

Spettabile
Autorità di Regolazione
dei Trasporti
Via Nizza, 230
10126 Torino
a mezzo p.e.c.

Genova, 31 ottobre 2019

Documento di consultazione «concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2019», allegato "A" alla delibera di codesta Autorità n. 131/2019 del 10 ottobre 2019. Osservazioni di Hapag Lloyd (Italy) S.r.l.

Egregi Signori,

facciamo riferimento al documento indicato in oggetto (il «**Documento di consultazione**») e alla relativa delibera n. 131/2019, con la quale codesta Autorità ha indetto una procedura di consultazione volta ad «*acquisire le eventuali osservazioni dei soggetti interessati*» in merito all'individuazione degli operatori tenuti a corrispondere il contributo di cui all'art. 36.6(b) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (il «**Contributo**»), nonché alla sua determinazione.

Letti i contenuti del documento di cui trattasi, trasmettiamo le seguenti osservazioni in merito al quesito n. 5 del Documento di consultazione, nell'ambito del quale si richiedono «*osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato dei soggetti operanti nel trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci*».

Come già comunicato a codesta Autorità in occasione della precedente corrispondenza intercorsa in merito alle richieste indirizzate alla scrivente per il pagamento del Contributo, l'attività delle imprese «*operanti nel trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci*» non risulta essere assoggettata (salve alcune specifiche eccezioni, su cui torneremo nel prosieguo) all'esercizio di funzioni regolatorie da parte di codesta Autorità. Di conseguenza, riteniamo che le società che operanti in tale libero mercato non debbano essere assoggettate al pagamento del Contributo, in ragione delle considerazioni qui di seguito sviluppate e che trasmettiamo quale contributo alla consultazione recentemente indetta.

* * *

1. L'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti («**ART**»), a mezzo del sopra menzionato art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con

modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, «[n]ell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla L. 14 novembre 1995, n. 481», è espressamente collegata a tale ultima fonte normativa, che tratta dell'istituzione di autorità per «la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità», con l'obiettivo di garantire ove possibile la liberalizzazione di tali servizi e, ove non possibile, di introdurre elementi di regolazione ad essi relativi.

2. Tanto che con la stessa l. n. 481/1995 vennero istituite l'attuale ARERA e l'AGCOM, cui successivamente si sono aggiunte (i) l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (art. 36 del d.l. 6 luglio 2011 convertito con l. 15 luglio 2011, n. 111), che in sostanza ha scorporato da ANAS le funzioni “non imprenditoriali” di quest'ultima, trasformata in s.p.a., e ai nostri fini, appunto, (ii) l'ART, la cui funzione pare quindi essere collegata a “trasporti” nella misura in cui essi possano intendersi quali «servizi di pubblica utilità» ai sensi della legge “madre” n. 481/1995, richiamata anche nell'*incipit* dell'art. 37 d.l. n. 201/2011¹.
3. Posta questa premessa sistematica, il comma 2 dell'art. 37 citato stabilisce quindi che l'ART «è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture [provvedendo] in particolare... (a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso equa e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...), nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti; (b) a definire se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori ... (d) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico».
4. Le altre disposizioni di questo comma non menzionano più i servizi di trasporto marittimo, riferendosi (i) largamente a imprese di trasporto nazionale e locale soggette a regolazione (inclusi ad esempio i taxi)², nonché (ii) espressamente al trasporto aeroportuale, autostradale e ferroviario, ma non a

¹ Tale disposizione recita, infatti, espressamente che l'ART è istituita «[n]ell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481».

² Tale scelta normativa non appare casuale, atteso che in materia portuale esiste un compiuto regime anche di natura regolatoria, fornito dalla l. n. 84/1994, modificata anche in profondità sia dal d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, sia dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 (cd. correttivo porti) e a norma della quale, come noto, sono stati affidati alle Autorità di Sistema Portuale («AdSP») ampi ed esaustivi compiti di natura pianificatoria (art. 5), nonché di promozione e di regolazione nei confronti di tutte le imprese operanti nel porto (art. 6). Il che rende manifesta la natura delle AdSP come amministrazioni pubbliche dotate tra l'altro di poteri regolatori di tutte le attività svolte in porto, al netto di quelle prettamente marittime, per cui è competente l'Autorità marittima (si vedano le pronunce rese dalle SS. UU. della Corte di Cassazione in data 24 luglio 2013, n. 17930 e 13 giugno 2016, n. 12085, ove si legge che «[l]e autorità portuali sul piano funzionale e finanziario sono enti pubblici non economici e, come tali, sono amministrazioni pubbliche» i cui compiti privilegiano «la funzione di soggetto regolatore e non produttore di servizi portuali, sul piano non solo funzionale, ma anche finanziario»; nella giurisprudenza amministrativa, si vedano *ex multis* Cons. Stato, 1° settembre 2000, n. 4656; 9 luglio 2002, n. 1641 e 15 dicembre 2014 n. 6146).

quello marittimo. Del resto, si è visto che l'ART è normativamente condizionata, nella propria azione, alla regolazione di servizi di pubblica utilità³, che in quest'ultimo caso non vengono in rilievo.

5. Alla luce delle considerazioni che precedono, non sussistono quindi dubbi sul fatto che le competenze di codesta Autorità siano improntate a situazioni nelle quali i mercati sono regolati, o comunque sottoposti a oneri di servizio pubblico, rispetto ai quali esulano totalmente servizi di trasporto di merci via mare, quali quelli che caratterizzano l'attività d'impresa della scrivente.
6. L'“eccentricità” delle competenze di codesta Autorità rispetto a tale attività è inoltre confermata
 - (a) dal § 1 del Documento di consultazione, in cui sono passate in rassegna le fonti normative «*sia nazionali che del diritto europeo*» che avrebbero attribuito all'ART «*competenze e attività ulteriori*» rispetto a quelle espressamente contemplate all'art. 37 del citato d.l. n. 201/2011: tra esse, non si rinvengono disposizioni afferenti al trasporto via mare, ad eccezione di alcune norme relative a servizi di trasporto passeggeri caratterizzati da “pubblica utilità” e quindi soggetti a oneri di servizio pubblico che non riguardano certo l'attività della scrivente⁴;
 - (b) dalla prassi di codesta Autorità, che non risulta aver mai «*concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali*»⁵ nei confronti di imprese attive nel trasporto di merci via mare, proprio perché si tratta di attività svolte in regime di libero mercato e, come tali, non soggette ad alcuna “regolazione”, bensì a dinamiche competitive.
7. Sintetizzando quindi i ragionamenti finora svolti, si possono trarre le seguenti conclusioni:
 - (a) codesta Autorità è nata come organismo di «*regolazione dei trasporti*» normativamente condizionato, nella propria azione, alla regolazione dei servizi di pubblica utilità, che non caratterizzano il settore del «*trasporto via mare e per altre vie navigabili di ... merci*»;
 - (b) tra l'altro, in tale ambito non emergono problemi di “regolazione”, trattandosi di attività d'impresa esercitata nel libero mercato e in regime di concorrenza, secondo dinamiche competitive che esulano da qualsiasi regime regolatorio;
 - (c) quanto sopra trova riscontro anche nel fatto che (i) tali attività non sono

³ V. anche il parere n. 2199/2017 del Cons. Stato in merito al «*rappporto tra AdSP e Autorità di regolazione dei trasporti, rapporto che, tra le altre cose, ha consentito (e dovrà continuare a consentire) a quest'ultima Autorità di intraprendere utilmente sia iniziative regolatorie sia accertamenti sulle condizioni di accesso alle infrastrutture e ai servizi, in corretta attuazione della sua missione istituzionale che si radica, per il settore dei trasporti, nella matrice generale delle Autorità indipendenti di regolazione di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481*

⁴ È il caso del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, «*relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004*» e del decreto legislativo 19 luglio 2015, n. 129, recante appunto «*Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne*

⁵ Cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 18 marzo 2019, n. 301; 3 maggio 2018, nn. 518-521; 2 maggio 2018, nn. 507-511; 17 aprile 2018, n. 456.

riguardate dall'art. 37 del d.l. n. 201/2011, né tanto meno da nessuna delle altre fonti citate al § 1 del Documento di consultazione, (ii) non risulta che codesta Autorità abbia mai esercitato funzioni "regolatorie" rispetto ad esse; (iii) le stesse non sono contemplate nemmeno nel rapporto annuale presentato da codesta Autorità al Parlamento in data 25 giugno 2019;

- (d) riteniamo quindi che il § 5 del Documento di consultazione preveda un ambito di applicazione troppo ampio, e che invece – in ragione di tutto quanto precede – dovrebbe far riferimento ai soli «*soggetti operanti nel settore dei trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci i quali siano sottoposti a oneri di servizio pubblico*», rispetto ai quelli gli operatori quale la scrivente sono totalmente estranei.

Si resta naturalmente a disposizione per quanto dovesse ulteriormente occorrere a codesta Autorità, nonché per essere ascoltati in audizione al fine di approfondire le considerazioni espresse nel presente documento.

Con osservanza.



Hapag-Lloyd (Italy) S.r.l.