



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

Linee guida per l'attività sanzionatoria di ANSFISA nei confronti dei gestori delle infrastrutture stradali e autostradali

SOMMARIO

1. Premessa.....	2
2. Definizioni e abbreviazioni.....	4
3. Ambito di applicazione	5
4. Norme, soggetti e competenze	6
4.1 Riferimenti normativi.....	6
4.2 Competenze interne.....	7
5. Attività prescrittiva e obblighi di sicurezza dei gestori delle infrastrutture stradali ed autostradali.....	7
5.1 Attività ispettiva, verbali istruttori e relazioni istruttorie.....	7
6. Atti di accertamento dell'illecito e contestazione degli addebiti	9
6.1 Atti di accertamento degli agenti accertatori dell'Agenzia.	9
6.2 Ispezioni, accessi e verifiche documentali.....	10
6.3 Contestazione della violazione.	10
6.4 Pagamento in misura ridotta.....	10
7. Conclusione del procedimento sanzionatorio.....	11
7.1 Rapporto dell'ufficio competente.	11
7.2 Scritti difensivi del gestore incolpato.	11
7.3 Audizione del soggetto incolpato.	11
7.4 Ordinanza di archiviazione.	11
7.5 Ordinanza ingiunzione.....	11
7.6 Opposizione.....	11
7.7 Riscossione delle somme.....	12
8. Determinazione della sanzione tra il minimo e il massimo edittale.....	12
8.1 Considerazioni generali.	12
8.2 Determinazione dell'importo base della sanzione.....	12
8.3 Adeguamenti dell'importo base - applicazione di maggiorazioni o riduzioni della sanzione.	14



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

8.4 Concorso di circostanze	15
8.5 Cumulo delle sanzioni amministrative: cumulo formale e cumulo materiale	15
8.6 Reiterazione delle violazioni	16
8.7 Disposizioni Transitorie	17

1. PREMESSA

L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA) è stata istituita con l'art. 12 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130. L'Agenzia è dotata di personalità giuridica e ha autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (comma 2). L'Agenzia è succeduta ad ANSF nella potestà sanzionatoria in ambito ferroviario (art. 30 del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50/2019; art. 26 del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 247, artt. 11 e 17 del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 57/2019), che al momento trova la propria disciplina procedimentale interna nella nota circolare del Direttore dell'Agenzia 13 agosto 2019, prot. n. 16371.

Con riguardo ai soggetti gestori delle infrastrutture stradali, il comma 5 dell'art. 12 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130 e modificato¹, 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 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>>.*

Le sanzioni dell'Agenzia in ambito stradale possono, dunque, scaturire da:

¹ Modificato dall'art. 6 del DL 10 settembre 2021, n. 121, che ha sostituito la lettera c) con la lettera g) del citato art. 12, comma 5.



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

- 1) Inottemperanza delle prescrizioni dell'Agenzia derivanti dall'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 dell'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 dell'esecuzione dei necessari interventi di messa in sicurezza, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità (di seguito denominato MIMS) sostenibili (art. 12, comma 4, lett. a).

La funzione 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) Inottemperanza da parte dei gestori delle prescrizioni di ANSFISA in ambito di procedure volte all'effettuazione - in attuazione del programma annuale di attività di cui al comma 5 bis dell'art 12 del decreto Genova e comunque ogni qual volta ne ravvisi l'opportunità anche sulla base delle segnalazioni del Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili o di 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 (art. 12, comma 4, lett. g);
- 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 (art. 12, comma 5, ultimo periodo). In questo ambito sono sanzionabili le violazioni dei provvedimenti cautelari di Ansfisa adottati nei confronti di singoli gestori.

Resta fermo che, l'inottemperanza alle prescrizioni dell'Agenzia, quali provvedimenti dell'autorità in materia di sicurezza, può determinare la responsabilità penale delle 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"

È necessario distinguere la funzione di vigilanza ed il conseguente potere impositivo esercitati da ANSFISA da quelli affidati al MIMS nell'ambito del regime delle concessioni autostradali come riformato dal decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, conversione dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha introdotto la "convenzione unica".

Nello specifico, la vigilanza che il Concedente 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



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

presupposto giuridico nell'inadempimento e/ o violazione di precise e tassative obbligazioni stabilite dalla convenzione di concessione.

Al contrario, la vigilanza sull'infrastruttura che svolge l'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.

L'attività sanzionatoria di ANSFISA deve seguire gli schemi e le procedure di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689. Avvalendosi quindi, dell'autonomia di autorganizzazione riconosciuta dalla legge, l'Agenzia può organizzare la propria attività sanzionatoria nel quadro della norma primaria, individuando i soggetti coinvolti e le procedure da attuarsi in ambito di sanzioni verso di gestori delle infrastrutture stradali, ciò anche ai fini di una maggiore trasparenza ed obiettività. L'attività regolamentare, così esercitata, va a coprire l'ambito dell'autonomia organizzativa e non esorbita dalle competenze ordinamentali di ANSFISA.

2. DEFINIZIONI E ABBREVIAZIONI

Ai fini delle presenti linee si intende per:

AGENTE ACCERTATORE: il soggetto dipendente dell'Agenzia che, nell'ambito delle proprie attività di servizio, verifica la violazione, da parte del gestore dell'infrastruttura, di una prescrizione sulla sicurezza adottata da ANSFISA;

ANSFISA: l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali, istituita con l'articolo 12 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130, di seguito definita semplicemente anche "Agenzia";

ATTI DI ACCERTAMENTO: le informazioni circa una condotta illecita assunte dagli agenti accertatori, mediante ispezioni di cose e di luoghi, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ogni altra attività tecnica;

ATTIVITA' ISPETTIVA: la verifica da parte del personale dell'Agenzia appositamente incaricato dell'attività di manutenzione e della corretta organizzazione dei processi svolta dai gestori, nonché dello stato delle infrastrutture stradali e autostradali, sia mediante ispezioni, rilievi misurazioni e verifiche sul campo, che mediante audit e verifiche documentali;

DGSGTIF: il Direttore Generale per la sicurezza delle gallerie e dei trasporti a impianti fissi²;

² L'art. 12, comma 4 bis, del DL n. 109 del 2018, prevede che , con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno e con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, **sono definiti i requisiti minimi di sicurezza delle gallerie** situate sulle strade non appartenenti alla rete stradale transeuropea, gli obblighi dei soggetti gestori e le relative sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni impartite dall'Agenzia, nonché i profili



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

DGSISS: Il Direttore Generale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali;

DIRETTORE GENERALE COMPETENTE: il DGSISS o il DGSGTIF, secondo gli ambiti di rispettiva competenza;

GESTORE: l'ente proprietario di una o più strade o, nel caso di affidamento in concessione, l'ente gestore della strada o dell'autostrada;

INCOLPATO: il gestore responsabile della violazione delle prescrizioni e/o delle misure cautelative dell'Agenzia;

INFRASTRUTTURE STRADALI E AUTOSTRADALI: l'intero sistema delle infrastrutture stradali e autostradali, delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea;

PRESCRIZIONE: la direttiva stabilita dall'Agenzia nei confronti dei gestori, comportante l'obbligo di adottare o di cessare una determinata condotta entro un termine definito, alla cui violazione consegue l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge;

RELAZIONE ISTRUTTORIA: il documento contenente la sintesi delle attività verbalizzate e delle valutazioni formulate dal personale dell'Agenzia incaricato dell'attività ispettiva;

VERBALE DI ACCERTAMENTO: il documento contenente tutte le informazioni circa una condotta illecita e le sue conseguenze, redatto e sottoscritto dagli agenti accertatori, al fine dell'avvio del procedimento sanzionatorio;

VERBALE ISTRUTTORIO: il documento redatto dal personale dell'Agenzia incaricato dell'attività ispettiva, anche in contraddittorio con il gestore e riportandone le eventuali osservazioni, contenente informazioni circa le risultanze parziali o complessive dell'attività ispettiva.

Per le definizioni si rinvia anche al decreto legislativo 15 marzo 2011, n. 35.

3. AMBITO DI APPLICAZIONE

Le presenti linee guida disciplinano l'esercizio del potere sanzionatorio attribuito dalla legge ad ANSFISA nei confronti dei gestori delle infrastrutture stradali e autostradali. L'Agenzia commina sanzioni nell'ambito delle seguenti attività istituzionali:

- Attività ispettiva finalizzata alla verifica dell'attività di manutenzione svolta dai gestori, dei relativi risultati e della corretta organizzazione dei processi di manutenzione, nonché attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture, finalizzata ad obbligare 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;

tariffari a carico dei gestori stessi, determinati sulla base del costo effettivo del servizio. In materia di gallerie, vedasi il DM 12 luglio 2021 (in GU 10 agosto 2021, n. 190) in materia di sicurezza delle gallerie, e il DM 30 luglio 2021 (in GU 24 agosto 2021) recante le modalità di accertamento, contestazione e applicazione delle sanzioni per le violazioni di cui all'art. 16 del d.lgs. 5 ottobre 2006, n. 264.



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

- attività in ambito di procedure volte alla effettuazione - in attuazione del programma annuale di attività di cui al comma 5 bis dell'art 12 del "decreto Genova" e comunque ogni qual volta ne ravvisi l'opportunità anche sulla base delle segnalazioni effettuate dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili o di 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 (art. 12, comma 4, lett. g, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130);
- 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 (art. 12, comma 5, ultimo periodo, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130). In questo ambito sono sanzionabili le violazioni dei provvedimenti cautelari di Ansfisa adottati nei confronti di singoli gestori.

4. NORME, SOGGETTI E COMPETENZE

4.1 RIFERIMENTI NORMATIVI

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme sul procedimento amministrativo";
- Legge 24 novembre 1981, n. 689, "Modifiche al sistema penale";
- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130, recante "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze";
- Direttiva 2008/96/ce del parlamento europeo e del consiglio del 19 novembre 2008 sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali;
- Decreto legislativo 15 marzo 2011, n. 35, "Attuazione della direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali";
- Decreto Legislativo 14 maggio 2019, n. 50 "Attuazione della direttiva 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie";
- Decreto legge 10 settembre 2021, n. 121, recante "Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali";
- Decreto legislativo 5 ottobre 2006, n. 264, recante la "Attuazione della direttiva 2004/54/CE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea";



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

- Decreto 28 gennaio 2020, n. 24 recante lo “Statuto dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, denominata ANSFISA”;
- Decreto 13 febbraio 2020, n. 25 recante “Regolamento di amministrazione dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, denominata ANSFISA”;
- Art. 650 c.p.

4.2 COMPETENZE INTERNE

Sono coinvolti nell’attività sanzionatoria di Ansfisa i seguenti soggetti e uffici:

- Il personale di ANSFISA incaricato di attività ispettiva sulle infrastrutture stradali e autostradali;
- Il DIRETTORE GENERALE COMPETENTE, ossia il DGSISS (Direttore Generale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali) e il DGSGTIF (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 sicurezza³;
- Il Direttore dell’Agenzia con riguardo alle prescrizioni che obblighino i gestori delle infrastrutture all’adozione di misure di controllo del rischio e interventi sulle misure di sicurezza, nonché con riguardo all’adozione di misure cautelative, limitative o interdittive, della circolazione dei veicoli e all’irrogazione delle sanzioni amministrative mediante adozione di ordinanza ingiuntiva;
- L’Ufficio competente per l’attività ispettiva dell’Agenzia con riguardo alla notificazione della contestazione degli addebiti al soggetto incolpato e al rapporto sugli atti di accertamento ed alle controdeduzioni su eventuali opposizioni;
- L’ufficio competente per gli affari legali dell’Agenzia con riguardo all’audizione degli interessati e all’istruttoria finalizzata all’adozione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio.

5. ATTIVITA’ PRESCRITTIVA E OBBLIGHI DI SICUREZZA DEI GESTORI DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI ED AUTOSTRADALI

5.1 ATTIVITÀ ISPETTIVA, VERBALI ISTRUTTORI E RELAZIONI ISTRUTTORIE

I soggetti incaricati dall’Agenzia, nell’ambito dell’attività ispettiva compresa quella documentale, acquisiscono ogni elemento necessario, anche ai fini dell’individuazione degli obblighi dei gestori a

³ 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

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.

5.1.1 - Diritti di partecipazione. L'Agenzia garantisce i diritti partecipativi dei gestori sottoposti ad attività ispettiva, mediante annotazione nei verbali istruttori delle loro osservazioni e dei documenti prodotti. 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.

5.1.2 - Impegni del gestore. Ad esito dell'attività ispettiva il gestore può proporre impegni idonei a rimuovere le criticità rilevate. Gli impegni devono essere sottoscritti dal legale rappresentante dell'ente gestore dell'infrastruttura e devono contenere i modi e i tempi di attuazione delle misure necessarie al controllo del rischio e degli interventi di messa in sicurezza dell'infrastruttura. Gli impegni sottoscritti vengono trasmessi al Direttore Generale competente.

5.1.3 - Determinazione misure controllo del rischio e interventi misure di sicurezza. Attività prescrittiva. Il Direttore Generale competente, sulla base dei verbali istruttori e delle relazioni istruttorie, nonché delle eventuali osservazioni presentate dal gestore delle quali deve tenere conto, con suo provvedimento, adotta nei confronti del gestore le prescrizioni necessarie per il controllo del rischio e per la realizzazione degli interventi necessari alla messa in sicurezza dell'infrastruttura, indicando i termini di adempimento.

Il Direttore Generale competente, qualora li ritenga congrui ed adeguatamente formalizzati quanto alle modalità e ai tempi di esecuzione, può con suo provvedimento accogliere e rendere obbligatori gli impegni assunti dal gestore, dotandoli di efficacia prescrittiva.

Con il provvedimento con cui adotta le prescrizioni, il Direttore Generale competente può stabilire raccomandazioni ed esprimere pareri e valutazioni.

Conformemente alle disposizioni normative vigenti, resta ferma la facoltà del Direttore Generale competente e del Direttore dell'Agenzia di adottare motivatamente prescrizioni di ordine generale nei confronti di uno o più gestori, anche indipendentemente dai risultati dell'attività ispettiva.

La violazione delle prescrizioni del Direttore Generale competente e del Direttore dell'Agenzia o il loro mancato adempimento nei termini assegnati, o difformemente a quanto prescritto, sono sanzionabili ai sensi dell'art. 12, comma 5, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130.



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

5.1.4 - Provvedimenti cautelari. Il Direttore dell'Agenzia, qualora il comportamento sanzionabile possa arrecare pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale, può 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 stessa⁴. Il Direttore, qualora ne ravvisi l'opportunità, può informare le altre amministrazioni pubbliche interessate delle misure adottate. La violazione di tali misure comporta l'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 12, comma 5, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

Resta ferma la facoltà del Direttore Generale competente 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, come previsto dall'articolo 11, comma 5, del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia (D.M. 13 febbraio 2020, n. 25).

6. ATTI DI ACCERTAMENTO DELL'ILLECITO E CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

6.1 ATTI DI ACCERTAMENTO DEGLI AGENTI ACCERTATORI DELL'AGENZIA.

Il personale incaricato dall'Agenzia attesta, mediante verbale di accertamento sottoscritto, l'inosservanza da parte dei gestori delle prescrizioni adottate dall'Agenzia nell'esercizio delle attività di cui all'art. 12, comma 4, lettere a) e g) del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

Il verbale deve contenere: le generalità del gestore incolpato e di eventuali enti obbligati in solido, gli estremi della o delle prescrizioni dell'Agenzia che si assumono violate e le relative condotte omissive o commissive, il riferimento alla disposizione di legge che prevede la sanzione amministrativa e l'ammontare minimo e massimo della medesima, l'invito a pagare la sanzione in misura ridotta nel termine di 60 giorni dalla notifica del verbale e la possibilità di presentare note difensive o di chiedere di essere ascoltati nel termine di 30 giorni dalla notifica del verbale, gli estremi per identificare l'Agente accertatore e la sua sottoscrizione. Qualora il legale rappresentante dell'ente gestore sia presente al momento dell'accertamento, sul verbale vengono annotate sue eventuali osservazioni a cura dell'agente accertatore.

⁴ Si richiama, anche, l'art. 12, comma 3, lett. A, del testo vigente del Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), prevede che "l'espletamento dei servizi di polizia stradale previsti dal presente codice spetta anche al personale, con compiti ispettivi o di vigilanza sulle infrastrutture stradali o autostradali, dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali.



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

Il personale incaricato dall'Agenzia dell'accertamento delle violazioni di cui alle presenti linee guida agisce in qualità di pubblico ufficiale.

6.2 ISPEZIONI, ACCESSI E VERIFICHE DOCUMENTALI.

L'accertamento dell'inosservanza delle prescrizioni dell'Agenzia può avvenire mediante ispezione e/o accesso ai luoghi nonché con verifiche documentali.

6.3 CONTESTAZIONE DELLA VIOLAZIONE.

La violazione deve essere contestata al legale rappresentante dell'ente gestore dell'infrastruttura e al legale rappresentate di eventuali enti obbligati in solido (o personalmente al gestore nell'ipotesi in cui questo sia una persona fisica). La contestazione viene 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. In questo caso la contestazione avviene mediante consegna di copia del verbale sottoscritto dall'Agente accertatore, che nel verbale dà atto della consegna personale del verbale.

In tutti gli altri casi, ovvero 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. La notifica deve avvenire nei termini di cui all'art. 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, ovvero entro il termine di novanta giorni dall'accertamento per i soggetti residenti (con sede legale) in Italia e trecentosessanta giorni per quelli residenti (con sede legale) all'estero.

6.4 PAGAMENTO IN MISURA RIDOTTA.

Il verbale di accertamento contiene l'indicazione della misura ridotta, pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione (art. 16 legge 24 novembre 1981, n. 689).

In applicazione di tale criterio, 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, 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. Tali misure ridotte sono raddoppiate nel caso in cui l'Agenzia contesti la reiterazione delle violazioni.

In applicazione del criterio di cui sopra, in caso di violazioni relative all'inottemperanza di provvedimenti cautelari dell'Agenzia, la misura ridotta è stabilita gli enti territoriali in euro 33.333,34 euro e, per i soggetti aventi natura imprenditoriale, nell'un per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla contestazione della violazione.

Il pagamento in misura ridotta da parte del gestore incolpato estingue il procedimento.



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

7. CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

7.1 RAPPORTO DELL'UFFICIO COMPETENTE.

Qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta entro 60 giorni dalla notificazione del verbale, l'ufficio competente per l'attività ispettiva presenta il rapporto al Direttore dell'Agenzia. Il rapporto deve contenere la prova della notificazione del verbale di accertamento e deve essere trasmesso in copia all'ufficio competente per gli affari legali dell'Agenzia.

7.2 SCRITTI DIFENSIVI DEL GESTORE INCOLPATO.

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 documenti presentati dall'incolpato negli scritti difensivi o nel corso dell'audizione.

7.3 AUDIZIONE DEL SOGGETTO INCOLPATO.

Nel caso in cui l'incolpato chieda di essere ascoltato dall'Agenzia esso viene convocato dall'ufficio dell'Agenzia competente per gli affari legali, anche in video conferenza, per raccogliere le sue osservazioni, anche in contraddittorio con l'agente accertatore o con il personale dell'ufficio dell'Agenzia competente per l'attività ispettiva. Dell'audizione viene redatto apposito verbale sottoscritto da tutti i partecipanti.

7.4 ORDINANZA DI ARCHIVIAZIONE.

Il Direttore dell'Agenzia, ad esito dell'istruttoria, qualora non ritenga fondato l'accertamento, emette ordinanza motivata di archiviazione, da notificarsi al gestore a cura dell'ufficio dell'Agenzia competente per gli affari legali.

7.5 ORDINANZA INGIUNZIONE.

Il Direttore dell'Agenzia, sulla base del rapporto dell'ufficio competente e valutato quanto eventualmente esposto dagli interessati in sede di audizione, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti eventualmente inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento entro 30 giorni, insieme con le spese, al gestore responsabile della violazione ed a coloro che vi sono obbligate solidalmente. Il Direttore dell'Agenzia determina la misura della sanzione secondo i criteri di cui al capitolo 8 delle presenti linee guida. L'ordinanza è notificata a cura dell'ufficio dell'Agenzia competente per gli affari legali.

7.6 OPPOSIZIONE.



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

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, ai sensi dell'art. 6 comma 9 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

7.7 RISCOSSIONE DELLE SOMME.

Decorso inutilmente il termine fissato per il pagamento, l'Agenzia procede alla riscossione coattiva mediante esecuzione forzata ai sensi dell'art. 27 della Legge 24 novembre 1981, n. 689 e del Decreto del Presidente della Repubblica del 29/09/1973, n. 602. L'avvio della procedura esecutiva può essere preceduta, valutate le circostanze, da non più di due avvisi bonari.

8. DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE TRA IL MINIMO E IL MASSIMO EDITTALE

8.1 CONSIDERAZIONI GENERALI.

L'art. 11 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, prevede che l'entità della sanzione debba essere determinata sulla base di quattro criteri:

1. gravità della violazione;
2. condizioni economiche dell'agente;
3. personalità dell'agente;
4. opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione.

L'applicazione di tali criteri alla singola fattispecie è rimessa, come sopra specificato, alla valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa chiamata ad irrogare la sanzione.

L'Agenzia, dunque, ritiene opportuno orientare la propria discrezionalità seguendo una metodologia articolata in due fasi:

- fissazione dell'importo base della sanzione in ragione della gravità della violazione, alla personalità e alle condizioni economiche dell'agente;
- applicazione di maggiorazioni o riduzioni della sanzione in base all'opera svolta per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze dell'illecito.

All'interno della prima fase sono inseriti tre criteri che vanno considerati necessariamente per ogni fattispecie mentre nella seconda è inserito l'unico criterio che presenta, a ben vedere, un effettivo carattere di eventualità, vale a dire l'opera svolta dall'agente per l'attenuazione o eliminazione delle conseguenze dell'illecito.

8.2 DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO BASE DELLA SANZIONE



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

L'importo base della sanzione va determinato tenendo conto della gravità della violazione, delle condizioni economiche e della personalità del gestore nonché, con riferimento agli enti territoriali, in ragione del numero degli abitanti (art. 12, comma 5, secondo periodo, DL 109/2018, conv. in L 130/2018).

La **gravità della violazione** può dipendere, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo:

- dalla condotta tenuta dal soggetto agente, considerata nelle sue concrete modalità di attuazione;
- dalla potenzialità lesiva (per esempio lieve, media, consistente) della violazione rispetto al bene giuridico tutelato (sicurezza dell'infrastruttura e della circolazione stradale ed autostradale, utenti e azione amministrativa dell'agenzia);
- dall'entità (lieve, media, consistente) del danno cagionato al bene giuridico tutelato;
- dagli indebiti vantaggi, economici e non, diretti e indiretti, anche non immediati, intesi come qualsiasi utilità realizzata dal gestore in conseguenza dell'inosservanza della prescrizione;
- dalla durata della violazione nel tempo (breve, media o lunga), dalla sua estensione territoriale (locale, regionale o nazionale);
- dalla mancata adozione dei sistemi di gestione della sicurezza raccomandati dall'Agenzia, dall'insufficiente vigilanza sull'infrastruttura, dal mancato rispetto di prassi e procedure standardizzate, di criteri operativi ed accorgimenti rientranti nella esclusiva responsabilità del gestore.

Le condizioni economiche

Esse possono dipendere, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo:

- dal fatturato;
- da eventuali situazioni di dissesto finanziario.

Le condizioni economiche del gestore 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.

Ai fini della quantificazione, l'importo della sanzione viene commisurato alla capacità economica del soggetto sottoposto a procedimento tenendo conto di comprovate situazioni di difficoltà o dissesto finanziario. La capacità economica può desumersi, di norma, dall'ultimo bilancio pubblicato prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio. Relativamente ai gestori di natura imprenditoriale, la misura minima della sanzione è pari allo 0,05% del fatturato annuo.

La personalità dell'agente

Esso indica, infine, il grado di inclinazione del soggetto agente a commettere violazioni, anche sotto il profilo della sua partecipazione attiva (nel caso in cui la condotta sia posta in essere da due o più soggetti).



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

Restano ferme, peraltro, le specifiche norme in tema di reiterazione dell'illecito di cui al successivo capoverso.

Il grado di inclinazione del soggetto agente a commettere più violazioni può dipendere, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, dalle seguenti circostanze fattuali:

- il gestore è già stato sanzionato per diverse violazioni o per la stessa violazione in un determinato arco temporale più o meno rilevante per esprimere la sua inclinazione verso condotte illecite (un anno, due anni, tre anni e così via);
- la violazione è dipesa da un'apposita strategia aziendale decisa a livello apicale;
- il gestore ha tentato di occultare la violazione;
- il gestore (anche in considerazione delle sue dimensioni) è dotato di una organizzazione interna (anche di controllo) idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo vigente;
- il gestore ha avuto solo un ruolo marginale in caso di illecito plurisoggettivo.

Il criterio della personalità del gestore deve comunque essere valutato alla luce della sua capacità tecnico-operativa, con riferimento ai mezzi ed alle attrezzature, nonché alle competenze professionali possedute, idonee ad assicurare la sicurezza dell'infrastruttura gestita.

Il numero degli abitanti per gli enti territoriali

Il criterio del numero degli abitanti è previsto dall'articolo 12, comma 5, secondo periodo, del DL 109/2018, con esclusivo riferimento alle violazioni delle prescrizioni commesse dagli enti territoriali.

8.3 ADEGUAMENTI DELL'IMPORTO BASE - APPLICAZIONE DI MAGGIORAZIONI O RIDUZIONI DELLA SANZIONE.

L'importo base della sanzione può 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, il minimo edittale, ove previsto, può essere irrogato 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 oltre che della piena collaborazione nella fase istruttoria.

L'Agenzia adegua l'importo base della sanzione da applicare al caso concreto, utilizzando l'ultimo criterio enunciato nel succitato articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione ovvero l'adozione di specifiche misure finalizzate ad incrementare i requisiti di sicurezza.

Ai fini dell'applicazione del criterio in questione, l'importo base può essere diminuito se il gestore documenta, 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 il gestore dimostri di essersi attivato 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 può essere più significativo. Tale



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

circostanza può essere documentata anche attraverso l'adozione di specifiche misure finalizzate alla eliminazione delle criticità contestate.

Le iniziative del gestore, finalizzate alla rimozione o attenuazione delle conseguenze delle violazioni, possono essere valutate diversamente a seconda che esse siano state 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:

- il gestore abbia denunciato all'Agenzia la propria violazione, sempre che l'Agenzia 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;
- il gestore abbia collaborato efficacemente all'attività istruttoria, al di là di quanto richiesto dagli obblighi di legge o dal mero esercizio di prerogative difensive;
- il gestore abbia attenuato o eliminato, di propria iniziativa, le conseguenze dell'illecito.

Sempre a titolo meramente esemplificativo, l'importo base può, viceversa, essere aumentato nei casi in cui:

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

8.4 CONCORSO DI CIRCOSTANZE

Qualora si verificano più circostanze concorrenti, l'Agenzia applicherà i singoli aumenti e diminuzioni sull'importo base. Di regola, con riguardo ai procedimenti sanzionatori di carattere generale, l'incidenza di ciascuna delle circostanze considerate dall'Agenzia non potrà essere superiore ad un quarto dell'importo base.

8.5 CUMULO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE: CUMULO FORMALE E CUMULO MATERIALE

L'Agenzia applica, salvo discipline di settore, il cumulo giuridico delle sanzioni, previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, secondo cui *"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.

Per accertare 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 territoriale e cronologico.



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

Per considerare un comportamento come unico, deve ricorrere il duplice requisito della contestualità degli atti e dell'unitarietà degli effetti materiali. Si ha, 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 art. 8, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, tenendo conto di tutte le circostanze del caso (cumulo giuridico).²
- 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).

8.6 REITERAZIONE DELLE VIOLAZIONI

Ai sensi dell'art. 12, comma 5, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130, in caso di reiterazione delle violazioni, l'Agenzia può applicare un'ulteriore sanzione di importo pari al doppio della sanzione già applicata entro gli stessi limiti previsti dalla prima. Gli effetti della reiterazione sono disciplinati dall'art. 8 bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, che qui si richiama integralmente: "*Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo. / Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. / La reiterazione è specifica se è violata la medesima disposizione. / Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. / La reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce. Essa non opera nel caso di pagamento in misura ridotta. / Gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo. La sospensione è disposta dall'autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno. / Gli effetti della reiterazione cessano di diritto, in ogni caso, se il provvedimento che accerta la precedente violazione è annullato".*



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

8.7 DISPOSIZIONI TRANSITORIE

In sede di prima applicazione delle presenti linee guida e non oltre il 31 dicembre 2023, il Direttore dell’Agenzia determina la sanzione applicabile come di seguito indicato.

Qualora dalla violazione delle prescrizioni impartite dall’Agenzia non siano derivati gravi danni a persone o cose, tenuto conto del recente avvio dell’attività ispettiva, per gli enti territoriali la sanzione è pari la misura ridotta di cui al capitolo 6.4 e, relativamente ai gestori di natura imprenditoriale, essa è pari alla misura del 0,05% del fatturato annuo.