

SP109 - TRAMBUS/ATTIVITÀ AUTOBUS DI LINEA GT

Provvedimento n. 19627

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 marzo 2009;

SENTITO il Relatore Dottor Antonio Pilati;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90, ai sensi del quale le imprese che, per disposizione di legge, esercitano la gestione di 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, agiscono mediante società separate;

VISTO l'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90, ai sensi del quale 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;

VISTO l'articolo 8, comma 2-*sexies*, della legge n. 287/90, ai sensi del quale, in caso di violazione degli obblighi di comunicazione di cui al comma 2-*ter*, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino a 51.645 euro;

VISTA la propria delibera dell'11 dicembre 2008, con cui è stato avviato nei confronti della società Trambus S.p.A., affidataria dell'80% circa del servizio di trasporto pubblico locale di superficie nel Comune di Roma e inoltre attiva, indirettamente, nel trasporto turistico di linea nello stesso Comune, il procedimento per l'eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 8, comma 2-*sexies*, della legge n. 287/90, per violazione del comma 2-*ter* dello stesso articolo, non avendo tale Società adempiuto, relativamente a quest'ultima attività, all'obbligo di comunicazione preventiva ivi previsto;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Trambus S.p.A. (di seguito, Trambus), società controllata dal Comune di Roma con il possesso della totalità del capitale sociale, è stata costituita nel dicembre 2000, a seguito della scissione dell'azienda speciale ATAC nelle due società ATAC S.p.A. e Trambus.

Trambus è affidataria di circa l'80% del servizio di trasporto pubblico locale auto-tranviario nel Comune di Roma e coordina l'affidamento, il monitoraggio e il controllo dei servizi di trasporto scolastico e di trasporto disabili¹.

Trambus opera inoltre nei servizi di linea con autobus gran turismo a Roma, attraverso la controllata Trambus Open S.p.A. (di seguito, Trambus Open), costituita il 16 settembre 2003 ed operante dal 1° novembre di tale anno². In precedenza, Trambus ha svolto direttamente tale attività.

Nel 2007 il fatturato realizzato da Trambus è stato di circa 532 milioni di euro.

II. IL PROCEDIMENTO

2. In data 7 luglio 2008 è stata inviata a Trambus una richiesta di informazioni in merito all'attività svolta nei servizi di linea con autobus turistici. La risposta di Trambus alla richiesta di informazioni è pervenuta in data 17 settembre 2008. In data 11 dicembre 2008 l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento nei confronti di Trambus, contestando la mancata comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90, relativamente all'attività svolta da tale società, dapprima direttamente e poi attraverso Trambus Open, nei servizi di linea con autobus turistici.

3. In data 28 gennaio 2009 è stata inviata a Trambus un'ulteriore richiesta di informazioni, a cui la Società ha dato risposta in data 20 febbraio 2009.

Il 2 febbraio 2009 si è svolta un'audizione con i rappresentanti di Trambus, nel corso della quale la parte ha esposto le proprie argomentazioni difensive.

¹ [La costituzione di ATAC S.p.A. e Trambus è avvenuta in base alla deliberazione del Consiglio comunale di Roma del 19 ottobre 2000, n. 173. Con tale deliberazione è stato disposto l'affidamento diretto a Trambus del servizio di trasporto pubblico di superficie a Roma. Successivamente, servizi aggiuntivi di trasporto pubblico, pari al 20% circa della rete, sono stati aggiudicati ad un raggruppamento temporaneo di imprese poi trasformatosi nella società consortile Tevere TPL S.c.a.r.l..]

² [Il 60% del capitale sociale di Trambus Open è posseduto da Trambus e il restante 40% dalla società francese Les Cars Rouges S.A.. Le previsioni dello statuto ed i patti parasociali consentono a Trambus di controllare in modo esclusivo Trambus Open, non disponendo il socio di minoranza di poteri di veto in materie rilevanti per la politica commerciale dell'impresa.]

III. I SERVIZI TURISTICI DI LINEA GESTITI DAPPRIMA DA TRAMBUS E POI DA TRAMBUS OPEN

4. I servizi di trasporto con autobus di linea turistici sono disciplinati dalla legge regionale Lazio del 16 luglio 1998, n. 30.

