

Delibera n. 171 /2020

**Avvio di procedimento ai sensi del d.lgs. 169/2014, 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”.**

L’Autorità, nella sua riunione del 14 ottobre 2020

- VISTO** l’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità);
- VISTO** il 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: Regolamento);
- VISTO** il 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”;
- VISTA** la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale, e in particolare il Capo I, sezioni I e II;
- VISTO** il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell’Autorità, adottato con delibera n. 15/2014 del 27 febbraio 2014;
- VISTO** il 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 con delibera dell’Autorità n. 4/2015, del 20 gennaio 2015;
- VISTO** l’articolo 19 (“Continuazione, reinstradamento e rimborso”), del Regolamento il quale dispone, tra l’altro, che: *“1. Il vettore, quando prevede ragionevolmente che un servizio regolare subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal capolinea per oltre centoventi minuti o in caso di accettazione di un numero di prenotazioni superiore ai posti disponibili, offre immediatamente al passeggero la scelta tra:*
- a) la continuazione o il reinstradamento verso la destinazione finale, senza oneri aggiuntivi e a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile;*
  - b) il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito in autobus al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile.*
- 2. Se il vettore non è in grado di offrire al passeggero la scelta di cui al paragrafo 1, il passeggero ha il diritto di farsi corrispondere una somma pari al 50% del prezzo del biglietto, oltre al rimborso di cui al paragrafo 1, lettera b). Tale somma è corrisposta dal vettore entro un mese dalla presentazione della richiesta di risarcimento”;*

- VISTO** l'articolo 13 ("Continuazione, reinstradamento e rimborso"), comma 1, del d.lgs. 169/2014, ai sensi del quale "[i]l vettore, che viola uno degli obblighi previsti dall'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 150 a euro 1.500 per ciascun passeggero";
- VISTO** l'articolo 24 ("Diritto all'informazione sul viaggio") del Regolamento, il quale stabilisce: "I vettori e gli enti di gestione delle stazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, forniscono ai passeggeri informazioni adeguate per tutta la durata del viaggio. Ove possibile, tali informazioni sono fornite su richiesta in formati accessibili";
- VISTO** l'articolo 16 ("Diritto all'informazione sul viaggio e sui diritti dei passeggeri"), comma 1, del d.lgs. 169/2014, ai sensi del quale "[i]l vettore o l'ente di gestione della stazione, che omettono nell'ambito delle rispettive competenze, di fornire ai passeggeri informazioni sul viaggio di cui all'articolo 24 del regolamento, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 150 a euro 900 per ciascun viaggio";
- VISTO** l'articolo 27 ("Trasmissione dei reclami") del Regolamento, il quale prevede che "se un passeggero che rientra nell'ambito del presente regolamento desidera presentare al vettore un reclamo lo trasmette entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio regolare. Entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore notifica al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame. Il tempo necessario per fornire una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo";
- VISTO** l'articolo 17 ("Reclami"), comma 2, del Regolamento, ai sensi del quale: "[i]l vettore, che non notifica al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame, ovvero che non fornisce una risposta definitiva, ai sensi dell'articolo 27 del regolamento, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 300 a euro 1.500";
- VISTO** il reclamo di prima istanza trasmesso in data 27 settembre 2019 col quale la sig.ra . [...omissis...] (di seguito: la passeggera), titolare del biglietto con prenotazione n. 1046683301 per il servizio di trasporto operato da Flixbus Italia S.r.l. (di seguito: Flixbus) con partenza programmata da Palermo (bus n.1597) alle ore 15:10 del 26 agosto 2019, cambio a Messina (bus n. 598 con destinazione finale Venezia) e arrivo a Bologna, segnalava che: (i) l'autobus da Palermo è giunto a Messina alle ore 18.40 circa e l'autobus che consentiva il proseguimento (n. 598), con partenza prevista alle 18.55, anziché essere a due piani era a un piano non consentendo, pertanto, di far salire tutti i passeggeri in partenza da Messina; (ii) l'autista ha informato i passeggeri rimasti a terra che sarebbe arrivato un autobus sostitutivo (intorno alle ore 19.30/20.00) per trasportarli alle rispettive destinazioni. Alle 20:00 circa l'autobus non era arrivato e il call center di Flixbus non ha saputo fornire informazioni riguardo al proseguimento del viaggio; (iii) non ricevendo alcuna informazione sul viaggio, la passeggera ha dovuto organizzare in maniera autonoma e a proprie spese il pernottamento a Messina, nonché la continuazione con altro mezzo (auto a noleggio in quanto tutte le altre opzioni erano impraticabili) per poter raggiungere la destinazione finale, in tempo utile

