



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Oggetto: Relazione sullo svolgimento dell'attività del gruppo di lavoro incaricato della definizione di uno schema di Direttiva recante le linee guida per l'attività sanzionatoria di ANSFISA in caso di inosservanza da parte dei soggetti gestori delle infrastrutture stradali e autostradali delle prescrizioni adottate dall'Agenzia, nell'esercizio delle attività previste dall'articolo 12, comma 4, del D.L. 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130 – Allegati: allegato 1, diagramma di flusso della relativa linea di attività;

1. Contesto normativo di riferimento

Con provvedimento del Direttore di Ansfisa 16.7.2021, prot. Ansfisa n. 16095, è stato costituito il Gruppo di lavoro incaricato della definizione di uno schema di Direttiva recante le linee guida per l'attività sanzionatoria dell'Agenzia in caso di inosservanza da parte dei soggetti gestori delle infrastrutture stradali e autostradali delle prescrizioni adottate dall'Agenzia. Le attività del predetto Gruppo di lavoro sono finalizzate alla predisposizione, entro il 15 ottobre 2021, di una bozza di Direttiva recante le linee guida in materia e relativa relazione illustrativa, da sottoporre al Direttore dell'Agenzia, ed entro il 15 novembre 2021, alla effettuazione delle procedure di consultazione pubblica, inclusa la verifica di commenti osservazioni pervenute.

Il gruppo di lavoro è così composto: Dott. Eugenio Minici (con funzioni di coordinamento del gruppo di lavoro), dott. Paolo Maddaloni (componente con funzioni di segretario del gruppo di lavoro), dott. Fabrizio Azzini, dott.ssa Laura Oliverio, dott.ssa Giuseppina Palumbo e dott. Angelo Rinna.

La norma di riferimento è l'art. 12 del decreto-legge n. 109 del 2018 (nel testo aggiornato dall' art. 65, comma 1, lett. b), D.L. 31 maggio 2021, n. 77) che ha istituito Ansfisa e ne ha disciplinato l'attività, in particolare le seguenti funzioni:

- attività ispettiva sull'attività di manutenzione svolta dai gestori delle rispettive infrastrutture;
- promozione dell'adozione da parte dei gestori delle reti stradali e autostradali di Sistemi di



Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e manutenzione;

- effettuazione delle ispezioni di sicurezza con le modalità previste dall'art. 6 del citato decreto legislativo n. 35 del 2011, sulle infrastrutture stradali, anche compiendo verifiche sulle attività di controllo già svolte dai gestori eventualmente effettuando ulteriori verifiche in sito.

A fronte della predetta attività ispettiva, il citato art. 12, comma 5, prevede che, ferme restando le sanzioni già previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, l'inosservanza da parte dei gestori delle prescrizioni adottate dall'Agenzia, nell'esercizio delle attività di cui al comma 4, lettere a) e g) è punita con le sanzioni amministrative pecuniarie, anche progressive, accertate e irrogate dall'Agenzia secondo le disposizioni di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. L'autonomia regolamentare e di indirizzo dell'Agenzia

L'Agenzia è dotata di personalità giuridica e ha autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (art. 5, comma 2, DL n. 109 del 2018). Ad essa, per quanto non previsto dalla legge istitutiva, si applicano gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30.7.1999, n. 300. In particolare, l'art. 8, comma 4, del citato d.lgs. n. 300 del 1999 prevede una potestà regolamentare (ex art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988) in attività di organizzazione interna delle Agenzie. Tale potestà regolamentare è richiamata all'art. 1, comma 1, dello Statuto dell'Agenzia (approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 28 gennaio 2020, n. 24) che si estrinseca, principalmente, nel regolamento di contabilità (art. 7), nel regolamento di amministrazione (art. 11) e negli altri atti regolamentari interni finalizzati ad *“adeguare alle esigenze funzionali l'organizzazione dell'Agenzia”* (art. 4, comma 5, lett. I).

L'attività regolamentare dell'Agenzia riguarda, pertanto, l'organizzazione interna e non sembrerebbe estendersi all'attività sanzionatoria che, sul piano normativo, è esaurientemente regolata dalle disposizioni di legge sopra citate. Ciò in virtù del principio di legalità sancito dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981 che testualmente prevede che *“Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della*



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati”.

