

Relazione ai sensi dell'articolo 29 del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus (anno 2025)

1. Funzioni e competenze dell'Autorità in qualità di organismo nazionale responsabile della tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus

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. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus¹ (di seguito: Regolamento) dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169².

Nel dettare la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento, il predetto d.lgs. 169/2014 ha attribuito all'Autorità il compito di: i) effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di trasporto con autobus; ii) istruire e valutare i reclami presentati dai passeggeri, ai fini dell'accertamento delle infrazioni degli obblighi previsti dal Regolamento; iii) accertare le violazioni delle disposizioni del Regolamento ed irrogare le sanzioni previste nello stesso decreto legislativo. Nell'esercizio di tali competenze l'Autorità può, in particolare, acquisire, dai vettori, dagli enti di gestione delle stazioni, 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"* (di seguito: Disciplina ADR), avente ad oggetto le procedure ADR (*alternative dispute resolution*) nei settori di competenza dell'Autorità, compreso il trasporto con autobus³.

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

² Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

³ Al paragrafo 3.1 della presente relazione si fornisce evidenza dell'attività concernente le istanze relative a tale settore pervenute tramite il meccanismo di conciliazione ART. Si precisa che la disciplina di cui alla citata delibera n. 21/2023 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*

La presente relazione illustra, come prescritto dall'articolo 29 (*"Relazione sull'applicazione del presente regolamento"*) del Regolamento, l'attività svolta dall'Autorità quale Organismo responsabile, specificando in particolare le azioni adottate e fornisce i dati statistici relativi ai reclami ricevuti e alle sanzioni irrogate nel periodo 1° gennaio 2023 – 31 dicembre 2024.

I servizi di trasporto passeggeri con autobus oggetto della presente Relazione sono i servizi regolari⁴ per categorie di passeggeri non determinate il cui punto d'imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro.

Si fa infine presente che, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. 169/2014, ogniqualvolta 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 effettuato con autobus

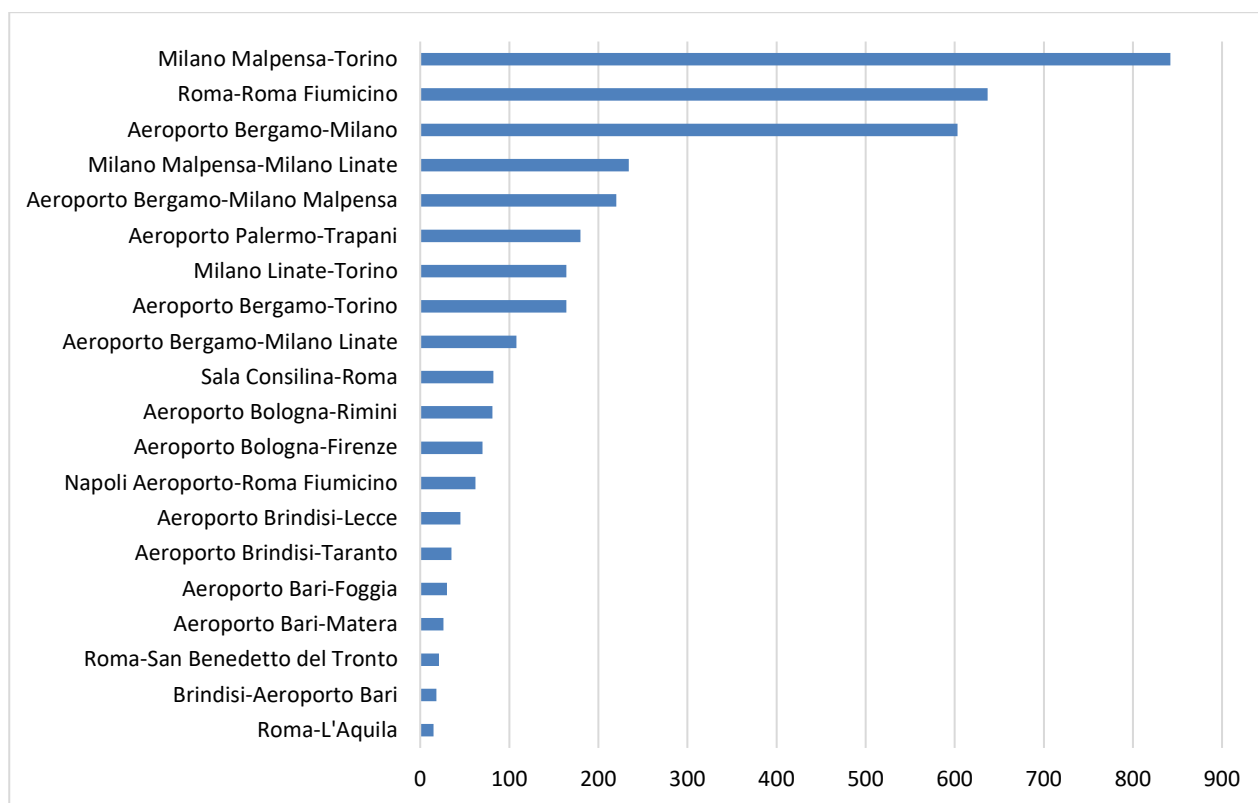
Per delineare alcune delle caratteristiche del settore del trasporto effettuato con autobus in Italia, sulla base delle informazioni disponibili sul sito [Checkmybus.it](https://www.checkmybus.it), nel 2024, in esito alle ricerche effettuate dagli utenti, le autolinee a media e lunga percorrenza più popolari interessano - in virtù dei dati raccolti sulla piattaforma - i collegamenti degli aeroporti con le città limitrofe; spicca in particolare il collegamento degli aeroporti di Milano (compreso quello di Bergamo) con la stessa città e con Torino, e dell'Aeroporto di Roma Fiumicino con la città di Roma. Tra i collegamenti che non servono gli aeroporti, i principali riguardano la città di Roma con Sala Consilina, L'Aquila e San Benedetto del Tronto.

La seguente figura riporta le prime 20 rotte nazionali per numero di viaggi giornalieri previsti indicate su Checkmybus.it. Dalla figura si nota che l'aeroporto di Milano Malpensa è presente in 3 dei primi 20 collegamenti per un totale di 1.296 viaggi giornalieri, seguito dall'Aeroporto di Bergamo con 1.095 viaggi giornalieri suddivisi su 4 collegamenti e da altrettanti collegamenti da/per la città di Roma per complessivi 775 viaggi giornalieri.

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".

