Pubblicato il 02/09/2025

N. 15947/2025 REG.PROV.COLL.
N. 06386/2022 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6386 del 2022, proposto da

Caronte & Tourist s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Siragusa, Fabio Cintioli, David Astorre e Riccardo Tremolada, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Fabio Cintioli in Roma, via Vittoria Colonna, 32;

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Unione Nazionale Consumatori- Comitato Regionale della Sicilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Intilisano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Assarmatori, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Aristide Police e Alessandro Parini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

Confitarma - Confederazione Armatori Italiani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli e Roberto Righi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento n. 30086 del 29 marzo 2022, notificato in data 11 aprile 2022, adottato a conclusione del procedimento A541-Servizi di traghettamento veicoli stretto di Messina; nonché, ove occorrer possa, di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compresi: il provvedimento di avvio dell'istruttoria n. 28313 del 28 luglio 2020; il provvedimento di proroga dei termini dell'istruttoria n. 29913 del 25 novembre 2021; la comunicazione delle risultanze istruttorie del 3 dicembre 2021; il Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, adottato dalla medesima Agcm, in Bollettino, ed. speciale, supplemento al numero 22/2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Unione Nazionale Consumatori- Comitato Regionale della Sicilia e gli interventi *ad adiuvandum* di Assarmatori e Confitarma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe **Caronte** & Tourist s.p.a. ha impugnato il provvedimento con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'ha sanzionata per un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 3, lett. a), della legge n. 287 del 1990, per aver applicato «prezzi ingiustificatamente gravosi» per il traghettamento dei passeggeri con auto al seguito sullo Stretto di Messina.

La ricorrente ha dedotto di svolgere dal 1965 il servizio di traghettamento privato nello Stretto di Messina, e che sino al 2006 tutto il traffico gommato (i.e. mezzi pesanti, auto, moto, pullman, furgoni, etc.) veniva traghettato tra gli approdi calabresi di Villa San Giovanni ("VSG") e di Reggio Calabria, da un lato, e i due approdi del lato siciliano ubicati in zona interna al nucleo residenziale di Messina, dall'altro lato: (i) il primo è l'approdo denominato «Rada San Francesco» ("MRSF"), storicamente utilizzato dall'odierna ricorrente; (ii) il secondo è l'approdo denominato «Porto Storico» ("MP"), ancora oggi utilizzato dal Gruppo Ferrovie dello Stato, tramite la società Bluferries S.r.l., diretta concorrente di C&T.

Successivamente era stato realizzato un nuovo approdo denominato «Tremestieri», ubicato a circa 8 chilometri di distanza dalla città, in un'area che aveva un collegamento diretto con la rete autostradale; qui era stato convogliato il traffico pesante, lasciando agli approdi cittadini di MRSF e di MP il trasporto delle auto e dei passeggeri. Sicché, a partire dal 2006, questi due approdi potevano accogliere i mezzi pesanti sostanzialmente nei soli casi di saturazione dell'approdo di Tremestieri o di sua inutilizzabilità.

La ricorrente, a partire dal 2006, aveva quindi attivato la nuova rotta di Tremestieri, pur mantenendo l'unitarietà del servizio, nonostante l'aumento dei costi e senza operare un corrispondente aumento dei prezzi (la revisione delle sole tariffe per il trasporto dei mezzi pesanti vi era stata, ma molto limitata).

Pertanto, C&T assicurava il servizio giornaliero e continuativo di traghettamento di passeggeri e mezzi gommati tra le due sponde delle Stretto sulle seguenti due rotte:

(i) VSG – MRSF, dedicata al trasporto di passeggeri e auto, la quale richiede una navigazione di circa 3,78 miglia e un tempo di percorrenza di circa 20 minuti;

(ii) VSG – Messina Tremestieri ("MTR"), dedicata al trasporto di mezzi pesanti, la quale richiede una navigazione di circa 8,2 miglia e un tempo di percorrenza di circa 45 minuti.

Gli approdi utilizzati da C&T per la sua attività imprenditoriale erano due sul lato della sponda siciliana e uno sul lato della sponda calabra: Rada San Francesco, posto sul lato siciliano, di cui C&T era anche concessionario all'esito di gare pubbliche, con conseguente obbligo di lasciare utilizzare l'approdo agli altri vettori; Tremestieri, anch'esso posto sul lato siciliano, la cui gestione era stata affidata in concessione mediante gara a Comet s.r.l., società terminalista che non aveva alcun collegamento con C&T; e Villa San Giovanni, posto invece sul lato calabrese, utilizzato per il trasporto passeggeri, auto e mezzi pesanti verso MRSF (passeggeri e auto) o MTR (mezzi pesanti); a Villa San Giovanni C&T era concessionaria di alcune banchine portuali (i c.d. scivoli 4-5-6-7) ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84 del 1994, con obbligo di effettuare le operazioni portuali a favore di tutti i vettori interessati all'approdo.

I collegamenti sulle due rotte servite da C&T erano effettuati mediante l'impiego di otto navi, le quali operavano, per la maggior parte, contemporaneamente e indistintamente su entrambe le rotte.

Tramite questa flotta la ricorrente, senza ricevere alcun contributo pubblico, garantiva un servizio di "continuità territoriale" nello Stretto, assicurando collegamenti che non subivano mai interruzioni.

C&T non era l'unico vettore attivo sullo Stretto, dove operava anche Bluferries, ossia la società interamente controllata da Rete Ferroviaria Italiana

s.p.a., la quale serviva due rotte pressoché coincidenti con quelle di C&T:

(i) VSG-MP, dedicata al trasporto di passeggeri e auto, caratterizzata da una distanza di navigazione e tempo di percorrenza speculari a quelli della rotta VSG-MRSF;

(ii) VSG-Tremestieri, dedicata ai mezzi pesanti.

Quanto agli approdi, Bluferries utilizzava sul lato calabrese una delle banchine libere (c.d. scivolo "0") presenti presso l'approdo di VSG; sul lato siciliano, le banchine del Porto Storico accessibili a qualunque vettore interessato, nonché l'approdo di Tremestieri gestito da Comet s.r.l..

Tuttavia, da quando era operativo l'approdo di Tremestieri, Bluferries aveva privilegiato il trasporto dei mezzi pesanti (il cui andamento è pressoché costante durante l'anno) e solo nel periodo estivo, quando la domanda di trasporto di passeggeri e auto era maggiore, spostava la propria flotta sulla rotta VSG-MP.

Il terzo vettore attivo nel trasporto di passeggeri e mezzi gommati sullo Stretto era Meridiano, per il traghettamento dei mezzi pesanti.

In tale contesto l'Autorità, sulla base di un'unica segnalazione fatta da un consumatore in data 26 marzo 2018, aveva avviato in data 28 luglio 2020 (a distanza di ben 28 mesi dalla segnalazione), l'istruttoria sui servizi di traghettamento veicoli dello Stretto di Messina, volta ad accertare la sussistenza di un abuso di posizione dominante che C&T avrebbe commesso in violazione dell'art. 3, co. 1, lett. a), della legge n. 287 del 1990 (e non già dell'art. 102 TFUE).

L'atto di avvio aveva distinto due mercati rilevanti: quello del trasporto di passeggeri con auto al seguito sulla rotta VSG-MRSF e quello del trasporto merci (rectius: dei mezzi pesanti) sulla rotta VSG-MTR; ad avviso dell'Autorità, su entrambi i mercati C&T godrebbe di una posizione dominante.

L'istruttoria aveva, però, avuto ad oggetto esclusivamente il primo dei due mercati, ossia quello del trasporto di passeggeri con auto, e in particolare i

prezzi praticati da C&T sulla specifica rotta VSG-MRSF.

Secondo l'atto di avvio la presunta condotta abusiva di C&T avrebbe riguardato: da un lato, l'aver praticato dei prezzi «*ingiustificatamente alti rispetto ai prezzi applicati su altre rotte, anche analoghe per distanza e durata*»; dall'altro lato, l'aver 'penalizzato' coloro che «*viaggiano da soli con autovettura al seguito rispetto all'ipotesi di più soggetti che effettuano la traversata con una medesima autovettura*», avendo previsto un prezzo del biglietto indifferenziato rispetto al numero di persone presenti nel veicolo.

L'attività istruttoria si era poi incentrata sulla prima delle due condotte.

In particolare, l'atto di avvio aveva contestato che «*i prezzi unitari praticati da C&T per miglio navigato*» sulla rotta VSG-MRSF per trasportare i passeggeri con auto sarebbero stati eccessivi se confrontati con quelli di:

(i) Bluferries, sulla rotta VSG-MTR;

(ii) Delcomar, sulle rotte tra la Sardegna e l'Isola di San Pietro.

Con il provvedimento finale del 29 marzo 2022 l'Autorità aveva concluso l'istruttoria, confermando le preliminari valutazioni contenute nella CRI e contestando a C&T di aver posto in essere una «*condotta […] attuata dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019, consistente nell'applicazione di prezzi ingiustificatamente gravosi nei confronti dei passeggeri che si imbarcano con il proprio autoveicolo al seguito sulle rotte servite dalla società per l'attraversamento dello Stretto di Messina»,* la quale integrerebbe *«un comportamento abusivo della posizione dominante […] in violazione dell'art. 3, lettera a), della legge n. 287/90*».

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1.Violazione degli artt. 3 della legge n. 287 del 1990 e 102 TFUE. Violazione dei principi di legalità e tipicità degli illeciti amministrativi. Violazione dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dell'art. 41 Cost. Irragionevolezza e illogicità manifesta. Errore nei presupposti e travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

Il provvedimento sarebbe anzitutto illegittimo perché non sarebbe possibile configurare un abuso di posizione dominante per prezzi eccessivi (c.d. di "sfruttamento") nell'ambito di un mercato contendibile, caratterizzato da tariffe stabili e dall'assenza di barriere all'ingresso e all'espansione, come quello in cui opererebbe l'odierna ricorrente; il prezzo asseritamente eccessivo di C&T sarebbe quindi contestato come unico elemento costitutivo della condotta abusiva, senza essere inserito in una più articolata strategia abusiva.

2. Violazione degli artt. 3 della legge n. 287 del 1990 e 102 TFUE. Violazione dell'art. 1, co. 2 bis, della legge n. 241 del 1990. Violazione dell'art. 14 del d.P.R. n. 217 del 1998. Violazione del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa. Difetto di istruttoria. Errore nei presupposti e travisamento dei fatti.

L'Autorità, allo scopo di confutare un punto decisivo per la possibilità di configurare l'abuso di sfruttamento per prezzi eccessivi, avrebbe utilizzato un documento che non era mai stato oggetto di discussione in corso di procedimento e che non era agli atti del fascicolo istruttorio per sostenere, per la prima volta nel provvedimento finale, l'indisponibilità di approdi sullo Stretto e, dunque, la non contendibilità del mercato; il documento era uno «*studio del MIMS avente ad oggetto "La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina" del maggio 2021*», che non era uno studio volto ad esaminare la situazione degli approdi dello Stretto, ma un lavoro predisposto «*al fine di fornire gli elementi per le valutazioni a supporto delle decisioni politiche*» in relazione all'ipotesi di costruzione del ponte sullo Stretto.

3. Violazione degli artt. 3 della legge n. 287 del 1990 e 102 TFUE. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e carenza di motivazione. Difetto di istruttoria. Errore nei presupposti e travisamento dei fatti. Ingiustizia manifesta.

In ogni caso, nella fattispecie non sussisterebbe nessuna delle due condizioni cumulativamente richieste dalla giurisprudenza (i.e., eccessività e iniquità dei prezzi) per poter configurare un abuso di posizione dominante per prezzi eccessivi.

L'Autorità aveva richiesto a C&T, al fine di analizzare i prezzi, di produrre la propria contabilità relativa alle attività di trasporto sullo Stretto, distinguendo non solo ricavi e costi tra le due rotte operate (VSG-MRSF e VSG-MTR), ma anche ricavi e costi riferibili al segmento passeggeri da quelli imputabili al trasporto merci sulla sola rotta VSG-MRSF; in risposta la ricorrente, non avendo mai effettuato la contabilità separata tra trasporto passeggeri e merci, aveva presentato il calcolo della quota di costi residuale al trasporto merci sulla rotta VSG-MRSF, in considerazione della marginale rilevanza di tale segmento di mercato su questa specifica rotta, ma tale calcolo era stato ritenuto inattendibile, "*in quanto sembrerebbe fondarsi sul presupposto, non verificato, che il traffico merci sulla rotta di interesse sia del tutto residuale*".

Di contro, tale assunto sarebbe comprovato dalle analisi quantitative, da cui emergeva che il rapporto tra numero di veicoli nel segmento passeggeri e merci era 89%-11% (2019), 88%-12% (2018), 90%-10% (2017), come riportato nello stesso provvedimento, dal fatturato, atteso che il traffico merci incideva per il 20% rispetto all'80% del traffico passeggeri su VSG-MRSF, e dai vincoli normativo-regolamentari che vietano ai mezzi pesanti di traghettare da e per MRSF, salvo casi eccezionali di saturazione o inutilizzabilità di Tremestieri.

Il provvedimento sarebbe illegittimo anche perché, al fine di effettuare l'analisi di eccessività e per verificare la redditività di C&T, aveva confrontato da un lato, per C&T, il ROI (indice Return On Investment) 'di rotta' (ovvero tenendo conto del capitale investito solo sulla rotta di interesse); dall'altro lato, per le società benchmark, il ROI 'di impresa'; ove la comparazione fosse correttamente avvenuta tra il ROI di impresa di C&T (considerando l'intero capitale investito di C&T) e il ROI di impresa delle società benchmark, sarebbe risultato per C&T un ROI del tutto compatibile con quello medio delle società benchmark.

4. Violazione degli artt. 3 della legge n. 287 del 1990 e 102 TFUE. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità. Violazione degli artt. 1, co. 2 bis, e 3

della legge n. 241 del 1990. Carenza di motivazione. Difetto di istruttoria. Errore nei presupposti e travisamento dei fatti. Irragionevolezza e illogicità. Ingiustizia manifesta.

Il provvedimento sarebbe illegittimo anche nella parte in cui contesta l'iniquità delle tariffe di C&T, basandosi sul raffronto con le altre compagnie e con rotte comparabili, utilizzando il criterio del 'prezzo del biglietto' anziché quello più corretto del 'prezzo per miglio', che terrebbe conto della lunghezza della rotta.

5. Violazione degli artt. 3 della legge n. 287 del 1990 e 102 TFUE. Violazione dell'art. 11 del Regolamento n. 1 del 2003. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità. Difetto di istruttoria. Ingiustizia manifesta.

L'Agcm avrebbe fatto illegittimamente applicazione dell'art. 3 della legge n. 287 del 1990, anziché della previsione dell'art. 102 TFUE, sull'assunto che «*il collegamento delle aree metropolitane che si affacciano sullo Stretto di Messina, è indirizzato a un'utenza prettamente locale*», mentre lo stesso provvedimento riconosceva che «*l'area dello Stretto assume particolare importanza anche in un'ottica europea, in quanto interessata dal corridoio scandinavo-mediterraneo della rete TEN-T*».

6. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 31 della l. n. 287 del 1990 e 102 TFUE. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 della l. n. 689 del 1981. Violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 41 della Carta dei diritti UE. Eccesso di potere.

L'Autorità aveva avviato il procedimento ben oltre il termine (perentorio) di 90 giorni previsto dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981: il procedimento era stato avviato in data 28 luglio 2020 sulla base di un'unica segnalazione di un consumatore ricevuta dall'Autorità in data 26 marzo 2018, quindi dopo 855 giorni.

Il provvedimento doveva ritenersi comunque tardivo anche tenendo conto della relazione dell'Autorità Portuale, trasmessa ad Agcm in data 22 maggio 2019 e ribadita nei suoi contenuti dall'AdSP dello Stretto in data 26 novembre 2019.

7. Violazione dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990. Violazione dell'art. 23 d.l. n. 201 del 2011. Irragionevolezza e illogicità manifesta. Questione di legittimità costituzionale. Violazione dell'art. 35 del Regolamento 1/2003 CE.

Il provvedimento sarebbe illegittimo anche perché adottato da un Collegio composto da soli due componenti, a causa dell'assenza del Presidente all'audizione finale.

8. Violazione degli artt. 3 e 15 della legge n. 287 del 1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 legge n. 689 del 1981. Violazione dei principi di legalità e di proporzionalità. Violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 3 del 2017. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza, illogicità, ingiustizia manifesta e carenza di motivazione.

In via subordinata, per l'ipotesi in cui dovesse ritenersi esistente l'infrazione, è stato chiesto l'annullamento del provvedimento nella parte in cui riporta che i prezzi di C&T sarebbero più alti dell'80% rispetto a quelli di servizi analoghi, a causa dell'arbitraria sostituzione del criterio del 'prezzo per miglio' con quello del 'prezzo del biglietto'.

9. Violazione degli artt. 3 e 15 della legge n. 287 del 1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 legge n. 689 del 1981. Incompetenza. Violazione dei principi di legalità e di proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza, illogicità, ingiustizia manifesta e carenza di motivazione nella parte in cui la ricorrente era stata sottoposta al monitoraggio dei prezzi per il successivo triennio.

Si è costituita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato resistendo al ricorso ed hanno proposto intervento *ad adiuvandum* Confitarma e Assoarmatori.

All'esito dell'udienza del 21 giugno 2023, con ordinanza n. 13016 del 2 agosto 2023 il giudizio è stato sospeso, rimettendo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la seguente questione, ai sensi dell'art. 267 Tfue: « Se l'art. 102 Tfue, letto alla luce dei principi di tutela della concorrenza ed effettività dell'azione amministrativa, debba essere interpretato nel senso che osti a una normativa

nazionale, quale quella discendente dall'applicazione dell'art. 14 l. 24 novembre 1981, n. 689 – come interpretata nel diritto vivente – che impone all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di avviare il procedimento istruttorio per l'accertamento di un abuso di posizione dominante entro il termine decadenziale di novanta giorni, decorrente dal momento in cui l'Autorità ha la conoscenza degli elementi essenziali della violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito».

A seguito della pronuncia della CGUE all'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Devono preliminarmente essere esaminate le censure di contenuto formale aventi ad oggetto la tardività dell'avvio del procedimento e la composizione dell'Autorità decidente.

Sotto il primo profilo la ricorrente ha contestato che il procedimento era stato avviato in data 28 luglio 2020 sulla base di un'unica segnalazione di un consumatore ricevuta dall'Autorità in data 26 marzo 2018, quindi dopo 855 giorni; in ogni caso il provvedimento avrebbe dovuto ritenersi tardivo anche tenendo conto della relazione dell'Autorità Portuale, trasmessa ad Agcm in data 22 maggio 2019 e ribadita nei suoi contenuti dall'AdSP dello Stretto in data 26 novembre 2019.

In merito deve preliminarmente osservarsi come la circostanza che il Consiglio di Stato abbia recentemente rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea una ulteriore questione interpretativa dell'art. 14 l. 689/1981 sempre con riferimento ad una violazione del diritto antitrust (segnatamente, un'intesa vietata dall'art. 101 Tfue) non induce a sospendere nuovamente il giudizio, tenuto conto del fatto che la Corte di giustizia ha piú volte rammentato che qualora «la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o […] la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da

non lasciare adito a ragionevoli dubbî» il giudice nazionale non è tenuto a rimettere la questione ai sensi dell'art. 267 Tfue (Corte giust. Ue, 6 ottobre 2021, causa C-561/19); pertanto deve ritenersi che si possa decidere la causa senza dover attendere l'ulteriore pronunciamento del giudice europeo (come tra l'altro già avvenuto in ipotesi analoghe, cfr. Tar Lazio, sez. I, 1° luglio 2025, n. 12941; 26 agosto 2025, n. 15795; Cons. Stato, sentenza n. 2979/2025).

A seguito della rimessione operata nel presente giudizio con l'ordinanza 13016/2023, infatti, con sentenza del 30 gennaio 2025 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato che: "L'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1 […] nonché l'articolo 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito, e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine col annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica".

Per addivenire a tale conclusione la Corte ha premesso che "in assenza di una normativa specifica dell'Unione che disciplini i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, spetta agli Stati membri adottare e applicare le norme procedurali nazionali in tale settore (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punti da 43 a 45).

44 Tuttavia, se è pur vero che l'adozione e l'applicazione di tali norme rientrano nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione. In forza del principio di effettività essi non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione di tale diritto e, per quanto riguarda in particolare il settore del diritto della concorrenza, essi devono assicurarsi che le norme che adottano o applicano non pregiudichino l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 46 e giurisprudenza ivi citata)"; pertanto "le norme nazionali che fissano i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza devono far sì che, nel rispetto del principio della certezza del diritto, le cause siano trattate entro un termine ragionevole, senza compromettere l'effettiva attuazione degli articoli 101 e 102 TFUE nonché della direttiva 2019/1 nell'ordinamento giuridico interno (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 49)" (§ 46 sent.).

La Corte ha precisato, altresì, che "al fine di adempiere efficacemente il loro obbligo di applicare il diritto dell'Unione in materia di concorrenza, le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa in detta materia devono essere in grado di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce ad esse indirizzate, disponendo, a tal fine, di un ampio margine di discrezionalità" (§ 57 sent.), onde poter "procedere a tutte le misure istruttorie preliminari nonché alle valutazioni di fatto e di diritto spesso complesse, necessarie per valutare se l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio sia giustificato, ma anche di scegliere, in funzione del grado di priorità che, nell'esercizio della sua indipendenza operativa, intende accordare a una procedura d'infrazione in corso, il momento più opportuno per avviare, se del caso, la fase istruttoria in contraddittorio di quest'ultima" (§ 60 sent.).

Pertanto, "un'autorità nazionale garante della concorrenza deve disporre della facoltà di rinviare temporaneamente l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio in un determinato procedimento, sebbene essa abbia già accertato l'esistenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione. Tale facoltà è conforme all'obiettivo di garantire che l'autorità interessata sia in grado di trattare adeguatamente tutte le procedure d'infrazione di cui è investita. Essa può inoltre contribuire a un uso efficiente delle risorse disponibili e a favorire un'adeguata cooperazione nell'ambito della rete europea della concorrenza. Tuttavia, un siffatto rinvio temporaneo non può avere come conseguenza un superamento del termine ragionevole entro il quale deve concludersi la fase che precede la comunicazione degli addebiti di una procedura d'infrazione" (§ 61).

La Corte ha quindi ritenuto che "l'applicazione del termine in questione rischia di obbligare l'AGCM a dover trattare in maniera indifferenziata l'insieme delle procedure d'infrazione di cui è investita, prendendo in considerazione non già le circostanze proprie di ciascuna procedura, ma seguendo unicamente un ordine cronologico, impedendole così di stabilire e attuare priorità per le sue procedure relative all'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. Tale autorità potrebbe quindi essere costretta ad avviare procedimenti istruttori su basi di fatto e di diritto incerte o a privilegiare il trattamento di talune categorie di casi che le sue risorse disponibili le consentano di trattare superata la fase dell'indagine preliminare, a scapito magari di casi particolarmente complessi e dannosi per la libera concorrenza nel mercato interno. Un siffatto pregiudizio all'indipendenza operativa dell'AGCM è tanto più verosimile in una situazione in cui il dies a quo del termine, le cui modalità di avvio appaiono, del resto, poco precise, poco chiare e poco prevedibili tanto per tale autorità quanto per l'impresa interessata, coincide con la prima segnalazione dell'asserita violazione presso tale autorità, la quale è quindi obbligata ad istruire immediatamente il fascicolo",

concludendo per il contrasto della disciplina sopra richiamata con il diritto comunitario.

Tenuto conto di tali principi, nella fattispecie non può quindi ravvisarsi la tardività dell'avvio dell'istruttoria con riferimento al termine di 90 giorni di cui all'art. 14 citato.

In ogni caso, deve anche considerarsi che nel caso in esame, benché la prima segnalazione sia pervenuta all'Autorità il 26 marzo 2018, nel lasso di tempo intercorso fino all'avvio del procedimento nel luglio 2020 l'Autorità ha proceduto ad una serie di verifiche naturalmente complesse data la tipologia di infrazione oggetto di analisi, acquisendo anche informazioni dall'Autorità portuale con richiesta del 23 aprile 2019 al fine di prendere contezza dei principali elementi dell'illecito, sicché non può dirsi che il lasso di tempo utilizzato per le indagini della fase preistruttoria, ove ancorato all'effettivo accertamento della condotta da sanzionare, fuoriesca dai canoni della ragionevolezza, pur sempre applicabili ai procedimenti di competenza dell'Antitrust.

Ciò tanto più se si considera che nel passo della sentenza sopra riportato la Corte di Giustizia ha anche precisato che far decorrere il termine per l'avvio del procedimento dalla prima segnalazione dell'asserita violazione presso tale autorità può comportare un effettivo pregiudizio all'indipendenza operativa dell'Autorità.

Inoltre, la ricorrente non in alcun modo indicato il pregiudizio, in termini di lesione dei diritti di difesa, che le sarebbe derivato dall'inutile decorso del termine in questione e dall'avvio non tempestivo del procedimento, elemento che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia assume rilievo decisivo ai fini dell'accoglimento della censura di tardività dell'attività procedimentale.

Ed infatti in più occasioni la Corte di giustizia UE ha affermato che il superamento del termine ragionevole può costituire motivo di annullamento delle decisioni che accertano infrazioni solo se risulti provato che la violazione del principio del termine ragionevole ha pregiudicato i diritti della difesa delle

imprese interessate; al di fuori di tale specifica ipotesi, il mancato rispetto dell'obbligo di decidere entro un termine ragionevole non incide sulla validità del procedimento amministrativo (Tribunale UE, 18.11.2020, cause T-814/17, p.ti 357-359; e in senso conforme, Tribunale UE, 6.12.2020, T-515/18, p.to 91 e Corte di giustizia, 21.1.2021, causa C-466/19 P, p.to 32 e 21.9.2006, Gebied, C 105/04).

Né tale pregiudizio può essere individuato nel fatto che la parte interessata, non essendo notiziata dell'avvio del procedimento sanzionatorio, continuerebbe nella pratica ipoteticamente illecita, andando incontro a conseguenze di maggiore entità, poiché tale affermazione postulerebbe che l'inerzia dell'Amministrazione ingeneri un affidamento che consentirebbe la prosecuzione della condotta illecita mentre, come è evidente, il soggetto che pone in essere una condotta sanzionabile, non può certo efficacemente sostenere di aver perseverato nell'illecito sol perché non gli sarebbe stata contestata la violazione.

Ed infatti nella sentenza sopra citata la Corte chiarisce che il rischio della protrazione eccessiva della fase preistruttoria è quello che eventuali prove a discarico riguardanti l'infrazione addebitata in tale comunicazione non possano più essere acquisite o possano esserlo soltanto con difficoltà (§ 64 sentenza).

Del resto, anche il Consiglio di Stato ha recepito i passaggi principali della sentenza della Corte di giustizia (Cons. Stato, sentenza n. 2979/2025), affermando che i principî espressi dalla Corte comportano che ai procedimenti antitrust di Agcm si applica solo il principio del termine ragionevole e che in ogni caso, per dar luogo ad una ipotesi di annullamento del provvedimento finale, la parte deve dimostrare il pregiudizio che l'eventuale eccessiva durata della fase preistruttoria ha determinato sui propri diritti di difesa.

Per le medesime considerazioni risultano infondate le questioni di costituzionalità prospettate nella memoria depositata il 4 aprile 2025 in

relazione agli artt. 12 e 14 della l. 287/1990 dalla interveniente associazione Confitarma e nella memoria del 18 aprile 2025 della ricorrente in relazione agli artt. 3 e 31 della legge n. 287 del 1990 e all'art. 14 della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui non prevedono un termine di decadenza per la contestazione dell'illecito amministrativo e dunque per l'avvio dell'istruttoria da parte dell'Agcm.

Da un lato, infatti, l'Autorità è comunque soggetta al rispetto di un termine ragionevole di durata anche della fase preistruttoria, nel rispetto dei principi affermati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria; inoltre la stessa, ai sensi dell'art. 6 comma 3 del d.P.R. 217/1998, è tenuta a fissare il termine di conclusione del procedimento (salvo eventuali proroghe congruamente motivate), di modo che in tali limiti è comunque garantito un controllo della durata del procedimento; del resto, il fatto che le eventuali violazioni di tali principi siano ritenute rilevanti solo a fronte di una concreta violazione del diritto di difesa non si pone in contrasto con tale prerogativa ma, anzi, evidenzia come il principio di ragionevolezza sia funzionale proprio rispetto a tale esigenza.

In ogni caso, **Caronte** ha lamentato unicamente la tardività dell'avvio del procedimento, sicché la questione prospettata dall'interveniente con riferimento al termine di conclusione dello stesso non presenta rilevanza, non potendo l'interveniente introdurre censure ulteriori rispetto a quelle oggetto di ricorso.

Venendo alla censura afferente la composizione del Collegio dell'Agcm, devono ribadirsi le considerazioni della pronuncia di questa Sezione n. 11330 del 26 settembre 2019, che ha chiarito che sebbene l'art. 10 della l. n. 287/90 preveda che l'Autorità è un organo collegiale, costituito da tre membri compreso il presidente (come da modifica di cui all'art. 23, comma 1, lett. d), del d.l. n. 201/11, come convertito in legge n. 214/11), nulla aggiunge sul numero minimo di componenti per assumere una decisione. Inoltre, la giurisprudenza aveva già chiarito che l'Agcm non costituisce collegio perfetto

e che è demandata ad essa stessa, ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 6, della l. n. 287/90, la definizione dell'assetto e delle maggioranze, con riferimento al quorum sia strutturale sia funzionale (Cons. Stato, Sez. VI, 12 febbraio 2001, n. 652; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 7 aprile 1999, n. 873).

Il Regolamento sul funzionamento dell'Agcm (delibera n. 26614 del 24 maggio 2017) conferma tutto ciò, prevedendo: a) all'art. 3, l'assenza del presidente o un suo impedimento, con funzioni assunte temporaneamente dal componente con maggiore anzianità nell'ufficio o, in caso di pari anzianità, dal più anziano di età; b) all'art. 6, che per la validità delle riunioni dell'Autorità è necessaria la presenza del presidente e di un componente, ovvero di due componenti; c) all'art. 7, che le deliberazioni dell'Autorità sono adottate a maggioranza dei votanti e in caso di parità prevale il voto del presidente ovvero, in sua assenza, del componente che ne assume temporaneamente le funzioni ai sensi dell'art. 3, comma 2.

Le modalità con cui è stata assunta la decisione impugnata, pertanto, appaiono conformi alla regolamentazione e alla legge che disciplinano il funzionamento dell'Autorità, e si sottraggono alle critiche di compatibilità con le norme costituzionali e con i principi eurounitari in quanto funzionali a preservarne l'autonomia e assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Inoltre, il Consiglio di Stato, in relazione a situazione comparabile a quella in esame relativa ad altra Autorità indipendente (ma riferibile a tutte le autorità indipendenti per le quali è stata prevista la riduzione del numero dei componenti dell'organo di vertice), ha chiarito che la disposizione sul valore "doppio" del voto del presidente si comprende agevolmente considerando che tutti i collegi posti al vertice delle autorità indipendenti (che non sono considerati collegi perfetti) sono stati portati a tre componenti (con le sole eccezioni dell'AGCom e della Commissione di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici) e che tale riduzione del numero dei componenti ha reso assai più probabile il verificarsi di situazioni di impasse conseguenti all'astensione o all'impedimento di uno dei componenti del collegio, con conseguente

necessità di evitare che, in ragione di tale impedimento o assenza, l'attività dell'Autorità risulti di fatto paralizzata, con chiaro vulnus al principio costituzionale di buon andamento (Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2016, n. 4936).

La doglianza con la quale è stato lamentato che il procedimento sia stato avviato in applicazione dell'art. 3 della legge n. 287 del 1990, anziché della previsione dell'art. 102 TFUE, sull'assunto che «il collegamento delle aree metropolitane che si affacciano sullo Stretto di Messina, è indirizzato a un'utenza prettamente locale», presenta invece profili di inammissibilità, non avendo la ricorrente chiarito quale concreta lesione la sua posizione avrebbe subito per effetto di tale opzione.

In ogni caso, il provvedimento dà conto, al riguardo, della valutazione della dimensione prettamente locale dei mercati coinvolti, e comunque come osservato dalla difesa erariale l'applicazione della base giuridica europea o nazionale non incide sulla valutazione degli illeciti antitrust.

Venendo all'esame delle censure di merito, la ricorrente ha contestato, in primo luogo, il difetto di contendibilità del mercato del trasporto passeggeri sullo Stretto di Messina, posto dall'Autorità come uno dei presupposti dell'accertamento.

Al riguardo **Caronte** & Tourist ha rilevato che le rotte in esame sarebbero ampiamente contendibili da eventuali altri operatori che volessero avviare l'attività di trasporto sullo Stretto, dal momento che, dal lato della Calabria, vi sarebbe disponibilità di banchine accessibili a Reggio Calabria e, a Villa San Giovanni, C&T avrebbe alcune banchine in concessione con l'obbligo di garantire l'approdo a qualunque vettore, mentre Bluferries opererebbe su di una banchina libera, ossia aperta a tutti i vettori; sul lato siciliano l'approdo di Messina Rada San Francesco sarebbe assentito in concessione a C&T, con l'obbligo del concessionario di garantire l'accesso ad altri vettori, e il Porto Storico sarebbe utilizzato da Bluferries e sporadicamente da Meridiano, ma avrebbe ancora altri spazi disponibili.

Tali circostanze non sono contestate dall'Autorità la quale, tuttavia, ha evidenziato che la mancata contendibilità del mercato risulta, da un lato, confermata anche dall'analisi contenuta nel Piano Operativo Triennale (POF) 2020-2022, lo strumento di programmazione e pianificazione delle strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche dei porti dello Stretto, predisposto dall'Autorità del Sistema Portuale dello Stretto, AdSP nel quale, a pag. 40, si legge: "*A Rada S. Francesco e nel Porto di Villa San Giovanni mancanza di scivoli e viabilità alternativa disponibili per integrazione di servizi da parte di altri operatori oltre a quelli attuali*"; inoltre, dalle risultanze istruttorie è emerso che: sullo scalo di Villa San Giovanni l'unico invaso libero, lo "scivolo 0", è in uso a Blueferries per servizi Ro/Ro (trasporto merci), e Ro/Pax (trasporto anche di automobili e altri mezzi gommati privati), mentre tre sono in licenza a RFI e sono utilizzati solo per l'offerta di servizi ferroviari ed i restanti quattro invasi sono tutti in concessione a **Caronte**, che li utilizza per l'offerta dei propri servizi Ro/Pax e Ro/Ro ad altissima frequenza; sullo scalo di MRSF, benché il contratto di concessione a favore di **Caronte** preveda delle clausole multi-vettore ai fini dell'ingresso dei potenziali entranti, dal contenzioso che ha avuto luogo dinanzi al TAR Sicilia è emerso per ammissione della stessa ricorrente, che "la suddivisione fisica dell'approdo in due parti, da assegnare a due terminalisti diversi … avrebbe creato difficoltà nell'operatività quotidiana".

Deve quindi ritenersi che, sulla base dell'attuale situazione degli approdi Calabria-Sicilia, il mercato delle rotte in questione non sia chiuso in senso assoluto ma, considerata la domanda di trasporto di passeggeri e merci, l'elevata frequenza dei servizi di collegamento e le condizioni degli scali, vi sia una situazione di congestionamento che rende il mercato non liberamente accessibile.

Tali conclusioni trovano conferma anche nello studio del MIMS, la cui utilizzazione nel provvedimento è stata però contestata dalla ricorrente, che con il secondo motivo di ricorso ha lamentato che tale documento sia stato

menzionato solo nel provvedimento finale e mai acquisito nel corso dell'istruttoria.

Tale assunto, tuttavia, risulta infondato in quanto lo studio era stato già citato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, al par. 21, mentre la nota a piè pagina riportava il link per la sua libera consultazione.

Inoltre, come osservato dalla difesa erariale, la scarsa contendibilità del mercato in esame emerge anche dalla situazione storica degli approdi sullo Stretto, dal momento che la ricorrente gestisce le proprie rotte dal 1965 e che da allora nessun altro operatore ha effettivamente avviato l'attività sulle medesime rotte, se non la Bluferries, che però opera in modo residuale, solo nella stagione di punta, nel trasporto dei passeggeri con auto e merci sulla VSG-MP, essendo il trasporto di mezzi pesanti sulla rotta VSG-MTR il core business della società, anche considerato che l'approdo di MRSF, in virtù della sua posizione geografica, può risultare una soluzione dotata di maggiore attrattività per il trasporto di passeggeri con auto al seguito (cfr. par. 189 provv.).

In tale contesto l'assenza di barriere amministrative e regolamentari non è sufficiente, di per sé, ad assicurare al mercato in esame una contendibilità effettiva, a fronte delle attuali quote di mercato, della oggettiva distanza rispetto al diretto concorrente, della capacità della flotta, della frequenza del servizio offerto e della presenza decennale sul territorio.

Al riguardo nel provvedimento si è correttamente rilevato che "*In questo contesto di mercato, appare evidente come la frequenza delle corse rappresenti la variabile competitiva principale dei servizi di traghettamento in analisi. Nel mercato rilevante, la quota di C&T in termini di numero di corse effettuate è pari almeno all'80% circa (oltre il 60% su tutto lo Stretto - Tabella 8, 9 - supra). Infatti, sulla VSG-MRSF, C&T offre circa [40-50] coppie di corse in media nell'arco delle 24 ore; Bluferries, sulla VSG-MP, circa [10-20] coppie di corse giornaliere. Ciò implica che, da ogni sponda dello Stretto, partono circa 2 navi all'ora per C&T mentre, per Bluferries, e solo nel periodo estivo, meno di 1 nave ogni 2 ore in media*"; inoltre, "*C&T è in grado di offrire un numero di corse*

così elevato grazie alla disponibilità di un'ampia flotta composta da un numero di navi in grado non solo di garantire il servizio con continuità ma anche di essere utilizzate per soddisfare picchi di domanda o intervenire in caso di problematiche tecniche (navi di riserva)" (parr. 204-205).

Ulteriore elemento apportato da **Caronte** per lamentare l'assenza dei presupposti per l'abuso è la stabilità dei prezzi praticati, che avrebbero risentito di limitatissime variazioni nel corso degli ultimi anni.

L'Autorità ha esaminato tale aspetto, osservando come "*la stabilità dei prezzi, sia stata mantenuta a fronte di investimenti estremamente contenuti*" (par. 228 provv.).

In altri termini, il mancato aumento dei prezzi è giustificato dal fatto che **Caronte** offra i propri servizi utilizzando navi acquistate molti anni addietro (rispetto alle quali sono risultati ampiamente ammortizzati gli esborsi al tempo effettuati per acquistarle), incamerando così comunque un profitto ormai netto rispetto ai costi sostenuti ormai coperti.

È infatti evidente che, non dovendo le tariffe di **Caronte** più coprire i costi di acquisto e manutenzione del suo input principale (la flotta), i suoi margini di guadagno risultano comunque crescenti, pur in presenza di prezzi stabili.

Collegata a tale questione è quella della valutazione dei costi sostenuti al fine di stabilire l'eccessività o meno del prezzo praticato, primo dei presupposti della condotta abusiva secondo la giurisprudenza in materia.

Con riferimento alla valutazione dell'eccessività del prezzo quale elemento di accertamento dell'esistenza di un abuso di posizione dominante, la giurisprudenza ha affermato che "l'impresa dominante ben può vendere, come avviene per qualunque operatore che persegue uno scopo di lucro, ad un prezzo eccedente i propri costi, ma tale prezzo non può essere esorbitante da tale livello. Appare evidente la difficoltà pratica di determinare a quale livello scatta il discrimine, ovvero quando il livello dei prezzi raggiunge una soglia tale da poterli considerare iniqui. In tale indagine risulta di supporto la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha individuato dei criteri di massima al fine di determinare quando la fissazione di un dato prezzo esorbiti

dal legittimo esercizio della libertà contrattuale dell'impresa ed integri invece un abuso, in quanto il prezzo deve considerarsi non equo. Tali criteri, sulla cui corretta applicazione concreta da parte dell'Autorità si dirà in seguito, sono riassumibili nel principio che un prezzo è eccessivo laddove non ha alcuna ragionevole relazione con il valore economico del prodotto" (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 marzo 2020, n. 1832).

Secondo tale orientamento, "la verifica per la valutazione dei prezzi eccessivi sviluppata dalla Corte di Giustizia richiede di stabilire se vi sia un'eccessiva sproporzione tra il costo effettivamente sostenuto ed il prezzo effettivamente richiesto e, in caso affermativo, di accertare se sia stato imposto un prezzo non equo, sia in assoluto sia rispetto ai prodotti concorrenti" (Corte di Giustizia, C-27/76, United Brands).

La giurisprudenza comunitaria postula, quindi, una valutazione che può essere scomposta in due fasi: la prima richiede l'accertamento dell'esistenza di un'eccessiva sproporzione tra prezzo e costi e, qualora tale accertamento dia esito positivo, dovrà essere valutata l'iniquità del prezzo in sé stesso, o in confronto con altri. Anche recentemente la Corte di giustizia (Corte di Giustizia, 14 settembre 2017, causa C-177/16, AKKA) ha ribadito che un prezzo è eccessivo quando risulti "privo di ogni ragionevole rapporto con il valore economico della prestazione fornita"".

La giurisprudenza comunitaria ha quindi delineato, ai fini di tale valutazione, un'analisi da svolgere in due fasi: nella prima occorre stabilire se vi sia una differenza significativa tra il prezzo effettivamente praticato nel mercato rilevante dall'impresa dominante e il prezzo che l'impresa avrebbe ipoteticamente praticato in caso di concorrenza effettiva nel mercato (il «prezzo di riferimento»); tale sproporzione può essere valutata obiettivamente, per esempio, prendendo in considerazione l'entità del margine di profitto dell'impresa dominante, data dal rapporto tra il costo di produzione sostenuto da tale impresa e il prezzo da essa imposto, riconoscendo tuttavia la possibilità

di ricorrere ad altre e diverse metodologie ritenute congrue al fine di valutare l'esistenza della sproporzione nel caso di volta in volta esaminato.

Una volta accertata una differenza significativa tra il prezzo effettivamente praticato e il prezzo di riferimento, occorre poi stabilire in quale misura tale prezzo effettivo non sia equo, vuoi in assoluto, vuoi rispetto ai prodotti concorrenti; tale seconda fase è volta a stabilire se la differenza di prezzo sia il mero risultato di un uso abusivo del potere di mercato da parte dell'impresa dominante, o la conseguenza di altre ragioni legittime.

La Corte di Giustizia ha anche precisato, con riferimento a tale ultima fase, che i due criteri per misurare l'iniquità di un prezzo sono alternativi, con la conseguenza che, per stabilire che un prezzo è illecito ai sensi dell'articolo 102, lett. a), del TFUE, è sufficiente che anche solo una delle due alternative previste nella seconda fase del test sia soddisfatta (prezzo iniquo in assoluto/prezzo iniquo se comparato a simili) (Corte Giust. UE, United Brands, 14 febbraio 1978, in C 27/76; ordinanza 25 marzo 2009, in C 159/08).

Nella fattispecie l'Autorità ha innanzitutto richiesto informazioni in proposito alla ricorrente, chiedendo alla stessa la contabilità con riferimento alle diverse rotte e ai diversi servizi resi (passeggeri/merci); la ricorrente ha fornito i dati richiesti evidenziando, tuttavia, di non poter produrre una contabilità separata dei diversi servizi, in quanto il servizio merci sarebbe svolto sulla rotta VSG-MRSF in via del tutto residuale, sfruttando i posti rimasti liberi sulle navi destinate al trasporto passeggeri.

Analizzati i dati forniti, nel provvedimento si è osservato che "*67. Se i criteri utilizzati per allocare i costi tra le differenti rotte appaiono chiari, almeno in linea di principio, non si può dire lo stesso per i criteri utilizzati per ripartire i costi relativi alla rotta VSG-MRSF tra il segmento passeggeri e il segmento merci sulla rotta. Infatti, al netto del valore della produzione (ricavi), i driver di costo considerati da C&T risultano idonei ad individuare costi afferenti a tratte differenti, ma non a identificare i costi riconducibili a due distinti segmenti di domanda imbarcati sulla medesima nave.*

68. La Tabella 7 (infra) riporta, per il 2019, l'allocazione dei ricavi e costi proposta da C&T, indicando l'incidenza percentuale delle singole voci rispetto ai valori complessivi di tutta l'area Stretto, che ricomprende le rotte VSGMRSF e VSG-MTR. Tali numeri mostrano come, a fronte di considerevoli ricavi del traffico merci sulla VSG-MRSF (15% dei ricavi complessivamente realizzati sullo Stretto) i costi imputati a tale segmento risultano irrisori, soprattutto se confrontati con gli analoghi costi sostenuti sulla VSG-MTR, dedicata al solo trasporto commerciale.

69. Ad esempio, volendo considerare la voce 'Costi di Navigazione', essi incidono per il 38% del totale dei costi sullo Stretto per la rotta merci che serve Tremestieri, mentre, per l'analogo segmento che serve Rada San Francesco, tali costi incidono per meno del 2%. Evidenze simili, anche se di ampiezza meno significativa, sono riscontrabili anche nella voce 'Costi indiretti' (12% del totale per il segmento merci della VSG-MRSF e 23% per la VSG-MTR).

70. Entrando nel dettaglio dei costi di navigazione, si considerino le spese relative al 'personale marittimo' (costi di navigazione), che complessivamente ammontano a circa 20 milioni di euro. Alla rotta merci VSG-MTR viene attribuito il 38% circa di tali spese mentre, per le merci sulla VSG-MRSF, tali costi sono nulli, essendo tutti allocati al segmento passeggeri. Lo stesso vale

per gli 'acquisti' e, per l'ammortamento della flotta. Per gli 'oneri diversi' e la 'manutenzione' i costi attribuiti alle merci che viaggiano su VSG-MRSF appaiono comunque minimi se confrontati con quelli che caratterizzano la rotta commerciale VSG-MTR.

71. L'allocazione dei costi tra segmento passeggeri e segmento merci sulla rotta bidirezionale VSG-MRSF proposta da C&T appare scarsamente credibile, in quanto sembrerebbe fondarsi sul presupposto, non verificato, che il traffico merci sulla rotta di interesse sia del tutto residuale, volto esclusivamente a migliorare in modo marginale il fattore di carico delle navi. Sul punto, C&T ha più volte sottolineato la marginalità del traffico merci sulla rotta VSG-MRSF: "All'imbarco sul piazzale di VSG, opera una torre di controllo attraverso cui C&T controlla, in modo efficiente, i flussi di traffico rilevati in tempo reale, dislocando la flotta sui diversi porti di arrivo; in considerazione del fatto che Tremestieri può talvolta

non esser in grado di accogliere la totalità del traffico di TIR o nei casi di eccezionale congestione dell'approdo di VSG parte del traffico pesante può essere indirizzata in modo residuale su MRSF".

79. A conferma di tale impostazione, nelle proprie memorie finali, C&T ha definito l'allocazione proposta come 'costo incrementale', ossia: "[…] C&T ha individuato i costi relativi al solo servizio di trasporto passeggeri applicando una nozione di "costo incrementale", considerando quindi tutti i costi che la stessa non avrebbe potuto evitare di sostenere per offrire il solo trasporto passeggeri su quella rotta, al netto dei costi strettamente connessi al solo trasporto merci. Così operando, C&T ha attribuito una quota di costo minimale al trasporto merci sulla rotta VSGMRSF, che riflette la marginale rilevanza di tale segmento di mercato su questa rotta".

72. Tuttavia, le evidenze al fascicolo istruttorio mostrano che il traffico merci sulla rotta VSG-MRSF non risulta marginale, bensì strutturale, potendo addirittura superare quello registrato sulla rotta solo merci VSG-MTR81. Con riferimento all'anno 2019, l'Autorità Portuale ha rilevato i seguenti dati di traffico merci per C&T: sulla VSG-MTR hanno transitato un totale di circa

240.000 mezzi pesanti (116.000 circa imbarcati a VSG e 123.000 circa imbarcati a MTR); sulla VSG-MRSF hanno transitato circa 265.500 camion (149.000 circa imbarcati a VSG e 116.000 circa imbarcati a MRSF). In sintesi, nell'anno preso in esame, il numero di mezzi commerciali che hanno transitato per MRSF è stato addirittura superiore del numero di camion che hanno transitato per Tremestieri. In aggiunta, ulteriori evidenze dell'Autorità Portuale, mostrano che i mezzi pesanti che viaggiano sulla VSG-MRSF sono del tutto analoghi a quelli della VSG-MTR82.

73. Sulla base di tali elementi, si ritiene che l'allocazione dei costi tra segmento passeggeri e merci sulla VSG-MRSF fornita da C&T (il presunto 'costo incrementale') non possa risultare in alcun modo credibile, in quanto volta ad attribuire la quasi totalità dei costi al segmento passeggeri e, solo in via residuale, alcuni costi al segmento merci. Per tali ragioni sono state considerate tre modalità alternative di attribuzione dei costi tra passeggeri e merci sulla rotta VSG-MRSF" (parr. 67-73 provv.).

Tali argomentazioni pongono correttamente in luce, facendo leva sullo sviluppo logico dei dati presentati, le incongruenze della modalità di calcolo proposta dalla ricorrente.

Sulla base delle elaborazioni svolte in base ad ulteriori elementi di calcolo, utilizzando la capacità di trasporto delle navi, l'Agcm ha invece verificato come "*la capacità occupata (metri lineari) dal segmento passeggeri rispetto al segmento merci sulla VSG-MRSF è la seguente: 75%-25% per il 2019; 73%-27% per il 2018; 77%-23% per il 2017. Di conseguenza, i costi sulla rotta VSG-MRSF possono essere allocati tra i due segmenti sulla base di queste proporzioni*" (par. 80); "*Le varie metodologie utilizzate e, in particolare, quella basata sui 'metri lineari' e l'allocazione c.d. 'mista', individuano una quota di costi attribuibile al segmento passeggeri che risulta compresa nel range 73-81% dei costi complessivi e, per differenza, quella riconducibile al segmento merci è compresa nell'intervallo 19-27% dei costi complessivi. La circostanza che tali metodologie mostrino dei risultati che non si discostano particolarmente gli uni dagli altri conferisce un significativo grado di robustezza all'esercizio svolto (allocazione dei costi totali sulla rotta VSG-MRSF tra passeggeri e merci). Inoltre, anche considerando la metodologia più favorevole alla Parte, sebbene di per sé non attendibile, risulta confermata la solidità delle stime e dei risultati su queste basati*" (par. 85 provv.).

Per addivenire alla più plausibile ripartizione in quote dei costi sostenuti l'Autorità ha quindi sottoposto i dati a più di una verifica, ottenendo risultati molto simili che supportano l'analisi svolta, fondata su di un'istruttoria approfondita e analitica; la ripartizione dei costi così ottenuta risulta, pertanto, attendibile.

Su tale base si è quindi passati ad analizzare il rapporto tra il risultato operativo (EBIT) e gli investimenti effettuati (indice ROI, *Return of investment*), al fine di misurare la redditività dell'impresa rispetto agli investimenti effettuati, concludendo che "*Considerando il 2019, il ROI al 'costo storico' di C&T risulta pari al 55% del capitale investito per tutto lo Stretto (VSG-MRSF e VSG-MTR) e al 66% per la sola VSG-MRSF, ovvero pari ad almeno 7-8 volte il livello del 'ROI adeguato'. 93. Il ROI ('costo storico') riconducibile al solo segmento passeggeri sulla*

rotta VSG-MRSF per il 2019 va dal 67% all'81% del capitale investito, a seconda dell'allocazione dei costi tra passeggeri e merci prescelta (sezione II.2.2 - supra).

94. Ciò vuol dire che il ROI *al 'costo storico' di C&T sul segmento passeggeri della rotta VSG-MRSF arriva a essere più di 10 volte il 'ROI adeguato'* (...) *96. Considerando il capitale al 'valore di rimpiazzo', il* ROI *(2019) di C&T si attesta a valori inferiori rispetto ai corrispondenti ottenuti con il capitale al 'costo storico', ma che risultano comunque molto significativi. L'indice* ROI *risulta adesso compreso tra il 18% (tutto lo Stretto), il 26% (sulla rotta VSG-MRSF) ed il 33% per il solo segmento passeggeri sulla rotta VSG*".

Sulla base di tali condivisibili analisi l'Autorità ha sviluppato quattro differenti test di eccessività delle condizioni economiche applicate da C&T, distinti per il livello di dettaglio raggiunto in termini di analisi delle singole rotte e, nello specifico, per i diversi criteri di allocazione dei costi tra segmento passeggeri e merci sulla rotta VSG-MRSF operata da C&T, rapportandoli tutti con il capitale investito (e i relativi ammortamenti) al 'costo storico' e, separatamente, considerando anche il 'valore di rimpiazzo.'

Ciascuno dei quattro test è stato eseguito per i differenti anni considerati, ossia 2019, 2018 e 2017.

Da tali test è risultata una generale sproporzione delle condizioni economiche applicate da C&T rispetto ai costi sostenuti: tale evidenza emerge già considerando il trasporto Ro/Pax nel suo complesso sulla rotta VSG-MRSF (test 1), dove la sproporzione tra ricavi e cost plus è compresa, nel caso del capitale al 'costo storico', in un intervallo che va dal 40% al 58% mentre, considerando il 'valore di rimpiazzo', il range è 29%-41% del cost plus; il test 1, inoltre, si basa esclusivamente sui dati forniti da C&T sulla rotta in questione, non richiedendo che i costi della rotta VSG-MRSF siano allocati tra merci e passeggeri.

La sproporzione tra ricavi e cost plus è poi stata riscontrata con maggiore incisività soffermando l'attenzione sul solo segmento di interesse, per ciascuna delle tre distinte modalità di allocazione dei costi utilizzate. In tale segmento

di domanda, infatti, la sproporzione tra ricavi e cost plus si è attestata sui seguenti livelli: eccessività ricompresa nell'intervallo 41%-67% del cost plus, nel caso del capitale al 'costo storico'; range compreso tra il 29% e il 48% per quanto concerne il 'valore di rimpiazzo' (par. 114 provv.).

Il provvedimento ha quindi concluso che "*le stime, effettuate considerando il capitale al 'valore di rimpiazzo' sono di tipo conservativo e favorevoli alla Parte. Infatti, come indicato in precedenza, sotto l'ipotesi del capitale al 'valore di rimpiazzo', andrebbe utilizzato, come congrua remunerazione del capitale, un valore del 'ROI adeguato' inferiore all'8%.*

Pertanto, è possibile affermare che la sproporzione tra ricavi e cost plus risulti certamente maggiore di quella emersa nella presente analisi".

La ricorrente ha contestato tali conclusioni lamentando che l'Agcm abbia erroneamente calcolato il ROI (indice return of investment), sulla base del capitale impiegato per la circolazione sulla rotta VSG-MRSF (circa 23,7 milioni di euro nel 2019), anziché del capitale investito per tutta l'attività di **Caronte** (circa 193 milioni di euro nel 2019), mettendo cioè al denominatore del calcolo volto a desumere il ROI (Ebit/K) il capitale relativo alla rotta presa in esame e non quello gene.rale

Tuttavia, qualora si accedesse a tale ipotesi di calcolo, anche al numeratore andrebbe considerato, allo stesso modo, l'Ebit derivante da tutte le rotte o linee di business operate dalla società (incluse la VSG-TRM, la Salerno-Messina, ecc.); nella specie, infatti, il valore del ROI pari al 66,28% deriva

dal rapporto tra l'Ebit di rotta (23,7 milioni di euro nel 2019) con il capitale di rotta (circa 36 milioni di euro nel 2019), entrambi valori forniti dalla parte (quindi non stimati dall'Autorità), e rapportati quindi correttamente allo stesso parametro (non tutta l'attività esercitata ma quella svolta sulla rotta oggetto di analisi), di modo che il rapporto che ne deriva risulta conseguente e non alterato.

Tra l'altro, l'Autorità ha rimarcato che la stessa **Caronte** ha confermato "*la correttezza della stima del WACC di C&T effettuata dagli Uffici, che si attesta nel range*

6,5%-7,6%; considerando che il WACC rappresenta un valore di benchmark per il ROI213, un livello del 'ROI adeguato' pari
all'8% presenta un ordine di grandezza coerente con il WACC. Tra l'altro, contrariamente alle
obiezioni di C&T, il WACC e il 'ROI adeguato' stimato dagli Uffici sono entrambi calcolati 'pretax' e, pertanto, rappresentano due grandezze omogenee" (par. 257 provv.), sicché le varie analisi effettuate conducono a risultati del tutto sovrapponibili, che confortano la metodologia utilizzata, non facendo emergere incongruenze di sorta.

L'ultimo degli aspetti critici sollevati da **Caronte** & Tourist concerne l'utilizzo, nel raffronto con i prezzi stabiliti da società operanti nel medesimo settore (benchmark), del criterio del prezzo per biglietto in luogo del prezzo per miglio.

Nel provvedimento (parr. 276-277) si rileva che è la stessa documentazione prodotta da **Caronte** (il citato studio benchmarking) a far propendere per il criterio del prezzo per biglietto in quanto maggiormente rappresentativo delle peculiarità dei mercati in esame. Ciò in quanto, solo a seguito degli accertamenti istruttori, si è compreso che, oltre che dalla lunghezza della tratta, i prezzi dei biglietti del trasporto marittimo dipendono da numerose altre variabili, quali: a) la frequenza delle corse giornaliere (considerando sia i giorni lavorativi che i weekend); b) la copertura annuale dei servizi di traghettamento; c) la stagionalità; d) l'anzianità della flotta; e) le caratteristiche delle navi; f) la qualità dei servizi di bordo e agli imbarchi, ecc..

L'Autorità ha quindi dato adeguatamente conto del fatto che la valutazione effettuata sul mero prezzo per miglio non era idonea a tenere conto dell'elevato numero di variabili che incidono sulla definizione dei prezzi, come, peraltro, convenuto dalla stessa ricorrente nella propria memoria finale del 2 febbraio 2022 in cui si legge che: "*In termini economici, è intuibile – e pure agevolmente dimostrabile – come siano la lunghezza della tratta di navigazione, il livello di*

servizio offerto e il volume di traffico in transito sulla tratta stessa, a influenzare la struttura dei costi e quindi delle tariffe/prezzi" (par. 275 provv.).

Inoltre, il solo parziale rilievo della distanza rispetto alle tariffe applicate nelle tratte a corto raggio – dove le attività di imbarco e sbarco incidono in modo significativo sulla struttura dei costi - è dimostrato *per tabulas* dalla stessa politica tariffaria di **Caronte** che applica i medesimi prezzi per tratte con lunghezza differente: le tariffe sulla VSG-MRSF (3,7 miglia nautiche) sono le stesse applicate sulla VSG-MTR (8,1 miglia nautiche) (par. 277 provv.).

Alla luce di tali criteri è stata confrontata "*la tariffa più elevata della società (39 euro per la Sola Andata – del tutto analoga ai 38,5 euro previsti per 'A/R entro 90 giorni') e la più economica (20 euro a tratta con 'A/R 1 giorno') con la media delle tariffe applicate dai vettori sulle rotte benchmark, che risultano pari rispettivamente a 19,6 euro (media delle tariffe più elevate117) e 10,7 euro (media delle tariffe più economiche). Ciò implica che la tariffa più elevata di C&T ('Solo Andata' e 'A/R entro 90 giorni') è maggiore del 98% circa rispetto alla media di tutte le tariffe più care sulle rotte comparabili. Analogamente, la tariffa più conveniente offerta da C&T, ossia l'andata e ritorno in giornata, è più cara dell'86% rispetto alla media delle tariffe più vantaggiose offerte sulle rotte benchmark*" (par. 131 provv.).

Le censure aventi ad oggetto la valutazione di iniquità del prezzo devono quindi essere disattese, avendo l'Agcm analizzato i prezzi praticati sottoponendoli a verifica secondo più criteri alternativi, che hanno dato risultati tutti molto simili, senza che le conclusioni raggiunte presentino illogicità o incongruenze evidenti.

Quanto, infine, alle censure di cui all'ottavo e al nono motivo, aventi ad oggetto la percentuale di eccessività e la pretesa azione regolatoria svolta dall'Autorità, deve rilevarsi che il provvedimento, pur avendo stimato la percentuale di eccessività del prezzo nell'accertamento della condotta abusiva contestata, non ha in alcun modo precisato la percentuale di riduzione che avrebbe dovuto essere apportata, in quanto l'Autorità, dopo aver accertato l'eccessiva onerosità ed iniquità del prezzo, si è limitata ad imporre alla

ricorrente di adottare le misure ritenute più idonee per porre fine alla condotta abusiva (come avviene di consueto), sicché sarà la ricorrente a individuare il giusto prezzo da praticare tenendo conto dell'esito del procedimento.

Tali conclusioni risultano confermate dalla corrispondenza intercorsa tra l'Autorità e **Caronte** riguardo all'ottemperanza alla diffida: infatti, rispetto alla comunicazione di **Caronte** del dicembre 2022, in cui si fornivano informazioni sulle iniziative adottate per ottemperare (secondo tre ambiti di intervento: interventi sulla politica tariffaria; interventi volti al miglioramento della qualità dei servizi; interventi di investimento sulla flotta e infrastrutture), è emerso che la società, dal 1° gennaio 2022, ha ridotto i prezzi medi dei biglietti per il traghettamento di passeggeri con veicolo al seguito di circa il 10% rispetto al periodo precedente.

Al riguardo **Caronte** ha fatto presente che tale riduzione è "particolarmente significativa non soltanto in termini assoluti, ma anche e soprattutto se si considera il vertiginoso aumento del costo del carburante registrato nel corso del 2022", che comporterebbe una riduzione in termini reali della tariffa media di circa il 20% rispetto al passato, dato dalla riduzione delle tariffe di circa il 10% in valore assoluto a fronte di un costante aumento dei costi mediamente pari al 10%.

Di tale riduzione dei prezzi l'Autorità ha preso atto, con lettera del marzo 2023, e non ha ravvisato allo stato gli estremi per contestare una inottemperanza, sicché la doglianza si rivela infondata.

In conclusione il ricorso deve essere respinto.

Deve poi essere disposta, ai sensi dell'art. 89 c.p.c., come richiesto dalla ricorrente nella memoria depositata il 22 maggio 2023, a pag. 23, la cancellazione delle espressioni presenti nella memoria dell'Agcm depositata il 4 luglio 2022, alla pagina 20, ultimo paragrafo, tra parentesi, in quanto esorbitanti rispetto alle esigenze difensive della parte.

La complessità e la peculiarità delle questioni controverse giustificano, comunque, la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge;

dispone, ai sensi dell'art. 89 c.p.c., la cancellazione delle espressioni presenti alla pagina 20 della memoria dell'Agcm depositata il 4 luglio 2022, meglio indicate in motivazione;

compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 7 maggio 2025, 9 luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Francesca Petrucciani, Presidente FF, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Francesca Petrucciani

IL SEGRETARIO