

Delibera n. 102/2021

Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 66/2021, del 6 maggio 2021, nei confronti di Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi degli articoli 14, comma 2, e 18, comma 2, del decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, per la violazione degli articoli 16 e 27, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

L'Autorità, nella sua riunione del 15 luglio 2021

- VISTO** il Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (di seguito anche: Regolamento (CE) n. 1371/2007);
- VISTA** la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale, con particolare riferimento al capo I, sezioni I e II;
- 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 o ART);
- VISTO** il decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007 (di seguito anche: decreto legislativo n. 70/2014);
- VISTA** la comunicazione della Commissione europea recante gli *Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (2015/C 220/01)* (di seguito anche: orientamenti interpretativi ordinari);
- VISTA** la comunicazione della Commissione europea recante gli *Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19 (2020/C 89 I/01)* (di seguito anche: orientamenti interpretativi COVID);
- VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 luglio 2020 recante *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19* (di seguito anche: DPCM del 14 luglio 2020);
- VISTA** l'ordinanza del Ministro della salute 1° agosto 2020 recante *Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* (di seguito anche: ordinanza del 1° agosto 2020);

- VISTO** il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell’Autorità, adottato con delibera n. 15/2014, del 27 febbraio 2014, e successive modificazioni;
- VISTO** il regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, adottato con delibera n. 52/2014, del 4 luglio 2014;
- VISTE** le linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità, adottate con delibera n. 49/2017, del 6 aprile 2017 (di seguito anche: linee guida);
- VISTA** la delibera n. 66/2021, del 6 maggio 2021, notificata, in pari data, con nota prot. ART n. 7583/2021, con la quale l’Autorità ha avviato un procedimento ai sensi degli articoli 14, comma 2, e 18, comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014, per l’eventuale adozione, nei confronti di Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito: Italo o la Società), di un provvedimento sanzionatorio concernente la violazione dell’articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, in relazione a n. 2 eventi, e dell’articolo 27, paragrafo 2, del menzionato Regolamento (CE) n. 1371/2007, in relazione a n. 1 evento, relativamente ai fatti esposti nei reclami presentati all’Autorità (prott. ART n. 14423/2020, del 5 ottobre 2020, e n. 18068/2020, del 16 novembre 2020), con riferimento alla cancellazione dei biglietti conseguente alla soppressione, rispettivamente, dei treni nn. 9950/52 e 8126, programmati per la data del 2 agosto 2020, cui ha fatto seguito il rimborso del biglietto, senza che fosse offerta, in alternativa, ai passeggeri la possibilità di ottenere la riprotezione, come prescritto dall’articolo 16 del menzionato Regolamento (CE) n. 1371/2007;
- VISTE** le note di Italo, assunte agli atti dell’Autorità con prott. ART n. 8999/2021 e n. 9000/2021, del 4 giugno 2021, con cui la Società, oltre a chiedere di essere audita innanzi all’Ufficio Vigilanza e sanzioni, si è difesa nel merito, in particolare affermando che:
- *“non può [...] dubitarsi del fatto che: a) le disposizioni del DPCM 14 luglio 2020 erano immediatamente applicabili e attribuivano alle imprese ferroviarie il diritto, non condizionato ad autorizzazioni di sorta o ad altri adempimenti di carattere procedimentale, di derogare al distanziamento interpersonale di un metro a bordo treno a condizione che tutte le misure riportate nell’allegato 2 del medesimo DPCM fossero rispettate. ITALO, pertanto, sin dal 14 luglio avrebbe potuto applicare le nuove norme e solo ragioni tecnico organizzative interne hanno, invece, suggerito una successiva implementazione al 31 luglio 2020 [sottolineature in originale]; b) sempre in base al DPCM 14 luglio 2020 le disposizioni sul distanziamento interpersonale a bordo treno (comunque derogabili in presenza degli accorgimenti previsti dall’Allegato 2), avrebbero dovuto restare in vigore soltanto fino al 31 luglio 2020, e quindi dopo questa data le misure in questione non avrebbero avuto più efficacia”;*

- “[i]n questo contesto, ITALO dopo l’emanazione del DPCM 14 luglio 2020 ha, dunque, legittimamente avviato la vendita dei biglietti per i treni in partenza a far data dal 31 luglio 2020, prevedendo il progressivo superamento del previgente limite di riempimento che, nei fatti, era pari a circa il 50%, il tutto in condizioni di sicurezza e senza arrivare al 100%”;
- “[i]naspettatamente è, però, intervenuta l’Ordinanza del Ministro della salute 1 agosto 2020 [sic] (“Ordinanza”), la quale con effetto immediato e nelle more dell’adozione di un nuovo DPCM (cfr. le premesse dell’Ordinanza in questione) ha nuovamente imposto anche per i mezzi di trasporto [...] l’obbligo della distanza interpersonale di almeno un metro, condizionando inoltre la deroga, con prescrizione senza dubbio avente anch’essa carattere innovativo, ad appositi “protocolli validati dal Comitato tecnico- scientifico” (art. 1, co. 3)”;
- “[l]a circostanza, richiamata nelle premesse della Delibera, per cui non sarebbe stato consentito il riempimento dei treni al 100% è del tutto irrilevante, (a) sia perché ITALO non aveva affatto previsto il pieno riempimento dei propri treni alla data del 2 agosto 2020, (b) sia perché la reintroduzione dell’obbligo di distanziamento interpersonale ha comunque reso impossibile la partenza di treni il cui indice di riempimento era incompatibile con quanto disposto dall’Ordinanza de qua”;
- “[n]on è dubbio l’**obbligo di ITALO di ottemperare all’Ordinanza del Ministro della salute 1 agosto 2020** [sic]. [...] A tale obbligo ITALO si è trovata a dover ottemperare in tempi strettissimi (in meno di 24 ore), senza alcun ragionevole preavviso da parte del Ministro della salute (si ricorda infatti che l’Ordinanza è sopravvenuta il successivo 1 agosto [sic] nel tardo pomeriggio ed era immediatamente efficace). Nella generale impossibilità di selezionare fra i passeggeri titolari di titolo di viaggio quelli ammessi a partire e quelli invece da non ammettere a bordo treno, per la mattina del 2 agosto 2020 (l’orario di partenza del primo treno era 5:23) ITALO ha dovuto (a) sopprimere ben 8 treni, (b) inviando tempestivamente le relative comunicazioni a 2.800 passeggeri per i treni soppressi cui vanno aggiunte le comunicazioni inviate a 1.256 per soppressione posto [enfasi e sottolineatura in originale]”;
- “il sopravvenuto ed impreveduto mutamento delle prescrizioni della competente autorità prodotto dalla richiamata Ordinanza, unitamente all’elevato numero di passeggeri, non avrebbe potuto materialmente consentire ad ITALO di attivare l’intervento a protezione dei passeggeri stessi nei termini e con le modalità ipotizzate da codesta Autorità nella Delibera, valutando cioè le soluzioni alternative di viaggio eventualmente disponibili”, cosicché, “[a]l riguardo si configura, quanto meno, un’ipotesi di forza maggiore, in presenza della quale la condotta non uniforme alla disciplina di settore non è sanzionabile”;
- “[è] altresì evidente [...] che l’Ordinanza costituisce atto dell’autorità sopravvenuto e non prevedibile. L’imprevedibilità deriva dall’evidente contraddittorietà dell’Ordinanza stessa rispetto a quanto solo pochi giorni prima era stato stabilito dal DPCM 14 luglio 2020”;

- “[l]’art. 16 del Regolamento prevede il diritto del passeggero di scegliere immediatamente tra le diverse ipotesi di rimborso e di itinerari alternativi, ma non impone invece all’impresa ferroviaria l’obbligo di offrire direttamente le modalità concrete per dare attuazione alla riprotezione” ed “è dimostrato dalla documentazione acquisita nella fase della preistruttoria (e non è comunque contestato) che nella fattispecie in esame ITALO abbia pienamente garantito ai passeggeri reclamanti il diritto all’esercizio delle opzioni previste dal richiamato art. 16, fornendo allo scopo l’indicazione sulle modalità di verifica delle diverse soluzioni alternative mediante accesso al servizio Pronto Italo per valutare una successiva data di viaggio. In mancanza di un’esplicita previsione che imponga un diverso obbligo, tale adempimento deve essere ritenuto adeguato e sufficiente, in quanto coerente con il contenuto della norma in esame”;
- “[q]uanto poi alla diversa contestazione inerente alla mancata risposta al secondo reclamante entro il termine di un mese previsto dall’art. 27 del Regolamento (UE) n. 1371 del 2007 (nella fattispecie la risposta è in concreto pervenuta con un ritardo di 8 giorni), valgono le medesime considerazioni innanzi svolte con riguardo all’eccezionale situazione di emergenza, che ha imposto ad ITALO l’onere di gestire un numero estremamente elevato di richieste provenienti dalle migliaia di passeggeri interessati dalla soppressione dei treni e/o dei posti. Al riguardo si deve inoltre aggiungere che l’oggettiva situazione di difficoltà derivante dall’emergenza sanitaria si è riflessa per la scrivente impresa ferroviaria anche sul piano organizzativo e funzionale, atteso che, in attuazione delle misure di sostegno adottate dal Governo, ITALO ha posto i propri dipendenti in cassa integrazione, con conseguente riduzione della sua capacità operativa” e “[a] questo riguardo non si può prescindere inoltre dal considerare che il citato art. 27 del Regolamento consente anche, in ipotesi eccezionali (e, come detto, quella di cui si discute è sicuramente un’ipotesi eccezionale), l’allungamento del termine in questione fino a tre mesi”;

- VISTA** la memoria del secondo reclamante, assunta agli atti dell’Autorità con prot. ART n. 9031/2021, del 7 giugno 2021, inoltrata ad Italo, per eventuali repliche e controdeduzioni, con nota prot. ART n. 9142/2021, dell’8 giugno 2021;
- VISTA** la nota prot. ART n. 9427/2021, del 14 giugno 2021, con la quale la Società è stata convocata in audizione innanzi al precedente Ufficio;
- VISTA** la nota di Italo, assunta agli atti dell’Autorità con prot. ART n. 9817/2021, del 21 giugno 2021, con cui la Società ha formulato le proprie controdeduzioni alla memoria del secondo reclamante, inoltrata allo stesso con nota prot. ART n. 10480/2021, del 2 luglio 2021;
- VISTO** il verbale dell’audizione (assunto agli atti con prot. ART n. 9878/2021, del 22 giugno 2021), tenutasi in data 22 giugno 2021, nel corso della quale la Società si è ulteriormente difesa nel merito, richiamando e precisando le difese già svolte nella propria memoria difensiva e, in particolare, affermando che:

- *“non vi è alcun dubbio che ITALO avesse l’obbligo giuridico di ottemperare a quanto disposto dall’Ordinanza [del 1° agosto 2020] e che, conseguentemente, si sia trovata in una situazione qualificabile come “forza maggiore”. Come noto, infatti, un’eventuale inottemperanza, peraltro nel pieno di una crisi sanitaria, avrebbe determinato in capo ad Italo anche una grave responsabilità sia di natura penale per gravi reati relativi alla salute pubblica sia di natura etica nei confronti dei propri lavoratori e passeggeri. Pertanto, l’ipotesi anche solo teorica di ottemperare con ritardo all’Ordinanza non è mai stata presa in considerazione dalla nostra Azienda”;*
- *“[q]uanto è stato imposto - senza alcun preavviso - dall’Ordinanza di cui sopra, ha costituito con ogni evidenza una forte ed imprevista discontinuità, con gravissimi impatti organizzativi, economici nonché di immagine che Italo ha dovuto suo malgrado subire non avendo tecnicamente alcuna alternativa concreta da implementare. Infatti, non vi era altro modo di adempiere con effetto immediato al “cambio di rotta” imposto dall’Ordinanza se non quello di procedere con la soppressione dei treni e/o dei posti, in quanto oggettivi vincoli di sistema non consentivano materialmente di adempiere in altro modo”;*
- *“[n]el caso in esame, quindi, la società si è semplicemente adeguata a quanto imposto dal Ministro della Salute e, conseguentemente, la soppressione dei treni è imputabile a circostanze esterne all’esercizio ferroviario che l’Impresa Ferroviaria non poteva evitare, malgrado la diligenza richiesta dalla particolarità del caso. Pertanto, ai sensi dell’art. 32, paragrafo 2, dell’allegato I al Regolamento CE 1371/2007, richiamato dall’art. 4 del medesimo Regolamento non è dubbio che nella fattispecie si ricada nell’ipotesi di esonero di responsabilità”;*
- *“non sussistono in radice gli stessi presupposti di legge per irrogare una sanzione amministrativa in senso stretto, in coerenza ai principi ricavabili dalla legge n. 689/1981”, poiché “occorre [...] distinguere fra il diritto alla riprotezione di cui all’art. 16 del Regolamento 1371/2007, vantato dal passeggero, e l’illecito amministrativo tipizzato dall’articolo 14, comma 2, del Decreto legislativo n. 70/2014. La definizione di un procedimento sanzionatorio non può essere diretta solo ad accertare la sussistenza dell’elemento materiale della violazione – ossia l’eventuale mancata riprotezione dei passeggeri – bensì anche tutti gli ulteriori elementi costitutivi della fattispecie, fra cui l’elemento soggettivo, conformemente ai tradizionali principi in materia di sanzioni amministrative”;*
- *“[n]el caso di specie difetta sia l’elemento oggettivo (poiché ITALO, non potendo materialmente riproteggere in data 2 agosto 2020 tutti i passeggeri coinvolti dalle nuove misure emanate con l’Ordinanza, ha tutelato comunque questi ultimi con l’unico mezzo a sua disposizione, cioè il rimborso integrale di tutti i biglietti cancellati per una causa di forza maggiore) che, per ovvie ragioni, l’elemento soggettivo essendo in radice esclusa in toto la possibilità di ravvedere elementi persino di colpa lieve imputabili alla società”;*

VISTA

la relazione istruttoria del precedente Ufficio;

TENUTO CONTO

che non rientrano nell'ambito delle competenze dell'Autorità i profili di danno asseritamente sofferti dai reclamanti in conseguenza dei fatti segnalati, rispetto ai quali resta impregiudicata la facoltà di adire i competenti organi giurisdizionali;

CONSIDERATO

quanto rappresentato nella relazione istruttoria con riferimento alla contestata violazione, ed in particolare che:

1. l'articolo 16 (*"Rimborso e itinerari alternativi"*) del Regolamento (CE) n. 1371/2007 prescrive che, *"[q]ualora sia ragionevolmente prevedibile che il ritardo all'arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sarà superiore a 60 minuti, il passeggero può scegliere immediatamente tra: a) ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza non appena possibile. Il rimborso avviene a condizioni identiche a quelle previste per il risarcimento di cui all'articolo 17", oppure proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo "non appena possibile" o "a una data successiva a discrezione del passeggero"*;
2. la corrispondente norma sanzionatoria, contenuta nell'articolo 14 (*"Sanzioni per ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni"*), comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014, dispone che *"[p]er ogni singolo evento con riferimento al quale l'impresa abbia omesso di adempiere agli obblighi di cui agli articoli 15, 16 e 17 del regolamento, previsti in caso di ritardi, coincidenze perse o soppressioni, l'impresa ferroviaria è soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 10.000 euro"*;
3. conformemente a quanto indicato al punto 4.3 degli orientamenti interpretativi ordinari, le disposizioni di cui all'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 possono trovare applicazione anche in caso di soppressione;
4. dalla documentazione in atti risulta la violazione dell'articolo 16 del menzionato Regolamento (CE) n. 1371/2007, in relazione a n. 2 eventi, in quanto, a seguito della soppressione dei treni nn. 9950/52 e 8126, programmati per la data del 2 agosto 2020, Italo, dopo aver cancellato il biglietto dei reclamanti, non ha loro consentito di scegliere immediatamente, tra: a) ottenere il rimborso integrale del biglietto; oppure b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione dei passeggeri medesimi;
5. risulta, infatti, che, a fronte della cancellazione dei biglietti di cui sopra, Italo ha unilateralmente rimborsato i passeggeri, senza nemmeno menzionare la possibilità di ottenere la riprotezione *"non appena possibile"* o, quantomeno, *"a una data successiva a discrezione del passeggero"*;
6. al riguardo, non colpisce nel segno l'osservazione che *"[l]'art. 16 del Regolamento prevede il diritto del passeggero di scegliere immediatamente tra*

le diverse ipotesi di rimborso e di itinerari alternativi, ma non impone invece all'impresa ferroviaria l'obbligo di offrire direttamente le modalità concrete per dare attuazione alla riprotezione", poiché la scelta di cui all'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 dovrebbe essere prospettata immediatamente dall'impresa ferroviaria al passeggero, contestualmente alla comunicazione relativa alla cancellazione del biglietto, senza che sia necessario che l'utente si attivi in maniera indipendente; la disposizione richiederebbe, pertanto, che, in caso di cancellazioni o ritardi, l'impresa ferroviaria si attivi con celerità, informando l'utente e mettendolo in condizione di esercitare il proprio diritto di effettuare la scelta. Solo così, del resto, è possibile rispettare lo spirito della normativa e raggiungere pienamente l'effetto utile perseguito dal legislatore eurounitario, ossia garantire l'effettiva assistenza a favore del passeggero, contraente debole, che si trovi in una condizione di disagio e difficoltà determinati da un disservizio dell'impresa ferroviaria, contraente forte; d'altronde, non può ignorarsi che il passeggero potrebbe pure non conoscere approfonditamente i diritti che il Regolamento (CE) n. 1371/2007 gli attribuisce e, in assenza di una condotta attiva dell'impresa ferroviaria, rischierebbe di vedere lesi i suoi diritti; di tale rischio è consapevole lo stesso legislatore eurounitario, che, difatti, ha previsto all'articolo 29 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 che i passeggeri abbiano il diritto di ricevere informazioni in merito ai loro diritti e obblighi;

7. *la prospettata interpretazione rispecchia anche quanto affermato nel considerando (3) del Regolamento (CE) n. 1371/2007, secondo cui "poiché il passeggero ferroviario è la parte debole del contratto di trasporto, è necessario che i suoi diritti siano tutelati", e nel considerando (13), ai sensi del quale "[i]l rafforzamento dei diritti di indennizzo e di assistenza in caso di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del servizio dovrebbe tradursi in un più forte stimolo per il mercato del trasporto ferroviario di passeggeri, a vantaggio dei viaggiatori";*
8. *la detta conclusione, peraltro, è pure confermata da quanto illustrato al punto 4.2.3 degli orientamenti interpretativi ordinari, dove, confrontando le varie versioni linguistiche, si nota come la Commissione faccia riferimento alla facoltà di scelta che il vettore ferroviario deve offrire al passeggero (v. a mero titolo di esempio, le versioni in francese, inglese, portoghese, e spagnolo); così, pure negli orientamenti interpretativi COVID, la Commissione rammenta che "[q]ualora sia ragionevolmente prevedibile che il ritardo nell'arrivo alla destinazione finale sarà superiore a 60 minuti, il passeggero può scegliere tra ottenere il rimborso del prezzo del biglietto o proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo. [...] In primo luogo, i passeggeri dovrebbero essere informati in merito ai ritardi e/o alle incertezze quando viene offerta loro la scelta tra le due possibilità suddette" (cfr. orientamenti interpretativi COVID, punto 4.2);*
9. *ma pure volendo adottare l'interpretazione di Italo, secondo cui la norma "non impo[rrebbe] [...] l'obbligo di offrire direttamente le modalità concrete per dare*

attuazione alla riprotezione”, risulta comunque dirimente la circostanza che, nella comunicazione di cancellazione dei biglietti, la Società non solo non abbia offerto la scelta, di cui all’articolo 16 del menzionato Regolamento (CE) n. 1371/2007, ma non abbia nemmeno informato l’utente della possibilità di ottenere la riprotezione alternativa al rimborso integrale (cfr. le comunicazioni ricevute dai reclamanti, prott. ART n. 2314/2021, del 19 febbraio 2021, e n. 4346/2021, del 9 aprile 2021);

10. neppure è possibile escludere la responsabilità di Italo sulla base dell’invocata esimente della forza maggiore. Quest’ultima, infatti, secondo la tradizionale impostazione, è costituita da quella *vis cui resisti non potest*, in conseguenza della quale l’agente *non agit sed agitur*, così da escludere totalmente la *suitas* della condotta attribuitagli; affinché la stessa possa sussistere è, quindi, necessario che la forza maggiore sia causa esclusiva dell’evento, richiedendosi l’assoluta ed incolpevole impossibilità dell’agente di uniformarsi al comando. In particolare, la forza maggiore postula l’individuazione di un fatto imponderabile, imprevisto, ed imprevedibile, che esula del tutto dalla condotta dell’agente, sì da rendere ineluttabile il verificarsi dell’evento, che non si può ricollegare in alcun modo ad un’azione od omissione cosciente e volontaria dell’agente;
11. nel caso di specie, i presupposti per il riconoscimento della menzionata esimente non sussistono, perché la situazione prospettata da Italo costituisce un mero caso di difficoltà e non di impossibilità assoluta e, in ogni caso, gli eventi menzionati da Italo non rappresentano la causa esclusiva dell’evento;
12. infatti, pur ritenendo che l’adozione dell’ordinanza del 1° agosto 2020 costituisca un fatto del tutto imponderabile e imprevedibile – conclusione non del tutto pacifica, considerando che le disposizioni del DPCM del 14 luglio 2020 erano venute a scadenza il 31 luglio 2020 (cfr. l’articolo 1, commi 1 e 2), in un contesto in cui lo stato di emergenza era appena stato prorogato fino al 15 ottobre 2020 (v. la delibera del Consiglio dei ministri, adottata nel corso della riunione del 29 luglio 2020) e in cui le autorità sanitarie continuavano a richiamare l’importanza del distanziamento sociale al fine di contrastare il diffondersi del virus (cfr. Monitoraggio settimanale Covid-19, report dal 13 al 19 luglio, e Monitoraggio settimanale Covid-19, report 20-26 luglio) –, la circostanza che “[l]’elevato numero di passeggeri, non avrebbe potuto materialmente consentire ad ITALO di attivare l’intervento a protezione dei passeggeri stessi [...], valutando cioè le soluzioni alternative di viaggio eventualmente disponibili” non configura comunque un’ipotesi di forza maggiore, in quanto negli illeciti omissivi integra tale esimente solo l’assoluta impossibilità, e non la semplice difficoltà, di porre in essere il comportamento omesso, talché è necessaria la compiuta prova che l’agente abbia fatto tutto quanto era in suo potere per uniformarsi alla norma, ancorché, per cause totalmente indipendenti dalla sua volontà, non vi sia stata la possibilità di impedire l’evento o la condotta antigiuridica;

13. nel caso concreto, difetta la prova che Italo abbia fatto tutto quanto in suo potere per uniformarsi a quanto disposto dall'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007; in tal senso, è sufficiente rilevare come, nelle comunicazioni di cancellazione dei biglietti, la Società non abbia fatto riferimento alla possibilità di riprogrammare il viaggio anche in una data diversa (v. *supra*);
14. infatti, pur essendo vero che le difficoltà e le incertezze conseguenti alla pandemia avrebbero potuto condurre a ritardi nella continuazione "*non appena possibile*", tuttavia, come affermato dalla Commissione, negli orientamenti interpretativi COVID, "*i passeggeri dovrebbero essere informati in merito ai ritardi e/o alle incertezze quando [a seguito di ritardi o cancellazioni] viene offerta loro la scelta tra le due possibilità suddette*" e "*qualora un passeggero scelga comunque di proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo non appena possibile, si dovrebbe ritenere che il vettore abbia assolto il suo obbligo nei confronti del passeggero nel caso in cui gli abbia comunicato di propria iniziativa, non appena possibile e in tempo utile, quale fosse il treno disponibile per proseguire il viaggio o per seguire un itinerario alternativo*" (cfr. orientamenti interpretativi COVID, punto 4.2); Italo, invece, non solo non ha comunicato di propria iniziativa soluzioni alternative, ma non ha neppure informato i passeggeri della possibilità di ottenere la riprotezione;
15. più in generale, che si verta in una ipotesi di mera difficoltà e non di impossibilità è anche dimostrato da due ulteriori circostanze: innanzitutto il fatto che, nel caso dei passeggeri cui era stato cancellato il biglietto, senza che fosse annullato il treno, Italo ha proceduto – a differenza di quanto fatto nel caso in cui, invece, fosse stato soppresso il treno – a riprogrammare il viaggio per un'altra data, (cfr. il verbale dell'audizione), ma anche la considerazione che, come affermato dalla Società nel corso dell'audizione, "*già a partire dal pomeriggio del 2 agosto stesso, Italo ha cominciato ad attivarsi per riproteggere i passeggeri*" (cfr. il verbale dell'audizione);
16. quest'ultima ammissione, peraltro, viene in rilievo nelle fattispecie specifiche al vaglio dell'Autorità, poiché i fatti per cui si procede sono relativi a due treni (il n. 9950/52 ed il n. 8126) programmati per il pomeriggio del 2 agosto 2020; essa vale, pertanto, a confortare la conclusione che, pure in presenza delle asserite difficoltà, non sarebbe stato impossibile in maniera assoluta per Italo di ottemperare alle disposizioni di cui all'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007;
17. in ogni caso, gli eventi invocati da Italo a titolo di forza maggiore non sono idonei ad escludere la responsabilità della Società, in quanto gli stessi non rappresentano la causa esclusiva della violazione, cui, l'impresa ha, invece, contribuito col proprio agire;
18. *ad abundantiam*, si può, infine, rammentare che, ad ogni buon conto, in base a quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1371/2007, la forza maggiore non vale ad esonerare l'impresa dal rispetto degli obblighi imposti dal Regolamento medesimo in caso di ritardi e soppressioni; infatti, l'articolo 15 del menzionato Regolamento prevede che la responsabilità delle imprese ferroviarie con

riferimento ai ritardi, le perdite di coincidenza, e le soppressioni sia disciplinata dall'articolo 32 delle regole uniformi CIV, (ossia, l'allegato I al Regolamento (CE) n. 1371/2007), ma precisa che sono tuttavia fatti salvi gli articoli da 16 a 18 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, che non prevedono alcuna causa di esonero della responsabilità legata a casi di forza maggiore. Anzi, il fatto che la forza maggiore non valga, in quest'ambito, ad escludere la responsabilità dell'impresa ferroviaria è frutto di una espressa scelta del legislatore unionale, atteso che, come emerge dai lavori preparatori, il Consiglio dell'Unione europea espressamente rigettò un emendamento adottato dal Parlamento europeo in seconda lettura e diretto a precisare che l'articolo 32, paragrafo 2, di dette regole uniformi avrebbe trovato applicazione anche alle disposizioni contenute negli articoli 16 e 17 del Regolamento (CE) n. 1371/2007;

19. l'articolo 27 (*"Reclami"*), paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007 prescrive che, *"[i] passeggeri possono presentare un reclamo a una qualsiasi impresa ferroviaria coinvolta. Entro un mese il destinatario del reclamo fornisce una risposta motivata o, in casi giustificati, informa il passeggero della data, nell'ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta"*;
20. la corrispondente norma sanzionatoria, contenuta nell'articolo 18 (*"Sanzioni in materia di trattamento dei reclami dei viaggiatori"*), comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014, il quale dispone, tra l'altro, che: *"[p]er ogni singolo caso accertato di inosservanza degli obblighi previsti dall'articolo 27, paragrafo 2, del regolamento, le imprese ferroviarie sono soggette al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1.000 euro"*;
21. dalla documentazione in atti, risulta la violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, con riferimento al reclamo presentato dal secondo reclamante in data 8 ottobre 2020, poiché la risposta è giunta in data 16 novembre 2020, ossia oltre un mese dopo la data di invio (cfr. prot. ART n. 18068/2020, del 16 novembre 2020);
22. Italo non contesta i fatti, ma invoca, nuovamente, la scriminante della forza maggiore; tuttavia, anche in questo caso vale quanto *supra* affermato, relativamente alla non sussistenza dell'esimente della forza maggiore, ossia, *breviter*, che la situazione prospettata da Italo costituisce esclusivamente un caso di difficoltà e che, in ogni caso, l'evento non sia stato causato esclusivamente da eventi totalmente all'esterno del controllo della Società;
23. parimenti non assumono pregio, a fini difensivi, le eventuali riduzioni della capacità operativa della Società, attenendo ad aspetti di gestione e organizzazione di Italo, frutto di scelte della Società medesima;
24. infine, anche nei casi in cui il citato articolo 27 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 consente l'allungamento del termine per la risposta fino a tre mesi, si prevede, nondimeno, che *"[e]ntro un mese il destinatario del reclamo [...], in casi giustificati, informa il passeggero della data, nell'ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta"*; nel caso di specie, non risulta provato che, prima della scadenza,

Italo abbia informato il reclamante della data entro cui lo stesso si sarebbe potuto aspettare una risposta, non essendo a tal fine sufficiente la generica indicazione, in sede di presentazione del reclamo, di un possibile ritardo nella risposta;

RITENUTO

pertanto, di accertare, nei confronti di Italo, le seguenti violazioni:

- i. dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativamente ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 14423/2020, per non aver consentito al passeggero, a seguito della cancellazione del biglietto conseguente alla soppressione del treno n. 9950/52, programmato per la data del 2 agosto 2020, di scegliere immediatamente, tra: a) ottenere il rimborso integrale del biglietto; oppure b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero medesimo;
- ii. dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativamente ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, per non aver consentito al passeggero, a seguito della cancellazione del biglietto conseguente alla soppressione del treno n. 8126, programmato per la data del 2 agosto 2020, di scegliere immediatamente, tra: a) ottenere il rimborso integrale del biglietto; oppure b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero medesimo;
- iii. dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativamente alla mancata risposta in termini al reclamo lamentata nel menzionato prot. ART n. 18068/2020;

RITENUTO

pertanto, di procedere ad irrogare, nei confronti di Italo:

- i. per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 14423/2020, la sanzione prevista dall'articolo nell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014, per un importo compreso tra 2.000,00 (duemila/00) euro e 10.000,00 (diecimila/00) euro;
- ii. per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, la sanzione prevista dall'articolo nell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014, per un importo compreso tra 2.000,00 (duemila/00) euro e 10.000,00 (diecimila/00) euro;
- iii. per la violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, la sanzione prevista dall'articolo nell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo

n. 70/2014, per un importo compreso tra 200,00 (duecento/00) euro e 1.000,00 (mille/00) euro;

TENUTO CONTO

che, ai sensi dell'articolo 8-*bis* della legge n. 689/1981, si ha reiterazione anche nel caso in cui siano accertate con un unico provvedimento più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio;

CONSIDERATO

altresì quanto rappresentato nella relazione istruttoria in ordine alla quantificazione delle sanzioni e in particolare che:

1. la determinazione delle sanzioni da irrogare a Italo per le violazioni accertate deve essere effettuata, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo n. 70/2014, *“nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità ed in funzione: a) della gravità della violazione; b) della reiterazione della violazione; c) dalle azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; d) del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati”*, nonché delle menzionate linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità, adottate con delibera n. 49/2017, del 6 aprile 2017;
2. per quanto attiene alla determinazione dell'importo base, con riferimento alla violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 14423/2020, rileva innanzitutto la circostanza che la condotta di cui si tratta sia stata idonea a danneggiare la totalità dei passeggeri che avevano prenotato un biglietto sul treno cancellato; rileva, altresì, sul piano dell'elemento soggettivo, la volontarietà della condotta, poiché l'agire di Italo è stato frutto di una consapevole scelta della Società, con la conseguenza, peraltro, che la violazione abbia avuto una vastissima estensione territoriale ed abbia, come riferito dalla Società medesima, riguardato 8 treni, coinvolgendo 2800 passeggeri (cfr. prot. ART n. 8999/2021, come precisato nel corso dell'audizione); sotto il profilo della rilevanza degli effetti pregiudizievoli per il reclamante, non può sottacersi che, nel caso di specie, la violazione ha riguardato un passeggero che aveva acquistato un biglietto con andata e ritorno in giornata e la cancellazione, comunicata dopo che il viaggio di andata era già stato svolto, ha riguardato il solo biglietto di ritorno, così determinando la necessità per l'utente di provvedere in autonomia al ritorno (cfr. prot. ART n. 14423/2020); nondimeno, per correttamente apprezzare la gravità della condotta nella sua interezza, è, infine, opportuno considerare la situazione di difficoltà nell'ottemperare al dettato normativo nonché la circostanza che Italo, all'atto della cancellazione dei rispettivi biglietti, ha spontaneamente rimborsato i passeggeri, pur senza fornire la scelta di cui all'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007;
3. non sussiste la reiterazione;
4. non risultano azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;

5. per le considerazioni su esposte e sulla base delle linee guida, risulta congruo:
 - i. determinare l'importo base della sanzione nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00);
 - ii. non applicare, sul predetto importo base, alcuna maggiorazione o riduzione;
 - iii. irrogare, conseguentemente, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00);
6. per quanto attiene alla determinazione dell'importo base, con riferimento alla violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, rileva innanzitutto la circostanza che la condotta di cui si tratta sia stata idonea a danneggiare la totalità dei passeggeri che avevano prenotato un biglietto sul treno cancellato; rileva, altresì, sul piano dell'elemento soggettivo, la volontarietà della condotta, poiché l'agire di Italo è stato frutto di una consapevole scelta della Società, con la conseguenza, peraltro, che la violazione abbia avuto una vastissima estensione territoriale ed abbia, come riferito dalla Società medesima, riguardato 8 treni, coinvolgendo 2800 passeggeri (cfr. prot. ART n. 8999/2021, come precisato nel corso dell'audizione); sotto il profilo della rilevanza degli effetti pregiudizievoli per il reclamante, rileva che lo stesso abbia dovuto reperire in autonomia un'alternativa di viaggio (cfr. prot. ART n. 18068/2020); nondimeno, per correttamente apprezzare la gravità della condotta nella sua interezza, è, infine, opportuno considerare la situazione di difficoltà nell'ottemperare al dettato normativo nonché la circostanza che Italo, all'atto della cancellazione dei rispettivi biglietti, ha spontaneamente rimborsato i passeggeri, pur senza fornire la scelta di cui all'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007;
7. sussiste la reiterazione, in presenza della violazione della stessa indole sopra accertata;
8. non risultano azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;
9. per le considerazioni su esposte e sulla base delle linee guida, risulta congruo:
 - i. determinare l'importo base della sanzione nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00);
 - ii. applicare, sul predetto importo base, la maggiorazione di euro 2.000,00 (duemila/00) per la reiterazione della violazione;
 - iii. non applicare, sul predetto importo base, alcuna riduzione;
 - iv. irrogare, conseguentemente, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 7.000,00 (settemila/00);
10. per quanto attiene alla determinazione dell'importo base, con riferimento alla violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, rilevano sia le difficoltà organizzative della Società sia la circostanza che il ritardo nella risposta sia stato limitato;
11. non sussiste la reiterazione;
12. non risultano azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;

13. per le considerazioni su esposte e sulla base delle linee guida, risulta congruo:
 - i. determinare l'importo base della sanzione nella misura di euro 200,00 (duecento/00);
 - ii. non applicare, sul predetto importo base, alcuna maggiorazione né riduzione;
 - iii. irrogare, conseguentemente, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 200,00 (duecento/00);

RITENUTO

pertanto di procedere, nei confronti di Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., all'irrogazione:

- i. per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 14423/2020, della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00);
- ii. per la violazione dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 7.000,00 (settemila/00);
- iii. per la violazione dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativa ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 200,00 (duecento/00);

tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

1. sono accertate, nei termini di cui in motivazione, che si intendono qui integralmente richiamati, le seguenti violazioni, da parte di Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.:
 - a. dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativamente ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 14423/2020, per non aver consentito al passeggero, a seguito della cancellazione del biglietto conseguente alla soppressione del treno n. 9950/52, programmato per la data del 2 agosto 2020, di scegliere immediatamente, tra: i. ottenere il rimborso integrale del biglietto; oppure ii. proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure iii. proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero medesimo;
 - b. dell'articolo 16 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativamente ai fatti di cui al menzionato prot. ART n. 18068/2020, per non aver consentito al passeggero, a seguito della cancellazione del biglietto conseguente alla soppressione del treno n. 8126, programmato per la data del 2 agosto 2020, di scegliere immediatamente, tra: i. ottenere il rimborso integrale del biglietto; oppure ii. proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure iii. proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero medesimo;
 - c. dell'articolo 27, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativamente alla mancata risposta in termini al reclamo lamentata nel menzionato prot. ART n. 18068/2020;

2. nei confronti di Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., sono irrogate le seguenti sanzioni:
 - i. per la violazione di cui al punto 1, lettera a, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00), ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014;
 - ii. per la violazione di cui al punto 1, lettera b, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 7.000,00 (settemila/00), ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014;
 - iii. per la violazione di cui al punto 1, lettera c, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 200,00 (duecento/00), ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 70/2014;
3. le sanzioni di cui al punto 2 debbono essere pagate entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, tramite versamento da effettuarsi
 - i. 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: "sanzioni amministrative delibera n. 102/2021";
 - ii. alternativamente, tramite l'utilizzo del servizio PagoPA, disponibile nella sezione "Servizi on-line PagoPA" (al link <https://autorita-trasporti.servizi-pa-online.it/>), indicando, nel campo 'causale': "sanzioni amministrative";
4. decorso il termine di cui al punto 3, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale; in caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo;
5. il presente provvedimento è notificato a Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., comunicato ai reclamanti e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Avverso il presente provvedimento può essere esperito, entro i termini di legge, ricorso giurisdizionale innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Torino, 15 luglio 2021

Il Presidente

Nicola Zaccheo

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