

Delibera n. 213/2020

Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 17/2020, del 30 gennaio 2020, nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per violazione del medesimo decreto legislativo n. 112/2015, relativamente ai Prospetti Informativi della Rete (PIR) per l'anno 2020 e per l'anno 2021

L'Autorità, nella sua riunione del 17 dicembre 2020

- VISTA** la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale, e in particolare il capo I, sezioni I e II (di seguito anche: legge n. 689/1981);
- VISTA** la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 e, in particolare, l'articolo 14;
- VISTO** l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART) ed in particolare il comma 2, lettera a), che stabilisce che l'Autorità provvede *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie”*;
- VISTA** la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione), come modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 (di seguito anche: la Direttiva);
- VISTA** la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e, in particolare, l'articolo 32;
- VISTO** il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante *“Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)”* (di seguito anche: decreto legislativo n. 112/2015), ed in particolare:
- l'articolo 1, commi 4 e 5, l'articolo 2, l'articolo 3, comma 1, lettera II);
 - l'articolo 14 e, in particolare, i commi 1 e 5, che prevedono: *“1. Il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora e pubblica un prospetto informativo della rete* (di seguito anche: PIR), *provvede al suo periodico*

- aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni, sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'Organismo di regolazione, che possono riguardare anche le specifiche modalità della predetta consultazione. (...) 5. Il prospetto informativo della rete è pubblicato in lingua italiana ed in un'altra delle lingue ufficiali dell'Unione almeno quattro mesi prima della scadenza del termine per la presentazione delle richieste di assegnazione di capacità d'infrastruttura";*
- *l'articolo 37, commi 3, 8, e 14, lettera a), ai sensi del quale "L'organismo di regolazione, osservando, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, provvede: a) in caso di accertate violazioni della disciplina relativa all'accesso ed all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi, ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino ad un massimo dell'uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dal soggetto autore della violazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000";*
 - *l'Allegato III, commi 1, 2 e 3, secondo il quale "1. L'orario di servizio è stabilito una volta per anno civile. 2. Le modifiche dell'orario di servizio si applicano dalla mezzanotte del secondo sabato di dicembre. In caso di modifica o adeguamento dopo l'inverno, in particolare per tener conto di eventuali cambiamenti di orario del traffico regionale di passeggeri, esse intervengono alla mezzanotte del secondo sabato di giugno e, se necessario, in altri momenti tra queste date. I gestori dell'infrastruttura possono convenire date diverse e in tal caso ne informano la Commissione se il traffico internazionale può risultarne influenzato. 3. Il termine per la presentazione delle richieste di capacità da integrare nell'orario di servizio non può essere superiore a dodici mesi prima della sua entrata in vigore";*
 - *l'Allegato V, recante il contenuto del prospetto informativo della rete;*

VISTA la decisione delegata (UE) 2017/2075 della Commissione, del 4 settembre 2017, che sostituisce l'Allegato VII della citata direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

VISTO il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5 agosto 2016, recante "*Individuazione delle reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per le quali sono attribuite alla Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e amministrazione*" (di seguito anche: D.M. 5 agosto 2016), e, in particolare, l'Allegato A;

VISTO il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, approvato con delibera n. 15/2014, del 27 febbraio 2014 (di seguito anche: Regolamento sanzionatorio);

- VISTE** le linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità, adottate con delibera n. 49/2017, del 6 aprile 2017 (di seguito anche: linee guida sulla quantificazione delle sanzioni);
- VISTA** la delibera n. 17/2020, del 30 gennaio 2020, notificata in pari data (nota prot. ART n. 1794/2020), con la quale è stato avviato un procedimento, nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A. (di seguito anche: la Società o Ferrotramviaria), per l’eventuale adozione di un provvedimento sanzionatorio, ai sensi dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo n. 112/2015, *“per il mancato adempimento:*
- a) *con riferimento al PIR 2020, dell’obbligo disciplinato dall’articolo 14, commi 1 e 5, e dall’Allegato III del d.lgs. 112/2015, per non aver pubblicato, a tutt’oggi, il PIR 2020, contenente le condizioni di accesso all’infrastruttura e ai servizi connessi valevoli nel corso dell’orario 2019-2020, da portare a conoscenza delle imprese ferroviarie e dei richiedenti capacità;*
 - b) *con riferimento al PIR 2021, degli obblighi disciplinati dall’articolo 14, commi 1 e 5, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per non aver trasmesso all’Autorità, per le valutazioni di competenza previste dalla normativa vigente, propedeutiche alla pubblicazione, la bozza di PIR 2021, elaborata a seguito di adeguata consultazione dei soggetti interessati, e la documentazione relativa all’avvenuta consultazione, e per non aver disposto, a tutt’oggi, la pubblicazione del PIR 2021”;*
- VISTA** la nota della Società del 27 febbraio 2020, assunta agli atti dell’Autorità, in pari data, con prot. ART n. 3164/2020, con la quale la stessa, in relazione alle contestazioni di cui alla delibera n. 17/2020, oltre a richiedere di essere audita innanzi all’Ufficio Vigilanza e sanzioni, si è difesa nel merito, e, in particolare ha osservato che:
- *“[l]a rete è funzionalmente isolata dalla rete ferroviaria nazionale”, “presumibilmente, fino al primo semestre 2021”;* inoltre, la rete è stata colpita da una perdita di capacità d’infrastruttura e la Società ha ridotto i servizi, *“integrati, per la quota mancante [...] mediante il ricorso a servizi automobilistici sostitutivi ed integrativi”.* Tale stato di fatto limita significativamente la capacità d’infrastruttura, al punto di *“non consentire nemmeno l’integrale erogazione del servizio di trasporto, così come programmato, anche in conseguenza del fatto che, a causa del non ancora disponibile ingresso nella stazione di Bari C.le di RFI, l’attuale esercizio ferroviario è garantito con arrivo nella stazione di Bari C.le di Ferrotramviaria S.p.A. dotata di soli tre binari di arrivo e partenza, quindi completamente satura”;*
 - *“non vi è stata e non vi è alcuna volontà di limitare l’accesso e l’uso dell’infrastruttura” e “in concreto, non vi [è] stato nemmeno il pericolo di tali limitazioni, alla luce delle circostanze oggettive [...] che oggi conducono a sostenere che vi sia un’impossibilità fisica di accesso”;*

- Ferrotramviaria *“ha ritenuto in totale buona fede, attesa peraltro la perfetta conoscenza della Regione Puglia della situazione [...] che la pubblicazione del PIR 2020 non fosse necessaria”*, pur essendo in corso di elaborazione il PIR 2021/2022;
- l’indicazione, a dicembre 2019 (cfr. prot. ART n. 16151/2019, del 12 dicembre 2019), del termine dell’11 febbraio 2020, entro cui presentare le richieste d’infrastruttura è stata frutto di un’incomprensione, essendo stata intesa nel senso che sarebbe stato *“necessario fornire alla nostra divisione passeggeri la capacità di infrastruttura al fine di consentire alla divisione stessa di poter fornire alla Regione Puglia [...] risposte in ordine ad eventuali richieste di aumento dei servizi ferroviari”*; conseguentemente, *“alcuna valenza pregiudizievole e/o limitativa in ordine ad eventuali richieste di accesso, può [...] attribuirsi alla predetta comunicazione, e ciò per la semplice ragione che nessun senso avrebbe predisporre una scadenza per lo svolgimento di un’attività concretamente non realizzabile”*;
- l’esercizio da parte dell’Autorità della potestà sanzionatoria di cui all’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo n. 112/2015 sarebbe attivabile solo in caso di *“accertate violazioni della disciplina relativa all’accesso ed all’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi”*, non essendo prevista una specifica fattispecie sanzionatoria per la mancata adozione e pubblicazione PIR;
- in ogni caso, considerato che l’articolo 14 del decreto legislativo n. 112/2015 appalesa il legame tra la pubblicazione del PIR e l’esistenza di un termine di scadenza per la richiesta di assegnazione di capacità, dovrebbe ritenersi *“inapplicabile la fattispecie sanzionatoria laddove tale termine non sia stato individuato e/o adottato, con la conseguente – quantomeno astratta – possibilità dei soggetti interessati di trasmettere tali richieste di capacità in qualsiasi momento”*.

In tale memoria, inoltre, la Società ha chiarito che *“[i]n ogni caso come già segnalato questa società ha provveduto ad elaborare il PIR 2021 che si impegna a pubblicare entro il 30 aprile 2020 al fine di consentire al Consorzio Ferrovie Pugliesi, a cui è stato conferito da Ferrotramviaria la gestione dei servizi essenziali, di fissare la data del 31 agosto come termine per la presentazione delle richieste di assegnazione di capacità di infrastruttura”* e ha manifestato *“l’intendimento di proporre nei termini previsti la proposta di impegni in conformità al Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori”*;

VISTA la nota del 28 febbraio 2020, assunta agli atti dell’Autorità in pari data con prot. ART n. 3355/2020, con cui Ferrotramviaria ha presentato una proposta di impegni ai sensi dell’articolo 8 del Regolamento sanzionatorio;

VISTA la delibera n. 73/2020, del 26 marzo 2020, notificata in pari data con prot. ART n. 4853/2020, con cui l’Autorità ha disposto, ai sensi dell’articolo 9, comma 2, lettera e), del Regolamento sanzionatorio, il rigetto, previa dichiarazione

d'inammissibilità, della proposta d'impegni presentata da Ferrotramviaria S.p.A. e, per l'effetto, la prosecuzione del procedimento sanzionatorio avviato nei riguardi della suddetta Società con la delibera n. 17/2020, del 30 gennaio 2020;

VISTA l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha previsto la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi nel periodo compreso tra la data del 23 febbraio 2020 e quella del 15 aprile 2020, poi prorogato al 15 maggio 2020 dall'articolo 37 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40;

VISTA la delibera n. 95/2020, del 7 maggio 2020, recante "*Nomina dei responsabili dei procedimenti in corso, di competenza dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni dell'Autorità*", comunicata, in data 8 maggio 2020, alla Società con nota prot. ART n. 6830/2020;

VISTA la nota prot. ART n. 7984/2020, del 3 giugno 2020, con cui è stato comunicato alla Società che, a seguito dell'immissione in servizio, in pari data, del dottor Ernesto Pizzichetta, quale dirigente responsabile dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni dell'Autorità, lo stesso è subentrato nelle funzioni di responsabile del presente procedimento, secondo quanto disposto al punto 2 della succitata delibera n. 95/2020;

VISTA la nota prot. ART n. 9183/2020, del 25 giugno 2020, con cui, facendo seguito all'istanza di audizione di cui alla summenzionata memoria della Società (prot. ART n. 3164/2020), Ferrotramviaria è stata convocata in audizione, in modalità videoconferenza;

VISTO il verbale dell'audizione, tenutasi in data 13 e 14 luglio 2020, in cui la Società si è ulteriormente difesa nel merito:

- condividendo una slide, acquisita agli atti, "*raffigurante l'infrastruttura ferroviaria gestita da Ferrotramviaria ed evidenzia che la linea, per quanto sia inclusa fra le reti interconnesse ai sensi del decreto legislativo n. 112/2015, in realtà risulta essere isolata, atteso che i lavori di collegamento con la rete nazionale gestita da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito anche: RFI) a partire dalla stazione di Fesca San Girolamo devono essere ancora ultimati da parte di RFI, pur avendo Ferrotramviaria già terminato i lavori di competenza relativi ai sottosistemi infrastruttura ed energia*";
- chiarendo "*altresì che pure l'interconnessione con la rete nazionale gestita da RFI presso la stazione di Barletta C.le non è, allo stato, presente*";
- indicando "*che, per quanto ricompresa fra le reti strategiche di interesse nazionale, per effetto del decreto-legge n. 50/2017, la stessa non è interconnessa*";

- precisando *“che l’accesso alla rete da parte di altri vettori, ad avviso della Società, è impossibile, in quanto la rete è isolata, pur risultando formalmente interconnessa. La linea fra Corato e Barletta, inoltre, è interrotta per lavori”*;
- facendo presente *“di aver pubblicato il PIR 2021, atteso che dal 1° semestre 2021 è previsto che la rete sia interconnessa presso la stazione di Bari gestita da RFI”*;
- confermando *“che la Società ha sempre agito in buona fede e che la stessa riteneva che la predisposizione del PIR sarebbe stata un mero esercizio di stile, stante il rappresentato isolamento della rete. Non è mai stata intenzione della Società la limitazione dell’accesso da parte di terzi all’infrastruttura gestita”*;
- evidenziando, infine, *“l’opportunità di adottare un’interpretazione sostanzialistica della norma sanzionatoria, che valorizzi le caratteristiche estrinseche della fattispecie concreta che elidono in radice il rischio di limitare l’accesso dei terzi all’infrastruttura”*;

VISTE le risultanze istruttorie relative al procedimento in oggetto comunicate in data 28 settembre 2020 alla Società, previa deliberazione del Consiglio in pari data, ai sensi dell’articolo 10, comma 1, lettera b), del Regolamento sanzionatorio, con nota prot. ART n. 13956/2020;

VISTE la nota prot. ART n. 17531/2020, del 9 novembre 2020, e la nota di riscontro della Società dell’11 novembre 2020, assunta agli atti dell’Autorità con prot. ART n. 17738/2020;

VISTA la nota, acquisita agli atti dell’Autorità con prot. ART n. 18178/2020, del 17 novembre 2020, con cui Ferrotramviaria ha chiesto di essere convocata in audizione innanzi al Consiglio per l’audizione finale, ai sensi dell’articolo 11 del Regolamento sanzionatorio;

VISTA la nota prot. ART n. 18707/2020, del 25 novembre 2020, di convocazione in audizione finale;

SENTITI in audizione finale, in data 2 dicembre 2020, i rappresentanti della Società, come da verbale redatto in pari data;

VISTA la relazione istruttoria del precedente Ufficio;

CONSIDERATO quanto rappresentato nella relazione istruttoria con riferimento alle contestate violazioni ed in particolare che:

- l’articolo 14 e, in particolare, i commi 1 e 5, del menzionato decreto legislativo prevedono che *“1. Il gestore dell’infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora e pubblica un prospetto informativo della rete (di seguito anche: PIR), provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni, sulla base delle eventuali*

indicazioni e prescrizioni dell'Organismo di regolazione, che possono riguardare anche le specifiche modalità della predetta consultazione. (...) 5. Il prospetto informativo della rete è pubblicato in lingua italiana ed in un'altra delle lingue ufficiali dell'Unione almeno quattro mesi prima della scadenza del termine per la presentazione delle richieste di assegnazione di capacità d'infrastruttura";

