

LINEE GUIDA SULLA QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE IRROGATE DALL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI – DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

1. Premessa

Le presenti linee guida sono adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti per la quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate a seguito dell'accertamento delle violazioni di norme alla cui vigilanza è preposta.

Lo scopo del presente documento è di fornire uno strumento utile alla quantificazione delle sanzioni irrogabili in applicazione dei criteri previsti dall'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai sensi del quale *“nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”*.

Inoltre, con riferimento ai procedimenti sanzionatori relativi ai diritti degli utenti, disciplinati dal d.lgs. 70/2014 sulla tutela dei passeggeri del trasporto ferroviario, dal d.lgs. 169/2014 sulla tutela dei passeggeri del trasporto tramite autobus ed, infine, dal d.lgs. 129/2015 sulla tutela dei passeggeri del trasporto via mare e per vie navigabili interne, è necessario fare riferimento ai *“principi di effettività e proporzionalità ed in funzione: a) della gravità della violazione; b) della reiterazione della violazione; c) delle azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; d) del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati”*.

La politica sanzionatoria dell'Autorità è volta a reprimere adeguatamente le condotte illecite e a prevenirne la reiterazione, non soltanto da parte del trasgressore, ma anche di altri soggetti, in ottemperanza ai criteri stabiliti dalla legge. L'attività di quantificazione in concreto della sanzione tramite l'applicazione dei richiamati criteri, unitamente alle motivazioni ad essa sottese, assumono pertanto particolare rilevanza nell'esercizio del potere sanzionatorio. Esse, infatti, servono ad esplicitare, anche a fini di prevenzione generale, il disvalore che l'ordinamento attribuisce ad una determinata condotta illecita.

Per questi motivi, le presenti linee guida svolgono la duplice funzione di agevolare l'Amministrazione nella quantificazione delle sanzioni irrogabili, garantendo allo stesso tempo ai soggetti interessati la possibilità di verificare la coerenza dell'azione sanzionatoria dell'Autorità. Di conseguenza, con le stesse, si mira a garantire uniformità di applicazione, obiettività e trasparenza nell'esercizio della potestà sanzionatoria.

La metodologia di seguito illustrata fornisce indicazioni di massima. L'Autorità può motivatamente derogarvi per ottenere un particolare effetto dissuasivo o per tener conto di particolari condizioni economiche dell'agente.

2. Considerazioni generali sull'applicazione dei criteri per la quantificazione delle sanzioni

In linea generale la sanzione amministrativa pecuniaria è fissata dalla legge tra un limite minimo [cd. minimo edittale] ed un limite massimo [cd. massimo edittale], pertanto la legge non consente in nessun caso di scendere al di sotto della soglia del minimo edittale e, specularmente, di superare il massimo.

Conseguentemente, per procedere di volta in volta, all'esito dei relativi procedimenti, alla quantificazione in concreto della sanzione da irrogare, l'Autorità intende applicare la metodologia di seguito illustrata.

I criteri di quantificazione delle sanzioni pecuniarie, inoltre, possono essere applicati anche nell'eventualità in cui la legge non preveda espressamente un minimo edittale, come, ad esempio, nel caso di cui al decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, articolo 37, comma 3, lett. i) e lett. l), il quale disciplina in particolare alcune rilevanti fattispecie sanzionatorie di competenza dell'Autorità, come nei casi *“di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti”*; in tale ipotesi, la legge stabilisce la possibilità di irrogare *“una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata”*; qualora, invece, *“i destinatari di una richiesta della stessa Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito”*, oppure, *“i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti”*, l'Autorità *“applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato dell'impresa interessata”*.

Ai fini della determinazione del *quantum* sanzionatorio, i procedimenti dell'Autorità si possono dividere in due categorie: quelli per i quali trova applicazione il *“Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità”*, approvato con delibera n. 15/2014, del 27 febbraio 2014, e modificato con delibera n. 57/2015, del 22 luglio 2015 (di seguito: *“regolamento sanzionatorio generale”*); e quelli per i quali si applicano regolamenti specifici in materia di diritti degli utenti.

Si possono quindi distinguere: i) i procedimenti sanzionatori di carattere, per così dire, *“generale”* disciplinati dall'articolo 14 del regolamento sanzionatorio generale, nonché dalle previsioni dell'articolo 11 della L. 689/81 e ii) i procedimenti sanzionatori relativi ai diritti degli utenti, disciplinati dalle già menzionate normative di settore: d.lgs. 70/2014 sulla tutela dei passeggeri del trasporto ferroviario, il d.lgs. 169/2014 sulla tutela dei passeggeri del trasporto tramite autobus e, infine, il d.lgs. 129/2015 sulla tutela dei passeggeri del trasporto via mare e per vie navigabili interne. Per tali procedimenti, tra loro omogenei, la normativa di riferimento prevede specifici criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

3. Il procedimento sanzionatorio di carattere generale: l'importo base

L'articolo 14 del regolamento sanzionatorio generale prevede, quale criterio per la determinazione della sanzione, la gravità della violazione.

Sulla base di essa va pertanto determinato l'importo base della sanzione ai fini dell'applicazione della stessa.

Ai sensi dell'art. 14 del regolamento sanzionatorio generale, ai fini della valutazione della gravità della violazione, si tiene conto:

- ✓ della natura dell'interesse tutelato dalla norma violata, dell'offensività della condotta e dell'idoneità della condotta a ledere più di un interesse;
- ✓ della durata della violazione, della sua estensione territoriale, anche avuto riguardo, ove possibile, al numero di utenti/clienti coinvolti, e delle altre modalità con le quali si realizza la lesione degli interessi tutelati;
- ✓ della rilevanza degli eventuali effetti pregiudizievoli sul mercato, sugli utenti, sui clienti finali o sull'azione amministrativa dell'Autorità;
- ✓ degli indebiti vantaggi, economici e non, conseguiti dall'agente in conseguenza della violazione;
- ✓ del grado di colpevolezza dell'agente desunto, tra l'altro, dall'assenza di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire violazioni della stessa specie e dal tentativo di occultare la violazione.

Per quanto riguarda la natura dell'interesse tutelato dalla norma violata, si deve osservare, in accordo con la giurisprudenza, che essa non deve essere valutata in astratto, in quanto la gravità della violazione deve essere apprezzata in relazione al fatto concreto e desunta globalmente da elementi oggettivi e soggettivi, tenendo conto di tutte le circostanze specifiche in cui la condotta dell'agente si realizza, e non della sola rilevanza del bene giuridico protetto. Il riferimento astratto alla natura dell'interesse tutelato dalla norma, infatti, è già stato considerato dal legislatore laddove abbia individuato la forbice edittale della sanzione, esprimendo così un giudizio in ordine al disvalore sociale della violazione.

In merito all'offensività della condotta e all'idoneità della stessa a ledere più di un interesse, si deve far riferimento alla oggettiva rilevanza negativa della condotta tenuta dal soggetto agente, da considerarsi prevalentemente nelle sue concrete modalità di attuazione.

Con riferimento alla durata della violazione, alla sua estensione territoriale, anche avuto riguardo, ove possibile, al numero di utenti/clienti coinvolti, e alle altre modalità con le quali si realizza la lesione degli interessi tutelati è necessario valutare:

- l'entità della durata (breve, media e lunga, da vagliare in riferimento alle specificità dei singoli casi);
- l'estensione territoriale (a livello locale, regionale, nazionale);
- la consistenza del numero di soggetti coinvolti (concorrenti, utenti);
- le altre modalità con le quali si realizza la lesione degli interessi tutelati: ad esempio attraverso strumenti giuridici che, seppure consentiti a livello normativo, sono comunque suscettibili di ripercuotersi a determinate condizioni sulla violazione. Si pensi alle politiche di gruppo o all'attività di direzione e coordinamento esercitata da una *holding*.

Relativamente agli eventuali effetti pregiudizievoli sul mercato, sugli utenti, sui clienti finali o sull'azione amministrativa dell'Autorità, occorre considerarne la rilevanza lieve, media o consistente.

Per quanto concerne gli indebiti vantaggi, conseguiti dall'agente in conseguenza della violazione, vanno considerati anche i vantaggi non necessariamente economici, come ad esempio quelli relativi all'immagine dell'impresa.

Con riferimento, infine, al grado di colpevolezza dell'agente, desunto, tra l'altro, dall'assenza di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire violazioni della stessa specie, è opportuno precisare che l'assenza di tali modelli può costituire un'infrazione autonoma, disciplinata da specifiche normative, che non rientra nelle competenze dell'Autorità, ma resta, comunque, un valido elemento di valutazione ai fini della quantificazione della sanzione.

4. Adeguamenti dell'importo base: circostanze aggravanti e attenuanti

L'importo base della sanzione può eventualmente essere incrementato o diminuito per tener conto di specifiche circostanze che aggravano o attenuano la responsabilità dell'autore della violazione.

Al fine di garantire l'eguaglianza sostanziale nell'applicazione delle sanzioni, si ritiene che il minimo edittale, ove previsto, possa essere irrogato soltanto in presenza di una violazione di scarsa rilevanza sotto il profilo della gravità, della sollecita e diligente attivazione dell'autore della violazione per rimuovere le conseguenze della stessa, dell'assenza di precedenti, oltre che della piena collaborazione nella fase istruttoria, salvo il caso di condizioni economiche dell'agente che non consentano l'irrogazione di una somma superiore al minimo.

L'Autorità adegua l'importo base della sanzione da applicare al caso concreto, utilizzando i criteri enunciati nell'articolo 11 della legge 689/1981, ulteriori rispetto alla già richiamata gravità della violazione, e concernenti:

- a. l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;
- b. la personalità dell'agente;
- c. le condizioni economiche dell'agente.

4.1. L'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione

Ai fini dell'applicazione del criterio in questione, l'importo base può essere diminuito se l'impresa documenti, nell'ambito del procedimento sanzionatorio, di avere eliminato o attenuato le conseguenze della violazione.

Si può tenere conto anche soltanto della iniziativa intrapresa e non dei risultati ottenuti, essendo sufficiente che l'impresa dimostri di essersi attivata allo scopo di eliminare o attenuare le conseguenze della violazione, attraverso strumenti obiettivamente idonei. Ove vi sia però anche un concreto risultato, l'effetto attenuante potrà essere più significativo.

Diverso rilievo potranno poi assumere le iniziative finalizzate alla rimozione o attenuazione delle conseguenze delle violazioni, a seconda che esse vengano poste in essere prima o dopo l'avvio del procedimento sanzionatorio.

A titolo meramente esemplificativo, l'importo base della sanzione può essere ridotto nei casi in cui:

- ✓ l'agente abbia denunciato all'Autorità la propria violazione, sempre che l'Autorità non disponga già di informazioni al riguardo e sempre che l'agente stesso cessi senza indugio la condotta illecita e ripristini la situazione anteriore alla violazione;
- ✓ l'agente abbia collaborato efficacemente all'attività istruttoria, al di là di quanto richiesto dagli obblighi di legge o dal mero esercizio di prerogative difensive;
- ✓ l'agente abbia attenuato o eliminato, di propria iniziativa, le conseguenze dell'illecito prima dell'avvio del procedimento.

L'importo base può, viceversa, essere aumentato nei casi in cui:

- ✓ l'agente abbia tenuto condotte volte ad impedire, ostacolare o comunque ritardare l'attività istruttoria dell'Autorità;
- ✓ l'agente non abbia collaborato all'attività istruttoria dell'Autorità, non avendo fornito le informazioni richieste o avendo fornito informazioni inutili, fuorvianti o errate.

4.2. La personalità dell'agente

Il criterio della personalità dell'agente indica il grado di inclinazione del soggetto alla commissione di illeciti amministrativi, il cui accertamento è di competenza dell'Autorità, anche sotto il profilo della sua partecipazione attiva (nel caso in cui la condotta sia posta in essere da più soggetti).

Il grado di inclinazione del soggetto agente a commettere più violazioni può essere individuato dalla presenza di circostanze fattuali, quali ad esempio:

- ✓ l'irrogazione di uno o più precedenti provvedimenti sanzionatori, per diverse violazioni, nelle materie regolate dall'Autorità, ovvero per la stessa violazione, avvenuta in un determinato arco temporale più o meno rilevante per esprimere l'inclinazione verso condotte illecite;
- ✓ il ruolo svolto nell'ambito di un illecito plurisoggettivo, che può essere apprezzato in senso diminuyente a fronte della marginalità del contributo dell'agente e, all'opposto, in senso aggravante nell'ipotesi in cui tale contributo sia risultato decisivo nella promozione, organizzazione o monitoraggio dell'infrazione;
- ✓ l'attivazione di un'iniziativa, anche a seguito dell'avvio del procedimento, meritevole di apprezzamento, volta al miglioramento delle condizioni dei mercati regolamentati o comunque utile al più efficace perseguimento degli interessi affidati all'Autorità;
- ✓ l'esperienza maturata nel settore.

4.3. Le condizioni economiche dell'agente

Le condizioni economiche del soggetto agente si ricavano in via principale dal suo fatturato, considerando altresì la ponderazione del risultato di utile o di perdita di esercizio nel cui quadro viene irrogata la sanzione.

Per quanto concerne tale aspetto, ai fini della quantificazione, l'importo della sanzione viene commisurato alle capacità economiche del soggetto sottoposto a procedimento tenendo conto di comprovate situazioni di difficoltà o dissesto finanziario.

Tali capacità economiche possono desumersi di norma dall'ultimo bilancio pubblicato prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio.

4.4. Concorso di circostanze

Qualora si verificano più circostanze concorrenti, l'Autorità procederà ad una loro valutazione e quantificazione complessiva. Di regola, con riguardo ai procedimenti sanzionatori di carattere generale, l'incidenza di ciascuna delle circostanze considerate dall'Autorità non potrà essere superiore/inferiore ad un quarto dell'importo base.

In tema della quantificazione delle sanzioni pecuniarie, si richiede di fornire le proprie considerazioni e ogni informazione ritenuta utile e opportuna, in particolare con specifico riguardo:

- **all'articolazione del meccanismo di determinazione del *quantum* sanzionatorio, ivi compreso il concorso di circostanze;**
- **alla configurazione degli elementi rilevanti per la quantificazione della sanzione.**

5. Cumulo delle sanzioni amministrative

Stante la stretta correlazione con il tema della quantificazione in concreto della pena pecuniaria, va ricordato che l'Autorità può applicare il cumulo giuridico delle sanzioni, previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 689/1981.

Tale disposizione prevede che *“salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo”*.

Qualora si riscontrino in capo al medesimo soggetto più violazioni della stessa disposizione o di disposizioni diverse, ai fini della determinazione della sanzione applicabile, va preliminarmente valutata la natura della condotta illecita, con particolare riferimento alla sua eventuale unicità ovvero pluralità e diversità.

In via generale, per affermare l'unicità dell'azione o dell'omissione, pur in presenza di molteplici infrazioni, occorre che tali violazioni siano tutte riconducibili ad un unico comportamento commissivo od omissivo che si concretizzi entro un determinato contesto, in particolare geografico e cronologico.

Per considerare un comportamento come unico, deve ricorrere il duplice requisito della contestualità degli atti e dell'unitarietà degli effetti materiali.

Si avrà, viceversa, una pluralità di condotte illecite quando dall'esame del caso concreto risulti che le stesse non siano unificabili nel senso sopra indicato ed emerga, pertanto, l'autonomia strutturale e l'autonoma capacità offensiva di ciascuna delle suddette condotte.

A seguito delle valutazioni istruttorie sulle varie fattispecie può essere individuato il trattamento sanzionatorio applicabile. In particolare:

- ✓ ove la condotta illecita sia unitaria (seppur frazionata nel tempo) e le norme violate siano plurime, oppure sia violata più volte la medesima norma, si verifica il cosiddetto "concorso formale", da cui deriva l'irrogazione di un'unica sanzione, il cui importo è determinato in conformità al citato articolo 8, comma 1, della legge n. 689/1981, tenendo conto di tutte le circostanze del caso (cumulo giuridico).
- ✓ Ove, invece, le condotte illecite non siano unitarie si verifica un "concorso materiale", con la conseguenza che per ogni condotta è irrogata una sanzione amministrativa, eventualmente anche tramite un unico provvedimento (cumulo materiale).

In materia di cumulo delle sanzioni, si richiede di fornire le proprie osservazioni, illustrando anche eventuali esperienze pratiche o esigenze operative connesse alla organizzazione della specifica attività imprenditoriale svolta. In particolare, si rende utile acquisire elementi di valutazione in merito ai seguenti punti, qualificanti il regime di cumulo giuridico, con specifico riguardo alle attività ricadenti nella competenza sanzionatoria dell'Autorità, ivi incluse quelle impattanti sui diritti dei passeggeri:

- **in quali termini si ritenga configurabile in concreto il primo requisito occorrente per la sussistenza di un'unica condotta, consistente nella "contestualità degli atti";**
- **in quali termini si ritenga configurabile in concreto il secondo requisito, consistente nella "unitarietà degli effetti materiali".**

6. Le sanzioni amministrative pecuniarie concernenti le violazioni dei diritti dei passeggeri

Nell'esercizio delle sue competenze di tutela dei diritti degli utenti nel trasporto effettuato con autobus, nel trasporto ferroviario e nel trasporto via mare e per vie navigabili interne, l'Autorità determina l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ambito della cornice edittale prevista per ogni fattispecie di violazione del rispettivo decreto di settore.

