

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

CONCERNENTE LA ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LE VIOLAZIONI DELLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (UE) N. 1177/2010, RELATIVO AI DIRITTI DEI PASSEGGERI CHE VIAGGIANO VIA MARE E PER VIE NAVIGABILI INTERNE E CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 2006/2004.

Il 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 (di seguito “Reg. UE n. 1177/2010”), definisce i diritti dei passeggeri nel trasporto via mare. Il campo di applicazione del Reg. UE n. 1177/2010 è definito nell’articolo 2, paragrafo 1.

Con decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129 (di seguito, “d. lgs. n. 129/2015”) è stata definita la disciplina sanzionatoria applicabile alle violazioni delle disposizione di cui al Reg. UE n. 1177/2010 ed è stato individuato come organismo responsabile l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito “Autorità”), alla quale è stato attribuito anche il potere di acquisire dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali o da qualsiasi altro soggetto interessato informazioni e documentazione, nonché il potere di effettuare verifiche e ispezioni presso i vettori e gli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali.

In particolare, il d. lgs. n. 129/2015 (rubricato ‘Procedimento per l’accertamento e l’irrogazione delle sanzioni’), nel dare attuazione all’articolo 28 del Reg. UE n. 1177/2010 (rubricato “Sanzioni”) citato prevede, che entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione, l’Autorità adotti:

- ai sensi dell’articolo 3, comma 5, la disciplina contenente le modalità tecniche per la presentazione del reclamo da parte del passeggero;
- ai sensi dell’articolo 4, comma 1, un regolamento che disciplini i procedimenti per l’accertamento e l’irrogazione delle sanzioni di cui al Reg. UE n. 1177/2010 e al d. lgs. n. 129/2015.

Il predetto d. lgs. n. 129/2015 attribuisce, inoltre, all’Autorità compiti di vigilanza e monitoraggio e il potere di effettuare verifiche e ispezioni.

Nel dare esecuzione a tali disposizioni, l’Autorità ritiene di acquisire le osservazioni dei soggetti interessati. Conseguentemente, con delibera del 10 settembre 2015, n. 69, ha disposto l’avvio di una consultazione sui quesiti contenuti nel presente Documento ed aventi ad oggetto sia la disciplina dei procedimenti per l’accertamento e l’irrogazione delle sanzioni che le modalità tecniche di presentazione del reclamo.

Una volta conclusa la consultazione, l’Autorità darà attuazione al d.lgs. n. 129/2015 per mezzo di un Regolamento. Quest’ultimo conterrà gli opportuni rinvii alle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché al “Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori” adottato con delibera dell’Autorità n. 15/2014.

* * *

1. Presentazione del reclamo - Modalità

Per presentare il reclamo i passeggeri dovranno utilizzare il modulo di cui all'allegato B alla delibera dell'Autorità del 10 settembre 2015, n. 69. Il modulo potrà essere trasmesso all'Autorità in una delle seguenti modalità:

- a) attraverso il sistema telematico che sarà reso operativo sul sito internet dell'Autorità;
- b) mediante trasmissione all'indirizzo di posta elettronica certificata dell'Autorità;
- c) tramite l'indirizzo di posta elettronica dell'Autorità: art@autorita-trasporti.it.
- d) a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento;
- e) con consegna a mano presso il protocollo dell'Autorità;

Questione 1: Tenuto conto che l'Autorità intende attivare le modalità di presentazione del reclamo sopra richiamate, si chiedono osservazioni motivate in merito ai campi contenuti nel modulo di cui all'allegato B.

2. Presentazione del reclamo – Soggetti legittimati

Si ritiene di consentire che il reclamo possa essere proposto dal passeggero direttamente o tramite le associazioni rappresentative degli interessi dei passeggeri ove legittimate e a ciò delegate.

Questione 2: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla possibilità che il passeggero presenti reclamo anche avvalendosi di associazioni rappresentative ove legittimate e a ciò espressamente delegate.

3. Presentazione del reclamo – Termini e condizioni

Decorsi infruttuosamente sessanta giorni dalla presentazione del reclamo al vettore o all'operatore del terminale oppure qualora questo non sia stato definito nei termini e con le modalità previsti dal sistema per il trattamento dei reclami istituito e disposto dallo stesso vettore o dall'operatore del terminale, il passeggero può presentare reclamo all'Autorità, in seconda istanza, al fine di accertare l'eventuale sussistenza e di sanzionare la violazione degli obblighi posti dal Regolamento.

Questione 3: Si chiedono osservazioni motivate in merito alle condizioni e ai termini di presentazione del reclamo.

4. Presentazione del reclamo – Servizi regolari di competenza regionale e locale

L'art. 3, comma 6 del d. lgs. n. 129/2015 prevede che, per i servizi regolari di competenza regionale e locale, i reclami *“**possono** essere inoltrati **anche** alle competenti strutture regionali che provvedono a trasmetterli, unitamente ad ogni elemento utile [...], all'Autorità con periodicità mensile. Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono individuate le predette strutture regionali sulla base delle indicazioni fornite dalle singole regioni”* [enfasi aggiunta].