- la corrispondente norma sanzionatoria, contenuta nell'articolo 37, comma 14, lettera a), del menzionato decreto legislativo statuisce che “[l]’organismo di regolazione, osservando, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, provvede: a) in caso di accertate violazioni della disciplina relativa all’accesso ed all’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi, ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino ad un massimo dell’uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dal soggetto autore della violazione nell’ultimo esercizio chiuso anteriormente all’accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000”;
- dalla documentazione agli atti risulta, con riguardo al PIR 2020, la violazione da parte della Società degli obblighi normativi di cui all’articolo 14, commi 1 e 5, del decreto legislativo n. 112/2015, e dall’Allegato III del decreto legislativo n. 112/2015, avendo Ferrotramviaria ommesso di pubblicare, in tempo utile nel corso dell’orario 2018-2019 e, al più tardi, entro la scadenza coincidente con l’avvio dell’orario di servizio 2019-2020 (avvio fissato dall’Allegato III del detto decreto legislativo n. 112/2015, dalla mezzanotte del secondo sabato di dicembre), il menzionato PIR 2020, contenente le condizioni di accesso all’infrastruttura e ai servizi connessi valevoli nel corso dell’orario 2019-2020, da portare a conoscenza delle imprese ferroviarie e dei richiedenti capacità, in adempimento dell’obbligo disciplinato dall’articolo 14, commi 1 e 5, e dall’Allegato III del decreto legislativo n. 112/2015;
- dalla documentazione agli atti risulta, altresì, con riguardo al PIR 2021, la violazione da parte della Società degli obblighi normativi di cui all’articolo 14, commi 1 e 5, del decreto legislativo n. 112/2015, per non aver pubblicato, almeno quattro mesi prima della scadenza del termine per la presentazione delle richieste di capacità da parte delle imprese ferroviarie (fissato da Ferrotramviaria all’11 febbraio 2020, cfr. prot. ART n. 16151/2019, del 12 dicembre 2019), sulla base di eventuali indicazioni e prescrizioni dell’Autorità, il menzionato PIR 2021, secondo le modalità e la tempistica previste dalle disposizioni sopra richiamate;
- al riguardo, giova premettere come il PIR rappresenti un importante elemento informativo che il Gestore dell’infrastruttura appronta a favore del mercato, attuale e potenziale, e che contiene specificazioni sulle caratteristiche della rete gestita, sui criteri adottati per quantificare tariffe e canoni per l’uso dell’infrastruttura e sulle regole seguite per disciplinare le

richieste di capacità infrastrutturale e di accesso ai servizi connessi alla rete, sugli schemi quadro degli atti contrattuali oggetto di stipula tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie o altro soggetto richiedente capacità per l'utilizzo della capacità infrastrutturale, nonché sulle regole e gli obblighi reciproci che disciplinano l'esercizio del servizio di trasporto ferroviario per l'orario a cui il PIR si riferisce, anche a tutela degli utenti del servizio; conseguentemente, la mancata redazione del PIR costituisce, già di per sé sola, una violazione della disciplina relativa all'accesso e all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, sanzionata ai sensi del menzionato articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo n. 112/2015;

- sicché, non coglie nel segno la Società, quando afferma che la violazione non si sia compiuta, in considerazione della circostanza che la rete risulta concretamente isolata, pur essendo inclusa nell'elenco di cui al D.M. 5 agosto 2016. Infatti, la soggezione all'obbligo di pubblicazione del PIR discende, in maniera chiara e priva di eccezioni, dall'articolo 14 del succitato decreto legislativo n. 112/2015, indipendentemente dalle concrete limitazioni di accesso alla singola infrastruttura e dalle modalità di svolgimento del servizio. Al riguardo, rileva esclusivamente che la rete ferroviaria per cui si procede ricada nell'ambito soggettivo di applicazione del detto decreto legislativo. Tale ambito soggettivo di applicazione coincide con l'inclusione nell'elenco recato dal menzionato D.M. 5 agosto 2016. Nel caso di Ferrotramviaria, la rete che gestisce risulta inclusa in tale elenco e, conseguentemente, è soggetta all'obbligo di redazione del PIR; sul punto, peraltro, risulta dirimente la circostanza che, come riconosciuto dalla Società medesima, l'istanza della Regione Puglia di escludere la rete ferroviaria *de qua* dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 112/2015, in considerazione del suo isolamento, sia stata rigettata e la rete sia stata, invece, inclusa nel detto elenco di cui al D.M. 5 agosto 2016 (cfr. il verbale dell'audizione finale innanzi al Consiglio);
- parimenti, per le medesime considerazioni, nemmeno rileva la circostanza che l'infrastruttura risulti saturata. Come già affermato, infatti, l'obbligo di emanazione del PIR discende dall'articolo 14 del già menzionato decreto legislativo n. 112/2015, a nulla rilevando né la maggiore o minore attrattività di un'infrastruttura ferroviaria nei confronti di richiedenti capacità attuali e/o potenziali, né le eventuali limitazioni di accesso alla stesse, né, infine, le modalità di svolgimento del servizio;
- nemmeno vale ad escludere la violazione l'asserita mancata fissazione di un termine per la presentazione delle richieste di capacità, che, ad ogni buon conto, si ritiene venga, seppure convenzionalmente, fissato nell'ambito della prassi operativa del gestore, al fine di poter consolidare l'orario di servizio in coerenza con le richieste della stazione appaltante. Infatti, tale omissione non può valere ad aggirare un obbligo che, come già argomentato, il legislatore ha posto in termini chiari e privi di eccezioni. Nei medesimi termini

deve essere negato effetto sanante ad un'eventuale rimessione in termini degli interessati, peraltro adottata successivamente alla contestazione della tardività della pubblicazione del PIR;

- infondata è, altresì, l'argomentazione della Società che essa sia esclusivamente soggetta alla normativa *de qua* solo in quanto ai principi; infatti, come previsto dallo stesso articolo 1, comma 4, del menzionato decreto legislativo n. 112/2015, “[l]e reti ferroviarie rientranti nell’ambito di applicazione del presente decreto e per le quali sono attribuite alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione [...], sono regolate, con particolare riferimento a quanto attiene all’utilizzo ed alla gestione di tali infrastrutture, all’attività di trasporto per ferrovia, al diritto di accesso all’infrastruttura ed alle attività di ripartizione ed assegnazione della capacità di infrastruttura, sulla base dei principi della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un unico spazio ferroviario europeo e del presente decreto”. Il legislatore nazionale, quindi, nel recepire la Direttiva, ha disposto che le reti regionali rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 112/2015 debbano essere regolate non solo sulla base dei principi enunciati dalla Direttiva, ma anche in forza del decreto legislativo stesso. Ciò risulta ancora più chiaro dal D.M. 5 agosto 2016, adottato ai sensi dell’articolo 1, comma 6, del menzionato decreto legislativo n. 112/2015, mediante cui sono state individuate le reti ferroviarie “rientranti nell’ambito di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112”, alle quali risultano, quindi, puntualmente estesi gli obblighi previsti dal medesimo decreto, ivi incluso l’obbligo a carico del gestore dell’infrastruttura di redigere il PIR;
- parimenti inconferente è l’argomentazione che la Società, essendo vincolata al rispetto del contratto di concessione con la Regione Puglia, non potrebbe fissare unilateralmente canoni o pedaggi per l’uso della rete, atteso che tale finalità, ancorché importante, non è la sola che la pubblicazione del PIR persegue;
- pure irrilevante è l’argomentazione che la Società ha rappresentato nel corso dell’audizione in ordine all’interpretazione dell’articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo n. 112/2015, ossia che, ai fini della configurazione dell’illecito, sia necessario “verificare – o quantomeno presumere in base ad elementi oggettivi – che vi sia stata una violazione delle norme relative all’accesso all’infrastruttura da parte del gestore”; invero, il PIR in ragione dei suoi elementi, come indicati all’articolo 3, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo n. 112/2015, contiene tra l’altro i criteri relativi all’accesso e all’utilizzo dell’infrastruttura, aspetti questi richiamati nella norma sanzionatoria applicata. La *ratio* di tale scelta normativa è rinvenibile nella rilevanza che assume la pubblicazione del PIR, quale adempimento indefettibile cui sono soggetti i gestori delle infrastrutture ferroviarie a livello nazionale e regionale, la cui *ratio* riposa proprio nella necessità di rimuovere

qualunque ostacolo, anche di carattere informativo, che impedisca o renda più difficoltoso l'accesso alla rete da parte di potenziali soggetti interessati. Come esplicitato al Considerando n. 34 della Direttiva, difatti, *“le informazioni necessarie per l'uso dei diritti di accesso dovrebbero essere pubblicate integralmente in un prospetto informativo della rete”, proprio al fine di “garantire la trasparenza e l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria e ai servizi negli impianti di servizio per tutte le imprese”*. La pubblicazione (tempestiva) del PIR rappresenta, dunque, anche nelle intenzioni del legislatore europeo, una *condicio sine qua non* per la liberalizzazione del mercato ferroviario, la cui omissione o il cui tardivo adempimento concretizza inevitabilmente una violazione della disciplina relativa all'accesso e all'utilizzo della infrastruttura;

- priva di pregio è, altresì, l'asserita violazione del divieto di *“gold plating”*, di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 novembre 2012, n. 234, che richiama le disposizioni dell'articolo 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246; infatti, alla stregua di quest'ultima disposizione, *“gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse”* e, in particolare, non possono introdurre o mantenere *“sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive”*. Tuttavia, l'obiezione mira a contestare una scelta di carattere legislativo e, in ogni caso, la norma sanzionatoria qui invocata, lungi dall'introdurre in capo agli operatori un obbligo ulteriore e diverso rispetto a quello esigibile in base alla disciplina unionale, esaurisce i suoi effetti sul solo piano sanzionatorio, munendo dell'opportuna e adeguata sanzione uno degli obblighi principali già previsti in capo ai gestori dell'infrastruttura;
- inoltre, con riferimento al PIR 2021, la Società ha, in effetti, seppur tardivamente, ottemperato all'obbligo di cui all'articolo 14, del decreto legislativo n. 112/2015; infatti, la relativa bozza è stata redatta e sottoposta a consultazione, formando oggetto della delibera dell'Autorità n. 116/2020, del 16 luglio 2020; nondimeno tale tardivo adempimento non vale ad escludere la sussistenza dell'infrazione, che, anzi, al momento della pubblicazione del PIR in parola era già stata integrata, pur potendo assumere rilevanza in sede di quantificazione della sanzione;
- infine, non assumono rilevanza, ai fini dell'accertamento della violazione, né l'asserito errore in buona fede sulla portata della norma, né la limitata offensività della violazione. Tali aspetti, infatti non possono valere ad escludere in radice la sussistenza dell'infrazione. Da un lato, infatti, l'errore invocato da Ferrotramviaria sarebbe stato evitabile mediante l'impiego dell'ordinaria diligenza dovuta da un operatore professionale. Dall'altro, la scelta operata dal legislatore nel redigere la disposizione portante l'obbligo

di pubblicazione del PIR, è chiara nel far ritenere che, come già più volte osservato, tale obbligo è fatto discendere in maniera priva di eccezioni dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 112/2015, con riferimento a tutte le reti ferroviarie incluse nell'elenco di cui al D.M. 5 agosto 2016, indipendentemente dall'attrattività della rete;

RITENUTO

pertanto, di accertare, nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A.:

- la violazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 112/2015, commi 1 e 5, con riferimento alla mancata pubblicazione del PIR relativo all'anno 2020 e, conseguentemente, di procedere all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista nell'articolo 37, comma 14, lettera a), di tale decreto legislativo per un importo fino ad un massimo dell'uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dalla Società nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000 (un milione);
- la violazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 112/2015, commi 1 e 5, con riferimento alla mancata tempestiva pubblicazione del PIR relativo all'anno 2021 e, conseguentemente, di procedere all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista nell'articolo 37, comma 14, lettera a), di tale decreto legislativo per un importo fino ad un massimo dell'uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dalla Società nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000 (un milione);

CONSIDERATO

altresì, quanto riportato nella relazione dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni in riferimento alla determinazione dell'ammontare della sanzione, in considerazione dell'articolo 14 del Regolamento sanzionatorio e delle linee guida sulla quantificazione delle sanzioni, e in particolare che:

1. ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, la sanzione da irrogare alla Società per la violazione accertata deve essere commisurata, all'interno dei limiti edittali individuati da legislatore, *“alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”*
2. per quanto attiene alla gravità della violazione, rilevano la circoscritta estensione territoriale della condotta, nonché la sua limitata offensività, e l'asserito errore in buona fede, che, per quanto non valga ad escludere la sussistenza della violazione può, in questa sede, essere preso in considerazione;
3. con riferimento all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione relativa alla mancata pubblicazione del PIR 2021, rileva il tardivo adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 112/2015;

