



**CALL FOR INPUT SULLA DETERMINAZIONE DI METODOLOGIE E CRITERI
REGOLATORI PER GARANTIRE L'ACCESSO EQUO E NON DISCRIMINATORIO ALLE
INFRASTRUTTURE PORTUALI**

OSSERVAZIONI

La finalità del presente documento è quella di presentare le osservazioni del Gruppo Caronte & Tourist alle tematiche ritenute di maggior rilevanza di cui al documento "Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input" di cui all'allegato A della delibera ART n. 170/2022.

Call for input 2

Crediamo che il tema della predeterminazione delle tempistiche per la presentazione di nuove istanze di assegnazione (da parte sia dell'*incumbent* sia di aspiranti *newcomer*) in vista della scadenza di una concessione sia sicuramente importante e vada regolato.

Oggi, infatti, registriamo approcci ondivaghi da parte delle diverse AdSP. Occorre invece una disciplina uniforme e chiara a livello nazionale.

Crediamo invero che il punto fondamentale non sia soltanto stabilire da quale momento sia possibile presentare un'istanza per una concessione in scadenza, ma anche a quale regime sottoporre la concessione in scadenza sotto il profilo - in particolare - della gestione/regolazione degli eventuali investimenti che l'*incumbent* ritenesse di dover ancora effettuare.

Ci riferiamo evidentemente ad ipotesi di disallineamento tra durata della concessione e programma degli investimenti.

Un concessionario potrebbe avere necessità di effettuare un investimento per garantire la migliore efficienza del terminal anche in prossimità della scadenza della propria concessione, senza che la durata residua di questa possa consentirgli di ammortizzare l'investimento. Che fare in questi casi?

A nostro parere il punto di riferimento dovrebbe essere sempre rappresentato dalla migliore efficienza del porto, perché i porti devono funzionare al meglio per sostenere il sistema Paese e per attrarre traffici.

In questa prospettiva riteniamo che vada elaborata una regolazione che protegga l'*incumbent* nel caso in cui lo stesso debba effettuare investimenti anche a ridosso della scadenza della concessione, vala a dire una regolazione che per cui – in sostanza – qualora un investimento risulti necessario per l'efficienza del terminal, tale investimento debba essere effettuato.

La stessa norma, al contempo, dovrebbe però prevedere che sia l'Autorità di Sistema Portuale a stabilire se l'investimento sia effettivamente necessario o meno, con la conseguenza che –



se ritenuto necessario dall'AdSP – questa dovrà garantire al concessionario di rientrare della spesa sostenuta attraverso il riconoscimento di un indennizzo da parte del concessionario entrante (che vada a coprire la quota di investimento non ammortizzata).

Diversamente, se tale investimento non fosse ritenuto necessario dovrebbe essere rivisto l'impegno del concessionario così come indicato nel piano di impresa

Resta inteso che – qualora il concessionario uscente si vedesse rinnovato il titolo – non si porrebbe più alcun tema di indennizzi, posto che tale concessionario avrebbe nuovamente dinanzi a sé il tempo necessario per ammortizzare l'investimento.

Rispetto ai criteri predeterminati per la selezione delle domande, ribadiamo come la logica di fondo debba essere quella di considerare il sistema portuale come funzionale al sistema industriale del nostro Paese ed alle esigenze del trasporto di passeggeri (sia esso locale di lungo raggio sia di crociera).

In questa prospettiva, ciò che va premiato – oltre alla capacità di attrarre traffici e quindi volumi – è pertanto l'efficienza (da valutarsi sulla base di una serie di fattori / indici integrati che dovranno essere puntualmente definiti).

In questo contesto la tariffa in sé crediamo abbia una valenza limitata e non debba quindi rappresentare l'unico indice di riferimento. A nostro avviso l'ART dovrebbe dunque elaborare uno schema di indicatori da considerare che vada a favorire chi offre maggiori garanzie di rendere il servizio migliore in termini di efficienza (naturalmente elaborando criteri specifici per ogni categoria di attività terminalistica/portuale, dato che ognuna presenta le proprie peculiarità).

In questo senso, dovrebbe essere apprezzato che l'integrazione verticale non può che favorire lo sviluppo dei traffici e l'efficienza. Anche per questa ragione, l'integrazione verticale non dovrebbe essere ostacolata.

Comprendiamo il timore di fondo alla base dell'idea di prevedere, nell'atto di concessione, una percentuale minima di operazioni portuali/capacità del terminal che il concessionario debba svolgere per conto/riservare a imprese terze rispetto al gruppo armatoriale cui appartiene, ma si tratta a nostro parere di un timore del tutto infondato. Al netto di ogni considerazione di carattere generale sul fenomeno dell'integrazione verticale, che – lungi dal dover essere stigmatizzato – crediamo vada invece salutato con favore per i vantaggi che porta in termini di efficienza e sviluppo dei traffici, non condividiamo l'idea di fissare rigidi paletti che non possono tenere conto delle peculiarità di ogni porto e di ogni terminal.

Le norme per evitare abusi già esistono e – se applicate correttamente – consentono di evitare situazioni in cui l'accesso ad un'infrastruttura sia negato in maniera discriminatoria. Non ci sembra utile introdurre parametri rigidi come quello dell'eventuale “percentuale minima” riservata di operazioni portuali/capacità del terminal che potrebbero andare facilmente in contrasto con le realtà operative, finendo per ostacolare la crescita dei porti invece che favorirla.



In linea generale, rispetto alla “*gestione*” di fenomeni di questa portata (che peraltro sono globali e non interessano solo il trasporto marittimo di contenitori) crediamo occorra fare affidamento ai principi generali ed alla loro applicazione concreta per garantire la flessibilità necessaria a valutare il carattere specifico di ogni realtà portuale.

Ne consegue che, qualora dovesse invece essere adottata una disciplina stringente (ci riferiamo sempre al tema della riserva / “*percentuale minima*”), allora dovranno essere previste anche apposite deroghe per tutte quelle fattispecie in cui la mera applicazione della norma produrrebbe un risultato “*inefficiente*”, andando a danneggiare – per qualsiasi ragione – l’operatività del terminal (riducendo di riflesso l’attrattività del porto).

In altre parole, l’infrastruttura porto e la sua funzione di sviluppo del traffico rappresenta il primo e più importante degli interessi che il decisore / regolatore devono tutelare. Pertanto, la riserva a favore di soggetti estranei al gruppo gestore dell’infrastruttura integrata potrebbe essere concessa soltanto in presenza di condizioni e garanzie che consentano il massimo sfruttamento della *facility* portuale. L’esigenza di tutelare l’interesse al miglior sfruttamento del bene porto ex art. 37 Cod. Nav., a nostro avviso, deve far - se non recedere - almeno condizionare il rispetto della libertà di accesso all’infrastruttura soltanto laddove sia garantito che tale accesso non pregiudichi il migliore sfruttamento del demanio portuale.

Occorre poi che l’eventuale riduzione della libertà del gestore del terminal di contrarre corrisponda sempre ad una effettiva essenzialità dell’infrastruttura ovvero, in altre parole, che essa possa avvenire soltanto laddove sia stata verificata - secondo la prassi decisionale della AGCM - la *catchment area* del servizio portuale di riferimento. Solo laddove vi sia la mancanza di un’effettiva alternativa potrebbe ipotizzarsi il condizionamento della libertà contrattuale del gestore della infrastruttura, in ogni caso soggetto ai limiti di cui si è trattato poc’anzi¹.

Call for input 8

Per quanto riguarda la tematica relativa al fenomeno dell’integrazione verticale ed alla concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico, si osserva quanto segue.

¹ In questo contesto, crediamo vada poi tenuto in considerazione anche quanto già rilevato dalla AGCM, ad esempio col provvedimento n. 25231, in tema di criticità infrastrutturali che possono ostacolare a monte il confronto concorrenziale. È il caso, nello specifico, del porto di Tremestieri (cui si riferisce il predetto provvedimento), di cui l’AGCM aveva ravvisato un’incapacità strutturale – data la sua configurazione – ad accogliere l’intero traffico merci dello Stretto di Messina (come invece si prevedeva quando fu realizzato nel 2006). Per ragioni infrastrutturali rispetto alle quali non entriamo qui nel merito (in sintesi: c’era una sola via di accesso che collegava l’uscita autostradale con gli approdi), tale porto risultava costantemente congestionato. Ciò con la conseguenza che molti autotrasportatori - dovendo minimizzare i tempi di trasporto – preferivano utilizzare gli scali cittadini (Rada S. Francesco e Messina), anche se più cari, rispetto al porto di Tremestieri.

Nella fattispecie, l’AGCM ha apertamente riconosciuto come le carenze infrastrutturali del porto di Tremestieri ne avessero determinato il sottoutilizzo, senza che vi fosse alcuna asserita intesa restrittiva della concorrenza tra vettori interessati a “*dirigere*” il traffico verso i sopra citati porti cittadini. Questo caso dimostra, da un lato, come gli strumenti di indagine ed intervento per evitare abusi o condotte restrittive della concorrenza già ci siano e, dall’altro lato, come le condizioni per un’effettiva concorrenza dipendano anche dalla configurazione infrastrutturale dei porti, che non dipende evidentemente dagli operatori.