per le sue necessità; (iv) conseguentemente richiedeva, altresì, il rimborso per le spese aggiuntive affrontate per il pernottamento e il proseguimento del viaggio;

**VISTA**

la risposta di Flixbus alla passeggera del 7 ottobre 2019, con la quale il vettore, scusandosi per i disagi causati, dichiarava che i costi sostenuti per il noleggio auto non erano comparabili con il servizio *low cost* offerto, motivo per il quale non potevano essere riconosciuti e rimborsati. Inoltre, veniva chiesto alla passeggera l'invio delle coordinate bancarie per il rimborso dell'hotel e delle ricevute delle spese aggiuntive per *"analizzare il suo diritto al rimborso dei costi aggiuntivi sostenuti oppure del biglietto Flixbus di cui non ha interamente usufruito"*;

**VISTO**

il reclamo all'Autorità, prot. ART 3125/2020 del 26 febbraio 2020, con il quale l'Avv. [...] in qualità di legale rappresentante della passeggera (di seguito: la reclamante), ribadiva e precisava le doglianze formulate nel reclamo di prima istanza, ritenendo non soddisfacente la risposta ricevuta da Flixbus, in particolare veniva evidenziata anche la mancata assistenza materiale (pernottamento, pasti);

**VISTE**

altresì, le ulteriori note della reclamante all'indirizzo reclamiflixbus@pec.it, allegate al modulo di reclamo all'Autorità, con le quali la stessa, ritenendo non soddisfacente la prima risposta inviata da Flixbus, forniva ulteriori precisazioni e allegava le ricevute delle spese aggiuntive sostenute (datate 11 ottobre e 12 novembre 2019);

**VISTE**

le note degli Uffici dell'Autorità, prot. 4705/2020 del 24 marzo 2020 e prot. 8543/2020 del 15 giugno 2020, con le quali sono state richieste a Flixbus una serie di informazioni, corredate della relativa e adeguata documentazione riguardo ai vari aspetti evidenziati dal reclamo;

**VISTE**

le note di risposta prot. ART 7421/2020 del 21 maggio 2020 e prot. ART 9671/2020 del 3 luglio 2020, con le quali Flixbus, tra le altre cose, ha dichiarato:

- che l'autobus in partenza da Messina il 26 agosto alle 18.55 non riusciva a trasportare tutti i passeggeri a *"causa di un overbooking, di cui la scrivente veniva a conoscenza attorno alle ore 21:00 del 26.08.2019"*;
- che non era stata offerta ai passeggeri la scelta tra il trasporto alternativo e il rimborso;
- dalle informazioni in possesso del vettore, i passeggeri in partenza dalla fermata di Messina che non hanno potuto usufruire del servizio di trasporto risultano essere 5, tra i quali la passeggera;
- alla reclamante sono state inviate comunicazioni il 1° e il 20 novembre 2019 con le quali veniva offerto alla passeggera il rimborso del prezzo del biglietto oltre al 50%, alle quali non è seguito riscontro; in proposito allegava una schermata del proprio sistema di risposta;
- il 1° luglio 2020 è stata inviata una nuova comunicazione alla reclamante con la quale venivano richieste le coordinate bancarie per procedere al rimborso del pernottamento e del biglietto, oltre al 50% del medesimo, facendo riferimento alle precedenti comunicazioni;