Rispetto alle indicazioni generali, occorre però tener conto di criteri in parte diversi per quanto riguarda la determinazione delle sanzioni ora in esame.

Infatti, il d.lgs. 70/2014 sulla tutela dei passeggeri del trasporto ferroviario, il d.lgs. 169/2014 sulla tutela dei passeggeri del trasporto tramite autobus e il d.lgs. 129/2015 sulla tutela dei passeggeri del trasporto via mare e per vie navigabili interne, prevedono che si determini l'importo delle sanzioni amministrative

pecuniarie nel rispetto dei *“principi di effettività e proporzionalità ed in funzione: a) della gravità della violazione; b) della reiterazione della violazione; c) delle azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; d) del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati”*.

6.1. Determinazione dell'importo base

Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione si fa riferimento alle indicazioni generali relative alla gravità della violazione (lettera a), nonché al criterio relativo al rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati (lettera d). Tali due criteri possono ritenersi essenziali in quanto ricorrenti in ogni fattispecie, mentre i criteri sub lettere b) e c) rivestono carattere di eventualità.

Con particolare riferimento alla lettera d) si svolgono le seguenti considerazioni aggiuntive.

Si osserva, preliminarmente, che ai fini dell'applicazione del criterio in questione occorre tenere conto della tipologia di infrazione e della sua rilevanza esterna.

Di conseguenza, con riferimento al numero dei passeggeri coinvolti dalla violazione non bisognerà limitarsi agli utenti che hanno presentato reclamo o segnalazione, ma considerare più ampiamente l'impatto complessivo della violazione (si pensi, ad esempio, alle ipotesi di omesse informazioni e di infrazioni connesse a ritardi e soppressioni).

Nel caso di indisponibilità di informazioni puntuali, potrà farsi riferimento a elementi presuntivi quali dati medi, stime, comparazioni, ecc. relativamente al percorso interessato ovvero, in mancanza, al contesto geografico/temporale il più possibile prossimo al caso in esame.

6.2. Circostanze aggravanti ed attenuanti

Ai fini della determinazione delle circostanze aggravanti o attenuanti si considerano:

- b) la reiterazione della violazione;
- c) le azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione.

In merito al criterio sub lettera b) si osserva che nell'ambito dei procedimenti concernenti la tutela dei diritti degli utenti, la reiterazione della violazione è oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore e che l'applicazione di tale parametro deve conformarsi alla previsione di cui all'articolo 8 *bis* della legge n. 689/1981.

In relazione al criterio sub lettera c), oltre a rimandare a quanto indicato in via generale in ordine ai parametri di determinazione della sanzione, si rileva, ulteriormente, come al criterio in questione possano ricondursi anche l'ottemperanza o, al contrario, l'inosservanza dell'intimazione a porre fine all'infrazione, che, secondo quanto prevedono i regolamenti dell'Autorità in materia di diritti degli utenti, va inserita nell'atto di avvio del procedimento qualora la violazione accertata sia ancora in atto.

Infine, per garantire il rispetto dei principi di effettività e proporzionalità, possono essere valutate, così come declinate secondo le indicazioni generali sopra esposte, le condizioni economiche e la personalità

dell'agente. Con riferimento a quest'ultimo criterio, deve aggiungersi come allo stesso siano riconducibili anche le pregresse violazioni, per le quali il procedimento sanzionatorio sia stato definito con il pagamento in misura ridotta della sanzione, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981, laddove applicabile. Tale pagamento, infatti, non solo non si ripercuote sull'esistenza dell'infrazione quale fatto storico ma implica altresì, come evidenzia la giurisprudenza consolidata, l'accettazione della sanzione da parte del trasgressore e, quindi, il riconoscimento della propria responsabilità.

In caso di circostanze concorrenti si procederà ad una loro valutazione complessiva.

Con specifico riferimento alla quantificazione delle sanzioni pecuniarie relative ai diritti dei passeggeri, si richiede di fornire le proprie considerazioni e ogni informazione ritenuta utile e opportuna, in particolare con specifico riguardo:

- **all'articolazione del meccanismo di determinazione del *quantum* sanzionatorio;**
- **alla configurazione degli elementi rilevanti per la quantificazione della sanzione.**