L'articolo 10 di tale legge attribuisce ai Comuni *"le funzioni relative ai servizi pubblici di gran turismo esercitati nel territorio comunale, ivi compresa la definizione e l'approvazione della rete dei servizi stessi"*. L'articolo 38 della stessa legge disponeva inoltre, in vista della definizione di tale rete, la proroga al 30 giugno 1999 delle concessioni allora in essere per i servizi di gran turismo.

5. Le concessioni di linee gran turismo in essere nel Comune di Roma furono ulteriormente prorogate al 31 dicembre 2000, con deliberazione del Consiglio Comunale del 23 luglio 1999.

Con successiva deliberazione della Giunta Comunale del 13 ottobre 2000 fu affidata ad ATAC una nuova linea turistica, *Archeobus*, *"in via temporanea e sperimentale"*, in vista dell'individuazione della rete di autolinee gran turismo da affidare mediante procedure ad evidenza pubblica.

6. Con la costituzione alla fine del 2000 di Trambus, tale società subentrò, tra l'altro, nella gestione dei servizi turistici di linea in precedenza esercitata da ATAC azienda speciale.

7. In base al contratto di servizio riguardante il trasporto pubblico locale per il biennio 2001-2002, per le linee turistiche ATAC S.p.A. non avrebbe riconosciuto a Trambus *"alcun corrispettivo, risultando sufficienti gli introiti derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio specifici, e Trambus S.p.A. si impegna a non generare alcun effetto negativo sul bilancio aziendale"*³.

Un'analoga previsione era contenuta nell'aggiornamento del contratto di servizio, definito nel 2002 e valido fino al 2003.

8. Con la costituzione di Trambus Open sono state ad essa sub-affidate le linee turistiche di cui è titolare Trambus. In particolare, la linea 110, ri-denominata *110 Open*, è stata sub-affidata a Trambus Open a partire dal 1° novembre 2003; la linea *Archeobus* è stata sub-affidata a partire dal 1° maggio 2004. Trambus riceve un aggio pari al 7% del fatturato di Trambus Open.

Trambus Open attualmente gestisce a Roma, altresì, la linea *Roma Cristiana* per conto dell'Opera Romana Pellegrinaggi, titolare della linea.

9. Nel mercato romano dei servizi di trasporto di linea di tipo turistico sono attivi, oltre a Trambus Open, vari operatori privati. I servizi dei vari operatori per lo più appaiono, tenuto conto dei percorsi offerti, sostituibili dal punto di vista dei consumatori.

10. L'attuale regolamentazione regionale prevede che i servizi di linea gran turismo siano svolti in base ad autorizzazione amministrativa (articolo 4 della legge regionale Lazio n. 30/1998, nel testo modificato dalla legge regionale 16 giugno 2003, n. 16)⁴.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DI TRAMBUS

11. Secondo Trambus, il trasporto turistico di linea è un servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, un servizio di interesse economico generale.

In proposito Trambus ha fornito una ricostruzione del contesto in cui sono state gestite le linee turistiche dapprima da ATAC azienda speciale, poi dalla stessa Trambus ed infine da Trambus Open.

12. La prima linea turistica dell'allora ATAC azienda speciale - risalente al 1975 - fu istituita, secondo quanto sottolineato da Trambus, nel perimetro del trasporto pubblico locale, seppure come linea *sui generis*. Con delibera comunale, infatti, erano fissati il percorso, la frequenza ed il prezzo del biglietto. Erano impiegati ordinari autobus turistici, diversi da quelli a due piani impiegati oggi.

Nell'anno 2000, in occasione del Giubileo, si delineò l'esigenza di rendere la linea maggiormente fruibile dai turisti. Tale esigenza avrebbe potuto essere meglio soddisfatta con autobus a due piani *top-less* come quelli attualmente in uso, che allora, però, non era possibile omologare in Italia. Per tale ragione, nel 2003 fu costituita la società Trambus Open con il partner francese Les Cars Rouges SA, che disponeva di tali veicoli.

13. Trambus sottolinea che le linee turistiche sono oggetto del contratto di servizio stipulato nel 2002 da Trambus e ATAC S.p.A., riguardante in generale l'esercizio della rete di trasporto pubblico urbano nel Comune di Roma. D'altronde, anche la legge regionale Lazio 16 luglio 1998, n. 30 e successive modifiche e integrazioni include i servizi di linea turistici nei servizi di trasporto pubblico.

14. Trambus fa presente che non vi è stata comunicazione all'Autorità della costituzione di una società separata per lo svolgimento dell'attività di trasporto turistico di linea proprio in quanto tale attività è stata inclusa nel perimetro del trasporto pubblico locale dalle deliberazioni comunali e dalla legge regionale n. 30/98 e successive modifiche.

³ [Il meccanismo è del tutto diverso per le ordinarie linee di trasporto pubblico locale. Per esse, ATAC S.p.A., gestore delle reti e degli impianti, percepisce i ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio e riconosce a Trambus, affidataria del servizio all'utenza, determinati corrispettivi per il servizio svolto.]

⁴ [La menzionata legge regionale n. 30/98, nel testo modificato dalla legge regionale n. 16/03, definisce i servizi di linea gran turismo come quelli aventi "lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, storico-ambientali e paesaggistiche delle località da essi collegate che si effettuano a tariffa libera".]

Secondo Trambus, questa definizione del trasporto turistico di linea come trasporto pubblico locale ha quanto meno ingenerato confusione in relazione ai comportamenti che la Società avrebbe dovuto porre in essere ai sensi dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90.

V. VALUTAZIONI

Il comportamento contestato

15. L'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90 dispone che devono agire mediante società separate le imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli relativi a tali servizi o al monopolio.

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.

16. Trambus, in quanto è affidataria del servizio di trasporto pubblico locale di superficie nel Comune di Roma⁵, va considerata impresa che, per disposizione di legge, esercita la gestione di un servizio di interesse economico generale ovvero opera in regime di monopolio sul mercato.

Secondo la nozione di massima che è stata definita in ambito comunitario⁶, infatti, sono servizi di interesse economico generale i servizi che, in virtù di un criterio di interesse generale, vengono assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico, come nel caso di specie avviene relativamente alla rete auto-tranviaria nel Comune di Roma.

17. L'attività di linea gran turismo a Roma, in cui ha operato Trambus ed attualmente opera Trambus Open, non ha, invece, le caratteristiche di un servizio di interesse economico generale, contrariamente a quanto sostenuto da Trambus.

Non emergono, infatti, specifici obblighi di servizio pubblico e relativi sussidi e, comunque, l'attività di cui trattasi non è riservata dalla legge ad un determinato soggetto⁷.

Non può essere ritenuta rilevante, pertanto, la circostanza che i servizi di linea gran turismo siano stati annoverati tra i servizi di trasporto pubblico già nei primi atti comunali di affidamento delle linee e poi nella citata legge regionale n. 30/1998 e successive modifiche.

18. Per quanto precede, Trambus, relativamente all'attività di linea gran turismo, avrebbe dovuto costituire una società separata, previa comunicazione all'Autorità, già nel 2001, all'entrata in vigore della legge 5 marzo 2001, n. 57, con la quale sono stati introdotti i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 8 della legge n. 287/90.

Il soggetto responsabile dell'infrazione

19. L'obbligo di comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90 incombe 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, laddove le stesse intendano operare in mercati diversi. Pertanto, la responsabilità della mancata comunicazione deve essere attribuita a Trambus.

L'elemento soggettivo dell'infrazione

20. Per quel che attiene all'elemento soggettivo dell'infrazione, le circostanze inducono ad escludere l'esistenza di una volontà diretta a sottrarsi al 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.

Irrogazione della sanzione e sua determinazione

21. Accertata, in base a quanto sopra considerato, la violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90 e la sua imputabilità a Trambus, occorre procedere all'irrogazione della sanzione sulla base dell'articolo 11 della legge n. 689/81, che prescrive di fare riferimento "*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*". Nel caso di specie si rileva, in relazione alla gravità della violazione, che l'omissione della comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90 è stata conseguenza diretta della violazione del comma 2-*bis* di tale articolo, per il periodo intercorrente dalla data di entrata in vigore della legge 5 marzo 2001, n. 57 - con la quale sono stati introdotti i commi aggiuntivi all'articolo 8 della legge n. 287/90 - alla costituzione di Trambus Open. Si rileva, inoltre, che la violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*, si è protratta nel periodo successivo. Per converso, la violazione non risulta dovuta a dolo.

Quanto alle condizioni economiche, si osserva che Trambus ha realizzato nel 2007 un fatturato di circa 532 milioni di euro.

Tenuto conto di quanto sopra, la sanzione viene quantificata in 15.000 € (quindicimila euro).

⁵ [Come sopra indicato, Trambus è affidataria di circa l'80% del servizio. La restante parte è affidata a Tevere TPL S.c.a r.l..]

⁶ [Cfr. il Libro bianco sui servizi di interesse generale, Comunicazione della Commissione europea del 12 maggio 2004, pag. 23.]

⁷ [Cfr. tra gli altri, il provv. n. 19362 del 23 dicembre 2008, SP107, A2A, in Boll. n. 49/08.]

CONSIDERATO che Trambus è affidataria dell'80% circa del servizio di trasporto pubblico locale di superficie nel Comune di Roma;

RITENUTO, pertanto, che Trambus è impresa che esercita un servizio di interesse economico generale, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90 e, di conseguenza, ove intenda svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agisce per l'adempimento degli specifici compiti ad essa affidati, è tenuta, ai sensi dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90, ad operare mediante società separata ed a comunicare preventivamente all'Autorità tale evenienza;

CONSIDERATO che Trambus esercitava alcune linee turistiche di trasporto nel Comune di Roma alla data del 4 aprile 2001 - data di entrata in vigore la legge 5 marzo 2001, n. 57, con cui sono stati introdotti i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*sexies*, dell'articolo 8 della legge n. 287/90 - e che tale attività svolta direttamente da Trambus si è protratta sino al mese di ottobre 2003 relativamente alla linea 110 e fino all'aprile 2004 relativamente alla linea *Archeobus*;

CONSIDERATO che nell'esercizio di tali linee turistiche è subentrata a Trambus la società Trambus Open, costituita in data 16 settembre 2003, su cui Trambus risulta in grado di esercitare il controllo esclusivo con il possesso del 60% del capitale sociale;

CONSIDERATO che Trambus Open è stata costituita in mancanza di comunicazione preventiva all'Autorità da parte di Trambus;

RITENUTO che l'attività di trasporto turistico di linea non è un servizio di interesse economico generale e si colloca, pertanto, ai sensi dell'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90, in un mercato diverso da quello in cui Trambus agisce per l'adempimento degli specifici compiti ad essa affidati;

RITENUTO che Trambus, per lo svolgimento dell'attività di trasporto turistico di linea, avrebbe dovuto effettuare la separazione societaria all'entrata in vigore dell'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90, avvenuta in data 4 aprile 2001;

RITENUTO che Trambus, non avendo comunicato preventivamente la separazione societaria relativamente all'attività svolta dapprima direttamente e poi attraverso Trambus Open nel trasporto turistico di linea, ha violato l'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90;

CONSIDERATO che, in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, l'Autorità applica, ai sensi del comma 2-*sexies* dello stesso articolo, una sanzione amministrativa pecuniaria fino a 51.645 euro;

CONSIDERATI in particolare, ai fini della quantificazione della sanzione ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, i seguenti elementi:

- l'omissione della comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90 è stata conseguenza diretta della violazione del comma 2-*bis* di tale articolo, per il periodo intercorrente dalla data di entrata in vigore della legge 5 marzo 2001, n. 57 - con la quale sono stati introdotti i commi aggiuntivi all'articolo 8 della legge n. 287/90 - alla costituzione di Trambus Open;
- la violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*, si è protratta nel periodo successivo;
- la violazione non risulta dovuta a dolo;
- la dimensione economica di Trambus;

RITENUTO, pertanto, che sussistano i presupposti per l'irrogazione a carico della società Trambus S.p.A. della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 8, comma 2-*sexies*, della legge n. 287/90, nella misura di 15.000 € (quindicimila euro);

ORDINA

alla società Trambus S.p.A. di pagare, quale sanzione amministrativa per la violazione accertata dell'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90, la somma di 15.000 € (quindicimila 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 Trambus 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 nel 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 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, 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
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà