

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Atto n. 381 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	13
--	----

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 7 settembre 2011. — Presidenza del vicepresidente della IX Commissione Silvia VELO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Bartolomeo Giachino.

La seduta comincia alle 14.

Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Atto n. 381.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Silvia VELO, *presidente*, fa presente che la Conferenza Stato-Regioni non ha ancora espresso il proprio parere in merito allo schema di decreto legislativo in oggetto e che le Commissioni potranno pronunciarsi in merito al predetto schema di

decreto soltanto dopo l'acquisizione del citato parere.

Vincenzo GAROFALO (PdL), relatore per la IX Commissione, ricorda che le Commissioni sono chiamate ad esprimere il parere sull'atto del Governo n. 381, recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Tale regolamento – entrato in vigore il 3 dicembre 2009 – stabilisce i diritti fondamentali degli utenti del servizio ferroviario, imponendo una serie di obblighi a carico delle imprese ferroviarie e dei gestori delle relative infrastrutture. Osserva che, come sottolineato nella relazione illustrativa del provvedimento, le disposizioni ivi contenute introducono sanzioni che innovano l'ordinamento giuridico vigente e trovano applicazione per l'inosservanza delle norme contenute nel citato regolamento comunitario. Attualmente, infatti, i servizi di trasporto ferroviario sono privi di un quadro normativo nazionale in relazione alle violazioni dei diritti dei passeggeri, essendo le singole « Carte dei servizi » le uniche fonti attraverso cui le imprese ferroviarie, autono-

mamente, disciplinano tali diritti in relazione alla qualità del servizio fornito.

Ricorda che il provvedimento in esame è stato emanato in attuazione dell'articolo 3 della legge n. 88 del 2009 (legge comunitaria 2008) contenente la delega al Governo ad emanare, entro due anni, disposizioni riguardanti sanzioni penali ed amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti comunitari non ancora collegati ad alcuna sanzione penale o amministrativa.

Ricorda altresì che lo schema di decreto legislativo consta di 21 articoli, suddivisi in 8 Capi.

Osserva che il Capo I (articoli da 1 a 5) reca le disposizioni generali. In particolare, l'articolo 1 definisce la finalità delle norme relative alla disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni relative ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, di cui al regolamento n. 1371/2007, precisando che le medesime norme attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione. L'articolo 2 detta le definizioni che trovano applicazione in relazione allo schema decreto in esame. L'articolo 3 designa la Direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero infrastrutture e trasporti quale organismo di controllo previsto dall'articolo 30 del citato regolamento. Con successivo decreto ministeriale, da adottare entro 3 mesi dalla entrata in vigore del provvedimento in oggetto, si attribuiranno le competenze dell'organismo ad uno degli uffici di livello dirigenziale non generale della predetta Direzione generale. Si precisa che, ai fini dello svolgimento di tali competenze, saranno assegnate ulteriori unità di personale da reperire esclusivamente nell'ambito del personale già in servizio presso il predetto Ministero.

In proposito, rammenta che il citato articolo 30 del regolamento dispone che ogni Stato membro deve designare un organismo responsabile dell'applicazione delle norme, precisando che tale organismo deve essere indipendente dal gestore della infrastruttura, dall'organismo prepo-

sto alla imposizione dei diritti, nonché da quello preposto all'assegnazione della capacità di infrastruttura.

Segnala come la relazione illustrativa sottolinei che la designazione di una direzione generale del Ministero quale organismo di controllo non incide sui suoi requisiti di indipendenza, in quanto i compiti del Ministero stesso in materia sono limitati alla verifica della corretta applicazione da parte del Gestore dei criteri per la determinazione del canone di accesso alla rete ferroviaria. Il canone viene comunque formalmente stabilito, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 188 del 2003, con decreto del Ministro. La relazione segnala, proprio al fine di meglio chiarire il riparto di competenze, l'opportunità di una riformulazione di tale norma, attribuendo al decreto del Ministro la funzione di una ratifica della proposta del Gestore. Tale proposta di modifica non è stata peraltro inserita nello schema di decreto in esame.

In proposito, ricorda per altro che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con segnalazione inviata al Governo e al Parlamento l'11 luglio scorso, ha sottolineato di considerarsi l'organo naturalmente deputato – per struttura e attribuzioni già da tempo possedute, nonché per l'esperienza sinora maturata – a garantire l'applicazione del suddetto regolamento comunitario. Nel documento si rileva, in particolare, che l'opportunità di radicare in capo all'Autorità tali funzioni trova ragione nella considerazione che le fattispecie previste nel regolamento altro non risultano che declinazioni settoriali di pratiche commerciali scorrette di cui alla Direttiva 2005/29/CE – recepita nell'ordinamento interno con il decreto legislativo n. 146 del 2007 e confluita nel « Codice del Consumo » – che attribuisce all'Autorità medesima i relativi poteri di accertamento e sanzione. La segnalazione fa quindi presente che, ove tale competenza fosse affidata ad altro organo, sarebbe difficile escludere, nell'ambito della tutela del consumatore nel settore del trasporto

ferroviario, il rischio di sovrapposizioni con gli interventi e le decisioni riservate alla competenza dell'Autorità.

Su questi aspetti, ritiene quindi opportuno un chiarimento da parte del Governo.

Segnala inoltre che l'articolo 4 definisce le funzioni dell'organismo di controllo, ai fini della corretta applicazione del regolamento, e in particolare: lo svolgimento di monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi; l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni; l'acquisizione di documentazione dalle imprese ferroviarie; la presentazione di una relazione entro il 30 giugno di ciascun anno al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in ordine all'applicazione del regolamento; l'istruttoria e la valutazione dei reclami pervenuti.

Infine, fa presente che l'articolo 5 disciplina il procedimento per l'accertamento e l'irrogazione di sanzioni, disponendo, in particolare, che il dirigente dell'organismo di controllo nomini il responsabile del procedimento sanzionatorio, il quale è chiamato a formulare la proposta di avvio dello stesso e a predisporre lo schema di atto di contestazione, entro i termini stabiliti dal decreto medesimo. È previsto che il procedimento si concluda comunque entro 6 mesi dal suo avvio e che l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie sia determinato, tra l'altro, nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità. Vengono altresì stabiliti vincoli di riassegnazione delle somme, pari al 50 per cento degli importi delle sanzioni, da destinare allo stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il potenziamento del servizio di vigilanza e controllo, nonché specifici obblighi di comunicazione all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e di tutela del segreto d'ufficio riguardante i soggetti passivi del procedimento sanzionatorio. Per quanto concerne l'illustrazione dei Capi da II a VIII del provvedimento, rinvia alle considerazioni che saranno svolte dal relatore per la II Commissione.

Fulvio FOLLEGOT (LNP), *vicepresidente della II Commissione, in sostituzione del relatore per la II Commissione*, fa presente che i Capi da II a VIII introducono la disciplina sanzionatoria, applicabile alle imprese e ai gestori del trasporto ferroviario per le diverse tipologie di violazioni delle norme del regolamento relative ai diritti dei passeggeri. Per ogni fattispecie, viene determinata la relativa sanzione amministrativa pecuniaria irrogabile, di volta in volta, all'impresa ferroviaria, al venditore di biglietti, al gestore della stazione e al *tour operator*, come definiti dall'articolo 2.

Ricorda che il Capo II (articoli da 6 a 11) quantifica le sanzioni per le violazioni in materia di contratto di trasporto, di obbligo di informazione e vendita di biglietti. In particolare, l'articolo 6 prevede le sanzioni relative al trasporto di biciclette, mentre l'articolo 7 stabilisce l'inefficacia delle clausole derogatorie o restrittive degli obblighi nei confronti dei passeggeri, introdotte nel contratto in violazione dell'articolo 6 del regolamento comunitario. L'obbligo di comunicare la soppressione di treni regolati con contratti di servizio pubblico è previsto e sanzionato dall'articolo 8, mentre gli obblighi informativi nei confronti dell'utenza relativi al viaggio e in materia di canali di distribuzione di biglietti sono definiti dagli articoli 9 e 10 e corredati di apposite sanzioni in caso di inadempimento. Le disposizioni in materia di realizzazione dei sistemi di gestione delle informazioni relative al viaggio e alle prenotazioni sono disciplinate dall'articolo 11.

