

SP136 - SAREMAR - SARDEGNA REGIONALE MARITTIMA/ROTTE CIVITAVECCHIA - GOLFO ARANCI E VADO LIGURE - PORTO TORRES

Provvedimento n. 24033

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 31 ottobre 2012;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il proprio provvedimento dell'11 aprile 2012, con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Saremar – Sardegna Regionale Marittima S.p.A., per l'accertamento della violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90;

VISTA l'istanza della società Saremar – Sardegna Regionale Marittima S.p.A. di poter usufruire di una proroga del termine di sessanta giorni, decorrente dalla notificazione del provvedimento di avvio di istruttoria, per esercitare il diritto di essere sentiti e/o di presentare osservazioni in replica al medesimo provvedimento, pervenuta in data 2 luglio 2012;

VISTA la propria delibera del 18 luglio 2012 con cui è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento al 31 ottobre 2012;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, inviata alla Parte in data 13 settembre 2012;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria e gli altri atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Saremar – Sardegna Regionale Marittima S.p.A. (di seguito, Saremar) è la società, il cui capitale sociale è interamente detenuto dalla Regione Autonoma della Sardegna, che esercita servizi di collegamento marittimo di passeggeri e merci tra la Sardegna e le isole minori sarde e tra la Sardegna e il porto corso di Bonifacio, sin dalla sua costituzione e in virtù della Convenzione ventennale stipulata in data 17 ottobre 1991 con l'allora Ministero della Marina Mercantile (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), prevista dall'articolo 11 della legge n. 856/1986 e attualmente in regime di proroga¹.

2. Sulla base della citata Convenzione, tale società gestisce i servizi di collegamento marittimo sulle rotte: Santa Teresa di Gallura – Bonifacio, La Maddalena – Palau, Carloforte – Calasetta, Carloforte – Portovesme. Su quest'ultima tratta è l'unico vettore, così come è il solo ad operare sulla linea per la Corsica nei cinque mesi di bassa stagione invernale. I servizi di collegamento marittimo vengono assicurati durante tutto il corso dell'anno e costituiscono lo strumento per garantire la continuità territoriale tra la Sardegna, la Corsica e le isole minori.

3. Il fatturato di Saremar nel 2011 è stato di circa 19 milioni di euro.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

4. In data 11 gennaio 2012 è pervenuta una denuncia, da parte della società Grandi Navi Veloci S.p.A. (di seguito, GNV), nella quale si segnalava che Saremar aveva avviato, nella stagione estiva 2011, il servizio di collegamento marittimo tra la Sardegna e il continente, sulle rotte Civitavecchia – Golfo Aranci e Vado Ligure – Porto Torres, senza operare una separazione societaria tra tali attività e quelle di collegamento della Sardegna con le isole minori e la Corsica, gestite in convenzione e a fronte di contributi regionali.

5. A seguito di tale denuncia, in data 14 febbraio 2012 è stata inviata a Saremar una richiesta di informazioni concernente, in particolare, le attività svolte dalla società. La risposta di Saremar alla richiesta di informazioni è pervenuta in data 13 marzo 2012.

6. In data 13 ottobre 2010, l'Autorità ha deliberato l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Saremar, per l'accertamento della violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90.

7. Saremar ha esposto le proprie argomentazioni difensive e fornito informazioni e documenti in data 10 agosto 2012.

8. In data 13 settembre 2012 è stata trasmessa alla Parte la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata anche alla società denunciante GNV. In tale documento si informava che il termine infraprocedimentale di chiusura dell'istruttoria era fissato al 16 ottobre 2012, e che, ove richiesta, l'audizione finale si sarebbe tenuta pari data.

¹ [La legge 5 dicembre 1986, n. 856, recante "Norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo Finmare) e interventi per l'armamento privato."]

Entrambe le società, Saremar e GNV hanno prodotto memorie in data 11 ottobre, ed in data 15 ottobre 2012 Saremar ha rinunciato al diritto di essere sentita in audizione finale davanti al Collegio.

III. LE CONDOTTE OGGETTO DI CONTESTAZIONE

9. Nel provvedimento di avvio è stato contestato a Saremar di aver avviato, a partire dalla stagione estiva 2011, in regime di concorrenza e in assenza di separazione societaria, un'attività di collegamento marittimo per passeggeri, veicoli e merci con traghetti di tipo *ro-pax*, sulle rotte Civitavecchia – Golfo Aranci e Vado Ligure – Porto Torres, e di aver riavviato a partire dal gennaio 2012 il collegamento marittimo sulla rotta tirrenica Civitavecchia – Olbia con frequenza giornaliera. Pertanto, a Saremar, in quanto soggetto che gestisce, in forza di una convenzione con il Ministero dei trasporti, i servizi di collegamento marittimo, sulle rotte Santa Teresa di Gallura – Bonifacio, La Maddalena – Palau, Carloforte – Calasetta, Carloforte – Portovesme, è stata contestata, in primo luogo, la violazione dell'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90, per non aver operato mediante una società separata per lo svolgimento dell'attività di collegamento marittimo di passeggeri e merci sulle rotte Civitavecchia – Golfo Aranci e Vado Ligure – Porto Torres.

10. In secondo luogo, è stata contestata a Saremar la violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90, per non aver adempiuto agli obblighi di comunicazione ivi stabiliti, precisando che, nel caso di specie, l'omissione della citata comunicazione preventiva è stata conseguenza diretta della violazione dell'obbligo di operare mediante società separata, imposto dall'articolo 8, comma 2-*bis*.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DI SAREMAR

11. Nella propria risposta alla richiesta d'informazioni dell'Autorità, del 13 marzo 2012, nonché nelle memorie difensive pervenute in data 10 agosto e 11 ottobre 2012, Saremar ha fatto presente quanto segue.

12. Nel caso di Saremar gli obblighi di cui all'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90 non sarebbero applicabili, in quanto mancano i presupposti necessari per configurare l'obbligo dell'impresa ad operare i collegamenti con il continente mediante società separata. Infatti, i servizi di collegamento tra la Sardegna le isole minori e la Corsica, seppur qualificabili come servizi di interesse economico generale, poiché operati in regime convenzionale², non vengono svolti in regime di esclusiva o riserva di legge, come dimostrato anche dalla presenza di diversi operatori concorrenti sulle rotte interessate. Sul punto, Saremar ha anche richiamato i precedenti dell'Autorità in merito alla *ratio* e all'ambito di applicazione dell'articolo 8, comma 2-*bis* sotto il profilo soggettivo, secondo cui l'obbligo prescritto da tale norma concerne unicamente le imprese cui sono conferiti diritti esclusivi³.

13. In via generale, Saremar ha sottolineato come i collegamenti con il continente avviati dalla stessa nel 2011 rispondessero – analogamente a quelli tra la Sardegna, le isole minori e la Corsica, oggetto della Convenzione – alla missione di interesse economico generale di garantire la continuità territoriale alla collettività, in condizioni di prezzo adeguate e accessibili, laddove né il servizio pubblico di Tirrenia, né tantomeno i collegamenti offerti dagli altri operatori sembravano poter assicurare tale obiettivo. Infatti, sulla base della Convenzione con il Ministero, durante la stagione estiva, la stessa Tirrenia opera le principali rotte di collegamento della Sardegna con il continente - Genova – Porto Torres e Civitavecchia – Olbia - senza alcuna regolamentazione tariffaria e senza alcuna agevolazione per i residenti in Sardegna.

14. Saremar, peraltro, ha precisato di aver ricevuto mandato dal proprio azionista di controllo, la Regione Autonoma della Sardegna, ad avviare sperimentalmente per il periodo dal 15 giugno al 15 settembre 2011 almeno due tra le rotte di collegamento della Sardegna settentrionale con il continente (ovvero Olbia o Golfo Aranci/Civitavecchia o Napoli, Olbia o Golfo Aranci/La Spezia o Livorno, Porto Torres/Genova o Vado Ligure). Tali servizi sono stati eserciti da Saremar nel pieno rispetto delle regole di trasparenza finanziaria introdotte nell'Unione Europea con la Direttiva 2006/111/CE⁴. Infatti, è stata introdotta un regime di separazione contabile tra i servizi oggetto della Convenzione e gli altri servizi di collegamento offerti, al fine di evitare qualsiasi rischio di sussidio incrociato tra le diverse attività.

15. Saremar ha affermato che le medesime motivazioni hanno indotto la Regione Sardegna a richiedere alla società di riavviare i servizi sulla rotta Civitavecchia – Olbia nel gennaio 2012, in quanto le problematiche relative alla privatizzazione di Tirrenia, nonché la carenza dell'armamento privato, rendevano incerta la situazione dei collegamenti tra la Sardegna e l'Italia Centrale. Analogamente, nella primavera del 2012, persistendo un livello molto elevato dei prezzi praticati dagli operatori attivi sulle rotte di collegamento tra la Sardegna e l'Italia Centrale e Settentrionale⁵,

² [Sulla base della citata Convenzione tra le società del gruppo Tirrenia e il Ministero della Marina Mercantile (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).]

³ [Cfr. provvedimento n. 19364 del 23 dicembre 2008, SP107D - Azienda Servizi Valtrompia, in Boll. n. 49/98.]

⁴ [Direttiva 2006/111/CE del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese, in G.U.U.E. del 17 novembre 2006, L318, pagg. 17-25.]

⁵ [A questo proposito, Saremar sottolinea come anche nel provvedimento dell'Autorità di autorizzazione dell'acquisizione di Tirrenia da parte di CIN-Moby, sia stata imposta a Moby la condizione di mantenimento dei prezzi sulle rotte di collegamento con Sardegna del livello dei prezzi medi praticati nel 2009, salvo gli incrementi derivanti dai costi del carburante (prov. n. 23670 C11613 CIN/Tirrenia, del 21 giugno 2012, in Boll. n. 25/2012).]

Saremar ha deciso di proseguire il servizio sulla Civitavecchia – Golfo Aranci. Anche per quanto riguarda la decisione di ripartire con i due collegamenti sulle due rotte Civitavecchia – Golfo Aranci e Vado Ligure – Porto Torres nel periodo 15 giugno – 15 settembre 2012, Saremar ha confermato la natura temporanea dei servizi, nonché la volontà da parte dell'azionista regionale di verificare sul campo la fattibilità di un servizio di collegamento tra la Sardegna e l'Italia continentale a prezzi sostenibili.

16. Da ultimo, nel settembre 2012, avendo la Regione Autonoma della Sardegna ravvisato la necessità di assicurare servizi *"a regime"* di continuità territoriale marittima della Sardegna con il Continente, è stata prevista, con Legge Regionale⁶, la costituzione di una società separata, controllata dalla stessa Regione e incaricata *ad hoc* dello svolgimento di servizi di collegamento marittimo di interesse regionale, a fronte della corresponsione di contributi sulla base di convenzioni di servizio.

17. In conclusione quindi, Saremar ritiene di non essere assoggettabile al regime previsto dall'articolo 8, comma 2-*bis* della legge n. 287/90, in quanto, pur svolgendo servizi di interesse economico generale, non dispone di un'esclusiva legale.

In subordine, Saremar sostiene che, anche qualora l'articolo 8 comma 2-*bis* dovesse ritenersi applicabile alla propria situazione, non vi sarebbe stata alcuna violazione di legge, in ragione delle modalità di carattere temporaneo e sperimentale con cui sono stati finora offerti i servizi di collegamento della Sardegna con il continente.

V. LE ARGOMENTAZIONI DI GNV

18. La società GNV, nella denuncia presentata l'11 gennaio 2012, nonché nella memoria pervenuta l'11 ottobre 2012, ha segnalato la violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90 da parte di Saremar per aver avviato nella stagione estiva 2011 i servizi di collegamento tra la Sardegna e il continente senza operare una separazione societaria fra le attività in convenzione e quelle svolte da/per il continente.

19. In particolare, la società GNV ha sostenuto l'assoggettabilità della condotta di Saremar in esame all'articolo 8, comma 2-*bis*. A questo proposito, GNV richiamando gli orientamenti espressi dalla Commissione Europea⁷ e confermati nella prassi della stessa Autorità⁸, ritiene infondate le argomentazioni di Saremar secondo la quale non sarebbe applicabile al caso di specie l'articolo 8, comma 2-*bis* della legge n. 287/90 in assenza di una riserva legale o posizione di monopolio per l'attività svolta con obblighi di servizio pubblico; infatti, GNV osserva che lo svolgimento di servizi di interesse economico generale non richiede necessariamente il conferimento di diritti speciali o esclusivi, potendo operare sul medesimo mercato anche altri soggetti ai quali non sono richiesti obblighi di servizio pubblico.

20. In secondo luogo GNV contesta la tesi di Saremar secondo la quale non si applicherebbe l'articolo 8 poiché quest'ultima assolverebbe, nella propria attività nelle rotte da/per la Sardegna, obblighi di servizio pubblico; infatti, a seguito della separazione tra le attività regionali e quelle nazionali del gruppo Tirrenia, i servizi di collegamento della Sardegna con il continente sono stati attribuiti alla stessa Tirrenia, che li ha svolti – percependo contributi pubblici – fino alla stagione estiva 2012 secondo la Convenzione del 1991 con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

21. Conseguentemente, l'offerta da parte di Saremar dei collegamenti tra la Sardegna e il continente non può, secondo GNV, essere qualificata come servizio di interesse economico generale e doveva essere preceduta dalla separazione societaria rispetto alle attività in convenzione. Secondo GNV non rileverebbe quale giustificazione della condotta il carattere sperimentale e provvisorio dell'attività svolta, laddove quest'ultima risulta essere stata reiterata per le due stagioni estive 2011 e 2012, nonché, solo sulla rotta Civitavecchia – Olbia, per il periodo gennaio-maggio 2012.

VI. VALUTAZIONI

VI.a. I servizi di trasporto marittimo passeggeri e merci e l'operatività di Saremar

22. Il presente procedimento interessa il settore dei trasporti marittimi di linea misti passeggeri/merci, generalmente erogato tramite navi traghetto miste merci/passeggeri (c.d. *ro-pax*) su specifiche rotte. Secondo un consolidato orientamento dell'Autorità, il servizio di trasporto di linea di passeggeri, con o senza veicoli, e di merci, che fa la spola tra due porti a cadenze frequenti e regolari, presenta caratteristiche specifiche quali la regolarità del servizio, gli orari e le tariffe prefissate, che lo distinguono dalle altre modalità di trasporto marittimo di merci (quali quello esercitato con navi porta-*container* o con navi che trasportano vagoni ferroviari) e consentono di individuare un mercato del prodotto distinto. La sostituibilità fra le varie rotte è normalmente influenzata da vari fattori quali la frequenza e il tempo di traversata, nonché la qualità dei collegamenti terrestri rispetto ai porti di origine e destinazione.

⁶ [Cfr. Legge Regionale Sardegna 12 ottobre 2012, n. 18, approvata in data 26 settembre 2012.]

⁷ [Comunicazione della Commissione su I servizi d'interesse generale in Europa del 19 gennaio 2011, in G.U.U.E. C17; Commissione Europea Libro verde sui servizi d'interesse generale, del 21 maggio 2003 e Libro bianco sui servizi d'interesse generale, del 12 maggio 2004.]

⁸ [Tra gli altri, provvedimento n. 22260 del 30 marzo 2011, SP83 Ferrovia Adriatica Sangritana, in Boll. n. 13/11.]

23. I servizi di collegamento marittimo sulle principali rotte nazionali (quelle di collegamento tra il continente e le isole maggiori e tra i principali arcipelaghi) sono stati svolti tradizionalmente dalle società del gruppo Tirrenia⁹, ovvero dalla stessa capogruppo Tirrenia e dalle quattro compagnie regionali, Caremar, Toremar, Saremar e Siremar, operanti rispettivamente nei collegamenti da/per le isole campane e le isole pontine, l'arcipelago toscano, le isole minori della Sardegna, gli arcipelaghi siciliani.

In particolare, sono stati offerti da Tirrenia i collegamenti tra le isole maggiori (Sicilia e Sardegna) e il continente, mentre le compagnie regionali operavano nei collegamenti dei rispettivi arcipelaghi. Nel 1991 le compagnie del gruppo Tirrenia avevano stipulato convenzioni ventennali con l'allora Ministero della Marina Mercantile (attuale Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture): tali convenzioni prevedevano una serie di obblighi finalizzati allo svolgimento dei servizi ritenuti di pubblica utilità (quali ad esempio, la regolarità di collegamenti con le isole minori anche al di fuori della stagione estiva, la riduzione delle tariffe per i residenti, ecc.), a fronte dei quali veniva riconosciuta alle compagnie una sovvenzione annua di equilibrio idonea a coprire il divario tra ricavi e costi di servizio pubblico, con criteri generalmente ispirati al principio dei rimborsi forfetari¹⁰. Sulle medesime rotte, locali e nazionali, hanno sempre operato anche altri armatori privati, concorrenti delle compagnie pubbliche.

24. Il processo di privatizzazione del gruppo Tirrenia, avviato dal Governo nel 2009¹¹, ha previsto anche l'alienazione delle partecipazioni totalitarie detenute da Tirrenia nelle società marittime regionali. In particolare, è stato disposto il trasferimento a titolo gratuito dell'intero capitale sociale di Caremar alla regione Campania, di Saremar alla regione Sardegna e di Toremar alla regione Toscana, nonché la successiva privatizzazione di Caremar, Saremar, Siremar e Toremar¹².

25. Il tempo richiesto per definire i criteri di privatizzazione ha reso necessaria la prosecuzione delle attività in regime di proroga delle varie convenzioni statali (stipulate nel 1991 e scadute il 31 dicembre 2008). Attualmente le uniche società effettivamente privatizzate sono Toremar, acquisita nel 2011 dall'operatore Moby¹³, il ramo d'azienda di navigazione di Tirrenia, recentemente acquisito da CIN¹⁴, nonché Siremar, trasferita nell'agosto 2012 a una società del gruppo amatoriale Lauro.

26. Con riferimento alle specifiche rotte operate, Saremar offre servizi di collegamento marittimo ai sensi di legge, sulla base della Convenzione ministeriale del 1991, sulle seguenti rotte: Santa Teresa – Bonifacio, dove è presente anche la compagnia Moby; Palau – La Maddalena, dove sono presenti anche le compagnie EneRmaR e Delcomar; Carloforte (Isola di S. Pietro) – Calasetta (Isola di Sant'Antioco), dove opera anche il vettore Delcomar, e Carloforte – Portovesme (Sardegna), dove non è presente alcun altro vettore.

Sulla base delle risultanze istruttorie, pertanto, Saremar svolge servizi di interesse economico generale sulle rotte di collegamento tra la Sardegna e le isole minori e tra la Sardegna e la Corsica, dove sono presenti anche altri vettori (ad eccezione del collegamento Carloforte – Portovesme, tra la Sardegna e l'Isola di San Pietro, che viene generalmente sostituito dal passaggio terrestre tramite il porto di Calasetta sull'Isola di Sant'Antioco).

27. Nella stagione estiva 2011, Saremar ha avviato il servizio anche sulle rotte di collegamento tra la Sardegna e il continente: Civitavecchia – Golfo Aranci, dove erano presenti anche Moby, Tirrenia, GNV e Forship-Sardinia Ferries, e Vado Ligure – Porto Torres, dove operavano anche Moby, Tirrenia e GNV. Su entrambe le rotte, Saremar ha raggiunto una posizione di mercato decisamente limitata rispetto ai principali operatori (Moby, Tirrenia e GNV), con quote inferiori al 10%¹⁵.

⁹ [Fino allo scorso mese di luglio, la società Tirrenia di navigazione S.p.A., controllata dal Ministero dell'Economia attraverso la società finanziaria Fintecna, era a capo dell'omonimo gruppo armatoriale. A seguito dell'acquisizione da parte della società CIN del ramo d'azienda di Tirrenia attivo nei servizi di navigazione, le attività di trasporto svolte dalla società capogruppo sono state privatizzate (per una descrizione più completa delle attività oggetto di privatizzazione si veda il provv. n. 23670 del 21 giugno 2012, C11613 - Compagnia Italiana di Navigazione/Ramo di Azienda di Tirrenia di Navigazione, in Boll. n. 25/12).]

¹⁰ [Le sovvenzioni percepite dalle società del gruppo Tirrenia sono state oggetto di procedimenti presso le autorità europee che ne hanno valutato la compatibilità con il Trattato CE (decisione della Commissione Europea del 16 marzo 2004, in materia di "aiuti di Stato corrisposti dall'Italia alle compagnie marittime Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar e Toremar (gruppo Tirrenia)", in G.U.U.E. L 53 del 26 febbraio 2005; sentenza del Tribunale di Primo Grado del 4 marzo 2009, Tirrenia di Navigazione e a./Commissione, in G.U.U.E. C/9022 del 18 aprile 2009).]

¹¹ [In particolare sulla base del D.P.C.M. 13-3-2009 recante "Definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Tirrenia di Navigazione S.p.A.", pubblicato nella GU 30 aprile 2009, n. 99, articolo unico, che prevede: "L'alienazione della partecipazione detenuta indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze in Tirrenia di Navigazione S.p.A. - comprensiva anche delle partecipazioni totalitarie detenute dalla stessa nelle società marittime regionali - viene effettuata mediante ricorso a procedura competitiva, trasparente e non discriminatoria, con potenziali acquirenti a norma dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474. La procedura di cui al precedente punto avrà ad oggetto la totalità del capitale di Tirrenia di Navigazione S.p.A.".]

¹² [Cfr. art. 19-ter, denominato "Disposizioni di adeguamento comunitario in materia di liberalizzazione delle rotte marittime", articolo inserito dalla legge di conversione 20 novembre 2009, n. 166, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, cit..]

¹³ [Provv. n. 22622 del 19 luglio 2011, C11072 - Moby/Toremar-Toscana Regionale Marittima, in Boll. n. 29/11.]

¹⁴ [Provv. n. 23670 del 21 giugno 2012, C11613 - Compagnia Italiana di Navigazione/Ramo di Azienda di Tirrenia di Navigazione, in Boll. n. 25/12.]

¹⁵ [Cfr. n. 23629 del 30 maggio 2012, C11613 - Compagnia Italiana di Navigazione/Ramo di Azienda di Tirrenia di Navigazione, in Boll. n. 22/12.]

28. Nel periodo gennaio – giugno 2012, Saremar ha avviato nuovamente il collegamento sulla rotta Civitavecchia – Golfo Aranci. Nella stagione estiva 2012, Saremar ha ripreso il servizio su entrambe le rotte di collegamento con il continente: sulla Civitavecchia – Golfo Aranci risultavano presenti Moby e CIN/Tirrenia (controllata dalla stessa Moby), mentre sulla Genova/Vado Ligure – Porto Torres operavano GNV, Moby e CIN/Tirrenia.

VI.b. I comportamenti contestati

29. L'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90 dispone che le imprese, le quali offrono servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono per l'adempimento degli specifici compiti loro affidati, agiscano mediante società separate. In base al successivo comma 2-*ter*, la costituzione di società e l'acquisizione di posizioni di controllo in società operanti nei mercati diversi di cui al comma 2-*bis* sono soggette a preventiva comunicazione all'Autorità.

30. Saremar, laddove offre servizi di collegamento marittimo tra la Sardegna, le isole minori e la Corsica, sulla base di una convenzione ministeriale, va considerata impresa che, per disposizione di legge (articolo 11 della legge n. 865/86), esercita la gestione di un servizio di interesse economico generale. Infatti, sono da considerarsi servizi di interesse economico generale quei servizi che, in virtù di un criterio di interesse generale, vengono assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico¹⁶, come avviene per i collegamenti operati da Saremar sulle rotte di cabotaggio locale della Sardegna, per i quali è previsto l'esercizio di un numero minimo di corse durante tutti i mesi dell'anno, garantendo tariffe ridotte per i residenti.

31. Nella stagione estiva 2011, Saremar ha altresì avviato l'offerta di servizi di collegamento marittimo sulle rotte di collegamento della Sardegna con il continente (nello specifico Civitavecchia – Golfo Aranci e Vado Ligure – Porto Torres), in concorrenza con altri vettori, tra cui l'allora operatore incaricato degli obblighi di servizio pubblico, Tirrenia.

32. Saremar non ha peraltro contestato, nel corso del procedimento, il rilievo mosso nel provvedimento di avvio di operare in mercati diversi da quelli oggetto della Convenzione ministeriale, ovvero sulle rotte di collegamento della Sardegna con il continente. Essa ha invece sostenuto di non essere soggetta alle disposizioni di cui all'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, in quanto obbligata in virtù della citata deliberazione regionale a coprire un'esigenza di carattere pubblico (il collegamento della Sardegna con il continente a prezzi accessibili), nonché priva dei vantaggi derivanti dall'esclusiva sui mercati del cabotaggio locale sardo, oggetto della Convenzione ministeriale.

33. Come sopra richiamato, Saremar svolge, in virtù della citata Convenzione, stipulata ai sensi della legge n. 865/86, nei mercati dei servizi di collegamento della Sardegna con la Corsica e con le isole minori un servizio di interesse economico generale. In tale contesto, la presenza di altri soggetti operanti sulle medesime rotte non modifica, come invece sostenuto dalla Parte, gli obblighi gravanti su Saremar di svolgere con società separata le attività avviate su mercati fuori convenzione.

Infatti, con riguardo al dettato letterale della norma, poiché come già detto Saremar svolge un servizio di interesse economico generale per disposizione di legge, essa risulta rientrare nel novero dei soggetti cui sono applicabili le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter* della legge n. 287/90, e ciò indipendentemente dal regime di mercato nel quale tale servizio viene fornito.

34. Quanto all'argomentazione di Saremar secondo la quale, sotto il profilo sostanziale, non potrebbe esserci comunque violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter* della legge n. 287/90 in ragione dell'adozione di una contabilità separata per le attività svolte in convenzione e quelle operate sugli altri mercati, si deve osservare quanto segue.

La separazione contabile, seppur rispondente alle norme comunitarie in materia di trasparenza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le imprese pubbliche, non esime dal rispetto degli obblighi di separazione societaria, attraverso i quali il legislatore nazionale ha ritenuto necessaria una divisione più netta tra attività in convenzione e attività liberalizzate, valutando insufficiente il vincolo della sola separazione contabile.

35. Con riferimento poi al carattere sperimentale e temporaneo dei servizi di collegamento marittimo tra la Sardegna e il continente offerti da Saremar durante le stagioni estive 2011 e 2012 e nel periodo gennaio – giugno 2012 (sulla sola rotta Civitavecchia – Golfo Aranci), si sottolinea che tale circostanza, lungi dall'assolvere l'impresa dal rispetto degli obblighi di cui all'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, il cui dettato normativo impone all'impresa di cui al comma 2 di ottemperare agli obblighi di separazione societaria e di relativa comunicazione prima di accedere effettivamente a un diverso mercato, può essere tenuta in considerazione unicamente ai fini della valutazione della gravità e durata dell'infrazione.

36. In conclusione, Saremar ha posto in essere le seguenti condotte in violazione della normativa a tutela della concorrenza:

h) una condotta in violazione dell'articolo 8, comma 2-*bis* della legge n. 287/90, in quanto ha offerto servizi di collegamento marittimo tra la Sardegna e il continente senza fare ricorso a società separata, nelle stagioni estive 2011 e 2012. Tali attività sono state svolte in regime di separazione contabile e risultano interrotte a partire dal 15 settembre 2012;

i) una condotta in violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter* della legge n. 287/90, in quanto Saremar, non avendo proceduto ad alcuna separazione societaria, ha violato gli obblighi di comunicazione preventiva previsti dalla norma.

¹⁶ [Cfr. *il Libro bianco sui servizi di interesse generale, Comunicazione della Commissione europea del 12 maggio 2004, pag. 23.*]

VI.c. Il soggetto responsabile delle infrazioni

37. Gli obblighi di separazione societaria per lo svolgimento di attività in mercati diversi, di cui all'articolo 8, comma 2-*bis* della legge n. 287/90 e di comunicazione preventiva, di cui all'articolo 8, comma 2-*ter* della medesima legge, incombono in capo alle imprese che, per disposizione di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato. Pertanto, la responsabilità della mancata separazione societaria e della mancata comunicazione di tale separazione va attribuita alla società Saremar.