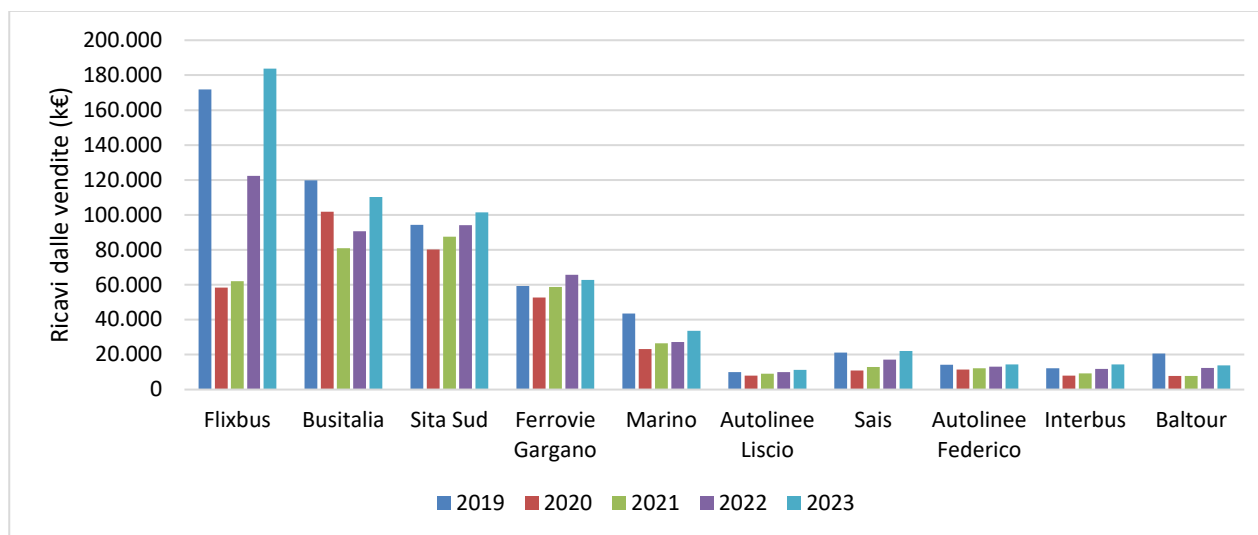
⁴ Ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del Regolamento, sono "servizi regolari": i servizi che assicurano il trasporto di passeggeri su autobus con una frequenza e su un itinerario determinati e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo presso fermate prestabilite.

⁵ Come riportato nelle precedenti relazioni, 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"*, visibile anche in lingua inglese al link: <https://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione/atto-di-segnalazione-art-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-sanzi/>. L'Autorità ha avuto modo di richiamare quanto segnalato nel dicembre 2018, nelle audizioni dell'8 e 17 febbraio 2022 avanti 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 visibile al link <https://www.autorita-trasporti.it/articoli-multimediali/audizione-dinnanzi-alla-camera-dei-deputati-commissione-parlamentare-di-inchiesta-sulla-tutela-dei-consumatori-e-degli-utenti-il-presidente-dellautorita-nicola-zaccheo-sul-tema-della-tut/>.



Fonte: CheckMyBus (dati consultati in data 08/04/2025).

La figura che segue riporta i ricavi dalle vendite delle principali imprese di autolinee di media e lunga percorrenza attive in Italia nel quinquennio 2019-2023; i dati riportati sono stati estratti dal database AIDA⁶.



Fonte: estrazione dati da AIDA, effettuata in data 08/04/2025.

In generale si registra un crollo dei ricavi nel 2020 dovuto alle limitazioni agli spostamenti collegate alla pandemia da COVID-19, seguito da una crescente ripresa in conseguenza del graduale venir meno delle restrizioni; si evidenzia che, nel 2023, 7 delle 10 imprese analizzate hanno superato i valori 2019. Si segnalano

⁶ Analisi Informatizzata delle Aziende italiane.

in particolare gli incrementi tra il 2019 e il 2023 di Interbus di oltre il 17%, di Autolinee Liscio del 13,5% circa, di Sita Sud di oltre il 7,5% e di Flixbus di circa il 7%.

3. La procedura per presentare reclamo all'Autorità

Come accennato nel paragrafo 1, 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 28, 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 vettore⁷; il Regolamento prevede che tale reclamo di prima istanza sia presentato entro tre 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 novanta giorni dalla presentazione del reclamo al vettore, il passeggero può rivolgersi all'Autorità in seconda istanza - anche mediante associazioni rappresentative, ove a ciò espressamente 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 trasporti⁸ che, con cadenza mensile, provvedono a trasmetterli all'Autorità.

Nel dettaglio, per quanto riguarda il trasporto con autobus, 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 guidata, di presentare reclami direttamente *online*, previa registrazione e rilascio delle relative credenziali⁹. 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

⁷ A tal proposito, i vettori istituiscono o dispongono di un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi indicati nel Regolamento. Entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore notifica al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame. Il tempo necessario per fornire una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo (articolo 26 del Regolamento). Si segnalano, altresì, le *"Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami"* (<https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-28-2021/>), approvate dall'Autorità con delibera n. 28/2021 del 25 febbraio 2021.

⁸ Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del 9 ottobre 2015, recante *"Individuazione delle strutture regionali deputate a ricevere i reclami a seguito di presunte infrazioni accertate in relazione ai servizi svolti mediante autobus di competenza regionale e locale, in attuazione dell'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169"*.

⁹ 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).

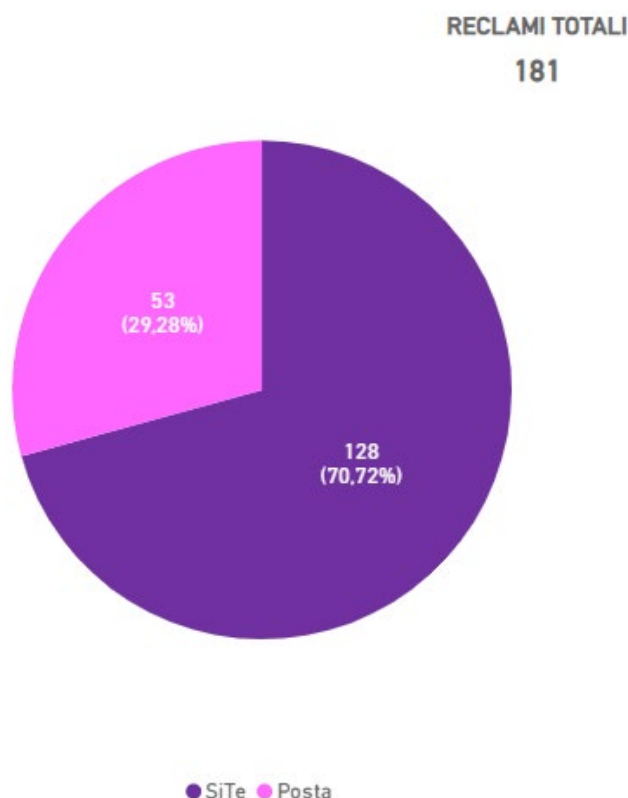
inviato, a pena di irricevibilità, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento o via posta elettronica certificata al seguente indirizzo: pec@pec.autorita-trasporti.it¹⁰.