L'Agenzia, pertanto, può organizzare la propria attività sanzionatoria individuando nel quadro della norma primaria i soggetti e le procedure da attuarsi in ambito di sanzioni verso di gestori delle infrastrutture stradali. L'attività regolamentare, così intesa da esercitarsi mediante direttive e/o linee guida, costituisce espressione dell'autonomia organizzativa e non esorbita dalle competenze ordinamentali di ANSFISA.

3. La potestà sanzionatoria di ANSFISA

L'Agenzia ha ereditato da ANSF la potestà sanzionatoria in ambito ferroviario (art. 30 del d.lgs. n. 50/2019, art. 26 del d.lgs. n. 247/2010, artt. 11 e 17 del d.lgs. n. 57/2019).

Con riguardo ai soggetti gestori delle infrastrutture stradali, l'art. 12, comma 5, del DL n. 109 del 2018, ha stabilito che **“Ferme restando le sanzioni già previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, l'inosservanza da parte dei gestori delle prescrizioni adottate dall'Agenzia, nell'esercizio delle attività di cui al comma 4, lettere a) e g) è punita con le sanzioni amministrative pecuniarie, anche progressive, accertate e irrogate dall'Agenzia secondo le disposizioni di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689. Per gli enti territoriali la misura della sanzione è compresa tra euro 5.000 e euro 200.000 ed è determinata anche in funzione del numero di abitanti. Nei confronti dei soggetti aventi natura imprenditoriale l'Agenzia dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla contestazione della violazione. In caso di reiterazione delle violazioni, l'Agenzia può applicare un'ulteriore sanzione di importo fino al doppio della sanzione già applicata entro gli stessi limiti previsti per la prima. Qualora il comportamento sanzionabile possa arrecare pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale, l'Agenzia può imporre al gestore l'adozione di misure cautelative, limitative o interdittive, della circolazione dei veicoli sino alla cessazione delle condizioni che hanno comportato**



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

l'applicazione della misura stessa e, in caso di inottemperanza, può irrogare una sanzione, rispettivamente per gli enti territoriali e i soggetti aventi natura imprenditoriale, non superiore a euro 100.000 ovvero al tre per cento del fatturato sopra indicato”.

Si tratta di una norma sanzionatoria che, in larga parte, rimette all'attività dell'Agenzia l'individuazione delle condotte illecite. I tre ambiti sanzionabili sono i seguenti:

1. esercizio di attività ispettiva finalizzata alla verifica dell'attività di manutenzione svolta dai gestori, dei relativi risultati e della corretta organizzazione dei processi di manutenzione, nonché l'attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture, obbligando i gestori, in quanto responsabili dell'utilizzo sicuro delle stesse, a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, nonché all'esecuzione dei necessari interventi di messa in sicurezza, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. L'attività sanzionatoria serve in questo contesto a garantire il rispetto degli obblighi di messa in sicurezza imposti ai gestori dall'Agenzia nel corso delle proprie attività ispettive. L'eventuale sanzione dovrà pertanto essere sempre preceduta da una specifica prescrizione di messa in sicurezza scaturita dall'attività ispettiva;
2. esercizio di attività in ambito di procedure volte alla effettuazione, in attuazione del programma annuale di attività di cui all' art 12, comma 5 bis, del decreto Genova e comunque ogni qual volta se ne ravvisi l'opportunità anche sulla base delle segnalazioni effettuate dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili o da altre pubbliche amministrazioni, delle ispezioni di sicurezza con le modalità previste dall'articolo 6 del citato decreto legislativo n.35 del 2011, anche compiendo verifiche sulle attività di controllo già svolte dai gestori eventualmente effettuando ulteriori verifiche in sito;
3. inottemperanza da parte dei gestori di misure cautelative, limitative o interdittive, della circolazione dei veicoli adottate da ANSFISA qualora il comportamento sanzionabile possa arrecare pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale (articolo 12 comma 5, ultimo periodo). In questo ambito sono sanzionabili le violazioni dei provvedimenti cautelari di ANSFISA adottati nei confronti di singoli gestori.

L'attività sanzionatoria dell'Agenzia per l'inottemperanza alle proprie prescrizioni è diretta nei confronti dei gestori, quasi sempre persone giuridiche, quali enti pubblici o soggetti di natura imprenditoriale. Resta fermo che, l'inottemperanza alle prescrizioni dell'Agenzia, quali provvedimenti dell'autorità in materia di sicurezza, può determinare la responsabilità penale delle



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

persone fisiche, come amministratori e preposti, che hanno causato l'inottemperanza stessa, ai sensi dell'articolo 650 del codice penale "Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità".

4. La definizione dell'attività sanzionatoria (procedura e criteri di quantificazione delle sanzioni)

L'attività sanzionatoria deve seguire gli schemi e le procedure di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge n. 689 del 1981. Tuttavia, l'Agenzia può adottare **linee guida** sulla procedura relativa alle sanzioni e ai criteri di quantificazione delle sanzioni stesse (in applicazione dei criteri previsti dall'art. 11 della legge n. 689 del 1981) al fine di facilitare l'Agenzia nella predetta attività e, nel contempo, garantire ai soggetti interessati la possibilità di verificare la coerenza dell'azione sanzionatoria e assicurare uniformità di applicazione, obiettività e trasparenza nell'esercizio della potestà sanzionatoria medesima.

5. Contesto del settore infrastrutture stradali e autostradali: il regime giuridico delle concessioni autostradali in Italia

Il regime sanzionatorio di competenza dell'Agenzia si pone in parallelo al sistema sanzionatorio derivante dal regime concessorio delle autostrade.

Il regime delle concessioni autostradali è stato riformato dal decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, con l'introduzione della convenzione unica, da stipularsi entro un anno dal primo aggiornamento del piano finanziario o alla prima revisione della convenzione, precisando l'allocazione dei rischi, la remunerazione dei capitali investiti e le modalità di adeguamento tariffario. In tale occasione, sono stati, altresì, ampliati i poteri di vigilanza e controllo, di direttiva e di ispezione del concedente e introdotto un sistema di sanzioni proporzionato all'entità delle violazioni.

Il decreto legge 8 aprile 2008, n. 59 (convertito con legge 6 giugno 2008, n. 101) ha disciplinato gli schemi di convenzione sottoscritti a quella data tra ANAS S.p.A. e le concessionarie in ragione della difformità del rispetto ai principi e criteri generali di regolazione economica di alcuni schemi



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

di convenzione unica che non hanno superato il vaglio del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

Il CIPE ha, altresì, adottato la delibera n. 39/2007 che stabilisce disposizioni per adeguare la regolamentazione al perseguimento degli interessi pubblici e alla gestione del servizio secondo livelli di sicurezza, efficienza e qualità, in condizioni di economicità e di redditività. Elementi qualificanti sono i criteri di ammissibilità dei costi ai fini regolatori (costi operativi e spesa per investimento) e la nuova formula di aggiornamento tariffario, impostata su una correlazione con gli investimenti consuntivati. L'ambito d'applicazione include le concessionarie che operano in regime di riequilibrio, escludendosi le società che operano secondo il regime ricognitivo, fatta eccezione per i nuovi investimenti necessari nel periodo residuo del rapporto concessorio. La delibera è stata successivamente integrata con le delibere n. 27/2013 e n. 68/2017.

Gli obblighi principali del concessionario sono previsti dall'art 3 della convenzione unica di concessione. Al riguardo, si evidenzia che, ai sensi del comma 1, lettera b), del menzionato articolo il concessionario ha l'obbligo di mantenere la funzionalità delle infrastrutture attraverso la manutenzione continua e la tempestiva riparazione delle stesse.

Il concedente ha, quindi, il potere di vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e di controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione. Lo schema di convenzione unica attribuisce al concedente i poteri di vigilanza da espletare nell'ambito dei compiti di cui all'art. 2, c. 1, lett. d), del d.lgs. 26 febbraio 1994. n. 143.

In particolare, nell'espletamento di tali poteri contrattuali, l'art 7 della convenzione unica prevede la possibilità di effettuare ispezioni e controlli, richiedendo informazioni e adottando direttive per l'erogazione dei servizi, al fine di verificare l'adempimento degli obblighi previsti dalla convenzione. L'inosservanza degli obblighi negoziali viene sanzionata con le modalità definite dalla convenzione unica di concessione.

Sul piano normativo, la nuova disciplina, poi modificata dall'art. 1, comma 1030, della legge 27



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

dicembre 2006, n. 296, prevede l'applicazione di sanzioni e penali per inadempimenti, imputabili alla concessionaria, alle clausole della convenzione unica e la graduazione delle stesse in ragione della gravità. Secondo l'art. 2, comma 86, lett. d, del citato DL n. 262 del 2006, prevede che ANAS S.p.a. (oggi il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili subentrata ad ANAS nel rapporto concessorio), il concedente può irrogare sanzioni non inferiori a 25.000 euro e non superiori a 150.000.000 euro, in caso di inadempimento o di mancata ottemperanza alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli o nel caso in cui le informazioni e i documenti non risultino veritieri.

Sempre secondo la disposizione menzionata, il concedente, inoltre, può applicare penali, in caso di inadempimento delle clausole della convenzione relative a 'progettazione', 'esecuzione lavori', 'esercizio' e 'attività gestionali'. La stessa disposizione stabilisce, altresì, in caso di reiterazione delle violazioni, la sospensione o la decadenza della concessione.

Sul piano negoziale, sono stati inseriti all'interno della nuova convenzione unica specifici disciplinari (allegato N), per l'irrogazione di sanzioni e penali, che definiscono l'ambito operativo, le fattispecie, l'entità della penalità, le procedure di contestazione, gli obblighi delle concessionarie.

Occorre anche evidenziare che l'art. 29 della convenzione unica, nel fare salva la pronuncia di decadenza della convenzione e l'applicazione, anche cumulativa, delle penali previste dalla convenzione unica, in caso di violazione, inosservanza o di omissione anche parziale degli obblighi derivanti dalla legge o dalle disposizioni individuate nell'allegato N, precisa che la procedura sanzionatoria è disciplinata dalla legge 689 del 1981.

6. La funzione ispettiva di ANSFISA e la funzione di vigilanza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) nell'ambito del rapporto negoziale di concessione

È necessario distinguere la funzione di vigilanza ed il conseguente potere impositivo esercitati dal



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Concedente da quelli svolti dall'ANSFISA.

Nello specifico, la vigilanza che il Concedente (MIMS) esercita sui concessionari si riferisce al controllo del regolare adempimento dell'intero rapporto concessorio e comprende aspetti non esclusivamente pertinenti alla sicurezza quali, ad esempio, la verifica dell'equilibrio economico-finanziario, l'obbligo di certificazione del bilancio, l'obbligo di rispettare il limite percentuale stabilito dalla legge per gli affidamenti in house, etc..

Pertanto, l'irrogazione delle sanzioni previste in convenzioni (decadenza della convenzione, sospensione dell'adeguamento tariffario ed applicazione di sanzioni e penali) trova il proprio presupposto giuridico nell'inadempimento e/ o violazione di precise e tassative obbligazioni stabilite dalla convenzione di concessione stessa.

Diversamente, la vigilanza sull'infrastruttura che svolge ANSFISA, costituisce espletamento di una funzione pubblica che la legge attribuisce ad un soggetto istituzionale dotato di elevata specializzazione tecnica-operativa e si configura come il controllo svolto da un soggetto terzo estraneo al rapporto negoziale concessorio. In tale ipotesi, dunque, la potestà sanzionatoria deriva direttamente dalla violazione di prescrizioni la cui efficacia vincolante è stabilita dalla legge e non dall'inadempimento di obblighi contrattuali previsti nel contratto concessorio.

7. Descrizione delle linee guida

Capitolo 1. Premessa.

Contiene le premesse di contesto e il quadro normativo all'interno del quale si collocano le linee guida, riassumendo i contenuti premessi nella presente relazione, con particolare riferimento alle fonti della potestà sanzionatoria dell'Agenzia, alle sue differenze rispetto a quello previsto in ambito di concessioni e alla normativa di base applicabile.



Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Capitolo 2. Definizioni e abbreviazioni.

Contiene le definizioni ed abbreviazioni che possono facilitare l'interprete nella comprensione e applicazione delle linee guida.

Capitolo 3. Ambito di applicazione.

Si indicano in questo capitolo i tre ambiti di attività sanzionatoria riconosciuti dalla legge all'Agenzia.

Capitolo 4. Norme, soggetti e competenze.

Il paragrafo 1 richiama la normativa di riferimento nel contesto sanzionatorio, anche di carattere organizzativo.

Il paragrafo 2 individua gli attori e le relative competenze nell'ambito del processo sanzionatorio: il **personale di ANSFISA incaricato di attività ispettiva** sulle infrastrutture stradali e autostradali, che può agire quale agente accertatore dell'infrazione amministrativa; Il DIRETTORE GENERALE COMPETENTE, ossia il DGSISS (Direttore Generale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali) e il DGSSTIF (Direzione Generale per la sicurezza delle gallerie e dei trasporti a impianti fissi), ciascuno per la parte di propria competenza, con riguardo all'adozione di prescrizioni che obblighino i gestori delle infrastrutture all'adozione di misure di controllo del rischio e interventi sulle misure di sicurezza¹; il **Direttore dell'Agenzia** sia per l'attività prescrittiva verso i gestori che per l'adozione di provvedimenti cautelari e per l'irrogazione delle sanzioni amministrative; l'**Ufficio competente per l'attività ispettiva dell'Agenzia** per la contestazione degli addebiti al soggetto incolpato e al rapporto sugli atti di accertamento; l'ufficio competente per gli affari legali

¹ L'art. 12, comma 9, lett. B, del testo vigente del DL n. 109 del 2018 fissa le dotazioni organiche complessive del personale di ruolo dipendente dall'Agenzia nel limite massimo di 668 unità, di cui 48 di livello dirigenziale non generale e **3 uffici di livello dirigenziale generale**. Il successivo comma 13 ribadisce, inoltre, che, nell'organico dell'Agenzia sono presenti tre posizioni di uffici di livello dirigenziale generale.



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

dell'Agenzia per l'audizione degli interessati e l'istruttoria finalizzata all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio.

Capitolo 5. Attività prescrittiva e obblighi di sicurezza dei gestori delle infrastrutture stradali e autostradali.

Questo capitolo individua il percorso amministrativo attraverso il quale si arriva alla conformazione degli obblighi dei gestori la cui inottemperanza comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 12 c. 5 del DL 109/2018.

Il paragrafo 1 stabilisce che gli incaricati dall'Agenzia, nell'ambito dell'attività ispettiva, acquisiscano ogni elemento necessario, anche ai fini dell'individuazione degli obblighi dei gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, nonché ad eseguire i necessari interventi di messa in sicurezza dell'infrastruttura. Le risultanze dell'attività ispettiva vengono descritte in uno o più verbali istruttori e/o relazioni istruttorie, indirizzate al Direttore Generale competente, contenenti i dati dell'infrastruttura ispezionata e/o del gestore interessato dall'ispezione, le criticità rilevate, le eventuali misure urgenti da adottarsi. I verbali e le relazioni possono contenere, inoltre, le misure di controllo del rischio e gli interventi di messa in sicurezza che si ritengono necessari, le eventuali osservazioni formulate e la documentazione presentata dal gestore nel corso dell'attività ispettiva e ogni altro elemento utile al perseguimento degli obiettivi di sicurezza dell'Agenzia.

Il paragrafo 2 definisce i diritti di partecipazione del gestore, garantiti, mediante annotazione nei verbali istruttori delle loro osservazioni e dei documenti da loro prodotti. Inoltre, qualora il DGSISS lo ritenga necessario per il completamento dell'attività istruttoria, può invitare il gestore a far pervenire, nel termine di 10 giorni, memorie scritte, documenti, deduzioni e pareri ulteriori rispetto a quanto già dedotto e prodotto dal gestore in sede ispettiva. Resta fermo il diritto degli interessati a chiedere di prendere visione degli atti del procedimento, fatti salvi i limiti di cui all'art. 24 della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Il paragrafo 3, nell'ambito dei diritti partecipativi, consente al gestore



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

ad esito dell'attività ispettiva di formalizzare una proposta di impegno a realizzare attività idonee a rimuovere le criticità rilevate nel corso dell'attività ispettiva.

Il paragrafo 4 individua le modalità provvedimentali con le quali il Direttore Generale competente procede all'attività prescrittiva nei confronti dei gestori, sia tenendo conto di quanto scaturito dall'istruttoria seguita all'attività ispettiva, nonché eventualmente rendendo obbligatori gli obblighi assunti dal gestore stesso se ritenuti congrui. Si fa salva la possibilità, sia per il Direttore Generale competente che per il Direttore dell'Agenzia, di adottare motivatamente prescrizioni di ordine generale nei confronti di uno o più gestori, indipendentemente dagli esiti dell'attività ispettiva. La violazione delle prescrizioni così maturate determina l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 12, comma 5, del DL n. 109 del 2018.

Il capitolo si chiude con il paragrafo 5, che stabilisce la competenza del Direttore dell'Agenzia, qualora l'inottemperanza agli obblighi da parte dei gestori possa arrecare pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale, di imporre al gestore l'adozione di misure cautelative, limitative o interdittive, della circolazione dei veicoli sino alla cessazione delle condizioni che hanno comportato l'applicazione della misura stessa. Anche dalla violazione di tali misure consegue l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 12, comma 5, del DL n. 109 del 2018. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 11 comma 5 del Regolamento di organizzazione dell'Agenzia (D.M. 13 febbraio 2020, n. 25), che attribuisce ai dirigenti generali la possibilità di adottare, in caso di urgenza, i provvedimenti indifferibili necessari a garantire la sicurezza dell'esercizio delle infrastrutture di competenza della propria Direzione generale, dandone informazione tempestiva al Direttore dell'Agenzia per la successiva ratifica.

Capitolo 6. Atti di accertamento dell'illecito e contestazione degli addebiti.

Il paragrafo 1 stabilisce la competenza degli agenti accertatori nella redazione del "verbale di accertamento", nonché il suo contenuto minimo. Con il verbale di accertamento si attesta l'inottemperanza alle prescrizioni di ANSFISA stabilite con le modalità del Capitolo 5.



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Il paragrafo 2 dispone che l'accertamento dell'inosservanza delle prescrizioni dell'Agenzia può avvenire mediante ispezione e/o accesso ai luoghi nonché con verifiche documentali.

Con il paragrafo 3 si chiariscono le modalità di contestazione della violazione che deve essere operata immediatamente dall'agente al legale rappresentante dell'ente gestore (o al gestore qualora sia una persona fisica), unicamente nel caso in cui quest'ultimo sia presente al momento dell'accertamento e qualora non vi possano essere dubbi sulla sua legittimazione a rappresentare l'ente gestore incolpato. Invece, quando non sia presente il legale rappresentante del gestore incolpato (o il gestore se persona fisica) al momento dell'accertamento o quando non sia certa la sua qualità di legale rappresentante dell'ente gestore, la contestazione è operata mediante notifica del verbale di accertamento a cura dell'Ufficio competente dell'Agenzia per l'attività ispettiva, nei termini di cui all'art. 14 della legge n. 689 del 1981.

Il paragrafo 4 si occupa del pagamento in misura ridotta della sanzione, il cui invito finalizzato all'estinzione del procedimento sanzionatorio deve essere contenuto nel verbale di accertamento. In applicazione dei criteri di cui all'art. 16 della citata legge n. 689 del 1981 la misura ridotta per l'inosservanza delle prescrizioni adottate dall'Agenzia da parte dei gestori che siano enti territoriali è stabilita in euro 10.000 (doppio del minimo edittale), mentre nel caso in cui il gestore sia un imprenditore la misura minima è stabilita nel 3,33% del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla contestazione della violazione (1/3 del massimo edittale). Tali misure ridotte sono raddoppiate nel caso in cui l'Agenzia contesti la reiterazione delle violazioni. Invece, in caso di violazioni relative all'inottemperanza di provvedimenti cautelari dell'Agenzia, la misura ridotta è stabilita per gli enti territoriali in euro 33.333,34 (1/3 del massimo edittale, non essendo previsto un minimo) e, per i soggetti aventi natura imprenditoriale, nell'1% del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla contestazione della violazione (1/3 del massimo edittale).



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Capitolo 7. Conclusione del procedimento sanzionatorio.

Il paragrafo 1 affida all'ufficio dell'Agenzia competente per l'attività ispettiva l'obbligo di rapporto al Direttore dell'Agenzia qualora l'incolpato non provveda al pagamento spontaneo in misura ridotta secondo le misure stabilite nel capitolo 6 paragrafo 4.

In base al paragrafo 2, entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'Agenzia scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentiti dall'Agenzia. In questo caso, il rapporto dell'ufficio competente per l'attività ispettiva deve esprimersi anche con riguardo alle osservazioni e ai documenti presentati dall'incolpato negli scritti difensivi o nel corso dell'audizione.

Il paragrafo 3 traccia le modalità di svolgimento dell'audizione degli interessati a cura dell'ufficio dell'Agenzia competente per gli affari legali, anche in contraddittorio con l'agente accertatore o con il personale dell'ufficio dell'Agenzia competente per l'attività ispettiva.

Il paragrafo 4 si occupa delle modalità di archiviazione del procedimento qualora il Direttore dell'Agenzia ritenga l'accertamento infondato.

Al contrario il paragrafo 5 stabilisce i presupposti e le modalità per l'adozione dell'ordinanza ingiunzione di irrogazione della sanzione.

Con il paragrafo 6, nel solco di quanto inequivocabilmente stabilito dalla legge n. 689 del 1981, è previsto che contro l'ordinanza-ingiunzione gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. Nel giudizio di opposizione l'Agenzia è rappresentata, limitatamente al primo grado di giudizio, dai funzionari appositamente incaricati dal Direttore dell'Agenzia.²

² In base all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione per sanzioni amministrative deve essere proposta dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, salvo quanto previsto dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) o da altre disposizioni di legge.



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

Il capitolo si conclude con il paragrafo 7, laddove si stabiliscono le modalità di riscossione coattiva che possono essere precedute da massimo due avvisi bonari.

Capitolo 8. Determinazione della sanzione tra il minimo e il massimo edittale.

In questo capitolo le linee guida indicano i criteri ai quali il Direttore della Agenzia farà riferimento ai fini della determinazione della sanzione ai sensi dell'art. 11 della Legge 689/1981, tenendo conto della gravità della violazione, delle condizioni economiche dell'agente, della personalità del gestore e dell'opera svolta dallo stesso nell'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione. Inoltre, in ossequio all'art. 12, comma 5, secondo periodo, del DL 109/2018, la sanzione con riguardo agli enti territoriali è determinata anche con riferimento al numero degli abitanti. L'importo base

L'articolo 133 del decreto legislativo n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo), contiene infatti l'elenco specifico delle materie soggette alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (a titolo sia di interesse legittimo che di diritto soggettivo), in deroga al tradizionale criterio di riparto delle giurisdizioni fondato sulla cd. causa petendi, ossia sulla natura della situazione giuridica dedotta in giudizio. Nell'elenco di cui all'art. 133, comma 1, lettera n), sono citate anche "le controversie relative alle sanzioni amministrative ed ai provvedimenti adottati dall'organismo di regolazione competente in materia di infrastrutture ferroviarie ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188"; decreto legislativo che è stato abrogato dall'art. 42, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112. Conseguentemente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora MIMS), quale organismo di regolazione ex art. 37 del d.lgs. n. 188/2003 non svolge più le relative funzioni di regolazione.

Tanto premesso, rimane confermata la competenza del giudice ordinario in materia di opposizione all'ordinanza-ingiunzione (di irrogazione della sanzione), anche considerata la compresenza dei seguenti elementi:

- criterio cronologico, discendente dalle norme che attribuiscono la potestà sanzionatoria ad ANSFISA (articolo 30 del d.lgs. 50/2019; articolo 12, comma, 5 DL 112/2018; che richiamano espressamente la legge 689/1981);
- criterio dei limiti di applicabilità di norme eccezionali, consistente nella competenza del giudice ordinario che costituisce la regola generale prevista dall'art. 22 della citata legge n. 689/1981 che fa salvi i casi di giurisdizione esclusiva tassativamente previsti;
- criterio della materia, tenuto conto che le competenze di ANSFISA, sia in materia ferroviaria che stradale/autostradale, da cui discende la potestà sanzionatoria, attingono al diverso settore della sicurezza che non comporta deroghe alla competenza, tenuto anche conto di quanto stabilito dall'art. 18, comma 4, del d.lgs. n. 50/2019 che stabilisce che "le decisioni dell'ANSFISA sono soggette a sindacato giurisdizionale di fronte all'autorità giudiziaria competente".



*Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali*

*Gruppo di lavoro per la definizione delle linee guida
dell'attività sanzionatoria nel settore strade e autostrade*

della sanzione può essere incrementato o diminuito sulla base delle specifiche circostanze attenuanti o aggravanti.

Si segnala che il capitolo 8.7 prevede una disciplina transitoria, non oltre il 31 dicembre 2023, ai fini della determinazione della sanzione, che tiene conto della novità dell'attività sanzionatoria dell'Agenzia e del suo impatto sui gestori stradali e autostradali. In base a tale disposizione qualora dalla violazione delle prescrizioni non siano derivati danni all'incolumità delle persone, limitatamente a tale periodo, per gli enti territoriali la sanzione non potrà superare la misura ridotta di cui al capitolo 6.4 e, relativamente ai gestori di natura imprenditoriale, essa non potrà eccedere la misura del 0,05% del fatturato annuo.