

Relazione ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus

1. L'Autorità e il quadro normativo di riferimento per la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus

L'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita dall'articolo 37 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n.214/2011 (di seguito: Autorità), è stata individuata quale *Organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento (UE) n. 181/2011* relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus¹ dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169.².

Al fine di dare attuazione all'articolo 28 del Regolamento, il decreto legislativo n. 169/2014 ha infatti attribuito all'Autorità il potere di i) effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di trasporto con autobus; ii) istruire e valutare i reclami presentati dai passeggeri, ai fini dell'accertamento delle infrazioni degli obblighi previsti dal Regolamento; iii) accertare le violazioni delle disposizioni del Regolamento ed irrogare le sanzioni previste nello stesso decreto legislativo.

Nell'esercizio delle proprie competenze, l'Autorità può acquisire dalle imprese, dagli enti di gestione delle stazioni o da qualsiasi altro soggetto interessato o coinvolto informazioni e documentazione; presso i predetti soggetti l'Autorità può, inoltre, effettuare verifiche e ispezioni.

Come previsto dal decreto legislativo l'Autorità, con delibera n. 4/2015, ha adottato il regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento³.

2. La procedura per presentare reclamo all'Autorità

In caso di presunta violazione della normativa europea, prima di rivolgersi all'Autorità, il passeggero è tenuto ad inoltrare il reclamo *in prima istanza* all'impresa. Il reclamo deve essere presentato, come previsto dal Regolamento, entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio.

I vettori istituiscono o dispongono di un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi indicati nel Regolamento. Entro un mese dal ricevimento del reclamo, il vettore notifica al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame. Il tempo per una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo.

Soltanto in caso di risposta non soddisfacente o, in caso di mancata risposta, trascorsi novanta giorni dalla presentazione al vettore, il passeggero può rivolgersi all'Autorità. Relativamente ai servizi di competenza regionale e locale, i reclami possono essere inoltrati ad apposite strutture regionali, individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 9 ottobre 2015 (http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=25273), che, con cadenza mensile, provvedono a trasmetterli all'Autorità.

¹ Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: "Regolamento").

² Decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169 recante Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus (di seguito: "Decreto legislativo n. 169/2014").

³ Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 181/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, adottato nella seduta del 20 gennaio 2015 (di seguito: "Regolamento sul procedimento sanzionatorio").

Va precisato che i servizi di trasporto passeggeri su autobus per i quali possono essere presentati reclami all'Autorità sono i servizi regolari, cioè quelli che assicurano il trasporto di passeggeri su autobus con una frequenza e su un itinerario determinati e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo presso fermate prestabilite. Sono pertanto esclusi dal perimetro di applicazione del Regolamento i servizi occasionali con autobus, cioè quelli costituiti su iniziativa del cliente e del vettore.

Infine, l'Autorità non è competente a dirimere le controversie tra consumatori e imprese, né a sanzionare i soggetti regolati nelle ipotesi di risarcimento e assistenza in caso di incidenti.

I passeggeri - anche mediante associazioni rappresentative dei loro interessi, ove a ciò espressamente delegate - possono rivolgersi *in seconda istanza* all'Autorità per segnalare le violazioni degli obblighi di cui al Regolamento.

Al fine di facilitare i rapporti con i passeggeri, l'Autorità ha predisposto nel sito istituzionale (<http://www.autorita-trasporti.it/>) una sezione dedicata ai Diritti dei passeggeri, nella quale è rinvenibile la normativa europea e nazionale a tutela degli utenti nei servizi di trasporto ferroviario, con autobus e via mare e per vie navigabili interne; sono presenti, inoltre, i Moduli per la presentazione dei reclami all'Autorità, disponibili anche in lingua inglese.

Per quanto riguarda il settore autobus, il modulo, adeguatamente compilato dall'utente, può essere poi inoltrato all'Autorità con una delle seguenti modalità:

- raccomandata all'indirizzo di Via Nizza 230, 10126 – Torino;
- e-mail all'indirizzo di posta elettronica: pec@pec.autorita-trasporti.it, oppure: reclamibus@autorita-trasporti.it.

Il decreto legislativo n. 169/2014 prevede che i reclami possano essere presentati dai passeggeri anche avvalendosi di strumenti telematici di semplificazione, secondo modalità tecniche stabilite con provvedimento dell'Autorità.

A tal fine l'Autorità ha predisposto, inizialmente in via sperimentale, uno strumento *on line* di presentazione dei reclami (SiTe). Il sistema consente, tramite una procedura guidata, di presentare reclami direttamente online, previa registrazione e rilascio delle relative credenziali. Qualora l'utente completa la procedura, effettuando l'upload di tutti i documenti richiesti, il sistema consente l'invio automatico all'Autorità e l'utente può verificare la protocollazione del reclamo. Il sistema telematico è disponibile anche in lingua inglese.

3. Segnalazioni e reclami pervenuti

Ancorché il Regolamento preveda che entro il 1° giugno 2017 venga illustrata l'attività svolta nei due anni civili precedenti, nella presente Relazione vengono forniti i dati ad oggi consolidati, ossia fino a tutto il primo trimestre 2017.

Nel periodo di riferimento l'Autorità, in qualità di Organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento, ha ricevuto reclami e segnalazioni dai passeggeri, come illustrato nel grafico che segue.

In proposito è opportuno innanzitutto chiarire che per segnalazione si intende l'istanza inviata dall'utente non formulata con le prescritte modalità (ad esempio, senza attendere i 90 giorni 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.