4. con riguardo alla personalità dell'agente, non risultano precedenti provvedimenti sanzionatori per violazioni della medesima indole;
5. in relazione alle condizioni economiche della Società, risulta che la stessa ha esposto un valore totale dei ricavi delle vendite, delle prestazioni e di altri proventi commerciali, per l'esercizio 2019, pari ad euro 58.168.461 ed un utile di euro 112.010;
6. ai fini della quantificazione della sanzione è necessario considerare il fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato nell'anno 2019, atteso che, in base alla disposizione normativa per cui si procede, l'importo della sanzione deve essere commisurato fino al massimo dell'1% del fatturato relativo all'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione e, comunque, in misura non superiore ad 1 milione di euro. Nel contesto della Società nei cui confronti si procede, appare opportuno far riferimento ai ricavi da corrispettivo, riferiti all'anno 2019, del Contratto di servizi, riconosciuti dalla Regione Puglia, per la gestione dell'infrastruttura, pari a euro 25.185.521,80, come indicato dalla Società stessa, nella propria nota prot. ART n. 17738/2020;
7. per le considerazioni su esposte e sulla base linee guida sulla quantificazione delle sanzioni, risulta congruo:
 - relativamente alla violazione per la mancata pubblicazione del PIR 2020: i) determinare l'importo base della sanzione nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00); ii) non applicare sul predetto importo alcuna diminuzione o aumento; iii) irrogare, conseguentemente, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00);
 - relativamente alla violazione per la mancata pubblicazione entro i termini previsti del PIR 2021: i) determinare l'importo base della sanzione nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00); ii) applicare sul predetto importo una diminuzione nella misura di euro 500,00 (cinquecento/00); iii) irrogare, conseguentemente, la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00);

RITENUTO

pertanto di procedere all'irrogazione delle sanzioni nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00) per la violazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 112/2015 con riferimento alla mancata pubblicazione del PIR relativo all'anno 2020, e di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) per la violazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 112/2015 con riferimento alla mancata tempestiva pubblicazione del PIR relativo all'anno 2021;

tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

1. è accertata, nei termini di cui in motivazione, che si intendono qui integralmente richiamati, la violazione, da parte di Ferrotramviaria S.p.A., dell'articolo 14, commi 1 e 5, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 con riferimento alla mancata pubblicazione del PIR relativo

all'anno 2020, nonché la violazione del medesimo articolo 14, commi 1 e 5, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, con riferimento alla mancata tempestiva pubblicazione del PIR relativo all'anno 2021;

2. sono irrogate, nei confronti di Ferrotramviaria S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del menzionato decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 3.000,00 (tremila/00), per la violazione dell'articolo 14, comma 1 e 5, del decreto legislativo n. 112/2015 relativa alla mancata pubblicazione del PIR 2020, nonché una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), per la violazione dell'articolo 14, commi 1 e 5. del decreto legislativo n. 112/2015 relativa alla mancata pubblicazione entro i termini previsti del PIR 2021;
3. le sanzioni di cui al punto 2 devono essere pagate entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, tramite versamento da effettuarsi unicamente tramite bonifico bancario su conto corrente intestato all'Autorità di regolazione dei trasporti presso Banca Nazionale del Lavoro, Agenzia n. 4, Piazza Carducci 161/A, 10126, Torino, codice IBAN: IT03Y0100501004000000218000, indicando nella causale del versamento: "sanzione amministrativa delibera n. 213/2020";
4. decorso il termine di cui al punto 3, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale; in caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo;
5. il presente provvedimento è notificato a Ferrotramviaria S.p.A. e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Avverso il presente provvedimento può essere esperito, entro i termini di legge, ricorso giurisdizionale innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Torino, 17 dicembre 2020

Il Presidente

Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente ai
sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)