

A. Perricone
Presidente

Roma, 26 giugno 2014
Ns. Prot.: 14/177.01/P/PRE

Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza 230
10126 Torino
A mezzo posta certificata pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: 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.

Spettabile Autorità,

si riportano nel seguito le osservazioni della scrivente IF ai quesiti contenuti nel documento di consultazione di cui in oggetto.

A tale riguardo, si ritiene che la pubblicazione delle versioni non confidenziali di tutti i contributi e la fissazione di un successivo termine per il deposito di osservazioni contribuirebbe ad una corretta formazione del processo decisionale di codesta On.le Autorità.

1. Presentazione del reclamo. Modalità

1. Con riferimento ai campi contenuti nel modulo di cui all'allegato B, si formulano le seguenti osservazioni:

- con riferimento al campo "*Dati dello scrivente*" occorrerebbe specificare, con apposita nota, a quale soggetto si intende fare riferimento. Dal momento che il soggetto legittimato a presentare il reclamo è il passeggero, per "scrivente" dovrebbe intendersi il soggetto munito di potere di rappresentanza;
- con riguardo al campo "*Perdita/Danneggiamento di attrezzature di mobilità*" sarebbe opportuno integrare la dicitura nel modo seguente "*Perdita/Danneggiamento di attrezzature di mobilità per le persone con disabilità o a mobilità ridotta*" onde scongiurare il rischio che la perdita/danneggiamento venga contestata per fattispecie diverse da quelle previste nell'art. 25 del Regolamento 1371/2007;
- con riferimento al riquadro relativo ai "*passeggeri con necessità di assistenza particolare*" si segnala che ad oggi il servizio viene erogato – per disposizione del Gestore dell'Infrastruttura - previa richiesta da inoltrarsi, a seconda dei casi, nel termine di 1 ora o di 12 ore e non già di 48 ore (si tratta invero di una condizione migliorativa rispetto a quanto previsto nel Regolamento 1371/2007, riconosciuta ai passeggeri);

occorrerebbe pertanto modificare il termine di 48 ore contenuto nel suddetto riquadro onde porre i passeggeri nelle condizioni di poter presentare reclamo;

- con riguardo alla sezione relativa alla presentazione del reclamo si segnala che l'art. 27 del Regolamento 1371/2007 prevede che l'IF, in casi giustificati, dandone debita informativa al passeggero, possa fornire risposta scritta al reclamo nel termine massimo di 3 mesi dalla data dello stesso. Ciò posto, tale sezione dovrebbe essere modificata in modo da:
 - i. esplicitare che dal momento della presentazione del reclamo all'IF deve essere decorso 1 mese oppure, ove ricorrano casi giustificati comunicati dalla stessa IF al passeggero, un periodo non superiore a 3 mesi. In entrambe le ipotesi, il mancato decorso dovrebbe rendere irricevibile il reclamo.
 - ii. specificare che il passeggero è obbligato ad allegare anche la copia della risposta al reclamo inviata dall'IF.

2. Presentazione del reclamo – Soggetti legittimati

2. Con riguardo alla possibilità che il passeggero possa presentare reclamo anche avvalendosi di un'associazione di categoria, il riconoscimento di tale possibilità dovrebbe tener conto dei seguenti elementi:

- (i) da un lato, alle associazioni di categoria deve essere riconosciuta a norma di legge la rappresentanza ad agire in procedimenti amministrativi o giudiziari (si citano, a titolo esemplificativo, le associazioni dei consumatori e degli utenti di cui all'art. 137 del D.Lgs. 206/2005 - "Codice del Consumo" - alle quali è riconosciuta dall'art. 139 del medesimo codice la legittimazione ad agire);
- (ii) dall'altro, per consolidato orientamento giurisprudenziale, le associazioni di categoria sono legittimate a difendere gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza e laddove agiscano per tutelare singoli associati, è richiesto che la doglianza lamentata da questi ultimi concreti anche la lesione dell'interesse collettivo statutariamente perseguito dalle medesime associazioni. L'interesse collettivo deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata, e non già con gli interessi di singoli associati o di loro sottogruppi.

3. Presentazione del reclamo. Termini e condizioni.

3. Come innanzi precisato, si desidera segnalare che la scrivente IF ha uniformato la disciplina relativa alla presentazione dei reclami a quanto previsto nell'art. 27 del Regolamento 1371/2007 prevedendo appunto che l'IF, in casi giustificati, dandone debita informativa al passeggero, possa fornire risposta scritta al reclamo nel termine massimo di 3 mesi dalla data dello stesso. Da ciò consegue che l'IF, a seconda dei casi, sarà tenuta a dare risposta motivata al reclamo in

un mese ovvero in un lasso temporale non superiore a tre mesi.

5. Le fasi del procedimento: archiviazione o avvio del procedimento

5. Si ritiene che la trattazione congiunta di più casi – purché omogenei in termini di perimetro di contestazione – consentirebbe una applicazione dei principi e criteri per la determinazione dell'importo della sanzione amministrativa pecuniaria (di cui all'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 70/2014), maggiormente ponderata e rispondente alla concreta portata delle conseguenze derivate dalla/e violazione/i contestata/e all'IF.

6. L'atto di contestazione

6. Si ritiene opportuno che all'atto di contestazione venga allegato il modulo di reclamo (unitamente alla eventuale documentazione acclusa allo stesso) trasmessa dal passeggero a codesta Autorità così da porre subito l'IF nelle condizioni di disporre di tutti gli elementi agli atti ai fini della elaborazione delle proprie deduzioni scritte. In caso contrario, l'IF sarebbe tenuta ad avanzare formale richiesta di accesso agli atti con un impatto (i) sui tempi del procedimento – laddove questa richiesta comportasse una sospensione dei termini dello stesso – oppure (ii) sul termine concesso alla stessa IF per la stesura delle predette deduzioni.

Nel medesimo atto occorrerebbe riportare (i) il termine concesso all'IF per il deposito di memorie difensive (ivi inclusa la possibilità di proroga dello stesso) nonché (ii) la facoltà per l'IF di richiedere l'audizione personale con indicazione del termine entro il quale la relativa richiesta deve essere trasmessa.

Con riferimento all'eventuale intimazione contenuta nell'atto di contestazione, si segnala che il termine massimo di 1 mese potrebbe non essere congruo rispetto a tutte le fattispecie di violazione contestabili all'IF, soprattutto laddove ciò richieda la cooperazione di altri soggetti (si citano a titolo esemplificativo gli artt. 24 e 26 del Regolamento 1371/2007). Pertanto, si riterrebbe opportuno prevedere la possibilità di estendere il predetto termine laddove l'IF dia debita evidenza dell'impossibilità di porre fine all'infrazione entro 1 mese.

7. Garanzie procedurali e adozione del provvedimento finale

7. In merito alle modalità di partecipazione al procedimento sanzionatorio, si formulano le seguenti osservazioni:

- potrebbero configurarsi casi nei quali il termine di proroga di 15 giorni per l'invio di deduzioni scritte e documenti (soprattutto se questi ultimi devono essere acquisiti presso soggetti terzi) sia insufficiente. Pertanto, occorrerebbe prevedere la proroga di 15 giorni

o del diverso termine deciso dall'Autorità in relazione alle motivazioni scritte addotte dall'IF.

- affinché venga pienamente garantita “*la piena conoscenza degli atti istruttori*” sancita nel primo comma dell'art. 5 del D.Lgs. 70/2014, occorrerebbe prevedere la possibilità per l'IF (i) di avere accesso alle risultanze degli eventuali accertamenti disposti dal Collegio e, conseguentemente (ii) di depositare memorie integrative.

8. Termini del procedimento

8. Nel condividere l'obiettivo di assicurare ai passeggeri una tempestiva tutela, occorrerebbe comunque prevedere la possibilità di estendere la durata complessiva del procedimento laddove si configuri – come illustrato nei paragrafi che precedono - una comprovata necessità di proroga di alcuni termini endoprocedimentali, purché con tale estensione non si ecceda il periodo massimo di 180 giorni.

9. Adozione di provvedimenti temporanei di natura cautelare

9. Ad avviso della scrivente IF non sono configurabili circostanze tali da integrare ipotesi di danno grave e irreparabile con conseguente necessità di adottare misure cautelari. Le violazioni sanzionate dal D.Lgs. 70/2014 sono sostanzialmente produttive di danni patrimoniali che per loro natura non sono irreparabili in quanto sempre risarcibili *ex post*.

10. Pagamento in misura ridotta delle sanzioni pecuniarie

10. Il pagamento della sanzione pecuniaria, seppure in misura ridotta, comporta comunque un esborso economico per l'IF che non potrà valutare più conveniente il pagamento rispetto all'adoperarsi per evitare di incorrere nelle violazioni sanzionate dal D.Lgs. 70/2014.

Si ritiene che la possibilità di applicare il pagamento in misura ridotta (oltre che alla singola violazione con riferimento alla quale non si ravvisa alcuna criticità) anche a violazioni plurime (di natura omogenea) dovrebbe essere valutata dall'Autorità non già *ex ante* ma bensì a posteriori (ossia caso per caso) così da riconoscerla all'IF laddove l'importo ridotto della sanzione non inficia l'effettività della tutela dei diritti dei passeggeri.

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

11. Atteso che la finalità sottesa alla disciplina sanzionatoria (*ex ante* con funzione deterrente oppure *ex post*) contenuta nel D.Lgs. 70/2014 è quella di garantire ai passeggeri i diritti sanciti nel Regolamento 1371/2007, l'applicazione della procedura di assunzione di impegni da parte dell'IF permetterebbe di fatto di perseguire il medesimo obiettivo.

13. Ulteriori temi.

13. Con riferimento al D.Lgs. 70/2014, desideriamo sottoporre all'attenzione di codesta Autorità ulteriori osservazioni riguardanti i seguenti due aspetti:

- la necessità di alcuni interventi interpretativi;
- l'onere della prova.

Interventi interpretativi

Con riferimento a taluni casi contemplati nel Regolamento 1371/2007 e conseguentemente nel D.Lgs. 70/2014, si pone l'esigenza di un intervento interpretativo da parte di codesta Autorità onde permettere alle IF di non incorrere nella violazione. Si segnalano a titolo esemplificativo i seguenti due casi:

1. nel corso del viaggio l'IF deve informare il passeggero delle principali coincidenze, (art. 8, comma 2, Regolamento 1371/2007 e art. 9, comma 2, D.Lgs. 70/2014). Occorrerebbe quindi stabilire cosa debba intendersi per "principali coincidenze", ovvero se si faccia riferimento (1) alle coincidenze della medesima IF tenuta a dare tale informativa oppure (2) anche a quelle di altri operatori. In entrambi i casi sarebbe inoltre necessario stabilire il significato di "principali". Si segnala che laddove si propendesse per la seconda ipotesi (2), le IF non dispongono attualmente di tali informazioni, in quanto detenute solo dal Gestore dell'Infrastruttura.
2. l'IF deve rendere conoscibili ai passeggeri, secondo forme e con mezzi idonei, le disposizioni concernenti le modalità di indennizzo e risarcimento in caso di responsabilità per ritardi, perdite di coincidenze o soppressioni di treni (art. 14, comma 1, D.Lgs. 70/2014). Occorrerà stabilire "forme e mezzi idonei".

Onere della prova

Un profilo di non trascurabile rilevanza concerne l'onere della prova in capo all'IF che intenda contestare la violazione in quanto vi sono obblighi il cui adempimento non potrà che essere provato mediante prove testimoniali o dichiarazioni di parte (a titolo di esempio si citano le informazioni fornite durante il viaggio (art. 8, comma 2, Regolamento 1371/2007) o le informazioni date alle persone con disabilità e alle persone a ridotta mobilità (art. 20 del medesimo Regolamento) in quanto in entrambi i casi le informazioni sono verbali).