- altri due passeggeri hanno formulato richieste di rimborso ricevendo, rispettivamente, il rimborso del biglietto in denaro oltre ad un voucher di 15 euro e il rimborso delle spese sostenute per raggiungere la destinazione finale in treno;

**VISTE**

altresì le comunicazioni prot. ART 11049/2020 del 28 luglio 2020 e 14597/2020 del 6 ottobre 2020, con le quali la reclamante, in risposta alle note degli Uffici dell'Autorità prot. 10494/2020 del 17 luglio 2020 e prot. 14255/2020 del 2 ottobre 2020, da un lato, precisava che nella risposta inizialmente fornita da Flixbus il vettore non aveva offerto esplicitamente alcuna somma, limitandosi ad affermare che avrebbe valutato un rimborso *"eventuale, non quantificato nell'ammontare"* ed allegando, a riprova le comunicazioni di Flixbus del 7 ottobre 2019 e del 1° luglio 2020 e, dall'altro, confermava di non aver ricevuto le comunicazioni di Flixbus del 1° e del 20 novembre;

**OSSERVATO**

preliminarmente che la passeggera era titolare di un contratto di trasporto per la tratta Palermo - Bologna, con cambio a Messina, da considerarsi come viaggio unico ai sensi del punto 3.3.1 delle Condizioni generali di trasporto pubblicate sul sito web di Flixbus: *"(...) I collegamenti con trasbordo vengono considerati come un'unica corsa"*;

**CONSIDERATO**

che, per quanto concerne l'offerta immediata ai passeggeri - a fronte dell'accettazione di un numero di prenotazioni superiore ai posti disponibili - della scelta tra la continuazione del viaggio o reinstradamento e il rimborso del prezzo del biglietto, di cui all'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento, sulla base della documentazione agli atti risulta:

- che Flixbus non ha offerto ai passeggeri la scelta prevista dalla normativa europea, peraltro ammettendo esplicitamente che: *"La scrivente non offre ai passeggeri la scelta tra il trasporto alternativo e il rimborso, ma provvedeva in ogni caso ad offrire alla passeggera, per mezzo del proprio legale, il rimborso del prezzo del biglietto, oltre al 50% del prezzo dello stesso"*;
- la mancata offerta immediata della scelta di cui all'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento ha riguardato in totale 5 passeggeri;

**CONSIDERATO**

che, con riguardo alle informazioni da fornire ai passeggeri per tutta la durata del viaggio - nel caso di specie rappresentato dall'intera tratta Palermo-Bologna - ai sensi dell'articolo 24, del Regolamento, dalla documentazione agli atti risulta:

- secondo quanto dichiarato dalla passeggera, a Messina, l'autista del bus 598 in attesa per partire alle 18.55 comunicava ai passeggeri che residuavano soltanto 6 posti disponibili *"perché l'autobus che avevamo prenotato era a due piani, ma quello in partenza era ad un piano solo ed era più piccolo"* e che *"da lì a poco sarebbe arrivato un bus sostitutivo (indicativamente verso le 19.30-20.00 massimo) e che ci avrebbe caricato tutti e portati alle rispettive destinazioni"*;
- alle 23.00 i passeggeri erano ancora in attesa *"senza alcuna informazione su che cosa è successo, senza sapere perché la corsa non è stata garantita"*, né venivano fornite altre informazioni dal servizio clienti nel frattempo contattato dalla passeggera;

- alle richieste di chiarimento degli Uffici dell'Autorità circa le informazioni fornite ai passeggeri sia in merito all'orario di partenza del mezzo sostitutivo che sugli eventuali collegamenti alternativi, Flixbus non forniva specifico riscontro;
- RILEVATO** con riguardo alla risposta al reclamo di prima istanza, inviato dalla passeggera il 27 settembre 2019, che:
- Flixbus ha fornito una prima risposta alla passeggera in data 7 ottobre 2019, con un testo nel quale si chiedeva, da un lato, l'invio delle coordinate bancarie per il rimborso della notte in hotel e, dall'altro, l'invio delle ricevute dei costi aggiuntivi sostenuti per una loro valutazione, affermando comunque che "*i servizi di noleggio auto non sono comparabili ai servizi low cost*"; detta documentazione è stata inviata dalla reclamante in data 11 ottobre 2019;
  - Flixbus ha affermato di aver inviato ulteriori comunicazioni, il 1° e il 20 novembre 2019, nelle quali riconosceva il rimborso del prezzo del biglietto oltre al 50% dello stesso. In proposito, a fronte della precisazione, contenuta nelle richieste di informazioni degli Uffici, in base a cui le risposte devono essere "*adeguatamente e puntualmente documentate*", forniva, a supporto, le schermate del proprio sistema di risposta da cui non risultava, né l'indirizzo pec del destinatario, né una ricevuta di accettazione o di avvenuta consegna;
  - la reclamante ha confermato che dette comunicazioni non sono state ricevute, risultando invece ricevuta l'ulteriore comunicazione inviata da Flixbus alla pec della medesima reclamante, il 1° luglio 2020;
- RITENUTO** che la doglianza relativa alla mancata assistenza ai sensi dell'articolo 21 ("Assistenza in caso di cancellazione o ritardo alla partenza") del Regolamento non reca i presupposti per l'avvio di un procedimento sanzionatorio poiché tale norma trova applicazione in caso di "*cancellazione o ritardo alla partenza da una stazione*";
- RITENUTO** che, per le ragioni sopra illustrate, sussistano, limitatamente agli obblighi del vettore (i) di offrire immediatamente ai passeggeri la scelta tra la continuazione e il reinstradamento o il rimborso del prezzo del biglietto; (ii) di fornire ai passeggeri informazioni adeguate per tutta la durata del viaggio; (iii) di fornire una risposta definitiva al reclamo di prima istanza entro tre mesi dal ricevimento dello stesso; i presupposti per l'avvio di un procedimento nei confronti di Flixbus per l'eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio, ai sensi degli articoli 13 comma 1, 16 comma 1 e 17, comma 2, del d.lgs. 169/2014, per violazione, rispettivamente, delle disposizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 1, nei confronti di n. 5 passeggeri, all'articolo 24 e all'articolo 27, del Regolamento;
- CONSIDERATO** che ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del d.lgs. 169/2014, l'Autorità "*determina l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ambito del minimo e massimo edittale previsto per ogni fattispecie di violazione (...) nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità*" ed in funzione, tra l'altro, della reiterazione della violazione (lettera b), e che l'articolo 4, comma 1, del d. lgs. 169/2014 prevede che per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dell'Autorità si osservano

le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 689/1981 “*in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo*”;

- OSSERVATO** che la possibilità di ricorrere al pagamento in misura ridotta anche in caso di reiterazione da parte dello stesso operatore della medesima violazione amministrativa accertata con provvedimento esecutivo pregiudica l’effettività e la proporzionalità del sistema di *enforcement* dei diritti dei passeggeri, come peraltro già evidenziato dall’Autorità nell’Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo in materia di “*Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto via mare e per vie navigabili interne e nel trasporto effettuato con autobus: disciplina sanzionatoria*”, pubblicato sul sito web istituzionale dell’Autorità in data 5 dicembre 2018;
- RILEVATO** che nei confronti di Flixbus è stata già accertata dall’Autorità, da ultimo con delibera n. 139/2020 del 30 luglio 2020, la violazione dell’articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento a seguito di procedimento avviato con delibera n. 53/2020 del 27 febbraio 2020;
- RITENUTO** pertanto incompatibile, per tale fattispecie, il ricorso all’istituto del pagamento in misura ridotta di cui all’articolo 16 della legge 689/1981;

su proposta del Segretario generale

#### **DELIBERA**

1. l’avvio nei confronti di Flixbus Italia S.r.l. di un procedimento ai sensi del decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, in relazione ai fatti descritti in motivazione, per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio concernente la violazione:
  - a) dell’articolo 19, paragrafo 1, 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004;
  - b) dell’articolo 24 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004;
  - c) dell’articolo 27 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004;
2. all’esito del procedimento potrebbero essere irrogate, per la violazione di cui al punto 1, lettera a) una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra euro 150,00 (centocinquanta/00) ed euro 1.500,00 (millecinquecento/00) per ciascuno dei cinque passeggeri, ai sensi dell’articolo 13, comma 1, del d.lgs. 169/2014; per la violazione di cui al punto 1 lett. b) una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra euro 150,00 (centocinquanta/00) ed euro 900,00 (novecento/00), ai sensi dell’articolo 16, comma 1, del d.lgs. 169/2014; per la violazione di cui al punto 1 lett. c) una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra euro 300,00 (trecento/00) ed euro 1.500,00 (millecinquecento/00), ai sensi dell’articolo 17, comma 2, del d.lgs. 169/2014;

3. è nominato responsabile del procedimento dott. Ernesto Pizzichetta quale dirigente dell’Ufficio Vigilanza e sanzioni, indirizzo posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it, tel. 011.19212.538;
4. è possibile avere accesso agli atti del procedimento presso l’Ufficio Vigilanza e sanzioni – Via Nizza 230, 10126 Torino;
5. il destinatario della presente delibera, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica della stessa, può inviare memorie e documentazione al responsabile del procedimento, tramite posta elettronica certificata (PEC) all’indirizzo pec@pec.autorita-trasporti.it, nonché richiedere l’audizione innanzi all’Ufficio Vigilanza e sanzioni;
6. il destinatario della presente delibera può, a pena di decadenza, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della stessa, presentare all’Ufficio Vigilanza e sanzioni proposte di impegni idonei a rimuovere le contestazioni avanzate in motivazione;
7. entro il termine di sessanta giorni dalla data di notifica della presente delibera è ammesso il pagamento in misura ridotta della sanzione, ai sensi dell’articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per un ammontare di euro 300.00 (trecento/00) per la seconda sanzione e di euro 500 (cinquecento/00) per la terza sanzione, tramite versamento da effettuarsi unicamente mediante bonifico bancario su conto corrente intestato all’Autorità di regolazione dei trasporti presso Banca Nazionale del Lavoro, Agenzia n. 4, Piazza Carducci 161/A, 10126, Torino, codice IBAN: IT03Y0100501004000000218000, indicando nella causale del versamento: “sanzione amministrativa delibera 171/2020”. L’avvenuto pagamento deve essere comunicato al responsabile del procedimento, all’indirizzo di posta elettronica certificata sopra indicato, mediante l’invio di copia del documento attestante il versamento effettuato;
8. i soggetti che hanno un interesse a partecipare al procedimento possono presentare memorie scritte e documenti entro e non oltre sessanta giorni dalla comunicazione o, in mancanza, dalla pubblicazione della presente delibera, oltre a deduzioni e pareri, anche nel corso delle audizioni svolte davanti all’Ufficio Vigilanza e sanzioni;
9. il termine per la conclusione del procedimento è fissato in centoventi giorni, decorrenti dalla data di notifica della presente delibera;
10. la presente delibera è notificata a Flixbus Italia S.r.l. a mezzo PEC.

Torino, 14 ottobre 2020

Il Presidente

Andrea Camanzi

(documento firmato digitalmente ai sensi del  
D.Lgs 82/2005 s.m.i.)