In via preliminare, come già osservato si segnala come sia riduttivo immaginare che fenomeni di integrazione e concentrazione avvengano nel solo settore terminalistico. L'integrazione verticale, infatti, così come la concentrazione nei termini di cui si dirà meglio *infra*, è un fenomeno economico-giuridico che, al contrario, è da sempre ampiamente diffuso in tutta la filiera del trasporto e della logistica, circostanza questa che rende, appunto, riduttiva l'analisi di ipotesi di integrazione e/o concentrazione limitatamente ad eventuali sinergie tra singola compagnia di navigazione e terminal.

Qui di seguito le nostre osservazioni suddivise per singola tematica:

(i) Con riferimento alla regolazione:

Risulta opportuno sottolineare a nostro avviso come la Vostra Autorità non debba arrivare a:

- definire se un fenomeno di natura giuridica ed economica sia qualificabile come giusto o sbagliato;
- stabilire se una determinata operazione sia lecita o meno alla stregua di una valutazione del mercato rilevante di riferimento.

Quanto sopra al fine di evitare che la Vostra Autorità possa direttamente intervenire o quantomeno influenzare la libertà di scelta del singolo operatore privato nel voler implementare un'integrazione verticale del proprio *business*. Questo troverebbe anche una propria specifica tutela nell'articolo 41 della Carta Costituzionale.

(ii) Con riferimento al cd. "livello di concentrazione" nel mercato italiano

Per poter meglio introdurre le nostre osservazioni sulla questione, riteniamo proficuo premettere quanto segue: si presenterebbero due casistiche distinte:

- la concentrazione di due *business* facenti originariamente capo a due diversi operatori economici in un determinato mercato; operazione quest'ultima da intendersi quale "*integrazione orizzontale*"; ovvero
- l'acquisizione da parte di un operatore economico di quote di un altro operatore economico; operazione quest'ultima da intendersi quale "*integrazione verticale*".

Tra le due casistiche sopramenzionate l'unica in grado di "*limitare*" potenzialmente la concorrenza in un determinato ambito portuale è la cd. "*integrazione orizzontale*", che comporterebbe la riduzione del numero di operatori economici attivi nel dato contesto di riferimento (ad esempio, nel caso in cui un terminal portuale acquisisca un altro operatore terminalista).

La seconda ipotesi, invece, non inciderebbe sulla concorrenza tra gli operatori economici in un determinato mercato di riferimento, considerato che in tal caso il numero degli operatori economici non subirebbe alcuna riduzione.

Alla luce di quanto sopra, possiamo concludere che - in linea generale e fatta salva ogni doverosa attività di vigilanza (sulla base delle norme che già esistono) da parte delle Autorità a ciò deputate - non verrebbe in rilievo alcuna posizione di dominanza attraverso operazioni di integrazione verticale.



Call for input 10 – Infrastrutture essenziali

In tema di infrastrutture essenziali ed accesso alle stesse ci preme qui evidenziare la necessità che tutti gli interventi di elettrificazione delle banchine (*cold ironing*) programmati dalle Autorità di Sistema Portuale vengano regolati in maniera tale da evitare discriminazioni e quindi vantaggi competitivi in grado di falsare la concorrenza.

Ci riferiamo segnatamente al tema dell'elettrificazione delle banchine perché lo riteniamo uno dei temi cruciali del presente e dell'immediato futuro in termini di infrastrutture essenziali.

Non può infatti negarsi che rispetto al traffico marittimo un terminal dotato di impianto di *cold ironing* - e quindi capace di consentire l'allaccio delle navi a tale impianto - risulterà enormemente favorito nella contesa concorrenziale rispetto ad un terminal privo di tale impianto.

È dunque a nostro avviso essenziale che tutti gli interventi pubblici diretti a realizzare gli impianti in parola siano effettuati nell'ambito di una cornice regolamentare basata sul principio della non discriminazione. Parimenti non discriminatorio, poi, dovrà essere il regime di accesso agli impianti (sul presupposto che evidentemente non potranno essere elettrificate in un'unica soluzione tutte le banchine).

Call for input 11 – Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali

In primo luogo, riteniamo opportuno evidenziare come l'attività regolatoria della Vostra Autorità possa/debba garantire un accesso equo e non discriminatorio sia ai servizi/infrastrutture aventi una significativa importanza in un determinato mercato portuale sia ai servizi portuali di interesse generale.

Quanto sopra troverebbe fondamento nel combinato disposto tra il Regolamento (UE) n. 352/2017 (il "**Regolamento**"), che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, e quanto previsto dalle *lett. a) e b)* dell'articolo 37, comma 2 del D.L. 201/2011.

Sul punto, si ricorda che ai sensi dell'articolo 37 sopra menzionato: *"(...) L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede (...) 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 eque e non discriminatorie alle infrastrutture (...) portuali (...) a definire (...) i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni (...) 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, i consumatori (...)"*.

Come noto, i servizi in questione vengono di norma erogati da un soggetto che opera in regime di monopolio. Pertanto, a nostro avviso, risulterebbero necessari dei meccanismi di verifica tali da incidere efficacemente sulla tutela della concorrenza, sul controllo dei costi afferenti alle



operazioni e ai servizi portuali per le imprese, nonché sull'accesso ai servizi e alle infrastrutture essenziali da parte degli utenti.

Premesso quanto sopra, sarebbe auspicabile quanto prima una progressiva apertura al mercato dei servizi di interesse generale al precipuo scopo di garantire il rispetto dei principi di cui al sopra citato Regolamento; principi che non riterremo ancora pienamente rispettati in numerose realtà portuali nazionali. Ci riferiamo, in particolare, ai servizi di interesse generale (vedasi, ad esempio i servizi passeggeri ovvero i servizi di sorveglianza e vigilanza in ambito portuale ovvero il servizio di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico), che – come già riferito – talvolta operano in un regime non rispettoso dei principi fissati dalla normativa unionale e dalla più recente giurisprudenza nazionale in materia.

Alla luce di quanto sopra, valgono le ulteriori considerazioni che seguono sui servizi portuali e sui servizi tecnico-nautici, in particolare, di pilotaggio ed ormeggio.

a) Sui servizi tecnico-nautici

In linea con quanto sancito dalla normativa nazionale ed unionale vigente, nonché dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, crediamo che la natura regolata dei servizi tecnico-nautici dovrebbe condurre ad una disciplina che non consenta all'erogatore (universale) del servizio di abusare della situazione nella quale si trova.

Quanto sopra considerando anche il fatto che i servizi tecnico nautici sono deputati a tutelare interessi generali, quali - in primis - la sicurezza della navigazione.

In quest'ottica, è evidente come la disciplina riguardante la formazione e l'applicazione delle tariffe sia fondamentale.

Il controllo della dinamica tariffaria, la partecipazione degli utenti al processo di definizione delle condizioni di servizio e di formazione della tariffa, la verifica e garanzia che tale formazione avvenga nel rispetto dei principi di trasparenza ed equità dovrebbero costituire – *rectius* costituiscono – elementi insopprimibili al fine di evitare che l'assenza di una pluralità di imprese sul mercato effettivamente in concorrenza tra loro (e quindi in grado di sviluppare le usuali dinamiche concorrenziali in termini di *performance* e di prezzo) finisca per generare situazioni nelle quali l'impresa concessionaria del servizio operi su *standard* inadeguati o (peggio) giunga ad abusi dei diritti esclusivi che le sono stati attribuiti (attraverso, ad esempio, l'imposizione di prestazioni non richieste o fatturate ad importi non proporzionati al loro costo effettivo).

In questo senso notiamo che:

- (a) con riferimento alle modalità di erogazione dei servizi, la concorrenza tra imprese dovrebbe essere consentita ove tecnicamente possibile (già nel 1995 e nel 1997 l'AGCM rilevava che *“né l'assetto monopolistico risulta chiaramente definito nella legge ovvero nei provvedimenti amministrativi d'attuazione”*, destando preoccupazione *“il generico riferimento alle ragioni di sicurezza della navigazione operato dagli organismi*



di regolazione per dedurre l'impossibilità di applicare qualsiasi meccanismo concorrenziale all'offerta dei servizi tecnico-nautici")²;

(b) sotto il profilo tariffario, invece, sempre grazie all'attività svolta dall'AGCM nel 1995 e nel 1997 veniva segnalata un'asimmetria informativa nei rapporti tra le imprese monopolistiche (soggetto regolato) e l'Amministrazione (soggetto regolatore) in sede di formazione / adeguamento delle tariffe³.

In questo contesto, a nostro avviso, viene *prima facie* in rilievo il citato Regolamento, laddove stabilisce che la determinazione delle tariffe relative alla fornitura dei servizi portuali (tra cui rientrano i servizi tecnico nautici) debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, obiettività, non discriminazione e proporzionalità.

Nello specifico, l'articolo 12 del Regolamento prevede che "i diritti per i servizi forniti da un operatore interno in regime di obbligo di servizio pubblico (...) sono fissati in modo trasparente, obiettivo e non discriminatorio, e sono proporzionali al costo del servizio fornito".

Ci permettiamo di evidenziare come – ai sensi dell'articolo 288 TFUE – il Regolamento sia obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, con la conseguenza che oggi non dovrebbero essere più ammesse tariffe per servizi tecnico nautici (o servizi portuali) che non siano rispettose dei principi stabiliti dal Regolamento stesso, a partire da quello della proporzionalità tra la tariffa applicata ed il costo effettivo del servizio reso.

Scopo del Regolamento è del resto anche quello di assicurare un quadro normativo per la fornitura dei servizi portuali idoneo ad attrarre gli investimenti necessari in tutti i porti marittimi della rete trans-europea di trasporto evitando, per quanto possibile, restrizioni all'accesso al mercato e garantendo all'utenza dei porti – *inter alia* – il massimo livello di informazione in merito alle condizioni (anche economiche) dei servizi *ivi* erogati.

Continuiamo tuttavia a riscontrare un mancato allineamento dei servizi in commento rispetto ai principi da ultimo sanciti (*rectius*: ribaditi) dal Regolamento; principi che, nella grande maggioranza dei casi, ci parrebbero ancora oggi non essere rispettati e che pertanto necessiterebbero a nostro parere di un intervento regolatorio di tutela da parte di codesta Autorità.

Qui di seguito una sintetica disamina di alcune fattispecie che, a nostro sommo avviso, costituirebbero ragioni giustificatrici per l'attivazione della Vostra attività di regolazione nell'ottica di garantire la parità di accesso all'infrastruttura portuale ai sensi, peraltro, del combinato disposto – già menzionato e riportato – delle *lett. a) e b)* dell'articolo 37, comma 2 del D.L. 201/2011.

- Sul servizio di pilotaggio

² Vds. Provvedimento AGCM n. 5415 (IC4).

³ Come ribadito dall'AGCM, invece, la formazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici dovrebbe essere commisurata ai costi sostenuti dal concessionario e dovrebbe essere evitata qualsiasi discriminazione fra gli utenti.



Anche sotto il profilo tariffario, osserviamo come i principi di proporzionalità e trasparenza di cui al Regolamento continuino a non essere applicati appieno; criticità che renderebbe opportuno un Vostro specifico intervento in chiave regolatoria.

In primo luogo, segnaliamo come – da quanto ci risulta – i margini di redditività a favore delle Corporazioni locali dei piloti continuerebbero a non essere in linea con il principio di proporzionalità sancito dal Regolamento.

Osserviamo inoltre che:

- (i) nel pilotaggio, a quanto ci risulta la componente lavoro non supererebbe generalmente il 30% del costo complessivo sopportato dalla singola Corporazione. Da ciò deriverebbe quindi che l'eventuale maggiorazione del costo prevista nelle singole ordinanze tariffarie vigenti a livello locale, in caso di prestazioni rese in *over time*, dovrebbe essere calcolata – *rectius* incidere – solo sul valore del 30% (*cd.* “costo azienda”) della tariffa e non dovrebbe essere ad esso superiore.

In sostanza, la tariffa coprirebbe all'incirca il 30% del costo del lavoro (che, di fatto, costituirebbe il vero *costo azienda* per i piloti), mentre il restante 70% rappresenterebbe il margine di utile della Corporazione. Questo con compensi per i singoli piloti di gran lunga superiori a quanto mediamente percepito da una figura professionale a cui i piloti potrebbero di fatto essere equiparati, vale a dire da un comandante che presta servizio (temporaneo) a terra/di comandata⁴ (che, al contrario, genera un costo azienda variabile dai 70.000,00 ai 90.000,00 Euro annui lordi).

- (ii) il mancato rispetto del principio di proporzionalità sarebbe ancor più evidente in ragione del diversificato calcolo a livello locale dell'aumento del costo del servizio in *over time* e nei giorni festivi, dovuto alla pedissequa applicazione di maggiorazioni superiori al 100% della tariffa base. Anche in questo caso, dunque, l'eventuale maggiorazione del costo prevista nelle singole ordinanze tariffarie dovrebbe essere calcolata – *rectius* incidere – solo sul valore del 30% del costo, ma non di più.

In secondo luogo, per quanto attiene al mancato rispetto del principio di trasparenza, osserviamo come una parte delle voci di costo da tenere in considerazione ai fini della tariffa non sia, di fatto, ancora mai stata concretamente investigata.

Ci riferiamo, ad esempio, al fatto che l'attuale sistema tariffario riconoscerebbe la copertura di oneri sociali, assistenziali, e previdenziali, nonché di oneri integrativi per i porti a scarso traffico, nella misura del 25% del fatturato, a seconda del tonnellaggio. Tali risorse sarebbero raccolte da un “Fondo” istituito appositamente per soddisfare le esigenze previdenziali ed assistenziali delle Corporazioni.