Ricorda altresì che il Capo III (articoli 12 e 13) concerne le violazioni in materia di responsabilità delle imprese ferroviarie in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli. In particolare, l'articolo 12 prevede le verifiche e le sanzioni relative alla responsabilità delle imprese ferroviarie per mancato rispetto dell'obbligo di copertura assicurativa minima, mentre l'articolo 13 prevede l'obbligo di corrispondere un pagamento anticipato in caso di decesso o lesioni del passeggero.

Rammenta altresì che il Capo IV (articoli 14 e 15) riguarda le violazioni in materia di ritardi, perdita di coincidenze e soppressioni di treni, il Capo V (articolo 16) disciplina le violazioni in materia di servizi a persone con disabilità e mobilità ridotta e il Capo VI (articoli da 17 a 19) si riferisce alle violazioni di obblighi in materia di sicurezza, reclami e qualità del servizio.

Ricorda, infine, che il Capo VII (articolo 20) riguarda la violazione di obblighi informativi nei confronti dei passeggeri a carico di imprese ferroviarie, *tour operator* e gestori delle stazioni, che è punita con la sanzione pecuniaria da 200 a 1.000 euro, mentre il Capo VIII (articolo 21), concernente le disposizioni finanziarie e finali, reca la clausola di invarianza finanziaria.

Mario LOVELLI (PD) sottolinea come si stia continuamente ponendo all'attenzione della Commissione Trasporti il tema concernente i requisiti di indipendenza delle autorità di regolazione. Ritiene infatti che tali requisiti, sebbene prescritti dalla disciplina comunitaria, non siano stati di fatto rispettati dai ripetuti interventi normativi di iniziativa del Governo che si sono succeduti in materia di trasporti negli ultimi mesi. Evidenzia come anche la disciplina prevista dal presente schema di decreto legislativo riguardo all'istituzione dell'organismo di controllo non risulti soddisfacente sia perché che la Direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero infrastrutture e trasporti non presenti i requisiti di indipendenza previsti dal regolamento (CE) n. 1371/2007, sia perché, come ha avuto modo di indicare con apposita segnalazione l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sarebbe opportuno radicare in capo alla predetta Autorità le citate funzioni di controllo per escludere che le competenze affidate alla stessa ai sensi della Direttiva 2005/29/CE – recepita nell'ordinamento interno con il decreto legislativo n. 146 del 2007 e confluita nel «Codice del Consumo» – possano sovrapporsi a quelle

attribuite al nuovo organismo di controllo. Ritiene pertanto quanto mai opportuna la richiesta di chiarimenti in proposito formulata al Governo dal relatore per la IX Commissione.

Infine, lamenta il fatto che lo schema di decreto legislativo si occupa esclusivamente dei profili sanzionatori nei confronti degli operatori del settore omettendo del tutto quelli relativi agli indennizzi che dovrebbero essere riconosciuti ai passeggeri in caso di violazioni delle prescrizioni contenute nella nuova disciplina. Si tratta, a suo avviso, di una omissione di non poco conto ai fini della tutela dei diritti dei passeggeri dal momento che la disciplina sanzionatoria assume come punto di riferimento per l'accertamento delle violazioni i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione.

Mario CAVALLARO (PD), nel condividere l'intervento del deputato Lovelli, esprime forti perplessità circa l'opportunità di costituire un organismo di controllo come configurato dall'articolo 3 del provvedimento e sulle funzioni ad esso attribuite dagli articoli 4 e 5 dello schema di decreto legislativo. Ritiene, in ogni caso, che un simile organismo dovrebbe avere un'articolazione territoriale quantomeno su base regionale e che il procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 5 dovrebbe essere delineato in modo più analitico, non essendo sufficiente in molti casi il mero rinvio alla legge n. 689 del 1981. Sottolinea quindi come destino forti perplessità anche l'impianto sanzionatorio introdotto dal provvedimento e la carenza di una disciplina relativa all'indennizzo dei danni subiti dagli utenti del servizio ferroviario.

Silvia VELO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.