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.

Nel corso del 2024 sono state condotte attività di manutenzione evolutiva del canale SiTe, con l'introduzione di nuove funzionalità volte ad incrementare ulteriormente la trasparenza dell'azione dell'Autorità e l'efficacia della gestione operativa dei reclami da parte degli Uffici, nonché l'immediatezza di accessibilità delle informazioni per gli utenti, in merito allo stato di lavorazione delle pratiche¹¹.

Come si evince dal grafico riportato nella Figura che segue, relativo al trasporto con autobus, nel periodo di riferimento il 70,72% dei reclami è stato ricevuto mediante SiTe, mentre il 29,28% 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 con autobus per il periodo 1° gennaio 2023 - 31 dicembre 2024



Fonte: ART.

¹⁰ Fino al 1° dicembre 2022, i reclami potevano essere presentati anche tramite un ulteriore indirizzo di posta elettronica: reclami.bus@autorita-trasporti.it, che, tuttavia, per esigenze di razionalizzazione, si è deciso di eliminare, tenuto conto della possibilità di confonderlo con l'indirizzo e-mail di alcuni operatori. Il predetto indirizzo è stato eliminato anche dalla lista dei NEB presente sul sito della DG-MOVE.

¹¹ In particolare, sono stati ottimizzati i processi digitali di gestione delle pratiche *online* ed è stata introdotta una funzione di tracciabilità e monitoraggio dello stato di lavorazione dei reclami, con descrizioni esplicative di dettaglio.

3.1 Alternative Dispute Resolution dell’Autorità

Con la delibera n. 21/2023, come illustrato nel paragrafo 1, l’Autorità ha adottato la Disciplina ADR, dando attuazione a quanto previsto dall’articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Rientrano nell’ambito di applicazione della Disciplina ADR non soltanto (i) le controversie relative ai diritti dei passeggeri per le quali l’Autorità svolge funzioni di vigilanza ai sensi della normativa europea (diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, marittimo e per vie navigabili interne) ma anche (ii) le controversie relative alla regolazione concernente il contenuto minimo dei diritti approvata dall’Autorità stessa, nonché (iii) le controversie relative ai diritti riconosciuti ai passeggeri del trasporto aereo dai regolamenti (CE) n. 261/2004 e n. 1107/2006¹².

Tale Disciplina consente agli utenti di risolvere – in via conciliativa, tramite la piattaforma ConciliaWeb – le controversie relative ai viaggi in treno, nave, autobus, e aereo, facendo valere le proprie richieste, anche economiche. Il tentativo di conciliazione innanzi al Servizio conciliazioni dell’Autorità è esperibile a partire dal 3 aprile 2023, data di avvio dell’operatività della piattaforma ConciliaWeb.

Costituisce condizione di ammissibilità dell’istanza per l’utente l’aver già inoltrato reclamo o richiesta di indennizzo o rimborso all’operatore economico¹³.

L’utente può presentare l’istanza di conciliazione e partecipare alla procedura autonomamente oppure tramite un proprio delegato o soggetto accreditato (associazione di consumatori, ente esponentiale o avvocato iscritto all’Albo).

La procedura di conciliazione si svolge mediante lo scambio asincrono di comunicazioni tra le parti e il conciliatore, tramite la piattaforma.

Nel caso in cui le parti raggiungano un accordo, viene redatto dal conciliatore e firmato dalle parti un verbale che costituisce titolo esecutivo, ai sensi dell’art. 2, comma 24, lettera b), della l. 481/1995.

La procedura deve concludersi, ai sensi del comma 3, lettera h) dell’art. 37 del d.l. 201/2011, entro trenta giorni¹⁴ dalla presentazione dell’istanza (o dalla sua regolarizzazione).

Al fine di illustrare l’attività svolta dal Servizio conciliazioni dell’Autorità con riferimento specifico al settore del trasporto con autobus nel periodo compreso tra il 3 aprile 2023 e il 31 dicembre 2024, vengono di seguito forniti: il dato concernente il numero di istanze pervenute con il relativo andamento temporale, l’esito delle procedure di conciliazione, nonché il valore economico degli accordi conclusi a favore degli utenti (per semplicità, di seguito: rimborsi).

¹² Ferme restando, a legislazione vigente, le funzioni di NEB dell’applicazione dei due citati regolamenti svolte dall’Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC), ai sensi dei decreti legislativi n. 69/2006 e n. 24/2009.

¹³ Si segnala che particolare attenzione è dedicata dal Servizio conciliazioni ART all’assistenza nella presentazione delle istanze, sia tramite una casella dedicata che tramite l’arricchimento delle FAQ disponibili dalla pagina <https://www.autorita-trasporti.it/frequently-asked-questions-faq/>.

