

I763 - SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA

Provvedimento n. 25231

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 dicembre 2014;

SENTITO il Relatore Dott. Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del TFUE;

VISTA la delibera adottata 26 giugno 2013 con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti delle società Caronte & Tourist S.p.A. (C&T), Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), Blufferries S.r.l. (Blufferries), Meridiano Lines S.r.l. (Meridiano), Ustica Lines S.p.A. (Ustica), Terminal Tremestieri S.r.l. (Terminal TT) e del Consorzio Metromare dello Stretto (Metromare), per accertare eventuali violazioni ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE;

VISTA la delibera del 24 settembre 2014, con la quale è stato differito al 23 dicembre 2014 il termine di conclusione del procedimento, in ragione della sopravvenuta esigenza di svolgere ulteriori approfondimenti, anche a seguito degli elementi apportati dalla società Caronte & Tourist S.p.A. e considerata la necessità di assicurare alle parti un congruo termine per l'esercizio dei diritti di difesa;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, trasmessa alle parti in data 3 ottobre 2014;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. C&T è la storica società privata di trasporto marittimo nello Stretto di Messina, operante da oltre quaranta anni. C&T presta il servizio di traghettamento di linea di mezzi gommati (automezzi commerciali e autovetture), e passeggeri (con e senza auto al seguito) sulle rotte Messina (Rada S. Francesco) - Villa San Giovanni e Messina (Tremestieri) - Villa San Giovanni.

La società detiene partecipazioni, anche di controllo, in diverse società attive nel settore del trasporto marittimo, inclusi i comparti logistica e operazioni portuali, cantieristica navale, agenzie marittime, gestione di terminal.

Nel 2012 il fatturato del gruppo C&T è stato di circa 145 milioni di euro¹.

2. RFI è il gestore dell'infrastruttura ferroviaria italiana, in virtù dell'atto di concessione di cui al D.M. 31 ottobre 2000, n. 138T, e successive modifiche e integrazioni, che disciplina i rapporti fra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario). RFI è controllata da Ferrovie dello Stato S.p.A., holding dell'omonimo gruppo.

Dal 1° giugno 2012, con l'avvio dell'operatività di Blufferries (v. *infra*), l'unica attività di RFI nel settore navigazione è il traghettamento di convogli ferroviari, mediante navi ferroviarie (marchio Bluvia) che operano dal porto di Messina al porto di Reggio Calabria al fine di dare continuità al servizio di rete anche nell'isola². RFI ha realizzato nel 2012 un fatturato di circa 2,6 miliardi di euro³.

3. Blufferries è la società a cui RFI, in data 1° giugno 2012, ha conferito il ramo d'azienda "Navigazione traghettamento mezzi gommati e passeggeri, con e senza autoveicoli". Da tale data Blufferries è subentrata a RFI nell'offerta del servizio di traghettamento di linea di mezzi gommati (automezzi commerciali e autovetture) e passeggeri (con e senza auto al seguito) sulle rotte Messina (Porto) - Villa San Giovanni e Messina (Tremestieri) - Villa San Giovanni⁴.

Il capitale sociale di Blufferries, istituita nel 2010, è interamente detenuto da RFI. Il fatturato realizzato da Blufferries nel 2013 è stato superiore ai 18 milioni di euro⁵.

4. Meridiano è una società che presta il servizio di trasporto marittimo nello Stretto di Messina per mezzi gommati (automezzi commerciali e autovetture) e passeggeri, sulle rotte Reggio Calabria-Messina (Tremestieri) e Reggio Calabria-Messina (porto).

Il capitale sociale di Meridiano è così ripartito: il 10% è detenuto da Cesare Diano; il resto è posseduto da due società fiduciarie, Monte Paschi Fiduciaria (50%) e Aletti Fiduciaria (40%). *[Omissis]*⁶.

¹ *[Doc. 13.343 Bilancio consolidato C&T 2012.]*

² *[In base alle previsioni ex art. 2, comma 1, lett. E), D.M. 31 ottobre 2000, n. 138T (atto di concessione). Ex multis, doc. 10.233 Verbale di audizione RFI, all. 1]*

³ *[Doc. 13.343 Bilancio RFI 2012.]*

⁴ *[Doc. 12.254 Verbale audizione Blufferries.]*

⁵ *[Doc. 13.291 Bilancio Blufferries 2013.]*

⁶ *[Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni. [Omissis].]*

Il fatturato di Meridiano nel 2012 è stato di poco superiore ai 7 milioni di euro⁷.

5. Terminal TT è la società consortile, costituita il 20 ottobre 2005, che gestisce in concessione l'omonimo terminal, costruito nel 2006 e dedicato al traffico pesante di mezzi commerciali nello Stretto di Messina⁸.

Soci di TT sono C&T, Blufferries e Meridiano, ciascuno rispettivamente con una quota di capitale sociale pari al 33,3%.

6. Metromare è il consorzio che si è aggiudicato la procedura ristretta per l'affidamento del servizio di trasporto marittimo passeggeri con mezzi veloci nello Stretto di Messina, bandita dal Ministero dei Trasporti nel febbraio 2008. Il servizio Metromare ha preso avvio il 28 giugno 2010, su due tratte: Messina (porto) - Villa San Giovanni (con corse di venti minuti) e Messina (porto)- Reggio Calabria (con corse di trenta minuti).

Il capitale sociale di Metromare è detenuto per il 40% da Blufferries. L'altro socio del consorzio, con una partecipazione del 60%, è Ustica Lines S.p.A. Metromare ha cessato la propria attività il 28 giugno 2013.

7. Ustica è una società che presta servizio di collegamento marittimo con mezzi navali veloci tra la Sicilia e le isole minori (Egadi, Eolie e Pelagie); fino al giugno 2013 Ustica ha operato nello Stretto di Messina attraverso il Consorzio Metromare; attualmente opera solo sulla tratta Reggio Calabria-Messina⁹.

II. LE ATTIVITÀ ISTRUTTORIE SVOLTE

8. In data 2 luglio 2013 sono state effettuate verifiche ispettive presso le sedi delle società C&T, RFI, Blufferries, Meridiano, Ustica, Terminal TT, Metromare. Nel corso del procedimento sono state richieste informazioni alle società C&T, RFI, Meridiano, Blufferries, nonché all'Autorità portuale di Messina (di seguito anche AP Messina), alla Capitaneria di Porto di Messina, all'Autorità portuale di Gioia Tauro, alla Prefettura di Messina. Inoltre, sono stati sentiti in audizione: C&T, RFI, Meridiano, Blufferries, Metromare, Autorità portuale di Messina, Comune di Messina, FAI Sicilia-Federazione Autotrasportatori Italiani Sicilia, AIAS-Associazione Imprese Autotrasportatori Siciliani¹⁰. Le parti hanno ripetutamente esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento, a decorrere dal 29 agosto 2013.

9. A seguito di apposita istanza di partecipazione formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 217/1998, e dell'accoglimento della stessa da parte dell'Autorità, sono divenuti parte del procedimento il Movimento Consumatori, il Comune di Messina, l'Autorità portuale di Messina.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 Premessa

10. L'istruttoria è stata avviata per verificare l'esistenza di un'intesa unica e complessa tra gli operatori attivi nel mercato del trasporto marittimo nello Stretto di Messina (merci, autovetture e passeggeri), volta alla concertazione sui prezzi e alla ripartizione del mercato e tale da sterilizzare l'ingresso dei nuovi entranti, anche alla luce dei significativi aumenti di prezzo registrati nel trasporto merci, autovetture e passeggeri¹¹.

11. Nel § 3.2 che segue si descrive brevemente il sistema portuale a servizio dello Stretto di Messina e viene illustrata l'attività degli operatori presenti sul mercato; il § 3.3 richiama le principali risultanze istruttorie con riguardo all'ipotesi di concertazione sui prezzi; il successivo § 4.4 si sofferma sulla prospettata ripartizione del mercato; in particolare, poiché nel corso del procedimento è emerso il ruolo decisivo del porto di Tremestieri nel trasporto merci (il più importante in termini di ricavi) sono stati svolti approfondimenti per verificare l'esistenza di eventuali strategie concertate poste in essere dai vettori, anche attraverso l'impresa comune Terminal TT, che gestisce l'omonimo porto, volte a dirottare i mezzi pesanti da Tremestieri agli altri porti di Messina, da cui partono le rotte più brevi e dunque più convenienti, con l'intento di ripartire il mercato.

3.2 Il sistema portuale e gli operatori nello Stretto di Messina

12. A servizio dello Stretto di Messina vi sono 3 punti di imbarco a Messina e 2 sul versante calabro. A Messina si trovano la Rada San Francesco-Messina Nord (di seguito anche RSF), gestita da C&T¹², il Porto di Messina ed in

⁷ [Doc. 13.343 Bilancio Meridiano 2012.]

⁸ [Per traffico pesante si intendono i mezzi con massa a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate.]

⁹ [Ustica Lines offre anche collegamenti tra Trieste e la costa croata, attraverso Trieste Lines.]

¹⁰ [FAI è la principale associazione degli autotrasportatori in Italia con almeno 70 mila iscritti, in particolare grandi operatori; AIAS è un'associazione di autotrasportatori siciliani, che conta circa 2.500 iscritti, costituiti in buona parte da padroncini che trasportano generi alimentari e ortofruttili destinati in prevalenza alla GDO.]

¹¹ [Sull'andamento dei prezzi cfr. ex multis doc. 12.262 Verbale audizione FAI-Sicilia; doc. 12.279 Tariffe dai siti internet delle società;

doc. 1.22 all. 9 Risposta di C&T a richiesta di informazioni; doc. 1.33 Segnalazione utente; doc. 1.34 Segnalazione utente.]

¹² [Al momento la società opera in virtù di una concessione triennale assegnata con gara da AP Messina, nell'ottobre 2013, per 5 approdi. Ex multis doc. 8.191 Verbale audizione AP Messina.]

particolare la Stazione Marittima, in concessione a RFI¹³, il Molo Rizzo e la Banchina Peloro siti nella zona commerciale¹⁴ ed infine il porto di Tremestieri-Messina Sud dedicato al traffico merci.

Sul versante calabro vi sono il porto di Reggio Calabria, al cui interno si trovano la Stazione Marittima, gestita in concessione da RFI e ora usata per i mezzi veloci e la banchina Margottini (Meridiano)¹⁵, nonché il porto di Villa S. Giovanni (VSG) che ospita 8 scivoli: 4 gestiti da C&T in regime di concessione¹⁶; 3 in concessione a RFI per le navi ferroviarie¹⁷; la c.d. "invasatura 0" dedicata al trasporto gommato¹⁸.

A detta delle istituzioni competenti (AP Messina, Capitaneria di Porto) non risultano barriere di carattere amministrativo per l'accesso agli spazi portuali, posto che viene privilegiato l'uso libero e, laddove le infrastrutture sono assentite in concessione, sono di norma previste clausole che consentono l'accesso a terzi¹⁹. Con riguardo al trasporto merci, per svolgere tale attività, data la regolazione vigente, è necessario poter accedere al porto di Tremestieri (v. *infra*)²⁰.

13. Le due rotte attive sullo Stretto, la rotta Messina-Villa S. Giovanni (ME-VSG) e quella Messina-Reggio Calabria (ME-RC) hanno lunghezza variabile a seconda del porto di partenza: per C&T e RFI/Blufferries le tratte più brevi sono quelle in partenza dai porti cittadini di Messina²¹, viceversa, per Meridiano è più breve la rotta che parte da Tremestieri²².

La tabella 1 sintetizza l'attuale situazione degli approdi e delle rotte nello Stretto²³.

Tabella 1: Approdi e rotte nello Stretto di Messina

Tipologia	Vettore	Rotta	Approdi
Pedoni	Blufferries	ME-VSG	M. Rizzo (ME), scivolo 1 (VSG)
	Ustica	ME-RC	B. Peloro (ME), B. Margottini (RC), parte Staz. RFI (RC)
Mezzi gommati	C&T	ME-VSG	RSF, VSG, Tremestieri
	RFI/BF	ME-VSG	Stazione Marittima (ME), VSG, Tremestieri
	Meridiano	ME-RC	B. Peloro (ME), B. Margottini (RC), Tremestieri

14. La quasi totalità dei ricavi del cabotaggio marittimo nello Stretto proviene dal trasporto di mezzi gommati, in particolare merci²⁴. C&T ha una quota di mercato particolarmente elevata nel trasporto autovetture (91,2%, a fronte del 6,7% e del 2,1% detenuti rispettivamente da Blufferries e Meridiano) e comunque importante nel trasporto merci

¹³ [La Stazione Marittima è nella disponibilità del gruppo FS sin dal 1896. Ex multis, doc. 1.49 all. 1 Verbale audizione AP Messina. Relazione del Presidente AP.]

¹⁴ [Gli altri approdi del porto di Messina sono utilizzati per il traffico crocieristico, le imbarcazioni da diporto, i collegamenti con le isole Eolie e i cantieri navali; le navi Cartour (C&T) che trasportano mezzi commerciali, dirette a Salerno, utilizzano il Molo Norimberga, posto leggermente più a Sud della Rada S. Francesco.]

¹⁵ [La Stazione Marittima è nella disponibilità di RFI dal 1942. Doc. 11.245 Risposta Capitaneria di Porto di Reggio Calabria a richiesta informazioni.]

¹⁶ [Tale area è nella disponibilità di C&T dal 1967. Ex multis, doc. 11.245 Risposta Capitaneria di Porto di Reggio Calabria a richiesta informazioni.]

¹⁷ [La vigente concessione scade il 30 giugno 2015.]

¹⁸ [L'invasatura "0" è stata lasciata in concessione a RFI fino al 2006; da allora lo scivolo è ad uso pubblico e viene comunque usato solo da RFI (dal 1° giugno 2012 da Blufferries) con istanze di accosto periodiche. Ex multis, doc. 11.245 Risposta Capitaneria di Porto di Reggio Calabria a richiesta informazioni.]

¹⁹ [Ex multis doc. 8.191 Verbale audizione AP Messina; doc. 11.245 Risposta Capitaneria di Porto di Reggio Calabria a richiesta informazioni.]

²⁰ [La concessione rilasciata nel 2010 prevedeva l'obbligo del concessionario di assicurare e garantire l'approdo ed i servizi "a più operatori/vettori marittimi". Doc. 11.250 verbale audizione C&T. Dagli accertamenti istruttori non risultano tentativi di accesso all'infrastruttura da parte di operatori terzi diversi dai soci del terminal TT, successivi all'avvio del porto. Ex multis, doc. 9.213 all. g) Risposta dell'AP Messina a richiesta informazioni.]

²¹ [Vale a dire la rotta RSF-VSG per C&T (3,7 miglia marine per 20 minuti di percorrenza) e la rotta Messina Porto-VSG per RFI/Blufferries (4,1 miglia per 30 minuti); più lunga la rotta VSG-Tremestieri coperta da C&T e Blufferries (8,1 miglia per 45 minuti).]

²² [La Tremestieri-Porto di Reggio Calabria, lunga 5,9 miglia per 40 minuti, mentre la rotta porto di Messina-porto di Reggio Calabria è lunga 6,5 miglia per 60 minuti di percorrenza. Informazioni fornite da AP Messina, Capitaneria di porto di Reggio Calabria, AP Gioia Tauro, vettori, autotrasportatori. Ex multis doc. 12.262 Verbale audizione FAI-Sicilia e doc. 12.275 Comunicazione FAI.]

²³ [Situazione rilevata alla fine del mese di settembre 2014. Poiché Blufferries è interamente controllata da RFI la tabella considera l'entità unica RFI/Blufferries. Metromare utilizzava gli approdi usati ora da Blufferries e Ustica.]

²⁴ [Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti. Doc. 8.147 all. 1 Risposta richiesta informazioni Blufferries, doc. 8.148 all. 1 Risposta richiesta informazioni RFI, doc. 8.149 allegato Risposta richiesta informazioni Meridiano, doc. 8.150 "Tabelle" Risposta richiesta informazioni C&T.]

(63,5% contro il 23% di Blufferries e il 13,4% di Meridiano) e passeggeri (61,7% a fronte del 35,6% di Blufferries e del 2,6% di Meridiano)²⁵.

3.3 Le tariffe

15. Dagli accertamenti istruttori non sono emersi contatti e/o scambi di informazioni tra le parti in ordine alle politiche tariffarie, con la sola eccezione di quanto previsto nell'accordo di *interlining* per la gestione del *voucher* (v. *infra* § 19).

16. Con tali presupposti, le tariffe sono state esaminate tenendo conto della struttura oligopolistica del mercato, nonché della tipologia di servizio prestato e della relativa semplicità della struttura tariffaria (per i passeggeri, per le autovetture e in parte per le merci), fattori che rendono inevitabile un certo grado di trasparenza sulle condizioni di prezzo e sui quantitativi offerti e a determinate condizioni potrebbero favorire una certa correlazione nelle dinamiche tariffarie dei vettori come esito spontaneo del mercato²⁶.

17. Per quanto riguarda in generale il trasporto gommatto, da documenti interni a RFI/Blufferries emergono evidenze del fatto che, in alcune occasioni, RFI/Blufferries (che dal gommatto deriva la quasi totalità dei propri ricavi) ha fissato i prezzi in modo da mantenere un livello dei prezzi inferiore rispetto a quelli praticati da C&T²⁷.

In generale, per le merci ciascun operatore differenzia le tariffe almeno in base alla lunghezza del veicolo, alla durata del biglietto e alla tipologia di merce trasportata (con prezzi più alti per le merci pericolose); C&T nel 2009 ha introdotto anche una differenziazione per fasce orarie²⁸. Ogni vettore adotta politiche promozionali, quali sconti quantità trimestrali (di importo variabile, anche a seconda del momento in cui si applica lo sconto, all'inizio o alla fine del trimestre), servizi di fatturazione agevolata, dilazioni di pagamento²⁹. Per il trasporto autovetture i prezzi sono differenziati a seconda del tipo di viaggio (solo andata o A/R) e della durata del biglietto³⁰. I prezzi di C&T risultano lievemente inferiori di quelli di Blufferries (dati di prezzo rilevati ad aprile 2014)³¹.

18. In relazione al trasporto pedoni con mezzi veloci, nel giugno 2010, al momento dell'avvio del Metromare, C&T ha aumentato le proprie tariffe sulla rotta ME-VSG allineandole a quelle di Metromare. C&T ha giustificato la sua iniziativa precisando che il *core business* della società è rappresentato dalle merci e che la presenza di un numero troppo elevato di pedoni sulle proprie navi riduce lo spazio a disposizione per i veicoli gommati oltre ad esporre la società al rischio di sanzioni amministrative da parte dell'Autorità marittima (quando il numero di passeggeri imbarcato è superiore a quello autorizzato)³². A giugno 2013 è cessata l'operatività del Consorzio Metromare, per una serie di ragioni così sintetizzate dalla società: *"a una situazione di perdita in conto economico verificatasi già nel primo anno di attività a causa delle basse tariffe, si è aggiunta una modifica della regolamentazione fiscale riguardante il noleggio delle navi utilizzate dal consorzio: all'inizio del 2012, infatti, la normativa ha introdotto il pagamento dell'IVA sul noleggio delle navi utilizzate"*³³. Lo stesso servizio, ma con un numero di corse inferiore, è attualmente prestato da Blufferries sulla rotta Messina-VSG e da Ustica sulla Messina-Reggio Calabria, in regime di proroga.

3.4 Il trasporto merci

19. Con riferimento all'ipotesi di ripartizione del mercato, nel corso del procedimento sono stati svolti accertamenti per verificare se gli operatori attivi nel trasporto merci, anche mediante l'impresa comune Terminal TT, abbiano agito di concerto al fine di ridurre l'uso del porto di Tremestieri a beneficio degli altri due porti cittadini, la Rada S. Francesco utilizzata da C&T e il porto di Messina usato da RFI/Blufferries, ripartendo così il mercato.

L'istruttoria ha messo in evidenza, infatti, da un lato il progressivo sottoutilizzo del porto di Tremestieri, a vantaggio dei due altri porti cittadini, dall'altro la maggiore convenienza dei due armatori storici nell'usare tali porti, poiché da

²⁵ [Fonte: elaborazioni su dati forniti da AP Messina. Doc. 9.213 all. b) Risposta richiesta informazioni AP Messina. La società Ustica ha operato nel trasporto di mezzi veloci, su entrambe le rotte, solo fino a giugno 2013 (con il Consorzio Metromare); da quella data Ustica opera solo sulla rotta ME-RC. [Omissis].]

²⁶ [C'è trasparenza essenzialmente per il trasporto passeggeri e autovetture, dove di regola sono assenti sconti quantità e analoghe politiche promozionali.]

²⁷ [Doc. 4.70 all. 1 e-mail interna su ipotesi aumento tariffe, del 24 marzo 2012; doc. 4.70 all. 3 e-mail interna su tariffe pullman relativa ad un prospettato aumento tariffario introdotto da RFI/Blufferries per i pullman nel maggio 2013.]

²⁸ [Con riguardo alla tipologia di biglietto e di mezzo più rappresentative, vale a dire il biglietto A/R a 30 giorni, per mezzi gommati di lunghezza media di 15 o 16 metri lineari, i prezzi (2014) praticati da C&T variano tra i 248 euro per la fascia oraria compresa tra le 10 e le 14 e i 263 euro per la fascia oraria 18-24; Blufferries pratica un prezzo pari a 238 euro, mentre per Meridiano il prezzo è di 214 euro. Ex multis doc. 12.279 Tariffe dai siti internet delle società alla data del 10 aprile 2014.]

²⁹ [Doc. 8.147 Risposta di Blufferries a richiesta informazioni; doc. 8.156 Risposta di Meridiano a richiesta informazioni; doc. 8.157 Risposta di C&T a richiesta informazioni.]

³⁰ [Biglietti di sola andata, di A/R in giornata, entro 3 giorni, a 60 giorni (Blufferries), a 90 giorni (C&T).]

³¹ [La sola andata costa per C&T 37 euro, contro i 40 euro di Blufferries; l'A/R in giornata costa rispettivamente 37 e 41 euro; l'A/R entro 3 giorni costa 42 e 46 euro. Solo per il rientro dopo i 60 giorni i prezzi di C&T sono di poco più elevati di quelli di Blufferries (75 contro 73 euro). Meridiano pubblica una tariffa autovetture di 15 euro, sola andata, ma trasporta un numero irrisorio di autovetture. Ex multis doc. 12.279 Tariffe dai siti internet delle società alla data del 10 aprile 2014.]

³² [Doc. 1.22 Risposta di C&T a richiesta informazioni; doc. 1.47 Verbale audizione Ministero dei Trasporti-DGTM; doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]

³³ [Ex multis doc. 12.272 Verbale audizione Metromare.]

essi partono le rotte più brevi e meno costose, mentre il prezzo fissato da ogni armatore è unico a prescindere dalla rotta utilizzata.

I principali fatti emersi sono descritti di seguito.

In via preliminare occorre richiamare brevemente le origini del Terminal Tremestieri. Operativo da aprile 2006, il porto nasce in seguito ad interventi straordinari di protezione civile - intrapresi a partire da un DPCM del 2001 che ha dato poteri commissariali al Prefetto di Messina, trasferiti nel 2006 al Comune di Messina - con l'intento di risolvere la seria situazione di emergenza ambientale gravante sulla città: da Messina passa infatti circa il 60% dei mezzi gommati diretti dalla Sicilia al Continente³⁴. Con la costruzione del nuovo porto si mirava a trasferire l'intero traffico di mezzi pesanti che attraversano lo Stretto nella nuova area a sud, fuori dall'abitato e direttamente collegata alla rete autostradale. Sin dall'avvio, l'approdo è stato gestito dall'omonima impresa comune, partecipata paritariamente dai tre soci C&T, RFI (a cui è subentrata Blufferries il 1° giugno 2012) e Meridiano³⁵.

Il 30 marzo 2006 i tre soci hanno definito i reciproci rapporti sottoscrivendo un accordo c.d. di *interlining* che avrebbe dovuto avere natura temporanea "sino al completamento dei lavori di ampliamento dello scalo", i quali "permetteranno una gestione disgiunta da parte di ciascuna impresa. Inoltre, la realizzazione di nuovi punti di ormeggio [...] consentirà di aumentare il numero di accosti e quindi il numero di corse realizzabili"³⁶. A detta dei soci, data la scarsità di spazi disponibili la gestione congiunta del Terminal avrebbe consentito di massimizzare l'efficienza gestionale, permettendo in particolare di gestire le operazioni di imbarco a Tremestieri in modo centralizzato e in sequenza, così da imbarcare i mezzi commerciali sulla prima nave disponibile per la partenza³⁷.

20. Sin dal 2006 il Comune di Messina si è adoperato per rendere effettivo il trasferimento del trasporto merci nel nuovo terminal, adottando una serie di provvedimenti sulla viabilità urbana volti ad interdire il passaggio dei mezzi pesanti nel centro abitato, principalmente regolando l'accesso ai 5 svincoli autostradali utilizzabili per raggiungere gli approdi portuali³⁸ e ad alcune zone del centro più esposte al traffico dei mezzi pesanti.

Da allora si sono susseguiti due regimi di regolamentazione all'accesso del "gommato pesante"³⁹.

Da aprile 2006 a fine ottobre 2013 si è avuto un regime caratterizzato dal principio generale di divieto di transito dei mezzi pesanti nel centro di Messina, a cui è stato però affiancato un sistema di deroghe applicabili nei casi in cui l'imbarco dei mezzi pesanti dal Terminal Tremestieri non fosse possibile o agevole⁴⁰. Per consentire l'accesso in deroga alle aree vietate i mezzi pesanti dovevano essere dotati di un contrassegno (c.d. pass) vistato dal "Dipartimento Mobilità Urbana" e consegnato agli autotrasportatori dall'impresa comune Terminal TT. Nel 2010 il Comune, per disincentivare ulteriormente il passaggio nel centro abitato, ha previsto ulteriori adempimenti a carico della società terminalista nella concessione delle deroghe e ha introdotto "Zone a traffico limitato" (ZTL) e un "ticket ecopass" a pagamento a carico degli autotrasportatori che attraversano le ZTL per recarsi agli imbarchi nei porti cittadini di Messina⁴¹.

A ottobre 2013 l'amministrazione comunale ha esteso i divieti di transito, prevedendo un divieto di transito per 24 ore in corrispondenza delle aree di imbarco site in prossimità dei porti cittadini (porto storico e Rada S. Francesco) e divieti

³⁴ [Ex multis doc. 12.280 Risposta della Prefettura di Messina a richiesta informazioni; doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]

³⁵ [Inizialmente (ottobre 2005) l'approdo era stato assegnato dalla Regione Sicilia ai tre armatori C&T, RFI, Meridiano, in regime di anticipata occupazione, ai sensi dell'art. 36 Reg. Cod. Nav.; nel 2010 l'AP Messina ha concluso una procedura di gara, affidando una concessione quadriennale all'impresa comune Terminal TT, fino a settembre 2014. Un nuovo bando di gara è stato pubblicato a giugno 2014.]

³⁶ [L'accordo è stato comunicato da C&T all'Autorità il 2 aprile 2007. Doc. 8.163 n. 28 Comunicazione di C&T.]

³⁷ [L'accordo, oltre ad occuparsi degli accosti, prevedeva l'adozione da parte di ciascun socio di politiche tariffarie volte ad incentivare l'acquisto di biglietti A/R nei terminal situati sul versante calabro, per consentire agli automezzi che si recano a Tremestieri di arrivare già muniti di biglietto, in modo da ridurre i tempi di attesa (la minoranza di clienti sprovvista di biglietto di A/R può comunque acquistare a Tremestieri un "voucher", che consente di imbarcarsi sulla prima nave in partenza e, giunti sulla costa calabra, di recarsi dal vettore che si preferisce per acquistare un biglietto A/R; l'importo già pagato per il "voucher" viene scalato sull'acquisto del biglietto A/R "in modo che l'autotrasportatore paghi complessivamente il prezzo di 3 corse con l'operatore che ha scelto" (ex multis doc. 11.250 Verbale audizione C&T); erano inoltre disciplinate le procedure da seguire qualora il terminal Tremestieri risultasse non operativo o solo parzialmente operativo, per questioni meteomarine o di forza maggiore, o in caso di eccesso di domanda nel terminal; in tal caso, era previsto che il terminalista dotasse gli automezzi di apposito pass di riconoscimento reinstradandoli in direzione degli altri accosti, per essere imbarcati dalla società che aveva emesso il biglietto presso il proprio scalo cittadino. Doc. 8.163 n. 28 all. 15 Comunicazione di C&T.]

³⁸ [Denominati, partendo dal più lontano a Tremestieri, "Bocchetta", "Centro", "Gazzi", "S. Filippo", "Tremestieri".]

³⁹ [Ex multis doc. 11.244 Verbale audizione Comune di Messina, doc. 13.308 Informazioni del Comune di Messina, doc. 13.307 Verbale audizione Comune di Messina.]

⁴⁰ [Le prime due ordinanze, del 2006, davano libero accesso agli autotrasportatori solo dai 2 svincoli più lontani dai porti cittadini e più vicini al Terminal Tremestieri, consentendo di derogare ai predetti divieti in caso di: i) temporanea inagibilità (parziale o totale) di Tremestieri (previa apposita dichiarazione della Capitaneria di Porto); ii) problemi connessi alla viabilità autostradale (segnalati dalla Polizia Stradale); iii) prolungato stazionamento (tra 60 e 90 minuti) dei mezzi pesanti a Tremestieri. Più in dettaglio, l'Ordinanza sindacale n. 132 del 23 marzo 2006 vietava l'accesso al centro abitato di Messina ai mezzi pesanti provenienti dall'autostrada attraverso gli svincoli "Bocchetta" e "Centro" e diretti agli approdi cittadini, Rada S. Francesco (dove opera C&T) e Molo Rizzo (dove operava RFI, ora Blufferries); era interdetto l'accesso anche dallo svincolo "Gazzi" in alcune fasce orarie della mattina (7-9 e 12-14).]

⁴¹ [Ordinanza sindacale n. 279 del 29 dicembre 2010; Ordinanza n. 19 del 5 marzo 2010 del Commissario delegato e successivi atti applicativi e modificativi.]

di transito – solo per alcune fasce orarie – in alcune strade che dagli svincoli conducono ai porti⁴². Ciò nonostante, dati i problemi di operatività che affliggono il porto di Tremestieri (v. *infra*), l'Amministrazione ha dovuto mantenere un sistema di deroghe. Da novembre 2013 non sono più previsti i pass cartacei; in base al nuovo sistema "il terminalista, previa comunicazione scritta alla polizia municipale, quando i tempi di attesa a Tremestieri sono eccessivi [può] dichiarare uno stato di "deroga" ai divieti, a cui corrisponde un intervallo di tempo (ad es. 1 ora, o 2 ore) nel quale i mezzi pesanti possono transitare negli svincoli vietati senza incorrere in sanzioni. In altri termini, il terminalista autocertifica (informando la polizia municipale) una situazione di deroga su specifiche fasce orarie, non sui singoli mezzi"⁴³.

Gli armatori, l'AP Messina e gli autotrasportatori hanno sottolineato come i controlli spettanti alla Polizia municipale per garantire il rispetto della regolamentazione sui transiti siano particolarmente complessi ed onerosi⁴⁴.

21. In questo contesto, come emerso dall'istruttoria, nel porto poco dopo l'apertura sono sorti numerosi problemi operativi che hanno determinato il progressivo insabbiamento di uno dei due scivoli, il quale per molto tempo non è stato utilizzabile; per alcuni periodi il porto è stato chiuso interamente⁴⁵. L'inizio dei problemi è fatto risalire all'anno successivo all'avvio del porto (Comune di Messina)⁴⁶ o almeno al 2008 (C&T)⁴⁷.

I fenomeni periodici di insabbiamento hanno richiesto continui lavori di manutenzione dei fondali da parte di AP Messina, la quale si è dovuta attivare anche per ripristinare le strutture compromesse dal crollo del gennaio 2010. In questo contesto si è generato un contenzioso tra AP Messina e la società concessionaria Terminal TT: quest'ultima ha prima chiesto, senza ottenerla, la riduzione del canone concessorio⁴⁸ e poi l'accertamento dell'inadempimento colposo di AP Messina, nei cui confronti l'impresa terminalista lamenta principalmente la non tempestività degli interventi⁴⁹.

In questo stato di cose, il tasso di utilizzo del terminal Tremestieri si è progressivamente ridotto, a beneficio degli altri porti cittadini, utilizzati in misura crescente per imbarcare i mezzi pesanti: il numero di accosti è diminuito sensibilmente, passando dai 66 accosti al giorno circa effettuati in situazioni di normale operatività, con entrambi gli scivoli funzionanti, a circa 13-14 accosti; solo nel settembre 2013, dopo l'insediamento della nuova amministrazione comunale, che ha promosso un tavolo tecnico tra i soggetti interessati, i vettori si sono impegnati a garantire almeno 32 accosti complessivi al giorno, anche a fronte dell'impegno del Comune a rafforzare i controlli in prossimità degli svincoli⁵⁰.

Nel primo anno di attività del terminal TT almeno l'80% dei mezzi gommati pesanti si è imbarcato dal Terminal Tremestieri, il resto era imbarcato dai porti cittadini⁵¹. A partire dal 2008, le percentuali si sono capovolte sia per C&T che per RFI⁵²; Meridiano non ha approdi cittadini e dispone di una sola nave, per cui deve in ogni caso utilizzare il porto di Tremestieri.

⁴² [Viale Boccetta, Viale Europa e Viale Gazzi. Ordinanza n. 488 del 21 ottobre 2013 e Ordinanza n. 199 del 21 ottobre 2013.]

⁴³ [Doc. 13.307 Verbale audizione Comune di Messina.]

⁴⁴ [Doc. 13.300 Verbale audizione AP Messina; doc. 13.296 Verbale audizione AIAS; doc. 13.292 Verbale audizione C&T.]

⁴⁵ [Doc. 9.213 all. f) Documentazione AP Messina su istanza di riduzione del canone demaniale; doc. 13.312 Risposta di C&T a richiesta informazioni. Ricorso al TAR Catania.]

⁴⁶ [Nelle parole del Comune di Messina "il Terminal Tremestieri, nato a salvaguardia di un interesse collettivo importante (tutela della salute e della vivibilità), su cui sono state impegnate significative risorse pubbliche [...], non ha consentito di realizzare l'obiettivo essenziale per cui è stato costituito (dislocazione di tutto il traffico pesante a Tremestieri). La piena operatività del Terminal Tremestieri, con due scivoli funzionanti, è durata circa un anno. In quell'anno circa l'80% dei mezzi pesanti transitati nello Stretto si sono imbarcati dal Terminal Tremestieri. E' iniziata poi una fase di difficoltà operative (da un lato, i frequenti insabbiamenti, dall'altro, il cedimento strutturale di parte della diga, circostanza quest'ultima che ha aumentato ancora di più la penetrabilità della sabbia), dovute presumibilmente più a errori di costruzione che non di progettazione dell'infrastruttura, che hanno ridotto la funzionalità del terminal, in quanto uno dei due scivoli si è insabbiato e ne è rimasto solo uno disponibile". Doc. 11.244 Verbale audizione Comune di Messina.]

⁴⁷ [Analoga è la ricostruzione degli eventi fornita dai soci di Tremestieri; solo ad esempio, per C&T: "nel novembre 2008, ed in maniera ancora più grave, nel gennaio 2010, si sono verificati degli interventi meteorologici che hanno causato una riduzione dell'operatività dell'approdo di Tremestieri. In particolare, in data 28 novembre 2008, vi è stato un primo danneggiamento della diga foranea con la conseguente chiusura temporanea dell'approdo. In data 27 gennaio 2010, una mareggiata ha interessato nuovamente la diga foranea e la Capitaneria di Porto ha vietato l'utilizzo di una delle due banchine di Tremestieri. I lavori di ripristino della piena funzionalità dell'approdo non sono attualmente terminati. Sin dal 2009 e certamente dal 2010 ad oggi, pertanto, la funzionalità di Tremestieri risulta ridotta del 50% potendosi utilizzare solo una delle due banchine dell'approdo". Doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]

⁴⁸ [Doc. 9.213 Risposta di AP Messina a richiesta informazioni, all. f) Documentazione inerente l'istanza di riduzione del canone concessorio Decreto Presidenziale AP Messina n. 133 del 30 ottobre 2013; doc. 13.300 Verbale audizione AP Messina.]

⁴⁹ [Come ad esempio nel caso dei lavori di ripristino delle strutture crollate nel gennaio 2010, assegnati da AP Messina solo a luglio 2011 e non ancora completati alla data del ricorso. Ricorso al TAR Catania. Doc. 13.312 Risposta di C&T a richiesta informazioni.]

⁵⁰ [Il Comune di Messina ha evidenziato che al momento dell'insediamento "la nuova amministrazione ha avuto da subito la percezione di una cattiva gestione degli approdi". Doc. 11.244 Verbale audizione Comune di Messina. Doc. 13.307 all. 1 Verbale audizione Comune di Messina, Resoconto del tavolo tecnico dell'11/09/2013.]

⁵¹ [Doc. 11.244 Verbale audizione Comune di Messina. Secondo C&T si sarebbe trattato addirittura del 95% del traffico commerciale pesante. Doc. 8.163 n. 28 Comunicazione di C&T.]

⁵² [Nel caso di C&T, nel 2007 la percentuale di mezzi pesanti che andava a Tremestieri era del 72,1%, mentre quella che utilizzava la Rada S. Francesco era del 27,9%; nel 2012 viceversa i TIR diretti a S. Francesco sono stati il 76,6%, mentre sono partiti da Tremestieri il 23,4% dei mezzi. Doc. 9.213, all. c) Risposta richiesta informazioni AP Messina. Anche per RFI/Blufferies, nei casi di "malfunzionamento o di chiusura completa dal terminal" si è determinato "uno spostamento delle partenze verso il porto storico di

22. In tale scenario si è reso opportuno verificare quanti, tra i mezzi pesanti che nel tempo si sono imbarcati nei porti cittadini - dunque in deroga alle normative comunali che impongono l'uso di Tremestieri - erano in possesso di pass rilasciato dalla società terminalista e dunque si trovavano in città perché dirottati dal porto di Tremestieri, e quanti si sono invece recati direttamente nei porti cittadini.

Ciò in quanto i soci di Terminal TT, e in particolare C&T e RFI/Blufferries, potrebbero avere avuto un interesse a coordinarsi per imbarcare più mezzi del dovuto dai porti cittadini, utilizzando a tal fine l'impresa comune Terminal TT a cui spetta il rilascio dei pass. Infatti, come riconosciuto dagli stessi armatori, per C&T e RFI (ora Blufferries) è più conveniente utilizzare da Messina i propri porti cittadini, invece del Terminal TT, poiché essi sono più vicini al porto di Villa S. Giovanni; a tale minore distanza corrispondono costi di esercizio quasi dimezzati, secondo le stime dei vettori, soprattutto in ragione del minore costo del carburante e del personale⁵³, a parità di prezzo⁵⁴.

23. E' stato quindi posto a confronto il numero totale di mezzi imbarcati da C&T e RFI/Blufferries nei rispettivi porti cittadini con il numero di mezzi in possesso di pass imbarcati in ciascuno dei porti suddetti. A tal fine sono stati utilizzati dati annuali e mensili forniti dalle parti che "trovano riscontro nel giornale nautico di cui all'articolo 103 cod. nav. che il comandante della nave ha l'obbligo di tenere e conservare e che assume efficacia probatoria ai sensi e per gli effetti dell'articolo 178 cod. nav"⁵⁵.

Dai dati annuali, riportati nella tabella 2, si evince che mentre è aumentata progressivamente la quota di mezzi pesanti imbarcati dai porti storici, a scapito di Tremestieri, la percentuale di mezzi pesanti imbarcati dai porti storici, in possesso di pass rilasciato dalla società di gestione Terminal TT (in deroga ai divieti di transito), non ha mai superato il 20% per entrambi i vettori⁵⁶. Solo nel 2010, e solo per C&T, la quota di mezzi in possesso di pass è stata superiore al 20%; ci si riferisce tuttavia ad un anno gravato da particolari criticità operative, a seguito della rottura, nel gennaio 2010, di parti importanti dell'infrastruttura.

In sostanza, mediamente una quota molto elevata di mezzi pesanti (circa l'80%) è transitata e si è imbarcata direttamente nei due porti cittadini, senza passare per Tremestieri.

Tabella 2: Imbarchi dai porti storici. Mezzi e pass (%)

	mezzi da porto storico/totale imbarcati	C&T		RFI-Blufferries	
		pass/mezzi da porto storico	mezzi da porto storico/totale imbarcati	pass/mezzi da porto storico	mezzi da porto storico/totale imbarcati
2006	19,6	16,6			
2007	16,8	12,0			
2008	17,7	11,7			
2009	22,1	12,6	56,5		1,6
2010	40,2	39,1	64,0		18,1
2011	48,9	19,7	72,5		7,3
2012	69,3	15,4	83,6		15,1
2013	73,1	19,4	84,5		0,2

L'esame dei dati su base mensile, sintetizzati nei grafici che seguono, mette ancor più in evidenza una certa correlazione tra i picchi nel rilascio dei pass e le fasi di maggiore criticità operativa a Tremestieri, come emerge ad esempio guardando i dati relativi al mese di gennaio 2010 e ai mesi successivi⁵⁷.

Messina". Doc. 12.254 Verbale audizione Blufferries. Queste le percentuali di mezzi pesanti imbarcati dal porto storico per RFI/Blufferries: 64% nel 2009; 79,5% nel 2012. Fonte: elaborazione su dati forniti dalle parti: doc. 13.314 Risposta di Blufferries a richiesta di informazioni; doc. 13.324 Risposta di RFI a richiesta di informazioni.]

⁵³ [Doc. 11.250 Verbale audizione C&T; doc. 10.233 Verbale audizione RFI; doc. 12.254 Verbale audizione Blufferries.]

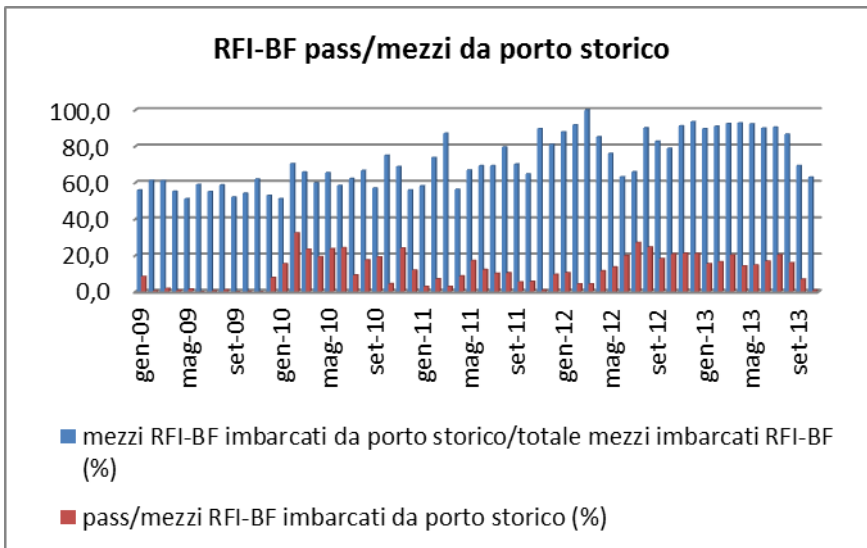
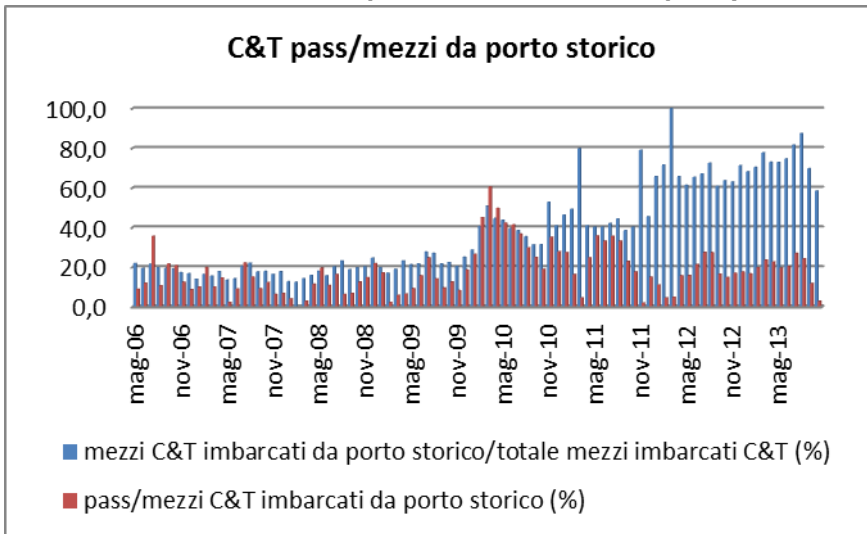
⁵⁴ [Ogni armatore pratica un unico prezzo per il trasporto merci, a prescindere dal porto di imbarco (Tremestieri o RSF per C&T, Tremestieri o porto storico per RFI/Blufferries).]

⁵⁵ [Doc. 13.292 all. 2 Dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante di C&T. Nel caso di C&T è stato esaminato il periodo compreso tra aprile 2006 e ottobre 2013 (dopo quella data, si ricorda, sono stati eliminati i pass cartacei); per RFI/Blufferries sono stati elaborati i dati tra gennaio 2009 e ottobre 2013 (considerando, da giugno 2012, i dati forniti da Blufferries); RFI non ha fornito i dati, precedenti al 2009, relativi al numero di mezzi imbarcati distinti per porto. In ogni caso, il periodo esaminato è adeguato allo scopo, in quanto relativo ad un orizzonte temporale di 5 anni, peraltro successivo al manifestarsi dei problemi di funzionamento a Tremestieri.]

⁵⁶ [Fonte della tabella: elaborazioni su dati forniti dalle parti: doc. 13.314 Risposta di Blufferries a richiesta di informazioni; doc. 13.324 Risposta di RFI a richiesta di informazioni; 13.329 all. 1 Risposta di C&T a richiesta di informazioni.]

⁵⁷ [Fonte dei grafici: elaborazioni su dati forniti dalle parti doc. 13.314 Risposta di Blufferries a richiesta di informazioni; doc. 13.324 Risposta di RFI a richiesta di informazioni; 13.329 all. 1 Risposta di C&T a richiesta di informazioni.]

Grafico 1: Mezzi imbarcati dai porti storici e numero di pass (dati mensili)



24. Non trova dunque conferma, in base a tali dati, l'ipotesi sottoposta a verifica che la società Terminal TT, a cui spettava il rilascio dei pass, abbia avuto un ruolo decisivo nel determinare il progressivo sottoutilizzo di Tremestieri, rilasciando un numero di pass superiore a quello previsto dalla puntuale applicazione della normativa comunale sui divieti di transito.

Alla luce degli accertamenti condotti, il ricorso crescente e massiccio ai due porti cittadini appare invece maggiormente legato all'operato degli autotrasportatori, condizionati dalle criticità operative del nuovo porto. Nel corso del procedimento i rappresentanti degli autotrasportatori hanno infatti evidenziato come nel contesto attuale, dati i gravi problemi di funzionamento di Tremestieri, i porti cittadini sono spesso l'unica opzione praticabile, a prescindere dal prezzo, soprattutto in considerazione del ruolo decisivo svolto dal fattore "tempo" nell'attività di autotrasporto. Infatti il "tempo massimo di impiego di lavoro consecutivo" (13 ore) previsto dalla normativa sull'autotrasporto include anche i tempi di attesa nei porti; tempi lunghi di attesa si cumulano con quello di guida e possono, ad esempio, obbligare l'autotrasportatore ad una notte di riposo, con notevole aggravio di costi del personale; inoltre gli autotrasportatori devono rispettare i tempi di consegna contrattualmente previsti, rischiando altrimenti pesanti sanzioni o addirittura che il carico non venga ritirato⁵⁸. Secondo AIAS, pur di consegnare la merce in tempo, gli autotrasportatori, invece di sottoporsi alle lunghe file a Tremestieri, preferiscono recarsi direttamente nei porti cittadini, rischiando la contestazione di un'infrazione da parte della polizia municipale⁵⁹.

⁵⁸ [Doc. 12.262 Verbale audizione FAI Sicilia e doc. 13.296 Verbale audizione AIAS.]

⁵⁹ [Più in dettaglio, per AIAS, data la necessità di rispettare i tempi di consegna "gli autotrasportatori preferiscono rischiare un verbale di infrazione dai vigili per mancato rispetto dei divieti di transito [...] e imbarcarsi nei porti cittadini piuttosto che sottoporsi alle lunghe file a Tremestieri; anche se i porti cittadini sono più lontani dall'autostrada di quanto non sia Tremestieri, il tempo per raggiungerli dall'autostrada (circa 15-20 minuti in media) è comunque minore ai tempi di attesa medi a Tremestieri; [...] in ogni caso il costo della

A detta dei rappresentanti degli autotrasportatori, con l'introduzione, da novembre 2013, del nuovo regime di transito che ha eliminato i pass cartacei, il numero di mezzi pesanti che rinunciano autonomamente ad imbarcarsi da Tremestieri potrebbe essere ulteriormente aumentato⁶⁰.

25. La situazione a Tremestieri è ancora problematica. Nei primi 6 mesi del 2014 sono state effettuate con una certa regolarità circa 30-35 corse al giorno; in circa il 20% delle giornate esaminate il numero delle partenze è stato inferiore, arrivando anche a dimezzarsi; per circa un mese, da metà gennaio 2014, l'intero porto è stato inagibile. Di norma, si è operato giornalmente in regime di deroga per circa il 20-30% del tempo di attività⁶¹. Ancora a metà 2014, funzionava un solo scivolo. Nelle previsioni di AP Messina i lavori per il ripristino di entrambi gli scivoli si dovrebbero concludere prima dell'aggiudicazione della nuova concessione.

A fine settembre 2014 è scaduta la concessione rilasciata nel 2010; a luglio 2014 AP Messina ha pubblicato il bando di gara per la nuova concessione, in relazione al quale l'Autorità, in data 11 luglio 2014, ha inviato una segnalazione ad AP Messina. Nella segnalazione l'Autorità ha evidenziato che le rilevanti problematiche strutturali che gravano sugli approdi del trasporto merci avrebbero potuto pregiudicare le possibilità di esito positivo di una gara e in genere sono suscettibili di condizionare seriamente gli assetti concorrenziali del mercato in questione⁶². La gara è andata deserta.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

26. Le parti interessate, segnatamente C&T, RFI, Blufferries e Meridiano hanno espresso le proprie posizioni nei termini che seguono.

27. In primo luogo, le parti si sono ampiamente soffermate sulla questione degli approdi, sottolineando che *"il mercato del trasporto marittimo nello Stretto di Messina si configura [...] come un mercato non saturo, aperto all'ingresso di ogni vettore"*⁶³ e hanno ribadito che *"l'impresa comune Terminal Tremestieri S.r.l. e l'accordo di interlining[...] sono iniziative assunte per rispondere alle sollecitazioni delle amministrazioni centrali e locali"* e *"sono servite e servono tutt'ora a garantire la migliore possibile operatività del trasporto marittimo da Tremestieri"*⁶⁴. Le parti hanno inoltre sottolineato i gravi problemi di malfunzionamento del terminal che ne hanno provocato la chiusura, parziale e talvolta totale, per lunghi periodi e hanno *"determinato un incremento dell'utilizzazione degli approdi cittadini da parte dei mezzi pesanti"*⁶⁵.

C&T ha sottolineato come *"la volontà delle amministrazioni centrali e locali di dirottare tutto il traffico presso l'approdo di Tremestieri"* abbia nuociuto alle attività imprenditoriali degli armatori.

A detta di C&T, la società ha utilizzato correttamente il porto di Tremestieri; se in alcuni periodi vi è stata una non piena saturazione dell'approdo *"ciò è dipeso unicamente da due ragioni, alle quali Terminal Tremestieri e C&T sono del tutto estranee: a) la prima ragione è che vi è stata una mancata effettuazione dei controlli da parte del Comando della Polizia Municipale di Messina circa il rispetto da parte degli autotrasportatori dei divieti di transito; b) la seconda ragione è che, mancando i controlli, sono stati gli autotrasportatori che hanno sempre preferito viaggiare utilizzando gli approdi cittadini [...] utilizzati per decenni e che garantiscono un tragitto più breve. "Gli autotrasportatori neppure si recavano a Tremestieri, per ricevere eventualmente il c.d. pass [...] ma prolungavano il percorso autostradale senza uscire allo svincolo "Messina Tremestieri" per uscire direttamente ad uno degli svincoli centrali: Messina Bocchetta o Messina Centro. Quindi si presentavano direttamente agli approdi di Rada S. Francesco o Molo Rizzo"*⁶⁶.

28. In secondo luogo, le parti hanno elencato le ragioni responsabili, a loro avviso, dei significativi aumenti dei prezzi registrati nel settore.

Secondo C&T, tali aumenti, per il trasporto gommato (autovetture e merci) sarebbero *"del tutto fisiologici e sostanzialmente determinati da una serie di fattori"* che avrebbero comportato un aumento dei costi, oltre che dalla diminuzione dei traffici commerciali imputabile alla crisi economica⁶⁷.

contravvenzione (circa 30-45 euro) è di gran lunga inferiore al danno che avrebbe l'autotrasportatore se non riuscisse a consegnare la merce in tempo". Doc. 13.296 Verbale audizione AIAS.]

⁶⁰ *[Attualmente dunque non c'è più rilascio dei pass all'ingresso della chiocciola e l'autotrasportatore che entra nella chiocciola è poi costretto a fare tutta la fila per potersi imbarcare, senza poter tornare indietro se i tempi di attesa sono eccessivi. Per questo gli autotrasportatori preferiscono avvisarsi a vicenda (via telefono o con applicazioni telematiche) dell'esistenza di fasi di congestione nella chiocciola, per evitare che arrivino altri trasportatori ad intasare ulteriormente la fila. Con l'introduzione di tale nuovo sistema, è possibile che sia aumentato significativamente il numero di autotrasportatori che vanno direttamente nei porti cittadini ad imbarcarsi, nonostante i divieti". Doc. 13.296 Verbale audizione AIAS.]*

⁶¹ *[Informazioni di sintesi estratte dai dati forniti dal Comune di Messina. Doc. 13.307 all. 1 Verbale audizione Comune di Messina.]*

⁶² *[Segnalazione S2019 Bando di gara concessione Tremestieri del 2 luglio 2014. Sul punto si vedano anche le posizioni espresse dal Comune di Messina e da AP Messina. Doc. 13.307 all. 1 Lettera dal sindaco di Messina al presidente di AP Messina, allegato al Verbale di audizione del Comune di Messina e doc. 13.300 Verbale audizione AP Messina.]*

⁶³ *[Doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]*

⁶⁴ *[C&T ha ricordato che tali vicende erano state illustrate all'Autorità già nell'aprile 2007. Doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]*

⁶⁵ *[Doc. 11.250 Verbale audizione C&T; doc. 12.254 Verbale audizione Blufferries.]*

⁶⁶ *[Doc. 13.292 Verbale di audizione C&T.]*

⁶⁷ *[Tra i fattori richiamati l'aumento costante del prezzo del bunker; la perdita degli sgravi contributivi alle imprese di cabotaggio, dal 2010; per le merci, la necessità di aprire il nuovo Terminal Tremestieri e di operare su due porti. Doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]*

Quanto ai pedoni, la decisione di aumentare e allineare i prezzi a quelli di Metromare nel giugno 2010 avrebbe costituito un'autonoma scelta imprenditoriale di C&T volta a "disincentivare l'eccessiva richiesta di trasporto dei pedoni", posto che il core business della società è rappresentato dal trasporto merci. Anche Metromare ha ribadito la propria estraneità all'intesa oggetto del procedimento, sottolineando in particolare che anche se il bando di gara definiva gli obblighi di servizio pubblico ma non il livello delle tariffe, esso richiedeva che le tariffe proposte dall'operatore aggiudicatario non potessero essere modificate in seguito. Peraltro "le tariffe di aggiudicazione furono riviste verso il basso, per esplicita volontà del Ministero dei Trasporti e su richiesta delle autorità locali (Comuni limitrofi)"⁶⁸.

Analoghe argomentazioni a giustificazione degli aumenti tariffari sono state proposte da RFI e da Meridiano. RFI ha ricondotto i propri aumenti anche alle perdite registrate; secondo RFI, fino all'avvio di Metromare i prezzi di RFI non consentivano la copertura dei costi, poiché erano stati previsti per "finalità sociali non coperte da un contratto di servizio" e per questo non erano più sostenibili dalla società⁶⁹. Meridiano ha anche sottolineato la sua natura di impresa low cost, specializzata nel trasporto merci e rivolta principalmente a una clientela di piccole-medie dimensioni⁷⁰.

29. Infine, a detta delle parti, non vi sarebbero evidenze sufficienti a conferma dell'ipotesi di sostanziale stabilità delle quote di mercato nel tempo⁷¹.

V. IL MERCATO RILEVANTE

30. Secondo quanto stabilito da giurisprudenza costante, l'individuazione del mercato rilevante dipende dal tipo di indagine in corso: con riferimento alle fattispecie di intesa orizzontale come quella ipotizzata nel provvedimento di avvio, l'individuazione del mercato è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale⁷².

In questo caso, infatti, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa stessa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato interessato dall'illecito⁷³.

31. Nel caso di specie, il mercato rilevante è quello del trasporto marittimo di linea di mezzi gommati, sia mezzi commerciali che autovetture, e di passeggeri (con o senza veicoli gommati al seguito) sulle rotte operate nello Stretto di Messina.

VI. VALUTAZIONI

32. L'istruttoria è stata avviata al fine di verificare la sussistenza di comportamenti restrittivi della concorrenza adottati dalle società C&T, RFI, Blufferries, Meridiano, Ustica, Terminal TT e Metromare, *sub specie* di intesa in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE volta alla concertazione sui prezzi e alla ripartizione del mercato e tale da sterilizzare l'ingresso dei nuovi entranti; con riferimento all'ipotesi di ripartizione del mercato gli accertamenti istruttori si sono soffermati in modo particolare sul ruolo dell'impresa comune Terminal TT nell'indurre il riscontro sottoutilizzo dell'omonimo porto, a beneficio degli altri porti cittadini da cui partono le rotte più brevi e dunque più convenienti per i vettori, a parità di prezzo. Tali approfondimenti sono risultati necessari poiché è emerso il ruolo cruciale del porto di Tremestieri per l'accesso al mercato del trasporto merci nello Stretto, il più importante in termini di ricavi. Allo stato, infatti, non sono disponibili approdi alternativi idonei a soddisfare le esigenze di tutela ambientale che il Comune di Messina persegue anche attraverso un articolato sistema di divieti di transito per i mezzi pesanti; l'uso dei porti cittadini è invece ancora consentito ai soli vettori esistenti, seppur in via "emergenziale", in mancanza di soluzioni soddisfacenti ai problemi di funzionamento del porto di Tremestieri

33. In merito agli accertamenti su una presunta concertazione tra le parti in materia tariffaria, dalla documentazione raccolta nel corso del procedimento, come descritta nella parte in fatto, non emergono elementi sufficienti a confermare l'esistenza dell'ipotesi di concertazione avanzata nel provvedimento di avvio.

Al di là dei contatti tra i vettori, riconducibili alla gestione congiunta del porto di Tremestieri, non sono emersi infatti elementi aggiuntivi sufficienti a comprovare l'esistenza di una concertazione anticompetitiva tra imprese concorrenti e, al contempo, le condotte poste in essere dalle Parti sono suscettibili di una spiegazione alternativa alla concertazione posto che, anche alla luce delle caratteristiche strutturali del mercato - come descritte nella parte in fatto - tali condotte possono essere interpretate anche come frutto di autonome scelte individuali.

⁶⁸ [Doc. 12.272 Verbale audizione Metromare.]

⁶⁹ [Doc. 10.233 Verbale audizione RFI.]

⁷⁰ [Doc. 11.249 Verbale audizione Meridiano.]

⁷¹ [Doc. 10.233 Verbale audizione RFI; doc. 11.250 Verbale audizione C&T.]

⁷² [Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 926/2004 del 5 marzo 2004, Gemeaz Cusin S.r.l. c. Autorità garante della concorrenza e del mercato.]

⁷³ [Cfr. Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2006 n. 1271 Telecom Italia.]

34. Quanto all'ipotesi di ripartizione del mercato, posta in essere attraverso un uso strategico del porto di Tremestieri da parte dell'omonima impresa comune, dagli accertamenti condotti è emerso che il contesto in cui hanno operato finora i vettori riflette la strutturale incapacità del nuovo porto di Tremestieri, nella sua attuale configurazione, ad accogliere l'intero traffico merci dello Stretto, come originariamente previsto al momento della sua apertura, nel 2006. Il porto è stato progettato con un'unica via di accesso, la c.d. "chiocciola", lunga 800 metri, che collega l'uscita autostradale con gli approdi veri e propri. In tale situazione, per una gestione efficiente del porto, anche disgiunta, si dovrebbe disporre di adeguati spazi a valle, in termini di aree di stoccaggio e/o di scivoli. In realtà, come rilevato dalla stessa AP Messina, i lavori di ampliamento inizialmente previsti per raddoppiare il numero di scivoli (da 2 a 4) non sono stati ancora eseguiti né si è proceduto a predisporre un'area di stoccaggio sufficientemente ampia da consentire un più efficiente utilizzo, anche disgiunto, dell'infrastruttura da parte degli operatori. Laddove tali opere fossero realizzate, l'imbarco in sequenza dei mezzi sulla prima nave disponibile, previsto dall'accordo di interlining, sarebbe superfluo.

Le anomalie strutturali che gravano su Tremestieri hanno alterato in modo decisivo le condizioni del mercato del trasporto merci nello Stretto di Messina, ostacolando il pieno confronto concorrenziale tra i vettori (in presenza dell'accordo di *interlining*) e compromettendo le possibilità di un equo accesso al mercato da parte della concorrenza potenziale. Già nel luglio 2014, constatata l'urgenza di intervenire per rimuovere le problematiche emerse, l'Autorità ha inviato una segnalazione ad AP Messina in occasione della pubblicazione del bando di gara per la nuova concessione di Tremestieri (scaduta a settembre 2014), invitando AP Messina ad assumere tempestivamente le misure strutturali necessarie a far sì che la gara si svolgesse in un contesto di effettiva apertura concorrenziale⁷⁴. La gara è andata deserta; permane dunque l'esigenza di affrontare le gravi distorsioni strutturali che hanno alterato negli anni scorsi il normale funzionamento del mercato del trasporto marittimo merci nello Stretto di Messina, in modo da consentire un uso pro-concorrenziale dell'infrastruttura.

35. In tale contesto, dai dati acquisiti sui mezzi pesanti imbarcati dai porti storici, tra il 2006 ed il 2013, è emerso che in media meno del 20% di tali mezzi (una percentuale "fisiologica" ove si considerino i problemi operativi che da anni condizionano l'attività del nuovo porto) risultavano in possesso di *pass* rilasciato dalla società terminal TT e quindi erano stati dirottati dall'omonimo porto; gli altri mezzi pesanti si erano invece recati direttamente negli imbarchi storici, anche sfidando i divieti comunali. Alla luce di tali evidenze, si è escluso che l'impresa comune Terminal TT, d'intesa con le sue imprese azioniste, abbia avuto un ruolo determinante nel produrre il crescente e duraturo sottoutilizzo del terminal Tremestieri, a beneficio dei porti cittadini. Infatti, considerata la cronica congestione del porto di Tremestieri (spesso utilizzabile solo in parte), molti autotrasportatori, che necessitano di minimizzare i tempi di trasporto complessivi, hanno ritenuto preferibile utilizzare i porti cittadini, a prescindere dai prezzi (e dal rischio di incorrere in sanzioni da parte della polizia municipale)⁷⁵.

In altri termini, pur in un contesto caratterizzato da significative criticità di natura infrastrutturale, non risultano elementi sufficienti a confermare l'ipotesi di un coordinamento strategico tra i vettori - anche mediante l'impresa comune Terminal TT - finalizzato al sottoutilizzo di Tremestieri.

36. In conclusione, le informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria non sono sufficienti a confermare l'ipotesi di violazione della normativa posta a tutela della concorrenza delineata nel provvedimento di avvio dell'istruttoria nel mercato del trasporto marittimo nello Stretto di Messina, e dunque per imputare condotte restrittive alle società Caronte & Tourist S.p.A. (C&T), Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), Blufferies S.r.l. (Blufferies), Meridiano Lines S.r.l. (Meridiano), Ustica Lines S.p.A. (Ustica), Terminal Tremestieri S.r.l. (Terminal TT) e Consorzio Metromare dello Stretto.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

che in base alle informazioni disponibili sono venuti meno i motivi di intervento nei confronti delle società Caronte & Tourist S.p.A. (C&T), Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), Blufferies S.r.l. (Blufferies), Meridiano Lines S.r.l. (Meridiano), Ustica Lines S.p.A. (Ustica), Terminal Tremestieri S.r.l. (Terminal TT) e Consorzio Metromare dello Stretto in relazione all'intesa contestata in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE.

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 il termine di 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.

⁷⁴ [Segnalazione S2019 Bando di gara concessione Tremestieri, del 2 luglio 2014.]

⁷⁵ [Peraltro, con l'introduzione, nell'ottobre 2013, del nuovo regime di divieti di transito e l'eliminazione del pass cartaceo, persistendo i problemi di operatività a Tremestieri, si può ritenere, sulla base delle evidenze disponibili, che la percentuale di mezzi che si recano direttamente negli imbarchi cittadini sia aumentata ulteriormente.]

Il presente provvedimento sarà notificato alle parti e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, considerato il numero elevato dei soggetti che hanno presentato denunce o istanze utili all'avvio dell'istruttoria I763, la notifica del provvedimento di chiusura del procedimento I763 assunto dall'Autorità nell'adunanza dell'11 dicembre 2014 è effettuata tramite pubblicazione del presente avviso sul Bollettino dell'Autorità, pubblicato sul sito istituzionale.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella