

Delibera n. 6/2023

Delibere nn. 64/2022, del 21 aprile 2022, e 217/2022, del 17 novembre 2022, nei confronti di Moby S.p.A., ai sensi del decreto legislativo n. 129/2015, per la violazione del Regolamento (UE) n. 1177/2010. Adozione di determinazioni in autotutela.

L'Autorità, nella sua riunione dell'11 gennaio 2023

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale, con particolare riferimento al capo I, sezioni I e II (di seguito anche "legge 689/81");

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni recante le disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi ed in particolare l'articolo 21-novies (*Annnullamento d'ufficio*);

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 oppure ART);

VISTO il Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: "Regolamento (UE) 1177/2010")

VISTO il decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni di tale regolamento (di seguito anche: "d.lgs. 129/2015) e, in particolare l'articolo 4 (*"Procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni"*), comma 1, ai sensi del quale *"Per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dell'Organismo si osservano, in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'Autorità, con proprio regolamento, da adottare entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto, nel rispetto della legislazione vigente in materia, disciplina i procedimenti per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni, in modo da assicurare agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio in forma scritta e orale, la verbalizzazione e la separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie. Il regolamento disciplina i casi in cui, con l'accordo dell'impresa destinataria dell'atto di avvio del procedimento sanzionatorio, possono essere adottate modalità procedurali semplificate di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie"*;

VISTA

la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 10359/2022, del 24 novembre 2022, che, nel riformare la sentenza del TAR Piemonte, Sezione II, n. 00343/2021, ha stabilito, tra l'altro, che, conformemente a quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 129 del 2015, l'attivazione del contraddittorio orale e cartolare e la distinzione tra funzioni ispettive e decisorie, deve tradursi anche nella possibilità di interloquire direttamente con il Consiglio, esercitando, in tal modo, il proprio diritto di difesa anche nella fase decisoria. Secondo la richiamata pronuncia, tale garanzia, in quanto già prevista dalla richiamata normativa di riferimento, non può essere recuperata in sede di controllo della decisione stessa da parte dell'organo giurisdizionale eventualmente adito, diversamente, invece, da quanto avviene in altri procedimenti innanzi alle Autorità amministrative indipendenti, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte Europea in merito all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU (*full jurisdiction*);

VISTO

il Regolamento sul *“Procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne”* approvato con delibera n. 86/2015 del 15 ottobre 2015, (di seguito anche “Regolamento sanzionatorio”) come da ultimo modificato con delibera n. 235/2022, del 1° dicembre 2022 e, in particolare:

- l'articolo 9 (*Conclusione dell'istruttoria e provvedimento sanzionatorio*) il quale dispone, tra l'altro, che: *“1. Al termine dell'istruttoria, qualora il responsabile del procedimento ritenga sussistenti i presupposti per irrogare la sanzione, comunica alle parti le risultanze istruttorie, previa autorizzazione del Consiglio. Ove, all'opposto, ritenga insussistenti i presupposti per irrogare la sanzione, il responsabile del procedimento propone al Consiglio di archiviare la contestazione. 2. Successivamente alla comunicazione delle risultanze istruttorie di cui al comma 1, la parte può, entro il termine di venti giorni decorrenti dalla notifica di tale comunicazione, trasmettere memorie di replica e richiedere l'audizione innanzi al Consiglio. 3. All'esito dell'istruttoria o dell'eventuale audizione innanzi al Consiglio, il Consiglio adotta il provvedimento finale”*;
- l'articolo 17 (*Disposizioni finali*) il quale dispone, tra l'altro, che: *“1. Per quanto non espressamente previsto nel presente regolamento si fa rinvio ai principi della legge 8 agosto 1990 n. 241, ove applicabili, alla legge 14 novembre 1995, n. 481, alle disposizioni del Capo I, sezioni I e II della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibili, nonché al Regolamento sanzionatorio”*;

VISTA

la delibera n. 64/2022, del 21 aprile 2022, avente ad oggetto *“Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 24/2022 nei confronti di Moby S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del decreto legislativo 129/2015, per la violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1177/2010. Archiviazione per la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1177/2010”*, notificata in pari data, con nota prot. ART n. 10873/2022;

VISTA

la delibera n. 217/2022, del 17 novembre 2022, avente ad oggetto *“Procedimento avviato con delibera n. 95/2022, nei confronti di Moby S.p.A. Adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del decreto legislativo 129/2015, per la violazione degli articoli 17, paragrafo 2, 18 paragrafo 1 e 3, e 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010”*. Archiviazione della contestazione relativa alla violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1177/2010” notificata in pari data, con nota prot. ART n. 24528/2022;

CONSIDERATO

che:

1. le richiamate delibere sanzionatorie sono state adottate in conformità di quanto previsto - nei testi previgenti alle modifiche apportate con la succitata delibera n. 235/2022 del 1° dicembre 2022 - dal Regolamento dell'Autorità sul *“Procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne”* approvato con delibera n. 86/2015 del 15 ottobre 2015, in base al quale, ai sensi degli articoli 6 e 9, il responsabile del procedimento al termine dell'istruttoria trasmetteva la relazione istruttoria e la correlativa proposta al Consiglio che, in esito all'esame dei suddetti atti, adottava il provvedimento sanzionatorio o l'archiviazione del procedimento;
2. in esito all'esame della sopra citata sentenza del Consiglio di Stato sezione VI n. 10359/2022 del 24 novembre 2022 - nella cui motivazione si rileva, tra l'altro, che *“[...] Sebbene la Sezione, in relazione ai procedimenti di competenza di altre Autorità amministrative indipendenti, abbia ritenuto sufficiente garantire ex post (in giudizio) un effettivo sindacato sui provvedimenti sanzionatori - non imponendosi ex ante (in sede amministrativa) forme di contraddittorio (orale e cartolare) analoghe a quelle giurisdizionali (n. 2081/21) - nella specie è lo stesso legislatore ad imporre, ai sensi dell'art. 4 L. n. 129 del 2015, l'attivazione del contraddittorio orale e cartolare e la distinzione tra funzioni ispettive e decisorie. In tali ipotesi, è necessario garantire alla parte appellante la possibilità di interloquire direttamente con il Consiglio, esercitando il proprio diritto di difesa anche durante la fase decisoria”* - l'Autorità, con delibera n. 235/2022, del 1° dicembre 2022, ha modificato, *inter alia*, il Regolamento sul *“Procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne”* approvato con delibera n. 86/2015 del 15 ottobre 2015, prevedendo, tra l'altro, all'articolo 9 (*Conclusione dell'istruttoria e provvedimento sanzionatorio*) la comunicazione delle risultanze istruttorie alla parte interessata e la possibilità per quest'ultima di trasmettere memorie di replica e richiedere l'audizione innanzi al Consiglio;
3. la suddetta modifica, in considerazione degli effetti prodotti, tesi a garantire l'interesse generale del più ampio esercizio del diritto di difesa come declinato

dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 10359/2022, è stata già applicata ai procedimenti sanzionatori in corso alla data di entrata in vigore della stessa e si ritiene opportuno applicarla, in autotutela, anche ai procedimenti sanzionatori il cui provvedimento conclusivo è stato impugnato con ricorso o per i quali risultano ancora esperibili il ricorso giurisdizionale innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, tra cui rientrano i sopra richiamati provvedimenti;

4. la possibilità di integrare in autotutela i procedimenti individuati al punto precedente comporta la riedizione dell'esercizio della funzione sanzionatoria, ammissibile nella misura in cui la titolarità del potere non si ritenga consumata, permanga la necessità di perseguire l'interesse pubblico verso cui è diretto l'atto oggetto della riedizione del potere, si tenga in considerazione l'interesse dei destinatari dell'atto e la riedizione del potere avvenga in termini ragionevoli;
5. la permanenza dell'esercizio della funzione sanzionatoria è sostenibile nella misura in cui non viene leso l'effettivo esercizio del diritto di difesa, ed invero nei casi in esame il diritto di difesa risulta maggiormente tutelato, atteso che, ad integrazione dello stesso si introduce, in favore della parte, la comunicazione delle risultanze istruttorie al destinatario del procedimento e la possibilità per quest'ultimo di presentare memorie di replica e di interloquire direttamente con il Consiglio. D'altronde, il Consiglio di Stato, al punto 11.5 della sentenza citata, in relazione alla rilevata violazione procedimentale, afferma che *"Acclarata la violazione procedimentale, non potrebbe evitarsi l'annullamento della delibera sanzionatoria impugnata in prime cure neppure facendo leva sulla previsione di cui all'art. 21 octies, comma 2, L. n. 241/90, non essendo palese che il contenuto dispositivo del provvedimento impugnato non sarebbe stato diverso da quello in concreto adottato, ove fosse stato assicurato il contraddittorio durante la fase decisoria. Invero, pretermettendo tale essenziale garanzia, il Collegio ha assunto le proprie determinazioni sulla base della relazione dell'Ufficio precedente, senza acquisire elementi istruttori direttamente dalla parte privata, che, invero, ben avrebbero potuto condizionare in senso a sé favorevole l'esito del procedimento"* e che *"(...) sarebbe stato certamente utile il prescritto contraddittorio (cartolare e orale) dinnanzi all'Autorità, per consentire all'operatore economico di fornire, direttamente dinnanzi al Collegio, un apporto partecipativo idoneo a condizionare in senso a sé favorevole l'esito del procedimento sanzionatorio"*;
6. con riferimento ai suddetti procedimenti in esame si deve rilevare l'avvenuto rispetto, sia dei termini relativi alla contestazione delle violazioni ex articolo 14 legge 689/81, che dei termini di conclusione del procedimento come indicati nel testo del regolamento sanzionatorio previgente alle modifiche apportate con la citata delibera ART n. 235/2022;
7. nel caso di specie la riedizione del potere può trovare attuazione con: l'annullamento in via di autotutela delle delibere sanzionatorie sopra citate, la conferma degli atti di avvio dei procedimenti sanzionatori *de quibus*, la conseguente prosecuzione dei procedimenti mediante la comunicazione delle

- risultanze istruttorie e la possibilità di trasmettere memorie di replica e di chiedere l'audizione dinanzi al Consiglio. L'interesse pubblico sotteso a quanto sopra è identificabile con la necessità di non vanificare l'attività amministrativa posta in essere dall'Autorità per tutelare i diritti dei viaggiatori, rappresentati nei reclami pervenuti all'Autorità e da cui sono scaturiti i correlativi procedimenti sanzionatori, assicurando – secondo le coordinate interpretative del giudice amministrativo - l'esercizio del più ampio diritto di difesa in favore della parte;
8. in funzione degli adempimenti strettamente necessari, risulta congruo definire in 60 giorni il termine di conclusione dei suddetti procedimenti;

RITENUTO pertanto, per tutto quanto sopra esposto, di disporre:

- a) l'annullamento in via di autotutela delle seguenti delibere ART:
 - delibera n. 64/2022, del 21 aprile 2022;
 - delibera n. 217/2022, del 17 novembre 2022;
- b) la conferma degli avvii dei procedimenti sanzionatori di cui alle seguenti delibere ART:
 - delibera n. 24/2022, del 9 febbraio 2022;
 - delibera n. 95/2022, del 31 maggio 2022;
- c) la conferma dell'attività istruttoria svolta dagli Uffici in seguito alla notifica degli avvii di cui alla lettera b);
- d) la prosecuzione dei procedimenti sanzionatori avviati con le delibere di cui alla lettera b), mediante la successiva comunicazione alle parti delle risultanze istruttorie, in conformità all'articolo 9 del Regolamento sanzionatorio, fissando in 60 gg. il termine di conclusione degli stessi;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. per le ragioni espresse in narrativa, che integralmente si richiamano, l'annullamento in via di autotutela delle seguenti delibere dell'Autorità:
 - i) delibera n. 64/2022, del 21 aprile 2022, notificata in pari data con nota prot. ART n. 10873/2022;
 - ii) delibera n. 217/2022, del 17 novembre 2022, notificata in pari data con nota prot. ART n. 24528/2022;
2. la conferma degli avvii dei procedimenti sanzionatori disposti dall'Autorità con le seguenti delibere:
 - i) delibera n. 24/2022, del 9 febbraio 2022, notificata in pari data con nota prot. ART n. 2667/2022;
 - ii) delibera n. 95/2022, del 31 maggio 2022, notificata in pari data con nota prot. ART n. 13779/2022;
3. la conferma dell'attività istruttoria svolta dagli Uffici in seguito alla notifica degli avvii di cui al punto 2;

4. la prosecuzione dei procedimenti sanzionatori avviati con le delibere di cui al punto 2, mediante la successiva comunicazione alle parti delle risultanze istruttorie, in conformità dell'articolo 9, commi 1 e seguenti, del Regolamento sanzionatorio;
5. il responsabile del procedimento è il dirigente dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni, dott. Ernesto Pizzichetta, indirizzo posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it, tel. 011.19212.538;
6. è possibile avere accesso agli atti del procedimento presso l'Ufficio Vigilanza e sanzioni – Via Nizza 230, 10126 Torino;
7. il termine per la conclusione dei procedimenti avviati con le delibere di cui al punto 2 è fissato in 60 giorni, decorrenti dalla data di notifica della presente delibera;
8. la presente delibera è notificata a mezzo PEC a Moby S.p.A., comunicata ai reclamanti nonché pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità;

Avverso il presente provvedimento può essere esperito, entro il termine di 60 giorni, ricorso giurisdizionale innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, entro il termine di 120 giorni, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Torino, 11 gennaio 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)