19, § 1, sulla continuazione, reinstradamento e rimborso in caso di cancellazione o ritardo alla partenza dell'autobus, dell'art. 20, § 1, sull'obbligo di informazione in capo al vettore, dell'art. 21, lett. b) sull'assistenza e dell'art. 27 sulla “trasmissione dei reclami” che si è concluso con il pagamento della sanzione in misura ridotta come da delibera del 18 luglio 2019, n. 90<sup>31</sup>.

4. – Passando ora ad esaminare l'attività posta in essere dall'ART volta alla tutela dei passeggeri nelle tre modalità prese in considerazione, si ritiene interessante fornire un quadro generale circa l'andamento delle segnalazioni

<sup>31</sup> Si segnalano inoltre la delibera dell'11 aprile 2019 n. 32 che ha avviato un procedimento sanzionatorio per la violazione dell'art. 19, §§ 1 e 2, dell'art. 20, § 1 e dell'art. 27 reg. UE n. 181/2011 concluso con avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione con delibera del 6 giugno 2019, n. 63; la delibera del 22 marzo 2018, n. 31 per la violazione dell'art. 19, §§ 1 e 2 e dell'art. 27 reg. UE n. 181/2011 che si è estinto col pagamento in misura ridotta della sanzione come da delibera del 12 luglio 2018, n. 69. Per la consultazione di ulteriori delibere relative alle medesime problematiche si rinvia la sito *web* [https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/?q=181/2011&date\\_from=&date\\_to=&setto\[0\]=213](https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/?q=181/2011&date_from=&date_to=&setto[0]=213).

e dei reclami da parte degli utenti dei servizi di trasporto pervenuti all'ART tenendo conto in particolare dell'ultimo rapporto annuale<sup>32</sup> presentato da quest'ultima al Parlamento<sup>33</sup>, per poi procedere ad un confronto tra i diversi provvedimenti assunti nelle varie modalità al fine di cogliere gli aspetti che in tema di tutela dei diritti dei passeggeri presentano le principali criticità.

4.1. – Ripercorrendo in breve l'attività dell'ART nell'ambito della valutazione dei reclami, delle istanze e delle segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori (*ex art. 37, comma 3, lett. g*) d.l. n. 201/2011), della promozione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti (*ex art. 37, comma 3, lett. h*), d.l. n. 201/2011) e dell'irrogazione di sanzioni amministrative (*ex art. 37, comma 3, lett. i, l ed m*), d.l. n. 201/2011) che emerge dal sopra menzionato rapporto annuale rispetto ai diritti dei passeggeri marittimi, ferroviari e mediante autobus, è possibile dare conto delle problematiche più rilevanti e delle potenziali criticità derivanti dall'attuale assetto normativo comunitario in tema di tutela dei passeggeri in caso di cancellazioni o ritardi nelle tre modalità qui prese in considerazione.

Partendo dai diritti dei passeggeri trasportati via mare e per vie navigabili interne disciplinati, come si è visto<sup>34</sup>, nel reg. UE n. 1177/2010, il rapporto annuale dell'ART rivela una “crescente esigenza, espressa dai passeggeri del settore in esame, di poter ricorrere ad un Organismo in grado di tutelare i loro diritti”<sup>35</sup>. Infatti, soprattutto nel 2018, specie a ridosso dei periodi estivi (risultando il trasporto marittimo di passeggeri una modalità significativamente “stagionalizzata”), si è registrata una forte crescita delle istanze pervenute all'ART<sup>36</sup> evidenziando le principali criticità in ordine ad aspetti quali le compensazioni rapportate al prezzo del biglietto o i rimborsi a seguito di ritardi o cancellazioni e le relative modalità di erogazione; le informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate; l'assistenza in caso di partenze can-

<sup>32</sup> V. *supra* nota n. 4.

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 37, comma 5, d.l. n. 201/2011 “l'Autorità rende pubblici nei modi più opportuni i provvedimenti di regolazione e riferisce annualmente alle Camere evidenziandolo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire”.

<sup>34</sup> V. *supra* § 3.1.

<sup>35</sup> Così sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 80.

<sup>36</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 80 s.

cellate o ritardate; l'offerta della scelta tra trasporto alternativo o rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate; l'accessibilità del sistema di presentazione dei reclami <sup>37</sup>.

I procedimenti sanzionatori mossi nei confronti delle compagnie marittime (conclusi con il pagamento della sanzione in misura ridotta nella maggior parte dei casi da parte delle stesse compagnie le quali hanno presentato proposte di impegni idonei a rimuovere le contestazioni oggetto dei provvedimenti) <sup>38</sup> hanno riguardato principalmente, nei casi di cancellazione o ritardo alla partenza della nave, la mancata diffusione di informazioni in violazione dell'art. 16 reg. UE n. 1177/2010, la mancata assistenza di cui all'art. 17 stesso regolamento, la mancata offerta di trasporto alternativo o rimborso del prezzo del biglietto come previsto ai sensi dell'art. 18, nonché violazioni relative al trattamento dei reclami dei passeggeri *ex art.* 24.

Proseguendo con il trasporto ferroviario – per il quale viene in rilievo, come già illustrato <sup>39</sup>, il reg. CE n. 1371/2007 – nel periodo di riferimento del rapporto annuale (gennaio 2015 – maggio 2019) è possibile rilevare una tendenza in crescita del numero dei reclami e delle segnalazioni <sup>40</sup> pervenuti all'ART da parte dei passeggeri, specie nei mesi che seguono i periodi di vacanza in cui è maggiore la propensione agli spostamenti <sup>41</sup>.

Per quanto concerne l'oggetto di dette segnalazioni e reclami, oltre alla violazione degli obblighi informativi in capo all'impresa ferroviaria o al gestore della stazione (*ex art.* 18, § 1, reg. CE n. 1371/2007), sono state rileva-

<sup>37</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 82.

<sup>38</sup> Vedasi da ultimo la delibera del 12 settembre 2019 n. 123 attraverso la quale l'Autorità ha avviato nei confronti di una compagnia marittima un procedimento sanzionatorio per violazione degli artt. 16, § 1 e 24, § 2 reg. UE n. 1177/2010.

<sup>39</sup> V. *supra* § 3.2.

<sup>40</sup> Nel rapporto annuale in questione (<https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/06/ART-Sesto-Rapporto-Annuale-2019.pdf>) è la stessa ART a precisare che “per segnalazione si intende l'istanza inviata dall'utente non formulata con le prescritte modalità (ad esempio, senza attendere i tempi prescritti dal Regolamento dalla presentazione del reclamo all'impresa, o con una descrizione generica della problematica); il reclamo è, invece, l'istanza correttamente inoltrata contenente gli elementi essenziali per una valutazione compiuta della fattispecie rappresentata dall'utente” (p. 72, nota n. 21).

<sup>41</sup> Si noti che numerose istanze vengono presentate anche dagli utenti del servizio di trasporto ferroviario che si spostano quotidianamente per motivi di lavoro o studio. Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, sul sito *web* <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/06/ART-Sesto-Rapporto-Annuale-2019.pdf>, 72.

te, tra le altre, violazioni inerenti a richieste di rimborso, richieste di informazioni generiche, furti o smarrimenti bagagli, nuova programmazione degli orari, accesso non consentito ad animali, condizioni contrattuali o tariffarie ritenute discriminatorie <sup>42</sup>.

Per quanto riguarda invece le tipologie di infrazioni commesse più frequentemente dalle imprese ferroviarie, a seguito delle quali sono stati avviati da parte dell'ART procedimenti sanzionatori (conclusi, analogamente al trasporto marittimo, nella maggior parte dei casi con il pagamento in misura ridotta della sanzione da parte delle imprese ferroviarie), si evidenziano, "oltre alle carenze informative nella fase antecedente al viaggio (articolo 8, paragrafo 1) o nel momento in cui si verificano ritardi o cancellazioni (articolo 18, paragrafo 1), la mancata assistenza materiale ai passeggeri consistente nell'offerta di pasti e bevande in caso di ritardo superiore a 60 minuti (articolo 18, paragrafo 2), nonché la violazione dei termini per il riscontro ai reclami di cui all'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, a norma del quale i passeggeri possono presentare un reclamo a una qualsiasi impresa ferroviaria coinvolta" <sup>43</sup>.

Infine, per quanto concerne il trasporto passeggeri mediante autobus, disciplinato, come si è visto <sup>44</sup>, nel reg. UE n. 181/2011, l'ultimo rapporto annuale dell'ART rivela, rispetto al numero di segnalazioni e reclami da parte degli utenti, un *trend* in leggero aumento, con picchi nei periodi maggio e ottobre 2018, gennaio e aprile 2019 <sup>45</sup>.

Stando all'elenco predisposto nella stessa relazione, le criticità che si sono riscontrate dai reclami riguardano i seguenti aspetti: "le richieste di rimborso/indennizzo a seguito di cancellazioni o di ritardi alla partenza; le informazioni da fornire ai passeggeri in partenza da stazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate; l'assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate; l'offerta della scelta tra trasporto alternativo o rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate; 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" <sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 73.

<sup>43</sup> Così sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 74.

<sup>44</sup> V. *supra* § 3.3.

<sup>45</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 77.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

Rispetto invece alle norme del sopra descritto reg. UE n. 181/2011<sup>47</sup> oggetto di violazioni in misura maggiore e che hanno dato luogo a procedimenti sanzionatori nei confronti dei vettori stradali che svolgono servizi di trasporto passeggeri mediante autobus<sup>48</sup> si possono annoverare gli obblighi di risposta ai reclami *ex art. 27*, i diritti dei passeggero in caso di cancellazione o ritardo alla partenza rispetto alla scelta tra continuazione, reinstradamento e rimborso *ex art. 19*, §§ 1 e 2, nonché le informazioni rispetto all'orario di partenza previsto *ex art. 20*, § 1<sup>49</sup>. A differenza di quanto appena visto per il trasporto ferroviario, nel trasporto mediante autobus la maggior parte dei procedimenti sanzionatori si è risolta con il pagamento dell'intera sanzione.

4.2. – Dal confronto tra i provvedimenti dell'ART riferiti alle modalità marittima, ferroviaria e stradale mediante autobus emergono diversi aspetti in comune che, a mio avviso, meritano di essere messi in luce.

Innanzitutto si è visto che la maggior parte dei reclami/segnalazioni e dei conseguenti procedimenti sanzionatori riguardano la violazione di norme in termini di assistenza, rimborsi e gestione dei reclami in caso di cancellazione o ritardo alla partenza del mezzo di trasporto.

In secondo luogo si può notare che il numero dei reclami/segnalazioni è maggiormente concentrato nei periodi a ridosso delle vacanze ciò in quanto, come ipotizzato nella stessa relazione dell'ART, le persone sono più propense agli spostamenti.

Il dato che però mi pare meriti maggiore attenzione riguarda il *trend* in evidente aumento del numero delle istanze che pervengono all'ART da parte dei passeggeri. Infatti, soprattutto per quanto riguarda il trasporto marittimo e quello ferroviario, si è registrato a partire dal 2018 un considerevole incremento del numero delle segnalazioni e dei reclami presentati all'ART, nonché dei procedimenti sanzionatori avviati da quest'ultima nei confronti dei vettori. Tali provvedimenti sembrerebbero non subire arresti neppure di re-

<sup>47</sup> V. *supra* § 3.3.

<sup>48</sup> Si segnala l'ultima delibera del 18 luglio 2019 n. 90 sul procedimento sanzionatorio avviato con delibera del 23 maggio 2019 n. 57 avente ad oggetto la violazione degli artt. 19, § 1, 20, § 1, 21, lett. b) e 27 reg. UE n. 181/2011 e conclusosi con il pagamento in misura ridotta della sanzione.

<sup>49</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 80.



cente potendosi segnalare in merito la già citata<sup>50</sup> ultima delibera n. 136/2019 del 24 ottobre 2019 con la quale è stato avviato un procedimento – ai sensi del d.lgs. 70/2014 recante “Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario” – concernente la violazione dell’art. 17, §§ 1 e 2, reg. CE n. 1371/2007, ossia in materia di “indennità per il prezzo del biglietto”<sup>51</sup>.

Occorre tuttavia precisare che nel complesso delle istanze presentate all’ART quelle riferite al trasporto mediante autobus rappresentano una porzione limitata rispetto alle altre due modalità. Ciò potrebbe ricondursi, come affermato dall’ART nello stesso rapporto annuale<sup>52</sup>, all’ambito di applicazione della normativa comunitaria in quanto il reg. UE n. 181/2011 trova applicazione per distanze pari o superiori a 250 Km<sup>53</sup>, mentre un numero considerevole di segnalazioni degli utenti riguardano servizi di trasporto operati su distanze inferiori.

Rispetto dunque al quadro generale sopra delineato e all’evidente incremento del numero di segnalazioni, reclami e provvedimenti sanzionatori ci si potrebbe interrogare circa le cause che possano motivare tale crescita. Sul punto, come osservato dalla stessa ART, merita di essere preso in considera-

<sup>50</sup> V. *supra* § 3.2.

<sup>51</sup> La delibera dell’ART n. 136/2019 fa seguito ad un reclamo di un passeggero ferroviario che lamentava di essere arrivato alla sua destinazione finale con un ritardo superiore a sessanta minuti e chiedeva pertanto di essere indennizzato ai sensi dell’art. 17, § 1, reg. CE n. 1371/2007. Il passeggero presentava tale reclamo in prima istanza all’impresa ferroviaria la quale asseriva che il treno era arrivato a destinazione con un ritardo inferiore a sessanta minuti e quindi al passeggero non era dovuta alcuna indennità sul prezzo del biglietto. Il reclamante si rivolgeva quindi in seconda istanza all’ART. Sulla base delle informazioni raccolte da quest’ultima, della definizione di “ritardo” quale “la differenza di tempo tra l’ora d’arrivo prevista del passeggero secondo l’orario pubblicato e l’ora del suo arrivo effettivo o previsto” (art. 3, punto 12), reg. CE n. 1371/2007) e di un precedente giurisprudenziale che stabilisce che “per l’utente l’unico momento qualificabile come “arrivo” è quello in cui egli può effettivamente scendere dal treno” (TAR Piemonte, Torino, sez. II, 18 giugno 2019, n. 690), si è giunti alla conclusione che il ritardo fosse superiore a 60 minuti. Pertanto, come si legge nella delibera in oggetto “sussistono con riguardo all’omesso riconoscimento dell’indennizzo per il ritardato arrivo e al perdurante ritardo, nella corresponsione dello stesso, superiore di tre volte al termine di un mese dalla presentazione della relativa domanda, i presupposti per l’avvio di un procedimento” nei confronti dell’impresa ferroviaria.

<sup>52</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 78.

<sup>53</sup> V., retro, nota n. 29.

zione il fatto che gli utenti dei servizi di trasporto sono sempre più consapevoli dei loro diritti e sempre di più riconoscono il ruolo dell'ART e la identificano quale organismo in grado di tutelare i loro diritti <sup>54</sup>.

Focalizzando l'attenzione sul settore marittimo è interessante notare che si tratta della modalità nella quale, sempre con riferimento al periodo preso in considerazione nel più volte citato ultimo rapporto annuale dell'ART, è stato registrato il maggior numero di procedimenti sanzionatori avviati dall'ART in materia di tutela dei passeggeri <sup>55</sup> a fronte di una significativa crescita delle istanze pervenute alla stessa <sup>56</sup>.

Dall'analisi dei reclami e delle segnalazioni all'ART da parte degli utenti del trasporto via mare è emerso che le principali criticità sono legate al trattamento dei reclami da parte delle compagnie marittime. Pertanto, l'ART, nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. e), d.l. n. 201/2011 <sup>57</sup>, ha ritenuto opportuno avviare, con delibera n. 2/2019 del 17 gennaio 2019, un procedimento per la definizione delle "misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti di servizio di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami". In base, infatti, a quanto emerge dalla relazione di analisi di impatto della regolazione in merito all'adozione delle misure in questione "l'intervento di regolazione in esame è volto, quindi, ad assicurare agli utenti la disponibilità di un efficace sistema di trattamento dei reclami predisposto dai gestori del servizio e dagli operatori dei terminali, al fine di rendere maggiormente effettiva la tutela dei diritti dei passeggeri" <sup>58</sup>. Ciò in quanto l'analisi

<sup>54</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 72 ss.

<sup>55</sup> Cfr. sesto rapporto annuale al Parlamento del 25 giugno 2019, cit., 82.

<sup>56</sup> Si tenga altresì conto che il maggior numero di istanze pervenute all'ART dal settore marittimo rispetto alle altre due modalità prese in considerazione potrebbe, a mio avviso, derivare anche dalla circostanza che il settore marittimo registra un numero più elevato di passeggeri data la maggiore capacità di una nave rispetto ad un treno o autobus.

<sup>57</sup> Va osservato che le funzioni di cui alla citata norma sono già state esercitate dall'Autorità nel settore ferroviario in materia di contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità (delibera 11 maggio 2016 n. 54) e di contenuto minimo degli specifici diritti 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 (delibera 25 ottobre 2018 n. 106).

<sup>58</sup> La relazione di analisi di impatto della regolazione è rinvenibile sul sito *web* <https://www.au->

svolta dall'ART precedentemente all'adozione delle misure stesse ha rivelato che gli aspetti critici più significativi in materia di gestione dei reclami riguardano: la disomogeneità dei moduli di reclami tra le diverse compagnie marittime; la gestione "poco robusta" dei reclami, nel senso che, ad esempio, solo in poco più della metà dei casi viene rilasciata una ricevuta di ricezione del reclamo; la poca trasparenza in merito ai diritti di cui godono i passeggeri; la scarsa diffusione dei meccanismi extragiudiziali per la risoluzione delle controversie.

Tenuto pertanto conto degli aspetti di cui sopra, il procedimento di adozione delle misure relative al contenuto minimo dei diritti dei passeggeri marittimi con riguardo al trattamento dei reclami da parte dei vettori si è concluso con l'approvazione delle stesse attraverso delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019<sup>59</sup>.

Alla luce di quanto finora osservato viene, a mio avviso, spontaneo chiedersi se la normativa comunitaria in materia di tutela dei diritti dei passeggeri riesca realmente a garantire tali diritti a favore dei passeggeri. I numerosi interventi

[torita-transporti.it/wp-content/uploads/2019/07/AIR-delibera-n.-83\\_2019.pdf](http://torita-transporti.it/wp-content/uploads/2019/07/AIR-delibera-n.-83_2019.pdf).

<sup>59</sup> Le misure di cui alla delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 83/2009 sono contenute nel suo allegato A. Si tratta di misure che trovano applicazione per gli utenti che viaggiano: *a)* con servizi passeggeri il cui porto d'imbarco è situato su territorio italiano; *b)* con servizi passeggeri il cui porto d'imbarco è situato in un Paese terzo e il porto di sbarco in Italia, a condizione che il servizio sia effettuato da un vettore comunitario o da un vettore che svolge servizi di trasporto da o verso l'Italia; *c)* in una crociera il cui porto d'imbarco è situato in territorio italiano (misura 1.2). I gestori dei servizi e gli operatori dei terminali dovranno garantire "la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo" (misura 3.1), ossia: *a)* la possibilità di inoltrare il reclamo, oltre che in lingua italiana, anche in inglese; *b)* garantire più canali per l'inoltro dei reclami (sito *web*, via *e-mail*, a mezzo posta raccomandata); *c)* disponibilità di un modulo di reclamo. I gestori dei servizi e gli operatori dei terminali hanno inoltre l'obbligo di informare gli utenti – attraverso il proprio sito *web*, nelle condizioni generali di trasporto, nella carta dei servizi, su locandine affisse a bordo della nave, nei porti o presso i terminali portuali (misura 3.4) – circa i canali e le lingue utilizzabili per l'inoltro dei reclami, della disponibilità dei moduli di cui sopra, dei termini entro cui il reclamo deve essere presentato ed entro cui il gestore del servizio o l'operatore del terminale è tenuto a rispondere, nonché dei rimedi che l'utente ha a sua disposizione in caso di mancata risposta entro i suddetti termini (misura 3.3) e dell'indennizzo automatico commisurato al prezzo del biglietto (misura 5). La risposta al reclamo da parte dei soggetti obbligati deve essere motivata "con un linguaggio agevolmente comprensibile per l'utente medio" e indicare chiaramente se: *a)* il reclamo è stato accolto o respinto; *b)* se l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo o rimborso e, in tal caso, le tempistiche e le modalità per ottenerlo; *c)* le misure poste in essere per la risoluzione del disservizio segnalato e *d)* i rimedi a disposizione dell'utente qualora non ritenga soddisfacente la risposta al reclamo, in particolare la possibilità di ricorrere in via extragiudiziale o presentare un reclamo di seconda istanza all'Autorità di regolazione dei trasporti (misura 4).

dell'ART e l'incremento delle segnalazioni e dei reclami all'ART da parte dei passeggeri sembrerebbero fare largo all'ipotesi che potrebbe essere necessaria una revisione della normativa in tema di tutela dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardo alla partenza. In particolare potrebbe risultare efficace una formulazione più chiara di talune disposizioni contenute nei regolamenti comunitari qui presi in considerazione al fine specialmente di evitare che le difficoltà interpretative sfocino in un indebolimento della tutela dei diritti dei passeggeri.

*Abstract*

Il delicato tema della tutela dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazione e ritardo alla partenza, già oggetto di regolamentazione in ambito comunitario, ha reso necessario l'intervento dell'Autorità di regolazione dei trasporti specie a seguito di reclami e segnalazioni da parte degli utenti dei servizi di trasporto. Il presente contributo, dopo una breve illustrazione della normativa comunitaria in tema di tutela dei diritti dei passeggeri nonché dei compiti e dei poteri attribuiti all'ART, si propone di offrire un quadro generale sull'attività svolta dall'ART alla luce dei suoi più recenti provvedimenti.

The delicate issue about protection of passengers' rights in the case of cancellation and delayed departure, already regulated within the EU, has made it necessary the action of the Authority of regulation of the transports in particular following transport users complaints and reports. This paper, after a brief description of Community legislation about passengers' rights as well as ART assignments and powers, aims to provide a general framework for the activity carried out by ART in the light of its latest measures.