

Pubblicato il 26/03/2021
N. 00343/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00865/2019 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 865 del 2019, proposto da Forship S.p.A. Unipersonale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Ceresa, Antonella Turci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Ceresa in Torino, via Montecuccoli, 9;

contro

Autorita' di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via Arsenale, 21;

per l'annullamento

- della Delibera n. 101/2019 emessa in data 31.07.2019, notificata a Forship via PEC in data 01.08.2019 (prot. n. 0009083/2019) con cui ART ha addebitato a Forship la violazione degli artt. 16 par. 1, 17 par. 1 e 18 par. 1 del Reg. (UE) n. 1177/2010 ed ha irrogato a Forship le sanzioni amministrative rispettivamente liquidate in E. 2.300,00, E. 103.415,00 ed E. 6.500,00;
- dell'art. 9 della delibera dell'ART n. 86/2015 con cui ART ha emanato il Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Reg. UE 1177/2010 del Parlamento Europeo e del consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili, nella parte in cui non rende obbligatoria la comunicazione della relazione di chiusura della fase istruttoria alla parte nei cui confronti è stato aperto il procedimento con facoltà della stessa di depositare memorie e/o richiedere l'audizione nanti il Consiglio;
- della delibera n. 33/2019 emessa da ART in data 11.4.2019 con cui ART ha avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti di Forship concluso con la delibera 101/2019;
- degli atti antecedenti, conseguenti o comunque connessi a quelli impugnati, nonché di ogni ulteriore atto preordinato, connesso, consequenziale a tali atti e/o comunque lesivo dei diritti e degli interessi fatti valere nel presente giudizio dalla Società ricorrente, ancorché non conosciuti e con espressa riserva di presentare motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 marzo 2021 il dott. Marcello Faviere e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Forship S.p.A. è una società armatrice di navi passeggeri che effettuano le linee sia da che per le isole Corsica e Sardegna con approdo sia nei porti francesi che in quelli italiani.

A seguito di un reclamo ricevuto il 22.10.2018 da un passeggero (relativamente ad un ritardo ed altri disservizi verificatisi nella tratta Golfo Aranci – Piombino in data 11.08.2018 ed al mancato riconoscimento, in prima battuta, di un indennizzo), la Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)

ha avviato un procedimento per l'irrogazione di sanzioni ai sensi del Regolamento Reg. (CE) 24/11/2010, n. 1177 (recante: *“Regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004”*) e del D.Lgs. 29/07/2015, n. 129 (recante *“Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne”*) nonché del proprio Regolamento interno adottato con Delibera n. 86/2015 (*“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*).

In particolare ART (in sede di preistruttoria) ha chiesto (con note del 14.12.2018, prot. 10818, del 16.01.2019, prot. n. 346/2019, del 18.02.2019, prot. 1667/2019) una serie di precisazioni ed informazioni (riscontrate dalla Società con note rispettivamente del 24.12.2018, del 5.02.2019 nonché con nota del 01.03.2019 con cui la stessa comunicava il riconoscimento di un indennizzo al reclamante pari al 25% del costo del biglietto). Successivamente, con Delibera n. 33 del 11.04.2019, ha avviato formalmente un procedimento sanzionatorio nei confronti di Forship S.p.A. per l'irrogazione delle sanzioni di cui agli articoli 13 (*“Informazioni su cancellazioni e ritardi”*), 12 (*“Obbligo di trasporto alternativo o rimborso”*) e 14 (*“Assistenza in caso di cancellazione o ritardo alla partenza”*) del D.Lgs. n. 129/2015, per non aver reso le informazioni sul ritardo (in violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, del Regolamento 1177/2010), non aver fornito ai passeggeri la scelta immediata tra trasporto alternativo e rimborso (in violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento 1177/2010) e non aver offerto gratuitamente ai passeggeri spuntini, pasti o bevande (in violazione dell'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento 1177/2010).

Ne è seguita una istruttoria in cui Società ha avuto modo di formulare memoria (il 13.05.2019) nonché ottenere una audizione (il 7.06.2019).

La ART con Delibera n. 101/2019 ha concluso il procedimento e, a seguito dell'accertamento delle condotte contestate (nello specifico: non aver reso le informazioni adeguate sul ritardo, non aver fornito ai passeggeri la scelta immediata tra trasporto alternativo e rimborso e non aver offerto gratuitamente ai passeggeri spuntini, pasti o bevande), ha irrogato le seguenti sanzioni:

- euro 2.300,00, in relazione alla violazione dell'art. 16, paragrafo 1, del Regolamento 1177/2010;
- euro 103.415,00, in relazione alla violazione dell'art. 17, paragrafo 1, del Regolamento 1177/2010;
- euro 6.500,00, in relazione alla violazione dell'art. 18, paragrafo 1, del Regolamento 1177/2010.

Avverso tale provvedimento è insorta la Società, con ricorso notificato il 27.09.2019 e ritualmente depositato avanti questo Tribunale, con il quale, in sei distinti motivi, lamenta violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili, instando per il relativo annullamento.

Per resistere in giudizio si è costituita ART (il 14.10.2019), che ha depositato memoria e documenti (il 18.02.2019), seguita dalla ricorrente che ha depositato memoria il 02.03.2021.

All'udienza pubblica del 17.03.2021 la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137/2020.

2. Il ricorso è infondato.

3. Con il primo motivo di ricorso si lamenta la violazione dell'art. 3 della L. 241/1990, dell'art. 2 comma 25 della L. 481/1995 e dell'art. 9 del Regolamento adottato con delibera ART 86/2015.

In particolare la ricorrente censura il provvedimento sanzionatorio per l'assenza dell'indicazione del termine di impugnazione e l'atto di avvio del procedimento anche per la mancata indicazione dell'autorità presso cui fare ricorso. Ciò, oltre a violare l'art. 3 della L. n. 241/90, non è conforme al disposto di cui all'art. 9 del regolamento interno (recante *Conclusioni dell'istruttoria e provvedimento sanzionatorio*) che, al comma 4 così recita: *“Il provvedimento sanzionatorio, adeguatamente motivato, deve contenere l'espressa indicazione del termine per ricorrere all'autorità giurisdizionale cui è possibile proporre ricorso e deve essere notificato, a cura del*

Responsabile del procedimento, all'impresa destinataria con le modalità di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689".

La doglianza non coglie nel segno.

Quanto alla delibera di avvio del procedimento sanzionatorio né la normativa generale sul procedimento amministrativo né il regolamento ART impongono le indicazioni pretese dalla ricorrente. Il regolamento ART, nello specifico, disciplina l'avvio del procedimento all'art. 5 che indica tra i contenuti della delibera di contestazione solo i seguenti: *"a) una sommaria esposizione dei fatti; b) l'indicazione della violazione contestata; c) l'indicazione del Responsabile del procedimento; d) l'importo della sanzione che potrebbe essere irrogata all'esito del procedimento; e) l'Ufficio ove è possibile presentare memorie difensive, documenti, presentare proposte di impegni e avere accesso agli atti; f) il termine entro cui gli interessati possono esercitare le facoltà di cui alla lett. e); g) l'indicazione dei termini di conclusione del procedimento sanzionatorio decorrenti dalla notifica dell'atto di contestazione"*. Le argomentazioni di parte ricorrente pertanto non trovano corrispondenza nel dettato normativo.

In generale, comunque, non si ravvisa nel caso di specie quel *vulnus* al diritto di difesa lamentato dalla ricorrente in grado di inficiare il diritto di difesa dei destinatari degli atti notificati. Nel provvedimento finale si legge *"avverso il presente provvedimento può essere esperito, entro i termini di legge, ricorso giurisdizionale innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica"*.

Orbene le omissioni lamentate nell'uno e nell'altro caso sono agevolmente ascrivibili all'alveo delle mere irregolarità non in grado di invalidare di per sé un provvedimento amministrativo

La giurisprudenza più consolidata ha avuto modo di evidenziare che *"La mancanza nel provvedimento impugnato delle indicazioni richieste dall'art. 3, comma 4, della L. n. 241/1990, concernenti il termine per l'impugnazione e l'autorità cui ricorrere non è causa autonoma d'illegittimità dello stesso, rappresentando soltanto una mera irregolarità"* (T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 03.02.2020, n. 139); *"l'omessa o erronea indicazione, nell'ordinanza ingiunzione (o, in sua mancanza, nella cartella di pagamento), del termine per proporre l'opposizione e dell'autorità competente a decidere sulla stessa, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della l. n. 241 del 1990, non determinano, "ex se", invalidità dell'atto ma, possono, al più, dar luogo ad errore scusabile, impedendo la decadenza dal diritto di proporre opposizione, qualora tali indicazioni mancanti o sbagliate non consentano l'adeguata identificazione dell'Autorità a cui ricorrere e la conoscenza dei termini relativi"* (Cass. civ. Sez. II Ord., 27/01/2020, n. 1740). Anche questo TAR ha avuto modo di statuire che *"la mancata indicazione, nel provvedimento impugnato, del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere costituisce una mera irregolarità e non un vizio invalidante, soprattutto nei casi in cui da tale omissione non è derivato alcun pregiudizio al soggetto privato che ha tempestivamente e ritualmente proposto ricorso dinanzi al G.A."* (T.A.R. Piemonte Sez. II, 08/01/2020, n. 27).

Per tali ordini idi ragioni il primo motivo di ricorso non è fondato.

4. Con il secondo motivo si lamenta la violazione dell'art. 14 della L. 689/1981, richiamato dall'art. 5 del regolamento ART, per tardivo avvio del procedimento.

Nel dettaglio si censura il mancato rispetto dei termini procedurali previsti dall'art. 14 citato (in particolare al comma 2 che così recita: *"Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento"*). Nel caso di specie la contestazione è stata formalizzata alla ricorrente con la delibera di avvio del procedimento, il 11.04.2019 (a fronte di una segnalazione del 22.10.2018, quindi ben oltre i 90 giorni prescritti dalla norma di legge di cui sopra ed espressamente richiamata all'art. 5 del Regolamento).

La censura non coglie nel segno.

L'art. 5 del Regolamento ART così recita: *“L'atto di contestazione, che avvia il procedimento sanzionatorio, è notificato all'impresa con le modalità di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689; l'Autorità ne informa, altresì, i soggetti che abbiano presentato reclamo. In caso di numero elevato di soggetti reclamanti, l'avvio del procedimento è reso noto mediante pubblicazione sul sito internet dell'Autorità”*. Il richiamo all'art. 14 della L. n. 689/1981 è riferito esclusivamente alle modalità di notifica in esso disciplinate (in particolare ai commi 4 e 5: *“Per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. Quando la notificazione non può essere eseguita in mani proprie del destinatario, si osservano le modalità previste dall'articolo 137, terzo comma, del medesimo codice. Per i residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'art. 22 per il giudizio di opposizione”*).

Peraltro la stessa previsione è contenuta all'art. 9 del regolamento con riferimento al provvedimento sanzionatorio (*“Il provvedimento sanzionatorio, adeguatamente motivato, deve contenere l'espressa indicazione del termine per ricorrere all'autorità giurisdizionale cui è possibile proporre ricorso e deve essere notificato, a cura del Responsabile del procedimento, all'impresa destinataria con le modalità di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689”*).

Che le disposizioni dell'art. 14 della l. n. 689/1981 non siano direttamente cogenti per le autorità indipendenti è sancito dall'art. 12 della medesima legge che, nel disciplinare l'ambito di applicazione del Capo I della legge, ne ribadisce il carattere residuale (*“Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari”*).

Anche a prescindere da tali ricostruzioni, sono comunque condivisibili le argomentazioni della difesa erariale che evidenziano il pieno rispetto dei termini sopra indicati nel caso di specie.

Il momento dell'accertamento, infatti, non può essere individuato in quello di ricezione della segnalazione da parte del passeggero (o della sua integrazione, avvenuta il 04.12.2019), come sostenuto dalla ricorrente, ma quello successivo in cui tutti i fatti (sia per gli elementi oggettivi che soggettivi) siano stati ricostruiti sulla base di tutti gli elementi disponibili o ricostruiti dall'ente accertatore.

Questo Tribunale ha già avuto modo di evidenziare che *“la regola giuridica di cui all'art. 14 della L. n. 689 del 1981, che impone di contestare l'infrazione, quando non è possibile farlo immediatamente, entro un preciso termine di decadenza decorrente dall'accertamento, al fine di consentire la piena esplicazione del diritto di difesa dell'interessato, non può comportare che la rilevazione dei fatti nella loro materialità coincide necessariamente con l'accertamento degli estremi della violazione, atteso che vi sono ambiti di applicazione delle sanzioni amministrative, quali generalmente quelli in cui operano le autorità indipendenti, nei quali, essendo l'accertamento basato su una complessa valutazione ed interpretazione giuridica dei fatti constatati, l'osservanza del predetto termine decadenziale va valutata tenendo conto delle particolarità dei singoli casi ed indipendentemente dalla data di compilazione e ricezione delle note informative e dei verbali ad opera dei soggetti incaricati delle attività di vigilanza [...] Il termine di novanta giorni previsto dal comma 2 dell'art. 14 della L. n. 689 del 1981 inizia a decorrere solo dal momento in cui è compiuta - oppure si sarebbe dovuta ragionevolmente compiere, anche in relazione alla complessità della fattispecie - l'attività amministrativa tesa a verificare la esistenza dell'infrazione, comprensiva delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi dell'infrazione stessa”* (T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, 11.03.2019, n. 264).

Orbene il compiuto accertamento, nel caso di specie, è individuabile in una fase successiva alla preistruttoria (preordinata a verificare, a séguito di reclamo, se vi siano i presupposti per l'avvio di

un procedimento sanzionatorio) e, come minimo, in un momento successivo all'ultima nota inviata dalla Società all'Autorità in tale fase (vale a dire dopo il 15.02.2019, cfr. doc. n. 5 allegato alla memoria ART). L'avvio del procedimento è stato formalizzato il 11.04.2019 (delibera n. 33/2019) e notificato via PEC in pari data, quindi prima della scadenza dei 90 giorni.

Per tali ragioni il secondo motivo di ricorso non è fondato.

5. Con il terzo e quarto motivo, trattati congiuntamente per ragioni di connessione oggettiva, si lamenta da un lato la violazione dei principi di buona amministrazione, imparzialità e di separazione tra funzione istruttoria e decisoria e, dall'altro, violazione e falsa applicazione dell'art. 4 D. Lgs. 129/2015 e dell'art. 10 del Regolamento ART n. 57/2015, violazione del principio del contraddittorio, del giusto procedimento nonché eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria e carenza motivazione.

In particolare con il terzo motivo la ricorrente lamenta la violazione del principio di separazione tra fase istruttoria e decisoria nella gestione del procedimento, così come previsto dalla vigente normativa di settore. Ciò sarebbe reso palese da plurimi elementi di fatto: la relazione istruttoria finale non è stata comunicata alla Società (come previsto dall'art. 10 del Regolamento di cui alla Delibera n. 57/2015 di ART, recante "*Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'autorità. Modifica*"); non vi è stata audizione avanti il Consiglio (come previsto dal medesimo regolamento) ma davanti al responsabile del procedimento; le delibere (la n. 33/2019 e la n. 101/2019) sono firmate entrambe dallo stesso soggetto, vale a dire il Presidente dell'Autorità.

Con il quarto motivo, invece, la ricorrente lamenta che il Regolamento, adottato da ART con delibera 86/2015, non prevede, all'art. 9, la comunicazione della relazione di chiusura dell'istruttoria al destinatario della sanzione (a differenza di quanto prevede il diverso Regolamento adottato con delibera n. 57/2015, sopra menzionato). Ciò avverrebbe in palese violazione dell'art. 4 della l. n. 129/2015 (che, al comma 1 così recita: "*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*") e dei principi di matrice comunitaria in esso richiamati.

Le censure non colgono nel segno.

Partendo dalla conformità del Regolamento ART alla normativa di settore il Collegio ritiene condivisibile la ricostruzione dell'Autorità che dimostra l'aderenza delle relative procedure con i principi di cui all'art. 4 della L. n. 129/2015.

In particolare risulta rispettato il principio della piena conoscenza degli atti istruttori (mediante la previsione di possibilità di richieste ed integrazioni informative nella fase preistruttoria; la formalizzazione dell'atto di contestazione, sopra citata, di cui all'art. 5; la possibilità di accedere agli atti, prevista all'art. 8); il principio del contraddittorio in forma scritta e orale (mediante la possibilità di invio di memorie e deduzioni di cui all'art. 8; la possibilità di una audizione personale) e della verbalizzazione (il medesimo art. 8 prevede che delle audizioni personali venga redatto verbale e che una copia dello stesso venga consegnata alla parte sentita in audizione); il principio della separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie (mediante la previsione di distinte funzioni, atti e valutazioni tra organo preposto alla preistruttoria ed alla istruttoria, demandate a diversi uffici interni all'Autorità, ed alla decisione, demandata al Consiglio). La mancata previsione della trasmissione della relazione di chiusura dell'istruttoria all'impresa, pertanto, non comporta alcuna violazione dei principi dettati dalla normativa di primo grado, dal momento che sono previste altre misure a tutela della piena partecipazione ed informazione procedimentale.

Parimenti condivisibile è la valutazione di inconferenza relativa al richiamo di parte ricorrente all'art. 10, comma 1, lett. b) del Regolamento adottato con delibera n. 57/2015. Tale regolamento disciplina i procedimenti sanzionatori dell'Autorità nei casi previsti dal decreto istitutivo e dalle

altre previsioni normative, diverse dal d.lgs. 129/2015. Il regolamento adottato in attuazione di tale decreto è, palesemente, quello adottato con delibera n. 86/2015 che risulta pienamente applicato al procedimento sanzionatorio nei confronti della ricorrente.

Il paragone tra i due atti non serve a dimostrare la presenza di un minor livello di tutela nel regolamento attuativo del D.Lgs. n. 129/2015 rispetto a quello generale di ART (e di conseguenza una maggior distanza tra i principi comunitari e la disciplina regolamentare) poiché tale indagine deve essere condotta con riferimento all'atto in sé, tenuto conto delle peculiarità dei procedimenti e del settore ivi disciplinato (non ultimo la maggiore complessità dell'istruttoria e dei fatti da accertare).

Quanto al caso di specie (oggetto del terzo motivo), infatti, ART ha evidenziato nei propri atti come il procedimento si sia svolto in aderenza al Regolamento di cui alla Delibera n. 86/2015: la fase preistruttoria è stata condotta dall'Ufficio Diritto degli Utenti (che ha proposto l'avvio del procedimento sanzionatorio). L'Ufficio Vigilanza e Sanzioni ha invece condotto la fase istruttoria (dall'avvio del procedimento, con Delibera n. 33/2019 alla proposta finale) inclusa l'audizione della Società (in conformità all'art. 8 del Regolamento), ha trasmesso gli atti al Consiglio (in conformità all'art. 6 e 9 del Regolamento) che ha adottato il provvedimento finale, sotto forma di delibera, firmata dal Presidente (anche questo in conformità con la disciplina organizzativa ART e di quanto previsto dall'art. 4 del Regolamento di Organizzazione e funzionamento dell'Autorità).

Per tali ragioni il terzo ed il quarto motivo non sono fondati.

6. Con il quinto motivo si lamenta la violazione degli artt. 16, 17 e 18 del regolamento UE n. 1177/2010, con particolare riferimento alla insussistenza degli addebiti mossi, nonché eccesso di potere e travisamento dei fatti.

La Società riferisce che nei giorni precedenti il viaggio del 11.08.2018 aveva ricevuto una serie di ispezioni (con breve preavviso) su navi armate della compagnia da parte della Capitaneria di Porto di Olbia, che hanno determinato ritardi che hanno avuto ripercussioni anche nei giorni successivi (incluso quello del viaggio oggetto di reclamo).

Con uno *sms* del giorno precedente la partenza la compagnia avvisava i passeggeri che il *check-in* sarebbe stato chiuso alle ore 7:50 (e non più alle 6:30) con partenza programmata alle 8:50 (e non più alle 7:30).

A causa delle citate ispezioni le operazioni di sbarco/imbarco cominciavano alle 9:20 (con l'ultimo check-in effettuato alle 9:54).

Parte ricorrente riferisce che mediante altoparlante veniva comunicato il nuovo orario di partenza (vale a dire alle ore 10:20), quando tutti i passeggeri avevano lasciato il terminal portuale e le operazioni di imbarco erano terminate. Ciò risulta sufficiente, a suo dire, a dimostrare che tutti i termini previsti agli artt. 16, 17 e 18 del regolamento comunitario siano stati rispettati e che le sanzioni comminate siano pertanto prive di fondamento.

Dagli atti di causa, poi, emerge che l'imbarcazione ha disormeggiato alle ore 10.32, ed è arrivata a destinazione alle ore 18:26 (invece che alle 15:30).

La ricostruzione di parte ricorrente non coglie nel segno.

6.1. L'art. 16 del Regolamento comunitario dispone che *"1. In caso di cancellazione o ritardo alla partenza di un servizio passeggeri o di una crociera, il vettore o, se opportuno, l'operatore del terminale informa i passeggeri in partenza dai terminali portuali o, se possibile, i passeggeri in partenza dai porti, quanto prima e comunque non oltre trenta minuti dopo l'orario di partenza previsto, della situazione, dell'orario di partenza e dell'orario di arrivo previsti non appena tale informazione è disponibile"*.

Dagli atti di causa emerge che dopo lo *sms* del giorno 10.08.2019 non sono state fornite ulteriori informazioni nei termini indicati dal citato articolo (vale a dire entro 30 minuti dall'orario di partenza previsto). Il disormeggio è avvenuto alle ore 10:32 (come risulta dal giornale nautico della compagnia, doc. 12 allegato alla memoria di parte resistente). Anche se l'impresa deduce di aver comunque fornito le informazioni mediante annunci dall'altoparlante (durante le operazioni di imbarco, quindi dopo le 9.20), sono ragionevoli le considerazioni dell'Autorità che: a) rilevano che

comunque sarebbero state effettuate fuori tempo, anche con riferimento all'ulteriore ritardo accumulato, rispetto al programmato orario di partenza (vale a dire ben oltre i trenta minuti a partire dalle 7:30); b) non ritengono tale strumento efficace (al pari di una certa, tempestiva ed individuale comunicazione) nei confronti di tutti i passeggeri, soprattutto di quelli che stavano eseguendo le operazioni di imbarco e non erano ancora saliti sulla nave.

Non risultano nemmeno condivisibili le ricostruzioni di parte ricorrente che mirano ad escludere, per i passeggeri che abbiano iniziato l'imbarco (o che siano a bordo), l'operatività dell'art. 16 sostenendo per gli stessi l'applicabilità dei rimedi di cui all'art. 19. Quest'ultimo, infatti, disciplina le diverse ipotesi di "diritto a compensazione economica connessa al prezzo del biglietto in caso di ritardo all'arrivo", e non prevede alcun rimedio per il ritardo alla partenza.

Sul punto è ragionevole l'argomentazione di ART (contenuta sia nel provvedimento che nelle difese processuali) che riconduce il concetto di "partenza" e di "orario di partenza", utilizzato negli artt. 16, 17 e 18, non all'orario di imbarco (quindi il momento in cui i passeggeri lasciano fisicamente le banchine) ma a quello di disormeggio della nave. Ciò risponde prima di tutto ad esigenze di ragionevolezza: è logico sostenere, come fa l'Autorità, che il passeggero medio che stipuli un contratto di trasporto via mare intenda principalmente trasferirsi da un luogo ad un altro (cfr. art. 1678 c.c.) e ragionevolmente intenda come "partenza" quella della imbarcazione, dal momento in cui questa lascia la terra ferma, e non il momento dell'imbarco che, invece, si presenta come momento prodromico all'avvio della prestazione di trasporto. Tali considerazioni sono suffragate anche dalle numerose disposizioni del Regolamento UE e delle condizioni generali di trasporto della compagnia (doc. 9 allegato alla memoria di parte resistente) che differenziano tra operazioni ed orario di imbarco rispetto alla "partenza".

Questo Tribunale ha avuto modo di evidenziare che *"per l'utente l'unico momento qualificabile "arrivo" è quello in cui egli può effettivamente scendere dal convoglio e perseguire le proprie esigenze; il contratto di trasporto esaurisce la sua funzione a destinazione cioè nel "luogo" in cui le parti hanno convenuto che il passeggero sia trasportato e che non è il primo tratto del binario della stazione; il contratto di trasporto non può che essere finalizzato, alla luce della realizzazione effettiva e concreta dell'interesse del creditore, al momento in cui il passeggero giunge nella destinazione di suo interesse, ossia al momento in cui può scendere dal treno"* (TAR Piemonte, sent. 18/06/2019, n. 690).

6.2. L'art. 17 del Regolamento comunitario dispone che *"Quando un vettore prevede ragionevolmente che la partenza di un servizio passeggeri o di una crociera sia cancellata o subisca un ritardo superiore a novanta minuti rispetto all'orario previsto di partenza, offre gratuitamente ai passeggeri in partenza dai terminali portuali spuntini, pasti o bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa, purché siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti"*.

Il provvedimento ha accertato che la Società *"non ha fornito, né in sede preistruttoria, né nel corso del procedimento, evidenza di alcun genere sull'adempimento degli obblighi di assistenza previsti dal summenzionato articolo 17"*.

Anche in questo caso la ricorrente sostiene che il computo dei 90 minuti vada calcolato non alla partenza della nave, bensì quando i passeggeri sono a bordo della stessa (vale a dire in coincidenza con le operazioni di imbarco, quindi in un momento certamente antecedente alla partenza dell'imbarcazione).

Le argomentazioni non persuadono.

Oltre alle già richiamate argomentazioni che non consentono di sovrapporre "imbarco" e "partenza", risulta che a fronte di un orario di partenza programmato alle ore 07:30, la nave è partita alle ore 10:32.

Il ritardo, nella ricostruzione della ricorrente, sarebbe stato generato dalla ispezione delle Autorità su un viaggio precedente. Dagli atti di causa (cfr. doc. 3 allegato alla memoria di parte resistente) risulta che l'attività ispettiva, oltre ad attenersi attività precedenti la partenza (e non concomitanti con essa), era stata concordata tra la Capitaneria e la Compagnia con oltre sette giorni di anticipo ed

aveva ad oggetto una “visita specifica periodica di esercizio”. Risultano pertanto ragionevoli le conclusioni di ART circa la prevedibilità delle stesse e, di conseguenza, del cumulo di ritardi che avrebbero generato. In altri termini è logico concludere che la ricorrente fosse in grado di prevedere un ritardo della partenza di oltre 90 minuti. Tale ritardo, come evidenziato dalla resistente, è divenuto certo dopo le ore 9:00 e si è protratto per circa ulteriori 90 minuti.

La ricorrente, peraltro, in una prima fase istruttoria ha negato di aver prestato assistenza ai passeggeri (in ragione della non prevedibilità del ritardo); in un secondo momento ha evidenziato (senza provarlo) che comunque un ristoro era disponibile per coloro che ne avessero fatto richiesta. È palese che tale misura non coincide con quanto imposto dall’art. 17 in cui si sollecita un comportamento proattivo e non passivo della Compagnia che deve “offrire” gratuitamente e non aspettare che le vengano richiesti spuntini, pasti o bevande.

6.3. L’art. 18 del Regolamento comunitario dispone che “1. *Quando prevede ragionevolmente che un servizio passeggeri subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal terminale portuale superiore a novanta minuti il vettore offre immediatamente al passeggero la scelta tra: a) il trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile e senza alcun supplemento; b) il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile*”.

Il provvedimento impugnato ritiene sussistenti i presupposti applicativi della norma ed accertato il fatto che la ricorrente non abbia offerto soluzioni alternative in ragione del ritardo alla partenza. Anche in questo caso rileva, come precisato nel provvedimento, il fatto che il ritardo superiore a 90 minuti, oltre ad essere ampiamente prevedibile allo spirare del nuovo orario di partenza indicato dalla Compagnia (8:50), risultava già maturato ancor prima dell’inizio delle operazioni di imbarco. Anche in questo caso la ricorrente sostiene che la misura possa trovare applicazione solo per i passeggeri in partenza dal terminal portuale e non per i passeggeri già a bordo o che stanno imbarcando (in altre parole essendo che nel termine dei 90 minuti i passeggeri erano già a bordo tale norma non potrebbe trovare applicazione). Sostiene altresì di aver offerto l’alternativa prevista dalla norma rendendo edotti i passeggeri di tale possibilità sia tramite apposito documento di sintesi contenuto nelle proprie condizioni generali pubblicate on-line sia nei libretti informativi presente nelle biglietterie e nelle reception delle navi.

La ricostruzione non convince.

Anche in questo caso, fermo restando quanto già esplicitato sul computo dei 90 minuti ancorati alla partenza della nave e non alle operazioni di imbarco, è chiaro che l’art. 18 obbliga le compagnie a un onere proattivo ulteriore rispetto alla ordinaria messa a disposizione (sul sito web o in loco) di brochure o pagine informative sui diritti dei passeggeri. Tali “azioni” richieste ai vettori devono essere riconoscibili e devono attirare l’attenzione dei passeggeri al momento in cui il ritardo si manifesta. Anche qui la compagnia non può essere soggetto passivo ma ha l’onere di attivarsi per una puntuale informazione sul punto.

Non valgono peraltro le ricostruzioni della ricorrente sulle sovrapposizioni di tutela che ne deriverebbero in caso di interpretazione diversa circa l’applicabilità dei richiamati articoli ai passeggeri già a bordo, per i quali opererebbero le misure di cui all’art. 19. Le norme citate in realtà, disciplinano fattispecie diverse, complementari e cumulabili. L’art. 18 dispone che quando si prevede che un servizio passeggeri subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal terminale portuale superiore a novanta minuti, il vettore offre al passeggero la scelta tra: a) il trasporto alternativo verso la destinazione finale e b) il rimborso del prezzo del biglietto. L’art. 19 del Regolamento 1177/2010 riguarda invece l’ipotesi del ritardo all’arrivo, prevedendo un diritto alla compensazione economica del passeggero.

Del resto, come evidenziato da ART, è la stessa normativa a prevedere i casi di esenzione dall’applicazione delle misure di cui si discute. L’art. 20 del Regolamento comunitario, infatti, dispone che “1. *Gli articoli 17, 18 e 19 non si applicano ai passeggeri con biglietti aperti finché l’orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di*

un abbonamento. 2. Gli articoli 17 e 19 non si applicano se il passeggero è informato della cancellazione o del ritardo prima dell'acquisto del biglietto ovvero se la cancellazione o il ritardo sono causati dal passeggero stesso. 3. L'articolo 17, paragrafo 2, non si applica se il vettore prova che la cancellazione o il ritardo è provocato da condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave. 4. L'articolo 19 non si applica se il vettore prova che la cancellazione o il ritardo è provocato da condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave o da circostanze straordinarie che ostacolano l'esecuzione del servizio passeggeri, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli". Orbene nel caso di specie nessuna delle ipotesi contemplate in tale articolo si è verificata e non può valere il tentativo di una diversa ricostruzione delle fattispecie astratte a creare nuove esenzioni.

6.4. Per tali ordini di ragioni il quinto motivo non è fondato.

7. Con il sesto motivo di ricorso si lamenta violazione dell'art. 4 del D. Lgs. 129/2015, dell'art. 14 del Regolamento per la determinazione delle sanzioni adottato da ART con delibera 57/2015 e dell'art. 3 delle Linee Guida adottate con delibera ART 49/2017, nonché eccesso di potere illogicità dell'atto di liquidazione delle sanzioni.

La ricorrente sostiene che la misura delle sanzioni comminate non rispetta i criteri stabili dalla normativa vigente. La sanzione per la violazione dell'art. 17 del Regolamento comunitario è pari al doppio del minimo edittale (euro 100 a passeggero); quella relativa all'art. 16 è pari a cinque volte e quella per l'art. 18 a quattro volte il minimo edittale. ART, senza congrua motivazione, nel provvedimento, non avrebbe tenuto in debito conto di una serie di circostanze che avrebbero dovuto portare a più miti conseguenze: non vi è recidiva (si tratta della prima sanzione a carico della ricorrente), la durata della violazione è scarsa (circa 10 minuti di gap tra il termine dei 90 minuti e la partenza), la estensione territoriale è minima (poiché limitata al porto di golfo aranci).

Il Regolamento di ART (che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, è da individuarsi in quello adottato con Delibera n. 86/2015 e non in quello di cui alla delibera n. 57/2015, per le ragioni sopra esposte), prevede, all'art. 10 (*Criteri per la determinazione della sanzione*) che *"1. Le sanzioni irrogate dall'Autorità ai sensi del presente regolamento sono calcolate sulla base dei criteri indicati dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo"*.

Il quadro normativo cui fare riferimento per la quantificazione delle sanzioni, pertanto, è fornito dall'art. 4 del D.Lgs. n. 129/2015 che, al comma 3, così recita: *"L'Autorità determina l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ambito del minimo e massimo edittale previsto per ogni fattispecie di violazione dal presente decreto, nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità ed in funzione: a) della gravità della violazione; b) della reiterazione della violazione; c) delle azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; d) del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati"*.

ART ha adottato, con delibera n. 49/2017, *"Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità di regolazione dei trasporti"* che prevedono, a specificazione dei criteri normativi che *"con riferimento alla durata della violazione, alla sua estensione territoriale, anche avuto riguardo, ove possibile, al numero di utenti/clienti coinvolti, e alle altre modalità con le quali si realizza la lesione degli interessi tutelati è necessario valutare: l'entità della durata (breve, media e lunga, da vagliare in riferimento alle specificità dei singoli casi); l'estensione territoriale (a livello locale, regionale, nazionale); la consistenza del numero di soggetti coinvolti (concorrenti, utenti); le altre modalità con le quali si realizza la lesione degli interessi tutelati: ad esempio attraverso strumenti giuridici che, seppure consentiti a livello normativo, sono comunque suscettibili di ripercuotersi a determinate condizioni sulla violazione. Si pensi alle politiche di gruppo o all'attività di direzione e coordinamento esercitata da una holding. e che debba essere presa in considerazione l'entità della durata della violazione (breve, media o lunga) e l'estensione territoriale (livello locale, regionale o nazionale)"*.

Il provvedimento impugnato riporta sul punto una serie di considerazioni motivazionali e, nel dettaglio:

“2. per quanto attiene alla determinazione dell’importo base, rilevano, con riferimento a tutte e tre le violazioni contestate, l’impatto complessivo sui passeggeri trasportati; in relazione agli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 1177/2010, si registra la durata media delle violazioni commesse dalla Compagnia; diversamente, per le violazioni dell’art. 17, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 1177/2010, occorre tenere conto che l’effettiva durata dell’attesa risulta meno significativa delle violazioni di cui agli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 1, sopramenzionate;

3. Per quanto attiene alla reiterazione delle violazioni, non risultano precedenti a carico di Forship;

4. non risultano azioni poste in essere per l’eliminazione o l’attenuazione delle conseguenze delle violazioni;

5. per le considerazioni su esposte e sulla base delle linee guida adottate con delibera n. 49/2017, risulta congruo:

- in relazione alla violazione dell’art. 16, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 1177/2010, (i) determinare l’importo base della sanzione nella misura di euro 2.300,00 (duemilatrecento/00) [l’art. 13, comma 1, del d.lgs. 129/2015, prevede una sanzione di importo compreso tra euro 500,00 ed euro 5.000,00]; (ii) non applicare, sul predetto importo base, alcuna circostanza aggravante e attenuante; (iii) applicare, conseguentemente, la sanzione nella misura di 2.300,00 (duemilatrecento/00);

- in relazione alla violazione dell’art. 17, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 1177/2010, (i) determinare l’importo base della sanzione nella misura di euro 215,00 (duecentoquindici/00) per ciascuno dei 481 passeggeri [l’art. 14, comma 1, del d.lgs. 129/2015, ha una sanzione di importo compreso tra euro 100,00 ed euro 600,00 per ciascun passeggero], per un totale di euro 103.415,00 (centotremilaquattrocentoquindici/00); (ii) non applicare, sul predetto importo base, alcuna circostanza aggravante e attenuante; (iii) determinare, conseguentemente, la sanzione nella misura di euro 103.415,00 (centotremilaquattrocentoquindici/00);

- in relazione alla violazione dell’art. 18, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 1177/2010, (i) determinare l’importo base della sanzione nella misura di euro 6.500,00 (seimilacinquecento/00) [all’art. 12, comma 1, del d.lgs. 129/2015, ha una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.500 a euro 15.000]; (ii) non applicare, sul predetto importo base, alcuna circostanza aggravante e attenuante; (iii) applicare, conseguentemente, la sanzione nella misura di 6.500,00 (seimilacinquecento/00)”;

La ricorrente lamenta in sostanza il mancato appiattimento delle sanzioni sul minimo edittale a fronte di parametri, come la durata, l’estensione territoriale e l’impatto sui passeggeri coinvolti che non possono essere considerati minimali.

Da quanto accertato emerge che: il ritardo alla partenza è stato di circa tre ore (e non dieci minuti come sostenuto dalla ricorrente) rispetto all’orario programmato, su un viaggio della durata di circa otto ore (su orario programmato dalle 7:30 alle 15:30). A fonte di ciò ART l’ha valutato come “durata media”, differenziando tra le fattispecie di cui agli artt. 16 e 18 da un lato e quella di cui all’art. 17 dall’altro. Sono inoltre stati coinvolti 481 passeggeri e la tratta era interregionale (con rilievo pertanto nazionale) non potendo rilevare solo l’ambito portuale in cui il ritardo è maturato (come sostenuto dalla ricorrente).

A fronte degli accertamenti contenuti nel provvedimento e nella relazione istruttoria (doc. 11 di parte resistente) e delle deduzioni della ricorrente, pertanto, da un lato risulta che ART abbia tenuto in piena considerazione tutti i criteri previsti dalla norma e non risultano evidenti violazioni dei parametri contenuti nella legge e nelle linee guida.

Per tali ragioni anche il sesto motivo non è fondato.

8. Per le motivazioni che precedono il ricorso nel suo complesso è infondato e va respinto.

9. Le spese di giudizio seguono la soccombenza, come precisato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna Forship SpA alla refusione delle spese di lite che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Marcello Faviere, Referendario, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE

Marcello Faviere

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO