

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

**CONCERNENTE LA ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LE VIOLAZIONI DELLE DISPOSIZIONI DEL
REGOLAMENTO (CE) N. 1371/2007 RELATIVO AI DIRITTI E AGLI OBBLIGHI DEI PASSEGGERI
NEL TRASPORTO FERROVIARIO**

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (di seguito “Reg. CE n. 1371/2007”), definisce i diritti degli utenti dei servizi ferroviari e gli obblighi delle imprese del settore. Esso disciplina le informazioni che devono essere fornite ai passeggeri dalle imprese ferroviarie, le modalità di emissione dei biglietti e delle prenotazioni, la responsabilità delle imprese ferroviarie anche con riferimento agli obblighi di assicurazione e gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri, la protezione delle persone con disabilità e a mobilità ridotta, la definizione ed il monitoraggio di standard di qualità del servizio.

In particolare, l’articolo 32 del Reg. CE n. 1371/2007 (rubricato ‘Sanzioni’) fa carico agli Stati membri di definire il regime sanzionatorio applicabile per l’inosservanza delle sue disposizioni. Il decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70 (di seguito d. lgs. n. 70/2014), nel dare attuazione all’articolo 32 citato prevede, che entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito “Autorità”) adotti:

- ai sensi dell’articolo 4, comma 4 la disciplina contenente le modalità tecniche per la presentazione del reclamo da parte del passeggero;
- ai sensi dell’articolo 5, comma 1, un regolamento che disciplini i procedimenti per l’accertamento e l’irrogazione delle sanzioni di cui al Reg. CE n. 1371/2007.

Il predetto d. lgs. 70/2014 attribuisce, inoltre, all’Autorità il compiti di monitoraggio e poteri di indagine.

Nel dare esecuzione a tali disposizioni, l’Autorità ritiene utile acquisire le osservazioni dei soggetti interessati. Conseguentemente, con delibera dell’11 giugno 2014, n. 43, 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. 70/2014 per mezzo di un Regolamento. Quest’ultimo conterra’ gli opportuni rinvii alle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 nonche’ al “Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori” adottato con 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 dell'11 giugno 2014, n. 43. 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) a mezzo posta raccomandata.

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 di categoria che ne tutelano gli interessi.

Questione 2: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla possibilità che il passeggero presenti reclamo anche avvalendosi di associazioni rappresentative.

3. Presentazione del reclamo – Termini e condizioni

Decorsi infruttuosamente trenta giorni dalla presentazione del reclamo alla impresa ferroviaria oppure qualora questo non sia stato definito nei termini e con le modalità previsti dalla impresa stessa, il passeggero può presentare reclamo all'Autorità in seconda istanza.

E', altresì, possibile presentare il reclamo laddove sia stata attivata una procedura di risoluzione delle controversie tra esercenti ed utenti rimasta senza esito entro i termini per essa previsti.

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

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

L'art. 4, comma 5 del d. lgs. 70/2014 prevede che, per i servizi ferroviari 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'Organismo di controllo 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. Nel darvi attuazione occorre tener conto della necessità di assicurare una esecuzione coerente ed efficace del Reg. CE n. 1371/2007 per qualunque tipo di trasporto ferroviario - sia esso nazionale, regionale o locale. Al riguardo, si ritiene che, coerentemente con quanto previsto all'art. 4, comma 4 del d. lgs. n. 70/2014, l'avverbio “anche”, utilizzato al comma 5, non alteri la struttura del procedimento per la presentazione del reclamo, e bensì estenda – nel caso dei servizi regionali e locali – la possibilità di avanzare contestazioni, oltre che alla impresa ferroviaria, anche alle strutture regionali che saranno individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza che ciò elimini la fase procedimentale innanzi all'impresa ferroviaria. E ciò, al fine di rafforzare gli strumenti di accesso alla tutela dei diritti dei passeggeri.

Questione 4: Con riferimento al disposto di cui all'art. 4, comma 5 del d. lgs. n. 70/2014, si chiedono osservazioni motivate in merito al coordinamento tra le azioni attese dall'impresa

ferroviaria che, in ogni caso, è destinataria 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

L'Autorità provvede all'archiviazione delle istanze nelle ipotesi di irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità e di manifesta infondatezza dei reclami presentati. In tutti gli altri casi avvia il procedimento sanzionatorio mediante la predisposizione del relativo atto di contestazione.

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 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 ferroviaria secondo le procedure previste dalla legge 24 novembre 1981 n. 689. L'atto deve contenere: una sommaria esposizione dei fatti; l'indicazione della/e violazione/i accertate; il nominativo del Responsabile del procedimento, nonché, l'indicazione dell'Ufficio competente ove è possibile presentare memorie difensive e avere accesso agli atti; 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, al fine di salvaguardare le garanzie procedurali e 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, prorogabili di 15 giorni qualora la richiesta sia adeguatamente motivata. 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. A conclusione dell'istruttoria, il Responsabile dell'Ufficio trasmette al Consiglio una proposta di provvedimento sanzionatorio e una relazione di accompagnamento. Il Collegio, esaminata la documentazione ricevuta, adotta il provvedimento sanzionatorio o dispone l'archiviazione del procedimento. Il Collegio, 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 dinanzi all'autorità giurisdizionale competente. Il Responsabile dell'Ufficio competente trasmette, con cadenza trimestrale, al Collegio una relazione concernente i provvedimenti avviati o archiviati nella fase pre-istruttoria, contenente, altresì, in modo sintetico le ragioni alla base dei provvedimenti anche al fine di consentire al Collegio una valutazione di merito.

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

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. 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 Collegio, 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 degli utenti, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare ai sensi dell'art. 37, comma 3, lettera f) del 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 che possono integrare il danno grave e irreparabile agli interessi degli utenti, 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

Al riguardo si precisa che 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, e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del minimo del relativo importo oltre alle spese del procedimento. Il pagamento della sanzione in misura ridotta estingue il procedimento sanzionatorio. L'ipotesi considerata dalla legge 689/1981, sembrerebbe presupporre una singola violazione: si dovrebbe, pertanto, valutare la possibilità di adottare tale misura nelle ipotesi di più violazioni da parte della stessa impresa, non potendosi escludere il rischio che per l'impresa divenga più conveniente il pagamento della sanzione in misura ridotta, vanificando, così, l'effettività della tutela dei diritti dei passeggeri.

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, con particolare riguardo alla possibilità di applicare l'istituto 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 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 alla applicazione della procedura di assunzione di impegni da parte dell'impresa, nelle procedure concernenti la tutela dei diritti dei passeggeri.

12. Indagini conoscitive

La disciplina contenuta nel d.lgs. 70/2014 prevede che l'Autorità vigili sulla corretta applicazione del Regolamento CE n. 1371/2007 e che a tal fine possa effettuare monitoraggi ed indagini conoscitive sui servizi di cui al predetto Regolamento. A tal fine l'Autorità può acquisire dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura o da qualsiasi altro soggetto interessato informazioni e documentazione idonea a consentire le attività di monitoraggio e le indagini conoscitive.

Questione 12: Si chiedono osservazioni motivate in merito altre misure per monitorare l'attuazione del Regolamento CE 1371/2007.

Questione 13: Si richiedono osservazioni motivate in ordine a ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti la fattispecie in oggetto.