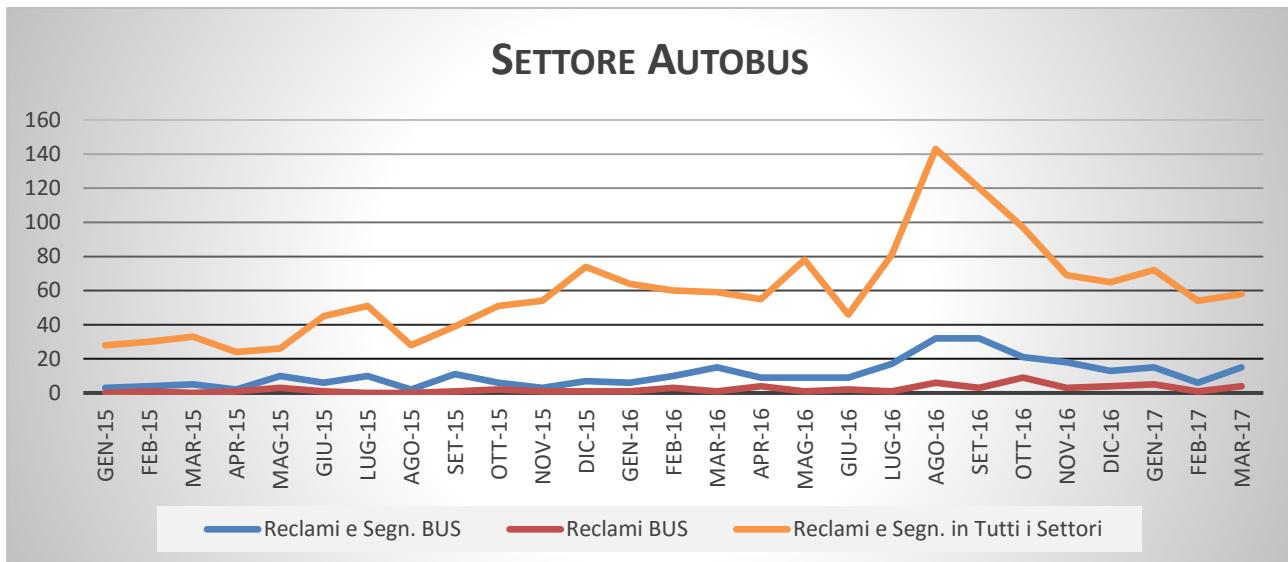


Grafico 1 - Andamento dei reclami e segnalazioni in ingresso nel settore autobus

Come risulta dal Grafico 1, i reclami e le segnalazioni nel settore dei servizi di trasporto con autobus rappresentano una parte limitata rispetto al complesso dei reclami e segnalazioni pervenuti relativi ai settori per i quali l'Autorità è l'Organismo responsabile dell'applicazione della normativa europea in materia di diritti dei passeggeri.

	2015	2016	2017-1°Trim.	Totale
Segnalazioni	58	153	26	237
Reclami	11	38	10	59
Totale	69	191	36	296

Nello specifico, nel periodo sono pervenuti all'Autorità circa n. 237 segnalazioni e n. 59 reclami relativi al trasporto con autobus, che hanno evidenziato varie criticità, come rappresentato dai grafici che seguono:

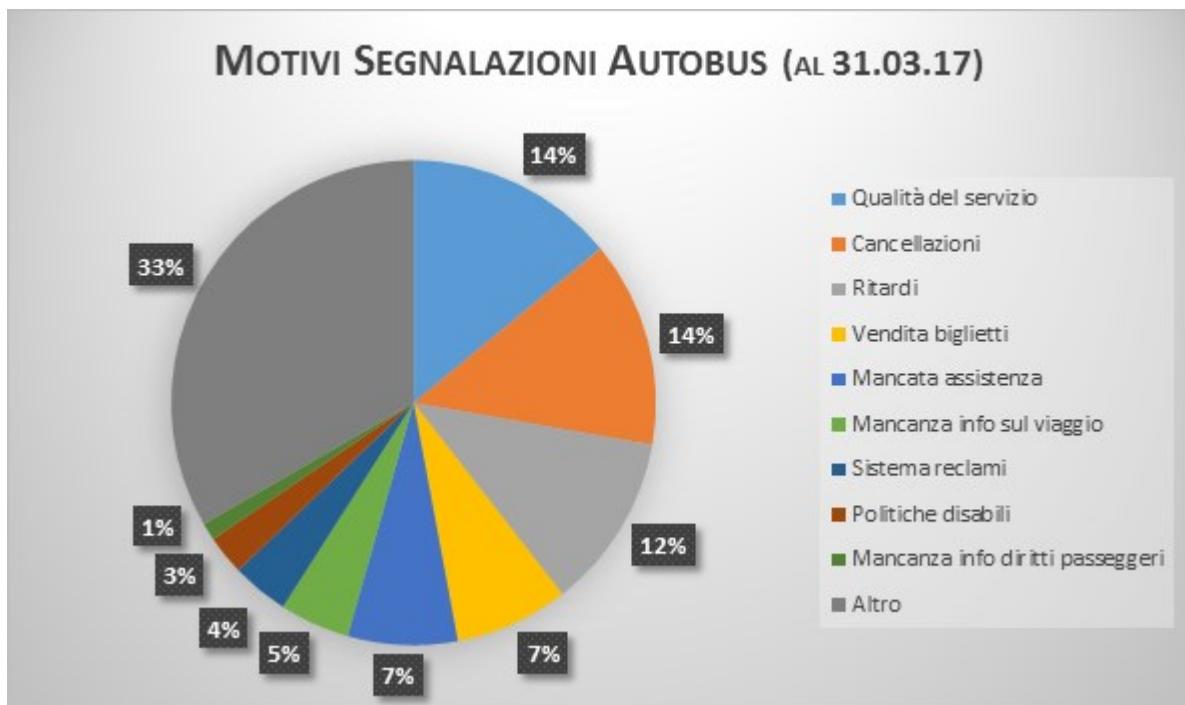


Grafico n. 2 – Segnalazioni pervenute

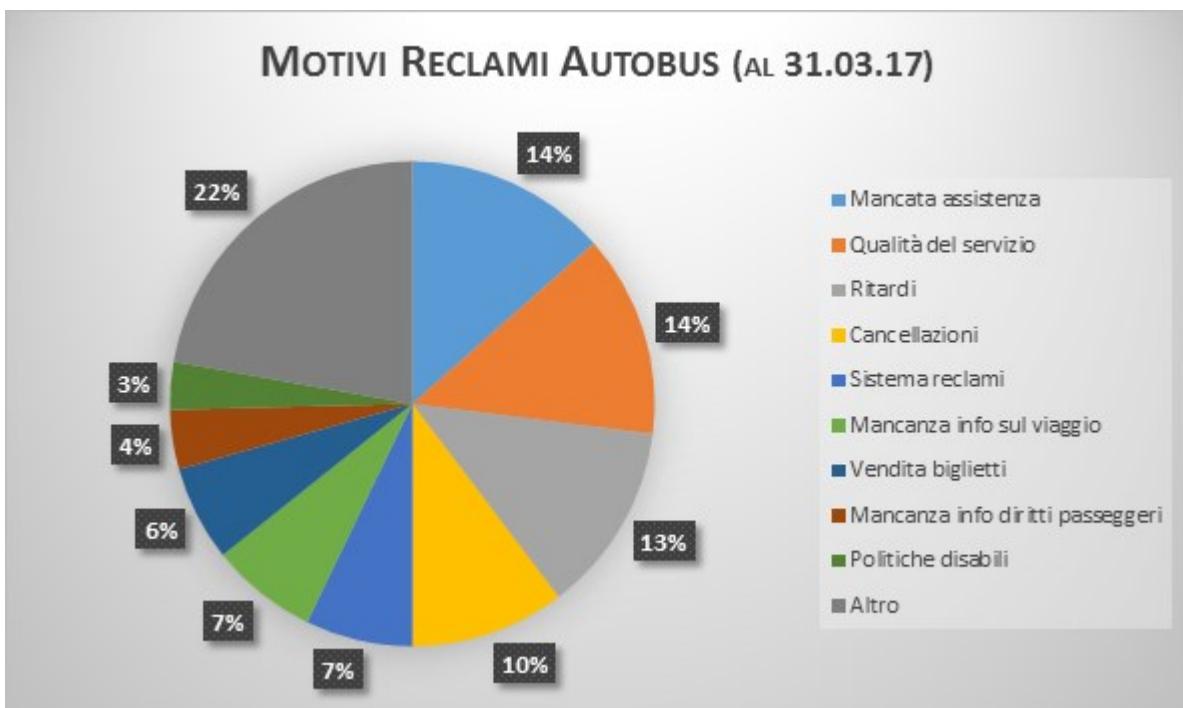


Grafico n. 3 - Reclami pervenuti.

Si precisa che in "Altro" sono ricomprese segnalazioni/reclami che attengono ad aspetti molteplici (richieste rimborso, richieste di informazioni generiche, furti o smarrimenti bagagli, nuova programmazione degli orari, impossibilità trasporto biciclette, accesso non consentito ad animali, condizioni contrattuali o tariffarie discriminatorie, ecc).

Si specifica infine che, da un lato, ciascun reclamo/segnalazione può contenere più profili di dogianza e, dall'altro, che non sono disponibili i dati relativi ai reclami ricevuti dalle imprese, in assenza di specifici obblighi di registrazione e classificazione.

4. Attività sanzionatoria

Quanto allo specifico impianto sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n. 169/2014, le sanzioni sono stabilite in funzione dell'infrazione accertata e commisurate non solo alla gravità, alla reiterazione della violazione e alle azioni intraprese per attenuare o eliminarne gli effetti, ma anche al rapporto percentuale tra i passeggeri coinvolti dalla violazione e quelli trasportati. In base al Regolamento sul procedimento sanzionatorio, inoltre, qualora la violazione accertata sia ancora in atto, l'atto di contestazione reca anche l'intimazione a porre fine all'infrazione. L'ottemperanza o l'inosservanza all'intimazione sono valutate a norma di legge anche ai fini del trattamento sanzionatorio.

In particolare, le fattispecie esaminate nel periodo di riferimento riguardano la mancata risposta ai reclami nelle tempistiche previste dal Regolamento, le mancate o non adeguate informazioni al passeggero sul viaggio e sui suoi diritti, la mancata diffusione da parte degli operatori di informazioni tempestive e complete ai passeggeri in caso di cancellazione o ritardo alla partenza, la mancata offerta al passeggero - sempre nell'ipotesi di cancellazione o ritardo - di un trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili ovvero di rimborso del biglietto.

Nel corso del periodo di riferimento sono stati avviati n. 5 procedimenti sanzionatori in materia di trasporto effettuato con autobus. Si descrivono di seguito più nel dettaglio i procedimenti sanzionatori già conclusi:

- con delibera del 17 dicembre 2015 n. 119/2015 è stata avviata un'istruttoria volta a verificare la violazione dell'articolo 27 del Regolamento per quanto attiene l'obbligo in capo al vettore di fornire una risposta entro il termine di tre mesi dal ricevimento del reclamo presentato dal passeggero;

- con le delibere del 21 luglio 2016 n. 82/2016 e del 4 agosto 2016 n. 96/2016 sono stati avviati procedimenti sanzionatori relativamente alle violazioni degli articoli 25, paragrafo 1, e 27 del Regolamento, che stabiliscono, rispettivamente, in capo ai vettori una serie di obblighi concernenti: i) le informazioni da rendere ai passeggeri in merito ai diritti loro spettanti, ivi compresi i dati necessari per contattare l'Organismo nazionale preposto al controllo sull'applicazione del Regolamento; ii) il trattamento dei reclami, per il quale il Regolamento ha fissato i termini di un mese per un primo riscontro eventualmente interlocutorio e di tre mesi per la risposta definitiva all'utente;
- con la delibera del 24 novembre 2016 n. 137/2016 è stato avviato un procedimento sanzionatorio per la violazione dell'art. 25, paragrafo 1, del Regolamento.

Nella tabella che segue sono indicati i dati numerici riferiti all'attività svolta in relazione a tali procedimenti sanzionatori nonché a quelli in corso. Le imprese interessate dalle istruttorie non hanno presentato proposte di impegni.

Avvio procedimento sanzionatorio	Norme del Regolamento di cui è stata contestata la violazione	Pagamento in misura ridotta	Importo pagamento in misura ridotta	Provvedimento sanzionatorio	Importo sanzione	Istruttoria in corso
Delibera n. 119/2015	- art. 27 "Trasmissione dei reclami"			Delibera n. 44/2016	Euro 300,00	
Delibera n. 82/2016	- art. 25 "Informazioni sui diritti dei passeggeri", par. 1 - art. 27 "Trasmissione dei reclami"	Delibera n. 124/2016 (violazione dell'art. 25, par. 1 e dell'art. 27)	Euro 1.000,00			
Delibera n. 96/2016	- art. 25 "Informazioni sui diritti dei passeggeri", par. 1 - art. 27 "Trasmissione dei reclami"	Delibera n. 125/2016 (violazione dell'art. 25, par. 1)	Euro 500,00	Delibera n. 125/2016 (violazione dell'art. 27)	Euro 600,00	
Delibera n. 137/2016	- art. 25 "Informazioni sui diritti dei passeggeri", par. 1; - art. 27 "Trasmissione dei reclami"			Delibera n. 26/2017	Euro 1.400,00	
Delibera n. 32/2017	art. 19 "Continuazione, reinstradamento e rimborso", par. 1 e 2; art. 20 "Informazione", par. 1 (in caso di cancellazione o ritardo alla partenza)					v
Totale		2	Euro 1.500	2	Euro 2.300	1

Tabella - Contestazioni delle violazioni dei diritti degli utenti nel trasporto via autobus fino al 31 marzo 2017

In merito alla quantificazione delle sanzioni, si segnala che con la delibera n. 49/2017 l'Autorità ha adottato le *"Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie"*, al fine di assicurare coerenza, trasparenza e obiettività nell'esercizio della potestà sanzionatoria. Sono stati, al riguardo, specificati i canoni di commisurazione astrattamente contemplati dal legislatore, tenendo conto delle differenze tra i parametri previsti dalla legge n. 689/1981, applicabili alle fattispecie rientranti nella generale competenza sanzionatoria dell'Autorità, e i criteri di quantificazione delle sanzioni relative alle violazioni dei diritti dei passeggeri, stabiliti dai decreti legislativi attuativi dei regolamenti europei in materia di trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne.

5. Altre iniziative adottate per garantire l'applicazione dei diritti dei passeggeri

La Commissione Europea, nella Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 27 settembre 2016 sull'applicazione del Regolamento ha invitato, tra l'altro, gli Organismi nazionali responsabili dell'applicazione a verificare le pagine iniziali dei siti *web* dei vettori per garantire che contengano informazioni sui diritti dei passeggeri.

Allo scopo di sensibilizzare gli operatori del settore al rispetto degli obblighi e dei diritti previsti nel Regolamento, l'Autorità ha proceduto, in sede di trattazione del singolo reclamo, a richiedere d'ufficio alle imprese i riscontri sull'applicazione della normativa europea, specie in materia di informazioni sui diritti dei passeggeri e di trattazione dei reclami. La richiesta dell'Autorità ha, in molti casi, sortito il positivo effetto di indurre le imprese interpellate ad una maggiore attenzione al rispetto degli obblighi previsti dalla normativa europea e, in alcuni casi, ad implementare un sistema di gestione dei reclami prima inesistente o non conforme agli standard europei.

Al fine di promuovere una maggior consapevolezza dei diritti dei passeggeri, inoltre, nel corso del mese di maggio 2017 sono state inviate specifiche richieste di informazioni alle imprese che effettuano il trasporto di passeggeri con autobus per verificare, in particolare:

- i) le modalità attraverso le quali viene data attuazione agli obblighi previsti dall'art. 25 *"Informazioni sui diritti dei passeggeri"* del Regolamento, indicando il contenuto e il formato – se del caso con evidenza fotografica - delle informazioni sui diritti dei passeggeri messe a disposizione del pubblico;
- ii) se nei siti *web* delle imprese le informazioni relative ai diritti dei passeggeri siano accessibili direttamente dall'home page, fornendo il relativo link;
- iii) le modalità attraverso le quali viene data attuazione agli obblighi previsti dall'art. 26 *"Reclami"* del Regolamento, specificando come vengono resi noti i recapiti per l'inoltro dei reclami e se i medesimi siano chiaramente identificabili e rintracciabili anche tramite il sito *web*, fornendo il relativo link.

Tra le attività poste in essere dall'Autorità nel settore autobus merita, inoltre, di essere menzionata la cooperazione con gli organismi preposti all'esecuzione del Regolamento (*National Enforcement Bodies* (NEBS) europei). Difatti, da un lato, nei casi in cui l'oggetto dei reclami abbia riguardato servizi regolari in partenza da punti situati in un diverso Stato membro, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del Regolamento si è provveduto alla trasmissione dell'istanza alla competente Autorità responsabile dell'applicazione dello stesso; dall'altro, ai sensi dell'articolo 30 *"Cooperazione tra gli organismi preposti all'esecuzione"*, si è provveduto allo scambio dei provvedimenti adottati dalle Autorità responsabili dell'applicazione del Regolamento.