La norma pone questioni interpretative. Al riguardo, si ritiene che, coerentemente con quanto previsto all'art. 3, comma 5 del d. lgs. n. 129/2015, l'avverbio “anche”, utilizzato al comma 6, non alteri la struttura del procedimento per la presentazione del reclamo bensì estenda – nel caso dei servizi regionali e locali – la possibilità per i passeggeri di avanzare contestazioni, non solo al vettore o all'operatore del terminale, ma anche alle strutture regionali che saranno individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza che ciò modifichi o elimini la fase procedimentale innanzi al vettore o all'operatore del

terminale. Questo, al fine di rafforzare gli strumenti di accesso alla tutela dei diritti dei passeggeri.

Questione 4: Con riferimento al disposto di cui all'art. 3, comma 6, del d. lgs. n. 129/2015, si chiedono osservazioni motivate in merito al coordinamento tra le azioni attese dal vettore o dall'operatore del terminale che, in ogni caso, sono i destinatari del reclamo in prima istanza e l'avvio, in seconda istanza, dell'accertamento della infrazione da parte dell'Autorità.

5. Le fasi del procedimento: archiviazione o avvio del procedimento e trattazione unitaria di più casi congiunti.

L'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio mediante la predisposizione del relativo atto di contestazione nei casi in cui non ritenga di disporre, con motivazione sintetica l'archiviazione immediata della segnalazione o del reclamo.

L'avvio del procedimento può riguardare un singolo caso o più casi suscettibili di essere verificati congiuntamente allo scopo di farne una trattazione unitaria.

Questione 5: Si chiedono osservazioni motivate in merito ai casi che possono motivare l'archiviazione immediata

Questione 5bis: Si chiedono osservazioni motivate in merito alla possibilità che l'Autorità tratti congiuntamente più casi ai fini di una trattazione unitaria

6. L'atto di contestazione

L'atto di avvio del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni è notificato all'impresa destinataria. L'atto di avvio del procedimento è inoltre comunicato al segnalante/reclamante. In caso di numero elevato di soggetti segnalanti/reclamanti l'avvio del procedimento è reso noto mediante pubblicazione sul sito dell'Autorità. L'atto deve contenere: una sommaria esposizione dei fatti; l'indicazione della/e violazione/i contestata/e; il nominativo del Responsabile del procedimento, l'importo della sanzione che potrebbe essere irrogata all'esito del procedimento nonché l'indicazione del termine entro il quale e dell'Ufficio competente ove è possibile presentare memorie difensive ed esperire l'accesso agli atti; l'indicazione – conformemente all'articolo 4, comma 6, del d.lgs. n. 129/2015 - che il vettore, agente di viaggio, operatore turistico od operatore del terminale che ha affidato a un vettore di fatto, venditore di biglietti o altra persona l'adempimento di uno degli obblighi previsti dal Regolamento sono obbligati in solido con l'autore della violazione al pagamento della sanzione che potrebbe essere irrogata all'esito del procedimento; l'indicazione del termine entro cui gli interessati possono esercitare la facoltà del pagamento in misura ridotta; l'indicazione del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, decorrenti dalla notifica del medesimo atto. Qualora la violazione accertata sia ancora in corso, l'atto di contestazione reca anche l'intimazione a porre fine all'infrazione entro il termine massimo di un mese. In tal caso i termini per l'adozione del provvedimento finale sono prorogati di quaranta giorni.

Questione 6: Si chiedono osservazioni motivate in merito ad eventuali ulteriori contenuti dell'atto di avvio del procedimento che potrebbero essere inseriti con la finalità di salvaguardare le garanzie procedurali ed il contraddittorio.

7. Garanzie procedurali e adozione del provvedimento finale

L'impresa destinataria dell'atto di avvio del procedimento ha l'onere di inviare le proprie deduzioni scritte e i documenti entro 30 giorni dalla data di notifica dell'avvio del procedimento. L'impresa destinataria può presentare, con apposita istanza, richiesta di accesso agli atti del procedimento sanzionatorio. L'impresa può anche richiedere, con apposita istanza, l'audizione personale presso l'Ufficio competente. Dell'audizione viene redatto apposito verbale. Potranno presentare istanza di audizione anche i terzi portatori di interessi giuridicamente rilevanti al procedimento (es. i reclamanti, i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, ecc.), cui può derivare un pregiudizio dalle infrazioni oggetto dell'istruttoria. A conclusione dell'istruttoria, il Responsabile dell'Ufficio trasmette al Consiglio una proposta di provvedimento sanzionatorio e una relazione di accompagnamento. Il Consiglio, esaminata la documentazione ricevuta, adotta il provvedimento sanzionatorio o dispone l'archiviazione del procedimento. Il Consiglio, qualora ritenga opportuni ulteriori approfondimenti istruttori, delibera l'adozione di nuovi accertamenti da parte dell'Ufficio competente. Il provvedimento sanzionatorio deve essere adeguatamente motivato e deve contenere l'espressa indicazione del termine per proporre ricorso dinnanzi all'autorità giurisdizionale competente.

Questione 7: Si chiedono osservazioni motivate in merito alle modalità di partecipazione al procedimento sanzionatorio dell'impresa destinataria della contestazione.

Questione 7bis: Si chiedono osservazioni motivate in merito alle modalità di partecipazione al procedimento sanzionatorio di terzi portatori di interessi giuridicamente rilevanti.

8. Termini del procedimento

Al fine di assicurare la tempestiva tutela ai diritti dei passeggeri, l'Autorità ritiene congruo un termine massimo di 120 giorni per la conclusione dei procedimenti di cui al presente documento di consultazione, fatti salvi i casi di sospensione del procedimento. Tale termine decorre dalla notifica dell'atto di avvio del procedimento ed è più breve di quello (180 giorni) previsto per i procedimenti sanzionatori dell'Autorità non attinenti alla tutela dei diritti dei passeggeri. Dalla data di notifica di avvio del procedimento decorre, altresì, il termine di 90 giorni entro cui il Responsabile del procedimento deve concludere l'istruttoria e trasmettere la documentazione al Consiglio, che si esprimerà sull'eventuale irrogazione della sanzione.

Questione 8: Si chiedono osservazioni motivate sul termine ridotto per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori, al fine di assicurare una maggiore tempestività della tutela.

9. Adozione di provvedimenti temporanei di natura cautelare

L'Autorità, qualora sussista il rischio di un danno grave e irreparabile agli interessi dei passeggeri può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare ai sensi dell'art. 37, comma 3, lettera *f*), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e s.m.i. (di seguito, "decreto istitutivo"). Il destinatario del provvedimento può presentare istanza di riesame entro 15 giorni dalla notifica dello stesso.

Questione 9: Si chiedono osservazioni motivate in merito alle possibili circostanze suscettibili di integrare il danno grave e irreparabile agli interessi dei passeggeri, presupposti, questi, che condizionano l'adozione di misure cautelari. Considerata, inoltre, la specificità della materia regolata, si richiedono osservazioni in merito al possibile contenuto delle misure cautelari da adottare.

10. Pagamento in misura ridotta delle sanzioni pecuniarie

L'articolo 16 della legge 689/1981 consente il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole, pari al doppio del minimo edittale (se previsto) oltre alle spese del procedimento. Il pagamento della sanzione in misura ridotta estingue il procedimento sanzionatorio. Il pagamento in misura ridotta presuppone l'esistenza di una singola violazione; si deve pertanto valutare se adottare tale misura nelle ipotesi di più violazioni da parte della stessa impresa.

Questione 10: Si chiedono osservazioni motivate in merito alla possibilità di applicare l'istituto del pagamento della sanzione ridotta previsto dall'art. 16 della legge 689/1981 anche alla materia della tutela del diritto dei passeggeri anche con riferimento alle violazioni plurime da parte di una stessa impresa.

11. I provvedimenti dell'Autorità con cui si rendono obbligatori gli impegni assunti dalle imprese

Il Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di cui alla delibera n. 15/2014, disciplina gli impegni delle imprese diretti a rimuovere la condotta contestata. Come è noto, l'Autorità, ai sensi dell'art. 37, comma 3, lett. f), del decreto istitutivo, può adottare provvedimenti per mezzo dei quali si rendono obbligatori tali impegni, chiudendo così il procedimento senza accertare la relativa infrazione.

Questione 11: Si chiedono osservazioni motivate in merito all'applicazione della procedura di assunzione di impegni da parte dell'impresa nelle procedure concernenti la tutela dei diritti dei passeggeri.

12. Indagini conoscitive e ispezioni

La disciplina contenuta nel d.lgs. n. 129/2015 prevede che l'Autorità vigili sulla corretta applicazione del Regolamento (UE) n. 1177/2010 e che a tal fine possa effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al predetto Regolamento. A tal fine l'Autorità può acquisire dai vettori, dagli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali o da qualsiasi altro soggetto interessato informazioni e documentazione idonea a consentire le attività di monitoraggio e le indagini conoscitive nonché può effettuare verifiche e ispezioni presso i vettori e gli enti di gestione dei porti e dei terminali portuali.

Questione 12: Si chiedono osservazioni motivate in merito alla sussistenza di eventuali altre misure per monitorare l'attuazione e l'osservanza delle disposizioni del Regolamento (UE) 1177/2010.

Questione 12bis: Si chiedono osservazioni motivate in ordine a ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti la fattispecie in oggetto.