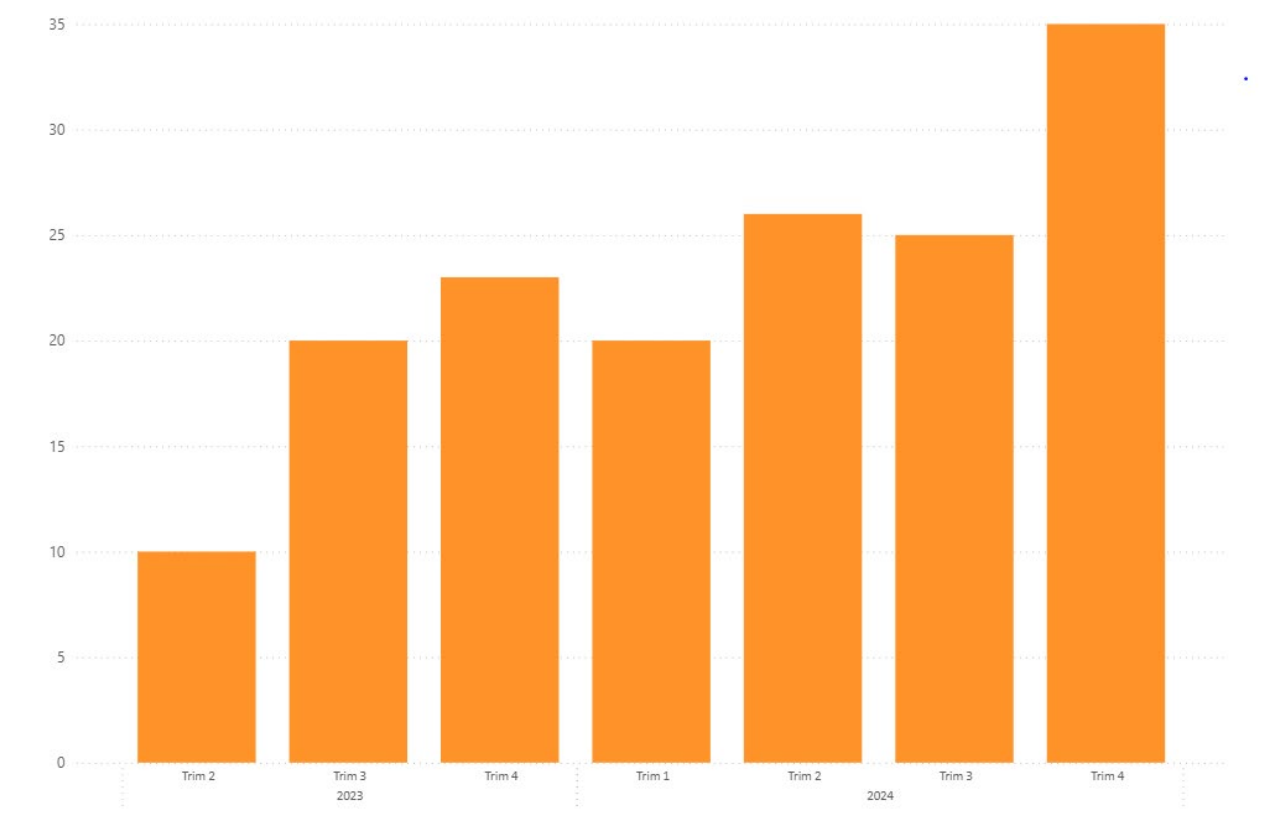
¹⁴ Termine che viene considerato non perentorio, ancorché, al fine di salvaguardare il diritto alla tutela giurisdizionale, sia previsto che l’utente, decorsi 30 giorni dalla presentazione dell’istanza, può rivolgersi al giudice.

Nel periodo considerato risultano, a tale proposito, pervenute n. 159 istanze di conciliazione relative al settore del trasporto con autobus, secondo l'andamento temporale rappresentato in Figura 2; in Figura 3 vengono illustrati gli esiti, con riferimento alle procedure concluse e non archiviate¹⁵.

I principali argomenti, riconducibili ai diritti di cui al Regolamento, oggetto delle istanze sono:

- problematiche relative alla risposta ai reclami;
- mancanza rimborso biglietto in caso di cancellazione o ritardo in partenza superiore a 120 minuti (solo se distanza pari o superiore a 250 km);
- mancanza di informazioni sui diritti dei passeggeri;
- mancanza informazioni adeguate per tutto il viaggio;
- mancanza di informazioni su cancellazione o ritardo alla partenza (solo se distanza pari o superiore a 250 km).

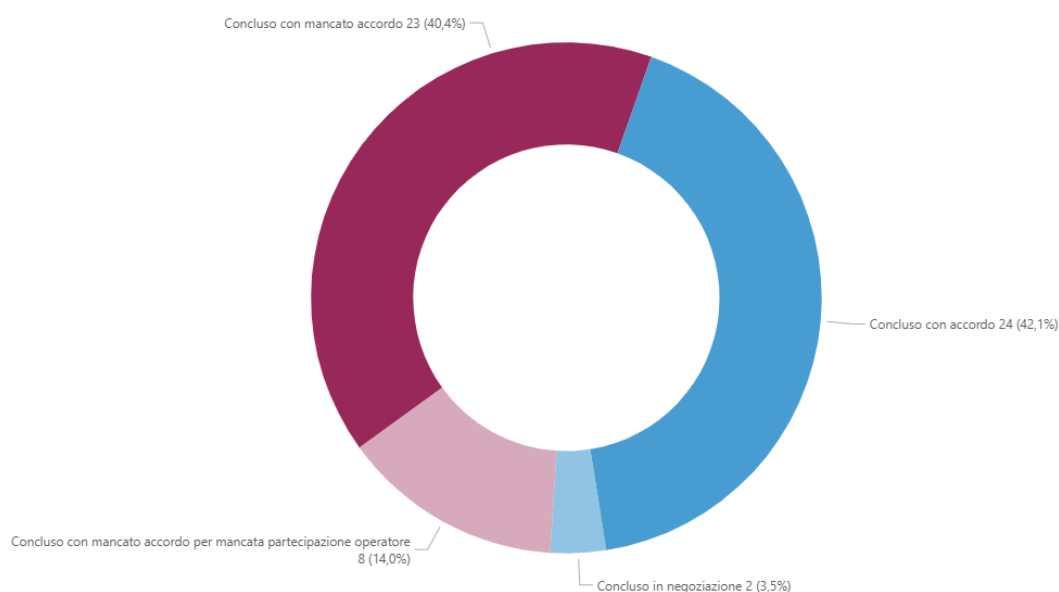
Figura 2 - Andamento trimestrale delle istanze nel periodo 3 aprile 2023 - 31 dicembre 2024.



Fonte: ART

¹⁵ Si precisa che le istanze archiviate qui citate comprendono i casi di: (i) inammissibilità, nel rispetto dell'articolo 7 della Disciplina ADR, rilevata d'ufficio o sollevata dall'operatore; (ii) mancata comparizione dell'utente (l'utente, dopo aver presentato l'istanza, non partecipa) o (iii) rinuncia da parte dello stesso nel corso dello svolgimento della procedura (in numerosi casi, sebbene al momento non sia possibile una precisa tracciatura, la rinuncia è dovuta all'avvenuto raggiungimento dell'accordo fuori piattaforma).

Figura 3 - Esiti delle procedure concluse e non archiviate¹⁶ nel periodo 3 aprile 2023 - 31 dicembre 2024.



Fonte: ART

I dati del periodo analizzato in relazione all'esito delle istanze evidenziano come il 45,6% delle stesse si sia concluso con un accordo (sia in negoziazione diretta che in conciliazione). Si ritiene che tale significativa percentuale possa essere la conseguenza dell'attività di comunicazione ed *engagement* con gli operatori del settore, contattati nel corso degli anni, attività assicurata anche con riferimento alle conciliazioni, rispetto alla quale si sono curati specifici contatti con i vettori del settore per illustrare i benefici ed i vantaggi della partecipazione degli stessi al meccanismo di conciliazione ART.

A tale ultimo riguardo, in relazione ai soggetti accreditati nella piattaforma, giova in particolare evidenziare che quasi tutte le principali compagnie operanti nel settore del trasporto passeggeri con autobus in Italia si sono registrate e hanno partecipato ai procedimenti, pur non essendo obbligatorio.

L'entità dei rimborsi accordati a seguito dello svolgimento delle procedure di conciliazione tramite la piattaforma ConciliaWeb con riguardo al settore del trasporto con autobus risulta, per il periodo di riferimento, pari a 4.442,00 euro, con un rimborso medio, per passeggero, pari a 123 euro.

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 2023 al 31 dicembre 2024.

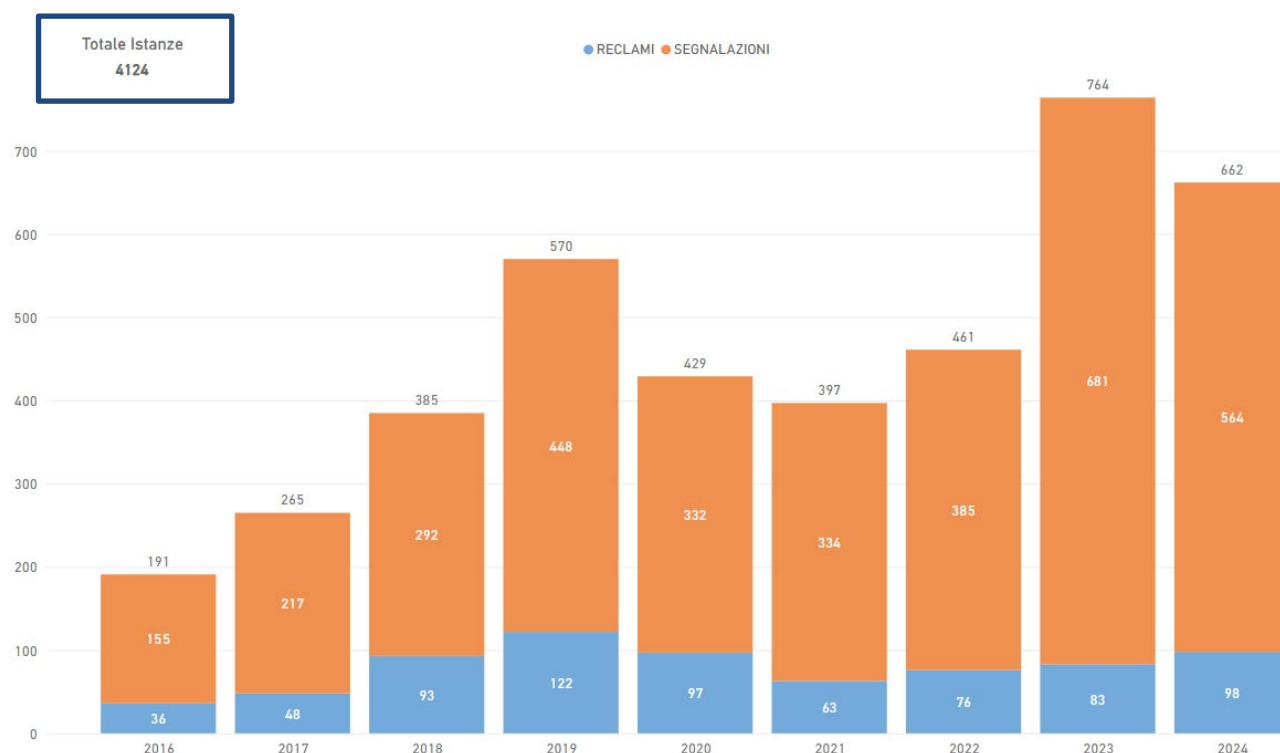
In proposito, è opportuno anzitutto chiarire che per segnalazione si intende l'istanza inviata dall'utente non formulata con le prescritte modalità (ad esempio: senza attendere i 90 giorni dalla presentazione del reclamo all'impresa o con una descrizione generica della problematica); il reclamo è, invece, l'istanza correttamente

¹⁶ Nel dettaglio, nel periodo di riferimento sono state archiviate per inammissibilità o per mancata comparizione o rinuncia dell'utente 102 istanze di conciliazione, pari a circa il 64,15% del totale delle istanze pervenute per il settore di trasporto con autobus.

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 effettuato con autobus, negli anni 2016-2024, reclami e segnalazioni come dettagliato nell'istogramma e nel prospetto¹⁷ di cui alla Figura 4.

Figura 4 - Reclami e segnalazioni pervenuti nel trasporto con autobus per il periodo 1° gennaio 2016-31 dicembre 2024



Fonte: ART

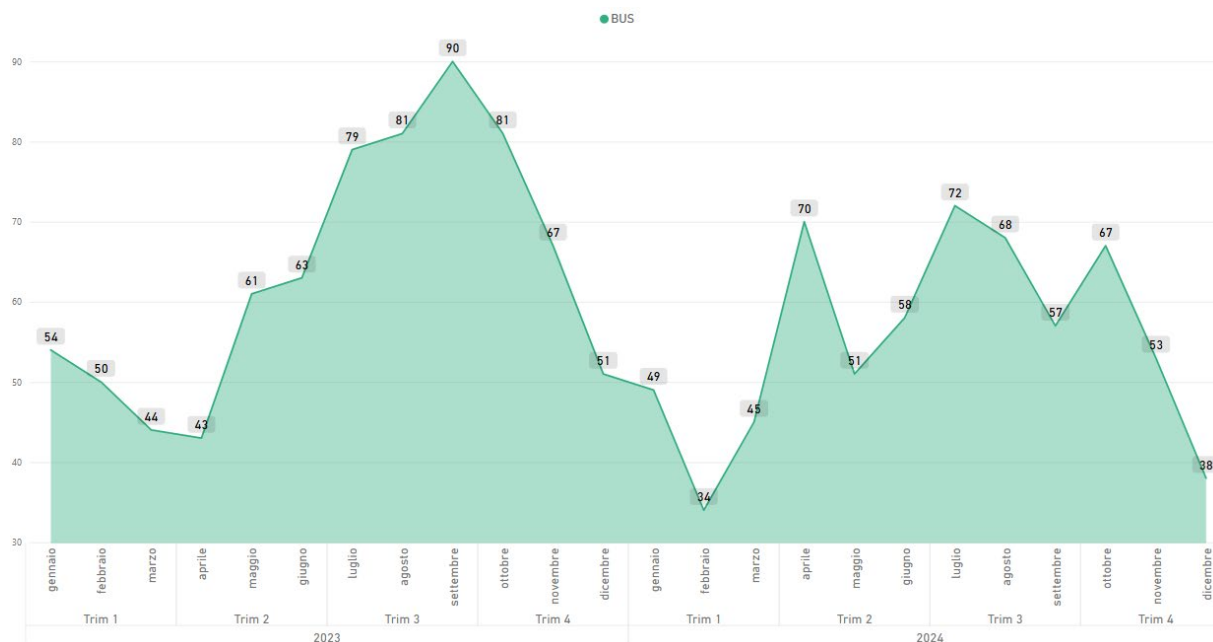
Tipologia di istanza	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Segnalazioni	155	217	292	448	332	334	385	681	564	3.408
Reclami	36	48	93	122	97	63	76	83	98	716
Totale	191	265	385	570	429	397	461	764	662	4.124

Il numero complessivo delle istanze è crescente fino all'anno 2019; successivamente alla flessione rilevata negli anni 2020 e 2021 (presumibilmente dovuta al minor numero di viaggi effettuati dai passeggeri nel periodo della pandemia), il numero di reclami e segnalazioni, tornato a salire a partire dal 2022 in concomitanza con una ripresa dei viaggi da parte dei passeggeri, mostra una flessione nel 2024. Nello specifico, nel periodo dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2024 sono pervenuti all'Autorità n. 1.245 segnalazioni e n. 181 reclami relativi al trasporto con autobus.

¹⁷ Rispetto ai dati riferiti negli analoghi prospetti presenti nelle relazioni relative ai precedenti bienni, si segnalano minimi scostamenti, correlati ad ulteriore affinamento dei dati e/o a riclassificazioni di alcune istanze (anche a seguito di ulteriore documentazione ricevuta dal passeggero).

In particolare, l'andamento trimestrale dei reclami e delle segnalazioni ricevuti nel periodo di riferimento è rappresentato nel grafico di cui alla Figura 5.

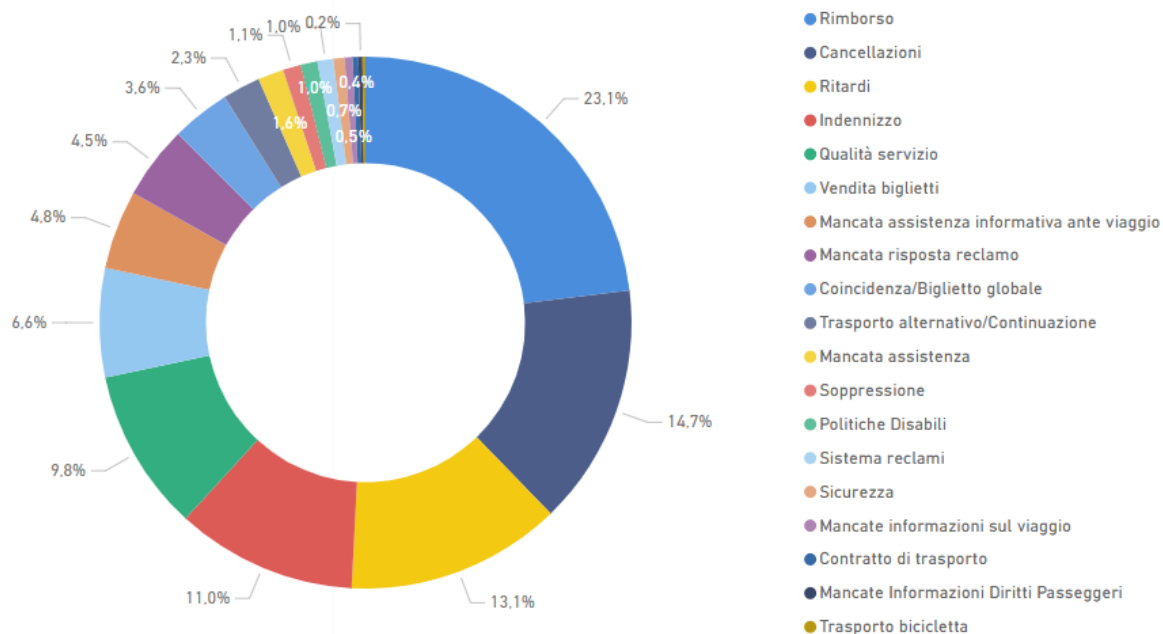
Figura 5 - Andamento reclami e segnalazioni nel trasporto con autobus per il periodo 1° gennaio 2023 – 31 dicembre 2024



Fonte: ART

Le istanze pervenute hanno evidenziato differenti criticità, come rappresentato dal grafico riportato in Figura 6.

Figura 6 – Motivi di doglianza risultanti dai reclami e segnalazioni nel trasporto con autobus per il periodo 1° gennaio 2023 – 31 dicembre 2024



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 Regolamento¹⁸.

Inoltre, tra le istanze pervenute, numerose hanno avuto ad oggetto viaggi con tragitti inferiori a 250 km, relativamente a diritti sanciti dal Regolamento che non trovano applicazione per tale tipologia di viaggi¹⁹, nonché richieste di indennizzo per ritardo all'arrivo alla destinazione finale, diritto che, come noto, stante le peculiarità del settore, non è previsto dal Regolamento in esame.

Ciò premesso, ed evidenziando che ciascun reclamo/segnalazione può contenere più profili di doglianza, dal grafico riportato in Figura 6 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 richieste di rimborso/indennizzo in esito a cancellazioni o ritardi alla partenza e relative modalità di erogazione;
- la qualità del servizio (es. indisponibilità di rete wi-fi, mancanza di bagni funzionanti a bordo, comportamento dei conducenti);
- le informazioni da fornire ai passeggeri in caso di cancellazioni o partenze ritardate o perdita di coincidenza;
- 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 cancellazioni o partenze ritardate o *overbooking*;
- l'assistenza in caso di cancellazioni o partenze ritardate, o in caso di perdita di coincidenza.

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 2023 e archiviate	%	n. istanze pervenute nel 2024 e archiviate	%
Istanze archiviate per motivi formali (es: assenza del reclamo di prima istanza; mancanza della documentazione necessaria per valutare il reclamo; mancato utilizzo dei corretti canali)	603	79,1%	548	83,3%

¹⁸ A titolo di esempio, i reclami o segnalazioni relativi alle modalità di vendita dei biglietti o alla qualità del servizio o alla soppressione di servizi di trasporto pubblico locale.

¹⁹ Ai sensi dell'articolo 2 ("Ambito di applicazione"), par. 2, del Regolamento, qualora la distanza prevista del servizio sia inferiore a 250 km, trovano applicazione soltanto l'articolo 4 ("Biglietti e condizioni contrattuali non discriminatorie"), paragrafo 2, l'articolo 9 ("Diritto al trasporto"), l'articolo 10 ("Eccezioni e condizioni speciali"), paragrafo 1, l'articolo 16 ("Formazione"), paragrafo 1, lettera b) e paragrafo 2, l'articolo 17 ("Risarcimento per sedie a rotelle e attrezzature per la mobilità"), paragrafi 1 e 2, e gli articoli da 24 a 27 (facenti parte del capo V – Disposizioni generali in materia di informazione e reclami) e l'articolo 28 ("Organismi nazionali responsabili dell'applicazione") del Regolamento.

Istanze archiviate per estraneità ai diritti sanciti dal Regolamento o riferite a tragitti inferiori a 250 km	122	16,2%	82	12,5%
Istanze archiviate per assenza dei presupposti per contestare violazioni del Regolamento	27	3,6%	24	3,6%
Istanze archiviate per incompetenza e trasmesse ad altro NEB	8	1,1%	4	0,6%

Del contenuto delle istanze, anche ove archiviate, l'Autorità ha tenuto conto, ove pertinenti, per l'esercizio delle funzioni di regolazione attribuite dalla norma istitutiva²⁰ 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 scorrette 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.

5. Attività sanzionatoria

Quanto allo specifico impianto sanzionatorio previsto dal d.lgs. 169/2014, 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 attenuarne 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 corso, l'atto di contestazione reca anche l'intimazione a porre fine all'infrazione. L'ottemperanza o l'inosservanza all'intimazione sono valutate a norma di legge anche ai fini del trattamento sanzionatorio.

Si evidenzia che, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del d.lgs. 169/2014, le somme rivenienti dal pagamento delle sanzioni irrogate ai sensi dei regolamenti in materia di diritti dei passeggeri 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

²⁰ 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".

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 interessati²¹.

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 territori²².

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.

Con riferimento al procedimento sanzionatorio, la regolamentazione adottata dall'Autorità con delibera n. 4/2015 del 20 gennaio 2015 è stata innovata a seguito della delibera n. 146/2023 del 1° ottobre 2023, di approvazione del regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità relativi ai diritti dei passeggeri (di seguito: regolamento sanzionatorio)²³.

Tale intervento è stato effettuato con la finalità, in particolare, di garantire - anche in considerazione delle più recenti pronunce della giurisprudenza amministrativa²⁴ - ancora maggiore trasparenza per gli *stakeholders*, semplificare ed accelerare ulteriormente le procedure²⁵ e garantire maggiore chiarezza formalizzando soluzioni interpretative evolute nel corso degli anni.

Inoltre, 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

²¹ 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.

²² 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 dell'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.

²³ Tale regolamento sostituisce in particolare, unificandoli, il regolamento sanzionatorio ferroviario approvato con delibera dell'Autorità n. 52/2014 del 4 luglio 2014, il regolamento sanzionatorio autobus approvato con delibera dell'Autorità n. 4/2015 del 20 gennaio 2015 e il regolamento sanzionatorio marittimo approvato con delibera dell'Autorità n. 86/2015 del 15 ottobre 2015.

²⁴ Argomento oggetto, tra l'altro, di una specifica giurisprudenza del Consiglio di Stato (v., tra le altre, la decisione Cons. Stato n. 584 del 2021).

²⁵ Ad esempio, prevedendo che "quando il soggetto nei cui confronti si procede si sia avvalso della facoltà di effettuare il pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, con riferimento a tutte le contestazioni formulate nell'atto di avvio, l'estinzione del procedimento è dichiarata dal dirigente dell'Ufficio con proprio provvedimento" anziché a seguito di deliberazione consiliare (art. 14 del regolamento sanzionatorio), consentendo così che tali procedimenti si concludano con determina dirigenziale (visibili al link <https://www.autorita-trasporti.it/trasparenza/provvedimenti-dirigenti/>).

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

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.

Tra i procedimenti sanzionatori per violazioni dei diritti dei passeggeri avviati e conclusi nel periodo 1° gennaio 2023 – 31 dicembre 2024, in un unico caso l’oggetto della contestazione ha riguardato il settore del trasporto con autobus:

Avvio procedimento sanzionatorio	Norme del regolamento di cui è stata contestata la violazione	Provvedimento di chiusura del procedimento sanzionatorio	Importo pagamento in misura ridotta
Delibera n. 144/2023	Art. 24, Reg. (UE) 181/2011	Delibera n. 25/2024	€ 400,00

Si ritiene che tale circostanza possa essere stata influenzata, quantomeno in parte, dall’effetto dissuasivo delle sanzioni irrogate negli anni precedenti, nonché dall’attività di *moral suasion* esperita dagli Uffici dell’Autorità.

6. Altre iniziative adottate

Informazioni sui diritti dei passeggeri

Il sito *web* istituzionale dell’Autorità reca una sezione dedicata ai passeggeri e ai loro diritti, 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 interne²⁷. 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 con autobus, 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, anche in relazione al meccanismo ADR dell’Autorità;
- un rimando all’assistente digitale “*smARTbot*”, accessibile anche dalla *homepage* del sito *web*, ovvero sia uno strumento *chatbot* che consente all’Autorità di fornire assistenza digitale in tempo reale via *web*, tramite una “conversazione intelligente” che avviene attraverso lo

²⁷ <https://www.autorita-trasporti.it/che-cosa-fa-art-per-la-tutela-dei-diritti-dei-passeggeri/>

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 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 del trasporto con autobus.

I grafici riportati nella sezione “Reclami e segnalazioni” illustrano:

- l'andamento nel tempo delle istanze ricevute dall'Autorità da parte dei passeggeri;
- la distribuzione % per tipologia di istanza (reclami e segnalazioni) e per settore di trasporto (ferroviario, con autobus e marittimo);
- i principali motivi di istanza per anno e per settore;
- la distribuzione % della tipologia di servizio interessato (servizi a mercato e servizi con onere di servizio pubblico – OSP) per ciascuna modalità di trasporto e per anno.

Attività di sensibilizzazione nei confronti dei vettori e dei gestori di autostazioni

Sulla base dei reclami e segnalazioni pervenuti, anche laddove non sono stati rinvenuti i presupposti per contestare violazioni del Regolamento, gli Uffici preposti 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*.

In particolare, sono stati organizzati incontri mirati, con riguardo ad alcuni episodi, segnalati, concernenti disagi lamentati dai passeggeri lasciati dal conducente presso la stazione di servizio, in occasione della sosta dell'autobus, per non averne atteso la risalita²⁸.

Con specifico riferimento alle autostazioni, si segnala innanzitutto che, in relazione alle città nelle quali le stesse sono presenti, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 21 novembre 2023 (GU n. 284 del 5 dicembre 2023), recante “*Designazione del Terminal bus di Napoli quale stazione di autobus che fornisce assistenza a persone con disabilità o a mobilità ridotta*”, è stato aggiunto il Terminal bus di Napoli tra le principali stazioni in cui è presente l'assistenza a persone con disabilità o a mobilità ridotta²⁹.

Sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, inoltre, è pubblicato un *set* informativo contenente l'aggiornamento di una scheda relativa a ciascuna delle autostazioni³⁰, nella quale sono indicati i principali servizi e le caratteristiche di accessibilità delle stesse.

Sempre con riferimento alle autostazioni si segnala, infine, che l'Autorità ha tra l'altro condotto, nel corso del 2024, un'attività ispettiva nell'Autostazione di Roma Tiburtina (a seguito della quale sono stati avviati, nel

²⁸ Si evidenzia in proposito la buona pratica messa a punto da un vettore, che ha predisposto alcune procedure, cui i conducenti devono attenersi, che prevedono, tra l'altro: “*una comunicazione chiara e precisa del tempo di sosta, con indicazione dell'orario di ripartenza (il messaggio viene effettuato via microfono in tre lingue); il conteggio dei passeggeri prima di ripartire dalla medesima area; l'attesa di ulteriori cinque minuti nel caso in cui manchino dei passeggeri; la scelta di aree di sosta adeguate (es: poco affollate)*”.

²⁹ In precedenza erano state oggetto di analoga designazione le seguenti autostazioni: Terminal Romano di Crotone, Autostazione di Lampugnano, Tibus (Roma Tiburtina), Autostazione di Perugia, Autostazione di Udine, Autostazione Polo Intermodale Trieste Airport, Autostazione di Bologna e Autostazione di Firenze.

³⁰ Rinvenibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/delibera-n-56-2018-condizioni-di-accesso-equoe-non-discriminatorio-alle-autostazioni/>

2025, due procedimenti sanzionatori - in corso alla data della presente relazione - per violazione della regolazione dell'Autorità di cui alle delibere n. 56/2018, in materia di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni, e n. 28/2021, in materia di contenuto minimo dei diritti dei passeggeri con riferimento al trattamento dei reclami).

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 degli 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 28, 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. 4 istanze ed è stata ricevuta da altri NEB soltanto n. 1 istanza). Dall'altro, nel rispetto dell'articolo 30 (*"Cooperazione tra gli organismi responsabili dell'applicazione"*) 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 13 ottobre 2023 e 17 ottobre 2024.

In tale contesto sono stati forniti elementi informativi, come richiesti dalla DG-Move aventi ad oggetto, tra l'altro, (i) la formazione dei conducenti in materia di trasporto con autobus, (ii) le norme e le funzioni svolte in materia di ADR, (iii) riferimenti del proprio sito *web*, con riguardo allo Sportello unico digitale europeo³¹. 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.

L'Autorità ha partecipato, inoltre, alla consultazione lanciata dalla Commissione europea, a fine novembre 2023, concernente una proposta di regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali e una proposta di regolamento di modifica dei vigenti regolamenti in materia di diritti dei passeggeri³².

Al riguardo l'Autorità ha inviato il proprio contributo alla consultazione³³, segnalando, in merito alle disposizioni relative alla qualità del servizio, la necessità di individuare delle leve per penalizzare l'operatore che non abbia rispettato gli *standard* che lo stesso si è dato, quali ad esempio meccanismi che non si limitino all'obbligo di pubblicazione di relazioni sulla qualità, ma prevedano la comparazione comparativa su un unico portale, che potrebbe essere individuato in quello già esistente per il settore ferroviario (ERADIS)³⁴.

Quanto poi al nuovo approccio basato sul rischio, nel rilevare che l'attività di *enforcement* e di irrogazione di sanzioni svolta dagli organismi di vigilanza ha essa stessa una funzione conformativa³⁵, l'Autorità ha

³¹ 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 L 295 del 21 novembre 2018.

³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali del 29 novembre 2023 [COM(2023) 752 final 2023/0436 (COD)] e proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n.1177/2010, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione del 29 novembre 2023 [COM(2023) 753 final 2023/0437 (COD)].

³³ L'Autorità ha offerto il proprio contributo anche in occasione delle audizioni tenutesi avanti alle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato.

³⁴ ERADIS - European Railway Agency Database of Interoperability and Safety: <https://eradis.era.europa.eu/>

³⁵ Dal momento che le imprese hanno, non di rado, proceduto a modificare le proprie procedure, uniformandosi a quanto indicato dall'organismo, così favorendo l'emersione di *best practices*, anche mediante la presentazione di proposte di impegni nel corso dei procedimenti sanzionatori.

evidenziato la necessità che i numerosi adempimenti, che vengono richiesti con l'introduzione delle nuove disposizioni, siano accompagnati dal potenziamento dei poteri assegnati ai NEB, al fine di permettere loro di meglio svolgere le proprie funzioni di *enforcement*, sia in termini sanzionatori sia prescrittivi.

Parte delle osservazioni svolte dall'Autorità sono state accolte dall'orientamento generale sul testo di compromesso approvato dal Parlamento europeo in occasione della sessione del Consiglio europeo "Trasporti, telecomunicazioni e energia" del 5 dicembre 2024.

7. Conclusioni ed evoluzioni osservate rispetto alla precedente relazione

Tra gli elementi, di cui si è dato conto nel corso della trattazione, che si ritiene abbiano caratterizzato il biennio 2023-2024 si evidenziano, da un lato, l'ulteriore aumento del numero di stazioni autobus designate, che comporta maggiori tutele per i passeggeri con disabilità o a ridotta mobilità, ma anche un ampliamento dei soggetti (enti di gestione) tenuti al rispetto di alcuni tra i diritti sanciti dal Regolamento, e, dall'altro, l'avvenuta istituzione di un meccanismo ADR nei settori di competenza dell'Autorità che ha comportato, per i passeggeri del trasporto con autobus, migliori opportunità di ottenere ristori individuali.