

## AS1295 - SERVIZIO DI TRASPORTO COMMERCIALE TRA LA STAZIONE DI VENEZIA MARITTIMA E L'AEROPORTO MARCO POLO

Roma, 16 maggio 2016

Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione dell'11 maggio 2016, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, relativamente al contenuto del provvedimento n. 21/2016 del 1° aprile 2016 con cui codesto Ente di Governo ha disposto il diniego dell'autorizzazione per il servizio di trasporto commerciale di collegamento tra la Stazione di Venezia marittima e l'aeroporto Marco Polo<sup>1</sup>, richiesta dalla società Martini Bus S.r.l. in data 18 gennaio 2016 (prot. 6815 del 28 gennaio 2016).

Il provvedimento in oggetto motiva il diniego di autorizzazione al servizio di trasporto commerciale proposto da Martini Bus, che prevede un collegamento diretto, ossia senza fermate intermedie, tra la Stazione marittima di Venezia (*Park3*) e l'aeroporto Marco Polo, principalmente richiamandosi al divieto di sovrapposizione e interferenza con le linee di trasporto pubblico locale esercite dalle società ACTV S.p.A.<sup>2</sup> (linea urbana n. 5<sup>3</sup>) e ATVO S.p.A.<sup>4</sup> (linee extraurbane nn. 29<sup>5</sup> e 35<sup>6</sup>), in applicazione dell'articolo 23, comma 2, della Legge regionale n. 25/1998 ("E' vietata l'effettuazione di servizi di trasporto passeggeri da parte di terzi in sovrapposizione o interferenza con i servizi affidati ai sensi della presente legge").

L'Autorità, in merito, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Il provvedimento in esame appare basato su un'interpretazione e conseguente applicazione, da parte di codesta Amministrazione, dei concetti di "sovrapposizione/interferenza", considerati preclusivi del rilascio di autorizzazione ad un nuovo servizio di tipo commerciale, eccessivamente lata, in contrasto con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza (nello specifico, articoli 49, 56 e 106 TFUE) a cui, invece, deve necessariamente essere ricondotta l'interpretazione di una disposizione interna limitativa dell'accesso a un'attività economica liberalizzata<sup>7</sup>. A tal proposito si ricorda, infatti, che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di accesso ai servizi di trasporto turistico-commerciale, una disposizione nazionale – quale la normativa di cui trattasi – che richiede l'ottenimento di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di un tale servizio "rappresenta, in principio, una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE, in quanto tende a limitare il numero di fornitori di servizi (...)";<sup>8</sup> le Amministrazioni chiamate ad applicare simili disposizioni interne sono tenute, pertanto, ad interpretarle restrittivamente, nel rigoroso rispetto dei principi di proporzionalità e di stretta necessità della limitazione<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> [Ai sensi dell'art. 4 della L.R. del 30/10/1998 n. 25: "I servizi autorizzati si suddividono in: [...] c) servizi commerciali svolti a totale rischio economico del richiedente, che non risultino integrati in una unità di rete in relazione al livello di servizi minimi e nel rispetto del divieto di sovrapposizione o interferenza di cui all'articolo 23, comma 2." ]

<sup>2</sup> [ACTV S.p.A. è società a capitale totalmente pubblico: per il 76,99% circa è di proprietà della Azienda Veneziana della Mobilità S.p.A. (100% Comune di Venezia), per il 13,49% della Provincia di Venezia e per la restante percentuale di numerosi Comuni veneti. ]

<sup>3</sup> [Dal sito internet della società ACTV emerge che la linea 5 urbana collega il centro di Venezia all'aeroporto Marco Polo effettuando 20 fermate intermedie.]

<sup>4</sup> [ATVO S.p.A. è società a prevalente capitale pubblico: i soci pubblici sono costituiti dalla Provincia di Venezia (51,98% circa) e da numerosi Comuni (21) che gravitano nell'area del Veneto Orientale, i soci privati sono rappresentati da Dolomiti Bus S.p.A. (8%) e ATAP S.p.A. (5,24%).]

<sup>5</sup> [Dal sito internet della società ATVO emerge che la linea 29 effettua due corse al giorno (di cui una commerciale), in partenza da Caorle e destinazione Cortina, effettuando in tutto 19 fermate intermedie. La linea passa dal centro di Venezia (P.le Roma) come terza fermata e dall'aeroporto Marco Polo come quinta fermata lungo il tragitto che porta poi all'autostazione di Cortina d'Ampezzo.]

<sup>6</sup> [Dal sito internet della società ATVO emerge che la linea 35A effettua un collegamento tra il centro di Venezia (P.le Roma) e l'aeroporto Marco Polo.]

<sup>7</sup> [Cfr. nel medesimo senso AS1138 Comune di Venezia – Autorizzazione al trasporto turistico per via navigabile dell'11 febbraio 2014.]

<sup>8</sup> [Corte di giustizia, 22 dicembre 2010, causa C-338/09, Yellow Cab, punto 45 e giurisprudenza ivi citata.]

<sup>9</sup> [In ossequio a tali principi, nell'applicare una disposizione legislativa, quale l'art. 23, comma 2, della L. R. Veneto n. 25/1998, che ponendo il divieto di "sovrapposizione e interferenza con i servizi affidati", prevede deroghe ad una libertà fondamentale prevista dal TFUE, in quanto volta ad incidere sull'iniziativa economica privata di un'impresa, l'Ente di governo TPL Venezia si sarebbe dovuto attenere ad un'interpretazione restrittiva, alla luce dell'impostazione tipica dell'ordinamento comunitario, che prevede un approccio estremamente rigoroso in ordine alla legittimità di ogni limitazione all'esplicarsi di dinamiche concorrenziali nel mercato. È pertanto pacifico che, laddove una norma di legge, quale quella che pone il divieto di "sovrapposizione e interferenza con i servizi affidati",

In particolare, il diniego di autorizzazione in esame appare del tutto privo di adeguata motivazione sia in ordine all'asserita sussistenza di una "sovrapposizione/interferenza" tra i collegamenti presi in esame, sia al conseguente pregiudizio economico che la linea proposta da Martini Bus sarebbe idonea ad arrecare alle linee di TPL esercite da ACTV e ATVO. Nello specifico, l'Amministrazione procedente ha ritenuto sufficiente per integrare i requisiti ostativi della sovrapposizione/interferenza la sola circostanza per cui il servizio proposto "preveda relazioni di traffico (nel caso Venezia-Aeroporto Marco Polo) comprese nei programmi di esercizio dei servizi minimi essenziali, tali da sottrarre utenza a questi ultimi", senza effettuare alcuna istruttoria né sviluppare alcuna ulteriore valutazione in merito al concreto svolgersi dell'attività di fornitura di servizi sulle linee e al target di utenza dalle stesse servite.

Si rileva a tal proposito che il servizio per il quale è stata chiesta l'autorizzazione è privo di fermate intermedie, collegando direttamente il parcheggio interno alla Stazione Marittima (Park3) e l'aeroporto Marco Polo; esso appare con tutta evidenza orientato ad intercettare un target specifico di utenza fatto di soli turisti, ossia i passeggeri delle navi da crociera (con bagagli a carico)<sup>10</sup> in partenza e/o in arrivo, che intendono recarsi immediatamente alle banchine di imbarco e/o all'aeroporto, potendo fruire di un servizio di trasporto presente direttamente all'interno dell'area portuale, ad una distanza minima dalla nave (tanto è vero che esso è stato programmato per la sola stagione crocieristica). Tale servizio commerciale appare, al contrario, del tutto inadeguato ad intercettare la domanda di mobilità della popolazione residente, tenuto anche solo conto del fatto che il punto di partenza/arrivo si trova all'interno dell'area portuale (dotata di varchi di ingresso). Rispetto alla Stazione Marittima, punto di partenza/arrivo della linea Martini Bus, la fermata più prossima della linea urbana ACTV n. 5 è la seconda, S. Chiara "distributore Esso", che risulta distante circa 800 metri (con un tempo di percorrenza a piedi di circa 10 min.); la fermata più prossima delle linee extraurbane ATVO nn. 29 e 35A è quella di Venezia P.le Roma, che dista circa 1,2 Km (con un tempo di percorrenza a piedi pari a circa 15 min.). La sola coincidenza della fermata "aeroporto Marco Polo", punto di arrivo/partenza delle linee 5 e 35A e di passaggio della linea 29, e la esigua differenza di prezzo (rispettivamente 10 euro per la linea commerciale e 8 euro per le linee di TPL<sup>11</sup>) non appaiono giustificare le asserzioni dell'Amministrazione in merito alla "sovrapposizione/interferenza" dei collegamenti ed alla conseguente concorrenzialità del servizio commerciale proposto, che viene ritenuto idoneo a sottrarre clientela al servizio pubblico di linea in assenza di alcuna adeguata motivazione a conforto. Anche il preteso pregiudizio (attraverso la sottrazione di clientela) ai servizi pubblici in merito al raggiungimento degli obiettivi economici, fatto valere dall'Amministrazione, viene affermato in modo del tutto apodittico, evidenziando nell'iter amministrativo un difetto di istruttoria.

In via subordinata, laddove si dovesse ritenere che i concetti di "sovrapposizione/interferenza", considerati preclusivi del rilascio di autorizzazione ad un nuovo servizio di tipo commerciale, non possano essere interpretati ed applicati nelle fattispecie concrete in senso più restrittivo, sulla base di una valutazione più rigorosa che avvenga nel rispetto dei principi comunitari sopra richiamati, allora la L.R. 25/1998 dovrebbe ritenersi direttamente in contrasto con le disposizioni poste a tutela della concorrenza, in particolare con gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, ed in quanto tale dovrebbe essere disapplicata da parte dell'Amministrazione procedente<sup>12</sup>.

In conclusione, l'Autorità ritiene che il provvedimento di diniego n. 21/2016 del 1° aprile 2016 disposto dall'Ente di Governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia avverso la richiesta di autorizzazione presentata dalla società Martini Bus S.r.l. in data 18/01/2016 (prot. 6815 del 28/01/2016), appaia ingiustificato e non adeguatamente motivato e, quindi, in quanto idoneo a impedire l'ingresso di un nuovo operatore in un mercato liberalizzato, determinando, al contempo, un'impropria estensione del monopolio riconosciuto alle società ACTV e ATVO sul mercato del trasporto pubblico locale, integri una violazione degli artt. 49, 56 e 106 TFUE.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, l'Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE  
Giovanni Pitruzzella

---

*preveda la possibilità di negare l'autorizzazione all'effettuazione di servizi di trasporto commerciali, tale diniego deve eventualmente essere disposto solo a seguito dello svolgimento da parte dell'Amministrazione procedente di uno stringente test di proporzionalità, in base al quale esso potrà ritenersi giustificato solo laddove risulti idoneo al conseguimento dell'obiettivo di interesse generale e non eccedente rispetto a quanto strettamente necessario per il suo raggiungimento.]*

<sup>10</sup> [A tal proposito si rileva che il servizio commerciale oggetto di istanza prevede il trasporto bagagli in numero e dimensioni illimitato su autobus dotati di apposito portabagagli. ]

<sup>11</sup> [Si noti a tal proposito che sulle linee di TPL è consentito il trasporto di un solo bagaglio per persona. ]

<sup>12</sup> [Cfr. AS1214 Regione Liguria-avviso per l'individuazione degli operatori economici per il trasporto pubblico locale, del 24 giugno 2015 e AS1199 Disposizioni in materia di autotrasporto del 15 aprile 2015. ]

***Comunicato in merito al mancato adeguamento dell'Ente di Governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia al parere espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 in merito al provvedimento n. 21 del 1° aprile 2016 dell'Ente di Governo con cui è stata negata l'autorizzazione per il servizio di trasporto commerciale di collegamento tra Venezia Stazione Marittima e l'aeroporto Marco Polo***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 4 agosto 2016, ha deciso di impugnare davanti al Tar competente il provvedimento dell'Ente di Governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia n. 21 del 1° aprile 2016, con cui l'Amministrazione ha negato l'autorizzazione per il servizio di trasporto commerciale di collegamento tra Venezia Stazione Marittima e l'aeroporto Marco Polo.

In particolare, nel parere motivato deliberato nella riunione dell'11 maggio 2016 ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità aveva rilevato una violazione dei principi europei a tutela della concorrenza da parte del suddetto provvedimento, nella misura in cui impedisce l'ingresso di un nuovo operatore in un mercato liberalizzato, determinando, al contempo, un'impropria estensione del monopolio riconosciuto alle società ACTV S.p.a. e ATVO S.p.a. sul mercato del trasporto pubblico locale.

A seguito del ricevimento del parere motivato dell'Autorità, con comunicazione pervenuta il 20 luglio 2016, detto Ente ha reso noto all'Autorità di non condividere i rilievi oggetto del parere, confermando il provvedimento con cui ha negato l'autorizzazione in oggetto.

Preso atto del mancato adeguamento dell'Ente di Governo in relazione al parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità ha disposto l'impugnazione del provvedimento davanti al Tar Veneto.