A quanto ci risulta, una percentuale elevata delle risorse del Fondo, tuttavia, verrebbe distribuita ai piloti sotto forma di gratifica. Le modalità di calcolo e di distribuzione di tale

⁴ Trattasi, in sostanza, della figura di comandante di nave mercantile destinato a prestare servizio (a terra) come previsto dall'articolo 6 del CCNL Marittimi, rubricato “*Incarico temporaneo a terra/comandata*”, secondo cui: «*Il Comandante o Direttore di Macchina potrà essere destinato a prestare servizio di comandata per conto dell'Armatore, o su navi in corso di allestimento, o costruzione, o su navi in disarmo, o presso cantieri, stabilimenti industriali, nel qual caso l'Armatore curerà che le attribuzioni affidategli siano adeguate al grado. Durante tale periodo il Comandante o Direttore di Macchina percepirà lo stipendio mensile di cui all'articolo 43 ed una indennità pari al 37 per cento del minimo contrattuale [...]*».



s.p.a.

gratifica – pur incidendo sul piano tariffario – ancora oggi non parrebbero note, così come parrebbe non esistere una documentazione/rendicontazione dettagliata rispetto all'utilizzo delle risorse del Fondo a copertura degli oneri sociali, assistenziali, e previdenziali dei piloti⁵.

Quanto sopra evidenziato, in sostanza, renderebbe opportuno – ad avviso di chi scrive – un Vostro intervento regolatorio in materia nel senso di introdurre appositi meccanismi volti a scongiurare il verificarsi di inefficienze organizzative e/o gestionali in sede di erogazione del servizio⁶. Ciò sul presupposto che l'esistenza ed il mantenimento di una struttura monopolistica nel mercato dei servizi tecnico-nautici in ciascun porto postula fisiologicamente una forte presenza e controllo da parte del Regolatore, chiamato a vigilare che l'organizzazione del servizio in esame risponda ai criteri di massima efficienza in funzione delle specifiche caratteristiche del porto e che, in casi determinati e per determinate navi, la prestazione avvenga a fronte di costi più bassi possibili per gli utenti (evitando, dunque, che il monopolista possa abusare della propria posizione dominante anche attraverso – in sostanza – il rifiuto di impiegare tecnologie che consentirebbero di rendere il servizio allo stesso livello qualitativo, ma ad un costo inferiore per l'utenza)⁷.

- Sul servizio di ormeggio

Anche per il servizio di ormeggio crediamo sarebbe opportuna l'adozione di un'apposita misura di regolazione da parte di codesta Autorità.

Allo stato, infatti, anche per l'ormeggio continuerebbero a permanere le criticità evidenziate a più riprese, a partire dagli anni '90, dall'AGCM, tra cui il fatto che detto servizio continuerebbe ad essere caratterizzato da un regime di monopolio regolamentare, anche se non esplicitamente determinato dalle norme primarie.

In questo senso parrebbe opportuna una modifica degli attuali meccanismi tariffari⁸, caratterizzati da un eccessivo “peso” delle imprese esercenti il servizio, peso che finisce per accentuare situazioni di asimmetria informativa a vantaggio del soggetto regolato ed a discapito dell'utenza.

⁵ Sul punto, si riporta quanto contenuto nel *Report* commissionato dal competente Ministero alla società “The Brattle Group”, nel 2020, avente ad oggetto l'analisi dei criteri e meccanismi vigenti relativi al servizio di pilotaggio alla luce dei principi sanciti dal Regolamento. Nello specifico, il *Report* segnala che: “[...] Al fine di garantire una maggiore proporzionalità [...] e trasparenza [...] del sistema tariffario, andrebbe stabilito un valore massimo della gratifica distribuibile ai singoli piloti con le risorse del Fondo e definita una contabilità dettagliata delle risorse destinate dal Fondo alla copertura degli oneri previdenziali e assistenziali. Nel caso in cui, a valle della distribuzione della gratifica, risultino ancora dei proventi da distribuire, questi potrebbero essere utilizzati dalle corporazioni per abbattere parte dei costi ammessi nei rinnovi tariffari seguenti. [...]” (Cfr. *Report “Le tariffe dei sistemi di pilotaggio marittimo – approfondimenti metodologici e linee guida”* – The Brattle Group, Luglio 2020 (p. 7)).

⁶ Ad esempio, meccanismi che consentano di incentivare maggiormente, ove possibile, l'introduzione del servizio tramite stazione VHF (si pensi, a titolo esemplificativo ma non esclusivo, all'attraversamento dello Stretto di Messina). Sul punto torneremo brevemente al termine di questo documento.

⁷ La questione relativa al servizio di pilotaggio in VHF, citata nella nota che precede, si riferisce evidentemente a questa possibile tipologia di abuso da parte del concessionario.

⁸ Modifica che – nell'ipotesi di servizi con bassa produttività in alcuni contesti locali quali quello, seppur a titolo esemplificativo e non esclusivo, di Porto Empedocle in cui si verificherebbero ipotesi di sovra remunerazione dei servizi erogati all'utenza armatoriale a fronte di una non corretta proporzionalità tra le ore effettivamente lavorate ed i costi (effettivi) del servizio – potrebbe tradursi nell'attivazione di forme di lavoro più flessibili (vale a dire riducendo l'organico *full-time* equivalente di personale). Ciò anche a fronte di quanto contenuto nel CCNL di riferimento che, per tali ipotesi, lascerebbe possibili margini sp).



A titolo meramente esemplificativo, si noti altresì un diversificato calcolo dell'aumento del costo per le prestazioni in orario notturno (nei giorni feriali) e durante i giorni festivi a livello locale rispetto a quanto contenuto nel CCNL di riferimento. Tale discrepanza meriterebbe un'analisi *ad hoc*. Se da un lato, infatti, l'articolo 13 del CCNL di riferimento⁹ si limita a prevedere una maggiorazione convenzionale e forfettaria del 55% da intendersi come valore massimo, riscontriamo anche in questo caso, a livello locale, maggiorazioni superiori (talvolta fino al doppio della tariffa base) che parrebbero mal conciliarsi con i sopracitati principi di cui al Regolamento.

- Sui servizi portuali

A nostro avviso, anche i servizi portuali – *ivi* inclusi quelli aventi a propria volta la natura di servizi di interesse generale – richiederebbero una maggiore attività regolatoria da parte della Vostra Autorità. Ciò al fine di applicare i noti principi di trasparenza, proporzionalità e rendicontazione in ambito portuale anche a tali servizi (quali quello antincendio, quelli di sorveglianza e vigilanza, quelli di fornitura idrica, nonché quelli di bunkeraggio e quello di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi).

Con specifico riferimento a quest'ultimo servizio di interesse generale (raccolta rifiuti prodotti dalle navi), che rientra espressamente nel campo di applicazione del Regolamento¹⁰ e che peraltro è stato recentemente oggetto di modifica normativa¹¹, si segnala come la nuova disciplina di riferimento abbia previsto che la gestione dell'attività di raccolta dei rifiuti debba essere affidata in conformità alla legislazione nazionale ed europea vigente in materia di appalti, specificando che qualsiasi (eventuale) limitazione al numero di prestatori di servizi portuali deve essere giustificata da motivi chiari e oggettivi, tali da non introdurre ostacoli al mercato.

In sostanza, si ritiene che codesta Autorità potrebbe rafforzare la propria attività regolatoria nel senso di precisare quantomeno che la via della riduzione dei prestatori di servizi portuali – eccezione alla regola dell'erogazione del servizio aperta a tutte le imprese interessate che siano in possesso dei necessari requisiti – sarebbe percorribile solo in presenza di accertate precondizioni e, in ogni caso, dopo l'espletamento di apposito procedimento amministrativo di pubblicazione della motivata proposta di limitazione. Tale procedimento dovrà essere, come ovvio, antecedente alla decisione finale di limitare il numero di prestatori. Ciò al fine di consentire la presentazione di osservazioni da parte di tutti i soggetti interessati.

Da un lato, quindi, la riduzione del numero dei prestatori (e, *a fortiori*, l'attribuzione di esclusiva ad unico erogatore) configurerebbe un'eccezione praticabile solo in presenza di tassative e specifiche condizioni da illustrare *ex ante* a tutti gli *stakeholders* legittimati a partecipare al relativo procedimento, mentre – dall'altro lato – il Regolamento – e la norma attuativa –

⁹ Cfr. CCNL per gli ormeggiatori e barcaioli nei porti italiani del 19 giugno 2019 con decorrenza dal 1° luglio 2019 e scadenza il 30 giugno 2022 consultabile al seguente *link*: <https://www.angopi.eu/normativa/ccnl.html#FLIPBOOK-flipbook/17/>.

¹⁰ Cfr. Articolo 1, par. 2, *lett. e*) del Regolamento (UE) 2017/352.

¹¹ Cfr. D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 197 avente ad oggetto il "Recepimento della direttiva (UE) 2019/883, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi che modifica il direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE".



lascerebbero l'Autorità competente in sede locale libera di individuare un modello di gestione del servizio che non attribuisca l'esclusiva ad unico operatore¹².

*o*o*

In linea generale, ci sia consentito in conclusione evidenziare come il Vostro intervento regolatore rispetto a tutte le criticità sopra evidenziate risulti necessario onde evitare che tali criticità si traducano in concreto (come oggi riterremmo spesso avvenire) in abusi da parte dei prestatori dei servizi considerati.

Tali abusi – come la nota sentenza c.d. *Porto di Genova*¹³ evidenziava già nel 1991 – si potrebbero tradurre (e già talvolta purtroppo si traducono dal nostro punto di vista) nell'imposizione di servizi non richiesti o fatturati ad importi non proporzionati al loro costo effettivo, così come nel rifiuto di adottare strumenti che oggi la tecnologia è in grado di offrire per prestare i determinati servizi con modalità più efficienti e meno onerose per l'utenza. Non entriamo qui nel dettaglio del tema perché lo riterremmo esulare dallo specifico oggetto di questa nota, ma ci riferiamo - ad esempio - alla famosa questione (cui comunque abbiamo già fatto cenno) afferente alla possibilità - da sempre osteggiata (in questo caso dai piloti) - di offrire il servizio di pilotaggio in modalità VHF¹⁴.

Fermo restando tutto quanto sopra, sul presupposto che la riforma dell'articolo 16 della L. n. 84/1994 introdotta dall'articolo 199-bis della L. n. 77/2020 in tema di limitazione della possibilità per gli armatori di svolgere le operazioni portuali in regime di autoproduzione (i) ha disatteso la propria finalità originaria di contenere le gravi ripercussioni negative dell'epidemia di COVID-19 sui servizi portuali e di delineare modalità operative allo svolgimento dei servizi stessi che siano adeguate all'attuale contesto emergenziale ed al suo progressivo superamento e (ii) al contrario, l'approccio del legislatore nazionale si è posto in forte contrasto non solo con i principi ispiratori della riforma, ma anche con la prospettiva di una maggiore apertura concorrenziale al mercato dei servizi portuali, che da oltre 25 anni è alla base di ogni riforma in materia finalizzata a promuovere la competitività del sistema marittimo e portuale italiano, sarebbe a nostro parere opportuno/necessario - come ribadito anche dall'AGCM - superare la norma in questione. Ad avviso di chi scrive, la modifica normativa in commento non farebbe altro che incidere sulla (*rectius*: alterare) la concorrenza tra i porti degli Stati membri e quelli italiani, limitando fortemente questi ultimi.

¹² Ad esempio, mediante il ricorso alle forme autorizzative previste dall'articolo 68 Cod. Nav. Il tutto sul presupposto che, in linea con alcune pronunce dei giudici nazionali (si veda *ex multis* sentenza del CdS n. 3049/2020 e sentenza CdS n. 1172/2022), anche il mercato dei servizi portuali dovrebbe evolversi verso una progressiva apertura al mercato e quindi alla concorrenza.

¹³ Corte di Giustizia UE, caso C-179/90, *Merici convenzionali Porto di Genova c. Siderurgica Gabrielli*, sentenza del 10.12.1991.

¹⁴ In estrema sintesi, esistono almeno due diverse modalità di resa del servizio di pilotaggio: la prima - quella tradizionale - contempla la salita del pilota a bordo della nave in manovra. In pratica, il pilota si reca con la propria imbarcazione incontro alla nave per poi salirvi a bordo ed offrire assistenza al comandante che non conosce le acque del porto impegnate in manovra. La seconda modalità di resa del servizio - semplificata rispetto a quella tradizionale - è quella appunto nella forma del VHF (ossia via radio). Grazie all'evoluzione tecnologica che, nell'ultimo ventennio, ha interessato le navi di tutto il mondo, il servizio di pilotaggio ben può essere oggi prestato attraverso comunicazioni via radio (cd. pilotaggio in VHF) e quindi senza che il pilota debba salire fisicamente a bordo della nave. Naturalmente il servizio in VHF ha un costo inferiore per l'utenza.



s.p.a.

Quanto sopra al precipuo scopo di salvaguardare la competitività e l'esercizio delle attività portuali nel contesto nazionale, che ne uscirebbe, invece, con la modifica in commento, fortemente limitato. Ciò anche prendendo in considerazione il fatto che, nel rispetto di determinati standard di sicurezza, l'autoproduzione è sicuramente possibile.

Call for input 14 – Ulteriori tematiche di interesse

A chiusura, ci preme segnalare le restanti ulteriori tematiche di nostro interesse:

- segnaliamo come sia legittimo far inserire all'interno dei bandi di affidamento regionale dei servizi di collegamento marittimo in convenzione di cui alla Delibera ART n. 22/2019 le voci di costo dei servizi tecnico-nautici all'interno dei costi (operativi) "*non efficientabili*", che, in ogni caso dovrebbero essere compensabili (*vds.* anche quanto già delineato nel punto 11 della Call for input). La finalità è quella di avere una chiara rendicontazione di tali costi per il singolo concessionario e, al contempo, scongiurare che lo stesso concessionario si faccia carico in maniera del tutto ingiustificata delle sovra compensazioni dei servizi sopra citati;
- In generale, crediamo che l'elaborazione delle regole che andrete ad emanare dovrà sempre recedere rispetto alla necessità di garantire la migliore efficienza possibile nell'ambito delle attività portuali e logistiche (posto che tale esigenza rappresenta il vero interesse pubblico da perseguire). Questo significa che ogni misura regolatoria dovrà basarsi su una dettagliata analisi del contesto operativo e di mercato in cui andrebbe ad essere calata e potrà "*condizionare*" la libertà di iniziativa economica degli operatori solo laddove ciò sia assolutamente indispensabile ai fini del perseguimento dello stesso interesse pubblico sopra citato.

*o*o*

Messina, 27 febbraio 2023