

Relazione ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne (anno 2023)

1. Funzioni e competenze dell'Autorità in qualità di organismo nazionale responsabile della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), istituita dall'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è stata individuata quale Organismo nazionale responsabile (National Enforcement Body – NEB) dell'applicazione del regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne¹ (di seguito: Regolamento), dal decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129².

Nel dettare la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento, il predetto d.lgs. 129/2015 ha attribuito all'Autorità il compito di: i) effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne; 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 di tali competenze l'Autorità può, in particolare, acquisire, dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali, o da qualsiasi altro soggetto interessato, informazioni e documentazione e può effettuare verifiche e ispezioni presso i medesimi vettori ed enti di gestione.

Si precisa che l'Autorità, in qualità di NEB, ha il compito di verificare che i diritti dei passeggeri siano stati rispettati ed eventualmente irrogare sanzioni all'impresa, mentre soltanto con l'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118 ("Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021") è stato alla stessa attribuito il potere di disciplinare "con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica".

A detta disposizione l'Autorità ha dato attuazione con l'adozione della delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023, recante la "Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118", avente ad oggetto le procedure ADR (*alternative dispute resolution*) nei settori di competenza dell'Autorità, compreso il trasporto via mare³.

La presente relazione intende illustrare, come prescritto dall'articolo 26 ("Relazione sull'esecuzione del presente regolamento") del Regolamento, l'attività svolta dall'Autorità quale Organismo responsabile

¹ Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004.

² Disciplina sanzionatoria per le violazioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.

³ La Disciplina in parola prevede, tra l'altro, all'articolo 12, comma 3, che: "Ai soli fini dell'esercizio dei poteri sanzionatori da parte dell'Organismo nazionale responsabile, è fatta salva, per l'utente, la possibilità di presentare reclami ai sensi degli articoli 16, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 261/2004, 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1107/2006, 30, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007, 33, paragrafo 2, del regolamento (UE) 782/2021, 25, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010, 28, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 181/2011".

dell'applicazione nei due anni precedenti la pubblicazione della relazione stessa, specificando in particolare le azioni adottate per applicare le disposizioni del Regolamento, nonché fornire dati statistici relativi ai reclami ricevuti e alle sanzioni irrogate nel periodo 1° gennaio 2021 – 31 dicembre 2022⁴.

I servizi di trasporto passeggeri via mare e per vie navigabili interne oggetto della presente Relazione sono i seguenti:

- servizi il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, o il cui solo porto di sbarco è situato nel territorio dell'Unione, a condizione che il servizio sia effettuato da un vettore dell'Unione;
- crociere il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, con alcune eccezioni puntualmente individuate nel Regolamento.

Il Regolamento non si applica ai passeggeri che viaggiano su navi autorizzate a trasportare fino a dodici passeggeri, su navi del cui funzionamento è responsabile un equipaggio composto da non più di tre persone, se la distanza complessiva del servizio è inferiore a 500 metri, solo andata, su navi per escursioni e visite turistiche e su navi prive di propulsione meccanica.

Si fa infine presente che, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. 129/2015, ognqualvolta lo ritenga necessario, l'Autorità può avanzare al Parlamento e al Governo proposte di modifica delle disposizioni con le quali è stata designata Organismo nazionale responsabile, anche con riferimento alla misura delle sanzioni da irrogare⁵.

2. Mercato dei servizi di trasporto via mare

Per delineare alcune delle caratteristiche del settore del trasporto via mare in Italia, giova in primo luogo, rappresentare che i porti italiani fanno capo a 16 Autorità di Sistema Portuale (di seguito: AdSP), enti pubblici non economici con personalità giuridica aventi, tra gli scopi istituzionali, la gestione e l'organizzazione di beni e servizi nel rispettivo ambito portuale⁶.

Il numero complessivo dei passeggeri, imbarcati e sbarcati, nei porti facenti capo alle AdSP del territorio italiano, risulta essere pari a circa 43 milioni di passeggeri per l'anno 2021 e a 61 milioni di passeggeri per

⁴ A differenza delle precedenti relazioni biennali, si è ritenuto di analizzare esclusivamente tale periodo, tenuto conto dell'esigenza di consentire una più agevole comparazione dei dati resi, nelle rispettive relazioni biennali, dai NEB dei diversi Stati membri, emersa nel corso dell'incontro degli stessi con la Commissione del 24 novembre 2022.

⁵ Come riportato nella precedente relazione, il 5 dicembre 2018 l'Autorità ha rivolto al Governo ed al Parlamento l'Atto di segnalazione sulla *"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"*, contenente la proposta di alcune modifiche ai vigenti decreti legislativi n. 70/2014, n. 129/2015 e n. 169/2014, che danno attuazione nell'ordinamento italiano alla disciplina dei regolamenti comunitari in materia rispettivamente di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, marittimo e con autobus (disponibile anche in lingua inglese al link <https://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione/arts-recommendation-on-the-protection-of-passenger-rights-in-rail-sea-inland-waterway-and-coach-bus-transport-rules-on-penalties/?lang=en>).

⁶ Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, ha apportato importanti modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che regola il settore portuale italiano, miranti a incrementare l'efficacia della governance portuale. Nello specifico, il legislatore ha introdotto 15 nuovi soggetti denominati Autorità di sistema portuale che subentrano per competenze e funzioni alle precedenti 24 Autorità portuali. Con il decreto-legge 119/2018 è stata aggiunta l'Autorità di sistema portuale dello Stretto di Messina, portando il numero delle AdSP a 16. Il relativo elenco è disponibile al link: https://bdt.autorita-trasporti.it/rapporto/porti_le-autorita-di-sistema-portuale/.

l'anno 2022 (registrando un aumento del 42%). In particolare, nella tabella riportata di seguito, il numero di passeggeri è fornito per ciascuna AdSP per gli anni di riferimento, ed è ulteriormente disaggregato per tipologia di servizio:

- trasporti locali (servizi con percorrenze inferiori alle 20 miglia nautiche);
- traghetti (servizi con percorrenze uguali o superiore alle 20 miglia nautiche);
- crociere.

Autorità di Sistema Portuale:	Porti	Numero di Passeggeri							
		2021 (aggiornati al 29.03.2023)				2022 (aggiornati al 29.03.2023)			
		Locali	Traghetti	Crociere	Totale 2021	Locali	Traghetti	Crociere	Totale 2022
Mar Ligure Occidentale:	Genova - Savona/Vado	-	1.897.192	591.391	2.488.583	0	2.661.442	1.571.567	4.233.009
Mar Ligure Orientale:	La Spezia - Marina di Carrara	-	-	107.820	107.820	265.430	0	555.746	821.176
Mar Tirreno Settentrionale:	Livorno - Piombino - Portoferraio/RioMarina/Cavo	5.413.659	2.384.132	59.138	7.856.929	6.033.954	2.969.537	467.863	9.471.354
Mar Tirreno Centro Settentrionale:	Civitavecchia - Fiumicino - Gaeta	-	1.228.321	519.260	1.747.581	0	1.472.493	2.174.515	3.647.008
Mar Tirreno Centrale:	Napoli - Salerno - Castellammare di Stabia	4.026.799	689.928	263.435	4.980.162	6.779.001	888.527	1.207.280	8.874.808
Mare Tirreno Meridionale e Ionio:	Gioia Tauro - Crotone - Corigliano - Vibo Valentia	-	-	-	0	4.327	0	21.158	25.485
Stretto di Messina:	Messina - Reggio Calabria - Milazzo - Villa San Giovanni	16.271.779	56.462	156.322	16.484.563	20.013.939	65.972	387.632	20.467.543
Mar Ionio:	Taranto	-	-	80.309	80.309	0	0	108.810	108.810
Mar Adriatico Meridionale:	Bari - Brindisi - Barletta - Manfredonia - Monopoli - Termoli	-	1.108.872	219.874	1.328.746	207.663	1.473.676	496.101	2.177.440
Mare Adriatico Centrale:	Ancona - Pescara - Pesaro - Ortona	-	691.671	37.396	729.067	0	883.973	74.332	958.305
Mare Adriatico Centro:	Ravenna		387	1.559	1.946	0	377	193.120	193.497
Mare Adriatico Settentrionale:	Venezia - Chioggia	16.503	56.351	29.759	102.613	52.826	76.736	258.294	387.856
Mare Adriatico Orientale:	Trieste - Monfalcone		7.673	231.324	238.997	0	11.456	532.935	544.391
Mare di Sicilia Occidentale:	Palermo - Trapani - Termini Imerese - Porto Empedocle	1.015.373	1.233.757	107.084	2.356.214	1.154.842	1.512.117	563.979	3.230.938
Mare di Sicilia Orientale:	Catania - Augusta		8.118	12.273	20.391	0	5.553	183.345	188.898
Mare di Sardegna:	Cagliari - Olbia - Porto Torres Golfo Aranci - Oristano - Portoscuso/Portovermese - Santa Teresa di Gallura - Arbatax	684.505	4.083.307	63.111	4.830.923	825.864	4.979.040	220.595	6.025.499
Totale complessivo:	-	27.428.618	13.446.171	2.480.055	43.354.844	35.337.846	17.000.899	9.017.272	61.356.017

Fonte: ASSOPORTI - Autorità di Sistema Portuale - Movimenti portuali (2021 - dati aggiornati al 29 marzo 2023; 2022 – dati aggiornati al 29 marzo 2023).

Nel 2021 i trasporti locali hanno servito circa 27,4 milioni di passeggeri, mentre nel 2022 sono passati a circa 35,3 milioni di passeggeri, facendo registrare un aumento del 29%. Analogamente, il servizio relativo ai traghetti vede un aumento del numero di passeggeri del 26%, passando da circa 13,4 milioni di passeggeri nel 2021 a 17 milioni di passeggeri nel 2022. Inoltre, con riguardo al traffico crocieristico, il numero di passeggeri registra un notevole aumento (+264%) passando da circa 2,5 milioni di passeggeri nel 2021 a circa 9 milioni di passeggeri nel 2022.

Per quanto concerne invece le principali società operanti nel settore, le stesse sono state individuate estraendo le società di cui a selezionati codici ATECO⁷ dalla banca dati AIDA⁸, per i quali sono disponibili i bilanci di esercizio per gli anni 2021 e 2022⁹:

⁷ Si è considerato il 50.1 relativo a “TRASPORTO MARITTIMO E COSTIERO DI PASSEGGERI”. Inoltre, sono state aggiunte alcune società non rilevabili dalla selezione ma che erogano servizi di trasporto marittimo (CIN e Moby in concordato preventivo) o incluse nella generica categoria di codice ATECO 50 (Grimaldi). Per CIN e Moby il bilancio di esercizi considerato (e ultimo disponibile) è riferito all'anno 2019.

⁸ Analisi Informatizzata delle Aziende italiane.

⁹ Prime 5 società con il più alto valore, in euro, della voce di bilancio di esercizio, conto economico, “Totale valore della produzione”. Si segnala, per completezza, che per quanto riguarda, invece, le prime 5 società che svolgono servizi di

N.	Ragione sociale
1	GRIMALDI EUROMED S.P.A.
2	COSTA CROCIERE S.P.A.
3	GRANDI NAVI VELOCI S.P.A.
4	COMPAGNIA ITALIANA DI NAVIGAZIONE S.P.A.
5	MOBY S.P.A.

Fonte: estrazione dati da AIDA, effettuata l'11 maggio 2023.

3. La procedura per presentare reclamo all'Autorità

Come accennato al paragrafo precedente, all'Autorità è stato, tra l'altro, affidato il compito di istruire e valutare i reclami presentati dai passeggeri, ai fini dell'accertamento delle infrazioni degli obblighi previsti dal Regolamento.

Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 3, secondo periodo, del Regolamento, la normativa nazionale ha stabilito che, in caso di presunta violazione della normativa europea, prima di rivolgersi all'Autorità, il passeggero è tenuto a presentare reclamo, in prima istanza, al vettore o all'operatore del terminale¹⁰; il Regolamento prevede che tale reclamo di prima istanza sia presentato entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio.

Soltanto in caso di risposta non soddisfacente o, in caso di mancata risposta, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione del reclamo al vettore, il passeggero può rivolgersi all'Autorità in seconda istanza - anche mediante associazioni rappresentative, ove a ciò delegate - per segnalare le violazioni degli obblighi di cui al Regolamento. 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 trasporti¹¹ che, con cadenza mensile, provvedono a trasmetterli all'Autorità.

Nel dettaglio, per quanto riguarda il trasporto via mare e per vie navigabili interne, in base alle vigenti disposizioni, il reclamo di seconda istanza deve essere inoltrato all'Autorità con una delle seguenti modalità:

- utilizzando l'apposito sistema telematico di acquisizione dei reclami (SiTe, con accesso dalla pagina web: <https://www.autorita-trasporti.it/site/> che non richiede ulteriori invii. Il sistema accessibile dal link https://secure.autorita-trasporti.it/ART_Login/LoginB.aspx consente, tramite una procedura

navigazione interna e fluviale (codice 50.3 relativo a "TRASPORTO DI PASSEGGERI PER VIE D'ACQUA INTERNE"), le stesse sono tutte operanti nella Laguna di Venezia.

¹⁰ A tal proposito, i vettori e gli operatori dei terminali istituiscono o dispongono di un meccanismo accessibile per il trattamento dei reclami in ordine ai diritti e agli obblighi contemplati nel Regolamento. Entro un mese dal ricevimento del reclamo, il vettore o l'operatore del terminale deve notificare al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame. Il tempo per una risposta definitiva non può superare i due mesi dal ricevimento del reclamo (articolo 24 del Regolamento). Si segnalano, altresì, le "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi 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", approvate dall'Autorità con delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019 (<https://www.autorita-trasporti.it/delibera/delibera-n-83-2019/>).

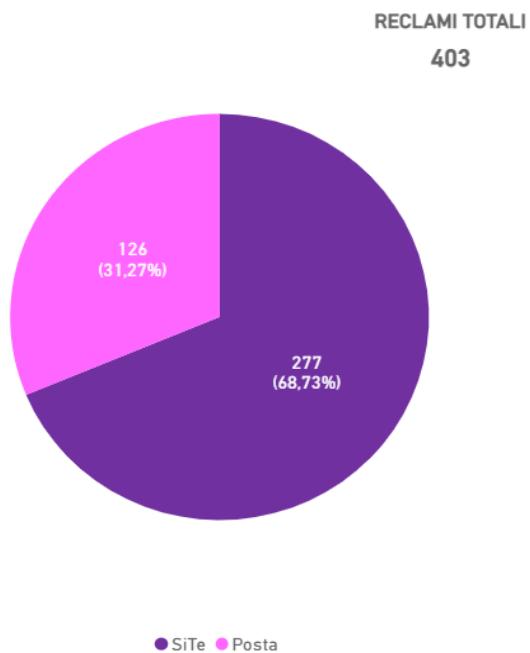
¹¹ Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del 5 giugno 2017, recante "Individuazione delle strutture regionali deputate a ricevere i reclami a seguito di presunte infrazioni accertate in relazione ai servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne di competenza regionale e locale".

- guidata, di presentare reclami direttamente *on line*, previa registrazione e rilascio delle relative credenziali¹². Qualora l'utente completi 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;
- compilando il modulo disponibile, alla pagina web: <https://www.autorita-trasporti.it/modulistica/>, anche in lingua inglese al link: <https://www.autorita-trasporti.it/forms/?lang=en>, che deve essere poi inviato, a pena di irricevibilità, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento o via posta elettronica al seguente indirizzo: pec@pec.autorita-trasporti.it¹³.

Si evidenzia che il canale SiTe comporta una semplificazione dei servizi resi all'utenza; tale modalità di trasmissione permette, infatti, di guidare gli utenti nella corretta compilazione dei reclami, nonché di centralizzare la ricezione degli stessi, consentendo di rispondere in maniera più efficace, grazie alla disponibilità di tutti gli elementi utili.

Come si evince dal grafico riportato nella Figura che segue, relativo al trasporto via mare e per vie navigabili interne, nel periodo di riferimento, il 68,73 % dei reclami è stato ricevuto mediante SiTe, mentre il 31,27% è stato presentato tramite modulo trasmesso con uno degli altri canali preposti (indicati complessivamente come "posta").

Figura 1 - Modalità di ricevimento dei reclami nel trasporto via mare e per vie navigabili interne per il periodo 1° gennaio 2021-31 dicembre 2022



Fonte: ART.

¹² A partire dal 23 settembre 2020 si accede al SiTe tramite il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) o con carta d'identità elettronica (CIE).

¹³ Fino al 1° dicembre 2022, i reclami potevano essere presentati anche tramite un ulteriore indirizzo di posta elettronica: art@autorita-trasporti.it; tuttavia, per esigenze di razionalizzazione, si è deciso di non rendere più disponibile per tale finalità, tale indirizzo, tenuto conto che la casella di posta elettronica certificata dell'Autorità è abilitata a ricevere anche comunicazioni da indirizzi di posta elettronica non certificata.

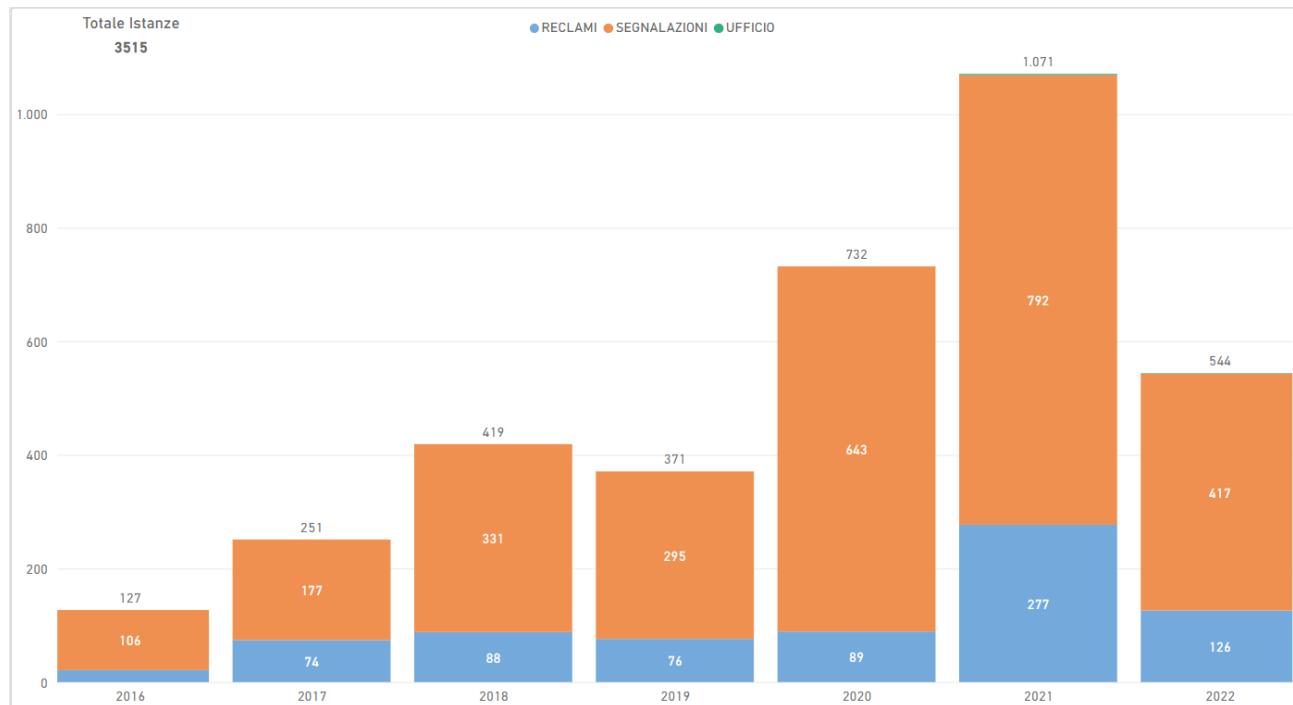
4. Segnalazioni e reclami pervenuti

Con la presente Relazione si forniscono i dati relativi a reclami e segnalazioni (istanze) pervenuti nel periodo di riferimento, ovverosia dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022.

In proposito è opportuno anzitutto chiarire che per segnalazione si intende l'istanza inviata dall'utente non formulata con le prescritte modalità (ad esempio: senza attendere i 60 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.

L'Autorità, in qualità di Organismo nazionale responsabile dell'applicazione del Regolamento, ha ricevuto dai passeggeri del trasporto via mare¹⁴, negli anni 2016-2022, reclami e segnalazioni come dettagliato nell'istogramma e nel prospetto di cui alla Figura 2.

Figura 2 - Reclami e segnalazioni pervenuti nel trasporto via mare per il periodo 1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2022



Fonte: ART

Tipologia di istanza	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Segnalazioni	106	177	330	295	643	792	417	2.760
Reclami	21	74	88	76	89	277	126	751
D'ufficio¹⁵						2	1	3
Totale	127	251	418	371	732	1071	544	3.514

Fonte: ART.

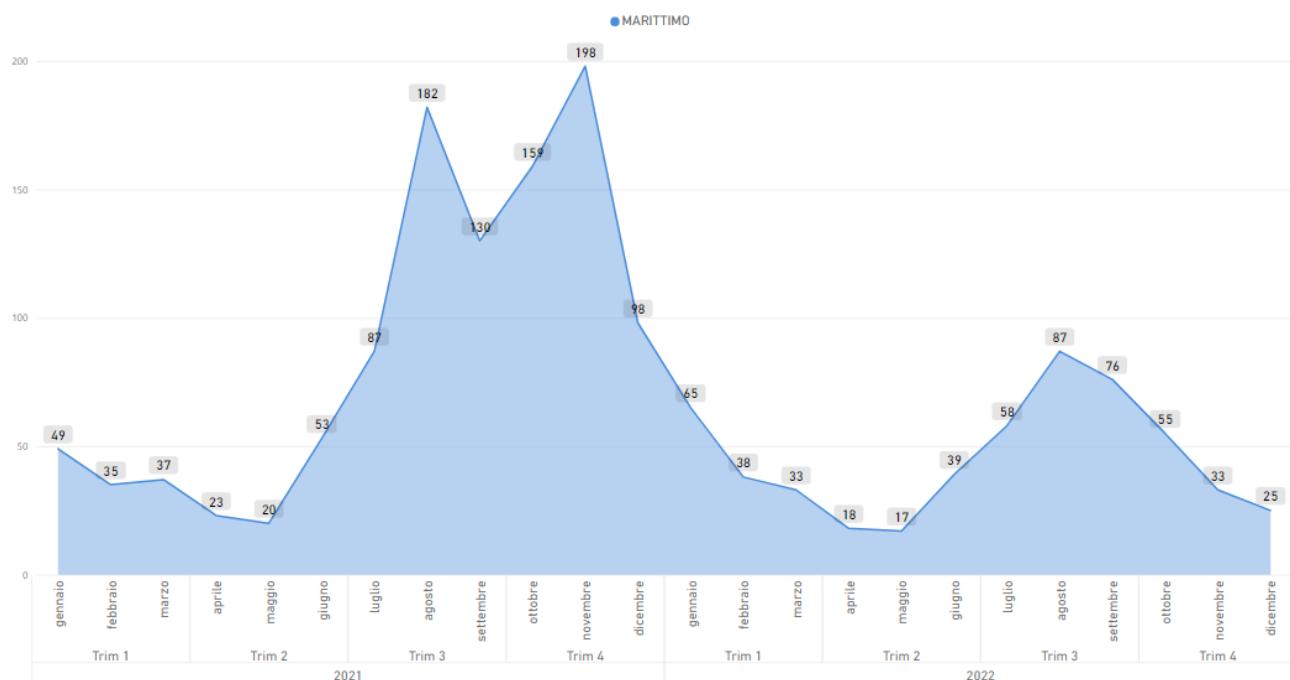
¹⁴ Non sono pervenuti reclami o segnalazioni relativi alle vie navigabili interne.

¹⁵ L'Autorità può avviare delle pre-istruttorie d'ufficio in merito ad eventi sui quali viene a conoscenza, ad esempio tramite le notizie di stampa.

Il numero di istanze ha subito un notevole aumento nel 2021 (quasi del 30%) sia rispetto all'anno 2020, nel quale si sono scontati gli effetti delle restrizioni alla mobilità correlate alla crisi epidemiologica da COVID-19, che rispetto agli anni precedenti alla pandemia. Durante l'anno 2022 si evidenzia, invece, un decremento delle istanze e un ritorno a valori medi più in linea con quelli pre-2020. La crescita significativa nel 2021 è probabilmente da ricondurre sia alla ripresa degli spostamenti, che ad un insieme di ulteriori peculiari circostanze meglio descritte in seguito. Va rilevato inoltre, che considerata la forte stagionalità in Italia del trasporto via mare, per via dei collegamenti da e per le isole maggiori (Sardegna, Sicilia, ma anche la Corsica¹⁶) che rappresentano anche importanti mete turistiche, in generale, considerata la necessità del preliminare reclamo di prima istanza, il numero maggiore di istanze perviene all'Autorità nei mesi tra ottobre e dicembre, fino ai primi mesi dell'anno successivo.

Il grafico nella Figura 3 rappresenta, invece, l'andamento mensile e trimestrale dei reclami e segnalazioni ricevuti dall'Autorità nel periodo di riferimento.

Figura 3 - Andamento dei reclami e segnalazioni nel trasporto via mare per il periodo 1° gennaio 2021-31 dicembre 2022



Fonte: ART.

Dal grafico risulta in particolare l'andamento anomalo del 2021, con una tendenza di crescita già dal mese di giugno sino a novembre. L'estate 2021, infatti, non solo ha visto un numero crescente di passeggeri nel settore marittimo, ma si sono verificate, per alcune Compagnie, problematiche tecniche che hanno portato alla cancellazione di diversi viaggi oppure a soste prolungate in porto con conseguente impatto su tutta la programmazione delle partenze successive. Si segnalano, inoltre, due casi di crisi di impresa che, sebbene risolti, hanno comportato, per un certo periodo, una minor disponibilità di personale per la gestione dei

¹⁶ Si rammenta, infatti, che l'Autorità è comunque competente per viaggi in partenza dai porti italiani.

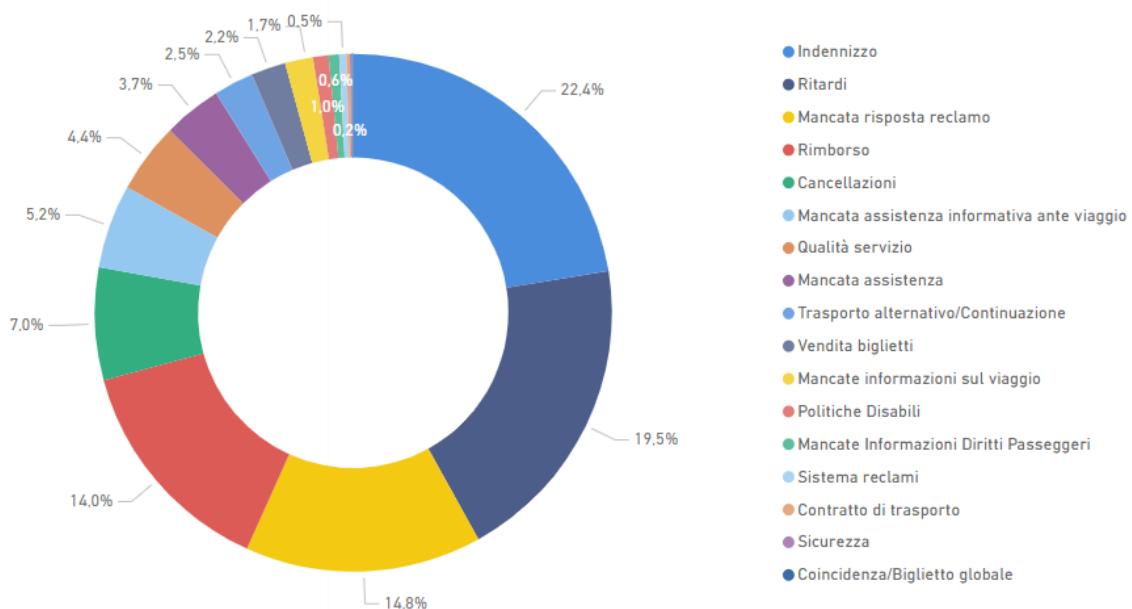
reclami di prima istanza; in assenza di risposta da parte del vettore e non vedendosi erogare rimborsi e compensazioni economiche, i passeggeri si sono rivolti all'Autorità in seconda istanza.

A fronte di tali contingenze, i competenti Uffici dell'Autorità hanno provveduto a convocare i vettori interessati per rappresentare le criticità riscontrate, richiamare il rispetto dei diritti dei passeggeri nei casi di cancellazioni o ritardi alla partenza, nonché la necessità di rafforzare la gestione dei reclami di prima istanza, provvedendo al versamento di rimborsi e compensazioni economiche, ove dovuti.

Per il 2022, invece, dal grafico risulta ben visibile la consueta crescita durante i mesi estivi, che raggiunge il suo massimo fra agosto e settembre, deflettendo, poi, nei mesi successivi con numeri che denotano un rientro ai valori registrati negli anni precedenti alla pandemia.

Nello specifico, nel periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022, sono pervenuti all'Autorità n. 1.209 segnalazioni e n. 403 reclami relativi al trasporto via mare, che hanno evidenziato differenti criticità, come rappresentato nel grafico di cui alla Figura 4.

Figura 4 - Motivi di doglianze risultanti dai reclami e segnalazioni nel trasporto via mare per il periodo 1° gennaio 2021-31 dicembre 2022



Fonte: ART.

Giova precisare che tutte le istanze ricevute vengono classificate in base alle doglianze espresse dai passeggeri, non sempre pienamente consapevoli dei diritti effettivamente spettanti e, pertanto, le questioni evidenziate spesso non rientrano fra gli aspetti che ricevono specifica tutela dal Regolamento¹⁷.

Inoltre, tra le istanze pervenute, un numero significativo ha avuto ad oggetto crociere; per tale tipologia di viaggi non trovano applicazione, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera c), del Regolamento, alcuni dei diritti correlati a ritardi e cancellazioni (in particolare, il diritto alla scelta tra trasporto alternativo e rimborso, alla compensazione economica).

¹⁷ A titolo di esempio, i reclami o segnalazioni relativi alle modalità di vendita dei biglietti o alla qualità del servizio, o a sinistri occorsi ai veicoli trasportati.

Ciò premesso, ed evidenziando che ciascun reclamo/segnalazione può contenere più profili di dogianza, dal grafico riportato in Figura 4 emerge come le principali categorie alle quali appartengono le istanze dei passeggeri riguardino i ritardi, le cancellazioni e gli aspetti correlati come di seguito specificato:

- le compensazioni connesse al prezzo del biglietto (cfr. voce “indennizzo” nel grafico) o i rimborsi a seguito di ritardi o cancellazioni e le relative modalità di erogazione;
- 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;
- l’offerta della scelta tra trasporto alternativo o rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate;
- l’assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate;
- le informazioni in caso di partenze cancellate o ritardate;
- le informazioni durante il viaggio e/o sui diritti dei passeggeri.

Con riguardo, più specificamente, agli esiti delle istanze, la tabella che segue indica i principali motivi di archiviazione e le relative percentuali:

Motivi archiviazione	n. istanze pervenute nel 2021 e archiviate	%	n. istanze pervenute nel 2022 e archiviate	%
Istanze archiviate per motivi formali (es: assenza del reclamo di prima istanza; mancanza della documentazione necessaria per valutare il reclamo o mancato utilizzo dei corretti canali)	620	61,6%	315	59,2%
Istanze archiviate per estraneità ai diritti sanciti dal Regolamento	201	20,0%	123	23,1%
Istanze archiviate per assenza dei presupposti per contestare violazioni del Regolamento (inclusi i casi relativi all’articolo 19 del Regolamento) ¹⁸	158	15,7%	69	13,0%
Istanze archiviate per incompetenza e trasmesse ad altro NEB	27	2,7%	25	4,7%

¹⁸ Si veda, in proposito, l’Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo descritto alla nota 5.

Del contenuto delle istanze, anche ove archiviate, l'Autorità ha tenuto conto, ove pertinenti, per l'esercizio delle funzioni di regolazione attribuite dalla norma istitutiva¹⁹, oltre a trasmetterle ad altre Amministrazioni per i profili di competenza (a titolo di esempio, all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ove vengano in rilievo possibili pratiche commerciali scorrette²⁰, o, nel caso di servizi soggetti a oneri di servizio pubblico, agli Enti affidanti il servizio per le proprie verifiche circa la corretta esecuzione del contratto di servizio).

Inoltre, si evidenzia che, a fronte dell'analisi delle istanze, pur se archiviate, l'Autorità ha potuto svolgere, in diversi casi, un'azione propositiva e, più in generale, di interlocuzione diretta con le imprese interessate, da inquadrare nel c.d. dovere di collaborazione cui tali soggetti sono tenuti nei confronti dell'Autorità. L'impiego di strumenti collaborativi è risultato particolarmente utile, tra l'altro, per creare le condizioni organizzative e gestionali finalizzate a far fronte o, quantomeno, a ridurre la frequenza di determinati disservizi.

A chiusura di questa analisi delle istanze pervenute, si rinvia al paragrafo seguente per l'esame degli effetti derivanti dalla situazione emergenziale, causata dalla pandemia ancora in atto nel periodo di riferimento, sulle istanze dei passeggeri.

4.1 Emergenza dovuta alla pandemia da COVID-19

Facendo seguito a quanto già riferito nella precedente relazione, appaiono meritevoli di specifica attenzione gli effetti derivanti dalla situazione emergenziale da COVID-19 sui reclami e le segnalazioni pervenuti.

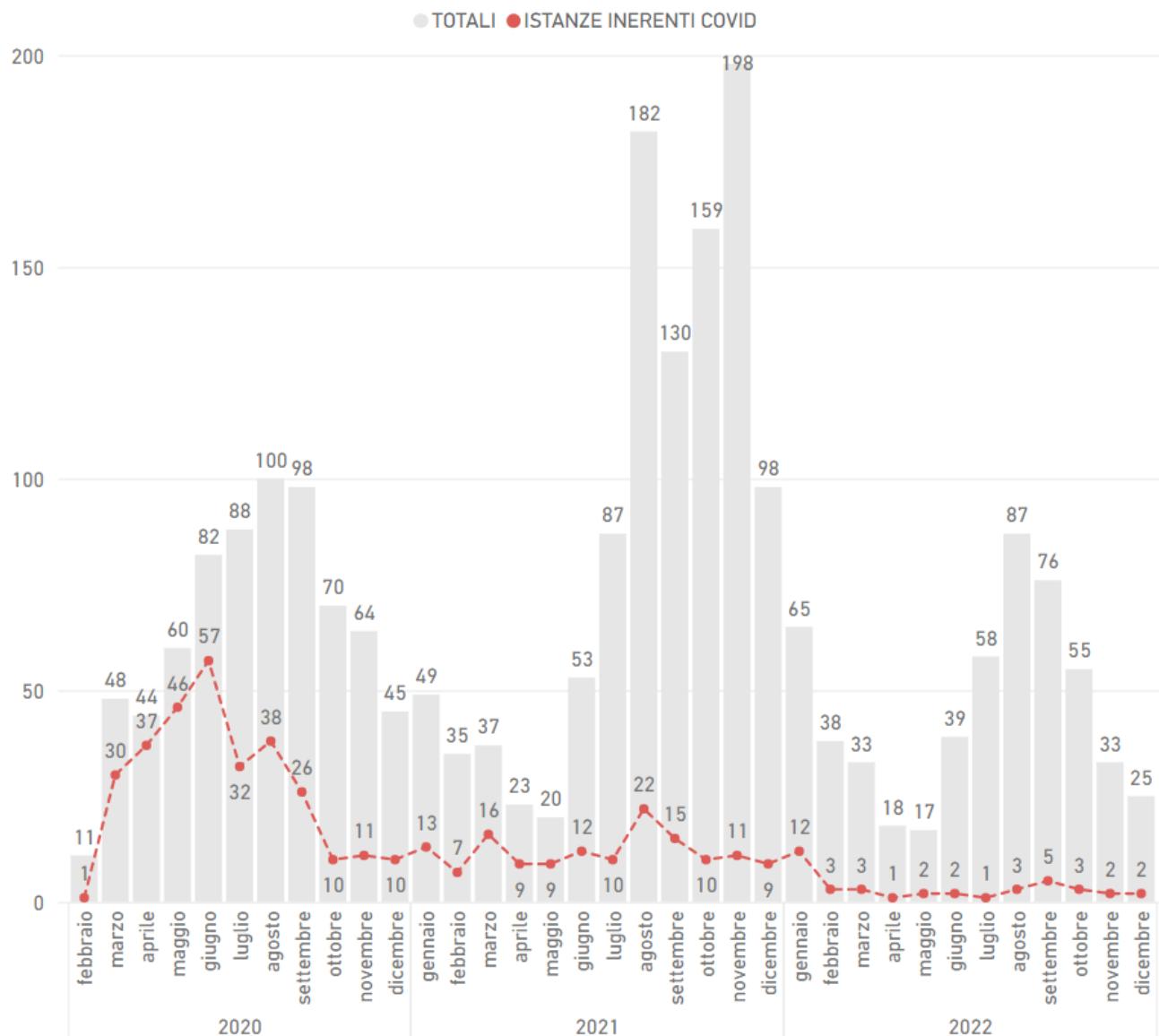
La situazione emergenziale ha avuto inevitabili conseguenze sulla mobilità dei cittadini anche nel 2021: da un lato, infatti, vi è stata una ripresa dei contagi negli ultimi mesi del 2020 e nei primi mesi del 2021 e, quindi, numerosi passeggeri, a causa della rinnovata percezione del rischio di contagio, nonché delle nuove limitazioni agli spostamenti, hanno rinunciato a viaggiare, dall'altro, le imprese di trasporto hanno rimodulato l'offerta, cancellando alcuni servizi.

Il grafico riportato nella Figura che segue mette in evidenza l'incidenza dell'emergenza sanitaria sulle istanze dei passeggeri nel trasporto via mare.

¹⁹ In particolare, l'articolo 37, comma 2, del d.l. 201/2011 prevede, alla lettera d), che l'Autorità stabilisca “*le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta*” e alla lettera e) che l'Autorità definisca “*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; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi*”.

²⁰ Si segnala che, con riguardo alle competenze che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato esercita in relazione alle norme generali UE in materia di diritti dei consumatori, l'Autorità, nel periodo di riferimento, ha espresso il proprio parere nell'ambito di 4 procedimenti inerenti all'accertamento di pratiche commerciali scorrette nel settore dei trasporti, come previsto dall'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo). Si tratta, nello specifico, dei pareri n. 8/2021, 17/2021, 20/2021 e 22/2021, disponibili alla pagina: <https://www.autorita-trasporti.it/indice-pareri/>.

Figura 5 - Andamento dei reclami e segnalazioni nel trasporto via mare nel contesto della pandemia da COVID-19 (periodo 1° febbraio 2020 – 31 dicembre 2022)



Fonte: ART.

Analizzando l'istogramma è possibile osservare un picco dei reclami e delle segnalazioni correlati alla rinnovata emergenza epidemiologica pervenuti all'Autorità in coincidenza dei nuovi provvedimenti governativi di restrizione della circolazione; un nuovo, più contenuto, innalzamento si è verificato nel mese di agosto 2021, mentre la curva deflette nuovamente a partire da febbraio 2022, fino all'esaurirsi del fenomeno.

L'Autorità, nella prospettiva di garantire una compiuta tutela ai diritti dei passeggeri, particolarmente esposti durante l'emergenza sanitaria, è intervenuta, con richieste specifiche alle imprese di trasporto, anche nel caso di segnalazioni o di istanze relative a richieste di rimborso per rinuncia al viaggio, nell'ottica di favorire la concreta soluzione delle problematiche, anche laddove la normativa dell'Unione europea non prevede specifiche tutele per i passeggeri. Come ribadito dalla Commissione negli "Orientamenti interpretativi relativi

*ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19*²¹, infatti, i regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri prevedono tutele soltanto in caso di cancellazioni del viaggio disposte dal vettore e non anche in caso di rinuncia da parte del passeggero.

Le restanti problematiche, legate al sovraffollamento e alla sicurezza sanitaria, sono state portate all’attenzione dei soggetti competenti in materia.

5. Attività sanzionatoria

Quanto allo specifico impianto sanzionatorio previsto dal d.lgs. 129/2015, le sanzioni per le violazioni del Regolamento 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’inoservanza all’intimazione sono valutate a norma di legge anche ai fini del trattamento sanzionatorio.

Si evidenzia che, ai sensi dell’articolo 4, comma 5, del d.lgs. 129/2015, le somme rivenienti dal pagamento delle sanzioni sono versate in apposito fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti. Al riguardo, il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 19 febbraio 2019, adottato su proposta dell’Autorità e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dispone che tali somme sono assegnate a progetti a vantaggio dei consumatori, destinati a campagne di sensibilizzazione e di informazione sui diritti dei passeggeri, promosse anche avvalendosi della collaborazione dei gestori dei servizi e delle infrastrutture interessati²².

In particolare, gli importi derivanti dalle sanzioni applicate ai trasporti di interesse nazionale vengono assegnati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre quelli rivenienti dalle sanzioni applicate ai servizi pubblici di interesse regionale e locale vengono assegnati a ciascuna Regione in maniera proporzionale rispetto alle sanzioni pagate che siano riferibili ai rispettivi territori²³.

In merito alla quantificazione delle sanzioni, l’Autorità applica le “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*”, adottate con la delibera n. 49/2017, al fine di assicurare coerenza, trasparenza e obiettività nell’esercizio della potestà sanzionatoria. Tali linee guida specificano i canoni di commisurazione astrattamente contemplati dal legislatore, tenendo conto delle differenze tra i parametri previsti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (“*Modifiche al sistema penale*”), 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.

²¹ C(2020) 1830 final.

²² D.M. 19 febbraio 2019 “*Modalità di assegnazione delle somme derivanti dal pagamento delle sanzioni per violazioni delle disposizioni in materia di diritti dei passeggeri nelle modalità del trasporto ferroviario, con autobus e per vie navigabili interne*”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 83 dell’8 aprile 2019.

²³ In esecuzione di quanto previsto dall’articolo 3, comma 2, del D.M., l’Autorità ha trasmesso, entro il termine ivi previsto (il primo trimestre di ogni anno), le tabelle riassuntive di tutte le sanzioni irrogate nell’anno precedente, indicando a quale Regione siano da riferire le sanzioni comminate alle imprese di trasporto pubblico regionale e locale.

Ai sensi dello stesso d.lgs. 129/2015, inoltre, l’Autorità, con delibera n. 86/2015, ha adottato il regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento²⁴ (di seguito: regolamento sul procedimento mare).

Nell’anno 2022 l’impianto sanzionatorio generale dell’Autorità ha subito alcune modifiche apportate con la delibera n. 235/2022 del 1° dicembre 2022²⁵, che hanno prodotto effetti anche sulle disposizioni del regolamento sul procedimento mare. Si è provveduto, in particolare, a razionalizzare i canali per la presentazione dei reclami, nonché a disciplinare uno specifico procedimento per l’adozione di misure cautelari, applicabile a tutti i procedimenti sanzionatori avviati dall’Autorità. Infine, recependo le indicazioni del Consiglio di Stato²⁶, sono stati ampliati i diritti di partecipazione delle imprese sottoposte a procedimento sanzionatorio, prevedendo che, al termine della fase istruttoria, siano loro comunicate le risultanze istruttorie, con la contemporanea attribuzione della facoltà di presentare memorie di replica e di formulare istanza di audizione innanzi al Consiglio dell’Autorità.

La Tabella che segue riporta i procedimenti sanzionatori per le violazioni dei diritti dei passeggeri sanciti dal Regolamento avviati e conclusi nel periodo 1° gennaio 2021–31 dicembre 2022 (tutte le delibere citate sono pubblicate nel sito web istituzionale dell’Autorità), mentre nel successivo grafico di cui alla Figura 6 sono rappresentate le contestazioni per tipologia dei diritti oggetto dei procedimenti.

Avvio procedimento sanzionatorio	Norme del Regolamento di cui è stata contestata la violazione	Provvedimento di chiusura del procedimento sanzionatorio	Importo pagamento in misura ridotta	Importo sanzione irrogata/archiviazione
Delibera n. 147/2021	articolo 18 “ <i>Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate</i> ”, par. 2	Delibera n. 31/2022		Euro 10.000,00
	articolo 24 “ <i>Reclami</i> ”, par. 2			Euro 1.250,00
Delibera n. 170/2021	articolo 18 “ <i>Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate</i> ”, par. 1	Delibera n. 36/2022		Euro 10.000,00
	articolo 22 “ <i>Diritto all’informazione sul viaggio</i> ”			Euro 500,00

²⁴ Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010 che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e vie navigabili interne, adottato nella seduta del 15 ottobre 2015.

²⁵ Delibera n. 235/2022 del 1° dicembre 2022, recante “Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell’Autorità. Modifica” (<https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-235-2022/>). Il regolamento sul procedimento mare, nel testo risultante dalle modifiche, è riportato alla pagina: <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/12/Regolamento-proc.-sanz.-reg.-UE-1777-2010.pdf>.

²⁶ Consiglio di Stato, sezione VI, n. 10359/2022 del 24 novembre 2022.

	Articolo 23 "Informazioni sui diritti dei passeggeri"			Contestazione archiviata
Delibera n. 2/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 61/2022		Euro 4.000,00
Delibera n. 25/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 74/2022		Euro 4.000,00
	articolo 24 "Reclami", par. 2			Euro 1.530,00
Delibera n. 33/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 75/2022	Euro 1.000,00	
	articolo 22 "Diritto all'informazione sul viaggio"		Euro 600,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	
Delibera n. 34/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 1	Delibera n. 76/2022	Euro 3.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	
Delibera m. 40/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 1	Delibera n. 104/2022		Euro 13.500,00
	articolo 24 "Reclami", par. 2			Euro 1.000,00
Delibera n. 57/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 99/2022	Euro 2.000,00	
	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 3		Euro 3.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 1.000,00	

Delibera n. 65/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 1	Delibera n. 134/2022		Contestazione archiviata
	articolo 24 "Reclami", par. 2			Euro 865,00
Delibera n. 72/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 108/2022	Euro 1.000,00	
	articolo 17 "Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 1 e 3		Euro 400,00	
Delibera n. 78/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 173/2022 ²⁷	Euro 1.000,00	
	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 1			Euro 10.140,00 ²⁸
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 1.000,00	
Delibera n. 85/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 3	Delibera n. 145/2022	Euro 3.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	
Delibera n. 92/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 146/2022	Euro 1.000,00	
	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 3		Euro 3.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	

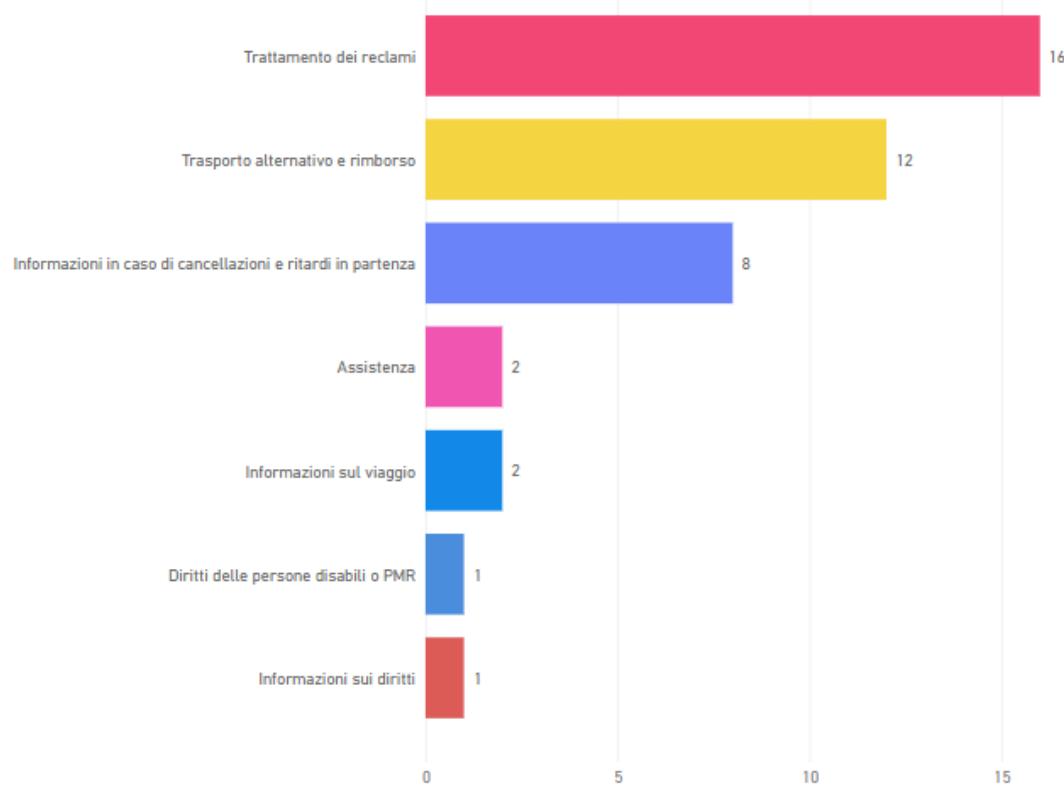
²⁷ La delibera è stata impugnata dal vettore con riguardo alla violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento. Il giudizio è pendente al TAR Piemonte con udienza di discussione fissata per il 31 maggio 2023.

²⁸ La sanzione relativa alla violazione di questo specifico articolo è stata ridefinita con delibera n. 73/2023 del 20 aprile 2023 e quindi detta cifra non verrà conteggiata fra le sanzioni effettivamente irrogate nel biennio di riferimento.

Delibera n. 96/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 3	Delibera n. 160/2022	Euro 3.000,00	
Delibera n. 109/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par.1 e 3	Delibera n. 162/2022	Euro 3.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	
Delibera n. 110/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par.3	Delibera n. 175/2022	Euro 3.000,00	
Delibera n. 116/2022	articolo 24 "Reclami", par. 2	Delibera n. 176/2022	Euro 500,00	
Delibera n. 136/2022	articolo 17 "Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 2	Delibera n. 196/2022	Euro 600,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	
Delibera n. 180/2022	articolo 17 "Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 2	Delibera n. 250/2022	Euro 2.600,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 1.000,00	
Delibera n. 181/2022	articolo 16 "Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate", par. 1	Delibera n. 221/2022	Euro 1.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 1.500,00	
Delibera n. 182/2022	articolo 18 "Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate", par. 1	Delibera n. 252/2022	Euro 3.000,00	
	articolo 24 "Reclami", par. 2		Euro 500,00	
Totale 21 avvii	Totale 42 violazioni contestate		Euro 43.700,00	Euro 46.645,00

Si segnala, con riguardo ad alcuni procedimenti avviati nel 2022²⁹, che gli stessi erano stati inizialmente conclusi con l'irrogazione delle relative sanzioni. Tuttavia, a seguito dell'annullamento, da parte del giudice amministrativo, di un provvedimento sanzionatorio poiché, nel corso del procedimento, erano state lese le garanzie procedurali previste a favore dell'impresa incisa³⁰, l'Autorità, oltre ad apportare le modifiche al regolamento sanzionatorio sopra illustrate, ha, altresì, ritenuto opportuno procedere all'annullamento in autotutela dei provvedimenti di irrogazione delle sanzioni, determinando la riapertura delle relative istruttorie, con la conseguente trasmissione delle risultanze istruttorie alle imprese oggetto di tali procedimenti sanzionatori, con la facoltà per queste ultime di presentare memorie di replica e di chiedere di essere audite innanzi al Consiglio dell'Autorità. I procedimenti in parola sono, infine, stati conclusi nel 2023 e, conseguentemente, per maggior coerenza espositiva, verranno rendicontati nella relazione relativa al biennio 2023-2024.

Figura 6 - Diritti oggetto dei procedimenti sanzionatori avviati e conclusi nel trasporto via mare per il periodo 1° gennaio 2021-31 dicembre 2022



Fonte: ART.

²⁹ Si tratta dei procedimenti avviati con delibere nn. 15/2022 del 27/01/2022, 24/2022 del 09/02/2022, 66/2022 del 21/04/2022, 71/2022 del 05/05/2022, 78/2022 e 79/2022 del 11/05/2022, 86/2022 del 19/05/2022, 95/2022 del 31/05/2022, 100/2022 del 16/06/2022, 102/2022 del 16/06/2022, 119/2022 del 14/07/2022 e 121/2022 del 26/07/2022.

³⁰ In particolare, con sentenza n. 10359/2022, del 24 novembre 2022, il Consiglio di Stato ha annullato la delibera n. 101/2019, del 31 luglio 2019, con cui un vettore marittimo era stato sanzionato per aver violato le disposizioni del Regolamento. In tale decisione, il giudice ha ritenuto che il dettato dell'art. 4 del d. lgs. n. 129 del 2015, nel prevedere la separazione fra funzioni istruttorie e decisorie, imponga la necessità di garantire il contraddittorio orale e cartolare anche innanzi al Consiglio in maniera diretta, durante la fase decisoria, così da assicurare alla parte il più pieno dispiegarsi dei propri diritti di difesa. Tale garanzia, in quanto già prevista dalla richiamata normativa di riferimento, non può essere recuperata nella successiva fase di *full jurisdiction* innanzi al giudice amministrativo, a differenza di quanto avviene in altri procedimenti sanzionatori istruiti da Autorità amministrative indipendenti.

Come già parzialmente accennato, il rilevante numero di avvii di procedimento rappresenta una conseguenza dell'elevato numero di istanze pervenute relativamente ai viaggi svoltisi nell'estate 2021, caratterizzata da alcune peculiari circostanze che hanno comportato numerosi ritardi e cancellazioni, nonché carenze, da parte dei vettori, nella gestione dei reclami di prima istanza.

Come si evince dalla Tabella, nonché dal grafico di cui alla Figura 6, la maggior parte delle contestazioni nei confronti dei vettori³¹ ha riguardato i diritti che nascono in favore dei passeggeri in caso di partenze cancellate o ritardate. Va inoltre rilevato che durante il biennio in esame la categoria di diritti che, non risultando rispettati, hanno dato luogo al maggior numero di avvii di procedimento sanzionatorio, è stato il tema del trattamento dei reclami. Nel dettaglio:

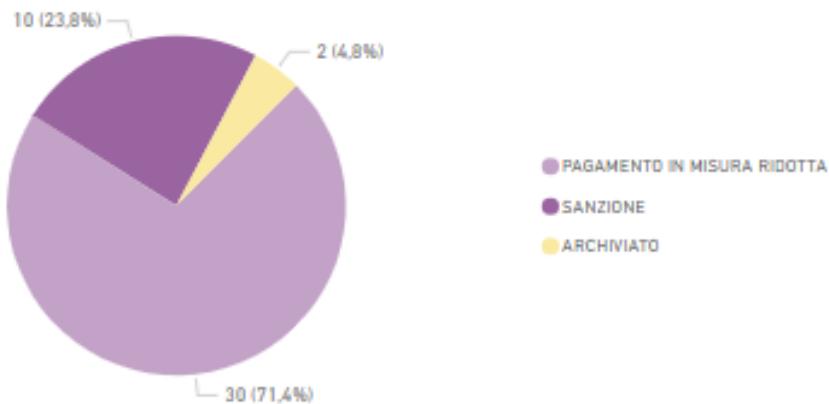
- a) per quanto riguarda l'articolo 16, le violazioni hanno riguardato la tempestività delle informazioni rese ai passeggeri, in relazione al momento in cui le Compagnie sono venute a conoscenza della situazione di ritardo della partenza e l'adeguatezza delle modalità con cui tali informazioni sono state diffuse, considerate non idonee a raggiungere tutti i passeggeri;
- b) in relazione all'articolo 17, le Compagnie sanzionate non sono risultate in grado di dimostrare di aver offerto gratuitamente l'assistenza materiale (spuntini, pasti, bevande), o di giustificare la mancata offerta in base alla disponibilità e alla ragionevole possibilità di fornire generi di conforto ai passeggeri, pur a fronte della ragionevole prevedibilità di un ritardo superiore a 90 minuti (paragrafo 1). In alcuni casi, il vettore non ha offerto ai passeggeri la sistemazione per la notte in seguito alla cancellazione del viaggio, con conseguente partenza il giorno successivo (paragrafo 2). In un caso, infine, nel fornire l'assistenza, il vettore non ha prestato particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e dei loro accompagnatori (paragrafo 3);
- c) le contestazioni relative all'articolo 18 hanno riguardato Compagnie che, pur potendo ragionevolmente prevedere una cancellazione o un ritardo alla partenza superiore a 90 minuti, non hanno dimostrato di aver offerto ai passeggeri la scelta tra trasporto alternativo e rimborso o l'hanno offerta in maniera incompleta o non conforme ai requisiti previsti dalla medesima norma³²;
- d) infine, l'inosservanza dell'articolo 24 del Regolamento ha riguardato in tutti i casi la mancata risposta o la risposta fornita in ritardo ai reclami di prima istanza dei passeggeri (paragrafo 2).

La Figura 7 illustra gli esiti dell'attività sanzionatoria relativa alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare svolta dall'Autorità nel periodo di riferimento.

³¹ Nessuna contestazione ha riguardato operatori dei terminali.

³² Il trasporto alternativo deve essere offerto “*a condizioni simili (...)* non appena possibile e senza alcun supplemento”.

Figura 7 - Esito dei procedimenti avviati e conclusi nel trasporto via mare per il periodo 1° gennaio 2021-31 dicembre 2022



Fonte: ART

In merito all'esito dei procedimenti, nel precisare che ciascun avvio di procedimento sanzionatorio può contenere contestazioni relative a più disposizioni violate, si ravvisa una preponderanza delle contestazioni per le quali il procedimento si è concluso con il pagamento in misura ridotta³³ (71,4%) rispetto ai casi di irrogazione della sanzione (23,8%). Per due contestazioni, che rappresentano il 4,8% del totale, il procedimento si è concluso con l'archiviazione.

Infine, nella Tabella che segue, con riguardo ai procedimenti conclusi, si illustra in dettaglio il numero di infrazioni rilevate in relazione a ciascuno dei citati articoli del Regolamento ed il numero dei vettori destinatari dei sopra richiamati procedimenti.

Articolo Regolamento	Numero di avvi conclusi* (al 31 dicembre 2022)	Numero di imprese coinvolte
Articolo 16, par. 1	8	3
Articolo 17, par. 2	2	1
Articolo 17, par. 1 e 3	1	1
Articolo 18, par. 1	5	3
Articolo 18, par. 2	1	1
Articolo 18, par. 3	6	3
Articolo 22	2	1
Articolo 23, par. 1	1	1
Articolo 24, par. 2	16	4

*Si precisa che una delibera di avvio di procedimento sanzionatorio può ricomprendere più violazioni.

Resta quasi invariato il numero di vettori destinatari dei procedimenti; ciò potrebbe essere dovuto in larga misura alla ripartizione delle quote di mercato, nonché alle caratteristiche dei viaggi offerti da tali vettori.

³³ L'istituto del pagamento in misura ridotta, di cui all'articolo 16 della legge 689/1981, consente al soggetto sottoposto ad un procedimento sanzionatorio di determinare l'estinzione di tale procedimento, mediante il versamento, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'infrazione, di una somma pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo.

Per quanto concerne l'importo complessivo delle sanzioni, gli importi più considerevoli riguardano le violazioni dell'articolo 17 del Regolamento; ciò è correlato alla specifica previsione sanzionatoria di cui all'articolo 14 del d.lgs. 129/2015, il quale prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100 a euro 600 “per ciascun passeggero”³⁴.

6. Altre iniziative adottate

Informazioni sui diritti dei passeggeri

Al fine di informare al meglio i passeggeri in merito ai propri diritti, nel sito web istituzionale dell'Autorità è presente una sezione dedicata 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 interne³⁵. La sezione, che ha continuato ad essere costantemente aggiornata nel corso del biennio in esame, è consultabile anche in lingua inglese.

La sezione dedicata ai diritti dei passeggeri è raggiungibile dalla homepage e presenta una pagina specifica dedicata alla tutela dei passeggeri del trasporto via mare, dalla quale si accede , tramite un link al portale Your Europe, alle pagine informative della Commissione europea sui diritti dei passeggeri ai sensi di quanto previsto dal regolamento (UE) n. 2018/1724 del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012.

In tale pagina sono inoltre presenti:

- i video-tutorial sui diritti dei passeggeri predisposti nell'ambito della campagna di comunicazione istituzionale, realizzata in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con un focus sulla tutela dei diritti dei passeggeri, che si è svolta durante il 2021;
- la normativa di riferimento e le relazioni sull'applicazione del Regolamento per i precedenti bienni;
- un rimando alle frequently asked question (FAQ), sui diritti dei passeggeri e sugli strumenti messi a disposizione dell'Autorità per la tutela di tali diritti;
- un rimando all'assistente digitale “smARTbot”, accessibile anche dalla homepage del sito web, ovverosia uno strumento chatbot che consente all'Autorità di fornire assistenza digitale in tempo reale via web, tramite una “conversazione intelligente” che avviene attraverso lo scambio di messaggi di testo in una chat, con lo scopo di fornire informazioni su specifici temi, in modo automatizzato, guidando la navigazione per argomenti.

Si segnala, altresì, che il sito web istituzionale contiene una nuova sezione (<https://bdt.autorita-trasporti.it/>) dedicata ai dati e alle statistiche dell'Autorità nella quale sono consultabili, tra l'altro, i dati relativi alle istanze ricevute dall'Autorità nei settori di competenza, anche in relazione alla tutela dei diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne.

³⁴ Sull'argomento, si è già dato conto, nella precedente relazione, della pronuncia giurisdizionale n. 788/2020 del 30 novembre 2020, del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte; la decisione è stata impugnata dal vettore innanzi al Consiglio di Stato (RG 2292/2021).

³⁵ <https://www.autorita-trasporti.it/che-cosa-fa-art-per-la-tutela-dei-diritti-dei-passeggeri/>

Infine, dall'ultimo monitoraggio svolto dai competenti Uffici dell'Autorità sui siti web dei principali vettori marittimi³⁶ con riguardo alla presenza, negli stessi, delle informazioni sui diritti dei passeggeri, è emerso che le informazioni sono generalmente presenti, sebbene, sia pure in pochi casi, riportate nelle Condizioni generali di trasporto.

Attività di sensibilizzazione nei confronti dei vettori

Nell'ambito dell'attività svolta dall'Autorità per l'applicazione del Regolamento, si segnala che anche laddove non sono stati rinvenuti i presupposti per contestare violazioni del Regolamento, gli Uffici preposti, sulla base dei reclami e segnalazioni pervenuti, hanno, come di consueto, attuato, nei confronti dei vettori, un'attività di sensibilizzazione e di segnalazione allo scopo di stimolare/supportare il miglioramento delle *policy* di *caring*.

Nell'estate 2021, è stata inviata ai principali vettori del settore marittimo, una nota volta ad evidenziare, a fronte del numero crescente di istanze pervenute all'Autorità, l'esigenza di migliorare le procedure inerenti all'applicazione di alcuni diritti dei passeggeri (informazioni, assistenza, offerta della scelta tra trasporto alternativo e rimborso, compensazione economica), nonché di fornire risposte tempestive ed esaustive ai reclami di prima istanza.

Durante il 2021 e nei primi mesi del 2022, si sono svolti, inoltre, incontri mirati con specifici vettori, volti ad affrontare le problematiche emerse dalla gestione dei reclami nei loro confronti, di cui si è detto al paragrafo 3.

Nel mese di maggio 2022, al fine di prevenire fenomeni quali quelli verificatisi nell'estate 2021, i competenti Uffici dell'Autorità hanno convocato le principali compagnie di navigazione per un incontro finalizzato a porre nuovamente all'attenzione le principali questioni circa l'applicazione dei diritti dei passeggeri, emerse dall'analisi delle istanze pervenute, e riguardanti: (i) le modalità e i tempi di gestione dei reclami di prima istanza; (ii) le modalità e i contenuti delle informazioni fornite in caso di ritardo o cancellazione del viaggio; (iii) l'offerta della scelta tra trasporto alternativo e rimborso, con particolare attenzione alle modalità e ai contenuti dell'offerta, nonché (iv) l'assistenza ai passeggeri in caso di ritardo alla partenza o cancellazione.

Si segnala, inoltre, che l'Autorità collabora, in tema di tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto via mare, con il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, in virtù di un protocollo di intesa recentemente stipulato inizialmente nel 2019 e rinnovato, per ulteriori tre anni, a dicembre 2022. Nell'ambito del citato protocollo, oltre alla possibilità di programmare verifiche ispettive congiunte:

- il Comando generale mette a disposizione dell'Autorità, su richiesta di quest'ultima, le informazioni e i dati acquisiti nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio del traffico navale e dei relativi carichi trasportati, limitatamente alle esigenze che rilevino ai fini dell'esercizio delle sue competenze, anche con riguardo ai diritti dei passeggeri;
- l'Autorità trasmette al Comando generale informazioni e dati acquisiti nell'esercizio delle proprie funzioni, che rilevino ai fini dell'esercizio da parte del Comando generale delle proprie competenze, in particolare in relazione a fatti o comportamenti inerenti alla sicurezza dei passeggeri nel trasporto marittimo, il monitoraggio e controllo nei porti e relative infrastrutture.

Attività di segnalazione al Parlamento

³⁶ Individuati in base al numero di istanze (più di 5) pervenute all'Autorità nei loro confronti negli anni 2021 e 2022.

In occasione delle audizioni dell’8 e 17 febbraio 2022 presso la Commissione parlamentare d’inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti della Camera dei deputati e presso la Commissione 10^ª Industria, commercio, turismo, del Senato della Repubblica, l’Autorità ha avuto modo di richiamare quanto segnalato nel dicembre 2018 con l’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*”, e le criticità che limitano l’effettività e l’efficacia dissuasiva delle sanzioni vigenti.

In vista di un’evoluzione del sistema sanzionatorio, l’Autorità ha evidenziato, tra l’altro, l’esigenza di poter esercitare non solo il potere di comminare sanzioni in presenza di violazioni dei diritti dei passeggeri, ma anche di prevedere forme dirette di indennizzo in loro favore, accompagnate dal potere di ordinare alle imprese, dopo l’accertamento di una violazione, di conformare la propria condotta alle previsioni legislative, utilizzando il potere prescrittivo previsto dalla norma istitutiva dell’Autorità (cfr. articolo 37, comma 3, lettera f), con riferimento alle condotte in contrasto con gli atti di regolazione dalla medesima adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione.

Cooperazione tra i NEB e con la Commissione

Tra le attività poste in essere dall’Autorità nel settore in esame merita, infine, di essere menzionata la cooperazione con i NEB, ovverosia gli Organismi preposti all’esecuzione del Regolamento, di altri Stati membri. Difatti, da un lato, nei casi in cui l’oggetto delle istanze ricevute abbia riguardato servizi regolari in partenza da punti situati in altri Stati membri ai sensi dell’articolo 25, paragrafo 1, del Regolamento, si è provveduto, nel periodo di riferimento, alla trasmissione dell’istanza al NEB competente (in particolare sono state trasmesse ai NEB di altri Stati membri n. 42 istanze ed è stata ricevuta da altri NEB n. 22 istanze³⁷⁾). Dall’altro, nel rispetto dell’articolo 27 (“*Cooperazione tra gli organismi preposti all’esecuzione*”) del Regolamento, i competenti Uffici dell’Autorità hanno preso parte alle riunioni, convocate dalla Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione europea (DG-Move), tenutesi il 6 dicembre 2021 e 24 novembre 2022.

In tale contesto sono stati forniti elementi informativi, come richiesti dalla DG-Move aventi ad oggetto, tra l’altro, (i) le norme e le funzioni svolte in materia di ADR, (iii) riferimenti del proprio sito web, con riguardo allo Sportello unico digitale europeo³⁸. Si è provveduto, inoltre, ad informare la Commissione dei provvedimenti più significativi adottati, inserendo la relativa documentazione sulla piattaforma di scambio tra i NEB messa a disposizione dalla Commissione.

Nel 2022 l’Autorità ha partecipato, inoltre, all’iniziativa promossa dalla Commissione europea avente a oggetto la “*Migliore protezione dei passeggeri e dei loro diritti*”³⁹, i cui lavori dovrebbero concludersi nel secondo trimestre del 2023. In questa fase l’Autorità, nelle risposte fornite alla consultazione pubblica, ha evidenziato la necessità (i) di un intervento a livello UE volto a garantire la tutela dei passeggeri anche nei viaggi multimodali, atteso che, attualmente, i diversi regolamenti, non prevedono, nel caso di viaggi multimodali, specifici strumenti che garantiscono una tutela completa ed effettiva; (ii) che la tematica dei diritti dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta, sia trattata in modo trasversale rispetto ai diversi

³⁷ Per 3 di queste istanze sono stati avviati dei procedimenti sanzionatori nei confronti di 2 imprese.

³⁸ L’iniziativa dello Sportello unico digitale europeo ([Single Digital Gateway](#)) è stata avviata con il [Regolamento UE 2018/1724](#), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea serie L295 del 21 novembre 2018.

³⁹ Il documento di consultazione è visibile al link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13290-Viaggiare-migliore-protezione-dei-passeggeri-e-dei-loro-diritti/F_it.

regolamenti nei vari modi di trasporto. Tali passeggeri, in un'ottica di inclusività, devono poter fruire dei trasporti senza discriminazioni e, quanto più possibile, autonomamente; (iii) che una particolare attenzione sia dedicata ai diritti dei passeggeri in possesso di titoli di viaggio globali, la cui diffusione si sta sviluppando anche a fronte delle nuove esigenze di mobilità emerse con maggior evidenza nel corso della pandemia; (iv) di una regolamentazione a livello UE, applicabile a tutte le situazioni analoghe a quelle verificatesi nella pandemia da COVID-19, per dare maggior certezza a tutti i soggetti coinvolti e maggior efficacia anche all'azione dei soggetti responsabili dell'applicazione.

7. Conclusioni ed evoluzioni osservate rispetto alla precedente relazione

A conclusione della presente relazione, possono essere formulate alcune sintetiche osservazioni ricavabili sia dal confronto dei dati con i precedenti bienni, sia dalle più recenti evoluzioni riscontrabili nel settore.

Va rilevato, preliminarmente, che sia il biennio oggetto della presente relazione sia quello precedente contengono dati e informazioni relative ad anni (2020 e 2021) influenzati dalla pandemia e dagli effetti che la stessa ha avuto sugli spostamenti e sulla propensione a viaggiare dei passeggeri; il trasporto via mare, peraltro, non pare aver subito una decrescita paragonabile, in termini di istanze, a quella verificatasi, ad esempio, per il trasporto con autobus. Ciò appare riconducibile alla forte stagionalità dell'andamento delle istanze nel settore marittimo, le quali hanno in prevalenza ad oggetto viaggi che si svolgono durante la stagione estiva, periodo che, per entrambi gli anni in questione, ha visto comunque una ripresa degli spostamenti. Va rilevato che il numero di contestazioni e, conseguentemente, l'importo complessivo delle sanzioni irrogate, risulta in netto aumento in confronto a quanto riferito per il periodo 2019-2020, in relazione ai fenomeni, già descritti, che hanno caratterizzato il periodo.

Nel dettaglio:

- il numero delle istanze ricevute dall'Autorità nel 2021 è riconducibile alle descritte circostanze peculiari che hanno interessato alcuni tra i principali vettori che operano sulle tratte maggiormente frequentate nei mesi estivi. Tale anno, pertanto, risulta difficilmente comparabile sia con gli anni precedenti la pandemia che con gli anni successivi; per quanto attiene al 2022, invece, si registra un ritorno a valori più in linea con il *trend* di crescita delle istanze dei periodi precedenti;
- l'illustrato andamento delle istanze si riverbera, conseguentemente, sul numero dei procedimenti avviati, che, concernendo istanze pervenute dopo l'estate 2021, risulta in crescita soprattutto nei primi mesi del 2022;
- si precisa, peraltro, che la descritta attività sanzionatoria parrebbe aver prodotto, quantomeno per alcune tra le Compagnie principali destinatarie di procedimenti sanzionatori, una riduzione del numero di reclami di seconda istanza pervenuti all'Autorità durante il 2022, dovuta presumibilmente all'adozione, da parte dei vettori, di misure correttive. Nel biennio in esame, alla luce dell'esperienza maturata, l'Autorità ha, infatti, ulteriormente accresciuto il ricorso agli strumenti di collaborazione, al fine di indurre, anche in via preventiva, i vettori a dotarsi di procedure sempre più orientate al rispetto dei diritti dei passeggeri, nonché ad una corretta e tempestiva gestione dei reclami.

Tra gli elementi, di cui si è dato conto nel corso della trattazione, che potranno influenzare il biennio 2023-2024, si evidenzia soprattutto l'avvenuta istituzione di un meccanismo ADR nei settori di competenza dell'Autorità che potrà comportare, per i passeggeri del trasporto via mare, migliori opportunità di ottenere ristori individuali, non dovendo arrivare a formulare reclami in seconda istanza all'Autorità. L'*enforcement*

dei diritti dei passeggeri potrà conseguentemente evolversi dall'esame dei singoli casi, volto anche a verificare l'avvenuta riparazione individuale, andando verso l'utilizzo rinforzato di strumenti preventivi e generali quali monitoraggi e/o ispezioni.