VI.d. L'elemento soggettivo delle infrazioni

38. Per quel che attiene all'elemento soggettivo dell'infrazione, le circostanze accertate inducono ad escludere l'esistenza di una volontà diretta ad eludere dolosamente il controllo dell'Autorità. Tuttavia, l'articolo 3 della legge n. 689/81 prevede che la responsabilità consegua ad ogni azione od omissione, cosciente e volontaria, "*sia essa dolosa o colposa*" e, nel caso di specie, la colpevolezza dell'omissione non può essere esclusa.

39. In merito alla richiamata circostanza per cui la Regione Autonoma della Sardegna, con Legge Regionale, ha recentemente previsto la costituzione di una nuova società che consentirà lo svolgimento in via separata delle attività di preminente interesse regionale, tra cui i collegamenti della Sardegna con il continente, si precisa che essa non può rilevare ai fini dell'applicabilità dell'articolo 8, comma 2-*sexies*, ma può essere valutata ai fini della quantificazione della sanzione irrogabile da parte dell'Autorità per la violazione della suddetta norma.

VI.e. Irrogazione della sanzione e criteri di determinazione

40. Accertate, in base a quanto sopra considerato, le violazioni dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90 e la loro imputabilità a Saremar, occorre procedere all'irrogazione della sanzione, come disposto dall'articolo 8, comma 2-*sexies*, della legge n. 287/90.

41. L'articolo 11 della legge n. 689/91 prescrive di fare riferimento, ai fini della determinazione della sanzione, "*alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche*".

42. In relazione alla gravità delle violazioni, assumono rilevanza in primo luogo il carattere sperimentale e temporaneo dell'attività svolta da Saremar sulle rotte fuori convenzione, che ha indotto la Parte a procrastinare l'effettiva separazione societaria di tali servizi da quelli per i quali percepisce un contributo pubblico; in secondo luogo, la circostanza per cui, sulle rotte di collegamento con il continente in cui Saremar ha attivato la propria offerta nelle stagioni estive 2011 e 2012 e nel periodo gennaio – giugno 2012, la quota di mercato detenuta dalla stessa è rimasta del tutto marginale e, in quanto tale, non suscettibile di alterare le condizioni di mercato preesistenti; infine, viene in rilievo la comprovata volontà della Regione Autonoma della Sardegna di procedere alla costituzione di una società separata da Saremar, attraverso la quale svolgere i servizi di preminente interesse regionale, tra cui i collegamenti marittimi dell'isola sarda con il continente.

43. Con riferimento all'omessa comunicazione preventiva rileva, quanto alla gravità, la circostanza che l'omissione della comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, è, nel caso di specie, conseguenza diretta della violazione da parte di Saremar dell'obbligo di operare mediante società separata imposto dall'articolo 8, comma 2-*bis*.

44. Quanto alle condizioni economiche sulla base delle quali graduare la quantificazione della sanzione per entrambe le violazioni contestate (mancata separazione societaria e omessa comunicazione preventiva) si osserva che Saremar ha realizzato nel 2011 ricavi pari a circa 19 milioni di euro.

45. Infine, quanto alla durata delle violazioni, le evidenze istruttorie attestano che, *i)* sia la violazione dell'obbligo di separazione societaria, *ii)* sia l'omessa comunicazione preventiva, sono state perpetrate nei periodi: 15 giugno – 15 settembre 2011 e 15 giugno – 15 settembre 2012, per quanto concerne le rotte Civitavecchia – Golfo Aranci e Vado Ligure Porto Torres, e gennaio – giugno 2012, per la sola rotta Civitavecchia – Golfo Aranci.

46. Sulla base delle precedenti considerazioni, si ritiene che sussistano i presupposti per l'irrogazione a carico della società Saremar della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 8, comma 2-*sexies*, della legge n. 287/90. Pertanto, in ragione delle condotte di cui ai punti *i)* e *ii)* si applica una sanzione complessiva pari a 4.000 euro (quattromila euro).

DELIBERA

a) che la società Saremar – Sardegna Regionale Marittima S.p.A. ha posto in essere condotte in violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90;

b) di irrogare alla società Saremar – Sardegna Regionale Marittima S.p.A., in ragione della gravità e durata delle infrazioni di cui al punto a), la sanzione amministrativa pecuniaria di 4.000 € (quattromila euro).

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui sopra deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento la società Saremar – Sardegna Regionale Marittima S.p.A. è tenuta a dare immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella