



*AUTORITA' GARANTE  
DELLA CONCORRENZA  
E DEL MERCATO*

**INDAGINE CONOSCITIVA  
NEL SETTORE DEI  
SERVIZI PORTUALI**





1.2 Le funzioni di regolazione delle Autorità portuali e gli altri servizi di interesse generale	78
<b>Cap. 2 - L'esclusiva nella fornitura di manodopera portuale</b>	<b>80</b>
2.1 La legge n. 84/94	80
2.2 Il caso BIS/Compagnia Portuale di Brindisi	81
2.3 La legge n. 647/96 e gli sviluppi recenti	81
<b>Cap. 3 - Gli altri problemi di concorrenza</b>	<b>83</b>
3.1 Gli accordi tra imprese	83
3.2 Le discriminazioni tariffarie e l'applicazione di condizioni ingiustificatamente gravose	84
3.3 Il diritto di autoproduzione	84
3.4 Le concentrazioni nei servizi portuali	85
<b>PARTE QUINTA: SERVIZI TECNICO-NAUTICI E CONCORRENZA</b>	<b>87</b>
<b>Premessa</b>	<b>88</b>
<b>Cap. 1 - Gli ostacoli all'apertura dei mercati: sicurezza della navigazione, esclusività e obbligatorietà del servizio</b>	<b>90</b>
1.1 Sicurezza della navigazione e i vincoli di carattere tecnico	90
1.2 Esclusiva delle compagnie e dei gruppi di operatori	90
1.3 Obbligatorietà del servizio	92
<b>Cap. 2 - Servizi di interesse economico generale, universalità e concorrenza</b>	<b>93</b>
2.1 Applicabilità dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90	93
2.2 Separazione tra servizio universale e gestione monopolistica	93
<b>Cap. 3 - Tariffe e concorrenza</b>	<b>95</b>
3.1 Autonomia di impresa e regole di concorrenza	95
3.2 Tariffe ingiustificatamente gravose e meccanismi di adeguamento	96
3.3 Discriminazioni tariffarie	98
3.4 Accordi di prezzo - il caso Cardile/ANGOPI	101
<b>Cap. 4 - Diritto di autoproduzione e libertà di impresa</b>	<b>103</b>
4.1 Fondamenti giuridici ed economici del diritto di autoproduzione	103
4.2 Autoproduzione, libertà di impresa e sicurezza	104
4.3 Autoproduzione, libertà di impresa ed obblighi di servizio universale	105
<b>Cap. 5 - Compiti e natura del regolatore</b>	<b>107</b>
<b>PARTE SESTA: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>109</b>
<b>Cap. 1 - L'evoluzione economica ed istituzionale del settore portuale</b>	<b>110</b>
<b>Cap. 2 - La liberalizzazione delle operazioni portuali ed i suoi effetti</b>	<b>113</b>

<b>Cap. 3 - I problemi concorrenziali nei servizi portuali</b>	<b>114</b>
<b>Cap. 4 - La tutela della concorrenza nei servizi tecnico-nautici</b>	<b>117</b>
<b>Cap. 5 - Conclusioni</b>	<b>120</b>

<b>Appendice:</b>	<b>Schede riassuntive dei procedimenti istruttori conclusi dall'Autorità</b>	<b>122</b>
-------------------	--	------------

<b>ALLEGATI:</b>	<b>A. - Avvio dell'indagine conoscitiva (IC4)</b>	<b>126</b>
	<i>Provvedimento n. 766 del 4 novembre 1992</i>	
	<b>B. - Chiusura dell'indagine conoscitiva (IC4)</b>	<b>128</b>
	<i>Provvedimento n. 5415 del 16 ottobre 1997</i>	



## **PREMESSA**

**1.** Gli assetti organizzativi prevalenti nei principali porti italiani, una regolamentazione estremamente pervasiva, i comportamenti posti in essere da alcuni operatori del settore, i profondi mutamenti che si registrano a livello internazionale, nonché la rinnovata importanza dei trasporti marittimi nell'ambito dell'affermazione del trasporto intermodale hanno suggerito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di indagare i risvolti concorrenziali dei processi di cambiamento in atto nel settore portuale.

**2.** L'indagine, tuttavia, non ha soltanto consentito l'approfondimento dei temi più rilevanti sotto il profilo concorrenziale. Intrecciandosi per un lungo tratto con il dibattito che ha preceduto la riforma della normativa portuale, gli sforzi di approfondimento dell'Autorità sono stati in più di un'occasione mirati ad esaminare le caratteristiche della nuova disciplina settoriale. Nel corso dell'indagine, infatti, l'Autorità ha esercitato per ben sette volte i poteri di segnalazione previsti dagli artt. 21-22 della legge n.287/90<sup>1</sup> e concluso due procedimenti istruttori, relativi rispettivamente alle modalità di ingresso nei mercati delle operazioni portuali e alla gestione della manodopera, uno dei quali seguito da provvedimento di inottemperanza.

**3.** L'indagine si articola in cinque parti. Nella prima parte vengono anticipati alcuni problemi definitivi e brevemente tratteggiate le principali caratteristiche della struttura del settore. La seconda parte si sofferma sul quadro normativo e ricostruisce le tappe più salienti necessarie alla sua formazione. Le specificità settoriali in merito alla definizione di mercati rilevanti (in particolare sotto il profilo geografico) sono discusse nella parte terza. Le ultime due parti illustrano, infine, le fattispecie concorrenziali che più di altre condizionano l'evoluzione e la crescita del settore. In particolare, la parte quarta affronta le questioni legate alle operazioni portuali mentre la parte quinta affronta quelle relative ai servizi tecnico-nautici.

Il provvedimento conclusivo, pubblicato insieme al resto del lavoro, riassume i principali risultati dell'indagine, sottolinea i problemi di concorrenza ancora aperti (la necessità di completare il processo di privatizzazione previsto dalla legge n. 84/94, gli ostacoli all'ingresso nei mercati dei servizi tecnico-nautici, il perpetuarsi della gestione monopolistica della manodopera portuale) e, soprattutto, identifica le condizioni che in prospettiva potranno garantire il consolidamento del processo di liberalizzazione e lo sviluppo del settore portuale.

---

<sup>1</sup> Ai sette interventi effettuati dopo l'avvio dell'indagine conoscitiva deve aggiungersi la segnalazione del 27 marzo 1991, effettuata solo dopo pochi mesi dall'istituzione dell'Autorità.

GLI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE PORTUALE	
27 marzo 1991	Segnalazione relativa ai <i>Servizi portuali</i> , Boll. n. 2/91
8 ottobre 1992	Provvedimento per intesa restrittiva della concorrenza, <i>Cardile Bros/ANGOP-Confitarma-Fedarlinea-ASAP-SNAM</i> , Boll. n. 19/92 <sup>2</sup>
16 settembre 1993	Segnalazione relativa al <i>Riordino legislazione in materia portuale</i> , Boll. n. 26/93
12 agosto 1994	Parere sul <i>decreto attuativo dell'art. 16 della legge 84/94</i> , Boll. n. 32-33/94
1 giugno 1994	Segnalazione relativa alle <i>Tariffe servizio pilotaggio porti</i> , Boll. n. 21/94
14 marzo 1995	Parere relativo alle <i>Tariffe servizio bunkeraggio porti</i> , Boll. n. 9/95
26 luglio 1995	Supplemento di parere relativo alle <i>Tariffe servizio bunkeraggio porti</i> , Boll. n. 29/95
4 agosto 1995	Provvedimento per abuso di posizione dominante, <i>Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia</i> , Boll. 31-32/95
13 giugno 1996	Segnalazione relativa a <i>Esclusiva delle compagnie portuali</i> , Boll. n. 23/96
11 luglio 1996	Provvedimento per abuso di posizione dominante, <i>BIS/Compagnia portuale Brindisi</i> , Boll. n. 28/96
6 febbraio 1997	Segnalazione relativa a <i>Esclusiva delle compagnie portuali</i> , Boll. n. 4/97
19 giugno 1997	Provvedimento per inottemperanza, <i>Compagnia portuale Brindisi</i> , Boll. n. 25/97

<sup>2</sup> La segnalazione del 27 marzo 1991 ed il provvedimento dell'8 ottobre 1992 sono stati pubblicati prima dell'avvio dell'indagine conoscitiva.



## **PARTE PRIMA:**

# **LA DOMANDA E L'OFFERTA DI SERVIZI PORTUALI**

## Premessa

1. L'indagine conoscitiva riguarda le principali attività economiche svolte in ambito portuale che attengono sia al transito di passeggeri che a quello delle merci. L'analisi, tuttavia, si concentra essenzialmente sul traffico di merci e sui servizi a questo collegati. Sono, infatti, i servizi riguardanti la movimentazione delle merci che presentano la maggiore varietà e complessità e che sembrano porre i problemi più rilevanti dal punto di vista concorrenziale.

Alcune attività sulle quali si afferma l'indagine interessano peraltro entrambe le tipologie di traffico, in quanto attinenti al movimento ed all'approdo delle navi ai terminali portuali. Tra queste si ricomprendono i servizi tecnico-nautici, nonché i servizi ausiliari o di interesse generale.

2. Il capitolo primo del lavoro mette in luce alcuni dei principali aspetti strutturali che caratterizzano il settore, tracciando una sorta di tassonomia dei servizi oggetto dell'indagine, la cosiddetta "*filiere*" delle attività portuali. Il secondo capitolo, dopo aver sinteticamente delineato una classificazione generale dei principali porti italiani, riporta alcune informazioni quantitative sulle attività portuali, quali il traffico e la tipologia merceologica. Il terzo capitolo analizza la domanda di servizi portuali, definendone l'origine e il volume, nonché la composizione geografica e merceologica. Infine, il quarto capitolo si concentra sull'offerta, descrivendo la specializzazione merceologica dei porti, fornendo indicazioni in ordine agli operatori dei maggiori porti nazionali, alla manodopera portuale, nonché ai servizi tecnico-nautici ed in particolare alle modalità di svolgimento del servizio ed al processo di fissazione delle tariffe.

## Cap. 1 - Le caratteristiche peculiari delle attività portuali

3. Le attività economiche che interessano il settore portuale si collocano nella fase di congiunzione fra due modalità di trasporto di merci, quello marittimo e quello terrestre (su strada o ferrovia)<sup>3</sup>. Esse costituiscono quindi una sorta di "anello di congiunzione". Il ruolo intermedio delle attività portuali e la conseguente impossibilità di identificare un unico mercato di "sbocco" del settore costituiscono la principale peculiarità rispetto ad altri settori dell'economia.

4. L'indagine conoscitiva ha evidenziato la presenza di una *domanda lato-mare* e di una *domanda lato-terra* di servizi portuali, ma altresì che la rilevanza economica dei servizi portuali deve essere valutata in relazione al ruolo dagli stessi svolto nel complesso dell'attività di trasporto che interessa il porto. In altri termini, il ricorso ai servizi dipende dalla competitività in termini di prezzi e qualità dell'intero servizio di trasporto della merce che transita per il porto (dalla località di provenienza alla destinazione finale). In conseguenza di ciò, l'assetto più o meno concorrenziale di un servizio portuale ed il conseguente livello del prezzo e della qualità non solo producono effetto con riferimento al singolo servizio nel singolo porto considerato, ma possono influenzare significativamente la domanda complessiva del trasporto merci (nella modalità combinata terra-mare) nell'area considerata.

Alla luce di tali considerazioni, se le segmentazioni delle attività portuali risultano utili a livello definitorio ed ai fini dell'individuazione dei mercati rilevanti, l'assetto concorrenziale e la regolamentazione di ogni singola attività non può che essere valutata considerando gli effetti che può produrre sul sistema del trasporto di merci complessivamente considerato.

5. Si forniscono qui di seguito alcune definizioni delle attività portuali che, sebbene diverse dalle tassonomie utilizzate in altri studi di settore, consentono una loro migliore identificazione nel corso dell'indagine conoscitiva. In particolare, vengono denominati *servizi portuali* le attività consistenti nella prestazione in ambito portuale di servizi alle navi, alle merci e ai passeggeri trasportati, nonché i servizi a queste collegati. Si tratta quindi di attività distinte dal trasporto marittimo e terrestre di merci e passeggeri.

6. Nell'ambito dei servizi portuali, le *operazioni portuali* corrispondono alla movimentazione di merci mediante container, con modalità di carico di tipo "roll-on/roll-off" (ro-ro) o nella forma di "merci varie o convenzionali". In tali operazioni si comprendono l'imbarco, lo sbarco, il trasbordo, il deposito ed il movimento in genere di merci<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda la movimentazione di container, il ciclo operativo comprende lo sbarco del contenitore da nave (o dallo scarico da treno/camion), la movimentazione del contenitore da banchina (area treno o area camion) ad area di sosta, la movimentazione del contenitore da area di sosta ad area treno o camion (o area banchina), il carico del contenitore su treno/camion (o nave). Nel caso del trasbordo del contenitore fra due navi, vi può essere la movimentazione fra due aree di sosta (dallo sbarco all'imbarco). Rientrano nell'attività di movimentazione di container anche altri servizi strettamente collegati (ad esempio lo svuotamento dei container).

7. Si possono utilizzare due diverse definizioni dei servizi di *movimentazione merci*. La prima, di tipo normativo, identifica due tipi di imprese portuali, a seconda che siano dotate o meno di una concessione di aree demaniali o banchine per l'espletamento delle operazioni portuali (art. 16 e 18 della legge n. 84/94).

Una definizione "economica" rinvia, invece, alle funzioni svolte dalle imprese portuali; in via esemplificativa è possibile ricordare che le "imprese terminaliste" sono specializzate nell'offerta, di tutto il complesso delle operazioni di movimentazione delle merci in ambito portuale (scarico/carico, stoccaggio, avviamento al trasporto terrestre), mentre altre imprese svolgono solo una parte delle operazioni.

8. I servizi di *manodopera portuale* consistono nell'offerta di mere prestazioni di manodopera per l'effettuazione delle operazioni portuali. Questi assumono rilevanza autonoma rispetto alle operazioni portuali, in considerazione sia dell'esigenza delle imprese portuali di rispondere ai "picchi" di attività ricorrendo a manodopera esterna, che del mantenimento del regime di riserva anche dopo la riforma introdotta dalla legge n. 84/94.

<sup>3</sup> Una particolare eccezione può essere costituita dai servizi portuali per le navi c.d. *feeder*, che trasportano merci provenienti o destinate a navi più grandi: in questo caso le attività portuali collegano due modalità di trasporto identiche (via mare).

<sup>4</sup> Come definite dall'art. 16 della legge n. 84/94. Per quanto concerne specificamente le operazioni di sbarco-imbarco di merci convenzionali, nella definizione di operazioni portuali è incluso l'intero ciclo (da magazzino a fondo stiva o viceversa), anche se, come si vedrà, le stesse operazioni possono talvolta essere segmentate (da magazzino a ciglio banchina o viceversa; da ciglio banchina a fondo stiva o viceversa).

9. I *servizi di magazzinaggio* della merce si collegano al lato-terra delle operazioni portuali, mentre costituiscono servizi “accessori” al lato mare i *servizi di riparazione navi*.

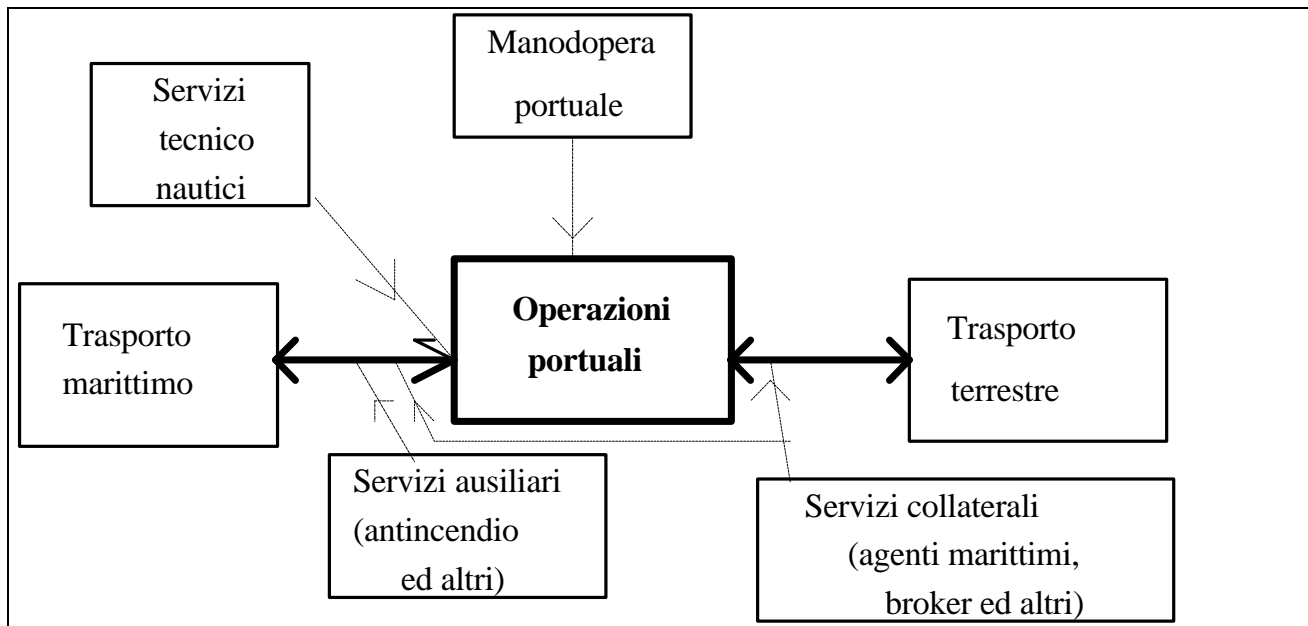
10. I *servizi tecnico-nautici*, che assicurano un supporto all’approdo ed al disapprodo delle navi dai terminali terrestri, comprendono a) il *servizio di rimorchio* (traino dell'imbarcazione al fine di assicurarne la stabilità durante la navigazione all'interno del porto); b) il *servizio di pilotaggio* (assistenza a bordo o da terra alla guida della nave all'interno del porto onde evitare collisioni); c) il *servizio di ormeggio* (fissaggio in sicurezza dell'imbarcazione al molo) ed il *servizio di battellaggio* (traghettaggio di persone tra la nave ancorata ed il molo).

11. I *servizi ausiliari*, definiti anche “servizi di interesse generale”, comprendono i servizi antincendio, antinquinamento, lo smaltimento rifiuti ed altri. I *servizi collaterali* assicurano le attività di supporto alle attività portuali e/o di trasporto marittimo e terrestre, come quelle svolte dagli agenti raccomandatari marittimi, dagli spedizionieri, dai broker. Infine, una serie di *servizi sono offerti ai passeggeri*, quali i servizi di portabagagli, di ristorazione.

12. La collocazione dei servizi portuali fra più modalità di trasporto ed il carattere bidirezionale del movimento delle merci attraverso i porti (dal mare alla terra e viceversa) rende impossibile la tradizionale classificazione in mercati “a monte” e mercati “a valle”. Gli utilizzatori di servizi portuali possono, infatti, trovarsi su uno dei “lati” (mare/terra) del porto senza che venga meno il carattere di “congiunzione” funzionale fra entrambi i lati del servizio portuale interessato. Una ipotetica integrazione di un operatore portuale verso il trasporto terrestre o il trasporto marittimo verrebbe in ambedue i casi classificata come un'estensione dell'attività verso la domanda finale. Attività “a monte” appare senz’altro classificabile solo il servizio di fornitura della manodopera portuale.

13. In definitiva, nel delineare una “filiera” dei servizi portuali, non si può non sottolineare il profilo scarsamente verticale ed il ruolo di perno svolto dalle operazioni portuali (figura 1.1) <sup>5</sup>.

**Figura 1.1 - La filiera delle attività portuali.**



<sup>5</sup> Si ribadisce che la classificazione delineata in questo paragrafo presenta indubbia utilità ai fini della definizione dei mercati rilevanti in considerazione dell'applicazione della legge di tutela della concorrenza. Tuttavia, la problematica relativa alla definizione dei mercati rilevanti nel settore dei porti verrà trattata nella parte terza.

## Cap. 2 - I principali porti in Italia - alcuni dati generali

### 2.1 La classificazione dei porti

**14.** Una prima classificazione dei porti può rifarsi al concetto di “sistemi portuali”, definiti dal Piano Generale dei Trasporti come “complessi economico-territoriali che - imperniati sul porto in quanto termine fondamentale - realizzano un modello organico di offerta di trasporto con integrazione mare-strada-ferrovia-idrovia (aereo) in termini di strategia produttiva globale” <sup>6</sup>. In base all’articolazione geografica ed alle principali direttrici strutturali del territorio nazionale, i sistemi portuali si identificano in: 1) Mar Ligure; 2) Alto e Medio Tirreno; 3) Basso Tirreno; 4) Ionio e Adriatico; 5) Medio Adriatico; 6) Alto Adriatico; 7) Sicilia; 8) Sardegna. Tale classificazione viene utilizzata nelle statistiche ufficiali ISTAT relative al traffico portuale.

**15.** La riforma introdotta dalla legge n. 84/94 <sup>7</sup> ha modificato la precedente classificazione istituzionale dei 71 porti italiani che svolgono attività commerciale di interesse nazionale. L’art. 4, nel ripartire i porti in categorie e classi, oltre alla categoria I (porti destinati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato), ha definito come appartenenti alla categoria II i porti commerciali, suddividendoli in classe I (di rilevanza economica internazionale), classe II (di rilevanza economica nazionale), classe III (rilevanza economica regionale ed interregionale).

**16.** Un’ulteriore classificazione in base all’importanza dei porti può essere delineata a partire da quanto stabilito all’art. 6 della stessa legge n. 84/94. Con questa norma, sono state istituite 18 autorità portuali, precisamente nei porti di Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste e Venezia. In pratica, sono stati dotati di autorità portuali i porti precedentemente governati da Enti, consorzi volontari, società per azioni o dotati di Aziende Mezzi Meccanici, con l’aggiunta dei porti di Catania, Marina di Carrara e Taranto. Successivamente, è stata istituita anche l’Autorità Portuale di Piombino <sup>8</sup>. Il comma 8 del medesimo articolo prevede che possano essere istituite altre Autorità Portuali se per un triennio si registra un volume di traffico merci non inferiore a 3 milioni di tonnellate annue o a 200.000 teu <sup>9</sup>. Per i porti di Piombino, Olbia e Salerno il raggiungimento di tale criterio in un singolo anno può dar luogo - come è successo per Piombino - all’istituzione dell’Autorità Portuale già a partire dal 1° gennaio 1995.

### 2.2 Il traffico nei porti italiani

**17.** Per avere un quadro aggiornato dell’andamento dei traffici nei porti italiani le fonti ufficiali necessitano di essere integrate con le informazioni desunte dai dati statistici raccolti dalle singole Autorità Portuali, le associazioni di categoria ovvero dalla stampa specializzata.

Nella tabella 1.1 sono riportati i dati globali del traffico di navi, merci e passeggeri nei porti italiani. Nella tabella 1.2 i principali porti nazionali sono elencati secondo il volume di traffico merci, con indicazione anche del numero di navi arrivate e del traffico passeggeri. Da quest’ultima tabella emerge piuttosto chiaramente come alcuni porti (Napoli, Livorno, Civitavecchia) facciano registrare un numero di navi arrivate in rapporto al totale delle merci movimentate decisamente più elevato della media, in conseguenza del traffico dei traghetti passeggeri con le isole.

<sup>6</sup> Legge n. 245/84 relativa all’elaborazione del Piano Generale dei Trasporti.

<sup>7</sup> Legge del 28 gennaio 1994, relativa al riordino della legislazione in materia portuale.

<sup>8</sup> Decreto Presidente della Repubblica del 20 marzo 1996.

<sup>9</sup> Teu = *twenty-feet equivalent unit*, unità di misura dei container.

**Tabella 1.1 - Traffico dei principali porti italiani (1995)**

<b>Tipo di traffico</b>	<b>Totale</b>
<b>Navi arrivate</b> (mln. tonn. stazza lorda)	282.677 400,9
<b>Merci</b> (mln. tonn.)	
- sbarchi	304,1
- imbarchi	109,7
Totale	413,8
<b>Passeggeri</b> (mln.)	
- sbarchi	21,4
- imbarchi	21,2
Totale	42,6

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT in *Federazione del Mare, Economia del mare e sviluppo del paese*, 1996.

**Tabella 1.2 - Traffico nei principali porti nazionali (1994)**

<b>Porti</b>	<b>Totale merci (milioni di tonn.)</b>	<b>Tonn. stazza netta navi arrivate</b>	<b>Passeggeri (migliaia)</b>	<b>N. navi arrivate</b>
<b>Genova</b>	39,3	41,2	2.249	5.893
<b>Trieste</b>	31,4	18,3	128	2.115
<b>Taranto</b>	32,5	12,4	0,8	1.571
<b>Augusta</b>	29,8	13,6	1,1	2.713
<b>Venezia</b>	22,1	14,5	361	3.934
<b>Livorno</b>	17,7	24,0	1.080	6.353
<b>Ravenna</b>	18,0	10,7	2,6	3.423
<b>Napoli</b>	10,8	22,5	5.394	31.335
<b>Savona-Vado</b>	12,7	9,7	1,7	1.504
<b>Civitavecchia</b>	11,4	14,6	1.776	3.575
<b>La Spezia</b>	10,9	9,9	63,2	1.731

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e di Federazione del Mare, in *Federazione del Mare, Economia del mare e sviluppo del paese*, 1996.

**18.** Per quanto concerne specificamente il traffico di merci, risulta significativo l'andamento del movimento di container coerentemente con tassi di crescita registrati da questa modalità di trasporto a livello mondiale. La tabella 1.3. riporta l'evoluzione del traffico di container nei porti nazionali, mentre nelle tabelle 1.4 e 1.5 il movimento di container è suddiviso per i principali porti. La crescita del traffico risulta evidente a partire dal 1990. Nel 1995 il traffico è aumentato del 60% come numero di container ed è quasi raddoppiato come tonnellate di merce trasportata. Particolarmente marcato è stato lo sviluppo registrato dal porto di Genova dal 1993 al 1995, con un incremento del 79% (del 140% al 1996) del numero di container movimentati e del 69% delle merci movimentate.

**Tabella 1.3 - Movimento contenitori nei principali porti italiani - totale**

<b>Anni</b>	<b>Contenitori pieni</b>	<b>Contenitori vuoti</b>	<b>Contenitori totali</b>	<b>Merci (tonn.)</b>
1981	1.054.283	351.775	1.406.058	4.072.487
1982	873.628	481.826	1.355.454	9.769.374
1983	949.591	511.689	1.461.280	10.415.836
1984	1.150.469	563.838	1.714.307	14.592.655
1985	1.120.848	533.957	1.654.805	9.600.992
1986	1.149.889	448.302	1.598.191	13.069.862
1987	1.224.467	444.000	1.668.467	12.937.518
1988	1.364.738	498.440	1.863.178	11.675.304
1989	1.350.108	456.031	1.806.139	14.689.944
1990	1.434.189	483.288	1.917.477	13.965.503
1991	1.499.493	492.093	1.991.586	17.977.880
1992	1.656.603	556.895	2.211.298	20.514.467
1993	1.765.028	668.213	2.433.241	21.618.000
1994	1.994.929	727.302	2.672.231	26.020.000
1995	2.227.828	812.806	3.040.634	27.977.000
1996	n.d.	n.d.	3.784.000(*)	n.d.

(\*) stime

Fonte: Elaborazioni su dati di Federazione del Mare (cit.) e del Ministero dei Trasporti, *30 anni di trasporti in Italia*, 1996.**Tabella 1.4 - Traffico di container 1993-1996 (teu)**

<b>Porti</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>La Spezia</b>	747.997	846.000	965.483	871.100
<b>Genova-Voltri</b>	343.479	512.098	615.242	825.752
<b>Gioia Tauro</b>	0	0	16.048	571.100
<b>Livorno</b>	360.961	371.173	423.729	416.622
<b>Napoli</b>	181.284	200.035	206.694	246.206
<b>Salerno</b>	134.626	162.313	192.449	208.818
<b>Ravenna</b>	224.915	180.856	193.374	190.784
<b>Trieste</b>	150.445	143.168	151.660	176.939
<b>Venezia</b>	117.581	114.656	127.878	166.947

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dei Trasporti, *Conto Nazionale dei Trasporti*, 1996, ed Assoporti, Confitarma, Autorità Portuali e su dati pubblicati da organi di stampa.

Tabella 1.5 - Merce movimentata in container (tonn.)

Porti	1993	1994	1995
<b>La Spezia</b>	8.299.840	9.190.000	7.868.229
<b>Genova-Voltri</b>	3.172.515	4.244.526	5.371.498
<b>Gioia Tauro</b>	-	-	253.433
<b>Livorno</b>	2.269.482	2.801.859	3.125.219
<b>Napoli</b>	1.468.053	1.661.896	2.183.436
<b>Salerno</b>	1.436.463	2.962.573	2.810.223
<b>Ravenna</b>	1.466.336	1.384.000	1.609.315
<b>Trieste</b>	1.269.558	1.188.000	1.154.220
<b>Venezia</b>	948.319	948.946	1.102.349

N.B.: non sono disponibili dati sulle merci movimentate nel 1996.

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dei Trasporti, *Conto Nazionale dei Trasporti*, 1996, ed Assoporti, Confitarma, Autorità Portuali e su dati pubblicati da organi di stampa.

19. La tabella 1.6 illustra la posizione dei porti italiani nella classifica relativa al traffico merci, nei primi 30 porti dell'Unione Europea <sup>10</sup>.

Tabella 1.6 - Movimento nei principali porti CE (migliaia di tonnellate)

Classifica	Porto	1994	1995	1996
1°	Rotterdam	294.000	294.600	290.600
2°	Anversa	109.400	108.100	106.526
3°	Marsiglia	91.062	87.890	92.050
4°	Amburgo	68.300	72.500	71.100
5°	Le Havre	54.920	54.322	56.152
9°	<b>Genova</b>	43.370	46.511	46.736
11°	<b>Trieste</b>	37.840	37.732	41.460
16°	<b>Taranto</b>	32.350	34.170	N.D.
22°	<b>Venezia</b>	22.869	24.850	23.926
29°	<b>Savona</b>	12.395	13.300	11.233
30°	<b>La Spezia</b>	10.309	12.700	11.281

Fonte: Elaborazioni riportate da *Il Sole 24 Ore*.

Limitatamente al traffico di container, i dati riportati nelle tabelle 1.7 (complesso dei porti europei e posizione in classifica per ciascun anno) e 1.8 (dati relativi ai porti del Mar Mediterraneo) fanno emergere una migliore posizione dei porti italiani. La tabella 1.9 evidenzia, invece, il traffico di container limitatamente ai porti di *transshipment*, trattandosi in questo caso di un'attività differente rispetto a quella svolta da altri porti. In quest'ultimo caso, infatti, il porto serve come punto di trasbordo dei contenitori da navi di grandi dimensioni, impegnate sulle rotte transoceaniche, a navi c.d. *feeder* che trasportano ai porti di destinazione. Dalle tabelle risulta chiaramente la crescita del traffico nel porto di Genova, nonché l'inserimento nelle classifiche del porto di Gioia Tauro, avvenuto di fatto nel corso del 1996.

<sup>10</sup> Come riferimento, si rammenta che il porto di Rotterdam si colloca al 4° posto nella classifica mondiale del traffico di container, dopo i porti di Hong Kong, Singapore e Kaohsiung (Taiwan).



**Tabella 1.7 - Traffico container nei principali porti europei (migl. di teu).**

<b>Porto</b>	<b>1994</b>	<b>Clas.</b>	<b>1995</b>	<b>Clas.</b>	<b>1996 (*)</b>	<b>Clas.</b>
Rotterdam	4.539	1°	4.789	1°	5.000	1°
Amburgo	2.728	2°	2.900	2°	3.054	2°
Anversa	2.208	3°	2.329	3°	2.654	3°
Felixstowe	1.747	4°	1.924	4°	2.065	4°
Brema	1.502	5°	1.530	5°	1.543	5°
<b>La Spezia</b>	<b>846</b>	<b>9°</b>	<b>965</b>	<b>8°</b>	<b>871</b>	<b>8°</b>
<b>Genova</b>	<b>512</b>	<b>11°</b>	<b>615</b>	<b>12°</b>	<b>826</b>	<b>9°</b>
<b>Gioia Tauro</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>16</b>	<b>-</b>	<b>571</b>	<b>15°</b>
<b>Livorno</b>	<b>371</b>	<b>17°</b>	<b>424</b>	<b>18°</b>	<b>417</b>	<b>19°</b>

(\*) Stime

Fonte: Elaborazioni dell'Autorità Portuale di Genova, presentate all'European Logistic Forum '97.

**Tabella 1.8 - Traffico contenitori nei porti del Mar Mediterraneo (migl. teu).**

<b>Porti</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>La Spezia</b>	965	871
<b>Genova</b>	615	826
Barcellona	689	700
Valencia	672	695
Marsiglia	500	547
<b>Livorno</b>	424	417

Fonte: *Il Sole 24 Ore*.**Tabella 1.9 - Traffico contenitori nei porti di trasbordo nel Mar Mediterraneo (migl. teu).**

<b>Porti</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Algeciras	1.155	1.307
Damietta	570	600
Limas	404	600
<b>Gioia Tauro</b>	16	571
Marsaxlokk	515	550

Fonte: *Il Sole 24 Ore*.

## Cap. 3 - La domanda di servizi portuali

### 3.1 Le caratteristiche della domanda

**20.** In conseguenza della natura del porto quale punto di congiunzione fra le modalità di trasporto marittima e terrestre, la domanda di servizi portuali risulta "derivata" da quella dei relativi servizi di trasporto, nelle sue diverse componenti (persone e merci).

Con riferimento alla prima componente della domanda, poichè l'attività di trasporto si esaurisce nel trasporto via nave dei passeggeri, la domanda di servizi portuali si limiterà alle operazioni portuali e tecnico-nautiche che interessano l'approdo e la partenza della nave, nonché lo sbarco ed imbarco dei passeggeri e degli eventuali veicoli al seguito. Tuttavia, la domanda si concentra maggiormente sui servizi tecnico-nautici, mentre è limitato l'impatto sui servizi di banchina (quali il servizio di portabagagli o di biglietteria).

**21.** Più articolata risulta invece la seconda componente della domanda, costituita dal trasporto di merci. In questo caso, infatti, il servizio di trasporto rappresenta solo una fase del processo produttivo che conduce il bene dal produttore al consumatore finale. Assai spesso il servizio interessa una pluralità di modalità di trasporto e l'operazione portuale costituisce la fase che consente il passaggio fra due diverse modalità, il trasporto marittimo da un lato e il trasporto su ferro, su gomma, per via aerea ovvero ancora il marittimo, dall'altro.

Ne consegue che la domanda dei servizi portuali legati alla movimentazione delle merci sia essenzialmente costituita da due tipologie di operatori, i caricatori o compagnie di trasporto dal *lato terra* e gli armatori sul *lato mare*.

**22.** La prestazione dei servizi tecnico-nautici (rimorchio, pilotaggio, ormeggio), nonché di servizi ausiliari, proviene dalle compagnie marittime. Tuttavia, le opinioni degli operatori raccolte durante l'indagine hanno evidenziato che l'efficienza dei servizi stessi - diretta conseguenza della loro forma di mercato - può incidere in misura non indifferente sull'economicità del trasporto marittimo e, di conseguenza, sulle altre modalità di trasporto (strada, ferrovia, aereo, nave) che costituiscono la prosecuzione del trasporto marittimo.

Inoltre, il costo complessivo del trasporto "luogo di partenza-luogo di destinazione" delle merci che transitano per i porti varia notevolmente a seconda del tipo di merce, della lunghezza del viaggio e della tipologia della nave impiegata. Non è dunque possibile stimare l'esatta incidenza del costo dei vari servizi resi nel porto sul totale del costo del trasporto. Tuttavia, per i soli servizi tecnico-nautici, appare assai ragionevole ritenere che il loro costo possa influenzare la scelta devono essere spiegate le richieste formulate dalle Autorità Portuali di esercitare un controllo sul livello tariffario dei servizi tecnico-nautici <sup>11</sup>, nonché le istanze avanzate dagli operatori terminalisti di liberalizzazione anche parziale dei servizi tecnico-nautici o, quanto meno, di ammissione all'autoproduzione degli stessi. Risulta evidente, infatti, come la forma di mercato e l'esistenza di eventuali "correttivi" a situazioni di monopolio possano riflettersi sull'efficienza dei servizi tecnico-nautici e di quelli ausiliari influenzando, in ultima analisi, la domanda complessiva di servizi portuali <sup>12</sup>.

### 3.2 Il volume della domanda

**23.** La domanda di servizi portuali è perciò una domanda indotta le cui dinamiche dipendono dalla più generale "domanda di trasporto" dell'economia nazionale, nonché, per una percentuale minore, delle economie dei Paesi confinanti che non hanno sbocco al mare.

Un primo indice della domanda di trasporto nazionale è fornito dall'incidenza dell'import-export di merci sul reddito nazionale. L'incidenza del valore dei flussi di merci importate/esportate <sup>13</sup> sul prodotto interno lordo è rimasta sostanzialmente costante dal 1987 al 1993, oscillando tra il 32% ed il 32%, mentre dal 1994 si è registrata una crescita che ha raggiunto il 38% nel 1996 <sup>14</sup>.

**24.** Un ulteriore significativo indicatore è dato dalla partecipazione del settore trasporti alla formazione del valore aggiunto nazionale. Il settore dei trasporti nel 1996 ha prodotto oltre 99.000 miliardi di lire di valore aggiunto al costo dei fattori pari al 5,7% del totale nazionale <sup>15</sup>.

<sup>11</sup> V. audizione Assoporti del 31 luglio 1996.

<sup>12</sup> Per una discussione più estesa si rinvia alla parte V.

<sup>13</sup> Esportazioni di beni *free on board*, importazioni di beni *cif*.

<sup>14</sup> Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Relazione Annuale, vari anni.

<sup>15</sup> Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Relazione Annuale, 1996.

Dai dati di contabilità nazionale relativi al valore aggiunto dei trasporti marittimi ed aerei (nel 1995 pari a 11.276 miliardi ai prezzi di mercato ed a 11.502 miliardi al costo dei fattori)<sup>16</sup>, si evince che l'incidenza di queste due modalità sul totale del valore aggiunto dei trasporti risulta di poco superiore al 12-13%. Nella tabella 1.10 si riportano le serie dal 1985 al 1995, relative all'incidenza percentuale del valore aggiunto dei trasporti ed in particolare dei trasporti marittimi ed aerei sul valore aggiunto nazionale.

**Tabella 1.10 - Incidenza del settore trasporti sul valore aggiunto nazionale.**

<i>Prezzi di mercato</i>							
Anno	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Totale trasporti	4,0%	4,3%	4,4%	4,4%	4,6%	4,7%	4,8%
di cui marittimi ed aerei	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%

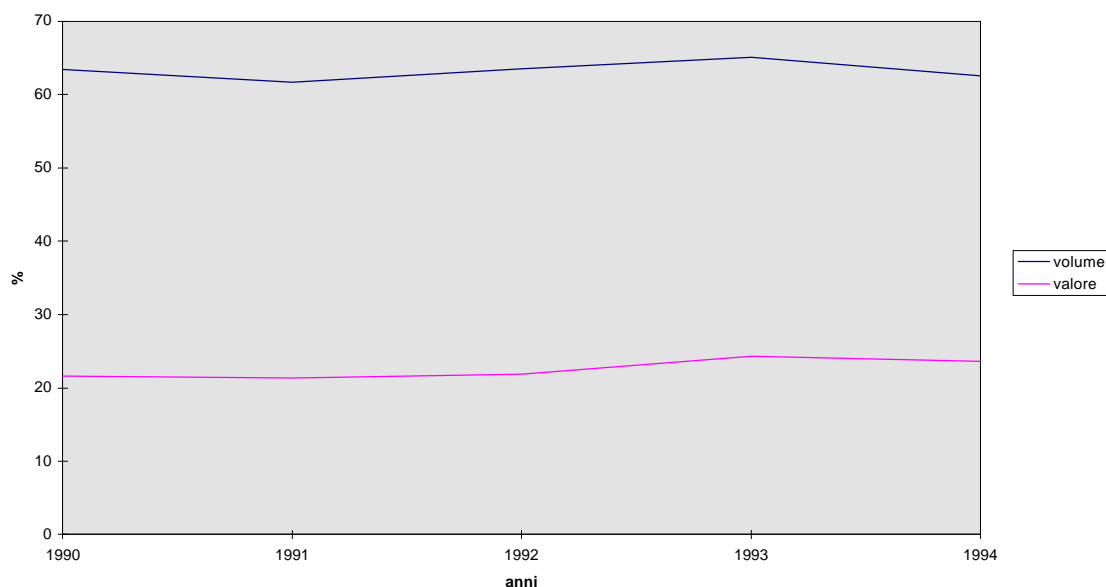
<i>Costo dei fattori</i>							
Anno	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Totale trasporti	5,8%	5,8%	5,8%	5,5%	6,1%	6,3%	6,1%
di cui marittimi ed aerei	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%

Fonte: Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Conto Nazionale dei Trasporti*, 1996.

Tra il 1985 ed il 1995 il valore aggiunto del settore trasporti, al costo dei fattori, è aumentato in termini reali del 44,3% (rispetto ad un aumento del 23,8% per l'intera economia). Nello stesso periodo, il valore aggiunto della branca trasporti marittimi ed aerei è aumentato di circa un terzo. La domanda di trasporto dell'economia nazionale ha fatto pertanto registrare incrementi significativi nell'ultimo decennio, con un tasso medio annuo di crescita del 4% (a fronte del 2,2% dell'intera economia). Più contenuta invece è stata l'espansione del settore marittimo che unitamente a quello aereo ha registrato un tasso medio annuo di crescita del 3%. In particolare, la modalità marittima riesce a soddisfare una quota decrescente della domanda complessiva di trasporto.

25. Un'approssimazione del contributo offerto dal trasporto marittimo è offerta dalla sua incidenza sull'import-export. Dal grafico 1.1 si evince che l'incidenza è assai elevata in volume (il 63% del totale), mentre è assai più ridotta in termini di valore (il 23,6% del totale). La differenza dipende dai diversi valori medi in lire/kg. delle merci trasportate: come indicato dalla tabella 1.11, il valore medio delle merci trasportate via mare è il più basso tra le diverse modalità di trasporto.

<sup>16</sup> I dati di contabilità nazionale non separano le due modalità di trasporto.

**Grafico 1.1 - Incidenza % dei trasporti marittimi di merci sull'import-export**

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *I trasporti in Italia*, 1996.

**Tabella 1.11 - Valori medi delle merci per modalità di trasporto (Lire/Kg. - 1994)**

	Mare	Ferrovia	Strada	Aereo
Import	359	1.159	3.435	148.500
Export	1.613	2.945	4.744	127.900

Fonte: Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Conto Nazionale dei Trasporti*, 1996.

La navigazione di cabotaggio nel 1995 ha movimentato 34.789 milioni di tonnellate-chilometro <sup>17</sup>, pari al 18,6% del totale dei trasporti interni, rispetto al 61,5% dell'autotrasporto ed al 13,4% delle ferrovie. La quota del trasporto marittimo di merci è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi dieci anni, ma risulta sensibilmente inferiore a quella che si registrava negli anni '70, quando era pari a circa il 25% (a fronte del 50-53% e del 15% rispettivamente dell'autotrasporto e delle ferrovie).

Nel trasporto di passeggeri l'incidenza della modalità marittima è ancor più limitata. Il volume movimentato è stato pari a circa 2.020 passeggeri-chilometro<sup>18</sup> nel 1995 (poco meno dello 0,5% del totale), confermando la tendenza alla riduzione registrata nel corso degli anni precedenti.

### 3.3 La composizione della domanda

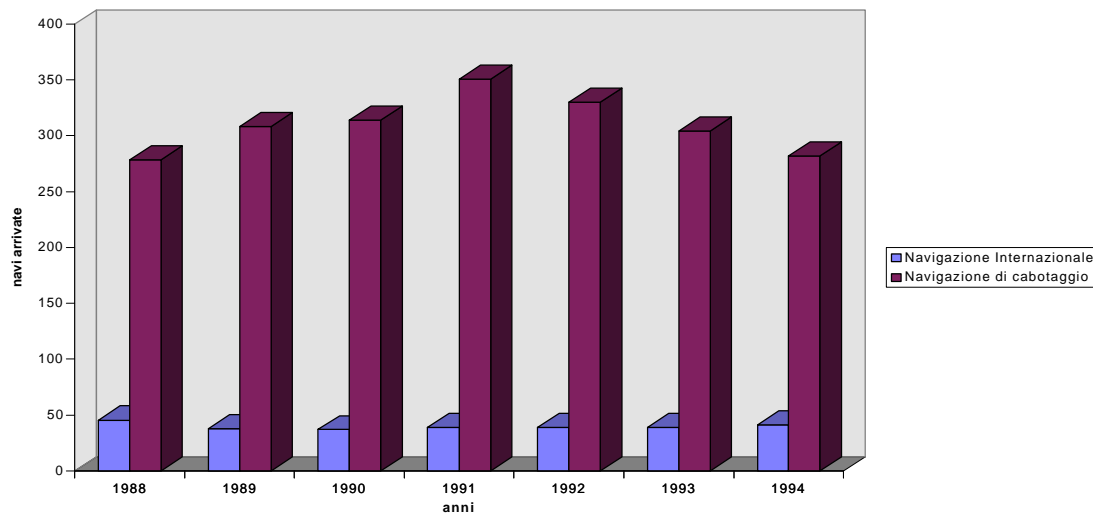
#### La composizione geografica

**26.** Per quanto riguarda la composizione geografica della domanda di trasporto marittimo, una importante distinzione concerne la ripartizione fra *navigazione internazionale* e *cabotaggio*. I grafici 1.2 e 1.3 mostrano come la gran parte (87%) del totale delle navi arrivate (oltre 323.000 nel 1994) provenga dal traffico di cabotaggio. Tuttavia, le navi impiegate sul cabotaggio incidono solo per il 49% della stazza lorda: la differenza è evidentemente dovuta alle dimensioni mediamente inferiori delle navi adibite al cabotaggio (tra i quali sono anche inclusi i traghetti da e per le isole maggiori e minori), rispetto a quelle operanti sul traffico internazionale.

<sup>17</sup> Tonnellate di merci sbarcate - percorrenza media per tonnellata sbarcata.

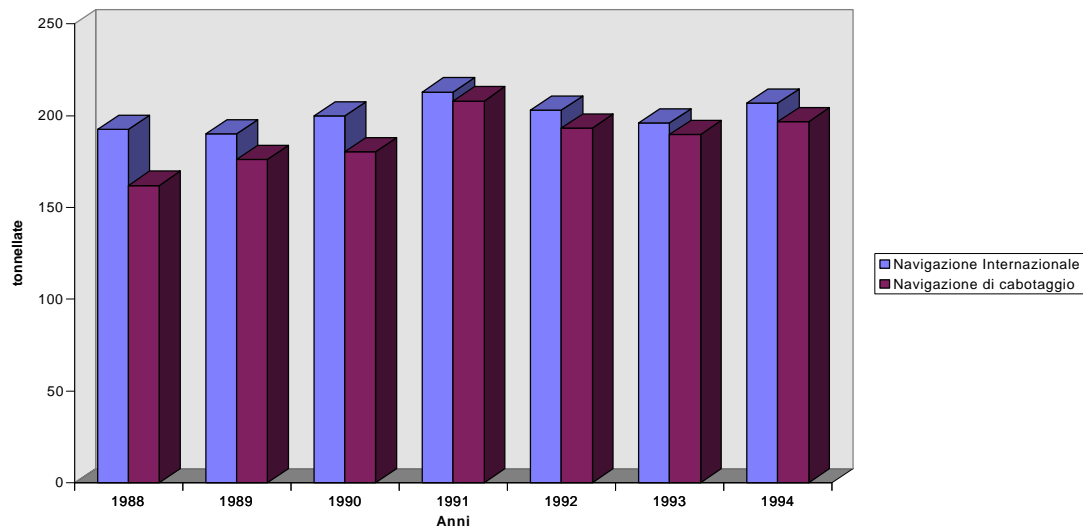
<sup>18</sup> Numero di passeggeri sbarcati - percorrenza media per passeggero sbarcato.

Grafico 1.2 - Numero navi arrivate



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dei Trasporti, *Conto Nazionale dei Trasporti*, 1996.

Grafico 1.3 - Navi arrivate - stazza netta

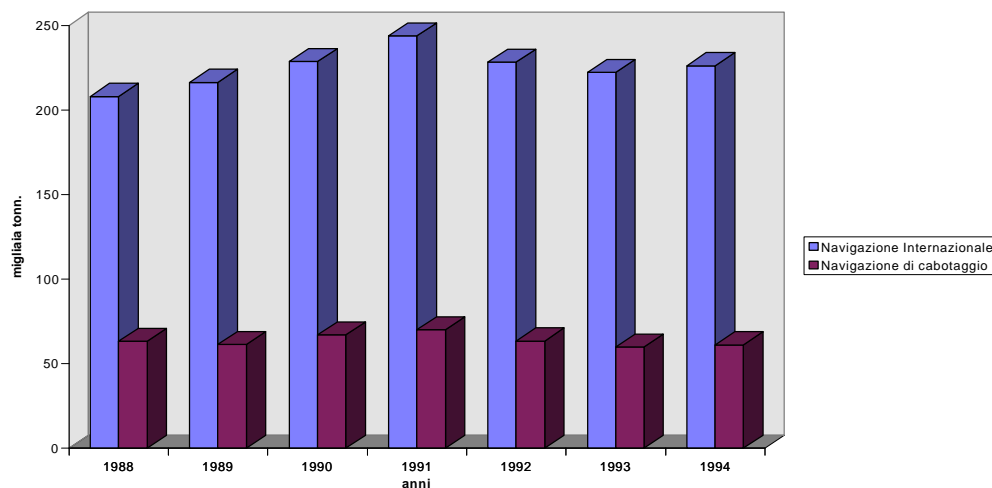


Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dei Trasporti, *Conto Nazionale dei Trasporti*, 1996.

**27.** Nel corso del 1994 il traffico passeggeri ha registrato 47,7 milioni di arrivi e partenze nei porti italiani, di cui 43,3 milioni (il 91%) viaggianti su rotte nazionali. Il numero complessivo è risultato in costante aumento dal 1985 al 1991, per poi registrare una flessione negli anni successivi. Per quanto riguarda le aree geografiche interessate, quasi 18 milioni di passeggeri sono partiti o arrivati nei porti della Campania, mentre la Sardegna ha registrato un traffico pari a 8,3 milioni di passeggeri e la Sicilia 5,2 milioni di passeggeri.

**28.** La ripartizione del traffico merci tra navigazione internazionale e di cabotaggio evidenzia invece che le quantità di merci sbarcate provenienti dai traffici internazionali è pari a 226,2 milioni di tonnellate, ossia circa il 79% del totale (grafico 1.4).

Grafico 1.4 - Merci sbarcate



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

29. Dai dati fin qui riportati si desume che le caratteristiche della domanda sono assai differenti a seconda che si tratti di navigazione internazionale e di cabotaggio. In quest'ultimo caso, infatti, l'elevato numero degli approdi deriva dalla notevole frequenza dei servizi di traghetto per le isole, maggiori e minori. Il traffico merci di cabotaggio si presenta relativamente poco sviluppato e mobilità normalmente volumi limitati. Al contrario, la navigazione internazionale interessa navi di maggiori dimensioni medie e che trasportano rilevanti quantità di merci. Per tali tipi di trasporti la domanda di servizi portuali tende a concentrarsi sui servizi di movimentazione merci caratterizzati da una maggiore complessità.

30. La tabella 1.12 riporta, per il 1994, la percentuale delle quantità di merci imbarcate e sbarcate nei porti italiani ripartita secondo le principali aree di provenienza o destinazione.

**Tabella 1.12 - Destinazione (imbarchi) e provenienza (sbarchi) delle merci (in quantità) secondo le principali aree geografiche - ripartizione percentuale (1994).**

Area geografica	N. imbarchi	N. sbarchi
CEE	28,2%	12,8%
Est Europeo	4,0%	14,3%
Resto del Mondo	67,8%	72,9%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, *Statistiche dei trasporti marittimi, anno 1994*.

Secondo i dati elaborati le merci trasportate per viaggi intercontinentali costituiscono la maggioranza dei volumi trasportati da e per i porti italiani. L'esame dell'evoluzione dei traffici mostra che tra il 1970 ed il 1994 i maggiori tassi di crescita sono stati registrati per le merci in partenza per i Paesi dell'Europa Orientale (6,4% medio annuo) e per le merci provenienti dagli altri Paesi della Comunità Europea (9,3% di crescita media annua). Complessivamente, nel periodo considerato il traffico di merci in partenza dai porti italiani è cresciuto del 45,%, (circa l'1,9% medio annuo), mentre il traffico di merci sbarcate ha registrato un incremento complessivo del 12,6% nell'intero periodo 1970-94.

#### *La composizione merceologica*

31. La disaggregazione merceologica dei dati di contabilità nazionale non consente di suddividere i traffici nelle tipologie container, rinfuse secche e liquide e general cargo. E' tuttavia possibile calcolare l'incidenza del traffico delle

rinfuse liquide, e segnatamente dei prodotti petroliferi, nel complesso dei porti italiani e nei principali porti (tabella 1.13).

**Tabella 1.13 - Incidenza sul totale del traffico di prodotti petroliferi nei principali porti (1994).**

Porti	Tonnellate	Numero di navi arrivate	Tonn. stazza netta navi
Totale	54,6%	2,3%	19,2%
di cui:			
Genova	56,3%	8,3%	24,7%
Trieste	81,2%	17,4%	60,2%
Taranto	17,6%	9,0%	20,4%
Augusta	91,6%	17,5%	50,2%
Venezia	45,4%	14,7%	30,1%
Livorno	45,9%	6,1%	15,8%
Ravenna	36,2%	16,3%	27,6%
Napoli	46,0%	1,4%	10,1%
Savona-Vado	63,1%	26,5%	40,7%
Civitavecchia	51,6%	7,2%	16,7%
La Spezia	5,8%	1,4%	2,7%

Fonte: Elaborazione da ISTAT, *Statistiche dei trasporti marittimi, anno 1994, 1996.*

I dati mostrano che solo il 2,3% delle navi arrivate trasporta prodotti petroliferi, ma che tali navi incidono per il 19,2% della capacità di trasporto e che i prodotti petroliferi rappresentano il 54,6% del volume delle merci sbarcate ed imbarcate nei porti italiani. Con l'eccezione del porto di La Spezia, concentrato sul traffico di container, tutti i principali porti nazionali registrano una consistente quota di traffico petrolifero. Tale struttura della domanda si riflette evidentemente sull'organizzazione dei servizi portuali, poiché i terminali petroliferi richiedono infrastrutture e servizi assai specifici. Aggiungendo ai prodotti petroliferi i traffici delle altre rinfuse liquide (quali gli oli minerali) nonché delle rinfuse secche (quali cereali e grani, carbone, rottame, cascami), si arriva a spiegare circa il 70% dei traffici totali, espressi in tonnellate<sup>19</sup>.

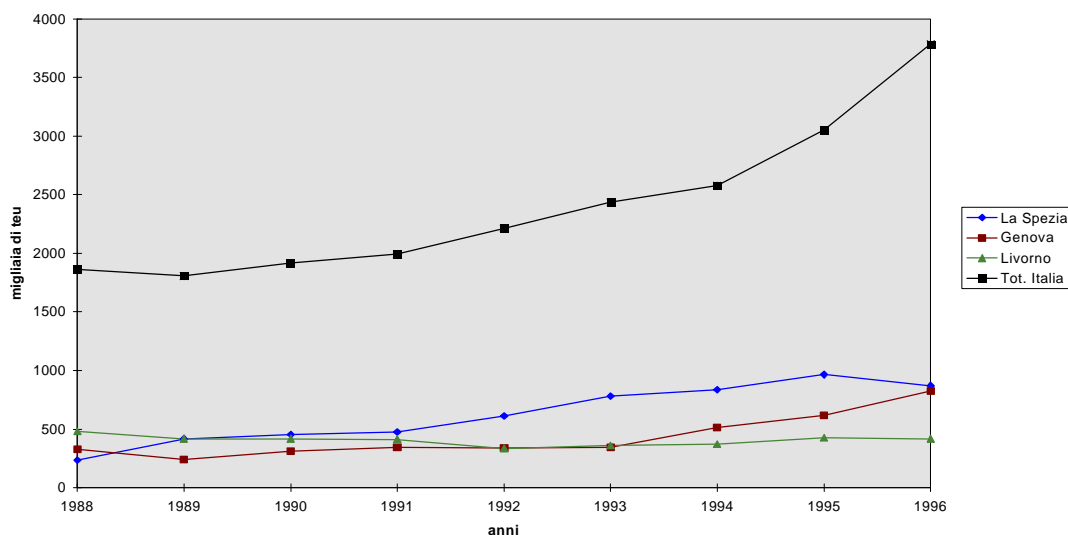
**32.** Questi dati indicano perciò che, almeno fino all'inizio degli anni novanta, la domanda di servizi di movimentazione merci ha interessato in misura alquanto ridotta il traffico di container, ossia la tipologia di traffico più adatta ai movimenti di merci ad alto valore aggiunto. Inoltre, i dati sottolineano la sostanziale mancanza di specializzazione dei porti italiani, laddove in molti porti europei la domanda si è concentrata su alcuni porti per specifiche tipologie di merci (ad esempio, nel porto di Rotterdam le rinfuse incidono per il 78% del traffico ed i container solo per il 16%, nei porti di Brema/Bremerhaven e di Amburgo la quota dei container si colloca tra il 38% ed il 47%)<sup>20</sup>. In molti porti europei la specializzazione merceologica è stata in larga misura indotta dalla presenza di insediamenti industriali nel retroterra. Tale circostanza ha inevitabilmente influenzato la domanda di servizi portuali e condizionato la specializzazione dei diversi porti.

**33.** Per quanto riguarda specificamente la movimentazione di container, nel 1993 l'Italia si collocava al tredicesimo posto nel mondo per volume di traffico, con una quota pari a circa il 2%. Nel grafico 1.5 sono rappresentati i dati relativi al movimento contenitori nel periodo 1988-95 nei porti di La Spezia, Genova e Livorno (che movimentano oltre il 60% dei container in transito per i porti italiani), nonché al totale dei porti italiani.

<sup>19</sup> Stima del Dott. S. Bologna, consulente dell'Autorità per l'indagine.

<sup>20</sup> Dati raccolti dal Dott. S. Bologna, consulente dell'Autorità per l'indagine.

Grafico 1.5 - Movimento container nei porti italiani



Fonte: Elaborazioni su dati Container Management, in *Federare e Il Sole 24 Ore*.

Come si desume dal grafico, il traffico di container nei porti nazionali è raddoppiato tra il 1988 ed il 1996. La crescita si è tuttavia concentrata soprattutto nel porto di La Spezia, dove il volume di container movimentati nel corso dello stesso arco temporale è quadruplicato, accusando una prima flessione solo nel 1996. La Spezia inoltre incide nel 1996 per il 23% del traffico totale italiano in questo comparto, rispetto al 12% nel 1988. Significativa è anche la crescita di Genova, dove il traffico container è cresciuto del 154% nel periodo considerato, arrivando nel 1996 ad una quota del 22% del traffico nazionale complessivo stimato. Alla crescita particolarmente sostenuta dei porti liguri, si contrappone invece la sostanziale stabilità del traffico container del porto di Livorno.

**34.** Dalla serie storica dell'incidenza del traffico di container sul totale della movimentazione merci nei porti emergono due ulteriori conferme: da un lato l'incidenza ancora ridotta del trasporto di container sul totale della movimentazione portuale di merci, dall'altro la costante crescita registrata nel corso degli anni novanta del traffico interzonale (con container) attraverso i porti nazionali (tabella 1.14).

Tabella 1.14 - Incidenza del traffico portuale di container sul totale della movimentazione.

Anni	Incid. % merce in container su totale movimentazione	Incid. % merce in container su totale movim. (esclusi prodotti petroliferi)
1972	0,60	1,94
1975	1,00	2,87
1984	4,44	10,05
1987	3,57	8,12
1990	4,36	10,04
1991	4,64	10,44
1992	5,10	11,56
1993	5,50	12,51
1994	6,52	14,67
1995	7,03	14,89

Fonte: Ministero dei Trasporti, *30 anni di trasporti in Italia*, 1996.

Ad un'ulteriore stima della domanda potenziale di traffico container nei porti italiani si può pervenire sottraendo al traffico totale il traffico di navi cisterna e di navi passeggeri e miste. Tale dato, se messo a confronto con la movimentazione di container nei porti nazionali nello stesso anno, mostra come il mercato potenziale di container



raggiunga il 30,4% della movimentazione portuale di merci ed il 37,7% del traffico marittimo, al netto degli imbarchi nel servizio di cabotaggio (tabella 1.15).

**Tabella 1.15 - Incidenza percentuale del traffico di container sul mercato potenziale e sul totale del traffico portuale (1994).**

	Navigazione in complesso	Traffico marittimo (1)		
		Cabotaggio sbarchi	Servizio internazionale - totale	Totale
mercato potenz. container/totale traffico	30,4%	13,8%	37,7%	33,4%
container nei porti/mercato. potenz.container	21,57%	5,8%	23,7%	22,4%
container nei porti/totale traffico	6,5%	0,8%	9,0%	7,5%

(1) Non comprende gli imbarchi del servizio di cabotaggio.

Fonte: Ministero dei Trasporti, *30 anni di trasporti in Italia*, 1996.

Di tale mercato potenziale, il traffico portuale effettivo di container assorbe (nel 1994) il 21,5% per la movimentazione totale ed il 22,4% per il traffico marittimo. Infine, nel 1994 il traffico effettivo di container nei porti è risultato pari al 6,5% della quantità totale di merci trasportata via mare, ed al 7,5% del traffico marittimo. All'interno del traffico marittimo appare netta la prevalenza del traffico di container per il servizio internazionale rispetto al servizio di cabotaggio.

Nel complesso, dunque, il quadro che emerge conferma come una porzione ampia della domanda di trasporto intermodale non risulti ancora soddisfatta dalle attuali strutture terminalistiche dei porti nazionali.

**35.** Al traffico *feeder*, ossia costituito dal trasbordo su navi di minore portata dei grandi traffici di container intercontinentali, si è aggiunto, come già si è detto, il traffico di container sulle rotte intercontinentali, attraverso il porto di Gioia Tauro e la relativa attività di *transshipment*. Il traffico nel porto di Gioia Tauro ha registrato una forte crescita nel corso del 1996, nonché nei primi mesi del 1997. La conferma di questa tendenza potrebbe determinare un incremento della movimentazione di container anche di altri porti nazionali, attraverso lo sviluppo dei traffici *feeder*.

**36.** Il dato più significativo è pertanto rappresentato dalla crescita del traffico di container, che riflette un sostanziale mutamento nelle esigenze della clientela del servizio di trasporto. Proprio lo sviluppo del trasporto di container e, in generale, la c.d. "unitizzazione" dei carichi hanno spinto alcuni armatori sia ad utilizzare navi di maggiori dimensioni, sia soprattutto ad integrarsi "a valle" nel trasporto terrestre, fornendo quindi un servizio di trasporto "porta a porta", rispetto al semplice trasporto da "porto a porto".

Questo tipo di organizzazione ha effetti sulla domanda di servizi portuali di movimentazione merci, in quanto determina la necessità di servizi assai specializzati. Ciò ha spinto molti armatori a concentrare la propria attività su alcuni porti, dove la presenza sia di spazi adatti ad accogliere attrezzature moderne sia di imprese portuali efficienti consentono un risparmio di costi e una maggiore affidabilità del servizio. Di conseguenza, si è sviluppata una crescente domanda di servizi terminalistici per traffico di container specializzati alle esigenze del cliente, forniti da imprese dotate di attrezzature e di un'organizzazione del lavoro adeguata.

La componente più dinamica della domanda di servizi portuali quindi non si indirizza più verso porti *labour intensive*, bensì verso porti che dispongono di servizi di tipo "terminalistico", in cui l'operazione di imbarco/sbarco avviene con le specifiche modalità (tempi, trasbordo all'altra modalità di trasporto) richieste dal cliente, minimizzando il periodo di giacenza della merce in porto. Inoltre, tale servizio consente di effettuare alcune operazioni a valore aggiunto (scaffalatura, codificazione, ecc.) nel periodo in cui la merce rimane depositata. In alcuni casi, infine, la specificità del servizio risulta tale da richiedere la specializzazione del terminale secondo le esigenze dell'impresa industriale ovvero, più radicalmente, la gestione in proprio del terminale (ad esempio, il VTE di Voltri, gestito dal gruppo Fiat).

**37.** In merito alla domanda di servizi portuali “lato mare”, la globalizzazione dell’economia mondiale ha favorito negli anni novanta un forte sviluppo del commercio internazionale e dei traffici marittimi, soprattutto tramite container. Il fenomeno ha interessato in maggiore misura alcune aree geografiche, soprattutto l’Asia sudorientale <sup>21</sup>. Questa tendenza si è tradotta da un lato nell’ingresso di nuove compagnie di navigazione asiatiche, dall’altro nell’incremento delle dimensioni delle navi “porta-container”(si registra infatti un numero crescente di navi con capacità superiore ai 4.000 *teu*, e un sempre diffuso impiego di navi di 6.000 *teu*). L’eccesso di capacità determinato dalle più ampie dimensioni delle navi determina un contenimento dei prezzi ed una razionalizzazione del traffico marittimo (si veda ad esempio l’adozione da parte delle compagnie di navigazione di reti di trasporto del tipo *hub and spoke*, con porti principali di attracco delle linee transoceaniche, dai quali si dipartono servizi più brevi, accompagnata da un maggiore utilizzo dello strumento delle concentrazioni ed alleanze). Viene stimato che le 20 maggiori compagnie di navigazione detengano una quota pari a circa il 70% della capacità di trasporto attualmente in esercizio.

In termini di domanda di servizi portuali, questi mutamenti implicano che le compagnie di trasporto marittimo sono sempre più disposte a “scalare” nei porti dove si trovano terminali attrezzati con adeguate strutture per la movimentazione, con ampie aree per il magazzinaggio dei contenitori ed operanti in modo continuativo, al fine di minimizzare i tempi di attesa delle navi.

---

<sup>21</sup> I tre maggiori porti mondiali per volume di traffico di container sono tutti situati nel Sud-Est asiatico.

## Cap. 4 - L'offerta di servizi portuali

**38.** L'illustrazione delle caratteristiche dell'offerta dei servizi portuali si concentra sulle tre tipologie che hanno maggiormente interessato l'attività istituzionale dell'Autorità: le operazioni portuali di movimentazione delle merci, la fornitura di manodopera portuale, i servizi tecnico-nautici.

### *4.1 La movimentazione delle merci*

**39.** I profondi mutamenti verificatisi nel settore portuale a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 84/94 e dei decreti attuativi hanno favorito un significativo aumento del numero delle imprese operanti nella movimentazione merci. Qualsiasi elenco di imprese o qualunque dato sulla loro quota di mercato nei singoli porti rischia perciò di essere scarsamente significativo e di diventare rapidamente obsoleto.

In ogni caso, secondo quanto comunicato all'Autorità, al mese di febbraio 1997 le associazioni di categoria Assodocks ed Assotop (successivamente unitesi nell'Assologistica) annoveravano 41 imprese attive nelle operazioni portuali in 16 porti. Il numero comprende sia le imprese concessionarie ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84/94, sia quelle autorizzate in virtù dell'art. 16 della stessa legge. Le imprese incluse in questo gruppo operano su varie merceologie: movimentazione di container, merci varie, merci liquide, veicoli, legname, trailer, cereali.

**40.** Non risulta significativa nemmeno una classificazione per fatturato, poiché alcune imprese che hanno iniziato la loro attività solo nel periodo 1995-96 potrebbero quindi ancora trovarsi nella fase di avvio e dar luogo a mutamenti anche radicali nelle loro dimensioni. Inoltre, anche per le imprese portuali già operanti in precedenza il dato potrebbe risultare privo di contenuti informativi importanti, poiché la liberalizzazione delle attività portuali ha in molti casi determinato un sensibile ampliamento dell'attività svolta.

#### *La specializzazione*

**41.** I porti italiani possono essere classificati in due grandi gruppi in base al grado di specializzazione dei traffici. Da un lato si ha il gruppo dei porti "storici" (Genova, Livorno, Napoli, Venezia, Trieste) che hanno tradizionalmente caratterizzato da una struttura da porto universale, con operatori presenti nell'intero ventaglio di servizi e quindi in tutti i tipi di traffico.

Dall'altro, si trovano i porti che hanno sviluppato la loro attività negli anni settanta (Ravenna), negli anni ottanta (La Spezia e Savona) e negli anni novanta (Civitavecchia, Gioia Tauro), che si caratterizzano per un elevato grado di specializzazione: Ravenna negli idrocarburi, nelle derrate alimentari e nel movimento container per conto terzi; La Spezia nel movimento container in conto proprio e conto terzi; Savona nell'automobile e nel movimento container per conto proprio. La specializzazione, peraltro, si è spesso accompagnata alla presenza di un singolo operatore terminalista all'interno delle diverse categorie di merci movimentate.

**42.** Un'indicazione sulla specializzazione merceologica può essere desunta dalla tabella 1.13, riportata in precedenza, per i porti nei quali il traffico di prodotti petroliferi è preponderante (Augusta, Trieste, Savona-Vado). Per quanto riguarda il movimento dei container, le tabelle 1.16 forniscono alcune informazioni circa la concentrazione del traffico nei porti nazionali, l'incidenza della movimentazione di contenitori sul traffico totale di ciascun porto e il grado di specializzazione in questa categoria di traffico portuale.

**Tabella 1.16 - Ripartizione % del traffico nazionale di container nei porti.**

Porti/Anni	1971	1987	1993	1994	1995
<b>La Spezia</b>	4,07%	14,60%	38,26%	35,32%	28,12%
<b>Genova</b>	53,11%	21,81%	14,63%	16,31%	19,20%
<b>Livorno</b>	11,28%	18,71%	10,46%	10,77%	11,57%
<b>Salerno</b>	0%	6,98%	6,62%	11,39%	10,05%
<b>Napoli</b>	7,84%	7,29%	6,77%	6,39%	7,80%
<b>Ravenna</b>	2,35%	9,43%	6,76%	5,32%	5,75%
<b>Trieste</b>	2,14%	7,31%	5,85%	4,57%	4,13%
<b>Venezia</b>	0,08%	4,38%	4,37%	3,65%	3,62%
<b>Palermo</b>	2,48%	0,67%	1,10%	0,83%	1,35%
<b>Cagliari</b>	11,98%	3,84%	1,68%	0,99%	0,90%
<b>Altri porti</b>	4,67%	4,98%	3,50%	4,47%	7,51%
<b>Totale</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Ministero dei Trasporti, *30 anni di trasporti in Italia*, 1996.

**Tabella 1.17 - Incidenza percentuale del traffico container sul totale della merce movimentata per singolo porto (1994).**

Porti	Incidenza %	Tot. merce movimentata (tonn.)	Merce movim. in container (tonn.)
La Spezia	84,32%	10.898.965	9.190.000
Napoli	15,40%	10.788.888	1.661.896
Genova	10,79%	39.326.202	4.244.526
Monfalcone	10,61%	2.196.934	233.000
Cagliari	6,54%	3.943.936	258.000
Palermo	4,88%	4.438.682	216.556
Venezia	4,29%	22.134.381	948.946
Ancona	3,95%	6.341.624	250.300
Trieste	3,46%	34.367.355	1.188.000
Savona-Vado	2,53%	12.709.081	321.267
Marina Carrara	2,23%	3.269.337	72.870
Civitavecchia	0,10%	11.418.394	11.175
Brindisi	0,02%	6.692.629	1.200

Fonte: Ministero dei Trasporti, *30 anni di trasporti in Italia*, 1996.

Dalle tabelle è possibile rilevare un' elevata concentrazione geografica del traffico di container, e specificamente nell'Alto Tirreno - Mar Ligure (circa il 57%), seppure in decrescita rispetto agli anni precedenti (era il 68% nel 1971 ed il 63% nel 1993). In secondo luogo, spicca l'elevata specializzazione merceologica del porto di La Spezia (l'84% del traffico di merci è movimentato attraverso container, laddove gli altri porti hanno un'incidenza più contenuta), dovuta alla forte crescita del traffico registrata tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta (v. tabella 1.16)

#### *I principali operatori*

**43.** Per quanto concerne specificamente i soggetti imprenditoriali attivi nei porti italiani, a titolo meramente esemplificativo e senza alcun carattere esaustivo, si possono elencare alcuni dei principali operatori, particolarmente rappresentativi per tipologia di traffico e di specializzazione merceologica.

**44.** In base ai dati forniti nel 1996 dall'Autorità Portuale, nel porto di **Genova** operano 19 imprese terminaliste. Nel traffico di *container* si registra la presenza dei terminal per conto terzi della S.E.C.H.-Terminal Contenitori Porto di Genova (Calata Sanità), della Sinport-VTE del gruppo Fiatimpresit (Genova-Voltri) e del Consorzio Multipurpose (Compagnia Portuale, gruppo Messina, Centro Servizi Derna), dal 1996 assegnataria della concessione sul terminal omonimo. Operano sui contenitori, in quantità minori, anche la Genoa Terminal ed il Consorzio Grimaldi Group.

I principali terminalisti nel *general cargo* sono il Genoa Terminal S.p.A., il Consorzio Multipurpose ed, in misura minore, il Consorzio Grimaldi Group.

Nelle operazioni relative al traffico con navi *ro/ro*, significativa è la presenza del Consorzio Grimaldi Group, del terminal della società di navigazione Tirrenia del gruppo Finmare, nonché del terminal di Voltri di Sinport-VTE.

I terminalisti delle *rinfuse* sono la Terminal Rinfuse Genova S.p.A. (rinfuse solide come carbone, salgemma, minerali, fertilizzanti, ghise, rottami, caolino, ecc.), la SAAR (oli vegetali e di origine animale), la Transacomar (rinfuse alimentari, come vini, oli, mosti ecc.), la Tirreno Silos (prodotti liquidi alimentari) e la Silomar (oli grassi vegetali, minerali e prodotti chimici alla rinfusa).

Altri operatori di rilievo sono la Genoa Cold Terminal, titolare del Terminal Freddo, area dedicata al trattamento della catena logistica dei prodotti surgelati e congelati, la società Terminal Frutta Genova S.r.l., con un terminal dedicato alla movimentazione di ortofruttili e congelati, la Fo.Re.S.T. S.p.A., con un terminal specializzato nel trattamento di prodotti forestali, nonché la già citata Sinport-VTE (Voltri Terminal Europa), nella movimentazione di veicoli finiti, nonché di componenti automobilistici.

Il porto di Genova comprende poi un "*porto petroli*", che include una vasta area portuale di 211.000 mq. di spazio acqueo, 134.000 mq. di aree a terra, in modo che le navi cisterna possano attraccare sia ai pontili nel porto sia alla boa monobraccio, localizzata fuori del porto.

**45.** Il porto di **La Spezia**, a differenza di quello di Genova, presenta la caratteristica di una marcata specializzazione nella movimentazione di container.

Principali e tradizionali operatori nel traffico di *container* sono la società La Spezia Container Terminal del gruppo Contship e la Cantieri Navali del Golfo/Tarros. Il gruppo armatoriale Messina, dopo alcuni anni di permanenza a La Spezia, ha riassegnato la propria attività terminalistica al porto di Genova. La particolarità "storica" dei terminalisti del porto di La Spezia (includendovi anche Messina) va riscontrata nell'aver operato per primi in Italia con personale proprio.

Altre imprese operano poi nei servizi multimodali per *merci* convenzionali (non containerizzate) e nelle rinfuse. In particolare, nel settore delle merci varie operano la Compagnia Portuale trasformata in società, la Demar e la Speter. Tra le imprese portuali di La Spezia, devono citarsi anche le Ferrovie dello Stato S.p.A., dentro il porto mercantile.

**46.** Il porto di **Ravenna** presenta la peculiarità di essere un porto-canale, fatto che ha influenzato lo sviluppo e la tipologia dei traffici. Già prima dell'insediamento dell'Autorità Portuale, il porto era gestito da una società di diritto privato, primo esempio nella portualità italiana.

La principale società terminalista nella movimentazione dei *container* è la Sapir (con circa l'80% - in quantità - del traffico di container nel porto) a prevalente capitale pubblico, che ha iniziato la sua attività nel 1970 ed opera anche nella movimentazione di merci varie e di merci liquide. Nelle *merci varie* e nelle merci alla *rinfusa*, opera la società Setramar (gruppo Poggiali). Particolarmente sviluppato a Ravenna è poi il traffico di cereali, di mangimi e di fertilizzanti.

Il porto presenta, inoltre, una vastissima *area industriale*, con la presenza delle imprese Enichem, Agip (che dispone di raffinerie e depositi) e Saipem, con piattaforme di estrazione del metano collocate in mare aperto. Ravenna è il primo porto italiano per lo sbarco di cereali alla rinfusa trasportati da *bulk-carriers* tradizionali ed è intenso il traffico di prodotti petroliferi, chimici, gas liquidi ed altri.

**47.** Il porto di **Livorno** presenta una vasta area destinata alle navi passeggeri ed ai traghetti misti (per il porto di Livorno transitano circa 1.000.000 di passeggeri all'anno, tra traghetti per le isole - Sardegna, Corsica, Elba, ecc. - e crociere). Un'altra area è destinata alle aree industriali, ai grandi terminal per contenitori, alle rinfuse, alle merci particolari (cellulosa, legname, auto).

E' stato di recente avviato il nuovo terminal *contenitori* della Darsena Toscana, la cui gestione è stata affidata alla Porto di Livorno Terminal Contenitori S.p.A.. In seguito ad un'intesa siglata nell'ottobre del 1995, la gestione del terminal avviene congiuntamente tra la Sinport del gruppo Fiat-Impresit (già attiva a Genova Voltri), la Sintermar e la Compagnia Portuale di Livorno. Sintermar è la principale società terminalista container del porto. Altre società

operano nella movimentazione del *carbone* e della *frutta*. Si segnala inoltre la presenza della Compagnia Portuale di Livorno, uno dei più importanti operatori del porto di Livorno, che attraverso una società denominata Compagnia Impresa Lavoratori Portuali S.r.l. (CILP) ha costituito Società Intercontainers Livorno S.r.l. operante nella movimentazione di container, nonché in quella di automobili.

Il porto di Livorno comprende anche un *porto industriale*, in conseguenza della presenza nell'area portuale di numerose imprese industriali attive nel settore petrolifero, nel settore chimico, nel settore del vetro, ceramica e cemento, nel settore meccanico, e nel settore agro-alimentare.

#### *I prezzi*

**48.** I prezzi delle operazioni portuali prestate dalle società concessionarie o autorizzate sono stati liberalizzati in seguito alla legge n. 84/94, essendo sottoposti al solo vincolo di essere comunicati all'Autorità Portuale e resi pubblici. Tuttavia, l'indagine dell'Autorità ha messo in luce come la raccolta di dati a tale riguardo da parte delle Autorità Portuali non sia ancora completa. Né è possibile effettuare confronti temporali sull'andamento dei prezzi tra i vari porti, a causa dell'elevato grado di disomogeneità dei dati disponibili e degli assetti istituzionali e regolamentari che caratterizzavano i singoli porti prima della liberalizzazione (presenza dell'ente regolatore del porto come principale, se non unico, operatore, estensione delle autonomie funzionali, presenza di operatori privati in possesso di licenza).

**49.** Sono state effettuate, comunque, alcune stime circa l'andamento dei prezzi di alcune operazioni portuali. Una prima stima riguarda l'evoluzione in quindici anni del prezzo di imbarco/sbarco di un contenitore nel porto di Genova, dal quale emerge una marcata diminuzione non solo in termini reali, ma anche in termini nominali (tabella 1.18).

**Tabella 1.18 - Porto di Genova - prezzo della movimentazione di un contenitore.**

Anno	Sbarco/imbarco (valori correnti)
1980	600.000 Lit.
1990	350.000 Lit.
1995	80 - 160.000 Lit. (secondo i terminal utilizzati)

Fonte: Elaborazione del Dott. S. Bologna, consulente dell'Autorità, su dati *Port of Genoa, A 1994 Overview*, a cura dell'Autorità Portuale, 1994, e *Fermerci*, n. 8/95.

Nel corso dell'indagine è stato possibile raccogliere dati più recenti solo per il porto di Livorno.

**Tabella 1.19 - Tariffe medie delle operazioni portuali - porto di Livorno.**

Tipo di traffico	1993	1994	1995	1996 (primi 9 mesi)
Contenitori (pezzi)	245.588	256.953	289.371	208.257
Tariffa ciclo completo	L. 220.000	L. 210.000	L. 195.000	L. 180.000
Rinfuse solide (tonn.)	692.065	643.219	687.000	466.455
- con benna:	L. 6.300/t.	L. 6.500/t.	L. 6.700/t.	L. 7.000/t.
- con silos:	L. 1.200/t.	L. 1.200/t.	L. 1.300/t.	L. 1.300/t.
Prodotti forestali (tonn.)	768.484	866.814	1.031.786	703.431
Tariffe ciclo completo	L. 26.000/t.	L. 25.000/t.	L. 25.000/t.	L. 24.000/t.

Fonte: Autorità Portuale di Livorno.

Solo le tariffe praticate dalle imprese portuali per le rinfuse sembrano aver subito un ritocco verso l'alto, mentre va rimarcata la diminuzione del 18% per i container, nonostante che l'aumento del traffico faccia supporre una domanda vivace. Anche per i prodotti forestali si è assistito ad un fenomeno analogo.

**50.** Le riduzioni dei prezzi si sono accompagnate a riduzioni dei *costi*, in particolare del costo del personale. Quale esempio, si riporta il confronto fra i dati 1985 ed i dati 1994 relativi alla composizione ed al totale del personale impiegato nel porto di Genova (tabella 1.20).

**Tabella 1.20 - Personale impiegato nel porto di Genova.**

<b>Occupati</b>	<b>1985</b>	<b>1994 (31 dicembre)</b>
Lavoratori della Compagnia Portuale	3.899	788
Dipendenti CAP o Autorità portuale	2.593	160
Distaccati CAP presso privati	0	345
Dipendenti società private	6	911
<b>Totale</b>	<b>6.498</b>	<b>2.204</b>

Fonte: Fermerci, 1996.

Dall'esempio in questione emerge chiaramente la tendenza verso un incremento della forza lavoro delle imprese private, con la contestuale riduzione dei lavoratori alle dipendenze dell'ente regolatore e della Compagnia Portuale, verificatosi già prima del passaggio del CAP (Consorzio Autonomo del Porto - organizzazione portuale in precedenza gestore del porto di Genova) al ruolo di Autorità Portuale. Questa tendenza, generalizzabile anche ad altri porti nazionali, ha fatto sì che i costi dell'impresa portuale assumessero una struttura diversa.

Non sono invece disponibili stime esatte dei costi tipici di un'impresa terminalista. Tuttavia, da una valutazione svolta dall'Assotop<sup>22</sup> nel 1994 emergeva la seguente struttura dei costi: 19% impianti ed attrezzature, 6% canone demaniale, 65% costo del lavoro (ripartito in un 37% per remunerazione del personale delle compagnie portuali, 23% per proprio personale e 5% per personale delle ex organizzazioni portuali), 10% spese varie.

#### *La concentrazione tra terminalisti*

**51.** Nel precedente capitolo si è fatto cenno ai mutamenti in atto dal lato della domanda, sottolineando in particolare la tendenza verso una maggiore concentrazione tra le imprese che svolgono il servizio di linea di container a livello mondiale. Una simile tendenza si riflette inevitabilmente sulle caratteristiche dell'oggetto delle operazioni portuali. Infatti, la crescita dimensionale dei clienti "marittimi" dei terminalisti portuali potrebbe rendere questi ultimi più vulnerabili (in termini di perdita di traffico) di fronte al potere contrattuale delle compagnie di navigazione. Inoltre, la pressione sui costi indotta dalla riduzione dei prezzi del trasporto marittimo e gli elevati standard qualitativi richiesti potrebbero determinare le compagnie di navigazione ad un'integrazione verticale nella forma di l'acquisizione di terminali portuali.

A fronte di ciò, le imprese terminaliste manifestano un significativo interesse per alleanze e concentrazioni tra soggetti situati in porti differenti, allo scopo di contrastare la tendenza alla concentrazione delle compagnie di navigazione<sup>23</sup>. In questo quadro, nei porti italiani, ha avuto luogo l'acquisizione del terminal contenitori di Trieste da parte della società European Combined Terminals - ECT di Rotterdam. Si registra inoltre il controllo della Roma Terminal di Civitavecchia da parte del gruppo Fiatimpresit, presente tramite il VTE anche nel porto di Voltri e, con una partecipazione nel terminal contenitori, nel porto di Livorno. La SECH poi dispone di un terminal a Genova (Calata Sanità) ed uno a Cagliari. Infine, la Contship, oltre a gestire un terminal contenitori a La Spezia, ha avviato il terminal di *transhipment* a Gioia Tauro ed ha partecipazioni in terminal a Salerno ed a Savona-Vado.

<sup>22</sup> Audizione del 7 dicembre 1994.

<sup>23</sup> Atti del convegno *European Logistic Forum '97*, Genova, 1997.

## 4.2 Il lavoro portuale

**52.** Fino alla sentenza della Corte di Giustizia Ce *Porto di Genova*, le compagnie portuali, costituite sotto forma corporativa, detenevano l'esclusiva della fornitura di manodopera portuale <sup>24</sup>. La legge n. 84/94, che ha recepito i principi contenuti nella sentenza comunitaria, ha ammesso l'accesso alle operazioni portuali da parte di imprese dotate di proprio personale. La legge ha poi disposto la trasformazione delle compagnie portuali in società, consentendo loro di operare quali imprese portuali. Tuttavia, la stessa normativa, in via transitoria, ha garantito alle compagnie portuali, trasformatesi in società, l'esclusiva della fornitura di manodopera portuale per il soddisfacimento di esigenze temporanee delle imprese portuali, nonché ai fini dell'assunzione di nuovo personale <sup>25</sup>. Come specificato nella parte IV, quest'ultima previsione normativa e le sue successive modifiche, hanno favorito situazioni potenzialmente distorsive della concorrenza, che in alcuni casi hanno portato a violazioni della legge n. 287/90.

**53.** Nel 1995 nei porti italiani venivano censite 53 compagnie portuali, di cui 10 con dotazione organica pari a nessun lavoratore (tutti i loro soci-lavoratori rientravano nelle eccedenze) <sup>26</sup>. Secondo dati stimati dall'associazione di categoria dell'utenza portuale, tale numero sarebbe rimasto invariato nel 1996 <sup>27</sup>.

Ai sensi della legge n. 84/94, le compagnie hanno dovuto trasformarsi in "imprese" (intendendosi qui in società di capitali). Il processo di trasformazione si è inizialmente sviluppato con lentezza. Nel 1994 solo 12 compagnie avevano proceduto alla trasformazione imposta dalla legge. Nel 1995 tale processo è stato pressoché completato. Nel corso dell'indagine è stato evidenziato <sup>28</sup> come la lentezza con la quale si è svolta la trasformazione delle compagnie trovi la sua principale spiegazione nei forti disavanzi nei bilanci delle stesse che hanno grandemente scemato la relativa capacità di operare sul mercato.

**54.** La consistenza dei soci-lavoratori delle compagnie portuali ha subito una costante diminuzione negli ultimi anni (tabella 1.21). La radicale riduzione del personale appare significativamente correlata con la liberalizzazione delle operazioni portuali, con il conseguente venire meno dell'esclusiva a favore delle compagnie portuali (con l'eccezione della mera fornitura di manodopera temporanea) e con la necessità delle compagnie portuali di adeguare alla nuova realtà di imprese portuali in concorrenza i propri organici in gran parte sovradimensionati.

**Tabella 1.21 - Consistenza dei soci-lavoratori delle compagnie portuali.**

Anni	N. soci
1991	8.251
1992	7.333
1993	7.582
1994	6.159
1995	5.391
1996	4.491

Fonte: Dati elaborati da *Il Sole 24 Ore*.

## 4.3 I servizi tecnico-nautici

**55.** Il rimorchio, il pilotaggio, l'ormeggio e il battellaggio sono caratterizzati dalla presenza di un solo operatore per porto. Tale esclusiva è stata tradizionalmente motivata dalla natura di servizio pubblico di servizi tecnico-nautico, nonché, in alcuni casi, dalle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio che impedirebbero lo svolgimento ordinato e redditizio delle operazioni da parte di due o più imprese nel medesimo porto.

<sup>24</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 10 dicembre 1991, *Siderurgica Gabrielli - Merci Convenzionali Porto di Genova*, causa C-179/90.

<sup>25</sup> Per un'illustrazione più articolata della disciplina del lavoro portuale si rinvia alla parte II, e per un esame delle implicazioni concorrenziali di tale disciplina al cap. 2 della parte IV.

<sup>26</sup> Gazzetta Ufficiale n. 51 del 2 marzo 1995.

<sup>27</sup> Informazioni fornite dal Comitato Utenza Portuale nell'ambito di un procedimento.

<sup>28</sup> Audizione ANCIP del 20 dicembre 1994.



### *Il rimorchio*

**56.** I regolamenti del servizio, redatti dall'Autorità Marittima ed approvati dal Ministero competente, non impongono generalmente il ricorso obbligatorio al *servizio di rimorchio* (in genere articolato per aree portuali). L'obbligatorietà del servizio è prevista dalle Autorità Marittime in presenza di circostanze del tutto particolari (quali lo smottamento delle banchine, la presenza di carichi speciali o di navi di dimensioni particolari) <sup>29</sup>. Tuttavia, sulla base di ragioni legate alla sicurezza della navigazione, viene spesso prevista la presenza di una sola impresa di rimorchio. La concessione è rilasciata dall'Autorità Marittima, che in genere ha preferito concederla ad una sola società per ogni porto, anche per ragioni di sostenibilità economica del servizio <sup>30</sup>.

Il servizio è svolto da 25 società concessionarie esclusive operanti in 41 porti <sup>31</sup>, anche se il Codice della Navigazione non prevede una gestione in regime di esclusiva.

**57.** Ai sensi dell'articolo 101 del Codice della Navigazione, le *tariffe* sono fissate dalle competenti Autorità Marittime dei singoli porti, sentite le associazioni sindacali interessate (Confitarma, ASAP, Fedarlinea, Federagenti, Assorimorchiatori). La tariffa oraria dovuta dalla nave per il servizio prestato varia tra un minimo ed un massimo essendo commisurata alla stazza lorda dell'unità presa a rimorchio e si applica per ciascun rimorchiatore impiegato nella manovra. Livelli e struttura delle tariffe sono fissati in base ai costi di gestione ed ai traffici del porto. I costi variano infatti a seconda della tipologia di naviglio che approda nel porto (quali la dimensione delle navi, il traffico petrolifero/container, ecc.).

**58.** Nel *costo del servizio* di rimorchio incidono in misura pressoché equivalente i costi del natante e quelli del personale. Le società concessionarie, per assicurare la sicurezza della navigazione, dispongono anche di attrezzature antincendio ed antinquinamento. Il tasso di utilizzazione dei natanti è comunque molto basso. Si aggiunga che in molti porti italiani i traffici sono limitati, con una domanda difficilmente programmabile per la scarsità di traffico di linea (eccetto quello dei traghetti, che però in genere non utilizza il servizio di rimorchio). Ciò fa sì che il costo di attesa o *stand-by* (dato dalla necessità di assicurare comunque la presenza di un rimorchiatore nel porto), non coperto da nessun ricavo specifico, incida sensibilmente sulla tariffa corrisposta dagli effettivi utilizzatori del servizio. Secondo l'Assorimorchiatori, la regolamentazione dei porti esteri prevede esplicitamente la remunerazione del costo di *stand-by*.

### *Il pilotaggio*

**59.** Nel *servizio di pilotaggio* operano circa 200 piloti distribuiti su 63 porti. Nel 1996 hanno svolto oltre 200.000 prestazioni. Ai sensi dell'art. 86 del Codice della Navigazione, nel porto dove il servizio è istituito, i piloti sono organizzati in forma di corporazione. Nei porti nazionali operano 42 corporazioni di piloti, riunite nella Federazione Italiana Piloti dei Porti - FIPP. L'obbligatorietà del pilotaggio, che deve essere stabilita con Decreto del Presidente della Repubblica, è estesa a 40 porti ed a tutti i tipi di naviglio superiori alle 500 tsl, in virtù di un decreto ministeriale. A partire dal 1996, viene riconosciuta la possibilità di utilizzare il servizio di pilotaggio in VHF (chiamato anche *shore based pilotage* - *SBP*, ossia con la sola assistenza via radio dalla stazione piloti, ma senza il pilota a bordo) non solo per le navi fino a 2.000 tonnellate di stazza lorda, bensì anche ai traghetti sino a 20.000 tonnellate di stazza lorda <sup>32</sup> in servizio di linea con itinerario e orario prestabiliti e frequenza regolare che effettuino un numero minimo di scali settimanali (variabile a seconda del porto). Tale possibilità è limitata alla sola partenza, al non uso del rimorchiatore, ed alla conoscenza della lingua italiana da parte del comandante, il quale deve aver già effettuato un numero minimo di approdi nel medesimo porto con assistenza a bordo di un pilota.

**60.** Le *tariffe* del servizio, ai sensi dell'art. 91, Cod. Nav., sono approvate dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione, sentite le associazioni sindacali interessate. Dal 1973, le associazioni di categoria, ossia la FIPP da una parte e le associazioni dell'utenza portuale dall'altra - ASAP/Snam, Confitarma, Fedarlinea, Federagenti - concordano, sulla base di una formula che tiene conto dell'incremento dei costi registrato nell'ultimo biennio, un incremento tariffario da proporre al Ministero, il quale, preso atto di tale accordo, approva l'adeguamento tariffario, diramando una circolare ai Direttori Marittimi che emanano i decreti per i porti di propria competenza. L'entità delle tariffe è scaglionata in misura crescente secondo la stazza delle navi che usufruiscono del servizio. La variazione percentuale dell'aumento tariffario viene stabilita dal rapporto percentuale fra il fatturato ipotizzato ed il fatturato nei precedenti 12

<sup>29</sup> Audizione Assorimorchiatori del 22 luglio 1994.

<sup>30</sup> Nella sua audizione del 22 luglio 1994, la Assorimorchiatori ha rilevato un costante calo della richiesta di utilizzo di rimorchiatori nei porti italiani.

<sup>31</sup> Sette società sono concessionarie in più di un porto.

<sup>32</sup> Il numero massimo delle tonnellate di stazza lorda può variare a seconda dei porti. A Genova, ad esempio, è pari a 15.000 tonnellate.

mesi. Il fatturato ipotizzato corrisponde ad un fatturato ritenuto "giusto", in considerazione delle voci di costo sostenute dalla singola corporazione, ed è dato dalla formula riportata nella tabella 1.22.

**Tabella 1.22 - Formula per il calcolo delle tariffe del pilotaggio.**

<b><math>F = C + n/32 \times Q_b \times N \times 12</math></b>	
dove:	
	<b>F</b> = fatturato annuo;
	<b>C</b> = spesa ammessa di esercizio
	<b>n</b> = orario settimanale di lavoro per il pilota (il divisore 32 tiene conto della riduzione per ferie, malattie ed infortuni delle 40 ore di lavoro)
	<b>Q<sub>b</sub></b> = quota base = $E_b \times (100 + KT)$
	<b>N</b> = n. complessivo quote di partecipazioni dei piloti ed aventi diritto del Corpo
	<b>12</b> = mesi dell'anno
A loro volta:	
	<b>E<sub>b</sub></b> = elemento base, pari per tutti i piloti, che tiene conto del lavoro normale, in termini di orario, di intensità e di condizioni ambientali
	<b>KT</b> = sommatoria di singoli coefficienti ( $K_i$ ) che individuano fattori quali la disponibilità dei piloti in servizio, l'intensità di lavoro, i grandi tonnellaggi, la pesantezza del lavoro notturno, le condizioni ambientali e la mancanza o insufficienza di servizi portuali.

Fonte: Fedepiloti.

**61.** In sostanza, la tariffa per il pilotaggio prevede una voce "spesa ammessa" che funge da parametro correttore per le spese generali sostenute dalla corporazione, sia nei riguardi di spese eccessive, sia di spese considerate "inadeguate" per l'organizzazione tecnica e l'efficienza del servizio. Si aggiungono due componenti, la prima (elemento base) relativa al lavoro "normale", la seconda (KT) che tiene conto della compensazione della parte di lavoro eccedente, quantitativamente e qualitativamente, i parametri dell'elemento base.

Le tariffe sono poi scaglionate per stazza e tipologia del naviglio e frequenza degli approdi. Con la circolare ministeriale n. 5203904 del 5 ottobre 1994, che ha soppresso il precedente schema di sconti tariffari censurato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europea <sup>33</sup>, sono state introdotte riduzioni per le navi appartenenti alla medesima compagnia di navigazione che effettuano più approdi nel trimestre di calendario. Tali riduzioni, rese esecutive con decreti dell'Autorità Marittima, possono raggiungere, in alcuni porti, anche il 50% della tariffa base, o anche il 65% per le compagnie marittime che effettuino per mezzi di navi passeggeri per lo meno quattro scali settimanali, con itinerari, orari e frequenza regolari.

#### *L'ormeggio ed il battellaggio*

**62.** I servizi di ormeggio, regolati dagli articoli 116 del Codice della Navigazione e 208 e 209 Regolamento della Navigazione Marittima, possono essere suddivisi dal punto di vista di "organizzazione del ciclo" in due fasi: a) la fase di approdo dove, a seconda della tipologia, della strumentazione di bordo e del tonnellaggio del naviglio, esistono diversi gradi di complessità e di rischio nel prendere i cavi in mare e nel portarli alla sistemazione sulla banchina, dove vengono fissati; b) la fase di disormeggio in cui i cavi vengono tolti dalle dotazioni di banchina e ritirati dall'equipaggio a bordo delle navi. Inoltre il servizio di ormeggio consiste nell'assistenza alla nave durante la sua permanenza nel porto, dove una serie di fattori climatici o commerciali possono richiedere un rinforzo degli ormeggi, un rapido disormeggio d'emergenza o uno spostamento della nave su altre banchine del porto. Ad esso si affianca talora il servizio di battellaggio, consistente nel traghettare, mediante piccole imbarcazioni, l'equipaggio imbarcato in navi ancorate in rada e nello svolgere l'attività di rifornimento delle stesse nel caso in cui il porto non disponga di banchine immediatamente accessibili alle navi.

**63.** Il servizio viene espletato da un Gruppo Ormeggiatori presente in ogni porto, come previsto dall'articolo 208 Codice della Navigazione. Tale Gruppo ha il compito di intervenire nei casi di emergenza e ciò impone agli

<sup>33</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 17 maggio 1994, *Corsica Ferries*, causa C-18/93.

ormeggiatori di risiedere nel Comune di appartenenza del porto e l'obbligo di risultare reperibili 24 ore su 24. Il servizio è obbligatorio per tutte le tipologie di navi superiori a 500 tsl.

Sono operanti oltre 700 ormeggiatori, che nel 1996 hanno effettuato oltre 560.000 prestazioni di ormeggio, disormeggio, movimenti in genere. Gli ormeggiatori sono costituiti in 53 gruppi, operanti in 67 porti<sup>34</sup>, ai quali devono aggiungersi 9 gruppi di barcaioli. Entrambe le tipologie di operatori sono riunite nell'Associazione Nazionale Gruppi Ormeggiatori e barcaioli Porti Italiani - ANGOPI. Ogni gruppo di ormeggiatori (o barcaioli) detiene l'esclusiva per il porto di appartenenza. E' in corso una trasformazione dei gruppi ormeggiatori in società cooperative a responsabilità limitata quando la forza lavoro supera le 9 unità<sup>35</sup>.

**64.** Le tariffe di ormeggio e di battellaggio vengono stabilite con provvedimento amministrativo del compartimento marittimo del singolo porto, e sono articolate per scaglioni di stazza e talora per ambiti portuali, dove vi siano ambiti al di fuori delle dighe foranee. Data la forte incidenza del costo del lavoro (circa l'80% del costo totale), le tariffe venivano determinate localmente, attraverso trattative fra le parti, in relazione alle variazioni del costo del lavoro. Le tariffe sono state ristrutturate rispetto alle esigenze del traffico di cabotaggio con la legge n. 160/89, mediante la quale gli ormeggiatori sono passati da una tariffa compensativa della manodopera ad una tariffa basata sul servizio prestato.

A partire dal 1994, la fissazione delle tariffe dell'ormeggio avviene mediante una formula mutuata da quella in uso per il servizio di pilotaggio, con revisione biennale. La variazione tariffaria è riassunta nella tabella 1.23.

**Tabella 1.23 - Formula per il calcolo delle tariffe dell'ormeggio**

$\text{VAR \%} = \frac{\text{SA} + (\text{n}/32 \times \text{Q}_b \times \text{N} \times 12) - \text{FV}}{\text{FV}} \times 100$
<p>dove:</p> <p><b>VAR%</b> = variazione percentuale tariffe vigenti;</p> <p><b>SA</b> = spesa ammessa di esercizio</p> <p><b>n</b> = numero ore settimanali di disponibilità del singolo ormeggiatore e barcaiolo ad esclusivo servizio dell'attività istituzionale, ottenuto dal numero di ore settimanali di servizio imposte dall'Autorità Marittima diviso per il numero complessivo degli ormeggiatori e barcaioli in organico</p> <p><b>32</b> = orario base settimanale di lavoro di ciascun ormegg./barcaiolo al netto dei riposi</p> <p><b>Q<sub>b</sub></b> = quota base = <math>(100 + \text{KT}) \times \text{E}_b / 100</math></p> <p><b>N</b> = n. di ormeggiatori/barcaioli in organico</p> <p><b>12</b> = mesi dell'anno</p> <p><b>FV</b> = fatturato complessivo del Gruppo per servizi di ormeggio, disormeggio, movimento e/o battellaggio resi nei 12 mesi considerati ai fini della determinazione dei coefficienti K<sub>2</sub>, K<sub>3</sub>, K<sub>4</sub>.</p> <p>A loro volta:</p> <p><b>E<sub>b</sub></b> = elemento salariale mensile minimo, uguale a livello nazionale per tutti i Gruppi di ormeggiatori, rideterminato con cadenza biennale</p> <p><b>KT</b> = sommatoria di singoli coefficienti (K<sub>i</sub>) che individuano fattori volti ad incentivare l'efficienza e la produttività dei singoli gruppi. Si riferiscono al servizio notturno in stazione (K<sub>1</sub>), all'intensità delle ore di prestazione in rapporto a quelle di disponibilità vincolata al servizio (K<sub>2</sub>), alla remunerazione del lavoro notturno (K<sub>3</sub>), al maggiore impegno per grandi tonnellaggi (K<sub>4</sub>), alle condizioni disagiate di lavoro - condizioni ambientali avverse, prestazioni in mare aperto, banchine disagiate, ecc. - (K<sub>5</sub>), ad un fattore transitorio di riequilibrio (K<sub>6</sub>), volto a consentire una gradualità nell'aumento di tariffe molto basse o nella diminuzione di tariffe assai elevate.</p>

Fonte: ANGOPI.

Anche in questo caso, la "spesa ammessa" serve a predeterminare il fabbisogno finanziario del Gruppo riconosciuto come congruo per l'esercizio e l'eventuale potenziamento della propria attività, così come i fattori correttivi (KT) inseriti nella "quota base" servono da un lato a compensare spese in eccesso per condizioni di lavoro eccezionali o disagiate, dall'altro a incentivare l'efficienza attraverso una maggiore presenza notturna (K<sub>1</sub>), un'eliminazione dei

<sup>34</sup> Alcuni gruppi sono, infatti, attivi in più di un porto.

<sup>35</sup> Audizione ANGOPI del 6 luglio 1994.

tempi morti (K2), nonché a ridurre e scaglionare nel tempo (K6) gli aumenti o le riduzioni di tariffe dovuti all'entrata in vigore del nuovo sistema - per evitare un onere eccessivo per gli operatori portuali o una riduzione dei salari netti degli ormeggiatori.

Alle tariffe determinate con l'ordinanza dell'Autorità Marittima locale (che infatti stabilisce le tariffe massime di servizio), si applicano poi riduzioni, variabili a seconda del porto, e legate al numero di approdi in un trimestre di calendario.

**65.** La tabella che segue riassume i principali elementi che caratterizzano l'offerta dei servizi tecnico-nautici:

**Tabella 1.24 - Le caratteristiche dell'offerta dei servizi tecnico-nautici.**

<b>Tipo di servizio</b>	<b>N. operatori</b>	<b>Obbligatorietà</b>	<b>Esclusiva</b>	<b>Fissazione tariffe</b>
<b>Rimorchio</b>	25 società	frequente	sì (3)	Autorità Marittima
<b>Pilotaggio</b>	42 corporazione (200 piloti)	in 40 porti (2)	sì (3)	Ministero Trasporti
<b>Ormeggio</b>	53 gruppi (1)	sì (2)	sì (3)	Autorità Marittima

(1) Si devono aggiungere 9 gruppi di barcaioli.

(2) L'obbligatorietà è prevista per le navi superiori alle 500 tsl.

(3) L'esclusiva non è prevista dal Codice della Navigazione, ma è stabilita con provvedimenti amministrativi.

#### *Le tariffe: un confronto internazionale*

**66.** L'incidenza del costo dei servizi tecnico-nautici per l'armatore ed un seppur sommario confronto con i prezzi degli stessi servizi resi nei principali porti europei consentono una più completa valutazione delle caratteristiche dell'offerta nei porti italiani.

Le specificità dei singoli porti, nonché la diversità del tipo di naviglio impiegato rendono peraltro necessarie numerose (e in qualche caso "eroiche") semplificazioni, allo scopo di pervenire ad un dato medio rappresentativo.

Per quanto riguarda l'incidenza sul costo del trasporto sostenuto dall'armatore, la stima è stata effettuata per quattro porti principali (Genova, La Spezia, Livorno, Gioia Tauro), nonché per sei tipi di nave (portacontainer, ro-ro, traghetto passeggeri, portarinfuse, cisterna petroliera, chimichiera). Nella stima sono stati inclusi anche altri servizi (smaltimento rifiuti, antincendio per navi cisterna, controllo di non pericolosità per prodotti chimici, ecc.). I risultati sono riportati nella tabella 1.25 che dà conto dell'incidenza percentuale del costo di ciascun servizio per ogni tipo di nave e per ogni singolo porto.

Tabella 1.25 - Incidenza dei costi dei servizi tecnico-nautici per l'armatore.

Porto	Tipo di nave	Pilotaggio	Ormeggio	Rimorchio	Altri
<b>Genova</b>	portacontaineri	19%	17%	59%	5%
	ro-ro	29%	25%	39%	7%
	traghetto pax	11%	25%	58%	7%
	portarinfuse	21%	18%	57%	4%
	cisterna petrol.	11%	13%	72%	4%
	chimichiera	26%	51%		23%
<b>Gioia Tauro</b>	portacontaineri	18%	22%	60%	
<b>La Spezia</b>	portacontaineri	14%	12%	71%	3%
	ro-ro	19%	18%	57%	6%
	traghetto pax	22%	39%		39%
	portarinfuse	13%	11%	73%	3%
	cisterna petrol.	8%	7%	78%	7%
	chimichiera	13%	11%	67%	9%
<b>Livorno</b>	portacontaineri	16%	17%	65%	2%
	ro-ro	28%	25%	43%	4%
	traghetto pax	16%	30%	42%	11%
	portarinfuse	18%	14%	66%	2%
	cisterna petrol.	11%	10%	67%	12%
	chimichiera	19%	16%	36%	29%

N.B.: Per pilotaggio, rimorchio ed ormeggio si tiene conto di una maggiorazione per il fuori orario ed il notturno, variabile a seconda dei porti e dei servizi, nonché di uno sconto (per o le navi traghetto passeggeri) rapportato al numero degli scali effettuati nell'arco di un trimestre. Per il servizio di rimorchio, facoltativo, si è ipotizzato l'utilizzo di rimorchiatori per la portacontaineri, di 1 rimorchiatore in entrata per la ro-ro, di 1 rimorchiatore per il traghetto passeggeri (salvo che a La Spezia), di 2 o 3 rimorchiatori per la portarinfuse, di 3 o 4 rimorchiatori per la cisterna petroliera e di 1 o 2 rimorchiatori per la chimichiera (salvo che a Genova).

Fonte: Stime Confitarma, 1997.

Pur nell'elevata variabilità delle percentuali dei costi tra i singoli porti, appare evidente un'incidenza proporzionalmente maggiore per il servizio di rimorchio in tutti i porti e per tutti i tipi di naviglio. Da rilevare, inoltre, l'elevata incidenza del costo dell'ormeggio per le compagnie di trasporto passeggeri.

**67.** I confronti internazionali tra le tariffe risultano particolarmente complessi in conseguenza dell'ampio spettro di tariffe che vengono applicate ai diversi tipi di naviglio, nonché alle diverse caratteristiche dei porti interessati. Tuttavia, ipotizzando l'utilizzo di uno o più specifici tipi di nave, è possibile effettuare un confronto tra i principali porti italiani ed alcuni dei più importanti porti europei.

L'Autorità ha raccolto alcune elaborazioni svolte dalla società armatoriale Fermar per il servizio di rimorchio e dalle associazioni professionali di categoria per i servizi di pilotaggio ed ormeggio. I risultati sono esposti nelle tabelle 1.26 - 1.28.

**68.** Dal confronto non sembrerebbe emergere che le tariffe vigenti nei porti nazionali siano particolarmente diverse da quelle prevalenti nei principali porti europei. Tuttavia, i dati devono essere interpretati con cautela, in considerazione delle inevitabili assunzioni e semplificazioni effettuate per quanto concerne sia il tipo di naviglio utilizzato, sia la prestazione fornita.

**Tabella 1.26 - Confronto fra le tariffe base del rimorchio in alcuni porti italiani ed europei.**

<b>TSL</b>	<b>Marsiglia</b>	<b>Amburgo</b>	<b>Rotterdam</b>	<b>Genova (p.to comm.)</b>
3.000	663.120	773.500	526.500	535.000
5.000	716.310	1.255.800	656.100	846.000
15.000	1.238.490	2.566.200	1.567.350	1.896.000
30.000	1.666.710	3.658.200	2.126.250	2.180.000
50.000	1.801.170	5.086.900	2.551.500	2.509.000
70.000	2.178.630	5.896.800	3.057.750	2.743.000
<b>TSL</b>	<b>Savona</b>	<b>Trieste (Zona A)</b>	<b>Venezia (Zona A)</b>	<b>Ravenna (porto)</b>
3.000	601.000	782.000	629.000	1.021.000
5.000	746.000	912.000	946.000	1.409.000
15.000	1.437.000	1.696.000	1.454.000	2.847.000
30.000	1.654.000	2.653.000	2.326.000	3.731.000
50.000	2.506.000	2.954.000	3.021.000	0
70.000	3.018.000	3.167.000	3.755.000	0

Fonte: Elaborazioni Ferman, 1993.

**Tabella 1.27a - Tariffe relative al servizio di pilotaggio per due differenti tipi di naviglio in alcuni dei maggiori porti europei.**

<b>Porti</b>	<b>2.185 Tsl</b>	<b>30.900 Tsl</b>	<b>Annotazioni</b>
<b>Esbjerg</b>	ECU 916	ECU 4.570	1 h. e 30 min. 10 miglia nautiche
<b>Dublino</b>	ECU 218	ECU 1.575	5 miglia nautiche
<b>Londra (*)</b>	ECU 928	ECU 3.837	50 miglia nautiche
<b>Amburgo (*)</b>	ECU 919	ECU 5.957	70 miglia nautiche.
<b>Brema</b>	ECU 733	ECU 3.533	35 miglia nautiche.
<b>Amsterdam</b>	ECU 1.633	ECU 7.946	18-25 miglia nautiche.
<b>Rotterdam</b>	ECU 1.633	ECU 7.946	18-25 miglia nautiche.
<b>Anversa</b>	ECU 2.758	ECU 12.564	50 miglia nautiche.
<b>Le Havre</b>	ECU 706	ECU 1.976	10-20 miglia nautiche.
<b>Lisbona (**)</b>	ECU 475	ECU 1.425	
<b>Barcellona (**)</b>	ECU 99	ECU 352	
<b>Marsiglia</b>	ECU 654	ECU 1.772	4 miglia nautiche
<b>Genova</b>	ITL 550.000 ECU 293	ITL 1.764.000 ECU 941	2 miglia nautiche
<b>Pireo</b>	ECU 41	ECU 295	

(\*) Londra e Amburgo sono porti canale con consistente presenza di maree.

(\*\*) Lisbona e Barcellona sono porti situati sulla foce di fiumi. Non vi sono maree consistenti.

Fonte: RH &amp; H Consult, Danimarca, 1994, elaborata dal Dott. S. Bologna, consulente dell'Autorità.

Tabella 1.27b - Tariffe base del pilotaggio in alcuni porti italiani ed europei.

	<b>Augusta</b>	<b>Marsiglia</b>	<b>Liverpool</b>	<b>Amburgo</b>	<b>Sète</b>
<b>Ind.tariffa</b>	100	291	379	307	346
	Genova	Marsiglia	Liverpool	Amburgo	Sète
<b>Ind.tariffa</b>	100	184	186	194	219
	Livorno	Marsiglia	Liverpool	Amburgo	Sète
<b>Ind.tariffa</b>	100	286	342	301	340
	Napoli	Marsiglia	Liverpool	Amburgo	Sète
<b>Ind.tariffa</b>	100	206	258	217	245
	Venezia-Marghera	Anversa	Rotterdam	Marsiglia	Sète
<b>Ind.tariffa</b>	100	216	212	158	195

N.B.: le tariffe sono calcolate per tonnellaggi campione. Il cambio applicato è quello dei mesi di giugno-luglio 1992.

Fonte: Fedepiloti, 1993.

Tabella 1.28 - Tariffe medie lorde dell'ormeggio (in ECU).

<b>Porto/nave</b>	<b>Ro-ro/ container</b>	<b>Porta-container</b>	<b>Tragh.pax/ ro-ro cargo</b>	<b>Tanker</b>
Genova	773	616	254	644
La Spezia	603	453	193	255
Livorno	524	437	194	245
Napoli	437	423	181	290
Venezia	609	609	344	879
Amburgo	1.014	1.014	397	623
Brema	1.351	1.235	910	1.010
Le Havre	522	596	220	465
Marsiglia	615	704	387	493
Nantes	562	522	193	442
Bilbao	1.130	817	513	634

N.B.: Per tariffe lorde si intende il corrispettivo come previsto dal rispettivo decreto tariffario, al lordo delle eventuali riduzioni. La tariffa media comprende l'ormeggio ed il disormeggio, e si riferiscono a prestazione effettuata di giorno ferial e in orario normale. Sono stati utilizzati i tassi di cambio Lira/Ecu, Marco/Ecu, Franco fr./Ecu e Peseta/Ecu del giorno 8 maggio 1997.

Fonte: ANGOPI, 1997.

## **PARTE SECONDA:**

# **L'EVOLUZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI PORTUALI**



## Premessa

**69.** Il settore portuale è risultato essere caratterizzato da una regolamentazione particolarmente pervasiva che ha disciplinato in modo dettagliato l'attività dei singoli mercati. La ragione può essere rinvenuta, almeno in parte, in giustificazioni di carattere sociale, quali la tutela dei lavoratori portuali, spesso in posizione di debolezza contrattuale rispetto agli altri operatori, ovvero in ragioni legate alla sicurezza della navigazione. Prima della riforma la normativa era volta a limitare l'accesso ai mercati ed a riservare l'esercizio delle operazioni portuali a soggetti che svolgevano contemporaneamente funzioni di regolazione.

**70.** L'evoluzione del trasporto marittimo e, più in generale, lo sviluppo dell'economia e della "domanda di trasporto" che ne deriva, hanno reso progressivamente inadeguato il modello istituzionale che caratterizzava il settore portuale. Le disposizioni normative che impedivano lo sviluppo di un'effettiva concorrenza sono, infatti, risultate sempre meno adeguate alla situazione economica e strutturale del settore portuale. La crescita della domanda e l'evoluzione tecnologica dei mezzi di trasporto hanno mutato le esigenze degli operatori economici, rendendo necessarie forme più flessibili di movimentazione merci. L'assetto monopolistico dei mercati portuali impediva di fatto tale sviluppo ed imponeva prezzi che gli acquirenti dei servizi portuali giudicavano eccessivi. D'altro canto, proprio le prospettive di crescita e di profitto nello svolgimento di attività portuali hanno suscitato l'interesse di alcuni soggetti imprenditoriali ed hanno quindi moltiplicato le richieste di ingresso nei mercati.

**71.** L'entrata in vigore di una normativa nazionale a tutela della concorrenza e l'adozione, a livello comunitario, di decisioni contrarie alla permanenza di monopoli legali nel settore portuale hanno determinato una crescente richiesta, da parte degli operatori economici, di liberalizzazione del settore, sia attraverso un cambiamento del quadro regolamentare, sia attraverso una più incisiva applicazione dei principi di tutela della concorrenza nei confronti delle imprese titolari di diritti speciali o esclusivi.

**72.** In questa seconda parte dell'indagine si illustrano i principali tratti della regolamentazione del settore portuale, partendo da un'analisi del quadro normativo che ha preceduto l'entrata in vigore della legge n. 84/94 (cap. 1) per poi procedere all'approfondimento della disciplina vigente (cap. 2). Il nuovo regime delle operazioni portuali ha introdotto importanti riforme, quali la separazione tra funzioni di regolazione e funzioni esecutive, il sistema di autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali, la libertà di fissazione delle tariffe nonché la trasformazione delle Compagnie portuali in imprese portuali. I problemi connessi al completamento del processo di privatizzazione e di liberalizzazione delle operazioni portuali vengono analizzati nel capitolo 3.

La tabella 2.1 riporta sinteticamente la cronologia delle tappe più rilevanti che hanno caratterizzato il processo di liberalizzazione delle attività portuali.

**Tabella 2.1 - Cronologia della liberalizzazione dei servizi portuali.**

luglio 1984	Proposta Confindustria
giugno 1984	Piano Generale dei Trasporti
gennaio 1989	Decreti ministeriali ("decreti Prandini")
marzo 1991	Segnalazione relativa ai <i>Servizi portuali</i> , Boll. n. 2/91
dicembre 1991	Sentenza <i>Porto di Genova</i> della Corte di Giustizia Ce
ottobre 1992	Primo decreto legge sulle operazioni portuali
settembre 1993	Segnalazione relativa al <i>Riordino legislazione in materia portuale</i> , Boll. n. 26/93
gennaio 1994	Legge n. 84/94
agosto 1994	<i>Parere sul decreto attuativo dell'art. 16 della legge 84/94</i> , Boll. n. 32-33/94
agosto 1995	Provvedimento per abuso di posizione dominante, <i>Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia</i> , Boll. 31-32/95
giugno 1996	Segnalazione relativa a <i>Esclusiva delle compagnie portuali</i> , Boll. n. 23/96
luglio 1996	Provvedimento per abuso di posizione dominante, <i>BIS/Compagnia portuale Brindisi</i> , Boll. n. 28/96
dicembre 1996	Legge n. 647/96 che modifica le norme sulla manodopera portuale e in parte sui servizi tecnico-nautici
febbraio 1997	Segnalazione relativa a <i>Esclusiva delle compagnie portuali</i> , Boll. n. 4/97

## Cap. 1 - Il quadro istituzionale e concorrenziale anteriore alla riforma

### 1.1 La disciplina del Codice della Navigazione

73. I principali porti italiani (in particolare, Genova, Napoli, Venezia, Savona, Trieste, Civitavecchia, Palermo) si sono tradizionalmente caratterizzati per la coincidenza in capo alle organizzazioni portuali di diritto pubblico delle funzioni di regolazione e di quelle di impresa. Tale commistione si accompagnava alla riserva dell'utilizzo di manodopera per le operazioni di imbarco e sbarco di merci a favore delle compagnie o gruppi portuali (artt. 110 e 111, Cod. Nav.)<sup>36</sup>. Tale regime appariva conforme all'ordinamento corporativo vigente al momento dell'entrata in vigore del Codice della Navigazione e rispondeva alla volontà di fornire una speciale tutela ai lavoratori impegnati in operazioni portuali gravose. Il riconoscimento della riserva, determinando un monopolio dell'offerta di lavoro portuale, aumentava infatti il potere contrattuale dei lavoratori.

La tabella 2.2 sintetizza la regolazione dell'attività di movimentazione merci vigente nei 71 porti che svolgono attività commerciale di interesse nazionale prima della riforma del 1994.

**Tabella 2.2 - Organizzazione dei porti commerciali italiani precedentemente alla legge n. 84/94.**

Organismo di regolazione	Numero
Capitanerie	53
Enti	7 <sup>37</sup>
Aziende Mezzi Meccanici	5 <sup>38</sup>
Consorzi volontari	2 <sup>39</sup>
S.p.A. mista	1 <sup>40</sup>
Azienda speciale della Camera di Commercio	3 <sup>41</sup>

Fonte: Elaborazione del Dott. S. Bologna, consulente dell'Autorità.

### 1.2 Le proposte di riforma

74. Alla luce dei profondi mutamenti registrati nelle modalità di svolgimento del trasporto delle merci (in particolare, lo sviluppo del traffico di container) e del crescente sviluppo del traffico intermodale, l'assetto organizzativo dei porti italiani risultava sempre più inadeguato. Infatti, la domanda di servizi portuali di movimentazione merci cambiava caratteristiche, richiedendo prestazioni sempre più qualificate. Dato il costo del fattore lavoro, fissato in regime di monopolio, e l'accresciuta produttività del fattore capitale grazie alla nuova modalità di trasporto introdotta dai container, il prodotto "servizio portuale" doveva caratterizzarsi per una diversa composizione dei due *input* produttivi, a vantaggio del capitale, ovvero per un aumento della produttività del fattore lavoro. Conseguentemente, anche l'assetto istituzionale dei porti ed in particolare la natura dell'impresa fornitrice di servizi, il suo monopolio, nonché l'esclusiva delle compagnie portuali nella fornitura di manodopera ostacolavano l'adattamento dell'offerta di servizi portuali alle nuove caratteristiche della domanda. La necessità di superare il modello istituzionale prevalente ha stimolato un intenso e prolungato dibattito circa le possibili linee di riforma dell'ordinamento portuale.

75. Nel corso degli anni ottanta sono state formulate numerose proposte di riforma del settore portuale. Tra queste si evidenzia innanzitutto un documento della Confindustria del 1984<sup>42</sup>, nel quale si prefigurava la separazione tra l'attività pubblicistica di controllo svolte dall'ente portuale e dall'organizzazione dei servizi

<sup>36</sup> Tra i diversi contributi sul tema della riserva delle operazioni portuali di carico e scarico di merci v., F. LAURIA, *Le compagnie portuali nel diritto interno e comunitario*, Milano, 1981 e L. FIORILLO, voce, *Lavoro portuale*, Enc. giur. Treccani, 1990, XVIII.

<sup>37</sup> Genova, Napoli, Savona, Palermo, Trieste, Venezia, Civitavecchia.

<sup>38</sup> Livorno, Ancona, Cagliari, Messina, La Spezia.

<sup>39</sup> Bari, Brindisi.

<sup>40</sup> Ravenna.

<sup>41</sup> Chioggia, Monfalcone, Porto Nogaro.

<sup>42</sup> Confindustria, *Considerazioni e proposte sui problemi portuali in Italia*, 1984.

portuali, da affidarsi a gestori con caratteristiche di impresa. Il documento sosteneva poi che le Compagnie Portuali, titolari di un'esclusiva per legge, non disponevano delle professionalità necessarie allo svolgimento delle operazioni portuali così come richiesto dall'evoluzione dei traffici. Si suggeriva anche di creare società miste pubblico-privato per le attività di progettazione, esecuzione e gestione delle aree portuali.

**76.** Un secondo importante riferimento è il Piano Generale dei Trasporti (di seguito PGT) approntato dal Ministro dei Trasporti nel 1984 in attuazione della legge n. 245<sup>43</sup>. Il PGT, che disegnava le possibili linee di sviluppo e di intervento nella ridefinizione delle infrastrutture di trasporto, individuava nel trasporto intermodale il punto chiave dell'opera di programmazione del settore. Le proposte del Piano concernenti le attività portuali si sostanziavano: a) nell'identificazione dei c.d. "corridoi plurimodali", ossia nell'individuazione all'interno del territorio nazionale di "grandi assi" lungo i quali concentrare gli investimenti di infrastrutture multimodali; b) nella creazione di "sistemi portuali", ossia di otto ampi comprensori (tre nell'alto, medio e basso Tirreno, tre nell'alto, medio e basso Adriatico, due nelle isole maggiori) all'interno dei quali accorpate una serie di funzioni e di competenze delle autorità portuali, con presenza di tutte le tipologie di traffico più significative; c) nello sviluppo delle c.d. "autostrade del mare", ossia rotte privilegiate per il cabotaggio interno, in modo da trasferire dai camion alla nave la maggior parte di traffico compatibile con l'intermodalità marittima; d) nell'affidamento a "società di traffico" con capitale prevalentemente pubblico delle attività di impresa di movimentazione merci all'interno dei porti; e) nell'istituzione un organo di coordinamento di tutte le attività del governo centrale che interessano i trasporti (Comitato Interministeriale per la Programmazione nei Trasporti - CIPET) che doveva conferire con le autorità responsabili dei singoli sistemi portuali.

**77.** In attuazione del PGT, veniva emanato il Decreto Legge 17 dicembre 1986 n. 873, convertito in legge 13 febbraio 1987 n. 26, che tra l'altro assegnava a sei comitati - uno per ciascuno dei sistemi portuali che il PGT identificava per la penisola (isole maggiori escluse) - il compito di definire la collocazione dei diversi porti all'interno dei sistemi, al fine di razionalizzare le strutture portuali. I provvedimenti successivi disciplinavano però solo il ripiano dei bilanci e la riduzione degli organici delle compagnie e in parte degli enti portuali.

**78.** Un parziale mutamento del quadro economico-istituzionale del settore portuale fu tentato tra il 1986 ed il 1991 nel porto di Genova. L'Ente portuale intendeva, infatti, scindere le funzioni di programmazione e controllo dell'autorità portuale da quelle di gestione dei servizi di movimentazione delle merci, con la costituzione di società operative, a prevalente partecipazione pubblica, attive nella gestione di terminal specializzati ed il contestuale assorbimento nelle medesime dei lavoratori della Compagnia Unica dei Lavoratori Merci Varie (CULMV) e dell'Ente portuale. Era anche prevista la costituzione di un *pool* di manodopera al fine di far fronte alle "punte" di traffico. Non veniva abolita la riserva della Compagnia, ma veniva limitata alla sola prestazione di manodopera, eliminandone il ruolo nella decisione delle modalità operative di organizzazione del lavoro nelle operazioni di sbarco ed imbarco delle merci.

Il risultato fu una prima separazione delle funzioni di programmazione e controllo dell'ente portuale da quelle operative, l'adozione di nuovi metodi tariffari legati ai servizi effettivamente resi da parte degli enti operanti nei servizi portuali, nonché l'introduzione di forme organizzative e gestionali più rispondenti alle dinamiche della domanda. La CULMV, pur mantenendo l'esclusiva, introdusse alcune modifiche nella fissazione delle tariffe (non più basate sulle singole voci del costo/uomo, ma su una voce "onnicomprensiva"), nell'organizzazione delle squadre di lavoro, nei livelli di produttività, nella negoziazione della prestazione dei servizi.

**79.** Il ritardo dell'evoluzione istituzionale dei porti si traduceva peraltro in una sostanziale stasi del traffico di merci in container nel periodo 1985-1990 <sup>44</sup>. Con decreti del 6 gennaio 1989 e successivamente dell'11 gennaio 1989 (c.d. decreti Prandini), il Ministro della Marina Mercantile indicava anzitutto una serie di operazioni non più soggette alla riserva delle Compagnie portuali <sup>45</sup>. Con circolare ministeriale del 9 maggio 1989, veniva esplicitato che si ricomprendevano nelle operazioni escluse dalla riserva anche l'imbarco e sbarco di contenitori da navi

<sup>43</sup> Legge del 15 giugno 1984, relativa all'elaborazione del Piano generale dei trasporti.

<sup>44</sup> V. parte I, cap. 2, tab. 1.3.

<sup>45</sup> Come la conduzione di mezzi meccanici fissi o mobili ove non in dotazione delle Compagnie, le operazioni che non richiedono l'impiego di manodopera, le operazioni di documentazione, custodia, areazione, refrigerazione, pulitura, imballaggio e simili, le movimentazioni di merci nell'ambito di aree o locali in concessione a operatori portuali. Precedentemente, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano chiarito che sono "eccettuate dalla riserva di monopolio delle compagnie portuali non solo le operazioni meccanizzate, ma anche quelle prestazioni personali consistenti nella pura e semplice manovra dei mezzi meccanici impiegati" (sentenza n. 5583 del 5 novembre 1984, in *Il diritto marittimo*, 1986, p. 366 ss., con commento di C. MEDINA, *Note sull'ambito della riserva alle compagnie portuali dell'esecuzione dell'operazione nei porti*).

specializzate e l'operazione a mezzo di nastro trasportatore. Fino al 31 dicembre 1992, la riserva era esclusa anche da tutte le aree date in concessione a privati o gestite da enti e aziende di mezzi meccanici ed assegnate ad operatori privati, nonché dalle operazioni a bordo delle navi, tranne la manovra delle gru di bordo e le operazioni di rizzaggio e derizzaggio di mezzi pesanti a bordo dei traghetti. Nel caso in cui gli utenti e le imprese portuali non fossero riusciti ad assolvere le operazioni escluse dalla riserva con personale proprio avrebbero dovuto ricorrere prioritariamente alla manodopera delle Compagnie e solo in caso di indisponibilità sarebbero state autorizzate ad assumere lavoratori. Lo stesso decreto ministeriale dell'11 gennaio 1989 autorizzava inoltre la società Ignazio Messina di La Spezia a servirsi di proprio personale; un successivo decreto del 10 marzo concedeva l'autonomia funzionale alle società Tarros di La Spezia, Sintermar di Livorno, Palmera di Olbia e Tarros di Cagliari, nonché alla società Terminal Contenitori Porto di Genova.

I decreti Prandini vennero dichiarati illegittimi dal Tribunale Penale di Genova il 20 marzo 1990 poichè fornivano una definizione di operazioni portuali le quali non tenevano conto di quanto previsto dall'art. 108 del Codice della Navigazione, che si riferisce ad "*operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale nel porto*", riservandone la disciplina e la vigilanza al comandante del porto.

**80.** L'effetto economico dei c.d. decreti Prandini fu comunque limitato, anche perché non era stata rimossa la commistione di ruoli fra autorità portuale e gestione di impresa. Molti operatori continuarono quindi a fare largamente ricorso alla manodopera delle Compagnie Portuali per le operazioni di sbarco ed imbarco.

I primi significativi mutamenti negli assetti economici dei porti si ebbero nel porto di La Spezia, dove si andò via via affermando il modello di impresa portuale terminalista. La società Contship acquisì il controllo di alcuni terminal terrestri, creando una serie di infrastrutture marittime e terrestri adatte allo sbarco ed imbarco ed alla movimentazione di merci dalla nave alla rotaia ed alla strada, con un servizio intermodale, ed iniziò ad operare nel porto con proprio personale, anche in seguito ad accordi con la locale Compagnia Portuale, svolgendo operazioni sia per conto proprio che per conto terzi. Sullo stesso modello organizzativo di impresa terminalista si mossero le società Ignazio Messina e Tarros, facenti capo al porto di La Spezia, favorendo così il notevole sviluppo del traffico di container nel medesimo porto.

**81.** Il modello dell'impresa terminalista presupponeva il superamento del regime di monopolio delle operazioni portuali e l'utilizzo di manodopera con modalità sostanzialmente incompatibili con l'organizzazione del lavoro adottata dalle Compagnie Portuali. Ciò spinse progressivamente molti operatori a chiedere modifiche dell'assetto legislativo vigente ed, in particolare, l'introduzione di un regime di concorrenza nelle operazioni portuali.

**82.** L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si rese interprete di tale esigenza già pochi mesi dopo la sua istituzione. Con la segnalazione del 27 marzo 1991, effettuata ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 al Parlamento ed al Governo, l'Autorità evidenziava che il diritto all'autoproduzione, di cui all'art. 9 della legge n. 287/90, doveva essere garantito anche per i servizi resi in regime di monopolio legale delle Compagnie Portuali <sup>46</sup>. L'Autorità aggiungeva poi che l'autorità amministrativa, cui compete la fissazione delle tariffe dei servizi resi in regime di riserva, avrebbe dovuto garantire che il prezzo fosse almeno competitivo con quello dell'autoproduzione <sup>47</sup>. Nella segnalazione si sottolineava, inoltre, come la riserva stabilita dal legislatore a favore delle Compagnie portuali nel 1942 era tesa ad evitare turbative nel lavoro portuale, caratterizzato da salari particolarmente bassi. Tuttavia, nel corso del tempo tale problema poteva ritenersi superato grazie all'introduzione di impianti meccanici nelle operazioni portuali, con minore rilevanza quantitativa della manodopera nelle operazioni di sbarco ed imbarco delle navi.

L'Autorità, infine, pur dichiarandosi consapevole della complessità e delicatezza delle problematiche economico-sociali connesse alla questione del lavoro portuale ed al suo regime di riserva, auspicava il rapido raggiungimento di un'effettiva liberalizzazione del mercato dei servizi portuali, secondo i principi di libera concorrenza stabiliti dalla legge n. 287/90; la stessa affermava che il ripristino della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato avrebbe permesso di creare le condizioni per uno sviluppo dell'attività portuale, sviluppo del quale avrebbero beneficiato anche le Compagnie Portuali.

<sup>46</sup> AGCM, *Servizi portuali*, segnalazione del 27 marzo 1991, *Boll.* n. 2/91.

<sup>47</sup> *Contra*, P. ROSSI, *Considerazioni concernenti l'applicabilità della normativa comunitaria e nazionale al settore dell'organizzazione del lavoro portuale*, in *Diritto dei trasporti*, I/92, p. 136 ss.

### 1.3 La sentenza della Corte di Giustizia in tema di monopoli portuali

**83.** Una spinta decisiva al processo di liberalizzazione è giunta dalla sentenza della Corte di Giustizia Ce del 10 dicembre 1991, che ha dichiarato contraria al Trattato Ce la riserva stabilita dagli articoli 110 e 111 del Codice della Navigazione i quali prescrivevano l'obbligo di utilizzare esclusivamente le maestranze delle compagnie e dei gruppi portuali per l'esecuzione delle operazioni portuali <sup>48</sup>.

**84.** Nella sentenza *Porto di Genova* la Corte di Giustizia ha affermato che:

a) *"un'impresa portuale la quale fruisce dell'esclusiva dell'esercizio delle operazioni portuali per conto terzi e una compagnia portuale che ha l'esclusiva per l'esecuzione delle operazioni portuali vanno considerate imprese cui lo Stato riconosce diritti esclusivi ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato"*;

b) *"uno Stato membro crea una situazione contraria all'art. 86 del Trattato quando emana una normativa atta ad incidere sul commercio fra Stati membri"*;

c) *"una normativa nazionale che finisca con il facilitare uno sfruttamento abusivo di posizione dominante atto a pregiudicare il commercio intracomunitario è di regola incompatibile con l'articolo 30 del Trattato, che vieta le restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, in quanto tale normativa renda più onerosa e pertanto ostacoli le importazioni di merci di provenienza da altri Stati membri"*.

Consequentemente, la Corte di Giustizia dichiarava contrarie al combinato disposto dell'art. 90, comma 1, e degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato la normativa di uno Stato membro che conferisce ad un'impresa stabilita sul suo territorio il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le impone di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali. Inoltre, l'art. 90, comma 2, del Trattato deve essere interpretato nel senso che un'impresa o compagnia portuale che si trovi nella posizione descritta non può essere considerata (unicamente in base agli elementi risultanti da tale descrizione) incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale <sup>49</sup>.

Così, se da un lato la sentenza affermava che l'attribuzione da parte dello Stato italiano di esclusive a favore delle imprese concessionarie e delle compagnie portuali non era di per sé incompatibile con gli articoli 86 e 90 del Trattato, dall'altro precisava che tali esclusive inducevano le imprese e le compagnie *"ad esigere il pagamento di servizi non richiesti, o a fatturare prezzi sproporzionati oppure a non servirsi della tecnologia moderna, con conseguente aumento dei costi delle operazioni e ritardi nella loro esecuzione, ovvero ancora a concedere riduzioni di prezzo a taluni utenti compensate allo stesso tempo mediante aumenti dei prezzi fatturati ad altri utenti"*. Ugualmente, queste esclusive venivano dichiarate incompatibili con l'art. 30 del Trattato Ce nella misura in cui rendevano più onerose per gli utenti le operazioni portuali rispetto ai costi che questi avrebbero sopportato operando in autoproduzione; gli oneri aggiuntivi corrispondevano, infatti, a costi supplementari idonei ad ostacolare le importazioni di merci provenienti da altri Stati membri.

La sentenza evidenziava, quindi, che la compagnia dei lavoratori portuali è un'"impresa" ai sensi del diritto comunitario e come tale soggetta all'art. 86 del Trattato in quanto incaricata della direzione ed organizzazione del lavoro; inoltre, le riserve di attività relative alle operazioni portuali previste nell'ordinamento italiano sono all'origine di distorsioni della concorrenza.

**85.** Successivamente, il Commissario Europeo della Concorrenza inviava una comunicazione al Ministro degli Affari Esteri italiano che riaffermava l'impossibilità di considerare l'attività svolta dalle Compagnie Portuali come attività di interesse economico generale ai sensi dell'art. 90, comma 2, del Trattato e ribadiva la contrarietà con l'art. 30 del Trattato del divieto di autoproduzione delle operazioni portuali <sup>50</sup>. La Commissione individuava, inoltre, motivi di incompatibilità con la disciplina a tutela della concorrenza degli artt. 110 e 111 del Codice della Navigazione, in quanto si escludeva la legittimità di monopoli in tutti i casi in cui era possibile la presenza di più imprese in concorrenza tra loro in uno stesso porto.

<sup>48</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 10 dicembre 1991, *Siderurgica Gabrielli - Merci Convenzionali Porto di Genova*, causa C-179/90.

<sup>49</sup> Tra i diversi commenti alla sentenza, F. MUNARI, *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia*, in *Il diritto marittimo*, 1991, p. 1128 ss.; C. BRUSCO, *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, in *Foro it.*, 1992, IV, col. 226; F. MACARIO, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli tra normativa comunitaria e disciplina antitrust: la vicenda delle compagnie portuali*, in *Foro it.*, 1992, IV, col. 229; L. GYSELEN, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1229 ss.

<sup>50</sup> Commissione Ce, Comunicazione del 31 luglio 1992, non pubblicata.

**86.** L'intervento chiarificatore della Commissione non era, peraltro, idoneo a risolvere alcune incertezze interpretative originate dalla sentenza *Porto di Genova*, che trovavano riscontro anche in alcune decisioni dei Tribunali nazionali. Secondo alcuni giudici, infatti, la Corte non avrebbe sancito l'illegittimità *per sé* del diritto esclusivo conferito alle compagnie portuali, ma si sarebbe limitata a censurarne lo sfruttamento abusivo<sup>51</sup>, per cui la riserva riconosciuta alle compagnie portuali si sarebbe considerata inoperante solo nel caso in cui i diritti di monopolio fossero stati esercitati in modo abusivo. Altri giudici, invece, consideravano la riserva legale a favore delle compagnie portuali contraria al diritto comunitario<sup>52</sup>.

**87.** Il Consiglio di Stato, in un parere formulato su richiesta del Ministero della Marina Mercantile, confermava l'efficacia diretta della pronuncia della Corte dei Giustizi, l'illegittimità degli artt. 110, ultimo comma e 111, ultimo comma, del Codice della Navigazione e la conseguente necessità di disapplicare le norme interne contrastanti con il diritto comunitario<sup>53</sup>. Anche alla luce di tale interpretazione, il Ministero della Marina Mercantile riconosceva la possibilità di rilasciare licenze ex art. 111 del Codice della Navigazione ad imprese che ne avessero fatto richiesta, solo se le condizioni dei traffici avessero giustificato la presenza di una o più imprese<sup>54</sup>. Alle imprese operanti in porto veniva riconosciuto il diritto di autoproduzione ex art. 9 della legge n. 287/90, attribuendo però nell'assunzione di nuovo personale la precedenza ai soci ed agli addetti delle compagnie e gruppi portuali. Tale obbligo sussisteva anche per le imprese che richiedevano la licenza di cui all'articolo 111 del Codice della Navigazione. Nel rilascio delle licenze si sarebbe dovuto garantire la presenza di una pluralità di imprese per lo stesso settore di traffico; inoltre, entro la fine dell'anno le compagnie ed i gruppi portuali si sarebbero dovuti trasformare in imprese secondo i tipi societari previsti dal Codice Civile.

**88.** La soppressione della riserva di lavoro portuale e la trasformazione delle compagnie e dei gruppi portuali veniva disposta con decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 409, più volte reiterato<sup>55</sup>.

**89.** In particolare, il decreto legge 18 febbraio 1993 n. 36 di reiterazione del d.l. n. 409/92 recepiva in parte la crescente "domanda di liberalizzazione" sollevata dagli operatori portuali. Gli aspetti innovativi più rilevanti del decreto erano costituiti dalla sostituzione di un sistema di autorizzazione al regime concessorio per l'esercizio delle operazioni portuali di movimentazione merci (su aree demaniali in concessione) e dalla soppressione delle Compagnie e Gruppi Portuali, con l'abrogazione delle relative norme del Codice della Navigazione, disponendo anche la contestuale trasformazione delle stesse compagnie in società.

Il decreto lasciava tuttavia un residuo privilegio alle Compagnie Portuali, disponendo che le imprese autorizzate alle operazioni portuali, qualora non disponessero di personale dipendente sufficiente a far fronte alle esigenze operative, potevano avvalersi dei lavoratori delle Compagnie, chiamati in mobilità temporanea o distacco.

Il decreto legge, prevedendo la creazione di imprese autorizzate all'esercizio di attività portuali, forniva per la prima volta uno schema normativo atto a creare nuove figure imprenditoriali nelle operazioni di movimentazione merci all'interno del porto, ricalcando sostanzialmente il modello dell'impresa terminalista.

**90.** Il decreto legge n. 36/93 rappresentava tuttavia una sistemazione provvisoria dell'assetto normativo del settore, riservando ad un disegno di legge apposito la definizione complessiva del problema. Contestualmente all'emanazione ed alla reiterazione del decreto legge, in data 13 agosto 1992, il Governo presentava infatti un disegno di legge sul "Riordino della legislazione in materia portuale.

**91.** Durante la discussione parlamentare del disegno di legge, l'Autorità segnalava la necessità di separare le funzioni di regolamentazione da quelle di gestione dei servizi portuali (attraverso l'affidamento alle autorità portuali delle sole funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo di attività svolte dai soggetti imprenditori), di eliminare il regime di esclusiva esistente in favore di compagnie e gruppi portuali per l'esercizio delle attività portuali, di sostituire il regime concessorio per l'esercizio delle attività portuali con un sistema di

<sup>51</sup> Tribunale di Genova, ordinanza del 9 luglio 1992; Pretura di Genova, ordinanze del 19 giugno 1992, del 22 giugno 1992, del 9 luglio 1992, del 12 agosto 1992, in *Foro it.*, 1992, I, 2811.

<sup>52</sup> Pretura di La Spezia, ordinanza del 3 giugno 1992; Pretura di Massa, ordinanza del 2 giugno 1992.

<sup>53</sup> Consiglio di Stato, parere del 13 maggio 1992.

<sup>54</sup> Ministero della Marina Mercantile, circolare del 9 luglio 1992 n. 21, integrata dalla circolare dell'11 agosto 1992, n. 21bis.

<sup>55</sup> Decreto-legge del 19 dicembre 1992 n. 484; decreto-legge del 19 febbraio 1993 n. 36; decreto-legge del 19 aprile 1993 n. 111; decreto-legge del 21 giugno 1993, n. 197; decreto-legge del 12 agosto 1993 n. 314; decreto-legge del 9 ottobre 1993 n. 419; decreto-legge del 16 dicembre 1993 n. 525.

autorizzazioni, di introdurre regole per agevolare l'esercizio del diritto di autoproduzione <sup>56</sup>. I rilievi dell'Autorità trovavano accoglimento nella legge n. 84/94 recante norme per il "Riordino della legislazione in materia portuale".

---

<sup>56</sup> AGCM, *Riordino legislazione in materia portuale*, segnalazione del 16 settembre 1993, *Boll.* n. 26/93.



## Cap. 2 - La riforma portuale

### 2.1 La legge n. 84/94

**92.** La disciplina relativa al riordino della legislazione in materia portuale copre un ampio spettro di problematiche, quali la riforma delle organizzazioni portuali, l'accesso alle infrastrutture, l'organizzazione delle operazioni portuali e la disciplina del lavoro<sup>57</sup>. Al fine di adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari sanciti dalla sentenza "Porto di Genova", la legge n. 84/94 ha abrogato il capo IV, Titolo III del Codice della Navigazione, le norme del regolamento della navigazione marittima relative alla disciplina del lavoro nei porti e diverse altre disposizioni del Codice della Navigazione<sup>58</sup>.

#### *La separazione tra funzioni di regolazione ed attività d'impresa*

**93.** La normativa di riforma sancisce la separazione tra lo svolgimento delle operazioni portuali e i compiti di controllo ed indirizzo delle attività portuali. Le prime vengono, infatti, svolte dalle imprese portuali e dalle "organizzazioni portuali" trasformate in società (art. 2 e 20), mentre le seconde sono assicurate dalle Autorità portuali (o dalle autorità marittime), che disciplinano e vigilano sull'espletamento delle operazioni portuali (artt. 6 e 16). Viene così risolta la commistione fra funzioni di regolazione ed esecutive, tradizionalmente affidate alle "organizzazioni portuali".

La legge n. 84/94 prevede, inoltre, la trasformazione delle organizzazioni portuali (identificate dall'art. 2 nei soggetti che svolgono attività di impresa e di controllo nei principali porti italiani) in società secondo i tipi previsti nel libro quinto, titoli V e VI, del Codice Civile (art. 20). Le società così costituite possono svolgere le operazioni portuali in concorrenza con le altre imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16.

#### *La liberalizzazione delle operazioni portuali*

**94.** L'introduzione di un sistema di autorizzazioni rilasciate in base a criteri oggettivi e trasparenti è all'origine di una profonda trasformazione del settore, consentendo di introdurre elementi di pluralismo e di concorrenza. Nella regolazione dell'accesso al mercato, le Autorità portuali selezionano le imprese con strumenti concorrenziali e verificano il rispetto dei programmi. I requisiti di carattere personale e tecnico organizzativo nonché la capacità finanziaria delle imprese interessate ad operare in porto sono definiti con un decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione (art. 16, comma 4). Lo stesso decreto definisce i criteri e le modalità di rilascio, sospensione e revoca dell'autorizzazione, i parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni annui, i criteri relativi al rilascio di autorizzazioni specifiche previste per l'autoproduzione. La durata dell'autorizzazione è rapportata al programma operativo ovvero alla durata della concessione eventualmente associata.

**95.** Le Autorità portuali vigilano, inoltre, sull'applicazione delle tariffe (che devono essere rese pubbliche) indicate da ciascuna impresa autorizzata (art. 16, commi 2 e 5). Le imprese portuali autorizzate sono, inoltre, assoggettate a periodici controlli da parte delle autorità portuali o marittime, che verificano annualmente il rispetto delle condizioni previste nel programma operativo (art. 16, comma 6).

**96.** Particolarmente rilevante sotto il profilo concorrenziale è l'ultimo comma dell'art. 16 che prevede il contingentamento del numero delle autorizzazioni "*in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore*". Poiché il numero massimo delle imprese dovrà essere determinato in funzione della massima competitività ed efficienza nei porti, le Autorità portuali o marittime dovranno esplicitare le ragioni che giustificano la fissazione. La previsione di un numero

<sup>57</sup> La legge è, in particolare, finalizzata a disciplinare "l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestualmente principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché l'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti" (art. 1, comma 1). Tra i diversi commenti alla legge, R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997; S.M. CARBONE e F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Il diritto marittimo*, 1994, p. 3 ss.

<sup>58</sup> In particolare, l'art. 27, comma 8, del Codice della Navigazione ha abrogato gli ultimi commi degli artt. 110 e 111 del Codice della Navigazione, mentre gli articoli 108, 109, 110 (i primi quattro commi), 111 (i primi tre commi), 112, 116, primo comma ecc., dovevano essere abrogati entro il centonovesimo giorno dall'entrata in vigore della legge. Quest'ultimo termine è stato più volte modificato con decreti-legge successivi, da ultimo con il d.l. 21 ottobre 1996 n. 535, convertito con modifiche in legge 23 dicembre 1996 n. 647, che ha differito l'abrogazione al 15 marzo 1995 per gli artt. 108, 110 (primi 4 commi) e 111 (primi 3 commi), al 1° gennaio 1996 per l'art. 109, mentre ha confermato con effetto immediato l'abrogazione degli articoli 110, ultimo comma e 111, ultimo comma.

massimo, già criticata dall'Autorità nel suo parere del 16 settembre 1993, appare comunque suscettibile di favorire restrizioni non giustificate da obiettive ragioni tecnico-operative del porto e, in taluni casi, può anche offrire copertura per comportamenti restrittivi della concorrenza <sup>59</sup>.

#### *Le concessioni di aree demaniali e banchine*

**97.** Le Autorità portuali o le Autorità marittime possono dare in concessione le aree demaniali e le banchine per l'espletamento delle operazioni portuali. Con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, di concerto con il Ministro delle Finanze, vengono determinati i canoni e la durata della concessione, i poteri di vigilanza e di controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario, i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare in rapporto alla durata della concessione, agli investimenti previsti, al valore delle aree e degli impianti utilizzabili, ovvero al solo valore delle aree nel caso in cui il concessionario rilevi gli impianti all'atto della concessione. Verranno, inoltre, stabiliti *"i criteri cui devono attenersi le autorità portuali o marittime nel rilascio delle concessioni al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie"* e si adeguerà la disciplina delle concessioni alle normative comunitaria (art. 18, comma 3).

**98.** Per la procedura di rilascio delle concessioni valgono criteri analoghi a quelli previsti per il rilascio di autorizzazioni. E', inoltre, richiesto che i destinatari dell'atto di concessione posseggano *"adequate attrezzature tecniche ed organizzative (...) idonee a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere ed integrato per conto terzi"* nonché un programma di azione e di investimenti *"volto all'incremento dei traffici ed alla produttività del porto ed un organico di lavoratori rapportato al programma di attività"* (art. 18, comma 6). L'art. 18, comma 7, prevede inoltre che l'impresa terminalista eserciti direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione all'interno dell'area demaniale che le è stata assegnata. Non le è consentito pertanto di svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli assegnati con la concessione.

Da un lato quindi l'impresa terminalista interessata ad ottenere la concessione deve dotarsi di attrezzature e di personale qualificato a svolgere l'intero ciclo delle operazioni portuali, dall'altro, è obbligata all'esercizio diretto delle attività solo nell'ambito degli spazi ad essa concessi. La previsione dell'esercizio diretto da parte del terminalista dell'attività per la quale ha ottenuto la concessione è tesa ad evitare la presenza di concessionari sforniti di una adeguata organizzazione ed assicurare l'effettiva disponibilità di attrezzature essenziali allo svolgimento dei servizi relativi alle operazioni portuali. Inoltre, sembrano volersi garantire all'operatore terminalista diritti esclusivi di accesso ed uso di specifici spazi portuali. Pertanto, non sembrerebbe essere consentito l'utilizzo o l'accesso ad infrastrutture realizzate dai concessionari alle imprese non concessionarie, ma autorizzate ex art. 16 della legge n. 84/94 allo svolgimento delle attività portuali.

Il decreto con il quale verranno stabiliti i criteri in base ai quali le autorità portuali e marittime rilasciano le concessioni, dovrà fornire chiarimenti in proposito. Certamente, infatti, l'uso indiscriminato di infrastrutture realizzate dai concessionari potrebbe costituire una limitazione alla libertà del terminalista e disincentivare la sua attività, mentre minori problemi di tutela sembrerebbero sussistere con riferimento a quelle imprese portuali che intendono operare limitatamente ad alcune fasi del "ciclo unico".

#### *L'autoproduzione*

**99.** Di fondamentale importanza è il riconoscimento ai vettori marittimi del diritto di autoproduzione delle operazioni portuali. L'art. 16, comma 4, lettera d) della legge n. 84/94, rinvia una compiuta disciplina della materia ad un successivo decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione che dovrebbe stabilire *"i criteri inerenti il rilascio di autorizzazioni specifiche per l'esercizio di operazioni portuali, da effettuarsi all'arrivo o alla partenza di navi dotate di propri mezzi meccanici e di proprio personale adeguato alle operazioni da svolgere, nonché per la determinazione di un corrispettivo e di un'idonea cauzione"*.

La legge chiarisce inoltre che il diritto ad autoprodurre le operazioni portuali deve essere esercitato previo controllo da parte dell'autorità marittima o portuale competente non solo degli strumenti e dei mezzi, ma anche del personale impiegato per l'autoproduzione al fine di verificarne la specifica professionalità.

<sup>59</sup> V., in particolare, AGCM, Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia, provvedimento del 4 agosto 1995, *Boll.* n. 31-32/95.

*Le misure di attuazione della legge n. 84/94*

**100.** La completa definizione del quadro normativo tracciato dalla legge n. 84/94 va integrata con i provvedimenti attuativi. Di particolare importanza sono quelli relativi agli artt. 16 (emanato in data 31 marzo 1995) e 18 (ancora da emanare) della legge riguardanti la disciplina delle operazioni portuali e la concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese in ambito portuale.

**101.** Nel luglio 1994, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione ha predisposto uno schema di decreto di attuazione dell'art. 16, della legge n. 84/94.

In un parere reso ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90<sup>60</sup>, l'Autorità ha osservato che: *a)* il sistema di rilascio delle autorizzazioni per le operazioni portuali deve assicurare in ogni caso il massimo della concorrenza, attraverso il rilascio di un numero di autorizzazioni pari al massimo consentito dallo scalo, e comunque in nessun caso inferiore a due; *b)* il contingentamento delle autorizzazioni deve avvenire dietro predisposizione di una graduatoria formata secondo criteri precedentemente definiti e specificati; *c)* tra i criteri di selezione si deve dare priorità alla capacità delle imprese di assicurare, a parità di servizi offerti, il prezzo più conveniente; *d)* l'entità del canone e delle cauzioni dovute dalle imprese autorizzate deve essere rapportato al fatturato dell'impresa in modo da riflettere l'indice di utilizzo delle infrastrutture portuali; *e)* il canone e la cauzione per le autorizzazioni all'esercizio di attività portuali in autoproduzione non deve scoraggiare l'esercizio di tale diritto, rendendolo antieconomico.

**102.** Il decreto attuativo dell'art. 16 è stato, infine, adottato dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione il 31 marzo 1995<sup>61</sup>. All'art. 3 vengono indicati i requisiti che le imprese devono possedere per ottenere il rilascio dell'autorizzazione. Essi vertono sull'idoneità personale e professionale, sulla capacità tecnica, sulla capacità organizzativa ai fini di acquisire innovazioni tecnologiche e metodologiche, sulla capacità finanziaria nonché sulla presentazione di un programma operativo pluriennale con piano di investimenti. L'autorizzazione annuale viene rilasciata dall'Autorità Portuale (o, dove non istituita, dal capo del circondario) con provvedimento motivato e previa istruttoria, sentita la commissione consultiva locale (art. 4).

**103.** Il decreto dispone che nella determinazione del numero massimo annuale di imprese autorizzabili si tenga della capacità operativa dello scalo, dei servizi disponibili e delle infrastrutture stradali e ferroviarie, "*assicurando la più ampia concorrenza*" (art. 5). Viene poi previsto che in ciascun porto l'autorizzazione non può essere riservata ad un'unica impresa (salvo il caso di una sola domanda). Lo stesso articolo precisa poi che, in caso di richieste superiori al numero massimo, sia data priorità alle imprese in grado di assicurare un incremento ed una qualificazione dei traffici e, a parità di servizi offerti, condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti<sup>62</sup>. Hanno, quindi, trovato pieno recepimento le indicazioni dell'Autorità, tese da un lato ad evitare un'artificiale contingentamento del numero delle imprese, basato su presunte ed arbitrarie stime di traffico futuro del porto, dall'altro ad impedire che la selezione fra le imprese avvenisse sulla base di criteri discriminatori a danno dell'utenza. Si è in particolare affermato il principio che, laddove per ragioni oggettive non sia possibile l'ingresso di un numero illimitato di imprese, abbia luogo una concorrenza "per il mercato", attraverso l'offerta di prezzi più bassi per l'utenza.

**104.** L'art. 6 del decreto fissa i criteri per la definizione del canone annuo e della cauzione. Tali ammontari sono legati al fatturato dell'impresa richiedente, ai programmi operativi presentati, nonché all'eventuale spazio in uso per l'espletamento delle operazioni ed al grado di pericolosità delle merci trattate. Il canone e la cauzione devono avere un valore minimo di 5 milioni di lire. Anche qui si rinviengono alcuni dei principi indicati dall'Autorità, che il Ministero ha recepito nella versione definitiva del decreto.

**105.** Con la circolare n. 32 del 5 gennaio 1996, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha fornito chiarimenti circa le modalità di rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 16. Di rilievo è l'obiettivo di garantire il più ampio esercizio del diritto di autoproduzione (*self-handling*), assicurando adeguati spazi operativi, eventualmente nell'ambito delle concessioni, d'accordo con i concessionari. Anche il canone e la cauzione devono essere correlati al tipo di merce ed ai costi connessi al mantenimento della banchina adibita a tali fini. La successiva circolare ministeriale n. 33 del 15 febbraio 1996 ha peraltro posto alcuni vincoli all'operatività delle

<sup>60</sup> AGCM, *Parere decreto attuativo legge n. 84/94*, parere del 10 agosto 1994, *Boll.* n. 33-34/94.

<sup>61</sup> Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 1996.

<sup>62</sup> Ad ulteriore parità di condizioni, si dà priorità alle richieste di rinnovo.

imprese, interpretando in maniera alquanto restrittiva il concetto di autoproduzione, riferito al vettore marittimo, all'impresa di navigazione o al noleggiatore, precisando che tali imprese possono utilizzare personale ausiliario (non inserito cioè nella tabella di armamento) solo per lo svolgimento di operazioni amministrative e non per funzioni operative. Tale previsione è stata ritenuta assai onerosa e penalizzante da parte delle imprese di navigazione.

**106.** Ad oggi (dicembre 1997) il decreto attuativo dell'art. 18 non è stato ancora approvato. La Commissione Europea ha ritenuto che tale inadempienza costituisca un ostacolo alla completa liberalizzazione delle operazioni portuali ed ha invitato lo Stato italiano a provvedere ed ha subordinato all'emanazione di detto decreto l'approvazione degli aiuti statali alla trasformazione in imprese delle compagnie portuali <sup>63</sup>.

**107.** Il Ministero ha elaborato una bozza di decreto, i cui principi sono stati resi noti dalla circolare ministeriale n. 41 del 6 maggio 1996. Da rilevare è l'utilizzo del sistema delle gare tra i richiedenti, con preferenza accordata ai concessionari i cui programmi di attività siano conformi al piano operativo triennale predisposto dall'Autorità Portuale o da quella Marittima. L'aggiudicazione avviene con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto di quanto previsto dall'art. 18, comma 6, della legge n. 84/94 (garanzie sull'aumento dei traffici e della produttività, adeguate strutture tecniche ed organizzative per un ciclo produttivo continuo ed integrato, organico di lavoratori adeguato). Per i canoni concessori, è stato fissato un minimo del 5% del valore erariale delle aree in concessione, con possibile abbattimento del 50% del canone in ragione degli investimenti infrastrutturali effettuati nell'impianto.

**108.** La bozza di decreto è stata criticata dalla Assoporti, associazione delle Autorità Portuali, che ha ritenuto che la disciplina delle concessioni indicata dal decreto andasse al di là di quanto previsto dalla legge, poiché le procedure adottate e l'onerosità dei canoni sarebbero stati propri di concessioni di appalti pubblici piuttosto che di concessioni demaniali. La Assoporti ha poi ravvisato la necessità che la fissazione dei canoni non sia rimessa ad un meccanismo automatico ed uniforme per tutti i porti, ma che sia invece consentita una determinazione legata alle diverse realtà operative. Per il rilascio di concessioni nella fase transitoria, le Autorità Portuali si uniformano ai principi indicati dall'art. 18 della legge n. 84/94, ma utilizzano la normativa previgente per la fase applicativa <sup>64</sup>. In base a tali linee di indirizzo, alcune Autorità Portuali hanno già proceduto al rilascio di concessioni provvisorie, che si trasformeranno in definitive al momento dell'attuazione formale dell'art. 18.

#### *La disciplina del lavoro portuale*

**109.** La legge n. 84/94 riserva al lavoro portuale una disciplina specifica la quale comprende anche la regolamentazione della fase di transizione dal regime di esclusiva delle compagnie portuali, più volte prorogato e poi in parte riprodotto dalle ultime previsioni normative, alla completa liberalizzazione del settore.

**110.** Nella sua formulazione originaria, l'art. 21 ridefinisce il ruolo delle compagnie portuali, prevedendo che le compagnie ed i gruppi portuali (entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge) <sup>65</sup> si trasformino in una società secondo i tipi previsti nel libro quinto, titoli V e VI del Codice Civile per l'esercizio in concorrenza delle operazioni portuali, oppure in una società che a sua volta costituisce rispettivamente una società o una società cooperativa per l'esercizio in condizioni di concorrenza delle operazioni portuali e una società o una cooperativa per la fornitura di servizi, ivi comprese mere prestazioni di lavoro (in deroga all'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369). Queste due società devono avere separati bilanci, una distinta organizzazione operativa e separati organi sociali.

**111.** Oltre a prevedere la trasformazione delle compagnie in società legittimate a svolgere operazioni portuali in concorrenza con le altre imprese autorizzate, l'articolo 21 consente alle compagnie di operare quali società di servizi di intermediazione di manodopera (in deroga a quanto previsto dalla legge n. 1369/60). E' stato, inoltre, introdotto un principio di separazione tra la compagnia impresa portuale e la compagnia impresa di intermediazione, che si ricava dall'obbligo per le imprese di intermediazione di avere una distinta organizzazione operativa e separati organi sociali, allo scopo di evitare commistioni idonee ad alterare il gioco concorrenziale. E'

<sup>63</sup> Comunicazione della Commissione.

<sup>64</sup> Audizione Assoporti del 31 luglio 1996.

<sup>65</sup> I successivi decreti-legge hanno prorogato il termine al 18 marzo 1995.

prevista poi la possibilità di fusione fra compagnie operanti in porti limitrofi, al fine di consentire il raggiungimento di una dimensione sufficiente per l'esercizio all'attività portuali.

**112.** Una prima linea di riforma del ruolo delle compagnie portuali è quindi la loro equiparazione alle altre imprese portuali, con le quali operano in concorrenza in qualità di imprese autorizzate ed eventualmente concessionarie, dopo avere assunto la forma societaria. Viene mantenuto il ruolo di fornitrici di servizi di manodopera portuale, a condizione che queste attività siano separate da quelle dell'impresa portuale. Il cambiamento della forma giuridica ha creato numerosi problemi alle compagnie portuali, che precedentemente non erano soggette agli obblighi patrimoniali tipici di una società di diritto privato<sup>66</sup>. Ne è conseguito un rilevante disavanzo a carico delle compagnie portuali. Per ovviarvi, si è provveduto ad un finanziamento statale fino a concorrenza di 100 miliardi di lire, ed a una modifica dell'art. 21 tramite la legge 23 dicembre 1996 n. 647<sup>67</sup>. Tale norma prevede per le compagnie ed i gruppi portuali l'obbligo di trasformarsi in: a) una società per lo svolgimento in concorrenza delle operazioni portuali; b) una società o cooperativa per la fornitura di servizi, nonché, fino al 31 dicembre 1996, di mere prestazioni di lavoro in deroga alla legge n. 1369/60; c) una società di mera gestione, sulla base dei beni già appartenenti alle compagnie ed ai gruppi disciolti. Rimane l'obbligo di provvedere ad una separazione organizzativa, ma è caduto quello relativo alla separazione contabile.

**113.** La legge riconosce l'opportunità di creare all'interno dei porti uno strumento volto ad assicurare flessibilità nell'utilizzo delle risorse, in presenza di fluttuazioni ("picchi") del traffico. In tali situazioni infatti, l'impresa portuale può non ritenere utile procedere all'assunzione di nuovi lavoratori, preferendo invece ricorrere all'utilizzo di manodopera temporanea. L'art. 17, comma 1, della legge n. 84/94 ha originariamente stabilito che qualora le imprese portuali non abbiano personale sufficiente per fare fronte alle esigenze operative possono richiedere il personale necessario per la fornitura di mere prestazioni di lavoro *esclusivamente* alle compagnie portuali, trasformate in imprese, nella forma societaria di cui all'art. 21, comma 1, lettera b).

Laddove le compagnie portuali non abbiano costituito tali società, le Autorità Portuali possono promuovere la costituzione tra le imprese operanti nel porto di "*associazioni di lavoro portuale per far fronte alle fluttuazioni del traffico, garantendo una maggiore efficienza all'attività del porto*" (art. 21, comma 2).

**114.** Queste previsioni hanno, di fatto, ristabilito a tempo indeterminato il monopolio delle compagnie portuali. Si tratta senza dubbio di un monopolio diverso dalla precedente riserva di lavoro portuale contenuta nel Codice della Navigazione in quanto riguarda l'impiego di maestranze temporaneamente impiegate dalle imprese stesse, ma comunque contrario ai principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria. Ciò ha spinto a prevedere un limite temporale alla possibilità per le compagnie portuali trasformate in società o in cooperative di fornire in esclusiva mere prestazioni di manodopera in deroga alla legge n. 1369/60. Il termine di scadenza di tale deroga, inizialmente fissato dai vari decreti-legge al 31 dicembre 1995, è stato poi via via prorogato fino al 31 dicembre 1996. L'Autorità, con la segnalazione al Parlamento ed al Governo ex art. 21 della legge n. 287/90 del 13 giugno 1996, si era espressa in senso contrario a tale proroga, in quanto prolungava un regime di esclusiva palesemente contrario ai principi di concorrenza stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale, conferendo poi un monopolio ad una categoria di imprese che, contestualmente, opera in concorrenza con altre imprese portuali alle quali fornisce un fattore produttivo essenziale quale la manodopera<sup>68</sup>.

**115.** Venendo a cadere la deroga alla legge n. 1369/60, con la legge n. 647/96 è stata inserita una nuova disciplina del lavoro temporaneo in ambito portuale<sup>69</sup>. La nuova formulazione dell'art. 17 della legge n. 84/94 prevede la *costituzione di un consorzio volontario* tra le imprese portuali, nell'ambito del quale una o più imprese consorziate sono autorizzate a fornire mere prestazioni di lavoro alle altre imprese consorziate, in deroga alla legge n. 1369/60. La stessa norma fa però poi riferimento ai requisiti di adeguatezza e professionalità del personale di tali imprese, "*tenendo conto delle eccedenze risultate dal processo di razionalizzazione e trasformazione produttiva indotte*" dalla legge n. 84/94, elemento che potrebbe determinare una priorità per le compagnie portuali. Qualora non si costituisca il consorzio volontario, le Autorità Portuali (ove non costituite, le Autorità Marittime), istituiscono un'*agenzia per l'erogazione di mere prestazioni di manodopera*. Le modalità di costituzione di tale

<sup>66</sup> Audizione ANCIP del 20 dicembre 1994.

<sup>67</sup> Legge di conversione, con modificazioni, del d.l. del 21 ottobre 1996, n. 535.

<sup>68</sup> AGCM, *Esclusiva delle compagnie portuali*, segnalazione del 30 gennaio 1997, Boll. n. 4/97.

<sup>69</sup> *Gli appalti di servizi compresi quelli ad alto contenuto di manodopera forniti dalle società derivanti dalla trasformazione disposta dall'articolo 21*" (e quindi le Compagnie Portuali) "*non rientrano nel divieto di cui all'articolo 1 della citata legge n. 1369 del 1960*" (art. 17, comma 3).

agenzia è rinviata ad un apposito decreto ministeriale, che avrebbe dovuto essere emanata entro il 31 marzo 1997. Nelle more dell'adozione tale decreto, è stata prorogata fino al 31 marzo 1997 l'esclusiva riconosciuta alle compagnie portuali in ordine alle mere prestazioni di manodopera. Nessun provvedimento è stato adottato alla scadenza del termine.

**116.** La nuova disciplina del lavoro temporaneo ha limitato l'esenzione dal divieto di cui alla legge n. 1369/60 alle sole Compagnie Portuali ed ha ampliato l'oggetto di tale esenzione, di fatto riservando *tutte* le attività di movimentazione merci in ambito portuale alle Compagnie. Anche operando un'interpretazione restrittiva, la norma riconosce l'offerta in esclusiva delle operazioni ad elevato contenuto di manodopera che corrispondono a circa il 50-60% delle operazioni portuali complessive.

**117.** L'Autorità ha segnalato che tale norma è in contrasto i principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria, che tale contrasto potrebbe essere fatto valere in qualsiasi sede giurisdizionale ed ha invitato il Parlamento ad abrogare la norma <sup>70</sup>. Per quanto concerne il nuovo assetto istituzionale della fornitura di prestazioni di manodopera portuale (consorzio volontario oppure agenzia), l'Autorità ha ravvisato il rischio di privilegiare, nell'ambito del consorzio volontario, alcuni specifici soggetti, costituendo posizioni dominanti a favore di imprese attive anche nel mercato "a valle" delle operazioni portuali. L'Autorità ha infine auspicato che la proroga al 31 marzo 1997 dell'esclusiva a favore delle compagnie portuali non abbia ulteriore seguito e sia strumentale alla sola adozione dei provvedimenti di attuazione della norma.

**118.** Degna di rilievo è anche la previsione dell'art. 23, comma 3, della legge n. 84/94. La norma dispone che i lavoratori delle Compagnie Portuali che risultino in esubero in seguito alla trasformazione in società vengano impiegati in regime di mobilità temporanea, di comando o di distacco, con provvedimento dei presidenti delle Autorità Portuali, in base a criteri indicati in un apposito decreto ministeriale, non ancora emanato.

L'Autorità ha evidenziato che l'applicazione di tale norma costituisce un elemento essenziale per il corretto svolgimento della concorrenza. Nell'ambito del procedimento *BIS/Compagnia Portuale di Brindisi* è, infatti, emerso che la mancata compilazione da parte della Compagnia Portuale della lista nominativa dei propri lavoratori in esubero permette alla stessa Compagnia di non differenziare la propria manodopera, utilizzata nell'attività di impresa portuale, dai lavoratori da avviare per mere prestazioni di manodopera, mantenendo così il controllo sulla quantità e sulla qualità del fattore produttivo "lavoro" utilizzato dalle imprese portuali concorrenti <sup>71</sup>. L'istruttoria in merito all'inottemperanza della Compagnia Portuale di Brindisi, ha fatto appurare da un lato che la compilazione della lista nominativa spetta esclusivamente alle Compagnie Portuali, poiché il decreto ministeriale - da emanare - dovrebbe disciplinare esclusivamente l'impiego della manodopera in esubero e non i criteri per la sua identificazione, dall'altro che poche Compagnie Portuali hanno adempiuto a tale obbligo <sup>72</sup>. Pur tenendo conto delle difficoltà evidenziate dalle Compagnie Portuali <sup>73</sup>, l'identificazione nominativa dei lavoratori in esubero appare, stante l'attuale normativa, un passaggio-chiave verso la formazione di un *pool* indipendente di manodopera portuale, gestito da un consorzio volontario di imprese sotto forma di agenzia (come previsto dal rinnovellato art. 17 della legge n. 84/94).

**119.** In relazione alle trasformazioni in società delle organizzazioni portuali e delle compagnie e dei gruppi portuali, l'art. 23 della legge n. 84/94 ha infine creato un quadro di ammortizzatori sociali.

La disposizione prevedeva originariamente che le società ed imprese terminaliste e portuali che avrebbero dovuto procedere ad assunzioni, fino al 31 dicembre 1997 impieghino con priorità il personale in esubero delle organizzazioni portuali (trasferito alle dipendenze delle autorità portuali) nonché i lavoratori ed i dipendenti delle compagnie e gruppi portuali in esubero presso le società nate dalla trasformazione di tali compagnie e gruppi. Poiché tale previsione non è apparsa in linea con i principi comunitari - come osservato dalla Commissione Europea in una lettera inviata al Governo italiano - il termine è stato anticipato al 31 dicembre 1996 dalla legge n. 647/96.

E' stato, infatti, rilevato che sebbene sussistessero giustificazioni di natura sociale atte a rendere ammissibile la priorità nell'utilizzo di maestranze in esubero, tale misura avrebbe dovuto essere limitata nel tempo

<sup>70</sup> AGCM, *Esclusiva delle compagnie portuali*, segnalazione del 30 gennaio 1997, *Boll.* n. 4/97.

<sup>71</sup> AGCM, *Compagnia Portuale Brindisi*, provvedimento dell'11 luglio 1996, *Boll.* n. 28/96.

<sup>72</sup> AGCM, *Compagnia Portuale Brindisi*, provvedimento del 19 giugno 1997, *Boll.* n. 25/97.

<sup>73</sup> In particolare, la Compagnia Portuale di Brindisi ha sottolineato la difficoltà a determinare i nominativi dei lavoratori-soci in esubero, stante la forma cooperativa dell'impresa.

ed applicabile solo a parità di qualifiche. Si rileva peraltro che tale obbligo di assunzione era previsto anche dalla circolare ministeriale n. 21/92, ma che, in mancanza di lavoratori in esubero delle compagnie disponibili a passare alle dipendenze delle imprese portuali, queste ultime *potevano liberamente procedere ad assunzioni di altro personale*. Tale possibilità non è stata inserita nella legge n. 84/94, creando situazioni di “stallo” e conferendo alle compagnie portuali un notevole potere di mercato nei confronti dei propri concorrenti. La scadenza definitiva di tale priorità per i dipendenti delle Compagnie Portuali può avere risolto tale problema.

#### *Gli “altri servizi di interesse generale”*

**120.** L’art. 6, comma 1, lettera c), ha demandato ad un decreto ministeriale la puntuale identificazione dei servizi di interesse generale. La disciplina di tali servizi è stata completata con il Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione del 14 novembre 1994<sup>74</sup>. L’art. 1 del decreto identifica i servizi di interesse generale nei: a) servizi di illuminazione; b) servizi di pulizia e raccolta rifiuti; c) servizio idrico; d) servizi di manutenzione e riparazione; e) stazioni marittime passeggeri; f) servizi informatici e telematici; g) servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto.

Per i servizi di interesse generale non rientranti nella disciplina transitoria di cui all’art. 23, comma 5, è previsto l’affidamento in concessione da parte delle Autorità Portuali mediante gara pubblica.

**121.** La norma assegna alle neocostituite Autorità Portuali i compiti di “*affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all’art. 16, comma 1*” (art. 6, comma 1, lettera c). L’art. 23, comma 5, prevede che le Autorità Portuali, istituite nei porti laddove le precedenti organizzazioni portuali svolgevano i suddetti servizi di interesse generale, possono continuare a svolgere in tutto o in parte tali servizi, escluse le operazioni portuali, utilizzando fino ad esaurimento degli esuberi il personale di cui al comma 2 del medesimo articolo (ossia il personale che risulti in esubero dopo la trasformazione dell’organizzazione portuale in Autorità Portuale). Lo stesso comma dell’art. 23 assegna alle Autorità Portuali la facoltà di promuovere anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, ma limitando la propria partecipazione societaria ad una quota di minoranza.

La norma sembrerebbe quindi volta da un lato a garantire lo svolgimento di servizi di interesse generale, dall’altro a favorire il riassorbimento delle eccedenze di personale derivanti dalla trasformazione delle ex-organizzazioni portuali da imprese portuali in meri enti di regolamentazione e controllo, estranei alla svolgimento di operazioni portuali. Anche la presenza delle Autorità Portuali nelle imprese esercenti i servizi di interesse generale dovrebbe, nello spirito della legge, avere natura eccezionale e temporanea. Dall’indagine, tuttavia, sembrerebbe emergere una prima applicazione della legge piuttosto diversa<sup>75</sup>.

## **2.2 La regolamentazione dei servizi tecnico-nautici**

**122.** La legge n. 84/94 non ha modificato la disciplina dei servizi tecnico-nautici, che restano regolati dalle norme del Codice della Navigazione. Fa eccezione l’art. 14 della legge n. 84/94, come modificata dalla legge n. 647/96, in merito alle tariffe ed alla disciplina ed dell’organizzazione dei servizi, che ora sono stabilite dall’Autorità Marittima, di intesa con l’Autorità Portuale. In difetto di intesa è previsto l’intervento del Ministro dei Trasporti e della Navigazione.

#### *I soggetti abilitati*

**123.** Con Decreto del Presidente della Repubblica, nei porti ove il *servizio di pilotaggio* è ritenuto necessario viene istituita una corporazione di piloti, con personalità giuridica, sottoposta alla vigilanza del comandante del porto (art. 86, Cod. Nav.). Il pilota suggerisce la rotta ed assiste il comandante della nave nella determinazione delle manovre. Ogni pilota è provvisto di licenza ed è iscritto in un apposito registro. Per l’ammissione ad una corporazione di piloti è previsto un concorso pubblico per titoli ed esami. Il pilota è responsabile di eventuali danni subiti dalla nave durante il pilotaggio, quando sia provato che essi dipendono dall’inesattezza delle informazioni fornite. La corporazione risponde solidalmente dei danni di cui sono responsabili i piloti, nei limiti della cauzione. Gli artt. 86 e seguenti del Cod. Nav. sono stati finora interpretati come prefiguranti un regime di esclusiva con durata indefinita<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Gazzetta Ufficiale del 24 novembre 1994.

<sup>75</sup> Per una descrizione del ruolo delle Autorità Portuali nell’offerta di servizi di interesse generale si rinvia al par. 1.2 della parte IV.

<sup>76</sup> Per una valutazione critica di tale interpretazione, si rinvia alla parte V.

**124.** Il servizio di rimorchio viene svolto in base a concessioni rilasciate a uno o più operatori dal capo del compartimento (art. 101 e seguenti, Cod. Nav.). In via generale, quindi, la norma non impedisce lo svolgimento del servizio da parte di due o più soggetti in concorrenza. L'art. 18 del Regolamento per la Navigazione Marittima prevede comunque che la domanda dell'aspirante concessionario sia pubblicata, al fine di consentire eventuali osservazioni contrarie o ulteriori domande da parte di soggetti interessati.

Il servizio è disciplinato dai regolamenti locali di ciascun porto. L'impresa di rimorchio è responsabile dei danni arrecati durante il rimorchio agli elementi rimorchiati, mentre la compagnia marittima rimane responsabile dei danni sofferti dal rimorchiatore, salvo prova contraria. I rimorchiatori devono poi essere messi a disposizione delle autorità del porto che lo richiedano per qualsiasi servizio necessario per esigenze di sicurezza.

**125.** L'art. 116 del Codice della Navigazione fa un semplice riferimento agli ormeggiatori ed ai barcaioi quale personale addetto ai servizi portuali. Il servizio di ormeggio è regolato dagli artt. 208 e segg. del Reg. Nav. Mar. La norma indica i requisiti personali degli ormeggiatori per l'iscrizione all'apposito registro, ottenibile con concorso. Il servizio, consistente nella presa, trasferimento o rilascio dei cavi che legano la nave alla terraferma, è prestato dai singoli ormeggiatori, che possono essere riuniti in gruppi dal capo del compartimento (art. 209). Le modalità operative del servizio (inclusi il numero e le caratteristiche delle imbarcazioni) sono disciplinate dal comandante del porto.

Ove sia necessario assicurare nel porto il trasporto di persone e cose, viene istituito il servizio di battellaggio, svolto dai barcaioi iscritti in un apposito registro, eventualmente organizzati in gruppi (artt. 215 e segg. Reg. Cod. Nav.). Anche nel caso dell'ormeggio e del battellaggio, la norma non riconosce una gestione esclusiva del servizio <sup>77</sup>.

#### *L'obbligatorietà del servizio*

**126.** L'art. 87 Codice della Navigazione prevede che, laddove se ne riconosca l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio con decreto del Presidente della Repubblica. Ciò è avvenuto in 40 porti nazionali, con decreti ministeriali del 30 dicembre 1992. L'obbligatorietà è fissata per tutte le navi superiori alle 500 TSL, con esclusione di quelle da guerra, da pesca ed addette al traffico ed ai lavori in porto. Per le navi fino a 2.000 TSL che non facciano uso del rimorchiatore è prevista la possibilità di ricorrere all'assistenza via radio, tramite VHF, con la stazione piloti. Come accennato nella parte I, tale possibilità è stata estesa anche ai traghetti sino a 15.000-20.000 tonnellate di stazza lorda in servizio di linea con itinerario e orario prestabiliti e frequenza regolare che effettuino un numero minimo di scali settimanali (variabile a seconda del porto), limitatamente alla sola partenza e con comandante che conosca la lingua italiana ed abbia già effettuato un numero minimo di approdi nel medesimo porto con assistenza a bordo di un pilota <sup>78</sup>.

Il servizio di rimorchio può essere reso obbligatorio dall'Autorità Marittima (capo del compartimento) per determinati tipi di navi, per la natura del carico trasportato o comunque per motivi di sicurezza. Analogamente, per l'ormeggio ed il battellaggio l'obbligatorietà non è prevista dalla legge <sup>79</sup>.

**127.** Nessuna norma di legge vieta esplicitamente l'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici. Per il servizio di pilotaggio e per quello di rimorchio, nel corso dell'indagine non è emersa alcuna pronuncia giurisprudenziale a riguardo. Viene generalmente riconosciuta l'ammissibilità dell'autoproduzione del battellaggio, mentre per l'ormeggio il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'eventuale autoproduzione del servizio comporterebbe una disapplicazione della normativa vigente, perché sottrarrebbe il servizio alla struttura di controlli prevista dalle norme del Reg. Nav. Mar. <sup>80</sup>.

#### *La regolazione tariffaria*

**128.** Per tutti i servizi tecnico-nautici, il Codice della Navigazione prevede la fissazione delle tariffe in via amministrativa. Nel caso del pilotaggio, l'art. 91 Cod. Nav. prevede l'approvazione delle tariffe da parte del

<sup>77</sup> Inoltre, il TAR Sicilia, con sentenza del 22 luglio 1995, ha confermato che nessuna riserva a favore degli ormeggiatori e dei barcaioi è posta dal Codice della Navigazione né dal Regolamento per la Navigazione Marittima, né essa può basarsi sulla necessità di assicurare un servizio regolare, poiché - ha osservato il TAR - la regolarità del servizio è affidata alla disciplina del comandante del porto.

<sup>78</sup> Ciò ha avuto luogo con decreti del Ministero dei Trasporti e della Navigazione - Direttore Generale del Demanio Marittimo e Porti - emanati il 2 settembre 1996.

<sup>79</sup> Il Tribunale di Genova, con sentenza del 12 settembre 1989, ha poi ritenuto che non esista nell'ordinamento una regola con valore formale di legge che costituisca il presupposto normativo primario che imponga l'obbligatorietà dell'ormeggio.

<sup>80</sup> Consiglio di Stato, sez. II, parere del 20 agosto 1996.



Ministero dei Trasporti e della Navigazione, sentite le associazioni sindacali interessate. Come descritto nella parte I, la prassi adottata vede il Ministero valutare ed approvare le tariffe definite per ogni singolo porto in base ad una formula matematica, per un periodo biennale, sulla base di una proposta della Fedepiloti.

L'art. 101, comma 3, del Cod. Nav. stabilisce che le tariffe del servizio di *rimorchio* sono stabilite dal capo del compartimento, sentite le associazioni sindacali interessate. Nella prassi si ha la valutazione e l'approvazione delle tariffe da parte dell'Autorità Marittima avviene sulla base di una richiesta documentata della società concessionaria e sentito il parere delle associazioni sindacali interessate. Il Ministero verifica la regolarità della procedura seguita.

Per il servizio di *ormeggio*, l'art. 212 del Reg. Nav. Mar. dispone solamente che le tariffe siano determinate per ciascun porto dal capo del dipartimento. Come già specificato nella parte I, la prassi seguita a partire dal 1994 ricalca quella già in uso per il pilotaggio, con l'approvazione di tariffe di validità biennale proposte dall'ANGOPI sulla base di una formula matematica, sentite le altre associazioni di categoria.

## Cap. 3 - La prima fase di attuazione della riforma

### 3.1 La privatizzazione delle imprese portuali

**129.** La legge n. 84/94 si propone di riformare radicalmente il settore portuale stabilendo alcuni principi-cardine: *a)* la separazione fra svolgimento delle operazioni portuali e compiti di controllo ed indirizzo delle attività portuali <sup>81</sup>; *b)* l'affidamento delle operazioni portuali alla libera iniziativa privata in regime di concorrenza, sotto forma di impresa autorizzata e/o impresa concessionaria di aree demaniali e banchine; *c)* la possibilità per l'impresa portuale di svolgere tutte le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci) o una parte di esse; *d)* la libertà di fissazione delle tariffe, con il solo vincolo della loro pubblicità, tramite comunicazione all'Autorità Portuale; *e)* la trasformazione delle Compagnie Portuali in società di diritto privato, operanti in regime di concorrenza con le altre imprese portuali (permane tuttavia una riserva nella fornitura temporanea di manodopera portuale).

**130.** La privatizzazione delle attività delle organizzazioni portuali trasformate in Autorità Portuali e l'introduzione di un regime di concorrenza stabiliti dalla legge n. 84/94 non hanno tuttavia trovato immediata applicazione, anche a causa dell'incertezza normativa che ha caratterizzato la fase transitoria successiva all'entrata in vigore della nuova legge. A ciò si sono aggiunti comportamenti "opportunistici" di alcuni operatori del settore, miranti a mantenere o a prorogare il più a lungo possibile la situazione di privilegio precedente alla riforma <sup>82</sup>.

**131.** Il processo di privatizzazione e di liberalizzazione delle operazioni portuali è comunque in corso di svolgimento, conformemente alle specifiche disposizioni della legge n. 84/94 le quali vietano alle Autorità Portuali di esercitare la gestione delle operazioni portuali e di ogni altra attività strettamente connessa, sia direttamente che indirettamente con la costituzione o la partecipazione in società (art. 6, comma 6). L'art. 20, comma 3, della stessa legge ha inoltre previsto la trasformazione delle organizzazioni portuali in società di diritto privato entro sei mesi dall'insediamento dei presidenti delle Autorità Portuali e la dismissione con cessione a terzi di queste società, nelle forme indicate dallo stesso articolo (quali la trasformazione in società partecipate dalle Autorità Portuali, con successiva dismissione, la concessione a imprese terminaliste, la cessione a titolo oneroso o affitto di infrastrutture o altre forme quali l'affitto di ramo d'azienda).

**132.** Il processo di dismissione delle attività imprenditoriali delle Autorità Portuali si è svolto con modalità e tempi diversi e si sta completando. Il motivo del ritardo va ricercato nella tardiva nomina dei presidenti delle Autorità Portuali, avvenuta solo a partire dal 1995 e dopo un iniziale commissariamento delle stesse.

Secondo i rappresentanti dell'associazione di categoria delle Autorità Portuali <sup>83</sup>, il processo di privatizzazione è stato ritardato anche in conseguenza di alcuni dubbi formali, sollevati da una sezione regionale della Corte dei Conti, sulla possibilità di vendere le attrezzature delle ex-Aziende Mezzi Meccanici, in quanto acquistate con fondi pubblici, dubbi successivamente risolti in senso positivo. Talora poi le procedure per la vendita si sono prolungate in conseguenza della mancanza di soggetti effettivamente interessati all'acquisto. Infine, nei porti minori, dove la gestione è stata affidata alle Capitanerie di Porto, vi sono stati ulteriori ritardi in conseguenza di diversità applicative nella fissazione dei canoni demaniali.

**133.** Secondo i dati forniti dalla Assoport, alla data del 31 luglio 1996, tutte le 12 Autorità Portuali che svolgevano attività di impresa hanno intrapreso le procedure per la dismissione delle loro attività portuali. Le formule adottate sono molto varie e talora sono state utilizzate più modalità contemporaneamente. Un quadro di sintesi della situazione è riportato nella tabella 2.3.

<sup>81</sup> Con l'eccezione dei servizi di interesse generale, che possono essere svolti dalle Autorità Portuali.

<sup>82</sup> Si vedano le due istruttorie svolte dall'Autorità nel settore portuale, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia e BIS/Compagnia Portuale di Brindisi*.

<sup>83</sup> Audizione Assoport del 31 luglio 1996.

**Tabella 2.3 - Privatizzazione delle attività di movimentazione merci delle Autorità portuali  
(al 31 luglio 1996).**

	<b>Trasformazione in società partecipate</b>	<b>Rilascio di concessione</b>	<b>Cessione a titolo oneroso o affitto</b>	<b>Altra formula</b>
<b>Savona</b>	-	sì	Affidamento mezzi meccanici e infrastrutture ai terminalisti	-
<b>Genova</b>	-	sì	Vendita parziale	-
<b>La Spezia</b>	-	sì	Cessione a titolo oneroso	-
<b>Livorno</b>	Costituzione di 4 società, cessione di quote	Previsto	Affitto	Prevista la vendita di beni
<b>Cagliari</b>	-	-	Cessione di semoventi	Cessione di gru
<b>Civitavecchia</b>	In corso costituzione società e affitto ramo aziendale	-	-	-
<b>Napoli</b>	Trasformazione parziale in società e cedute quote	-	-	-
<b>Bari</b>	Progetto di costituzione società di servizi	-	-	-
<b>Ancona</b>	In corso processo di trasformazione	Prevista concessione di aree a imprese portuali	Affitto di infrastrutture	-
<b>Venezia</b>	Trasformazione parziale	sì	Affitto di infrastrutture	Convenzione con 2 imprese portuali
<b>Trieste</b>	-	sì	-	-

Fonte: Assoporti.

**134.** Per quanto concerne gli assegnatari dei terminali nei singoli porti, il quadro evolutivo è in forte mutamento e non è possibile fornire una visione organica del fenomeno. Appare comunque interessante segnalare alcune operazioni di privatizzazione:

- a **Genova**, il terminal *multipurpose*, dopo di un lungo contenzioso, è stato affidato in concessione alla Ignazio Messina ed al consorzio Multipurpose (formato da una società partecipata dalla Compagnia Portuale - CULMV, e dalla società Centro Servizi Derna), il terminal di Calata Sanità è invece gestito dalla S.E.C.H.;

- a **Livorno**, il Terminal porto commerciale (merce varia) è stato assegnato alla Compagnia Portuale trasformata in impresa, mentre per la gestione del terminal della Darsena Toscana (container) è stato raggiunto un accordo tra le società Sinport (Fiatimpresit), Sintermar (gruppo Fremura, D'Alesio, Neri) e Compagnia Portuale <sup>84</sup>;

- a **Civitavecchia**, il Roma container terminal è gestito dal gruppo Sinport-Fiatimpresit;

- a **Napoli**, l'area del Bausan (container) è stata assegnata al consorzio Conateco, la calata Pollena (traffico ro-ro) alla Soteco (Navarmar-Compagnia Portuale), il terminal traghetti alla De Luca ed il terminal *multipurpose* alla Depositi Partenopei (entrambe le società fanno capo al gruppo Improta), il terminal passeggeri (molo Angioino) alla Alilauro;

- a **Trieste**, 18 terminali (merci varie, rinfuse solide e liquide, passeggeri, ro-ro) su 20 sono gestiti da società private. Si rileva in particolare la cessione del molo VII (container) alla European Combined Terminal - ECT, società di Rotterdam.

<sup>84</sup> Per una analisi del porto di Livorno come esempio di sistema industriale complesso, cfr., A. BATTISTINI, D. CAZZANIGA FRANCESSETTI, *Porti e traffici nel mercato globale*, Edizioni ETS, Pisa, 1993.

Meritevole di menzione è poi la costituzione *ex novo* nel 1995, da parte di un operatore privato (Medcenter - gruppo Contship), di un terminal per il traffico *transshipment* di contenitori nel porto di **Gioia Tauro**, che ha raggiunto una posizione di rilievo per volume di traffico nell'ambito dei porti europei.

### 3.2 Gli "altri servizi di interesse generale"

**135.** L'abbandono da parte delle Autorità Portuali di tutte le attività imprenditoriali trova una sua eccezione per le società incaricate dello svolgimento dei servizi di interesse generale, identificati dal decreto del Ministro dei Trasporti del 14 novembre 1994 (i servizi di illuminazione, i servizi di pulizia e raccolta rifiuti, il servizio idrico, i servizi di manutenzione e riparazione, le stazioni marittime passeggeri, i servizi informatici e telematici, i servizi comuni al settore industriale ed al settore commerciale del porto) e nelle quali le Autorità Portuali possono mantenere una partecipazione seppure non maggioritaria.

Dall'indagine conoscitiva e da alcune segnalazioni pervenute all'Autorità, emerge la volontà delle Autorità Portuali di mantenere la gestione di alcune di queste attività attraverso una partecipazione minoritaria in società di diritto privato, ma esercitando il controllo attraverso patti parasociali <sup>85</sup>. Peraltro, le informazioni fornite dalla Assoporti sulle 12 Autorità Portuali che svolgevano attività di impresa mostrano come tutti questi enti mantengano, in buona parte, lo svolgimento diretto dei servizi generali e, in qualche caso, abbiano previsto la loro partecipazione in società costituite dalle stesse Autorità Portuali. Soltanto per alcuni servizi si registra l'affidamento a terzi per la gestione.

**136.** Nel settore dei servizi generali portuali quindi la riforma portuale non appare aver prodotto ancora un significativo mutamento del quadro concorrenziale, in quanto viene confermata la commistione tra ruolo regolatore e ruolo imprenditoriale delle Autorità Portuali. L'Autorità ha già evidenziato i rischi che tale configurazione istituzionale può comportare per il libero gioco della concorrenza. Nel suo parere ex art. 22 della legge n. 287/90 al Governo ed al Parlamento del 16 settembre 1993, l'Autorità aveva sottolineato come la previsione di una partecipazione delle Autorità Portuali allo svolgimento di attività imprenditoriali, come i servizi generali, risultasse incoerente con lo spirito della riforma e rischiasse di minare la trasparenza e l'imparzialità proprie della ripartizione tra le funzioni di controllo e quelle imprenditoriali, con conseguenti ripercussioni negative sulla concorrenza. In tale sede, l'Autorità aveva indicato anche una possibile soluzione alternativa, che garantisse la separazione delle funzioni e le effettive condizioni di parità di accesso al mercato <sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Audizione Assoporti del 31 luglio 1996.

<sup>86</sup> I problemi di tutela della concorrenza relativi a questo argomento verranno trattati nella parte IV.

## **PARTE TERZA:**

### **LE SPECIFICITÀ DEI PORTI NELLA DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE**

## Premessa

**137.** Sotto il profilo concorrenziale, le peculiarità del settore portuale emergono sin dalla definizione del mercato rilevante e in particolare del mercato geografico. In ordine al *mercato del servizio*, i servizi tecnico-nautici ed i servizi portuali minori costituiscono generalmente mercati distinti; le operazioni portuali di imbarco e sbarco risultano, invece, strettamente correlate alla tipologia di traffico servita, anche se la valutazione della sostituibilità deve essere analizzata caso per caso. Occorre, infine, considerare che le previsioni normative possono essere all'origine di una segmentazione artificiale del mercato rilevante, derivante dal permanere di esclusive e di vincoli imposti alle imprese portuali (cap. 1).

**138.** Nella definizione del *mercato geografico* va innanzitutto valutata la sostituibilità per il vettore marittimo dei punti di partenza o di arrivo. Il diverso peso attribuito dall'utente a fattori quali il luogo di destinazione della merce, la lunghezza della tratta terrestre pre-imbarco o post-imbarco e la qualità delle infrastrutture, il prezzo complessivo del transito portuale o dei principali servizi utilizzati, l'efficienza e l'affidabilità dello scalo, è suscettibile di modificare l'estensione geografica del mercato rilevante (par. 2.1).

**139.** Tale valutazione non può prescindere da un approccio caso per caso, anche se in ordine ad alcuni servizi portuali è possibile individuare una serie di fattori che generalmente incidono sulla scelta dei porti. In particolare, con riferimento ai servizi di movimentazione portuale di merci è possibile distinguere, dal punto di vista della domanda, tra "porti di trasbordo" e "porti regionali". Nei "porti di trasbordo" vengono movimentate merci da/a navi che effettuano trasporti transoceanici a/da navi che operano su tratte locali; in questo caso, nella valutazione della sostituibilità tra porti occorre considerare la disponibilità di efficienti collegamenti di tipo *feeder*. I "porti regionali" sono porti terminali del trasporto marittimo di merci; la sostituibilità tra porti risulta, dunque, strettamente connessa alla domanda di trasporto marittimo nell'area geografica "regionale" (par. 2.2). Dall'analisi sull'evidenza empirica disponibile emerge, tuttavia, l'opportunità di valutare con cautela l'effettiva sostituibilità tra porti e quindi i confini geografici del mercato rilevante (par. 2.3).

## Cap. 1 - Il mercato del servizio

**140.** La definizione del mercato rilevante nel settore portuale presenta caratteristiche specifiche soprattutto in relazione all'individuazione dell'estensione geografica, mentre nell'individuazione dei mercati dei prodotti o servizi non si segnalano specificità tali da differenziare l'analisi rispetto a quanto avviene in altri settori dell'economia. In ogni caso, al fine di rendere evidenti l'*iter* logico e i criteri seguiti dall'Autorità nell'individuare i mercati rilevanti, appare opportuno iniziare dall'analisi del mercato del prodotto, chiarendo in seguito come si perviene alla definizione del mercato geografico <sup>87</sup>.

**141.** Nell'individuazione del mercato rilevante del servizio viene privilegiato il criterio della sostituibilità dal lato della domanda, ossia per l'acquirente del servizio stesso. Tale soluzione è coerente con i principi economici ed con i principi affermatasi sia a livello comunitario <sup>88</sup> che nazionale <sup>89</sup>.

Anche nel settore portuale, pertanto, per verificare l'appartenenza a mercati distinti ovvero allo stesso mercato di due attività portuali, deve essere anzitutto valutata la funzione da loro svolta nei confronti della "domanda" che viene servita, ossia delle imprese di trasporto, marittimo e/o terrestre, che utilizzano le attività portuali in esame.

**142.** In molti casi i vari servizi portuali (così come definiti nella parte I in sede di descrizione della cosiddetta "filiera" dei servizi portuali) costituiscono mercati del prodotto distinti, in quanto identificano prodotti non sostituibili dal lato della domanda. Tale affermazione appare sostenibile, in via generale, soprattutto per quanto riguarda i servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio) nonché per determinati servizi portuali minori, mentre per quanto concerne le operazioni portuali di movimentazione della merce il discorso richiede necessariamente una maggior articolazione.

**143.** Le operazioni portuali di imbarco/sbarco sono strettamente correlate al tipo di traffico servito: è evidente, quindi, che esse assumano caratteristiche assai differenti a seconda che oggetto della movimentazione siano "merci di massa liquide" (petrolio e derivati), "merci unitizzate" (container), oppure "merci di massa secche" (grano, minerali, carbone, ecc.).

Non sempre, tuttavia, la diversità delle singole operazioni portuali svolte all'interno di un porto e la loro eventuale non sostituibilità dal punto di vista del singolo utente, è sufficiente a far ritenere che ciascuna tipologia di operazione portuale di imbarco/sbarco costituisca un mercato del servizio a sé stante. Ne deriva la necessità di valutare l'estensione del mercato rilevante del prodotto con riferimento al singolo caso concreto. Ad esempio, l'Autorità ha ritenuto che *"nelle attività di sbarco/imbarco di merci in generale, e nel caso del porto di Brindisi in particolare, appaiono prevalere condizioni di concorrenza omogenee con riferimento alle attività sopra individuate"* <sup>90</sup>, *poste in essere da tutte le imprese autorizzate allo svolgimento di operazioni portuali"* <sup>91</sup>. Nel caso citato non è stato quindi ritenuto determinante, ai fini della individuazione del mercato rilevante del servizio, distinguere tra le operazioni relative ai tre segmenti della domanda di operazioni portuali che si registra nel porto di Brindisi. Tale soluzione è stata dettata da almeno due circostanze. In primo luogo, le distorsioni concorrenziali esaminate (in quel caso attuate sul mercato della fornitura della manodopera) erano suscettibili di produrre i loro effetti su tutte le operazioni di movimentazione svolte nel porto di Brindisi. In secondo luogo, tutte le imprese portuali autorizzate ad operare nel porto di Brindisi erano in grado di svolgere l'intera gamma di operazioni di movimentazione delle merci e non risultavano specializzate in specifici servizi.

**144.** Non va però escluso che in relazione a realtà portuali caratterizzate dalla presenza di una pluralità di operatori fortemente specializzati e da disomogenei assetti concorrenziali possa essere adottata una più stringente definizione di mercato del servizio, ad esempio limitandola alle sole operazioni di movimentazione di container o di prodotti petroliferi. Anche nell'ambito della stessa movimentazione di merci non "unitizzate" (ossia non

<sup>87</sup> Si tratta di semplici indicazioni di carattere generale che non vincolano in alcun modo l'analisi da svolgere caso per caso. Per una più generale valutazione dei problemi di definizione del mercato rilevante si veda, tra gli altri, G. BRUZZONE, *L'individuazione del mercato rilevante nella tutela della concorrenza*, in *Temi e problemi*, a cura dell'AGCM, giugno 1995, e P.L. PARCU, *Le regole nella decisione sul mercato rilevante in tema di intese lesive della concorrenza, abuso di posizione dominante e concentrazioni*, in *Concorrenza e mercato*, n. 3/95.

<sup>88</sup> V., per tutte, Corte di Giustizia, sentenza del 13 febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche*, causa 85/76.

<sup>89</sup> AGCM, *Formulario per la comunicazione delle operazioni di concentrazione*, in *Boll.*, ed. spec., 1 luglio 1996.

<sup>90</sup> Le operazioni di imbarco/sbarco considerate sono: a) la movimentazione del carbone; b) la movimentazione di materiali sui supply vessel che collegano il porto alle piattaforme petrolifere situate al largo del medesimo; c) la movimentazione di trailer da traghetti.

<sup>91</sup> AGCM, *Compagnia Portuale di Brindisi*, provvedimento dell'11 luglio 1996, *Boll.* n. 28/96.

trasportate tramite container) si può procedere ad un'ulteriore suddivisione di mercati dei servizi, secondo la tipologia merceologica del prodotto movimentato, laddove si sia in presenza di una domanda segmentata e specializzata e non prevalgano condizioni omogenee di concorrenza tali da indurre a ricomprendere operazioni diverse tra loro nello stesso mercato del prodotto rilevante.

In definitiva, la grande varietà delle situazioni e dei problemi concorrenziali esistenti suggerisce di adottare un approccio caso per caso, che tenga conto della specificità di traffico del singolo porto.

**145.** Nel caso del servizio di bunkeraggio nel Porto di Augusta ad esempio <sup>92</sup>, il mercato rilevante del servizio è stato individuato con esclusivo riferimento alla domanda, senza considerare la struttura dell'offerta o comunque gli altri fattori non strettamente riconducibili alla domanda del servizio stesso. L'attività di bunkeraggio (consistente nel rifornimento, in ambito portuale, di carburante o di combustibili) viene svolta nel porto di Augusta sia per le navi che effettuano operazioni di imbarco e sbarco nel porto, sia per le navi in transito, che effettuano scali in rada per il solo rifornimento. L'Autorità ha ritenuto che i due tipi di traffico corrispondano a mercati distinti, in quanto, mentre il traffico commerciale è destinato al porto di Augusta ed è quindi legato al servizio di bunkeraggio ivi offerto, il traffico in transito può effettuare i rifornimenti alternativamente nei diversi porti situati lungo la rotta percorsa. Per questa ragione, i due tipi di traffico si riferiscono ad utenti diversi ed in particolare il traffico in transito costituisce un segmento di domanda più elastico, rispetto al prezzo, del traffico commerciale.

**146.** Occorre, inoltre, evidenziare che la definizione del mercato del servizio risulta frequentemente influenzata dalla normativa vigente. Nel caso *Nuova italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia* <sup>93</sup>, riguardante le operazioni di imbarco/sbarco e movimentazione merci nel porto di Venezia, sussistevano norme che consentivano l'utilizzo dei moli in concessione e del personale portuale soltanto per le merci destinate alle lavorazioni negli stabilimenti industriali localizzati nell'area <sup>94</sup>. Tale normativa ha condizionato la definizione del mercato determinando la distinzione del mercato per il traffico commerciale dal mercato del traffico industriale, oltre che gli spazi per l'autonomia funzionale. L'individuazione del mercato rilevante è dunque stata operata analizzando non solo la sostituibilità dei servizi dal punto di vista degli acquirenti, ma anche considerando che la sostituibilità dal lato dell'offerta era influenzata dal regolamento che limitava la possibilità per le imprese attive nel traffico industriale di operare anche nel traffico commerciale.

**147.** Nel caso dei servizi di imbarco-sbarco i confini del mercato sono sovente influenzati dalla normativa che, conferendo diritti esclusivi a specifiche imprese, segmenta le operazioni portuali e vincola la scelta dei consumatori. Particolarmente significativa appare, al riguardo, la sentenza *Porto di Genova* della Corte di Giustizia, nella quale il mercato dell'esercizio per conto terzi di operazioni portuali viene distinto dal mercato dell'esecuzione effettiva di operazioni portuali, in considerazione della riserva attribuita dal Codice della Navigazione alle Compagnie Portuali per quest'ultima attività. A seguito di tale distinzione è stata pertanto riconosciuta l'esistenza di un monopolio dell'impresa portuale incaricata delle operazioni portuali in regime di concessione (ex art. 111 Cod. Nav.), nonché di un monopolio della Compagnie Portuali per l'esecuzione delle operazioni portuali <sup>95</sup>.

**148.** L'approvazione della legge n. 84/94 non sembra aver eliminato i rischi di segmentazioni artificiali dei mercati rilevanti derivanti dal permanere di esclusive e di vincoli all'operato delle imprese portuali. Permangono, infatti, incertezze normative derivanti dall'interpretazione letterale e sistematica delle modifiche apportate con la legge n. 647/96, soprattutto in tema di lavoro portuale. Un esempio è fornito dal caso del porto di Brindisi <sup>96</sup>, ove l'esclusiva per fornitura di manodopera concessa alla locale Compagnia Portuale ha comportato l'identificazione di un mercato distinto della manodopera portuale (in cui la Compagnia era il solo operatore), rispetto a quello della movimentazione delle merci (in cui la Compagnia era presente in concorrenza con altre imprese portuali).

Nella stessa ottica può, per certi versi, essere interpretata la definizione del mercato rilevante utilizzata dalla decisione della Commissione in corso di pubblicazione, relativa alle disposizioni in materia di lavoro della legislazione portuale italiana. Nel rilevare che la legge n. 84/94 ha solo parzialmente introdotto i cambiamenti necessitati dalla pronuncia della Corte di Giustizia "Porto di Genova", evidenzia che tale previsione normativa ha

<sup>92</sup> AGCM, *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, parere del 14 marzo 1995, *Boll.* n. 9/95 e *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, supplemento di parere del 26 luglio 1995, *Boll.* n. 29/95.

<sup>93</sup> AGCM, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, provvedimento del 4 agosto 1995, *Boll.* n. 31-32/95.

<sup>94</sup> D.M. del 10 agosto 1964.

<sup>95</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 10 dicembre 1991, *Siderurgica Gabrielli-Merci Convenzionali Porto di Genova*, causa C-179/90, punto 9.

<sup>96</sup> AGCM, *Compagnia Portuale di Brindisi*, provvedimento dell'11 luglio 1996, *Boll.* n. 28/96.



trasformato l'organizzazione dei mercati dei servizi rilevanti. La Commissione evidenzia, in particolare, che esiste un mercato specifico degli appalti di servizi ad alto contenuto di mano d'opera, da distinguere dal mercato delle operazioni portuali per conto terzi e dal mercato della prestazione di manodopera temporanea. La distinzione è frutto della lettura dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 84/94, in base alla quale gli appalti di servizi, compresi quelli ad alto contenuto di manodopera forniti dalle ex Compagnie Portuali, non rientrano nel divieto di intermediazione di manodopera (di cui alla legge n. 1369/60); ne deriva che l'ex Compagnia occupa una posizione di monopolio nel mercato degli appalti di servizi ad alto contenuto di manodopera.

## Cap. 2 - Il mercato geografico

### 2.1 La sostituibilità tra porti

**149.** La sostituibilità dal lato della domanda costituisce il criterio fondamentale per l'individuazione sia del mercato del prodotto che del mercato geografico. Nella definizione del mercato geografico rilevante, la sostituibilità viene intesa come la possibilità per il consumatore di rivolgersi a fornitori di beni/servizi dislocati in aree geografiche diverse.

**150.** Nel settore portuale la definizione del mercato geografico rilevante appare particolarmente delicata. Si tratta di verificare, infatti, l'ambito all'interno del quale può essere esercitato il potere di mercato. In particolare, si tratta di verificare se la valutazione può essere circoscritta alla concorrenza nel singolo porto ovvero deve estendersi alla cosiddetta "concorrenza fra porti"<sup>97</sup>. Più semplicemente, con tale espressione va intesa la possibilità per gli utilizzatori dei servizi portuali (sia lato terra che lato mare) di considerare come altamente sostituibili due o più porti, spesso posti in posizioni geografiche ravvicinate ovvero distanti ma lungo un percorso utile per il trasporto.

Tale approccio al problema incontra una prima difficoltà, poiché la domanda complessiva riguardante i servizi svolti nei porti nazionali appare difficilmente tipizzabile, in conseguenza dell'estrema varietà dei traffici, dei bisogni e delle scelte effettuate dagli operatori marittimi e terrestri. Conseguentemente, l'analisi dell'elasticità della domanda degli acquirenti rispetto al prezzo del servizio può essere ingannevole, poiché può variare in misura assai rilevante a seconda del singolo caso esaminato. In alcuni casi, ad esempio, il grado di elasticità è basso, a causa di contratti che vincolano una nave (o un esportatore terrestre) a determinati porti (ciò accade nel caso delle linee di navigazione, ma anche nel caso dei trasporti industriali). La rigidità della domanda potrebbe anche dipendere da eventuali caratteristiche particolari della merce, che necessiti di trattamento specializzato ottenibile soltanto in determinati porti dotati di *facilities* in grado di soddisfare tali esigenze. Un esempio concreto è fornito dal caso affrontato dall'Autorità relativamente al porto di Brindisi<sup>98</sup>, dove l'alto grado di specificità delle tre categorie di operazioni portuali oggetto della denuncia (movimentazione del carbone per la centrale elettrica ENEL, *supply vessels* in appoggio alla piattaforme petrolifere al largo, movimentazione di trailer da traghetti) rendevano insostituibile il porto di Brindisi con altri porti anche limitrofi. La domanda per le operazioni portuali doveva quindi presumersi sostanzialmente anelastica rispetto al prezzo. In questi casi, evidentemente, la definizione dei confini merceologici e geografici risulta pressoché contestuale.

**151.** I vincoli e gli *switching cost* che alcuni operatori marittimi e terrestri possono dover fronteggiare nella scelta del porto non devono però indurre ad identificare un mercato rilevante per ogni specifica domanda del servizio. Il mercato geografico va invece individuato in relazione ad un aggregato di domande individuali per le quali siano rinvenibili alcune comuni caratteristiche (ossia le esigenze che i servizi portuali devono soddisfare).

**152.** La specificità del settore portuale nell'analisi antitrust sembra consistere tuttavia nel fatto che il singolo porto costituisce un "contenitore" dove vengono contemporaneamente offerti più servizi, tra loro complementari. La scelta di un operatore marittimo o terrestre di privilegiare un porto dipende quindi non già da un singolo prezzo, quanto piuttosto da una pluralità di rapporti prezzo/qualità/distanza. Ovviamente le caratteristiche tecnologiche del naviglio svolgono un ruolo non secondario in questa scelta.

Pertanto, escludendo i casi in cui la domanda sia anelastica per fattori specifici così che il mercato tende a coincidere con il singolo porto scalato (come nel citato caso relativo al porto di Brindisi), in linea generale i fattori determinanti per definire il mercato geografico rilevante possono essere individuati:

- 1) nel luogo di destinazione della merce, tanto per la domanda "lato mare" quanto per la domanda "lato terra", seppur con "significato" diverso);
- 2) nella lunghezza della tratta terrestre pre-imbarco o post-sbarco e la qualità delle infrastrutture e dei raccordi utilizzati (e correlativamente il tempo, nonché il costo/Km);
- 3) nel prezzo complessivo del transito portuale o dei principali servizi utilizzati (segnatamente delle operazioni di imbarco/sbarco e di movimentazione della merce);

<sup>97</sup> Si tratta di un'espressione ambigua, che sembra evocare un confronto tra due porti nel loro complesso, richiamando valutazioni relative alla competitività - proprie della politica industriale - piuttosto che alla concorrenza. Appare infatti problematico ipotizzare un "prodotto-porto" unitario. L'espressione potrebbe più correttamente riferirsi a specifici servizi portuali considerati nel loro insieme.

<sup>98</sup> AGCM, *Compagnia Portuale di Brindisi*, provvedimento dell'11 luglio 1996, *Boll.* n. 28/96.

4) nell'efficienza e nell'affidabilità dello scalo, in relazione alla qualità complessiva dei servizi richiesti o sui principali tra essi (ad esempio, scioperi del personale portuale, eventuali costi addizionali elevati per lavoro notturno o con pioggia, ecc.).

La sostituibilità di un porto con un altro dipende dall'insieme di questi fattori. A seconda del peso attribuito a ciascuno di essi, la domanda di un servizio portuale potrà assumere caratteristiche del tutto differenti, inducendo così ad ampliare o restringere il mercato geografico rilevante.

**153.** A queste considerazioni si affiancano quelle svolte dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Merci Convenzionali Porto di Genova*. La Corte di Giustizia ha valutato il porto di Genova come mercato a sé per l'organizzazione per conto terzi e per l'esecuzione delle operazioni portuali e lo ha definito "parte sostanziale del mercato comune", in ragione "del volume di traffico in tale porto e della sua rilevanza rispetto al complesso delle attività di importazione ed esportazione nello Stato membro interessato"<sup>99</sup>. Nel caso specifico delle operazioni portuali quindi, la Corte sembra suggerire un ulteriore criterio, dato dall'importanza - in termini quantitativi - che il porto assume per una vasta area geografica.

Deve rilevarsi però che l'analisi volta dalla Corte mirava essenzialmente a valutare il pregiudizio al commercio tra gli Stati membri, e non già la concorrenza fra servizi portuali svolti in porti differenti. Si tratta, dunque, di un criterio al quale non sembra possibile attribuire una portata generale ed un'immediata applicabilità ad altri casi di restrizioni della concorrenza. Un criterio che, in definitiva, sembra, dunque, influenzato dalla particolare prospettiva adottata dalla Corte.

**154.** La Commissione Europea, nei casi in cui è stato affrontato il tema del mercato geografico interessato dai trasporti marittimi transoceanici<sup>100</sup>, ha chiarito la possibilità di individuare delle "zone di attrazione" del traffico merci del singolo porto, tenendo conto delle distanze dai porti e dei costi di instradamento terrestre nonché della lunghezza del viaggio via mare. Nell'ambito di tali zone, i trasportatori possono alternativamente rivolgersi a terminalisti dislocati non solo negli stessi porti, ma anche in porti limitrofi; questi terminalisti dovranno quindi essere considerati in concorrenza fra loro.

Focalizzando l'attenzione sul flusso di trasporto terra-mare, l'effettiva estensione geografica del mercato varia soprattutto in funzione dei costi del trasporto terrestre (o costi di "instradamento terrestre") necessari per raggiungere i porti interessati. Tali costi dipendono: *a)* dalla distanza chilometrica tra il porto e l'area dove la merce è destinata (o da dove proviene); *b)* dall'esistenza di vie di comunicazioni stradali e ferroviarie sviluppate e dalla loro eventuale congestione di traffico; *c)* dalla modalità di trasporto (dal momento che la tratta ferroviaria risulta meno costosa di quella su strada) e quindi dall'eventuale mix fra le due modalità, nel caso di trasporto intermodale, e dalla lunghezza della tratta stradale terminale; *d)* dall'efficienza dei raccordi ferrovie-porti; *e)* dai tempi necessari per le operazioni di interscambio tra strada e ferrovia nei centri intermodali; *f)* dall'affidabilità complessiva del porto (che può dipendere da scioperi, qualità dei servizi portuali).

Il complesso di questi fattori fa sì che i trasportatori terrestri siano portati a considerare economico il trasporto stradale per distanze fino a 200-300 chilometri dal singolo porto<sup>101</sup>. Conseguentemente, se collegati da una soddisfacente rete stradale, possono considerarsi sostituibili i porti posti a tale distanza dalle aree geografiche capaci di generare traffico di merci<sup>102</sup>.

## 2.2 Le determinanti dei confini geografici del mercato

### *Le peculiarità del servizio di movimentazione merci nei porti*

**155.** L'indagine conoscitiva e l'attività istruttoria fin qui svolta dall'Autorità in materia di porti sottolineano la necessità di una valutazione caso per caso ai fini della definizione del mercato geografico. Tuttavia, per alcuni servizi portuali (quali la movimentazione di merci) le informazioni raccolte consentono di individuare alcuni fattori che, in via generale, incidono sulla scelta dei porti. In particolare, appare possibile distinguere i *porti di trasbordo (hub)*, ove i contenitori vengono movimentati da/a navi che effettuano trasporti transoceanici a/d navi che operano su linee più brevi e la cui sostituibilità dipende dalla disponibilità di efficienti collegamenti di tipo *feeder*, dai *porti regionali*, ossia porti terminali del trasporto marittimo di merci la cui sostituibilità è quindi funzione dalla domanda di trasporto marittimo dell'area geografica circostante.

<sup>99</sup> Corte di Giustizia Ce, *Siderurgica Gabrielli-Merci Convenzionali Porto di Genova*, sentenza del 10 dicembre 1991, causa C-179/90.

<sup>100</sup> V. Commissione Ce, decisione del 19 ottobre 1994, *Trans Atlantic Agreement*, e decisione del 23 dicembre 1992, *Cewal/Cowal/Ukwal*.

<sup>101</sup> Stime ASSOTOP.

<sup>102</sup> La sostituibilità si riduce quanto più è breve la tratta terrestre da coprire.

**156.** Le risultanze dell'indagine conoscitiva suggeriscono, inoltre, una certa cautela nell'ampliamento dei confini geografici del mercato rilevante per il servizio di movimentazione merci. Laddove prevalgano rigidità tecnico-strutturali della domanda e dell'offerta, l'area da considerare può limitarsi anche al singolo porto. Tale definizione potrebbe apparire incoerente con alcuni spostamenti nei volumi di traffico tra porti osservati negli ultimi anni e con la relativa tematica della *concorrenza tra porti*. Sembra trattarsi, tuttavia, di mutamenti che si sono verificati soprattutto nel medio-lungo periodo, un orizzonte temporale nell'ambito del quale è ragionevole attendersi un maggior grado di sostituibilità tra porti, ma non necessariamente coerente con gli obiettivi di una valutazione concorrenziale. Al riguardo le esperienze dei principali operatori nonché alcuni studi<sup>103</sup> hanno evidenziato come nel corso degli ultimi decenni gli aspetti qualitativi dei servizi portuali (poca affidabilità, inadeguatezza del servizio) abbiano avuto un'influenza particolarmente negativa sui traffici verso i porti italiani, determinando uno spostamento di una parte significativa della domanda verso i porti esteri. Il diffuso miglioramento dei servizi offerti nei porti italiani, favorito anche dalla riforma della regolamentazione sembra aver reso nuovamente "convenienti" i porti nazionali per cui il traffico portuale starebbe raggiungendo livelli più adeguati al livello delle attività economiche del Paese. Sembra trattarsi, tuttavia, di mutamenti strutturali di lungo periodo e non già (o non ancora) di indizi di un elevato grado di sostituibilità tra porti nazionali ed esteri.

*I porti di trasbordo o hub e i porti regionali o terminali*

**157.** Nel caso dei c.d. porti di trasbordo o *hub*, l'area servita dal porto si riferisce ai porti regionali che possono essere collegati con servizi *feeder*. La sostituibilità risulta, dunque, fortemente influenzata dalla domanda "lato mare". I terminalisti ritengono che rientrino nell'area di influenza di un *hub* tutti i porti che possono essere serviti con un *feeder* settimanale<sup>104</sup>. La scelta di una linea marittima di un porto *hub* da scalare dipenderà anzitutto dal numero di scali previsti nell'area geografica di riferimento (nel caso dell'Italia questa corrisponde al Mar Mediterraneo). Nel caso in cui la linea transoceanica preveda uno o due scali, un'elevata importanza sarà attribuita alla posizione geografica dell'*hub* ed alla sua possibilità di servire il maggior numero di destinazioni. In questa prospettiva, ad esempio, Gioia Tauro potrà essere considerata in concorrenza diretta con Malta e parzialmente sostituibile con il porto spagnolo di Algeciras ed il porto egiziano di Damietta. Data l'importanza del fattore geografico, l'elasticità della domanda rispetto al prezzo (in questo caso, dei servizi *feeder*) sarà assai modesta. Nel caso in cui i porti mediterranei scalati siano più di due, la scelta dei porti può dipendere anche dall'area geografica addizionale che quel porto può servire. In questo caso, l'elasticità della domanda, da parte delle linee transoceaniche, rispetto al prezzo dei trasporti *feeder* sarà significativamente più elevata.

Nel caso dei *porti regionali*, la domanda dei servizi offerti dalle imprese terminaliste è da un lato costituita dai trasportatori/spedizionieri che organizzano il trasporto terrestre delle merci da e verso i porti, dall'altro dalle compagnie di navigazione che svolgono i servizi di linea di trasporto marittimo. Poiché talora le distanze coperte dal trasporto terrestre sono assai lunghe, per i trasportatori (domanda "lato terra") si può porre validamente l'alternativa tra due o più porti limitrofi e quindi tra due o più terminalisti operanti in porti diversi. Per gli armatori (domanda "lato mare"), la scelta del porto da "scalare" è invece soprattutto funzione del traffico merci originante dal porto e delle tariffe dei servizi portuali e terminalistici<sup>105</sup>.

*Le caratteristiche dell'offerta*

**158.** La sostituibilità tra i porti dipende anche da fattori legati all'offerta, ed in particolare dall'offerta di servizi terminalistici e di servizi di trasporto marittimo. Come mostrato nella Parte I, alcuni porti presentano una marcata specializzazione merceologica (quali l'elevata quota di prodotti petroliferi movimentati). Ciò fa sì che lo stesso porto sia dotato di attrezzature terminalistiche specializzate, non necessariamente disponibili nei porti limitrofi. La sostituibilità del porto in questione è quindi assai scarsa.

Un altro fattore di offerta che influisce sulla possibilità di considerare come sostituibili (in questo caso per i caricatori) tra loro due o più porti contigui è evidentemente dato dalla presenza o meno negli stessi porti di servizi marittimi regolari verso specifiche destinazioni di interesse per i caricatori stessi (quali i servizi di linea transoceanici che approdano solo in alcuni tra i maggiori porti italiani).

<sup>103</sup> Audizioni ASSOTOP del 7 dicembre 1994 e Confitarma del 26 ottobre 1994. Uniontrasporti, in collaborazione con il Gruppo Metis, *Analisi del traffico svizzero e possibili azioni per un suo instradamento via porti italiani*, 1993, *Traffici oltremare dell'area padana e ruolo dei porti italiani*, 1994, *Analisi del traffico bavarese e possibili azioni per un suo instradamento via porti italiani*, 1995.

<sup>104</sup> Documentazione ASSOTOP.

<sup>105</sup> Audizione Confitarma del 26 ottobre 1994 e ASSOTOP del 7 dicembre 1994.

### 2.3 Qualche evidenza empirica

#### *La domanda "lato terra"*

**159.** Per quanto concerne i servizi di movimentazione merci, le considerazioni fin qui svolte in merito alla limitata ampiezza dei mercati geografici trovano riscontro anche in alcuni studi empirici delle caratteristiche della domanda "lato terra" dei servizi portuali <sup>106</sup> hanno indicato i porti maggiormente e regolarmente utilizzati, fornendo poi le motivazioni delle loro scelte. Il quadro che emerge risulta di particolare interesse:

1) la ripartizione del traffico tra i singoli porti italiani è rimasta pressoché invariata nel periodo 1981-1992, registrando solo qualche aumento della specializzazione merceologica;

2) l'utilizzo regolare dei porti italiani del Centro-Nord è assai più elevato per gli operatori dell'area padana, i più prossimi geograficamente (90% degli operatori interpellati), ma decresce quando aumenta la distanza dai porti stessi (solo il 10% degli operatori svizzeri e l'8% di quelli bavaresi utilizzano regolarmente i porti italiani);

3) assai limitato è il ricorso ai porti esteri, per quanto talora ritenuti più efficienti, da parte dei caricatori italiani, in quanto solo il 5% degli operatori (il 10% dei caricatori di container) utilizza regolarmente i porti esteri <sup>107</sup>;

4) il costo del trasporto incide mediamente tra il 7% (per prodotti chimici e meccanici) ed il 10% (per prodotti metallici e tessili) del valore della merce esportata, oscillando tra il 6% (macchinari, mezzi di trasporto) ed il 12% (abbigliamento e prodotti alimentari) per le merci importate. Ciò è sufficiente a far preferire agli operatori italiani i porti più vicini, con concentrazione su Genova, La Spezia e Livorno (quest'ultimo considerato meno interessante per la sua posizione geografica);

5) si conferma la presenza di "aree di traffico" legate ai singoli porti, in quanto circa il 75% del traffico del porto di Genova e La Spezia riguarda il Nord Italia, percentuale che scende al 50% per Livorno, che registra un 30% proveniente dalla Toscana, mentre l'80% del traffico movimentato da Ravenna interessa il Nord Italia (la metà di questo in particolare l'Emilia) ed una percentuale analoga viene registrata per il traffico del Nord Italia che interessa il porto di Venezia;

6) l'indagine presso le associazioni di categoria delle industrie manifatturiere evidenzia come il porto di imbarco venga scelto in funzione della vicinanza degli impianti produttivi, per ridurre al minimo la tratta terrestre del trasporto;

7) gli operatori esteri (svizzeri e bavaresi) mostrano una netta preferenza per i porti del Mare del Nord (salvo che per i servizi marittimi per l'Africa ed il Medio Oriente), sia in considerazione della distanza (per la Baviera i porti mediterranei e del Mare del Nord sono pressoché equidistanti), sia delle caratteristiche del tratto terrestre verso i porti italiani (l'attraversamento delle Alpi rallenta la velocità del trasporto), sia per una diffusa percezione di una minore qualità/affidabilità e di un maggior costo dei servizi portuali italiani.

**160.** In sintesi il quadro che emerge è quello di una domanda nazionale "lato terra" che privilegia marcatamente i porti più vicini, e che ricorre assai meno di frequente ai porti esteri, a fronte di una tendenza degli operatori stessi a limitare il ricorso ai porti italiani per ragioni di natura strutturale (distanza, tipo di trasporto terrestre). Un simile quadro circoscrive di molto la portata delle considerazioni in merito alla dimensione "continentale" della concorrenza tra i servizi portuali, formulate da alcuni operatori, confermando al contrario l'ambito essenzialmente locale del mercato geografico rilevante nella movimentazione di merci.

#### *La domanda "lato mare"*

**161.** Sul lato mare della "filiera" portuale, la scelta del porto da "scalare" per una linea marittima è influenzato sia dai volumi di traffico terrestre con origine/destinazione nel porto stesso, sia dalla qualità dei collegamenti terrestri, sia dalle caratteristiche e dai costi dei servizi portuali. Più in dettaglio, nel corso dell'indagine è stato osservato <sup>108</sup> che due porti "regionali" possano considerarsi in *concorrenza diretta* quando servono la stessa area terrestre (ad esempio, Napoli-Salerno, La Spezia-Livorno, Voltri-Genova-Savona). Ciò comporta che una linea di navigazione non scalerà entrambi i porti, ma uno solo di essi. In tale situazione, anche differenze ridotte nelle

<sup>106</sup> Si rinvia, in particolare, a Uniontrasporti, in collaborazione con il Gruppo Metis, *Analisi del traffico svizzero e possibili azioni per un suo instradamento via porti italiani*, 1993, *Traffici oltremare dell'area padana e ruolo dei porti italiani*, 1994, *Analisi del traffico bavarese e possibili azioni per un suo instradamento via porti italiani*, 1995.

<sup>107</sup> Con una preferenza per Marsiglia per le rinfuse, soprattutto carbone, e per Anversa per i prodotti chimici.

<sup>108</sup> Documentazione ASSOTOP.

tariffe per la movimentazione dei contenitori (stimate intorno ai 15 dollari per *teu*) possono risultare determinanti nella scelta di un porto. Al contrario, due porti si considerano *parzialmente in concorrenza* se la scelta di un porto da parte di una linea marittima non comporta il totale abbandono dell'altro porto, ma solo una parziale rinuncia al traffico servito da quest'ultimo (es. Genova-La Spezia, Trieste-Venezia). In questo caso, la durata del viaggio ed i costi di trasporto terrestre assumono maggiore rilevanza. La variazione di prezzo necessaria per incentivare lo spostamento tra porti risulterà perciò più elevata.

Non può poi escludersi per una linea marittima la presenza di *switching cost* nel cambiare il porto da scalare. Si tratta di costi legati essenzialmente a fattori di tipo organizzativo e tali da rendere sostituibili due porti tra loro solo considerando un orizzonte temporale prolungato, non sempre rilevante ai fini di una valutazione antitrust.

## **PARTE QUARTA:**

### **I PRINCIPALI PROBLEMI DI CONCORRENZA NELLE OPERAZIONI PORTUALI**

## Premessa

**162.** L'indagine ha evidenziato che alcuni assetti organizzativi del mercato facilitano l'adozione di condotte anticoncorrenziali. In particolare, la commistione di funzioni di regolazione e di attività imprenditoriali falsa le condizioni di concorrenza sul mercato rilevante. Inoltre, la disciplina del lavoro portuale, pur oggetto di rilevanti riforme a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia, facilita il perdurare di una configurazione di fatto monopolistica dell'offerta di manodopera portuale.

**163.** La riunione in capo ad uno stesso soggetto di funzioni di regolazione e di attività imprenditoriali è suscettibile non solo di creare o rafforzare la sua posizione dominante, ma anche di indurlo all'abuso. In tale contesto, in presenza di comportamenti anticoncorrenziali occorre verificare la natura dell'attività nell'esercizio della quale sono state violate le regole di concorrenza. In altre parole, laddove un organismo svolge sia funzioni di regolazione che di erogazione occorre verificare se i comportamenti analizzati siano stati posti in essere nell'esercizio di prerogative tipiche dei pubblici poteri, ovvero nello svolgimento di attività imprenditoriali (par. 1.1).

**164.** I pericoli connessi alla riunione in capo alle Autorità portuali delle funzioni di regolazione e di quelle di erogazione si ripropongono con riferimento agli "altri servizi di interesse generale" (quali i servizi di illuminazione, di pulizia, di manutenzione e riparazione) che possono essere svolti attraverso la partecipazione al capitale di società appositamente istituite (par. 1.2). Senonché, la partecipazione diretta delle Autorità Portuali alla gestione di servizi di interesse generale appare economicamente giustificabile solo qualora il servizio non sia adeguatamente assicurato da imprese private; in quest'ottica sarebbe opportuno modificare la legge n. 84/94 conferendo carattere eccezionale alla partecipazione delle Autorità alle società che gestiscono servizi di interesse generale. Il processo di privatizzazione previsto dalla legge n. 84/94, per quanto lento e farraginoso, sembra essere idoneo a sciogliere questo importante nodo.

**165.** In merito all'offerta di manodopera portuale, l'intervento della Corte di Giustizia Ce ha imposto il superamento dei regimi di monopolio legale dello svolgimento delle attività di movimentazione merci in ambito portuale. Successivamente, la legge n. 84/94 ha abolito la riserva a favore delle Compagnie Portuali. Queste restano, tuttavia, le uniche imprese a poter "affittare" lavoratori a tempo determinato ed alle quali le imprese portuali devono necessariamente rivolgersi laddove intendano procedere ad assunzioni. Al riguardo, occorre evidenziare che il controllo monopolistico di un fattore essenziale per i concorrenti da parte di un soggetto attivo nello stesso mercato non solo facilita l'adozione di comportamenti anticoncorrenziali, ma conferisce un vantaggio competitivo non basato sui meriti. Anche le modifiche introdotte dalle previsioni normative successive non hanno risolto il fondamentale problema concorrenziale riguardante il lavoro portuale. E', quindi, più che mai necessario che le Compagnie Portuali, in quanto presenti sul mercato delle operazioni portuali di movimentazione merci, siano rese completamente distinte dai soggetti incaricati di fornire servizi di manodopera portuale (cap. 2).

**166.** L'evoluzione del settore portuale evidenzia una crescente apertura alla concorrenza non solo tra imprese che operano all'interno del medesimo porto, ma anche tra porti. In tale contesto ed in considerazione dello stretto collegamento che lega le attività svolte nei singoli porti, potrebbe risultare assai forte l'incentivo tra gli operatori a coordinarsi (anche attraverso un sistema di partecipazioni incrociate) al fine di presentare un'insieme integrato di servizi. L'Autorità, che finora non si è pronunciata in merito a concentrazioni o intese tra imprese portuali, sarà presumibilmente chiamata a farlo in un prossimo futuro (cap. 3).

**167.** In appendice all'indagine sono riportate le schede riassuntive dei procedimenti istruttori conclusi al novembre 1997, in tema di servizi portuali.



## Cap. 1 - La commistione tra regolamentazione ed attività di impresa

### 1.1 Le funzioni di regolazione delle Autorità portuali e lo svolgimento delle operazioni portuali

**168.** Prima dell'entrata in vigore della legge n. 84/94 i porti italiani si caratterizzavano per la presenza di organismi (le Organizzazioni Portuali di cui all'art. 2 della legge n. 84/94) che svolgevano sia le funzioni di regolazione che quelle di impresa. Tale commistione di ruoli, soprattutto in seguito al crescente interesse di imprese private ad operare in ambito portuale, ha costituito, e in parte ancora oggi costituisce, uno degli aspetti più problematici sotto il profilo della concorrenza. L'organismo regolatore-impresa portuale è, infatti, potenzialmente in grado di impedire l'entrata sul mercato di altri operatori facendo uso dei suoi poteri di regolazione.

**169.** La legge n. 84/94, disponendo la dismissione delle attività imprenditoriali da parte delle Autorità Portuali, tende a sciogliere questo nodo. Questo nuovo contesto non ha, peraltro, impedito il verificarsi di comportamenti abusivi. La lentezza del processo di privatizzazione ha, infatti, sovente consentito al regolatore di porre in essere comportamenti discriminatori a favore delle imprese da questo partecipate <sup>109</sup>. In prospettiva, tuttavia, il problema dovrebbe essere superato, pur potendosi verificare il protrarsi di situazioni distorsive frutto di un'interpretazione strumentale della legge n. 84/94 con riferimento agli altri servizi di interesse generale, quali i servizi di illuminazione o di raccolta rifiuti.

**170.** In presenza di comportamenti anticoncorrenziali, la riunione in capo ad un medesimo soggetto delle funzioni di regolazione e di erogazione non agevola la corretta attribuzione delle responsabilità delle distorsioni. In effetti, i comportamenti delle Autorità Portuali possono essere riconducibili alle attività d'impresa suscettibili, dunque, di essere valutate ai sensi del Titolo I della legge n. 287/90, oppure all'esercizio della funzione pubblicistica a queste attribuita. In questo caso, potrebbero essere utilizzati i poteri di segnalazione e consultivi di cui agli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90.

**171.** In merito al delicato aspetto dell'attribuzione delle responsabilità, i precedenti comunitari ci guidano all'individuazione delle attività di impresa scindibili da quelle che costituiscono la diretta emanazione di funzioni pubbliche. In via esemplificativa, è possibile ricordare che la Commissione europea ha ritenuto che la *Chambre de Commerce et d'Industrie* (CCI) di Morlaix, autorità amministrativa a cui è affidata la gestione del porto bretone di Roscoff, svolge attività di impresa nell'assegnare gli *slot* alle compagnie di trasporto marittimo, ricevendo come contropartita il pagamento di una *fee* <sup>110</sup>. Non estranea alla valutazione è stata la circostanza per cui la CCI di Morlaix deteneva una partecipazione pari al 5% ed un rappresentante nel consiglio di amministrazione della società BAI, principale impresa utilizzatrice del porto di Roscoff ed operante servizi di traghetto (con il nome di *Brittany Ferries*) in concorrenza con l'*Irish Continental Group*. Tra la CCI e la BAI esistevano, inoltre, accordi commerciali. Posto che l'allocazione degli approdi rappresenta un'attività scindibile dall'insieme di quelle volte alla realizzazione di un interesse generale, la CCI svolge attività di impresa, pur essendo incaricata anche di funzioni amministrative. Peraltro, la natura di "tassa" attribuita in ambito nazionale ai canoni percepiti dagli organi amministrativi - come le Autorità Portuali - per l'utilizzo di alcuni beni portuali rende più problematica una definizione generale del problema sollevato dal caso *Irish Continental Group/CCI Morlaix*, rimandando ad un'attenta valutazione del singolo caso che potrà presentarsi all'attenzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

**172.** La Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale ex articolo 177 Ce <sup>111</sup>. La fattispecie all'origine della denuncia riguarda la fissazione di canoni portuali da parte di un'impresa pubblica danese per l'utilizzo del porto di Gedser, gestito e di proprietà dell'impresa stessa. Più in particolare, il tasso dei canoni veniva per legge fissato dal Ministro dei trasporti a seguito di una negoziazione con la direzione dei singoli porti (il tasso veniva normalmente calcolato sulla base della situazione economica dei ventidue più importanti porti commerciali provinciali in modo da consentire una copertura dei costi e l'autofinanziamento). I tassi così determinati venivano adottati con regolamento in ogni singolo porto, che, in applicazione delle disposizioni di

<sup>109</sup> Significativo risulta al riguardo il provvedimento del 4 agosto 1995, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, Boll. 31-32/95.

<sup>110</sup> Commissione Ce, decisione del 16 maggio 1995, *Irish Continental Group/CCI Morlaix*.

<sup>111</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 17 luglio 1997, *GT-Link A/S e De Danske Statsbaner (DSB)*, causa C-242/95.

legge, imponevano una maggiorazione del 40% sulle merci importate. Nel pronunciarsi in via pregiudiziale, la Corte ha richiamato giurisprudenza precedente (in particolare la sentenza *Corsica Ferries*) che evidenziava come uno Stato membro violi gli articoli 90 ed 86 Ce qualora induca un'impresa pubblica proprietaria di un porto a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante attraverso una regolamentazione dei canoni portuali. Nel caso di specie, tale regolamentazione ha consentito al gestore portuale l'applicazione di condizioni diverse per prestazioni equivalenti nei rapporti commerciali con altri contraenti, consistente nell'esonerare dal pagamento delle tasse portuarie i propri servizi di ferry o quelli di suoi collaboratori commerciali a titolo di reciprocità e nell'applicare tariffe maggiorate ai navigli stranieri.

E' interessante notare che sia la decisione della Commissione che la sentenza della Corte di Giustizia riguardano fattispecie in cui l'abuso di posizione dominante si verifica sul mercato del trasporto marittimo e non sui mercati dei servizi portuali. Nel primo caso, poi, va sottolineato come la presenza del regolamentatore - la CCI - sul mercato dove si verificano le prestazioni della concorrenza è in fondo del tutto trascurabile, limitata ad una partecipazione minoritaria dell'impresa avvantaggiata dai comportamenti dell'autorità amministrativa.

**173.** L'individuazione della natura dell'attività svolta costituisce, dunque, un passaggio imprescindibile per accertare se l'Autorità può applicare gli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90, ovvero se sia configurabile l'invio di una segnalazione o di un parere, di cui al Titolo III della legge n. 287/90 <sup>112</sup>. In base al diritto della concorrenza, la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che svolge un'attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento <sup>113</sup>. Al fine di accertare se le attività svolte da un determinato soggetto sono quelle di un'impresa, occorre verificare la *natura dell'attività*. Nell'ipotesi in cui uno stesso soggetto svolga funzioni di regolazione e di erogazione del servizio, occorre accertare se l'esercizio di un'attività economica sia strumentale e inscindibile dall'esercizio di pubblici poteri o se lo svolgimento della medesima attività (ad esempio l'esercizio di operazioni portuali) sia finalizzata al perseguimento di interessi diversi. In quest'ultimo caso, la stessa attività amministrativa svolta dall'organismo portuale può rappresentare uno strumento per favorire l'obiettivo particolare dell'organismo stesso.

**174.** Al riguardo, la Corte di Giustizia ha chiarito che un'organizzazione internazionale (come l'Eurocontrol) a cui sono stati affidati compiti volti alla conservazione e al miglioramento della sicurezza della navigazione aerea non costituisce impresa ai sensi del diritto della concorrenza; in effetti, l'attività economica consistente nella riscossione dei contributi di rotta, non è apparsa scindibile dalle altre attività dell'organizzazione <sup>114</sup>.

In altre ipotesi, la Commissione europea ha ritenuto contrari all'art. 86 del Trattato i comportamenti di enti portuali che, svolgendo anche attività di impresa, hanno impedito ad altri operatori l'accesso alle infrastrutture portuali e l'esercizio di servizi di traghetto in concorrenza con gli enti portuali <sup>115</sup>.

**175.** A livello nazionale, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è stata direttamente investita della questione nel caso *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*. L'Autorità ha infatti riconosciuto natura d'impresa al Provveditorato, ente pubblico economico a cui compete la gestione delle operazioni portuali per le quali percepisce un corrispettivo economico. Lo svolgimento di tale attività, in quanto inerente agli scambi economici, costituisce infatti un'attività di impresa. Non può ravvisarsi la natura pubblicistica di tale attività, osservando che essa si traduce in un incremento del benessere della collettività, giacché qualunque attività economica contiene aspetti di utilità sociale al di là delle intenzioni di chi la compie. Non è dunque il contrasto tra il fine particolare e quello generale a rilevare, bensì la semplice possibilità di separarli e di dare autonomia alle azioni che mirano al perseguimento del primo.

<sup>112</sup> Va infatti sottolineato come solo nella normativa comunitaria in materia di concorrenza sia disponibile uno strumento ulteriore, non previsto dalla legge n. 287/90, per il perseguimento di comportamenti che determinino ingiustificate restrizioni della concorrenza. Il combinato disposto degli artt. 86 e 90 del Trattato Ce vieta ad uno Stato membro, o ad una sua autorità amministrativa, di adottare provvedimenti che mettano un'impresa in condizioni di abusare della propria posizione dominante. L'ordinamento nazionale italiano in materia di concorrenza non ha previsto una norma analoga all'art. 90 del Trattato Ce. L'utilizzo di tale articolo è riservato agli organi dell'Unione Europea ed appare invece precluso all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Questo non esclude che la medesima fattispecie possa essere oggetto di un intervento della Commissione Europea, laddove i provvedimenti delle Autorità Portuali siano all'origine di un pregiudizio al commercio comunitario.

<sup>113</sup> Cfr., in particolare, Corte di Giustizia Ce, sentenza 23 aprile, *Hoefner e Elser*, causa C-41/90, punto 21; sentenza 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre*, cause C-159/91 e C-160/91; sentenza 19 gennaio 1994, *Eurocontrol*, causa C-364/92.

<sup>114</sup> "Detti contributi sono solo la contropartita, richiesta agli utenti, per l'impiego obbligatorio ed esclusivo degli impianti e servizi di controllo della navigazione aerea" (sentenza del 19 febbraio 1994, *Eurocontrol/SAT*, causa C-364/92, punto 28).

<sup>115</sup> Commissione Ce, decisione del 17 giugno 1992, *B&I/Holyhead-Stena Sealink*, e decisione del 21 dicembre 1993, *Porto di Rødby* e Corte di Giustizia Ce, sentenza del 17 luglio 1997, *GT-Link A/S e De Danske Statsbaner (DSB)*, causa C-242/95.

**176.** Generalizzando il principio fissato nel caso relativo al Porto di Venezia appena menzionato, per le Organizzazioni Portuali (dotate di poteri di natura pubblicistica tra cui l'emanazione di norme regolamentari e contemporaneamente attive nell'esecuzione di operazioni portuali) era necessario identificare chiaramente le finalità alla base dei comportamenti posti in essere da tali soggetti. Tale compito può risultare tuttora necessario per le stesse Autorità Portuali, in presenza dei citati "ritardi" che si registrano nel processo di dismissione delle attività portuali o delle partecipazioni al capitale di altre imprese (in particolare quelle incaricate dello svolgimento dei servizi di interesse generale).

**177.** Alla luce di tali considerazioni, laddove sia identificabile un interesse economico "autonomo" dell'Autorità Portuale, deve presumersi la natura regolamentare dell'attività della stessa. Qualora invece il soggetto in esame utilizzi, per il perseguimento dei propri fini imprenditoriali, i poteri regolamentari conferitigli dalla legge (eventualmente mediante la partecipazione al capitale di una società insieme ad altre imprese) può presumersi esistente un'attività d'impresa da valutare attraverso gli strumenti di cui al Titolo I della legge n. 287/90. In questo quadro, gli orientamenti della Commissione e della Corte di Giustizia sembrano non considerare indispensabile la presenza del regolamentatore/impresa sul mercato sul quale si producono le restrizioni della concorrenza.

**178.** Nel caso di interventi adottati dall'Autorità Marittima, il problema appare più lineare. Non possono, infatti, in linea di principio essere oggetto di una valutazione ai sensi del Titolo I della legge n. 287/90. In queste ipotesi, a fronte di atti suscettibili di restringere la concorrenza, l'Autorità può utilizzare i propri poteri di segnalazione <sup>116</sup>.

*Le limitazioni dell'accesso al mercato (il caso Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia)*

**179.** L'attribuzione ad un medesimo soggetto di funzioni di regolazione e di funzioni esecutive è frequentemente all'origine dei più rilevanti ostacoli all'accesso ai diversi mercati dei servizi portuali. L'Autorità è stata più volte investita del problema dell'accesso al mercato dei servizi portuali, per fatti verificatisi sia nella fase antecedente all'approvazione della legge n. 84/94, sia in quella successiva. In una denuncia concernente il Consorzio Cooperative del Porto di Genova, così come nel caso relativo alla Nuova Italiana Coke per il porto di Venezia, era stato segnalato all'Autorità il comportamento delle locali organizzazioni portuali (il CAP di Genova ed il Provveditorato al Porto di Venezia) che impedivano alle imprese denunciante di iniziare le operazioni di movimentazione merci, difendendo così la posizione dominante, derivante dalla previsione normativa del Codice della Navigazione, detenuta dalla stessa organizzazione portuale <sup>117</sup>.

**180.** I comportamenti escludenti posti in essere dal Provveditorato sono stati di due tipi: a) l'impedimento posto alla denunciante Nuova Italiana Coke di attraccare ai propri moli ed il ritardo nel rilascio delle autorizzazioni richieste da altre imprese portuali; b) l'ingiustificata limitazione dell'attività e del numero di imprese autorizzate ad operare in concorrenza con lo stesso Provveditorato.

Il Provveditorato ha sostenuto che gli ostacoli all'entrata trovavano giustificazione nell'incertezza del quadro normativo <sup>118</sup>. L'Autorità ha, tuttavia, chiarito come simile argomento potesse al più costituire un'attenuante rilevante ai fini dell'irrogazione di una sanzione per i comportamenti restrittivi della concorrenza. Il quadro normativo, per molti versi indubbiamente incerto, non poteva infatti esimere l'organizzazione portuale dalla responsabilità di aver ostacolato l'avvio della concorrenza nel porto di sua competenza. In forza della sentenza del 1991 della Corte di Giustizia Ce, le operazioni portuali dovevano già intendersi liberalizzate e pertanto non potevano essere validamente richiamate ipotesi di ulteriori modifiche ed "assestamenti" della normativa in materia portuale. Una diversa interpretazione della normativa portuale avrebbe legittimato lo strumentale ritardo con il quale i soggetti regolamentatori attuavano la liberalizzazione dei mercati dei servizi portuali, determinando vantaggi ingiustificati a coloro (compagnie portuali, imprese legate alle organizzazioni portuali) che fruivano di una situazione di monopolio legale nel momento della transizione ad un regime di concorrenza.

**181.** Riveste un particolare interesse l'analisi del secondo comportamento escludente del Provveditorato, verificatosi successivamente all'avvio dell'istruttoria. L'organizzazione portuale aveva infatti emanato alcune ordinanze miranti a consentire l'accesso, seppur limitato, ad alcune imprese, incluso il denunciante. Tuttavia,

<sup>116</sup> AGCM, *Autorizzazioni all'approdo per i servizi di linea con le isole*, segnalazione del 11 ottobre 1995, *Boll.* n. 39/95.

<sup>117</sup> Cfr., AGCM, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, provvedimento del 4 agosto 1995, *Boll.* n. 31-32/95.

<sup>118</sup> All'epoca di fatti segnalati e della successiva istruttoria, non era stato ancora emanato il decreto attuativo dell'art. 16 della legge n. 84/94.

veniva fissato un numero massimo (alquanto modesto) di imprese autorizzate al fine di evitare che l'accesa concorrenza determinasse un forte ribasso dei prezzi ed un abbassamento della qualità del servizio e delle condizioni di sicurezza del lavoro.

L'Autorità ha ritenuto che nessuna ragione economica giustifica una limitazione per legge della concorrenza nel mercato delle operazioni portuali di movimentazione merci, se non l'eventuale limitatezza degli spazi di banchina da assegnare in concessione. Non possono, infatti, addursi motivazioni di "eccesso" del numero di operatori rispetto alla domanda, quando risulta pacifico che il meccanismo di mercato è in grado di determinare un equilibrio tra domanda ed offerta. Né il contingentamento del numero delle imprese appare idoneo a salvaguardare le condizioni di sicurezza e la qualità del servizio. E' stata, quindi, ritenuta "fittizia" tale motivazione, il cui unico effetto sarebbe stato quello di ostacolare i concorrenti dell'impresa portuale controllata dal Provveditorato.

**182.** L'ottemperanza da parte del Provveditorato (successivamente trasformatosi in Autorità Portuale) a quanto disposto dall'Autorità nel suo provvedimento del 4 agosto 1995 è stata verificata mediante un periodo di "monitoraggio" di un anno, alla fine del quale l'Autorità ha preso atto dell'adozione da parte del Provveditorato/Autorità Portuale di Venezia di comportamenti più consoni ai principi di libera concorrenza (fissando i "tetti" al numero delle imprese autorizzate solo sulla base dello spazio fisico disponibile), oltre che dell'avviato processo di dismissione delle attività portuali.

**183.** L'importanza della decisione dell'Autorità va sicuramente al di là del caso specifico, consentendo di fissare alcuni criteri valutativi dei comportamenti delle Autorità Portuali sia in merito alla duplice funzione di regolazione ed erogazione sia in merito alle norme che regolano l'accesso ai mercati dei servizi portuali. I principi delineati dall'Autorità costituiscono le linee guida di valutazione dei provvedimenti che le Autorità Portuali, anche esclusivamente come ente regolatore, potranno adottare in merito all'ingresso di imprese portuali sul mercato. In prospettiva, peraltro, la privatizzazione delle attività imprenditoriali delle Autorità Portuali (in parte già avvenuta in parte ancora in corso) dovrebbe ridurre sensibilmente la possibilità che comportamenti in violazione dell'art. 3 della legge n. 287/90 possano essere originati dall'intreccio tra regolamentazione ed attività d'impresa.

#### *La regolamentazione settoriale e gli ostacoli all'entrata*

**184.** La legge n. 84/94, pur liberalizzando i servizi portuali di movimentazione merci, ha mantenuto una limitazione del numero delle imprese autorizzabili (art. 16). La previsione del numero massimo annuale ed il ruolo programmatico che la legge di fatto assegna alle Autorità Portuali per lo sviluppo del porto, malgrado la crescente attenzione agli aspetti di concorrenza nella determinazione dei criteri generali di disciplina delle operazioni portuali, possono favorire restrizioni ingiustificate del processo competitivo <sup>119</sup>.

Al riguardo, come già ricordato, l'Autorità ha più volte sostenuto il principio in base al quale la limitazione del numero delle imprese autorizzabili deve dipendere esclusivamente dalla limitatezza degli spazi di banchina e non dalle stime del volume di traffico del porto <sup>120</sup>.

**185.** Le caratteristiche dei porti italiani ed il ridotto volume del traffico marittimo fanno presumere che l'oligopolio possa risultare la struttura di mercato prevalente nei mercati delle operazioni portuali. Appare, tuttavia, poco probabile che si verifichino situazioni di monopolio naturale, in quanto il volume della domanda, in relazione ai costi normalmente sostenuti dalle imprese portuali, è in genere sufficiente ad assicurare la presenza di almeno due imprese. Almeno dal punto di vista regolamentare, ciò risulta garantito dalla previsione di un minimo di due autorizzazioni per porto contenuta nel decreto attuativo dell'art. 16 della legge n. 84/94. In ogni caso, eventuali situazioni di monopolio naturale dovrebbero essere il risultato degli andamenti del mercato e non della valutazione preventiva degli enti preposti alla regolamentazione, la cui azione in tal senso potrebbe creare ingiustificate e dannose restrizioni della concorrenza.

**186.** Il rischio di decisioni delle Autorità Portuali contrarie ai principi di libera concorrenza risulta attenuato anche in conseguenza di quanto disposto dal decreto attuativo dell'art. 16 della legge n. 84/94 che delinea i criteri

<sup>119</sup> I suggerimenti espressi dall'Autorità, sulla bozza del decreto attuativo dell'art. 16 l. 84/94, sono stati in gran parte recepiti nella versione definitiva del decreto.

<sup>120</sup> AGCM, *Riordino della legislazione in materia portuale*, segnalazione del 16 settembre 1993, *Boll.* n. 26/93; *Parere decreto attuativo legge 84/94*, segnalazione del 10 agosto 1994, *Boll.* n. 32-33/94; provvedimento del 4 agosto 1995, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, *Boll.* n. 31-32/95.

con cui vengono prescelte le imprese portuali da autorizzare. L'individuazione dei fattori preferenziali per la selezione delle imprese costituisce uno dei momenti chiave per assicurare un apprezzabile grado di concorrenza. Quando l'ingresso sul mercato deve essere limitato per motivi tecnico-infrastrutturali (quali la carenza di spazi), diventa desiderabile preservare almeno la fase di concorrenza "per il mercato", affinché gli acquirenti dei servizi portuali possano godere dei benefici (in particolare, prezzi più bassi) normalmente esistenti in un mercato privo di barriere all'entrata.

In questa prospettiva, i criteri di selezione devono presentare carattere oggettivo e trasparente. Ad esempio, come previsto dal decreto attuativo, in caso di richieste di autorizzazioni superiori al numero massimo prefissato, dovrebbero essere preferite le imprese in grado di garantire un incremento ed un miglioramento quantitativo e qualitativo dei traffici e, a parità di servizi offerti, condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti.

**187.** L'avvio del processo di privatizzazione delle attività delle Autorità Portuali ed il recepimento di principi concorrenziali nella formulazione delle norme relative al sistema di autorizzazioni all'esercizio di attività portuali riducono notevolmente la probabilità che nell'applicazione dell'art. 16 della legge n. 84/94 si verifichino abusi di posizione dominante o vengano adottate misure regolamentari contrarie allo sviluppo della concorrenza. Eventuali interferenze nel libero funzionamento del mercato non trovano automatiche giustificazioni nella necessità di mantenere standard qualitativi e di sicurezza - che vengono invece più efficacemente assicurati attraverso controlli diretti da parte del regolatore - né nella esigenza di promuovere le attività del singolo porto. La recente evidenza in merito all'andamento dei traffici ed al processo di liberalizzazione in atto nel settore portuale sembra infatti ribadire come il corretto svolgimento della concorrenza tra le imprese risulti lo strumento più adatto per la crescita dell'attività industriale e commerciale.

**188.** Va, infine, sottolineato come, nel corso dell'indagine, i ritardi registrati nel processo di dismissione siano stati oggetto anche di denunce pervenute all'Autorità, miranti ad identificare la vischiosità del processo caratterizzato dal permanere della presenza dell'Autorità Portuale nello svolgimento delle attività portuali <sup>121</sup>. L'Autorità non ha, ad oggi, dato seguito a tali segnalazioni, ritenendo che lo svolgimento di attività portuali da parte di un ente dotato dei poteri di regolamentazione dell'accesso al porto attribuisca allo stesso ente una posizione dominante <sup>122</sup>. Sembra opportuno ribadire, tuttavia, come la sola presenza di un'Autorità Portuale nello svolgimento di operazioni portuali non presenti carattere abusivo fino a quando non siano posti in essere specifici comportamenti volti a favorire le attività economiche del regolatore nel mercato interessato o comunque a discriminare tra imprese operanti sul mercato. Inoltre, l'eventuale mancato rispetto di termini posti da altre leggi (ad esempio quello indicato dall'art. 20 della legge n. 84/94) per il perfezionamento del processo di privatizzazione può riguardare altri profili, ma non costituisce infrazione all'art. 3 della legge n. 287/90.

**189.** Ciò detto, appare comunque auspicabile che il processo di privatizzazione delle attività delle ex Organizzazioni Portuali venga completato quanto prima, seppure nel rispetto degli eventuali vincoli procedurali o di altro tipo (quali la ricerca di un adeguato numero di potenziali acquirenti, la massimizzazione del ricavo conseguibile dalla vendita). In altri termini, finché il ruolo regolamentare e quello imprenditoriale fanno capo ad un unico soggetto i rischi di distorsioni concorrenziali permangono e qualsiasi atto dell'Autorità Portuale che discrimini altre imprese portuali o imprese che intendano entrare nel mercato, è suscettibile di essere valutato nell'ambito del Titolo I della legge n. 287/90.

#### *L'accesso alle infrastrutture portuali*

**190.** In base alla legge n. 84/94 lo svolgimento delle operazioni portuali è oggetto di un regime autorizzatorio (art. 16), mentre è necessario un provvedimento di concessione all'utilizzo delle aree demaniali e delle banchine per l'espletamento di operazioni portuali. Conseguentemente, alcune imprese portuali possono organizzarsi come operatori in grado di svolgere le attività di movimentazione merci per conto terzi, senza possedere proprie infrastrutture o spazi di banchina in concessione. Si pone, quindi, il problema di garantire a tutte le imprese l'accesso agli spazi ed alle infrastrutture, onde poter svolgere la propria attività e di contemperare tale esigenza con il diritto delle imprese terminaliste ad ottenere un adeguato rendimento dai loro investimenti, poiché si sono dotate di attrezzature sulle aree e banchine di cui sono concessionarie. Un utilizzo di tali spazi e delle infrastrutture non correttamente remunerato disincentiverebbe le imprese terminaliste concessionarie dall'effettuare adeguati investimenti in attrezzature.

<sup>121</sup> In osservanza al segreto di ufficio ed in mancanza di avvio di procedimenti istruttori non vengono indicate le parti interessate.

<sup>122</sup> Sul punto v., anche AGCM, provvedimento del 4 agosto 1995, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, Boll. n. 31-32/95.

**191.** Per converso, il riconoscimento di diritti esclusivi sulle aree in concessione potrebbe creare un impedimento all'accesso al mercato per le imprese portuali autorizzate, laddove il rifiuto provenga da un'impresa che, per le caratteristiche del mercato in cui opera, si trovi in posizione dominante. A riguardo, alcune decisioni della Commissione Europea e della Corte di Giustizia <sup>123</sup>, identificando un mercato della fornitura di infrastrutture portuali (per lo svolgimento di altre attività legate ai porti o al trasporto marittimo), hanno stabilito che il rifiuto di un'impresa di accesso alle proprie infrastrutture, quando queste sono essenziali per lo svolgimento di attività economiche da parte di un'altra impresa, costituisce un abuso di posizione dominante.

Il principio così enunciato può trovare applicazione nei casi in cui si riconosca che le infrastrutture portuali (aree, attrezzature) possedute dall'impresa costituiscono una *essential facility* per l'accesso al mercato di altri operatori, non necessariamente concorrenti con l'impresa in posizione dominante. I casi comunitari hanno riguardato abusi posti in essere da imprese incaricate anche della regolamentazione delle attività portuali. Il principio appare tuttavia applicabile a prescindere dalla natura della proprietà dell'impresa che controlla l'infrastruttura. Sino ad oggi non è stato segnalato all'Autorità nessun caso con queste caratteristiche.

#### *I canoni portuali*

**192.** Nel corso dell'indagine conoscitiva sono stati inoltre sollevati i problemi relativi alla definizione dei canoni portuali che le imprese concessionarie ex art. 18 della legge n. 84/94 devono corrispondere all'Autorità Portuale. In particolare, sono state evidenziate sia la necessità di scegliere parametri adeguati a cui commisurare il canone, sia l'eventuale disparità nel livello generale dei canoni tra porti.

**193.** I canoni di concessione demaniale delle aree portuali vengono attualmente determinati dalle singole Autorità Portuali secondo criteri ancora non uniformati tra i vari porti; la situazione dovrebbe mutare una volta approvato il decreto ministeriale in attuazione dell'art. 18 della legge n. 84/94. Nella circolare ministeriale n. 41/96 è stato fissato un canone minimo del 5% del valore erariale delle aree in concessione, con possibile abbattimento del 50% del canone in ragione degli investimenti infrastrutturali effettuati nell'impianto. Deve rilevarsi che la scelta di un criterio di calcolo del canone ha rilievo ai fini di un corretto *pricing* della risorsa concessa, tenuto conto delle attrezzature già presenti e degli investimenti da effettuare, ma non appare idonea a determinare distorsioni della concorrenza sotto forma di discriminazione, data l'uniformità del criterio fra tutte le imprese concessionarie del porto.

**194.** Il problema assume rilievo diverso se si tiene conto delle differenze fra i canoni corrisposti dalle imprese attive in porti diversi. Nella misura in cui i porti possono ritenersi appartenenti allo stesso mercato geografico, una rilevante differenza fra canoni può influire sui costi degli operatori terminalisti e quindi anche sulla competitività delle imprese portuali. Al riguardo va tuttavia ricordato come la stessa Assoporti abbia evidenziato la necessità di predisporre un meccanismo di determinazione del canone non automatico, ma che consenta alle singole Autorità Portuali un margine di discrezionalità per tenere conto delle peculiarità dei singoli porti <sup>124</sup>.

Non può escludersi, poi, che la fissazione di canoni molto ridotti per il proprio porto da parte di un'Autorità presente anche nella gestione di operazioni portuali possa avere una valenza "predatoria", mirante a danneggiare i concorrenti collocati in porti limitrofi che si possano considerare sostituibili.

### ***1.2 Le funzioni di regolazione delle Autorità portuali e gli altri servizi di interesse generale***

**195.** I rischi per il corretto funzionamento del mercato che discendono dalla presenza delle Autorità Portuali nei mercati dei servizi portuali si ripropongono con forza anche per i servizi di interesse generale, quali i servizi di illuminazione, i servizi di pulizia e raccolta rifiuti, il servizio idrico, i servizi di manutenzione e riparazione, le stazioni marittime passeggeri, i servizi informatici e telematici, i servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto <sup>125</sup>. La legge n. 84/94 attribuisce alle Autorità portuali compiti di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale non

<sup>123</sup> Si veda Commissione Ce, decisione n. 94/119/CE del 21 dicembre 1993, *Porto di Rødby*; decisioni *B&I/Holyhead-Stena Sealink* e *Irish Continental Group/CCI Morlaix*, non pubblicate. Si veda, inoltre, Corte di Giustizia, sentenza del 17 luglio 1997, *GT-Link A/S e De Danske Statsbaner (DSB)*, causa C-242/95.

<sup>124</sup> Audizione del 31 luglio 1996.

<sup>125</sup> D.M. del 14 novembre 1994.

coincidenti né strettamente connesse alle operazioni portuali. Questi servizi possono essere svolti dalle Autorità Portuali attraverso una partecipazione (anche minoritaria) nel capitale di società appositamente costituite.

**196.** Nella parte II dell'indagine è stato evidenziato come l'attuale quadro organizzativo dei servizi di interesse generale si caratterizzi per l'attiva partecipazione delle Autorità Portuali alle società incaricate dei servizi stessi, fino a detenerne il controllo anche con partecipazioni di minoranza attraverso accordi con gli altri azionisti al capitale. La stessa Assoporti ha d'altra parte confermato l'interesse delle Autorità Portuali per tali attività. Tuttavia, già nel richiamato parere del 16 settembre 1993, l'Autorità ha sottolineato i rischi per la concorrenza che possono discendere dalla commistione di ruoli (regolamentare ed imprenditoriale) delle Autorità Portuali nell'ambito dei servizi di interesse generale. Tale preoccupazione non può che crescere in considerazione della manifestata volontà dell'associazione di categoria delle Autorità Portuali di considerare alcuni di questi servizi come monopoli naturali e di regolamentarli come tali <sup>126</sup>.

E' evidente che, in questo caso, le Autorità Portuali svolgono attività di impresa. Perciò eventuali deliberazioni che dovessero privilegiare le società da queste controllate o partecipate nell'assegnazione dei servizi o che dovessero escludere o restringere la concorrenza (eventualmente dichiarando ingiustificatamente l'esclusiva su un servizio o parte di esso) possono configurare condotta abusiva ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90.

**197.** Così come per i servizi portuali, anche nel caso di servizi di interesse generale occorre analizzare la natura dell'attività svolta dall'Autorità portuale al fine di verificare se eventuali comportamenti anticoncorrenziali rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I della legge n. 287/90, ovvero costituiscono esercizio di prerogative che sono tipiche dei pubblici poteri. In particolare, va ricordata la sentenza "Diego Calì", in base alla quale il servizio di vigilanza antinquinamento nel porto di Genova, seppure svolta da una società di diritto privato, non rientra nella sfera di applicazione degli articoli 85 ed 86 del Trattato. Il motivo va ricercato nella natura dell'attività antinquinamento, che rientra nelle prerogative tipiche dei pubblici poteri <sup>127</sup>. Ad una prima sommaria analisi, tuttavia, da verificare attraverso una valutazione caso per caso, non pare che i servizi di interesse generale individuati dal decreto applicativo dell'art. 6 della legge n. 84/94 possano rientrare in questa fattispecie. Sicuramente non ne fanno parte quei servizi che, sebbene solo temporaneamente, sono stati gestiti in regime di concorrenza da una pluralità di imprese.

**198.** Al riguardo, poi, non può che ribadirsi come in base all'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90 le regole di concorrenza possono non applicarsi all'impresa che assicura un servizio di interesse economico generale solo qualora il comportamento oggetto di analisi risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'ente <sup>128</sup>. Questo requisito non appare in linea di principio riscontrabile nel caso in cui le Autorità Portuali non si attengano alla massima imparzialità anche nei confronti delle società partecipate. La necessità di conformarsi alle norme di tutela della concorrenza potrebbe quindi spingere le Autorità Portuali a ridurre le proprie partecipazioni societarie ad un mero investimento finanziario. In tal caso, la previsione dell'art. 6 della legge n. 84/94 risulterebbe priva di effetti pratici.

**199.** La partecipazione diretta delle Autorità Portuali alla gestione dei servizi di interesse economico generale potrebbe giustificarsi solo nel caso di "fallimento del mercato", ossia nel caso in cui nessuna impresa privata sia disposta a svolgere tali servizi, comunque necessari alla funzionalità del porto. In tal caso, l'Autorità Portuale potrebbe "surrogare" il mercato, promuovendo direttamente la creazione di società. In tutti gli altri casi invece, dovrebbe essere privilegiata la piena separazione fra attività regolamentare (in capo all'Autorità Portuale) ed attività imprenditoriale (svolta da imprese prive di legami con l'Autorità Portuale).

In conclusione, l'art. 6 della legge n. 84/94 potrebbe prestarsi ad interpretazioni restrittive della concorrenza. Sembra pertanto opportuno che la norma in oggetto venga modificata in modo da conferire un carattere eccezionale alla partecipazione delle Autorità Portuali in società esercenti servizi di interesse generale.

<sup>126</sup> Audizione Assoporti del 31 luglio 1996.

<sup>127</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 18 marzo 1997, *Diego Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova*, causa C-343/95.

<sup>128</sup> Tra gli altri si rinvia a AGCM, *Assoutenti Alitalia*, provvedimento del 25 luglio 1994, *Boll.* n. 30-31/94, provvedimento del 4 luglio 1996, *Adusbef/Autostrade*, *Boll.* n. 27/96.

## Cap. 2 - L'esclusiva nella fornitura di manodopera portuale

**200.** I comportamenti oggetto di gran parte dei paragrafi che seguono, relativi all'estensione della posizione dominante del mercato della manodopera portuale a quello delle operazioni portuali, presentano più di un'analogia con quanto già illustrato nei paragrafi precedenti, ove sono state analizzate le ipotesi in cui un soggetto regolatore che svolge attività d'impresa attraverso l'esercizio dei suoi poteri di regolazione estende la propria posizione dominante dal mercato in cui la normativa gli riconosce diritti speciali ad un mercato dove tale "protezione" normativa non sussiste.

### 2.1 La legge n. 84/94

**201.** La legge n. 84/94 ha abolito la riserva a favore delle Compagnie Portuali prevista dal Codice della Navigazione, ma ha mantenuto un'esclusiva a favore dei lavoratori delle Compagnie Portuali per due tipi di fornitura di manodopera portuale: 1) nel caso in cui le imprese portuali, non disponendo di un numero adeguato di lavoratori dipendenti <sup>129</sup>, debbano far fronte a "picchi" di domanda di movimentazione merci e quindi "affittare" lavoratori per un periodo determinato; 2) nel caso in cui le imprese portuali debbano procedere ad assunzioni. Quest'ultima esclusiva ha avuto termine il 31 dicembre 1996.

**202.** In forza delle disposizioni di legge, il fattore lavoro in ambito portuale rimane sotto il totale controllo delle Compagnie Portuali trasformate in società, le quali d'altra parte sono presenti anche come imprese autorizzate allo svolgimento di operazioni portuali in base all'articolo 16 della legge n. 84/94, anche come imprese concessionarie ex articolo 18. Come ha mostrato l'istruttoria *BIS/Compagnia Portuale di Brindisi* <sup>130</sup>, il privilegio accordato ad un soggetto operante in concorrenza nelle operazioni portuali (controllo monopolistico di un fattore produttivo essenziale per i concorrenti) induce necessariamente distorsioni della concorrenza. Oltre infatti alla possibilità di porre in essere comportamenti analoghi a quelli riscontrati a Brindisi, il regime vigente conferisce a ciascuna Compagnia Portuale un vantaggio competitivo non basato su effettivi meriti, ma originato dal fatto di essere, nella percezione degli utilizzatori, l'unica impresa portuale che sicuramente non dovrà fare ricorso a lavoratori esterni e quindi non subirà ostacoli nell'utilizzo della manodopera portuale.

**203.** Questi motivi sono all'origine dei ripetuti interventi di segnalazione ex art. 21 della legge n. 287/90 dell'Autorità in materia di lavoro portuale <sup>131</sup>. Anche la Commissione Europea ha rilevato il carattere restrittivo della concorrenza del prolungamento del monopolio accordato alle Compagnie Portuali con il Trattato CE ed ha subordinato l'approvazione degli aiuti pubblici concessi alle Compagnie Portuali alla rimozione del monopolio stesso, oltre che all'emanazione del decreto applicativo dell'art. 18 della legge n. 84/94 <sup>132</sup>.

La situazione risulta aggravata dalla norma introdotta dalla legge n. 647/96 che, modificando l'art. 17 della legge n. 84/94 al comma 3, ha riconosciuto alle sole Compagnie portuali trasformate in società diritti esclusivi sulle operazioni portuali ad elevato contenuto di manodopera su almeno il 50-60% delle operazioni portuali complessive (v. par.2.3).

Il quadro creato da questa norma è in palese contrasto con le norme comunitarie in materia di concorrenza e può vanificare i positivi risultati raggiunti con la liberalizzazione delle operazioni portuali. Per questo motivo, l'Autorità ha richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sull'assoluta necessità di modificare rapidamente la norma in questione <sup>133</sup>. Tali previsioni normative sono attualmente al vaglio della Commissione Ce, la quale valuta, in particolare, la compatibilità con il combinato disposto degli articoli 90 e 86 del Trattato le misure previste dalla legge n. 84/94 come modificata dalla legge n. 647/96.

<sup>129</sup> Si tratta di un fenomeno assai frequente, soprattutto nei porti in cui il traffico sia irregolare e non renda quindi redditizia per le imprese portuali l'assunzione stabile di un cospicuo numero di lavoratori.

<sup>130</sup> AGCM, *Compagnia portuale Brindisi*, provvedimento del 19 giugno 1997, *Boll.* n. 25/97.

<sup>131</sup> AGCM, *Esclusiva delle compagnie portuali*, segnalazione del 12 giugno 1996, *Boll.* n. 23/96, e segnalazione del 6 febbraio 1997, *Esclusiva delle compagnie portuali*, *Boll.* n. 4/97.

<sup>132</sup> Comunicazione della Commissione ex art. 93, par. 2, del Trattato Ce, n. C 27/93 del 12 novembre 1996.

<sup>133</sup> AGCM, *Esclusiva delle compagnie portuali*, segnalazione del 6 febbraio 1997, *Boll.* n. 4/97.



## 2.2 Il caso BIS/Compagnia Portuale di Brindisi

**204.** Una delle istruttorie concluse in materia di servizi portuali appare emblematica in materia di comportamenti volti ad estendere o rafforzare la posizione dominante. Il caso della Compagnia Portuale di Brindisi (v. scheda in calce al capitolo) può essere ricondotto ad una situazione tipica in cui un'impresa controlla in monopolio un fattore produttivo essenziale all'esercizio di attività in un mercato "a valle" dove essa stessa opera in regime di concorrenza. Nel caso specifico, l'utilizzo temporaneo di manodopera costituisce uno strumento imprescindibile per l'operatività delle imprese del porto di Brindisi, stante l'estrema variabilità del traffico che non rende economica l'assunzione stabile di un elevato numero di lavoratori portuali.

**205.** Il comportamento della Compagnia Portuale, consistente nel rifiutare di fornire manodopera ad una concorrente, è stato considerato strumentale all'estensione della posizione dominante discendente dal diritto esclusivo di fornitura di manodopera portuale al mercato delle operazioni portuali, dove la stessa Compagnia opera in concorrenza con la BIS e con altre imprese portuali. In particolare, i comportamenti segnalati sono stati considerati finalizzati a ristabilire la posizione di monopolio già goduta dalla Compagnia Portuale prima della liberalizzazione delle operazioni portuali, posizione che si esprimeva attraverso la fissazione di prezzi pari a quasi quattro volte (L. 1.200 per tonnellata) quelli che, due anni dopo, la stessa Compagnia offriva al committente per vincere la gara (L. 330 per tonnellata).

## 2.3 La legge n. 647/96 e gli sviluppi recenti

**206.** L'indagine conoscitiva ed i procedimenti dell'Autorità relativi alle operazioni portuali hanno evidenziato che al superamento del monopolio delle Compagnie Portuali nella fornitura di manodopera deve accompagnarsi l'introduzione di strumenti operativi adeguati per assicurare la necessaria flessibilità alle imprese portuali che devono fronteggiare le oscillazioni del traffico.

**207.** Le soluzioni delineate dalla legge n. 647/96 consistono nella creazione di un *consorzio volontario* aperto a tutte le imprese portuali, alcune delle quali saranno autorizzate a fornire mere prestazioni di manodopera ovvero, qualora non risulti praticabile la prima ipotesi, nella creazione da parte dell'Autorità Portuale di un'*agenzia* per l'erogazione di mere prestazioni di manodopera. Le nuove norme introdotte dalla legge n. 647/96, pur fornendo soluzioni tese a superare il monopolio delle Compagnie Portuali, presentano tuttora diversi aspetti problematici sotto il profilo concorrenziale. Conducono a questo giudizio la mancanza di una chiara separazione fra le funzioni di fornitura di manodopera (nel consorzio volontario) da quelle di impresa portuale, l'esplicito richiamo alle eccedenze derivanti dalla ristrutturazione del settore portuale e l'esclusiva delle Compagnie Portuali nella fornitura temporanea di manodopera - prorogata fino all'emanazione del decreto ministeriale disciplinante le agenzie del lavoro portuale. Nel caso del consorzio volontario, infatti, la previsione delle eccedenze derivanti dalla ristrutturazione del settore portuale quale criterio per concedere l'autorizzazione ad operare in deroga alla legge n. 1369/60 dà ampio spazio ad interpretazioni applicative che privilegino le Compagnie Portuali, unici soggetti, tra le imprese portuali, che effettivamente hanno registrato eccedenze di personale. Di qui il richiamo dell'Autorità, nella sua segnalazione del 6 febbraio 1997, ad un'applicazione della norma che non privilegi alcuna impresa portuale e non ricrei surrettiziamente una posizione dominante nella fornitura di manodopera portuale.

Sembra, inoltre, insoddisfacente la separazione attualmente prevista tra l'impresa fornitrice di manodopera e l'impresa portuale. Apparentemente, in base all'articolo 21 della legge n. 84/94 (come modificato dalla legge n. 647/96) la fornitura di manodopera è infatti assegnata ad una società separata dalla Compagnia Portuale/impresa portuale. Tuttavia, l'attuale dettato normativo appare insufficiente ad evitare la commistione di ruoli, tanto più che con la legge n. 647/96 è stata soppressa l'originaria disposizione che imponeva chiaramente una separazione istituzionale, sia contabile che organizzativa (v. parte II, par. 44).

**208.** I numerosi provvedimenti in materia di lavoro portuale si legano con l'adozione di altre norme che hanno disciplinato gli esodi di personale dalle Compagnie Portuali. Queste ultime infatti, come è stato evidenziato nel corso dell'indagine conoscitiva <sup>134</sup>, hanno subito notevoli squilibri gestionali dalla loro trasformazione da

<sup>134</sup> Audizione ANCIP del 20 dicembre 1994.

corporazioni - che secondo i loro rappresentanti svolgevano una funzione pubblicistica<sup>135</sup> - in soggetti giuridici di diritto privato, sottoposti alle norme del Codice Civile. La trasformazione era un passo necessario per completare la liberalizzazione delle operazioni portuali e porre tutte le imprese sullo stesso livello. E' anche comprensibile che in sede legislativa si sia voluto prevedere una disciplina transitoria che consentisse alle Compagnie Portuali di riconfigurarsi quali soggetti imprenditoriali mitigando i negativi effetti occupazionali di breve periodo derivanti dall'apertura del settore alla concorrenza. Come spesso accade infatti per le imprese monopoliste, anche le Compagnie Portuali registravano organici sovradimensionati rispetto alla dimensione più efficiente per il mercato: ne è prova la riduzione da 8.521 soci delle Compagnie nel 1991 a 4.491 soci nel 1996<sup>136</sup>. Tale sovradimensionamento veniva remunerato attraverso la fissazione di tariffe più elevate: i dati rilevati dall'Autorità nel corso dell'istruttoria relativa al porto di Brindisi ne costituiscono un esempio eclatante.

Questa protezione temporanea dei lavoratori portuali, giustificabile per motivi sociali, si è però andata tramutando in duratura difesa dei diritti esclusivi a favore delle stesse Compagnie, per i reiterati rinvii del termine dei privilegi accordati e dalla loro conferma con la legge n. 647/96. E' lecito supporre che la necessità di assicurare una transizione socialmente accettabile abbia fatto da schermo ad una ragione più profonda - questa sì inaccettabile, ovvero la difesa del monopolio - e che essa sia il fondamento delle forti resistenze incontrate dalla completa liberalizzazione del settore.

A riprova di ciò, può citarsi la circostanza per cui gran parte delle Compagnie Portuali (inclusa quella di Brindisi i cui comportamenti sono stati oggetto della citata istruttoria) non hanno identificato i lavoratori in eccedenza, sia ai fini di quanto previsto dall'art. 23, comma 3, della legge n. 84/94 (identificazione nominativa dei lavoratori da avviare alle mere prestazioni di manodopera), sia ai fini dell'utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, alla quale le Compagnie Portuali avviano a turno tutti i propri lavoratori soci. La mancanza di direttive ministeriali a riguardo, invocata per giustificare la mancata compilazione delle liste, non appare un valido fondamento per tale comportamento, atteso che la legge non impone al Ministero la definizione dei criteri per l'individuazione dei nomi. Al contrario, tale inadempienza nel primo caso consente alle Compagnie Portuali di mantenere il controllo sulla composizione dell'*input* manodopera utilizzato dalle imprese portuali concorrenti, nel secondo permette alle stesse di usufruire dei contributi straordinari per le eccedenze di personale senza giungere mai ad una effettiva riduzione degli organici stabilmente utilizzati per lo svolgimento delle operazioni portuali. Il fatto di non aver identificato i lavoratori in eccedenza risulta, dunque, restrittivo in quanto le Compagnie Portuali fruiscono in tal modo di un sussidio non disponibile alle imprese concorrenti.

**209.** L'apertura alla concorrenza non può essere ostacolata da considerazioni concernenti le conseguenze occupazionali o la sicurezza dei servizi; le diverse esigenze non appaiono, infatti, in contraddizione.

In primo luogo, le conseguenze negative per le imprese che hanno tradizionalmente beneficiato del monopolio della manodopera non giustificano l'adozione di provvedimenti che dilatano all'infinito il periodo transitorio di aggiustamento (o che addirittura consolidino diritti speciali o esclusivi a danno di imprese concorrenti).

In secondo luogo, non appare lecito potersi invocare la necessità di assicurare un'adeguata sicurezza delle condizioni di lavoro e di evitare lo sfruttamento della manodopera. Tali esigenze, peraltro degne della massima tutela, possono assai più efficacemente essere tutelate con appositi provvedimenti normativi che regolamentino le modalità di utilizzo dei lavoratori e le loro condizioni di lavoro, senza però legare il *pool* di manodopera ad un soggetto operante sul mercato e titolare in passato di diritti esclusivi. Come per altri settori, la tutela della concorrenza e la difesa della sicurezza e della dignità dei lavoratori portuali possono essere perseguite parallelamente.

<sup>135</sup> Nota ANCIP del 13 gennaio 1995.

<sup>136</sup> "Il Sole 24 Ore".

## Cap. 3 - Gli altri problemi di concorrenza

### 3.1 Gli accordi tra imprese

**210.** Dato il grado di “unitarietà” tra le attività di un porto, la collaborazione fra imprese portuali costituisce un evento assai probabile. Essa potrebbe anche essere incoraggiata dalle stesse Autorità Portuali, tra i cui compiti è ricompresa la promozione del traffico del porto. E’ quindi assai forte l’incentivo tra gli operatori a coordinarsi per presentare un’offerta unitaria di servizi ai caricatori ed agli armatori.

**211.** Rientrano nella definizione di intesa ai sensi dell’art. 2, comma 1, della legge n. 287/90 tanto gli accordi formalmente sottoscritti quanto la partecipazione congiunta al capitale di imprese portuali. Possono essere quindi oggetto di indagine da parte dell’Autorità anche “alleanze” consistenti nell’acquisizione di quote significative di società esercenti le operazioni portuali da parte di altre imprese, siano esse presenti nello stesso porto o in uno limitrofo.

Gli operatori, sia nelle audizioni svolte nel corso dell’indagine conoscitiva sia in pubbliche dichiarazioni, hanno spesso sottolineato la necessità di intese allo scopo di rafforzare la “competitività” del porto nel suo complesso, di fronte alla concorrenza dei porti esteri. Se nel lungo termine si può osservare uno spostamento di alcuni traffici verso porti più lontani, è stato qui mostrato che il mercato geografico rilevante non può di fatto ricomprendere tutti i porti dell’Europa continentale. Eventuali soluzioni cooperative, siano esse singoli accordi o “reti” di alleanze, miranti a “fronteggiare la concorrenza estera”, più che prospettare forme di concorrenza più adatte al mutamento dei mercati, rischiano pertanto di tradursi soltanto in una mera riduzione del livello di concorrenza fra gli operatori di uno stesso mercato geografico e nell’indebolimento della concorrenza potenziale.

**212.** In questo ambito, va sottolineato soprattutto il perfezionamento dell’intesa tra Sinport, CULMV (Compagnia Portuale di Genova), Messina e Derna, propedeutica all’acquisizione della concessione del terminal *multipurpose* di Genova. L’intesa è ancora all’esame dell’Autorità, anche in considerazione di alcuni mutamenti rilevanti, quali l’uscita di Sinport dall’accordo.

Non sono state portate a conoscenza dell’Autorità altre intese. In particolare, nessuna impresa portuale ha utilizzato lo strumento previsto dall’art. 13 della legge n. 287/90, relativo alla comunicazione volontaria delle intese. Ciò avrebbe invece consentito alle imprese stesse l’acquisizione di una maggiore certezza giuridica circa la conformità ai principi della concorrenza degli accordi sottoscritti, ovvero avrebbe permesso, nel caso di accordi restrittivi della concorrenza, la verifica dell’eventuale sussistenza dei requisiti per un’esenzione temporanea ai sensi dell’art. 4 della legge n. 287/90. E’ auspicabile che in futuro gli operatori del settore facciano ricorso alla facoltà concessa dalla legge di tutela della concorrenza, soprattutto se interessati a collaborazioni volte a migliorare l’insieme dei servizi offerti nel singolo porto.

**213.** Nel corso dell’indagine è stata, invece, raccolta documentazione circa l’esistenza di un tariffario a carattere obbligatorio per le prestazioni dei raccomandatari marittimi. Il tariffario, che fissa i compensi minimi e massimi, è previsto dall’art. 16 della legge 4 aprile 1977 n. 135, che regola la professione di raccomandatario marittimo. La formazione del tariffario e l’aggiornamento delle tariffe prevedono la proposta dell’associazione di categoria Federagenti, di concerto con le principali associazioni degli armatori, proposta che il Ministero competente ratifica con proprio decreto.

Come già affermato in passato dall’Autorità <sup>137</sup>, la fissazione uniforme di prezzi minimi comprime la concorrenza su uno dei più qualificanti elementi dell’attività economica delle imprese e non può essere giustificata dalla volontà di garantire un’adeguata qualità del servizio prestato. Non è, infatti, plausibile ritenere che un soggetto economico, sottratto alla concorrenza sul prezzo e quindi in grado di ottenere una remunerazione minima garantita, possa risultare incentivato a migliorare la qualità del servizio. A tal fine, una misura di questo genere è inutile ed inefficace. L’Autorità si riserva, pertanto, di adottare i provvedimenti che riterrà più opportuni in ordine alla suddetta intesa.

<sup>137</sup> AGCM, *Tariffe Amministratori Condominiali*, provvedimento del 14 dicembre 1994, *Boll.* n. 50/94.

**217.** Il superamento della riserva legale sembrerebbe quindi far venir meno il presupposto del diritto di autoproduzione come riconosciuto dall'art. 9 della legge n. 287/90. Tuttavia, l'art. 16, comma 3, della legge n. 84/94 fa riferimento alle operazioni portuali "espletate per conto proprio" separate rispetto a quelle "per conto di terzi", mentre il comma 4, lett. d), dello stesso articolo menziona il "rilascio di autorizzazioni specifiche per l'esercizio di operazioni portuali, da effettuarsi all'arrivo o alla partenza di navi *dotate di propri mezzi meccanici e di proprio personale* adeguato alle operazioni da svolgere". La motivazione di tale distinzione appare spiegabile con la circostanza che tali autorizzazioni non rientrano nel numero massimo di autorizzazioni fissate dall'Autorità Portuale. In sostanza, la legge mira a garantire comunque l'esercizio dell'autoproduzione (in un'accezione ben definita ed identificando i soggetti titolari) non già in un regime di monopolio legale, bensì in un oligopolio determinato dal numero massimo di autorizzazioni.

**218.** In tale contesto, si rileva però che le disposizioni dell'art. 16, comma 4, lett. d), prefigurano la possibilità di comprimere ingiustificatamente il diritto all'autoproduzione. In primo luogo infatti, il rinvio ad un decreto

---

<sup>138</sup> AGCM, *Servizi portuali*, segnalazione del 27 marzo 1991, *Boll.* n. 2/91. Sull'autoproduzione dei servizi portuali v., anche, F. MACARIO, *Autoproduzione*, in *Diritto antitrust italiano*, a cura di A. FRIGNANI, R. PARDOLESI, A. PATRONI GRIFFI, L.C. UBERTAZZI, Bologna, 1993.

<sup>139</sup> AGCM, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, provvedimento del 4 agosto 1995, *Boll.* n. 31-32/95.

ministeriale per la fissazione dei criteri inerenti al rilascio delle autorizzazioni specifiche appare in contrasto con l'affermazione dell'autoproduzione quale diritto soggettivo perfetto, i cui limiti devono essere fissati da leggi ordinarie. In secondo luogo, la previsione del pagamento di un canone e di una cauzione per tali autorizzazioni potrebbe scoraggiare, rendendolo antieconomico, l'esercizio del diritto all'autoproduzione, qualora il criterio per la definizione di tali somme non sia strettamente basato sull'effettivo utilizzo delle infrastrutture portuali da parte del vettore marittimo<sup>140</sup>. Infine, l'obbligo dell'armatore che operi in autoproduzione di utilizzare "personale adeguato" per le operazioni portuali, in linea di principio può giustificarsi sulla base di ragioni di sicurezza. Tuttavia, in sede di applicazione effettiva, esso potrebbe agevolare l'imposizione di oneri ingiustificatamente gravosi per l'armatore, in termini di assunzione di personale.

**219.** L'art. 19 della legge n. 84/94 riconosce alle imprese industriali dei settori siderurgico e metallurgico che abbiano ottenuto un'autorizzazione a svolgere attività di carico e scarico delle merci direttamente connesse alla loro attività produttiva di un'autonomia funzionale consistente nella possibilità di continuare ad avvalersi del personale alle proprie dipendenze, fino alla scadenza delle rispettive concessioni. Successivamente, la prosecuzione dell'attività industriale costituisce titolo di preferenza per il rinnovo delle concessioni.

**220.** Nella prospettiva di un completamento dell'effettiva liberalizzazione delle operazioni portuali, l'esercizio del diritto di autoproduzione potrebbe quindi risultare ostacolato da interpretazioni restrittive della normativa in vigore, soprattutto in sede di concreta applicazione nei singoli porti. Appare indubbio che tali interpretazioni risultano in conflitto sia con lo spirito liberalizzatore della legge n. 84/94, sia soprattutto con i principi desumibili dalla giurisprudenza comunitaria. Deve, peraltro, sottolinearsi come la tutela del diritto soggettivo di autoproduzione deve essere esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali, salvo il caso in cui l'ostacolo sia posto in essere da un soggetto qualificabile come impresa. In quest'ultima ipotesi, sarebbero ravvisabili gli estremi di un'infrazione all'art. 3 della legge n. 287/90.

### **3.4 Le concentrazioni nei servizi portuali**

**221.** L'estensione o il rafforzamento di una posizione dominante nei servizi portuali può derivare non solo da fattori comportamentali, ma anche da fattori strutturali, quali la concentrazione tra imprese portuali. I casi di concentrazione nel settore portuale sono stati finora pochi. L'unica operazione rilevante notificata (concernente la costituzione dell'impresa comune Consolare Finanziaria da parte della Sinport, appartenente al gruppo Fiatimpresit, e dalla CULMV - Compagnia Portuale di Genova) è stata, infatti, ritenuta di carattere cooperativo anziché concentrativo, in ragione della permanenza delle imprese madri sul mercato interessato. E' tuttavia prevedibile che l'evoluzione del settore provochi significative modifiche della struttura dei mercati delle operazioni portuali. In particolare, anche il processo di privatizzazione dovrebbe favorire la concorrenza tra imprese portuali. Tale confronto concorrenziale non dovrebbe coinvolgere gli operanti operanti in un porto, ma estendersi ad un confronto tra operatori di porti contigui.

E' stato già ricordato che il settore portuale si caratterizza per la presenza di barriere all'entrata, dovute alla limitatezza dello spazio fisico dei porti. In particolare, il numero assai ristretto di terminali adeguati all'interno del singolo porto e l'istituto della concessione, che privilegia una sola impresa (o un consorzio di imprese) nella gestione di un terminale, hanno necessariamente un effetto "escludente" nei confronti di potenziali entranti. Ciò fa sì che eventuali concentrazioni fra imprese portuali debbano essere valutate con estrema attenzione. Particolare rilievo, ai fini della valutazione, assumono gli aspetti strutturali quali le quote di mercato delle imprese interessate e dei concorrenti, gli eventuali legami con le Autorità Portuali, nonché la possibilità (in termini di costi sostenibili) per gli utilizzatori dei servizi di ricorrere ad altri operatori, anche se collocati in altri porti.

**222.** Seppure in misura minore, alterazioni della concorrenza potrebbero emergere anche a seguito di concentrazioni tra imprese operanti in porti diversi, anche quando i porti non appartengano allo stesso mercato geografico. La presenza contemporanea sui principali terminal dei porti a maggior traffico, eventualmente limitrofi, può di fatto determinare la significativa riduzione, se non persino l'eliminazione, della concorrenza potenziale che i terminal degli stessi porti potrebbero esercitare tra loro. Presupposto per tale situazione è che una o più delle imprese interessate detenga già una posizione dominante in un porto: in tal caso, l'espansione verso altri porti limitrofi, anche se non immediatamente sostituibili tra loro - per esempio attraverso l'acquisizione di

<sup>140</sup> AGCM, *Parere decreto attuativo legge n. 84/94*, segnalazione del 12 agosto 1994, *Boll.* n. 32-33/94.

concessioni in capo ad imprese che vengono acquisite - potrebbe essere volta ad “occupare” gli spazi di potenziali concorrenti.

Nel caso in cui l'estensione o il rafforzamento della posizione dominante non sia sottoposta al preventivo controllo dell'Autorità - perché le imprese interessate non raggiungono le soglie di fatturato indicate dalla legge o perché l'acquisizione della posizione dominante avviene attraverso l'ottenimento di una concessione e non attraverso un'operazione di concentrazione - l'attenzione dell'Autorità non può che focalizzarsi sui comportamenti più che sui mutamenti di struttura, eventualmente intervenendo ove la posizione dominante così acquisita si traduca in comportamenti abusivi a danno dei concorrenti e/o degli utilizzatori dei servizi (discriminazioni contrattuali, condizioni ingiustificatamente gravose, pratiche di sconto miranti ad escludere i concorrenti ed altre).

## **PARTE QUINTA:**

### **Servizi tecnico-nautici e concorrenza**

## Premessa

**223.** La crescente richiesta di liberalizzazione, il mutamento del quadro settoriale, l'adozione della disciplina nazionale della concorrenza e gli interventi comunitari hanno indubbiamente favorito il superamento delle esclusive relative alle operazioni portuali. I mercati dei servizi tecnico-nautici (quali il pilotaggio, il rimorchio e l'ormeggio) continuano, invece, ad essere caratterizzati da assetti monopolistici. Non sempre, tuttavia, le caratteristiche di tali servizi e la configurano dei porti dove tali servizi vengono erogati sono tali da richiedere il mantenimento di assetti di mercato non concorrenziale. Gli obiettivi di sicurezza sulla navigazione e l'universalità dei servizi sembrano, infatti, poter essere garantiti anche nel quadro di assetti di mercato più coerenti con i principi della concorrenza.

**224.** La rigida regolamentazione in termini di obbligatorietà, di limitazione del numero di operatori e di possibilità di svolgere l'autoproduzione, nonché il processo di determinazione delle tariffe (momento che si caratterizza per un ruolo particolarmente attivo dei soggetti regolamentati e talora degli acquirenti del servizio) vanno, pertanto, riconsiderati al fine di verificare gli spazi effettivamente praticabili per l'introduzione della concorrenza.

**225.** Il mantenimento dei vincoli all'accesso al mercato e all'esercizio del diritto di libera iniziativa economica deve essere valutato alla luce della necessità di garantire la sicurezza della navigazione (par. 1.1). Questo obiettivo non sembra, peraltro, giustificare il diniego di accesso opposto ad imprese concorrenti nei servizi di ormeggio e rimorchio, mentre il superamento della limitazione del numero degli operatori di pilotaggio necessita della preventiva soluzione di problemi tecnici connessi alla necessità di assicurare un coordinamento centrale delle attività (par. 1.2). Inoltre, l'obiettivo di garantire la sicurezza della navigazione non giustifica in ogni caso il ricorso obbligatorio ai servizi tecnico-nautici; diversamente, le amministrazioni in possesso delle necessarie competenze tecniche dovranno valutare l'effettiva necessità di imporre l'obbligatorietà di questi servizi, in modo da non originare costi ingiustificati alle imprese di trasporto (par. 1.3).

**226.** Tra le motivazioni addotte a sostegno della necessità di un assetto monopolistico del settore sono comprese anche le esigenze di universalità e qualità della prestazione. Il perseguimento di questi obiettivi non sembra, tuttavia, escludere l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza e, comunque, non implica necessariamente la presenza di un solo operatore (par. 2.1). In effetti, l'eccezione di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90 potrebbe trovare applicazione solo qualora la piena applicazione delle regole di concorrenza impedisca il perseguimento della missione di interesse generale affidata all'impresa tramite un atto formale della pubblica autorità. Qualora non si verificano queste circostanze, il perseguimento di entrambi gli obiettivi di universalità e sicurezza della prestazione può essere adeguatamente garantito attraverso una gestione concorrenziale gravata da obblighi da parte di soggetti che rispondono a determinati requisiti oggettivi a garanzia della sicurezza della navigazione (par. 2.2).

**227.** L'intervento pubblico nel settore si manifesta anche con riferimento alla determinazione delle tariffe, che in alcune casi costituiscono il frutto di un processo di concertazione tra le parti ed approvazione successiva dell'Amministrazione competente (par. 3.1). Tale meccanismo rende non sempre è chiaro il confine che separa l'ambito di autonomia imprenditoriale e l'effettiva "copertura regolamentare" delle scelte d'impresa. Laddove si verificano pratiche anticoncorrenziali, quali l'imposizione di tariffe ingiustificatamente gravose (par. 3.2) o di tariffe discriminatorie (par. 3.3), una corretta attribuzione delle responsabilità risulta di fondamentale importanza ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo I della legge n. 287/90.

**228.** In tale contesto, la garanzia del diritto di autoproduzione consente di reintrodurre almeno in parte i meccanismi di concorrenza che la normativa ha eliminato o comunque ridotto (par. 4.1). L'autoproduzione non appare, peraltro, in conflitto né con le esigenze di sicurezza (par. 4.2), né con l'obiettivo di universalità dei servizi tecnico-nautici (par. 4.3).

**229.** Infine, le peculiarità che caratterizzano i servizi tecnico-nautici mostrano come l'introduzione di un più ampio grado di concorrenza nel settore dei porti non comporti necessariamente un ridimensionamento del ruolo del regolamentatore. Piuttosto, il superamento degli assetti monopolistici sembra richiedere un ridefinizione del suo ruolo. In questa prospettiva, appare ragionevole che i compiti di regolazione in materia di servizi tecnico-nautici, in



considerazione della loro complessità, siano attribuiti ad un unico organismo dotato delle necessarie competenze specifiche (cap. 5).

**230.** L'indagine ha evidenziato una serie di distorsioni della concorrenza nei mercati dei servizi tecnico-nautici, riconducibili in parte al quadro normativo vigente, in parte al comportamento degli operatori. L'Autorità è intervenuta sia utilizzando i poteri di segnalazione previsti dagli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90, sottolineando la necessità di superare l'attuale regime concessorio di gestione del servizio di rimorchio <sup>141</sup> e di eliminare gli effetti discriminatori nei confronti dei navigli battenti bandiere di Stati terzi derivanti dal sistema di determinazione delle tariffe del servizio di pilotaggio<sup>142</sup>, sia contestando i comportamenti di alcuni operatori volti a limitare la concessione di sconti sulle tariffe di ormeggio e battellaggio a favore dei soli armatori italiani aderenti alle organizzazioni armatoriali firmatarie <sup>143</sup>.

In appendice all'indagine è riportata la scheda riassuntiva del procedimento istruttorio concluso in materia dei servizi tecnico-nautici.

---

<sup>141</sup> AGCM, *Servizi portuali*, segnalazione del 27 marzo 1991, *Boll.* n. 2/91.

<sup>142</sup> AGCM, *Tariffe servizio pilotaggio porti*, segnalazione del 26 maggio 1994, *Boll.* n. 21/94.

<sup>143</sup> AGCM, *Cardile & Bros*, provvedimento dell'8 ottobre 1992, *Boll.* n. 19/92.

## Cap. 1 - Gli ostacoli all'apertura dei mercati: sicurezza della navigazione, esclusività e obbligatorietà del servizio

### 1.1 Sicurezza della navigazione e vincoli di carattere tecnico

**231.** Il contributo dei servizi tecnico-nautici alla sicurezza della navigazione appare innegabile. Tale obiettivo non giustifica, peraltro, una aprioristica limitazione del numero degli operatori. Gli obiettivi di sicurezza e di efficienza economica non sono, infatti, necessariamente incompatibili. In quest'ottica, il rispetto della normativa a tutela della concorrenza può risultare uno strumento prezioso per assicurare un'offerta efficiente dei servizi tecnico-nautici nel rispetto dei vincoli dettati dalle esigenze di sicurezza. Non può essere trascurato, infatti, che eventuali inefficienze nell'esercizio dei servizi rischierebbero di tradursi anche in livelli inferiori di sicurezza, sia per quanto concerne la navigazione all'interno dei porti, sia, più in generale, per il complesso delle attività di trasporto. Un costo ingiustificatamente elevato dei servizi portuali potrebbe favorire uno spostamento del traffico dal trasporto marittimo verso altre modalità, come il trasporto su gomma, caratterizzate da esternalità negative in termini ambientali e di sicurezza assai più rilevanti.

**232.** Va in ogni caso sottolineato che la gestione in esclusiva e l'obbligatorietà della prestazione non sono imposti a livello normativo. Queste forme di gestione potrebbero risultare eccezionalmente giustificate solo laddove le esigenze di sicurezza non possano diversamente essere garantite. L'esame delle denunce (peraltro numerose) pervenute all'Autorità nel corso dell'indagine sembra, invece, suggerire che le restrizioni derivanti da esigenze di sicurezza della navigazione non sempre sono caratterizzate dai requisiti di proporzionalità e, più o meno consapevolmente, finiscono spesso per fornire copertura regolamentare a posizioni di rendita monopolistica.

**233.** Occorre, infine, evidenziare che la natura economica dei servizi tecnico-nautici non consente di sottrarli alla sfera di applicazione delle regole di concorrenza. La nozione funzionale di impresa<sup>144</sup>, requisito fondamentale ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza, trova infatti un limite *ab origine* nelle ipotesi in cui l'esercizio di prerogative pubblicistiche assorba l'eventuale svolgimento di attività economiche<sup>145</sup>. La natura di impresa potrebbe, dunque, essere esclusa nelle ipotesi in cui un'attività, come quella di sorveglianza antinquinamento, che costituisce una missione di interesse generale che rientra nei compiti dello Stato in materia di tutela dell'ambiente marino<sup>146</sup>. Queste considerazioni non potrebbero, valere all'evidenza, per escludere l'applicabilità delle regole di concorrenza ai servizi tecnico-nautici<sup>147</sup>.

### 1.2 Esclusiva delle compagnie e dei gruppi di operatori

**234.** L'accesso ai mercati dei servizi tecnico-nautici risulta ostacolato dalla disciplina vigente e da una prassi applicativa che ha portato ad un costante riconoscimento ad un solo operatore per ogni servizio tecnico-nautico della possibilità di operare nei singoli porti.

In realtà, le previsioni normative non impongono o giustificano una gestione in esclusiva, ma prevedono semplicemente che:

a) nei porti in cui ne è riconosciuta la necessità può essere istituita una corporazione di piloti (art. 86, Cod. Nav.) ed il pilotaggio può essere reso obbligatorio (art. 87 Cod. Nav.);

b) nei porti ove se ne ravvisi l'opportunità, gli ormeggiatori possono essere costituiti in gruppi ed il numero degli ormeggiatori può essere limitato solo in relazione alle esigenze del traffico (art. 208-209 Reg. Nav. Mar.);

c) il servizio di rimorchio viene svolto in base a concessione, rilasciata ad uno o più operatori dal capo del compartimento marittimo (art. 101 Cod. Nav.).

<sup>144</sup> La nozione di impresa ai sensi del diritto comunitario comprende "qualsiasi entità economica che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento" (v., per tutte, Corte di Giustizia Ce, sentenza del 23 aprile 1991, *Hofner-Macron*, causa 41/90). Per un'approfondita analisi della nozione di impresa nel diritto antitrust cfr. *Indagine conoscitiva sugli ordini ed i collegi professionali*, capitolo 1.

<sup>145</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 19 febbraio 1994, *Eurocontrol/SAT*, causa C-364/92; sentenza 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre*, cause C-159/91 e C-160/91.

<sup>146</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 18 marzo 1997, *Diego Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova*, causa C-343/95.

<sup>147</sup> Questa constatazione trova conferma nella pronuncia della Corte di Giustizia che, ritenendo contrarie al combinato disposto degli articoli 90 ed 86 del Trattato Ce le tariffe di pilotaggio approvate dallo Stato italiano ed applicate dalle imprese concessionarie del servizio, ha stabilito l'applicabilità delle norme di tutela della concorrenza ai servizi tecnico-nautici (sentenza del 17 maggio 1994, *Corsica Ferries/Corpo Piloti Porto di Genova*, causa C-18/93).

**235.** In tale contesto, non appaiono sufficienti le motivazioni connesse alla presunta necessità di controllare e coordinare l'attività o di utilizzare personale specializzato <sup>148</sup>. Sono, infatti, numerosi i casi in cui questi obblighi si conciliano con una struttura di mercato diversa dal monopolio (emblematico risulta l'esempio dei servizi professionali). Occorre, invece, delineare caso per caso l'area di attività in relazione alle quali la concorrenza renda impraticabile lo svolgimento, nelle modalità richieste dalla collettività, del servizio di pubblica utilità. In mancanza di tale condizione risulterebbe, infatti, ingiustificato negare l'accesso al mercato ad una pluralità di imprese.

**236.** La limitazione del numero degli operatori potrebbe risultare ragionevole solo in considerazione di *vincoli di tipo tecnico* (ad esempio, una particolare configurazione del porto) che rendano preferibile la presenza di una o più imprese nel singolo porto. Inoltre, in alcune ipotesi il costo del monitoraggio dell'attività di numerose imprese da parte del regolatore (per assicurare il coordinamento o la sicurezza del servizio) potrebbe risultare assai elevato in presenza di una pluralità di imprese, tanto da annullare i benefici economici per la collettività derivanti da un regime di concorrenza.

**237.** La documentazione e le informazioni raccolte nel corso dell'indagine sembrano confermare che vincoli di carattere tecnico tali da ostacolare la completa apertura dei mercati possono essere riscontrati con riferimento al solo servizio di pilotaggio, mentre i medesimi ostacoli non appaiono rinvenibili con riferimento ai servizi di rimorchio e ormeggio. In particolare, nel corso del pilotaggio in assenza di soluzioni tecniche adeguate, l'unicità dell'impresa appare inevitabile. Pur mantenendo la struttura "verticale" del servizio nell'ambito della stessa impresa, la separazione "orizzontale" (ossia la possibilità che venga svolto da più imprese nel medesimo porto) trova ostacolo nella necessità che venga comunque assicurato un coordinamento centrale, tale da consentire un sufficiente grado di informazione in ordine al traffico portuale. Le testimonianze degli operatori e degli utenti raccolte nel corso dell'indagine hanno, infatti, evidenziato che le caratteristiche di tale servizio contrastano con una scissione "verticale" dell'attività di controllo del traffico (svolta centralmente da una torretta di controllo) da quella di trasbordo del pilota e di assistenza a bordo delle navi.

Il superamento del monopolio dell'impresa di pilotaggio è quindi legato alla risoluzione di questi problemi di natura eminentemente tecnica. Un miglioramento dell'efficienza del servizio potrebbe, peraltro, scaturire un più ampio ricorso al pilotaggio mediante servizio VHF (come recentemente consentito per i servizi di traghetto con frequenza regolare), così da limitare al minimo indispensabile l'acquisto del servizio di pilotaggio in condizione di monopolio.

**238.** L'esame della gestione dei servizi di rimorchio ed ormeggio non ha, invece, evidenziato problemi analoghi di coordinamento. Al contrario, nessuna motivazione economica sembra impedire un assetto più concorrenziale nell'offerta del servizio di rimorchio. In particolare, il rifiuto di accesso, privo di qualsiasi fondamento economico, opposto da talune Autorità Marittime ai concorrenti del concessionario ha presumibilmente impedito il raggiungimento di migliori livelli di efficienza del servizio. Gli argomenti addotti dall'Assorimorchiatori <sup>149</sup> e dal Ministero dei Trasporti <sup>150</sup>, che hanno evidenziato come in alcuni porti i ricavi del servizio non consentano la completa copertura dei costi (solitamente elevati in considerazione della necessità di navigli adeguati) non sembrano giustificare, infatti, un'aprioristica limitazione dell'accesso al mercato da parte di altre imprese. In primo luogo, la domanda può evolvere nel tempo, raggiungendo livelli tali da consentire la copertura dei costi anche da parte di più imprese. In secondo luogo, la libertà di entrata può permettere a nuove imprese più efficienti di "sostituire" l'impresa già presente nel mercato. In terzo luogo, la libertà di entrata, e quindi la concorrenza potenziale, possono comunque esercitare sul monopolista un forte stimolo all'efficienza.

**239.** Le motivazioni a sostegno della libertà di entrata sono analoghe per il servizio di ormeggio. Anche in questo caso non si rinvencono vincoli di tipo tecnico o di sicurezza tali da sconsigliare la presenza di due o più imprese nel singolo porto. Inoltre, la presunta motivazione economica del monopolio addotta nel caso del rimorchio (basso livello dei ricavi rispetto ai costi) pare avere minore rilevanza con riferimento al servizio di ormeggio, caratterizzato da costi fissi sensibilmente inferiori a quelli degli altri servizi.

<sup>148</sup> Lettera inviata all'Autorità in data 8 febbraio 1995 dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

<sup>149</sup> Audizione Assorimorchiatori, del 22 luglio 1994.

<sup>150</sup> Lettera inviata all'Autorità in data 8 febbraio 1995 dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

**240.** In ogni caso, laddove nel concreto si accerti che considerazioni di tipo tecnico suggeriscono di limitare l'accesso al mercato, appare opportuno introdurre procedure di *concorrenza per il mercato*, spostando il controllo dell'efficienza al momento dell'affidamento e rendendolo tanto più efficace quanto più contenuta la durata delle concessioni.

### **1.3 Obbligatorietà del servizio**

**241.** Il ricorso obbligatorio ai servizi tecnico-nautici per i navigli di più grandi dimensioni è stato introdotto in quasi tutti i porti. In particolare, in 40 porti i navigli superiori alle 500 tsl devono fare ricorso al pilotaggio obbligatorio, mentre per le navi al di sotto delle 2.000 tsl e per i traghetti fino a 10.000 tsl in partenza dal porto è consentito sostituire il servizio di pilota a bordo con un servizio VHF via radio. L'obbligatorietà del servizio di ormeggio per le navi superiori alle 500 tsl è stata imposta a livello amministrativo in tutti i porti, mentre il ricorso obbligatorio al servizio di rimorchio viene prevista per far fronte a particolari esigenze individuate dall'Autorità Marittima (smottamenti di banchine, carichi o dimensioni particolari delle navi).

**242.** Nel corso dell'indagine è stato varie volte e da più parti messo in luce come l'obbligatorietà non risulti in ogni caso giustificata da oggettive ragioni di sicurezza. Il ricorso obbligatorio ai servizi tecnico-nautici viene, anzi, generalmente considerato da parte degli utilizzatori del porto come una condizione ingiustificatamente gravosa. In particolare, varie segnalazioni trasmesse all'Autorità evidenziano che la modalità e l'effettivo contenuto professionale dei servizi offerti (soprattutto quelli di ormeggio e di pilotaggio) non giustificherebbero gli oneri sostenuti dalle imprese armatoriali, con riflessi sul prezzo finale del servizio complessivo di trasporto. I rappresentanti delle società che svolgono servizi di traghetto frequenti e regolari, hanno sottolineato che l'obbligatorietà potrebbe venir meno, anche senza compromettere la sicurezza del servizio, in ragione di nuove soluzioni tecnologiche (come ad esempio il servizio VHF per il pilotaggio), che consentirebbero una riduzione dei costi e delle tariffe alla clientela <sup>151</sup>. Di contro, le associazioni delle imprese esercenti i servizi tecnico-nautici hanno ribadito il legame esistente tra le esigenze di sicurezza della navigazione e l'obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici. Anche le ipotesi di riduzione del servizio prestato obbligatoriamente (come nel caso del VHF nel pilotaggio) sono state considerate impraticabili, poiché la varietà di situazioni che possono presentarsi in fase di approdo o di partenza renderebbe indispensabile la prestazione di un servizio "completo" <sup>152</sup>.

**243.** Appare, dunque, opportuno che le amministrazioni in possesso delle necessarie competenze tecniche valutino con attenzione e caso per caso l'esigenza di disporre il ricorso "obbligatorio" ai servizi tecnico-nautici, in modo da non ridurre ingiustificatamente l'efficienza del servizio e imporre per questa via costi aggiuntivi alle imprese di trasporto.

<sup>151</sup> Audizione Tourship del 21 luglio 1994 ed audizione Finmare del 15 dicembre 1994. In questo senso anche F. MUNARI, *Riordino della legislazione portuale e disciplina dei servizi funzionali alla sicurezza*, in *Il diritto marittimo*, 1996.

<sup>152</sup> Audizione Fedepiloti del 6 luglio 1994.

## 2.2 Separazione tra servizio universale e gestione monopolistica

**246.** La separazione tra servizio pubblico e gestione monopolistica costituisce un fondamentale principio che informa l'organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale <sup>155</sup>. Allo stesso modo, una gestione esclusiva non trova automatica giustificazione nell'obiettivo di garantire l'*universalità* del servizio. L'obiettivo della prestazione di un insieme minimo di servizi di buona qualità, forniti continuativamente a tutti gli utenti, ad un prezzo accessibile, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica può, infatti, essere raggiunto tramite una gestione concorrenziale gravata da obblighi di servizio universale. In tale contesto, tutti gli operatori possono contribuire direttamente alla prestazione del servizio universale, o, quanto meno, al suo finanziamento.

**247.** L'obiettivo dell'universalità della prestazione non appare, dunque, in alcun modo richiedere la presenza di un unico soggetto né l'affidamento del servizio in esclusiva, mentre le esigenze di sicurezza possono essere soddisfatte tramite la verifica del rispetto di standard di qualità da parte dei nuovi entranti <sup>156</sup>. Se, ad esempio, la presenza di elevati costi fissi o non recuperabili nella prestazione dei servizi tecnico-nautici (determinati dall'obbligo di presenza 24 ore su 24 imposto attraverso i regolamenti delle Autorità Marittime) ostacola, di fatto, l'entrata di concorrenti disposti a servire solo una parte della domanda, tale impedimento potrebbe essere rimosso imponendo ad un solo operatore l'obbligo di servizio universale e ripartendo tra gli altri gli oneri derivanti da una

---

<sup>153</sup> L'articolo 8, comma 2, "costituisce una trasposizione sul piano nazionale di quanto prescrive, in ambito comunitario, l'art. 90, comma 2, del Trattato Ce" (AGCM, *Società per azioni esercizi aeroportuali*, provvedimento del 16 marzo 1994, *Boll.* n. 11/94). L'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90 è stato costantemente interpretato alla luce degli indirizzi interpretativi formulati dalla giurisprudenza comunitaria in merito all'art. 90, comma 2, del Trattato Ce (v., per tutte, Corte di Giustizia Ce, sentenza del 30 aprile 1974, *G. Sacchi*, causa 155/73, sentenza del 4 maggio 1988, *Corinne Bodson/SA Pompes Funèbres des régions libérées*, causa 30/87).

<sup>154</sup> AGCM, *Società per azioni esercizi aeroportuali*, provvedimento del 16 marzo 1994, *Boll.* n. 11/94, *IBAR/Aeroporti di Roma*, provvedimento del 17 marzo 1993, *Boll.* n. 6/93, *Consorzio Capri*, provvedimento del 22 dicembre 1993, *Boll.* n. 40-41/94, *ASSOSENTENTI/ALITALIA*, provvedimento del 25 luglio 1994, *Boll.* n. 30-31/94.

<sup>155</sup> Il principio della separazione tra servizio pubblico e gestione monopolistica trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 90, comma 2, del Trattato Ce e nella disciplina comunitaria di settore. In via esemplificativa è possibile ricordare che nel settore dei trasporti ferroviari tale separazione è realizzabile solo consentendo la separazione tra rete e servizio e riconoscendo il diritto di accesso alle reti (si tratta di principi introdotti dalla Direttiva 91/440/Cee, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, artt. 1, 3, 10).

<sup>156</sup> Questa soluzione è stata, in particolare, auspicata dall'Autorità nel caso *Adusbef/Autostrade*, provvedimento del 4 luglio 1996, *Boll.* n. 27/96.

gestione gravata da obblighi. Gli oneri derivanti da una presenza continuata potrebbero, in particolare, essere finanziati mediante una *fee* applicata a tutte le imprese concorrenti <sup>157</sup>. Va, peraltro, osservato che una simile soluzione richiede la presenza di un organismo regolatore (oppure il conferimento di competenze e risorse adeguate alle autorità amministrative esistenti) che eserciti un controllo sui costi e sull'efficienza del fornitore del servizio universale e determini l'ammontare di tale *fee*. Da un lato, infatti, la *fee* dovrebbe consentire la copertura degli specifici oneri che l'impresa sostiene nell'adempiere all'obbligo di servizio pubblico, dall'altro tali costi devono essere contenuti, al fine di non scoraggiare l'ingresso di nuove imprese <sup>158</sup>. Va osservato, infine, che la scelta dell'operatore che svolgerà il servizio gravato da obblighi di universalità, dovrebbe avvenire preferibilmente attraverso un meccanismo di asta volto a minimizzare l'aumentare dei sussidi.

**248.** Gli obiettivi di qualità e sicurezza del servizio non giustificano il riconoscimento di un *esercizio in esclusiva dei servizi di ormeggio e pilotaggio da parte di corporazioni o gruppi di operatori* (non previste nel caso dei servizi di rimorchio) <sup>159</sup>. Gli stessi obiettivi possono essere perseguiti attraverso meccanismi di controllo periodico del rispetto di standard qualitativi ed oggettivi fissati dal regolatore. La verifica del possesso dei requisiti da parte dell'impresa entrante può evitare che il servizio venga svolto da soggetti privi delle conoscenze specifiche necessarie, mentre il costante ed attento controllo delle imprese già presenti nel mercato può impedire un allontanamento progressivo dai parametri di qualità e sicurezza. Tale sistema è di fatto già utilizzato in altri settori in cui si evidenziano le medesime esigenze di qualità e sicurezza del servizio (ad esempio, nel trasporto aereo), rendendo possibile lo svolgimento in concorrenza del servizio.

<sup>157</sup> A livello comunitario, la Commissione Ce riconosce che, qualora la prestazione del servizio con carattere di universalità sia all'origine di oneri strettamente connessi alla prestazione all'utenza diseconomica, gli Stati membri possono introdurre strumenti di perequazione tra tutti gli operatori basati sul sistema dei fondi destinati al servizio universale gestiti da organismi indipendenti, ovvero, in una fase transitoria, sul sistema degli oneri supplementari (Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *La consultazione sul libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo*, COM (95) 158 def.).

<sup>158</sup> Con riferimento al servizio di pilotaggio, tale soluzione è stata adottata nel Regno Unito (*Pilotage Act* del 1987) ed in Francia (Décret n. 86-683 del 14 marzo 1986). Sul punto v., anche, S.M. CARBONE e F. MUNARI, *I servizi portuali ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole del mercato*, in *Il diritto marittimo*, 1995, in particolare p. 957.

<sup>159</sup> La problematica è stata affrontata anche nell'indagine conoscitiva relativa agli *Ordini e collegi professionali*, alla quale si rinvia.

## Cap. 3 - Tariffe e concorrenza

### 3.1 Autonomia di impresa e regole di concorrenza

**249.** La ricostruzione del quadro normativo, soprattutto in materia tariffaria, risulta di fondamentale importanza, consentendo di individuare i comportamenti che rappresentano il risultato di autonome manifestazioni di volontà delle imprese, pertanto a queste interamente imputabili, e quelli che si perfezionano quale conseguenza diretta delle restrizioni di natura regolamentare.

Nell'individuazione dell'ambito di autonomia privata che rileva per l'applicazione delle norme del Titolo I della legge n. 287/90, l'Autorità ha più volte affermato che la fissazione di prezzi o tariffe risulta imputabile all'impresa anche qualora intervenga un successivo provvedimento amministrativo di approvazione; questo viene infatti considerato un "atto separato che non presuppone un intervento dell'Autorità amministrativa nel procedimento di determinazione delle tariffe" <sup>160</sup>. Nell'individuazione dell'ambito di autonomia privata, l'Autorità valuta se l'atto può assumere rilievo a fini concorrenziali indipendentemente dall'intervento dei pubblici poteri, ovvero se l'approvazione sia preceduta o meno da una reale ponderazione degli interessi coinvolti e si traduce in una semplice ratifica del comportamento d'impresa (sintomatica potrebbe, infatti, essere ritenuta l'assenza di un'autonoma attività istruttoria). In queste ipotesi, i comportamenti d'impresa possono essere valutati ai sensi del Titolo I della legge n. 287/90 <sup>161</sup>. Laddove, invece, fosse la regolamentazione a dar luogo a distorsioni concorrenziali, l'intervento dell'Autorità si limiterebbe all'esercizio dei poteri di segnalazione previsti dagli artt. 21 e 22 della legge.

**250.** La determinazione dei confini dell'intervento regolamentare e delle conseguenti responsabilità, tuttavia, risulta sovente ostacolata dalla mancanza di chiarezza del quadro normativo e dalle difficoltà di individuare gli spazi di autonomia d'impresa di fronte alle svariate modalità di *definizione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici*. Queste costituiscono, infatti, sovente il frutto di complessi meccanismi che, di fatto, lasciano spazio a modalità di stretta concertazione con gli operatori di settore <sup>162</sup>. In base al Codice della Navigazione, le tariffe del servizio di pilotaggio, dell'ormeggio e del rimorchio sono infatti fissate rispettivamente dal Ministro, dall'Autorità Marittima e dal capo del compartimento, "sentite le associazioni sindacali interessate" <sup>163</sup>.

**251.** Diverse sono le modalità di determinazione delle tariffe che, pur in presenza di una copertura regolamentare, lasciano spazio a condotte imprenditoriali autonome. L'Autorità ha più volte chiarito che, nell'ipotesi in cui il provvedimento amministrativo integri una semplice *approvazione successiva senza un coinvolgimento nel procedimento di fissazione delle tariffe* <sup>164</sup>, i comportamenti di impresa assumono una rilevanza concorrenziale autonoma <sup>165</sup>. Chiaramente imputabile alle imprese risulta, inoltre, la raccomandazione di adottare tariffe professionali predisposti da associazioni di categoria ancor prima della loro approvazione con decreto ministeriale <sup>166</sup>.

**252.** Maggiormente problematica appare l'ipotesi di *fissazione con provvedimento amministrativo delle tariffe proposte da associazioni di categoria o imprese* (come nel caso delle tariffe di pilotaggio e di rimorchio,

<sup>160</sup> AGCM, IBAR/SEA, provvedimento del 16 marzo 1994, *Boll.* n. 11/94. Sul punto v., anche, *Consorzio del Prosciutto di S. Daniele-Consorzio del Prosciutto di Parma*, provvedimento del 19 giugno 1996, *Boll.* n. 25/96 e *Consorzio Parmigiano Reggiano*, provvedimento del 24 ottobre 1996, *Boll.* n. 43/96.

<sup>161</sup> In ordine all'applicazione della legge n. 287/90 in presenza di misure restrittive che avallano un comportamento restrittivo si rinvia a M. DE VITA, *Misure normative e applicabilità alle imprese della legge antitrust*, in *Temi e problemi*, n. 5/97, a cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

<sup>162</sup> S. M. CARBONE e F. MUNARI, *Port services ancillary to navigation between market and service requirements*, in *Il diritto marittimo*, I/96, p. 3 ss.

<sup>163</sup> In particolare, a) le tariffe del servizio di *rimorchio* sono determinate dalle autorità marittime sentite le associazioni sindacali interessate (art. 101, Cod. Nav.); b) le tariffe del servizio di *pilotaggio* sono fissate dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione, sentite le associazioni sindacali interessate (art. 91, Cod. Nav.), che concordano tra loro l'incremento tariffario da proporre al Ministro; c) le tariffe del servizio di *ormeggio* sono stabilite dal Capo del compartimento (art. 212 Reg. Nav. Mar.).

<sup>164</sup> La Commissione Europea, in recenti decisioni (decisione del 30 giugno 1993, *CNSD*, e decisione del 30 gennaio 1995, *COAPI*) ha direttamente applicato le norme relative alla concorrenza nei casi in cui di fatto la decisione tariffaria è delegata alle imprese o alle loro associazioni e, di conseguenza, l'approvazione amministrativa costituisce un atto separato che non presuppone un intervento dell'Autorità amministrativa nel procedimento di determinazione delle tariffe (ad esempio, nel caso di un mero atto formale di approvazione che non modifica l'entità della decisione di imprese ovvero un silenzio-assenso).

<sup>165</sup> AGCM, IBAR/AR, provvedimento del 17 marzo 1993, *Boll.* n. 6/93; IBAR/SEA, provvedimento del 16 marzo 1994, *Boll.* n. 11/94.

<sup>166</sup> AGCM, *Tariffe Amministratori Condomini*, provvedimento del 14 dicembre 1994, *Boll.* n. 50/94.

caratterizzati da un ruolo molto attivo delle associazioni delle imprese interessate). Al riguardo, si potrebbe ritenere che una sistematica approvazione delle proposte faccia presumere un'autonoma responsabilità delle imprese. Le eventuali modifiche apportate dall'amministrazione competente non escludono, peraltro, l'esistenza di comportamenti autonomi d'impresa. Le tariffe del *pilotaggio* relative agli anni 1993/94 sono state determinate in base alla "proposta avanzata dalla Federazione Italiana dei piloti dei porti, sentite le associazioni sindacali interessate" <sup>167</sup>. Nel caso del *rimorchio*, l'Autorità Marittima aggiorna le tariffe in base alle richieste della società concessionaria, sentito il parere delle associazioni sindacali interessate formulato sulla base dei dati forniti dalla concessionaria <sup>168</sup>.

**253.** Gli spazi di applicazione del Titolo I della legge n. 287/90 risultano ancora più faticosamente individuabili laddove la determinazione delle tariffe costituisce il frutto di una stretta *concertazione tra le associazioni di categoria o le imprese*. In particolare, la difficoltà di attribuzione della responsabilità di eventuali distorsioni era evidente con riguardo al processo di attribuzione delle responsabilità della determinazione delle tariffe dei servizi di *ormeggio e battellaggio* che, fino al 1994, avveniva attraverso una concertazione serrata tra l'utenza e gli ormeggiatori e rispetto alla quale l'approvazione del Ministro poteva non costituire una semplice ratifica di autonomi comportamenti di impresa <sup>169</sup>.

**254.** In ordine alle previsioni normative in materia tariffaria, la legge n. 160/89 recante provvedimenti urgenti per i trasporti marittimi ha disposto il generico obbligo per il Ministero di emanare norme per la riorganizzazione dei servizi portuali e delle relative tariffe.

In attuazione delle previsioni di cui al decreto legge n. 77/89, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha provveduto ad una revisione tariffaria basata su uno studio tecnico condotto dall'ANGOPI ed esaminato "la *proposta di revisione tariffaria elaborata dalla predetta Associazione per il biennio 94-95*" <sup>170</sup>. Il Ministero ha poi consultato a riguardo le organizzazioni nazionali degli armatori e degli agenti marittimi. Allo stesso modo, in occasione della revisione tariffaria per il biennio 1996/1997 <sup>171</sup>, il Ministero ha accolto le proposte dell'ANGOPI ed il parere delle organizzazioni di categoria.

### 3.2 Tariffe ingiustificatamente gravose e meccanismi di adeguamento

**255.** Diverse segnalazioni pervenute all'Autorità hanno denunciato l'imposizione di condizioni tariffarie eccessivamente gravose. Nel corso dell'indagine non sono, peraltro, emersi dati sufficienti per valutare la congruità delle tariffe con i costi sostenuti dalle imprese esercenti tali servizi.

**256.** In particolare, la Fedepiloti ha fornito documentazione statistica riguardo al costo del servizio di *pilotaggio* nei principali porti europei, dai quali si desume che il costo nei porti italiani è tra i più contenuti in Europa. Una tesi analoga è stata sostenuta dalla Assorimorchiatori per il costo del servizio di *rimorchio* nei porti italiani. Per quanto concerne l'*ormeggio*, le elaborazioni ANGOPI forniscono una situazione diversificata, in base alla quale le tariffe applicate nei porti italiani appaiono sostanzialmente inferiori rispetto a quelle dei principali porti europei comparabili per caratteristiche, volume di traffico e collocazione geografica, pur con una significativa variabilità a seconda del tipo di nave considerata <sup>172</sup>.

**257.** I confronti internazionali vanno, peraltro, letti con cautela, tenendo presente le peculiarità di alcuni porti europei. In particolare, i volumi di traffico più consistenti rispetto ai porti italiani potrebbero richiedere da un lato

<sup>167</sup> Circolare ministeriale n. 5204511 del 18 dicembre 1992. In precedenza, la circolare n. 5204926 del 16 novembre 1990 menzionava esplicitamente il fatto che "le predette Associazioni sindacali interessate sono giunte ad un accordo in merito alle tariffe per il servizio in argomento, da applicarsi per il biennio 1991/92".

<sup>168</sup> In particolare, le ordinanze delle Capitanerie di Porto raccolte nel corso dell'indagine fanno esplicito riferimento sia alle istanze delle società concessionarie, sia ai pareri espressi da ASAP/SNAM, Confitarma, Fedarlinea, Federagenti ed Intersind nonché dall'Assorimorchiatori.

<sup>169</sup> In attuazione della legge n. 160/89 è stato sottoscritto un accordo tra il Comitato di coordinamento dell'utenza portuale e l'Associazione Nazionale Gruppi Ormeggiatori e Barcaiole Porti Italiani e recepito con circolare del Ministero della Marina mercantile che ha previsto, nel quadro di una ristrutturazione del servizio, l'introduzione di nuove tariffe.

<sup>170</sup> Circolare n. 5202674 del 19 settembre 1994.

<sup>171</sup> Circolare n. 5203017 del 6 agosto 1996.

<sup>172</sup> Sul punto, si rinvia alle tabelle di cui alla parte prima dell'indagine.



un utilizzo di risorse, umane e tecniche tale da giustificare costi più elevati, dall'altro offrire l'opportunità per elevate economie di scala.

**258.** Deve rammentarsi, inoltre, che le lamentele dell'utenza hanno riguardato l'onerosità delle tariffe in relazione al contenuto professionale (impegno di uomini e mezzi) del servizio effettivamente fornito e non rispetto ad altre realtà portuali. La valutazione dell'effettiva rispondenza delle tariffe praticate al contenuto della prestazione fornita non risulta agevole in base alle informazioni raccolte. Al riguardo, si può tuttavia sottolineare come il vigente regime di fissazione ed adeguamento delle tariffe dei servizi tecnico-nautici, nonostante il coinvolgimento dell'utenza e il parere talora divergente degli stessi utilizzatori nel caso del pilotaggio e dell'ormeggio, non appare uno strumento idoneo a correggere gli eventuali effetti anticoncorrenziali derivanti dall'assetto monopolistico.

**259.** In base alla normativa vigente l'Autorità amministrativa (il Ministero competente per il pilotaggio, l'Autorità Marittima per il rimorchio e l'ormeggio) provvede alla fissazione ed all'aggiornamento delle tariffe su proposta delle imprese interessate e previa *consultazione* delle associazioni di categoria degli *esercenti* e degli *utenti*. Tale meccanismo, tuttavia, non garantisce l'individuazione di un corretto livello tariffario. In primo luogo, il coinvolgimento delle associazioni degli utenti non può fornire un adeguato contrappeso alle richieste tariffarie degli esercenti. Anche se le procedure prevedono incontri tra le categorie interessate, difficilmente gli utenti vengono a conoscenza di tutte le informazioni sui costi del servizio. L'asimmetria informativa tra impresa e consumatore non può essere superata attraverso incontri tra le parti, in quanto non è previsto alcun meccanismo che incentivi le imprese a fornire tutte le informazioni rilevanti. In secondo luogo, le associazioni non possono rappresentare adeguatamente tutta l'utenza dei servizi in esame. Trattandosi di associazioni professionali a cui le imprese sono libere di aderire o meno, dalle consultazioni tariffarie possono rimanere esclusi gruppi di consumatori (ad esempio le imprese di navigazione estere) o i consumatori singoli che facciano ricorso occasionalmente al servizio <sup>173</sup>. In ogni caso, le inadeguatezze del processo di determinazione tariffaria non implicano evidentemente la rinuncia da parte dell'Amministrazione ai contatti con gli operatori e gli utenti per acquisire le informazioni utili ai suoi fini istituzionali.

**260.** I sistemi tariffari per i servizi tecnico-nautici, pur nella loro diversità, sono risultati fondati sul medesimo principio, ossia quello di assicurare alle imprese una *copertura delle spese sostenute*. Pur in presenza di alcuni correttivi (nel caso del pilotaggio e dell'ormeggio, inclusi nelle formule matematiche di determinazione delle tariffe), la fissazione dei prezzi e delle loro variazioni è basata sui valori storici dei costi sostenuti dalle imprese (come nel caso della c.d. "spesa ammessa" per il pilotaggio e l'ormeggio), alle quali si intende assicurare un equo tasso di rendimento sugli input impiegati (capitale e lavoro).

**261.** Tale forma di regolamentazione dei prezzi, nota come *rate-of-return regulation*, si è dimostrata inadatta al perseguimento di soluzioni efficienti per l'economia nel suo complesso. Infatti, se il prezzo viene determinato sulla base di un tasso di rendimento da garantire all'investimento dell'impresa, quest'ultima tenderà ad assumere decisioni di investimento non efficienti, sia in termini di volume degli investimenti (che saranno sovradimensionati), sia in termini di *mix* tra i fattori produttivi. Ciò può, inoltre, determinare un livello dei prezzi più elevato, perché basato su investimenti sovradimensionati o comunque su una dotazione di risorse eccessiva rispetto alle necessità del servizio. Inoltre, nel caso specifico dei servizi tecnico-nautici, la fissazione di elevati livelli tariffari non può essere disincentivata da una prevedibile riduzione della domanda, che è invece anelastica rispetto al prezzo. Infine, come nel caso della revisione tariffaria dell'ormeggio per il 1996/1997 i parametri della formula vengono incrementati tenendo anche conto dell'inflazione verificatasi negli anni precedenti rispetto a quella programmata. Sarebbe, invece, auspicabile l'introduzione di un meccanismo del tipo *price-cap*, che fissando per un periodo predeterminato la variazione massima annuale consentita alle tariffe che compongono il paniere, permetta alle imprese di ottenere profitti in caso di guadagni di produttività superiori a quelli indicati negli obiettivi.

**262.** Dall'indagine è, inoltre, emerso che alcune strutture tariffarie non incorporano sufficienti incentivi al contenimento dei costi. Al contrario, le modalità di fissazione delle tariffe, che vedono le imprese o le loro

<sup>173</sup> Ciò impedisce la definizione di una proposta tariffaria equa per tutti gli operatori sul mercato. In via esemplificativa è possibile ricordare che, prima della pronuncia della Corte di Giustizia, le tariffe del servizio di pilotaggio nel porto di Genova discriminavano i consumatori esteri, beneficiavano dell'approvazione degli armatori italiani (Corte di Giustizia Ce, sentenza del 17 maggio 1994, *Corsica Ferries/Corpo Piloti Porto di Genova*, causa C-18/93).

associazioni attive nella determinazione dei parametri-base per le tariffe, sembrano favorire il mantenimento di livelli di prezzi e di risorse elevati. A titolo di esempio, la formula di determinazione delle tariffe per il pilotaggio e per l'ormeggio prevede una voce "spesa ammessa" che funge da parametro correttore per le spese generali sostenute dall'impresa, sia nei riguardi di spese eccessive, sia di spese considerate "inadeguate" per l'organizzazione tecnica e l'efficienza del servizio <sup>174</sup>.

**263.** Come l'Autorità ha più volte affermato tale approccio non assicura affatto il perseguimento degli obiettivi di qualità e sicurezza <sup>175</sup>. Diversamente, il mantenimento degli standard qualitativi ritenuti necessari per la sicurezza del servizio può essere assicurato solo dalla determinazione in via amministrativa (e non da parte dell'impresa) di standard minimi di servizio e dal controllo sulla loro effettiva applicazione da parte dell'Autorità amministrativa competente. Una volta determinato tale vincolo, le imprese devono essere lasciate libere, ed anzi incentivate, a trovare la tecnica produttiva e la composizione degli *input* più economica ed efficiente. Solo in tal modo possono essere contemperati il benessere dei consumatori e la sicurezza e la qualità del servizio.

**264.** L'individuazione di *prezzi massimi* potrebbe risultare opportuna laddove la prestazione dei servizi tecnico-nautici continui ad essere caratterizzata da una configurazione di tipo monopolistico. In questo caso, la fissazione di prezzi massimi può impedire che l'impresa in posizione dominante fissi tariffe tali da sfruttare la debolezza contrattuale e le lacune informative dell'acquirente.

Va, infine, rilevato come la determinazione delle tariffe sulla base dei livelli storici dei costi e dei ricavi delle imprese interessate non incentiva un contenimento dei costi. Se poi la domanda del servizio si riducesse per fattori esogeni, il minor livello dei ricavi comporterebbe la richiesta di adeguamenti tariffari, con aggravio degli oneri per i consumatori ovvero, ove il servizio fosse obbligatorio e comunque percepito come indispensabile, con un'ulteriore riduzione della domanda.

### 3.3 Discriminazioni tariffarie

**265.** Sono incompatibili con la legislazione a tutela della concorrenza i comportamenti che, nella concessione di condizioni vantaggiose ad alcune imprese, non si fondano sui principi della diretta verificabilità economica e della non discriminatorietà. La fissazione di prezzi differenti a parità di prestazioni è vietata dalla legge n. 287/90, sia che derivi da un accordo tra imprese (art. 2, comma 2, lett. d), sia che venga imposta da un'impresa in posizione dominante (art. 3, lett. c).

**266.** Nel corso dell'indagine conoscitiva sono state riscontrate discriminazioni tariffarie basate sulla nazionalità o sulla dimensione del naviglio e sconti differenziati per categorie di utenti. Risulta, quindi, necessario valutare se le presunte discriminazioni tariffarie possono trovare una giustificazione nella prestazione di servizi differenti.

#### *Discriminazioni in base alla nazionalità del naviglio*

**267.** L'indagine ha permesso di individuare frequenti discriminazioni tariffarie basate sulla nazionalità del naviglio. Le tariffe relative al servizio di pilotaggio ed al servizio di rimorchio, determinate in via amministrativa, sono infatti risultate di entità minore per le navi operanti il cabotaggio nazionale. Nel caso dell'ormeggio, invece, l'Autorità ha avviato un procedimento relativo ad un accordo che prevedeva la concessione di sconti a favore dei soli armatori italiani <sup>176</sup>. Per quanto concerne il servizio di *rimorchio*, la discriminazione è venuta meno nel 1991 a seguito di direttive ministeriali. Nel caso del *pilotaggio* invece il vantaggio tariffario, pari a circa il 30% della tariffa base (dal 1993 esteso anche alle navi battenti bandiera di uno Stato membro dell'Unione Europea), si è protratto fino al 1994. In tale anno, la Corte di Giustizia della Comunità Europea, ha dichiarato contrarie agli articoli 86 e 90 del Trattato Ce, le disposizioni che determinavano la discriminazione tariffaria <sup>177</sup>. Sulla stessa materia, è intervenuta anche l'Autorità, segnalando al Governo le distorsioni derivanti dalla discriminazione tariffaria <sup>178</sup> (successivamente soppressa con circolare ministeriale del 1994) <sup>179</sup>.

<sup>174</sup> In caso di spesa effettiva superiore a quella "ammessa", la differenza non viene recuperata sulle tariffe ma rimane a carico dell'impresa. In caso di spesa inferiore a quella "ammessa" la differenza non si riversa con riduzioni tariffarie, ma va a beneficio dell'impresa.

<sup>175</sup> Si veda, in particolare, AGCM, *Tariffe Amministratori Condomini*, provvedimento del 14 dicembre 1994, *Boll.* n. 50/94.

<sup>176</sup> AGCM, *Cardile & Bros*, provvedimento dell'8 ottobre 1992, *Boll.* n. 19/92. Al riguardo si rinvia al paragrafo 3.4 nonché all'appendice dell'indagine.

<sup>177</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 10 dicembre 1991, *Corsica Ferries Italia/Corpo Piloti del Porto di Genova*, causa C-179/90.

<sup>178</sup> AGCM, *Tariffe servizi di pilotaggio nei porti*, segnalazione 1° maggio 1994, *Boll.* n. 21/94.

<sup>179</sup> Circolare n. 5203904 del 5 ottobre 1994.

**268.** Le discriminazioni tariffarie basate sulla nazionalità del naviglio non sono sostenute da alcuna giustificazione tecnico-economica, né trovano spiegazione nel perseguimento di obiettivi di politica dei trasporti o più in generale di politica economica. Neppure potrebbe configurarsi un problema di tipo linguistico, dato che le facilitazioni sono state comunque estese agli equipaggi non nazionali del naviglio degli altri Stati membri della Comunità. Analoghe considerazioni valgono per l'ipotetica giustificazione basata sulla maggiore frequenza di approdo delle navi abilitate al cabotaggio nazionale, che non può verificarsi che per un limitato numero di navi.

**269.** In nessuna circostanza, poi, le discriminazioni tariffarie basate sulla nazionalità del naviglio possono essere considerate necessarie per il perseguimento di obiettivi di politica dei trasporti. Se, infatti, lo scopo di una riduzione tariffaria sui servizi tecnico-nautici è quello di incentivare il trasporto marittimo di merci rispetto al trasporto su strada (anche a fini di tutela ambientale), tale obiettivo può più correttamente ed efficacemente essere raggiunto riconoscendo facilitazioni a tutte le navi, indipendentemente dalla nazione in cui sono registrate. Non vi è quindi alcuna ragione per discriminare le imprese estere, tutelate alla pari delle imprese nazionali dalla legge n. 287/90.

**270.** Infine, l'uguaglianza di trattamento tariffario non sembra rappresentare un ostacolo al perseguimento di obiettivi di politica economica. Al riguardo, risulta significativo il fatto che le nuove tariffe del rimorchio e del pilotaggio sono state fissate sui livelli più elevati precedentemente praticati alle imprese estere e non già su quelli più vantaggiosi offerti alle imprese nazionali.

#### *Discriminazioni basate sulla dimensione del naviglio*

**271.** Un'ulteriore forma di discriminazione riguarda la dimensione del naviglio, dal momento che le tariffe dei servizi tecnico-nautici sono generalmente ripartite per scaglioni di stazza della nave che riceve il servizio. L'entità delle tariffe cresce, infatti, proporzionalmente all'aumentare della stazza, ritenendosi che una nave di dimensioni maggiori determini un maggiore impegno da parte delle imprese esercenti il servizio, in termini di mezzi e/o personale e/o responsabilità.

**272.** Le informazioni raccolte testimoniano che la differenziazione tariffaria basata sulla dimensione della nave, tanto per il servizio di rimorchio che per gli altri servizi tecnico-nautici, è prassi comune in altri porti europei e sarebbe giustificata dalla necessità di impegnare navigli di maggiore potenza a fronte di maggiori rischi a carico del rimorchiatore in caso di incidente.

**273.** In ordine al *servizio di rimorchio*, gli ormeggiatori hanno rilevato che l'attuale struttura tariffaria discrimina le navi di maggiori dimensioni. Poiché nel traffico dei singoli porti tende a prevalere una specifica tipologia dimensionale, gli scaglioni più elevati incidono sui ricavi del servizio di rimorchio in misura maggiore rispetto alla loro incidenza sul traffico totale. Inoltre, le navi di maggiori dimensioni richiedono comunque un numero più elevato di rimorchiatori e per un periodo di tempo più lungo. A ciò si aggiunge il fatto che per la navi di maggiore stazza, la tariffa di utilizzo di un singolo rimorchiatore può risultare anche quattro volte più elevata rispetto a quella per lo scaglione più piccolo<sup>180</sup>. La differenza viene tradizionalmente attribuita ad una sorta di "sussidio sociale", a favore del naviglio più piccolo, determinato dal più alto valore aggiunto che verrebbe trasportato dalle navi di maggiori dimensioni. Tale principio, secondo gli armatori, sebbene operante per lungo tempo sarebbe tuttavia sostanzialmente venuto meno.

**274.** Al di là dell'indicatore effettivamente utilizzato per valutare la dimensione del naviglio (le *proxy* più frequentemente utilizzate sono lunghezza, larghezza, pescaggio della nave), che può essere definito con esame tecnico nelle sedi appropriate, ai fini della tutela della concorrenza appare rilevante che il divario tra le tariffe corrisponda ad un effettiva differenza dei costi sostenuti dall'impresa che svolge il servizio. Al riguardo, l'indagine ha messo in luce come nel servizio di rimorchio il costo sia determinato dai mezzi impiegati (es. dimensione e tipologia del rimorchiatore) e dall'investimento necessario, più che dalla dimensione della nave. Talora, poi, l'utilizzo di mezzi navali più grandi e potenti non sarebbe il frutto della scelta delle imprese di rimorchio, ma piuttosto dell'imposizione delle Autorità Marittime<sup>181</sup>.

<sup>180</sup> Audizione Feramar del 1° giugno 1993.

<sup>181</sup> Audizione Assorimorchiatori del 22 luglio 1994.

**275.** In questo quadro, assai più corretta risulterebbe una differenziazione tariffaria che faccia riferimento all'intensità d'uso dei fattori produttivi impiegati (capitale/lavoro) nell'ambito della singola prestazione. Tale regola può essere generalizzata a tutti i servizi tecnico-nautici forniti in regime di monopolio o comunque da un'impresa in posizione dominante. Non sembrano, invece, giustificabili discriminazioni fondate su ragioni di natura redistributiva, quale l'imposizione di oneri maggiori agli armatori più grandi, sulla base dell'equazione "maggiori dimensioni uguale maggiore capacità contributiva". Obiettivi redistributivi possono essere perseguiti più efficacemente attraverso strumenti di tipo fiscale, anziché tariffario. Peraltro, un eccessivo onere a carico delle navi di maggiori dimensioni ne scoraggerebbe l'utilizzo, pregiudicando i guadagni di efficienza in qualche caso di tutto rilievo, legati alle dimensioni del naviglio.

#### *Tariffe differenziate per categorie di utenti*

**276.** Una tipologia ricorrente di discriminazioni tariffarie è data dalla concessione di sconti mirati a favorire determinate categorie di imprese. L'aggravio tariffario nell'utilizzo dei servizi tecnico-nautici per alcune imprese, rispetto a quelle privilegiate dagli sconti, altera la struttura dei costi degli operatori interessati ed incide sulla formazione del prezzo finale del servizio di trasporto marittimo, dando luogo ad una situazione che può condurre ad una perdita globale di efficienza.

**277.** La nuova normativa tariffaria del *servizio di pilotaggio* prevede, in particolare, una riduzione della tariffa prevista nel porto di Genova (fino al 35%) per le navi passeggeri appartenenti o gestite dalla medesima compagnia di navigazione marittima che, con orario prestabilito e frequenza regolare, effettuino almeno tre approdi giornalieri. Una simile struttura tariffaria di fatto discriminerebbe gli operatori stranieri, in quanto nessuna compagnia di navigazione collegherebbe un porto estero con Genova con tale frequenza, mentre le compagnie nazionali esercenti il cabotaggio tra Genova e Sardegna (su più rotte) sarebbero le uniche in grado di usufruire di tali sconti.

**278.** Il differente trattamento della clientela può essere consentito solo qualora risulti giustificato da motivazioni economiche a carattere oggettivo. Nella specie, gli sconti potrebbero giustificarsi, nel pilotaggio come negli altri servizi, laddove la fornitura di un ampio volume di servizi al medesimo cliente possa determinare economie di scala, che verrebbero così riversate sulla stessa clientela. Nel caso del pilotaggio, i costi fissi sul totale dei costi assumono dimensioni di tutto rilievo (65% nei porti a grande traffico, come Genova, fino a quasi il 100% nei porti minori) e possono quindi dar luogo a significative economie di scala. In quest'ottica, la Federazione dei Piloti dei Porti - FIPP - ha ritenuto che le agevolazioni tariffarie previste in ragione del numero di approdi per il traffico regolare di linea riflettano le notevoli efficienze (realizzabili) nell'organizzazione del servizio e dunque le correlative economie di scala <sup>182</sup>.

**279.** Tuttavia, va considerato che gli elevati costi fissi dipendono in buona parte dalla necessità che ciascuna Corporazione assicuri la continuità dal servizio e, dunque, sostenga le relative spese di personale e mezzi. Perciò, risulta assai ridotto il risparmio di costi che l'impresa potrebbe realizzare a fronte di approdi frequenti e regolari da parte di uno stesso cliente, dovendo comunque assicurare una presenza continuata. La stessa FIPP al riguardo ha affermato che ciascuna impresa, ove dovesse offrire le proprie prestazioni soltanto rispetto ad utenti quali quelli appena indicati (ossia traffico regolare di linea con orario ed itinerario prestabilito), potrebbe ridurre le dimensioni della sua organizzazione, sia dal punto di vista dei costi fissi di spesa ammessa, sia da quello del turno di servizio dei piloti. Inoltre, una frequenza elevata di approdo consentirebbe comunque di mantenere un volume di fatturato sufficiente a mantenere in efficienza il servizio, pur con risorse ridotte <sup>183</sup>.

**280.** In realtà, tuttavia, gli obblighi di servizio pubblico e le caratteristiche della clientela (composta da compagnie di navigazione che effettuano servizi di diverso tipo - traghetti, trasporti di linea intercontinentali, trasporti *bulk* ed altri) comportano un grado di irregolarità negli approdi che non consente di programmare le richieste del servizio di pilotaggio. In ogni caso, la riduzione nei costi unitari non appare tale da giustificare un abbattimento delle tariffe dell'entità indicata per il porto di Genova. In considerazione dell'elevata frequenza richiesta per l'ottenimento degli sconti, il nuovo sistema tariffario potrebbe di fatto reintrodurre la discriminazione in base alla nazionalità dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia <sup>184</sup>.

<sup>182</sup> Documento Fedepiloti trasmesso all'Autorità in data 10 maggio 1995.

<sup>183</sup> Documento Fedepiloti trasmesso all'Autorità in data 10 maggio 1995.

<sup>184</sup> Corte di Giustizia Ce, sentenza del 10 dicembre 1991, *Corsica Ferries Italia/Corpo Piloti del Porto di Genova*, causa C-179/90.

**281.** Sulla base delle informazioni raccolte, gli sconti non appaiono giustificati da motivazioni economiche a carattere oggettivo. Appare, perciò, necessario procedere alla rideterminazione dei criteri di fissazione delle tariffe, valutando attentamente la sussistenza o meno di consistenti economie di scala nel servizio di pilotaggio.

**282.** Non permane alcun dubbio invece sulla *liceità di tariffe diverse laddove vengano prestati servizi differenti* anche da parte della stessa impresa<sup>185</sup>. Le maggiorazioni fissate per le prestazioni notturne e nei giorni festivi risultano economicamente fondate solo a fronte di maggiori costi sostenuti dall'impresa, quali la maggiore remunerazione da corrispondere al personale. E' presumibile, tuttavia, che l'intensità di uso del capitale sia minore nei suddetti periodi. Di conseguenza, la tariffa globale dovrebbe tener conto dell'intensità di utilizzo di entrambi i fattori, senza riflettere unilateralmente il maggior costo del fattore lavoro. E' quindi lecito attendersi che le maggiorazioni per i servizi ad alta intensità di lavoro (quali l'ormeggio) risulteranno più accentuate rispetto a quelle che potranno prevalere nei servizi *capital-intensive*.

**283.** La differenziazione tariffaria può, inoltre, risultare giustificata qualora la domanda del servizio risulta composta da *differenti segmenti di consumatori*. Su questo aspetto, in un parere reso in ordine alle tariffe del servizio di bunkeraggio<sup>186</sup>, l'Autorità ha chiarito come risulti essenziale la valutazione di quelle caratteristiche della domanda del servizio (quali la sua elasticità e la possibilità di ricorrere a servizi alternativi o ad imprese geograficamente situate in altri porti) che potrebbero identificare segmenti di domanda diversi<sup>187</sup>.

**284.** Nel caso del bunkeraggio relativo al Porto di Augusta l'Autorità ha identificato due tipi di traffico corrispondenti a mercati distinti: il traffico in transito (che costituisce un segmento di domanda più elastico) ed il traffico commerciale. Conseguentemente, un'eventuale riduzione tariffaria applicata alle navi in transito ad Augusta, volta a rendere tale porto più concorrenziale rispetto agli altri porti del Mar Mediterraneo, appare conforme ai principi della normativa a tutela della concorrenza<sup>188</sup>. L'applicazione di tariffe differenziate a favore delle navi in transito non comporta, infatti, alcun vantaggio competitivo rispetto alle navi commerciali, poiché le due categorie di operatori non sono in concorrenza tra loro. L'Autorità ha, quindi, ritenuto che una simile differenziazione non contrasti con quanto stabilito dalla Corte di Giustizia Ce in materia di tariffe dei servizi tecnico-nautici, non creando discriminazioni fra imprese operanti sullo stesso mercato, né arrecando pregiudizio al commercio intra-comunitario.

### 3.4 Accordi di prezzo - il caso Cardile/ANGOPI

**285.** L'Autorità ha finora esaminato un solo caso di accordi tariffari tra imprese interessanti i servizi tecnico-nautici di ormeggio e battellaggio<sup>189</sup>. L'intesa era volta a limitare la concessione di sconti sulle tariffe di ormeggio e battellaggio a favore dei soli armatori italiani aderenti alle organizzazioni armatoriali firmatarie: l'associazione nazionale di armatori e barcaioli (ANGOPI), la Confederazione Italiana Armatori (Confitarma), l'associazione sindacale rappresentativa delle società del gruppo ENI (ASAP/SNAM) e l'Associazione Italiana dell'Armamento di linea (Fedarlinea).

**286.** Alla base degli sconti concordati venivano individuate "*economie di scala nell'organizzazione*" dei servizi di ormeggio e battellaggio, giustificate in base all'alta percentuale di fatturato realizzata dagli ormeggiatori aderenti all'ANGOPI con le imprese delle associazioni armatoriali firmatarie, all'elevata professionalità del personale appartenente alle stesse imprese armatoriali, alla frequenza e programmabilità delle partenze e degli arrivi delle navi di queste ultime.

L'istruttoria ha però messo in evidenza che gli sconti venivano concessi indistintamente a tutte le imprese aderenti alle associazioni armatoriali firmatarie, a prescindere dall'esistenza delle caratteristiche identificate

<sup>185</sup> Come nell'ipotesi in cui l'impresa di rimorchio portuale che presta servizi di sicurezza quali l'antincendio.

<sup>186</sup> AGCM, *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, segnalazione del 20 luglio 1995, *Boll.* n. 29/95; *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, segnalazione del 2 marzo 1995, *Boll.* n. 9/95.

<sup>187</sup> L'Autorità ha anche auspicato l'adozione di obblighi di trasparenza contabile fra le due attività svolte su distinti mercati, al fine di evitare che l'applicazione di tariffe differenziate a favore delle navi in transito possa tradursi in un aumento delle tariffe praticate agli utenti che esprimono una domanda più anelastica, cioè le navi commerciali.

<sup>188</sup> Infatti, considerando che le navi in transito presso il Porto di Augusta rappresentano il segmento più elastico della domanda indirizzata ai fornitori dei servizi portuali, l'applicazione a tali utenti di tariffe differenziate, inferiori a quelle praticate alle navi commerciali, può rappresentare uno strumento di espansione dell'attività e di miglioramento dell'efficienza allocativa del porto. Peraltro, in ragione del fatto che le navi commerciali e quelle in transito operano in due mercati distinti, l'introduzione di tariffe differenziate non può avere effetti distorsivi della concorrenza.

<sup>189</sup> AGCM, *Cardile & Bros*, provvedimento dell'8 ottobre 1992, *Boll.* n. 19/92. Si veda la scheda allegata in appendice all'indagine.

nell'accordo (in particolare, la frequenza e la programmabilità degli approdi). Inoltre, il testo dell'accordo di fatto impediva, nonostante una disposizione apparentemente contraria, l'estensione degli sconti ad imprese non aderenti alle associazioni firmatarie.

**287.** L'Autorità ha pertanto ritenuto che gli sconti non fossero basati su criteri economicamente e direttamente verificabili. Diversamente, l'accordo risultava sostanzialmente teso a fissare il prezzo dei servizi di ormeggio e battellaggio per le imbarcazioni riconducibili alle associazioni firmatarie (in violazione dell'art. 2, lett. a, della legge n. 287/90) ed a restringere in maniera discriminatoria a queste sole imprese la possibilità di ottenere sconti (in violazione dell'art. 2, lett. b). Nel corso dell'istruttoria, le parti hanno provveduto a modificare l'accordo conformemente ai rilievi formulati in sede istruttoria. Il nuovo schema dispone, in particolare, che gli sconti vengano concessi sulla base della tipologia dell'imbarcazione e della frequenza degli approdi, indipendentemente dalla nazionalità dell'armatore e dalla sua appartenenza o meno alle associazioni firmatarie.

**288.** Appare importante ribadire le differenze tra il caso che è stato oggetto del procedimento istruttorio e il parere espresso dall'Autorità in merito ai servizi di bunkeraggio nel porto di Augusta <sup>190</sup>. Nella sua originaria formulazione, l'accordo ANGOPI-armatori avrebbe determinato una discriminazione di prezzo basata su criteri non economicamente verificabili tra operatori che si sarebbero avvalsi dello *stesso servizio nello stesso mercato del prodotto*. Diversamente, nel parere relativo ai servizi di bunkeraggio nel porto di Augusta, l'Autorità ha ritenuto che i due servizi, apparentemente identici, venivano forniti su *mercati distinti* (navi in approdo e navi in transito). Per questo motivo, la differenziazione tariffaria non è stata considerata restrittiva della concorrenza.

---

<sup>190</sup> AGCM, *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, segnalazione del 20 luglio 1995, *Boll.* n. 29/95; *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, segnalazione del 2 marzo 1995, *Boll.* n. 9/95.

## Cap. 4 - Diritto di autoproduzione e libertà di impresa

### 4.1 Fondamenti giuridici ed economici del diritto di autoproduzione

#### *L'esistenza di una riserva legale*

**289.** La riserva per legge allo Stato o a un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o servizi contro corrispettivo non comporta per il terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi per uso proprio, della società controllante e delle società controllate (art. 9, comma 1, della legge n. 287/90). Il diritto di autoproduzione consente, dunque, una parziale liberalizzazione e rende possibile la presenza di un sufficiente grado di concorrenza potenziale anche nelle attività sottratte alla concorrenza in virtù di una riserva di legge.

Inoltre, l'autoproduzione *“dà luogo ad un diritto soggettivo perfetto in quanto diretta a dare titolo immediato e pieno al suo titolare”* <sup>191</sup>. Ne deriva che l'esercizio del diritto può essere condizionato solo per legge, mentre sarebbe contraria all'articolo 9 una limitazione derivante da una previsione normativa di rango secondario <sup>192</sup>. Fin dagli inizi della sua attività, infatti, l'Autorità ha evidenziato che *“l'esercizio del diritto soggettivo è rimesso all'iniziativa del suo titolare, il quale, se riscontra ritardi ovvero ostacoli, dovrà rivolgersi all'organo giurisdizionale per l'accertamento del suo diritto e la rimozione dell'intrusione antigiuridica che ne compromette il godimento”* <sup>193</sup>. Laddove una limitazione all'esercizio del diritto discenda da norme di legge, da regolamenti o da altri atti amministrativi a carattere generale, la funzione dell'Autorità si può comunque esprimere sul piano consultivo, in applicazione dei poteri di cui all'art. 21 e 22 della legge n. 287/90.

**290.** I numerosi interventi dell'Autorità (soprattutto nel settore aeroportuale, della produzione di energia elettrica e di movimentazione merci nei porti), hanno chiarito che l'autoproduzione costituisce una limitazione di carattere generale ad ogni ipotesi di riserva di impresa accompagnata da una gestione statale diretta o delegata tramite concessione.

In materia di servizi tecnico-nautici ne deriva, pertanto, che il diritto di autoproduzione trova il suo naturale ambito di applicazione con riferimento al *servizio di rimorchio*, che in base al codice della navigazione *“non può essere esercitato senza concessione”* (art. 101, comma 1) <sup>194</sup>. Non appare invece necessario fare ricorso al diritto di autoproduzione quale strumento di parziale liberalizzazione nel caso di attività che non siano oggetto di una riserva di legge. L'esistenza di una riserva, infatti, non può dedursi dal vincolo all'iscrizione necessaria nel registro di categoria, né dalla limitazione del numero degli operatori che può eccezionalmente essere disposta dal comandante del porto in relazione alle esigenze di traffico (come nel caso dei servizi di *pilotaggio* ed *ormeggio*).

Sebbene non caratterizzate da una riserva di legge, le stesse attività potrebbero essere oggetto di esclusive di fatto ovvero di limitazioni all'operare della concorrenza derivanti da previsioni amministrative. Anche in queste ipotesi non può che essere ribadito quanto discende dai principi generali, ovvero che una limitazione del diritto di iniziativa economica deve rispondere ad esigenze tecniche di carattere oggettivo. In presenza di vincoli di siffatta natura, il diritto di iniziativa economica deve essere consentito sia all'operatore marittimo che all'operatore portuale.

**291.** Allo stadio attuale, alcune imprese armatoriali provvedono autonomamente al servizio di ormeggio necessario allo svolgimento della loro attività. Nel corso dell'indagine è emerso, peraltro, che diverse imprese auspicano il riconoscimento del diritto di organizzare autonomamente anche le fasi di pilotaggio e rimorchio <sup>195</sup>.

**292.** L'incentivo all'organizzazione autonoma nasce dall'elevata incidenza dei costi sul totale dei costi dei servizi tecnico-nautici sostenuti dagli armatori in ambito portuale. In base alle dichiarazioni rese dai rappresentanti del gruppo Finmare, ad esempio, l'incidenza dei costi dei servizi tecnico-nautici può essere stimata al un livello pari

<sup>191</sup> AGCM, IBAR/AR, provvedimento del 17 marzo 1993, *Boll.* n. 6/93; IBAR/SEA, provvedimento del 16 marzo 1994, *Boll.* n. 11/94.

<sup>192</sup> AGCM, *Gestione aeroportuale*, segnalazione del 4 novembre 1993, *Boll.* n. 33/93. Allo stesso modo, il riconoscimento del diritto “non consente condizionamenti di poteri discrezionali da parte di organi amministrativi” (AGCM, *Riordino legislazione in materia portuale*, segnalazione del 15 settembre 1993, *Boll.* n. 26/93).

<sup>193</sup> AGCM, *Servizi portuali*, segnalazione del 27 marzo 1991, *Boll.* n. 2/91.

<sup>194</sup> L'Autorità ha già avuto occasione di evidenziare che *“per effetto dell'art. 9 si deve consentire a chiunque lo richieda di eseguire in proprio le operazioni inerenti il servizio di rimorchio delle navi”* (*Servizi portuali*, segnalazione del 27 marzo 1991, *Boll.* n. 2/91). Sul punto v., anche, V. DONATIVI, *Autoproduzione e concorrenza nel sistema portuale. Il servizio di rimorchio*, in *Quaderni Giur. Comm.*, n. 144/93.

<sup>195</sup> Risultano frequenti, in particolare, le lamentele relative agli ostacoli opposti dalle Autorità Amministrative.

al 25% dei costi complessivi del gruppo in ambito portuale <sup>196</sup>. Tale percentuale, così come la ripartizione tra i tre servizi, varia notevolmente a seconda della tipologia del servizio di trasporto marittimo e quindi del tipo di nave e del porto interessato. Si registra, tuttavia, una sostanziale prevalenza del servizio di rimorchio (il cui peso oscilla tra il 40% ed il 70% del costo complessivo dei servizi tecnico-nautici e dei servizi ausiliari) <sup>197</sup>. Il costo del pilotaggio incide in maniera più consistente per le navi ro-ro, mentre per i traghetti passeggeri (utilizzati per i servizi di linea) il costo dell'ormeggio risulta proporzionalmente più alto rispetto agli altri tipi di naviglio.

#### *La titolarità del diritto di autoproduzione*

**293.** I servizi tecnico-nautici, che riguardano le fasi approdo/partenza nei porti, costituiscono attività contigue sia rispetto a quelle svolte dall'operatore marittimo (armatore), che rispetto a quelle assicurate dall'operatore portuale (terminalista). Malgrado di tali peculiarità, da più parti è stato sostenuto che la titolarità del diritto di autoproduzione non può che essere riconosciuta solo ai vettori marittimi <sup>198</sup> sulla base del presupposto carattere nautico dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio e la loro attinenza alla sicurezza della navigazione <sup>199</sup>.

**294.** Di contro, gli operatori portuali hanno mostrato interesse ad organizzare autonomamente alcuni servizi, quanto meno quelli maggiormente contigui ai servizi a terra, come l'ormeggio. Nel caso dei terminalisti, però, lo svolgimento dei servizi tecnico-nautici (ad esempio, l'ormeggio) potrebbe configurare una fornitura di servizi a terzi e non già l'organizzazione autonoma dell'attività. Una simile interpretazione, tuttavia, sembra privilegiare soprattutto alcuni aspetti formali (ad esempio il carattere nautico dei servizi) in contrasto con l'obiettivo di consentire un'apertura dei mercati nel rispetto delle esigenze di sicurezza delle attività. In particolare, tale interpretazione non appare tener adeguatamente conto delle caratteristiche più sostanziali dei servizi portuali, i quali si inseriscono in un unico ciclo produttivo integrato del servizio di trasporto. In tal senso, i servizi tecnico-nautici, costituiscono attività contigue (rispettivamente a "valle" ed a "monte") sia all'operatore marittimo (armatore), sia a quello portuale (terminalista). In questa prospettiva, non sembrerebbe sussistere alcuna ragione per giustificare una limitazione all'integrazione verticale sia da parte dell'armatore che del terminalista per uso esclusivo proprio del servizio autoprodotta.

**295.** In conclusione, l'Autorità ritiene opportuno sottolineare che, in presenza di una riserva legale, il diritto di autoproduzione di cui all'art. 9 della legge n. 287/90 deve essere riconosciuto a tutte le imprese portuali per le quali i servizi tecnico-nautici costituiscono un mercato contiguo. Un'interpretazione restrittiva comporterebbe, infatti, un'ingiustificata limitazione del diritto soggettivo dell'autoproduzione ed impedirebbe il perseguimento degli stessi obiettivi di efficienza del servizio e beneficio per i consumatori per i quali la tutela del diritto di autoproduzione è stata inserita nella normativa antitrust.

Laddove, invece, non sia possibile individuare con chiarezza un riserva di legge, il diritto di iniziativa economica nell'ambito dei servizi tecnico-nautici deve essere garantito a tutti gli operatori, sia alle imprese armatoriali che alle imprese terminaliste.

## **4.2 Autoproduzione, libertà di impresa e sicurezza**

**296.** In base all'articolo 9, comma 2, della legge n. 287/90, i limiti all'esercizio del diritto di autoproduzione possono derivare esclusivamente dalle leggi che prevedono la riserva <sup>200</sup>. Ne deriva che non è sufficiente invocare motivi di sicurezza per consentire una legittima limitazione del diritto di autoproduzione, bensì è necessario individuare nella legge che prevede la riserva un'esplicita previsione in tal senso.

Un simile approccio viene confermato dal Consiglio di Stato (chiamato ad interpretare l'applicazione del diritto di autoproduzione al servizio di ormeggio) che evidenzia come il secondo comma dell'articolo 9 rinvii alla "*disposizione normativa fonte del monopolio pubblico, quale criterio per accertare la presenza di un limite all'autoproduzione*" <sup>201</sup>. Questo limite viene peraltro dedotto in via interpretativa dalla normativa di riferimento. In

<sup>196</sup> Audizione del 15 dicembre 1994.

<sup>197</sup> Stime Confitarma.

<sup>198</sup> Per una ricostruzione della nozione di vettore, cfr. S. ZUNARELLI, *La nozione di vettore*, Giuffrè, Milano, 1987.

<sup>199</sup> In particolare, rappresentanti FIPP, ANGOPI e Ministero dei Trasporti. In questo senso v., anche, S.M. CARBONE, *Dalla riserva di lavoro portuale all'impresa terminalista tra diritto interno, diritto comunitario e diritto internazionale uniforme*, in *Il diritto marittimo*, 1992, p. 599 ss.

<sup>200</sup> "*L'autoproduzione non è consentita nei casi in cui in base alle disposizioni che prevedono la riserva risulti che la stessa è stabilita per motivi di (...) sicurezza pubblica*".

<sup>201</sup> Consiglio di Stato, Sez. II, parere del 30 agosto 1996.



realtà, l'iscrizione obbligatoria ad un registro e la determinazione amministrativa delle tariffe non manifestano in alcun modo una inequivocabile volontà di garantire la sicurezza del servizio non diversamente tutelabile. In altre parole, pur essendo chiaramente presenti nello svolgimento del servizio di ormeggio gli aspetti di sicurezza della navigazione messi in luce nel medesimo parere, non si rintraccia alcuna norma che giustifichi la limitazione di un diritto soggettivo <sup>202</sup>.

**297.** Esistono varie modalità con cui è possibile regolare i servizi di pubblica utilità in modo da garantire la sicurezza della navigazione. In altri termini, appare possibile, anche nell'ambito della stessa normativa vigente, assoggettare l'esercizio dell'autoproduzione ad una preventiva autorizzazione dell'Autorità Marittima competente ed al controllo del possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento del servizio.

Più specificamente, per il servizio di *rimorchio* il ricorso all'autoproduzione può essere vincolato all'utilizzo da parte dell'impresa di mezzi tecnici con determinate caratteristiche, al fine di garantire la sicurezza della navigazione <sup>203</sup>. Nel caso dell'*ormeggio*, il servizio potrebbe essere effettuato in autoproduzione attraverso l'utilizzo di personale che disponga della perizia professionale che la legge impone agli ormeggiatori. Diversamente, l'autoproduzione del *pilotaggio* potrebbe risultare più difficile in considerazione della necessità di coordinare i movimenti della nave con quelli degli altri natanti nel porto. In questa prospettiva, l'utilizzo del servizio radio VHF, riconosciuto ai traghetti che effettuano servizi frequenti e regolari non configurerebbe una vera e propria autoproduzione, quanto piuttosto il ricorso ad una minore "quantità" del servizio; la società di navigazione è, infatti, tenuta al pagamento del servizio VHF prestato dall'impresa di pilotaggio.

**298.** Fissati i limiti operativi in maniera trasparente e preventivamente alle eventuali richieste di autoproduzione, sarà rimessa all'impresa armatoriale o terminalista la valutazione circa la convenienza economica dell'autoproduzione, dati i costi che i requisiti di sicurezza implicano. Appare, in ogni caso, auspicabile che nella definizione dei requisiti necessari per l'esercizio del diritto di autoproduzione si eviti l'imposizione di oneri ingiustificati per le imprese, che renderebbero sistematicamente antieconomico il ricorso a tale possibilità.

#### **4.3 Autoproduzione, libertà di impresa ed obblighi di servizio universale**

**299.** L'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici può comportare problemi per l'equilibrio economico dei soggetti che svolgono tale attività in via principale e sostengono oneri di servizio universale. Infatti, qualora un'impresa armatoriale o terminalista decida di produrre per conto proprio uno o più di tali servizi, di fatto sottrae reddito all'impresa esercente il servizio universale, senza tuttavia sopportare i costi fissi relativi all'obbligo di una presenza costante. Si tratterebbe, in altre parole, di una sorta di "scrematura" del mercato, realizzata da uno o più degli acquirenti del servizio. Un ricorso ampio all'autoproduzione potrebbe di conseguenza costringere le imprese di rimorchio, pilotaggio o ormeggio ad operare in perdita.

**300.** Una simile eventualità non appare, tuttavia, una ragione sufficiente per negare il ricorso all'autoproduzione. Appare possibile, infatti, introdurre correttivi che garantiscano sia il mantenimento del servizio universale, sia il pieno esercizio dell'autoproduzione.

**301.** Si ritiene che la soluzione da individuare possa fare riferimento a quella già suggerita circa la "tassa di ingresso" che i concorrenti (in questo caso, già autoproduttori) dovrebbero corrispondere al regolatore e che dovrebbe poi essere riversata sull'impresa incaricata degli obblighi di servizio universale <sup>204</sup>. Tale contributo, opportunamente parametrato rispetto alla *fee* richiesta all'impresa entrante, può finanziare il sussidio che copre gli oneri del servizio universale.

L'applicazione di un contributo con le citate caratteristiche può trovare la sua giustificazione in quanto compensazione degli oneri discendenti dalla prestazione del servizio con carattere di universalità. Inoltre, anche se l'impresa in autoproduzione fornisce con i propri mezzi i servizi in questione, essa può sempre dover ricorrere alle

<sup>202</sup> L'Autorità ha ribadito il carattere assolutamente eccezionale e tassativo delle esclusioni dal diritto all'autoproduzione in occasione della chiusura del procedimento IBAR/AR in materia di servizi di *handling* aeroportuale (IBAR/AR, provvedimento del 17 marzo 1993, *Boll.* n. 6/93).

<sup>203</sup> Al riguardo va, peraltro, sottolineato come all'Autorità siano state recentemente segnalate talune disposizioni di Autorità Marittime che sembrano aver imposto il ricorso a mezzi probabilmente sovradimensionati rispetto alle effettive esigenze.

<sup>204</sup> Al riguardo, si rinvia a quanto illustrato al par. 2.2 di questa parte.

prestazioni dell'impresa "specializzata", nei casi in cui ciò risulti necessario per integrare i propri servizi oppure in determinati orari ove il proprio personale non sia disponibile.

In definitiva, la garanzia del diritto all'autoproduzione non sembra necessariamente confliggere né con le esigenze di sicurezza proprie dei servizi tecnico-nautici né con l'universalità della prestazione.

## Cap. 5 - Compiti e natura del regolatore

**302.** Le informazioni e la documentazione raccolta nel corso dell'indagine mostrano come la disciplina dei servizi tecnico-nautici necessiti di un adeguamento per meglio favorire il perseguimento dell'obiettivo di apertura al mercato e il rispetto dei vincoli di sicurezza ed offerta del servizio con carattere di universalità.

Innanzitutto, come l'Autorità ha avuto occasione di evidenziare, il regime concessorio ancora esistente dovrebbe essere sostituito con un sistema di autorizzazioni all'esercizio di impresa <sup>205</sup>. Un regime autorizzatorio dovrebbe informare sia la prestazione a terzi dei servizi tecnico-nautici che lo svolgimento in regime di autoproduzione. Le autorizzazioni dovrebbero essere rilasciate (attraverso provvedimenti motivati ed impugnabili) in base a requisiti trasparenti, oggettivi (quali il rispetto di standard qualitativi a garanzia della sicurezza) e non discriminatori. Attraverso i provvedimenti autorizzatori potrebbero essere eventualmente imposti gli obblighi di servizio pubblico (sotto forma di condizioni di permanenza, disponibilità e qualità del servizio), gli obblighi di prestazione o di finanziamento del servizio universale (attraverso sistemi formalizzati quali i fondi per il servizio universale) nonché l'eventuale previsione dell'obbligatorietà del servizio.

**303.** Inoltre, le funzioni di regolazione tariffaria, della qualità dei servizi e dell'accesso ai mercati dovrebbero essere affidate ad un organismo di regolazione. La responsabilità della vigilanza sui servizi tecnico-nautici è stata finora rimessa interamente alle Autorità Marittime, incaricate anche di assicurare la sicurezza della navigazione e nel porto. Per la fissazione dei prezzi, nei servizi di pilotaggio ed ormeggio si è fatto riferimento all'Amministrazione centrale. Tuttavia, la legge n. 647/96 <sup>206</sup> ha modificato l'art. 14 della legge n. 84/94, coinvolgendo le Autorità Portuali nell'istruttoria (da condurre congiuntamente con il comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto) circa i criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici. In seguito a tale istruttoria, i suddetti criteri e meccanismi verranno poi formalmente stabiliti dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

**304.** La norma ha recepito l'istanza delle Autorità Portuali circa un coinvolgimento nella definizione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici che costituiscono uno dei "costi del porto" e che pertanto potrebbero influenzarne la "concorrenzialità" ed il volume di traffico <sup>207</sup>. Non rientra nelle competenze dell'Autorità definire a quale organismo debba essere rimesso il controllo delle tariffe e/o dei servizi tecnico-nautici. E' però necessario osservare che, vista l'ampiezza dei compiti di regolamentazione sopra elencati, appare opportuno che essi vengano riuniti come responsabilità in un unico organo, prevedendo eventualmente la delega a livello locale di alcune funzioni di controllo "giorno per giorno". E' anche necessario che tale organo sia dotato delle necessarie conoscenze specifiche per esercitare il suo compito di regolamentazione, dal momento che la valutazione di alcuni aspetti (quali l'ammontare delle "tasse di entrata" e del sussidio per il servizio universale o l'applicazione del metodo di controllo delle tariffe - auspicabilmente secondo il collaudato meccanismo del *price cap*) sembra andare al di là della mera conoscenza tecnica degli aspetti relativi alla navigazione in porto, che caratterizza gli enti attualmente incaricati del controllo dei servizi tecnico-nautici o quelli che regolamentano i servizi portuali.

**305.** L'indagine conoscitiva e le denunce pervenute all'Autorità hanno, infine, messo in luce come presso le Autorità Marittime sia ancora assai scarsa la consapevolezza delle norme a tutela della concorrenza e soprattutto degli effetti economici positivi della concorrenza. Per contro, il ruolo tuttora non chiarito delle Autorità Portuali in merito alla loro presenza come entità imprenditoriali potrebbe determinare conflitti di interesse in decisioni di portata significativa che riguardino la regolamentazione dei servizi tecnico-nautici. Va aggiunto che i rapporti pressoché quotidiani tra gli organi locali di controllo dei porti e della navigazione e le imprese esercenti i servizi tecnico-nautici in regime di monopolio possono determinare certamente effetti positivi in sede di interventi concernenti la sicurezza, ma al momento della regolamentazione economica possono tradursi in un'eccessiva sensibilità per gli interessi dei soggetti regolati e dar luogo a indesiderabili situazioni di "cattura" del regolatore. Un organo centrale, distinto dagli organi marittimi e portuali locali, potrebbe comunque attingere alle specifiche conoscenze tecniche di questi ultimi nello svolgimento della propria attività e risultare più idoneo per i compiti di regolazione.

<sup>205</sup> AGCM, *Servizi portuali*, segnalazione del 27 marzo 1991, *Boll.* n. 2/91.

<sup>206</sup> In particolare, l'art. 2, comma 13-bis.

<sup>207</sup> In tal senso, come già detto nei capitoli precedenti, si era espressa l'associazione delle Autorità Portuali nell'audizione presso l'Autorità del 31 luglio 1996.

In definitiva, la separazione tra funzioni di regolazione ed attività di impresa non comporta affatto un ridimensionamento del ruolo del regolamentatore. Al contrario, in un mercato in via di liberalizzazione, questi compiti diventano, per certi versi, ancor più rilevanti e necessitano di una piena consapevolezza di tale ruolo.

## **PARTE SESTA:**

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

## Cap. 1 - L'evoluzione economica ed istituzionale del settore portuale

### *I mutamenti di natura economica ed i primi interventi dell'Autorità*

**306.** Fino agli inizi degli anni novanta, il settore portuale italiano è stato caratterizzato da una regolamentazione particolarmente pervasiva, che ha disciplinato minuziosamente l'attività dei singoli mercati. La principale caratteristica di questa regolamentazione era la forte limitazione, ed in alcuni casi la totale esclusione, della libera concorrenza fra operatori. Ciò avveniva da un lato attraverso il riconoscimento di diritti esclusivi ad alcune imprese, dall'altro identificando i beneficiari di tali esclusive in soggetti con carattere pubblico o semi-pubblico e, soprattutto, favorendo la commistione tra ruolo regolamentare ed attività imprenditoriali in capo ad uno stesso soggetto.

**307.** Storicamente tale assetto organizzativo traeva origine dalla struttura corporativa dell'economia prevalente al momento dell'adozione delle norme in esame e dalla volontà di tutelare dal punto di vista sociale determinate categorie professionali in posizioni di oggettiva debolezza.

Tale modello si è però rivelato sempre più inadeguato a seguito dei mutamenti che hanno interessato il trasporto merci in generale e quello marittimo in particolare.

**308.** A partire dalla seconda metà degli anni ottanta il trasporto intermodale, attuato mediante la movimentazione di container, ha assunto una crescente rilevanza, aumentando in volume di ben 5 volte nei porti italiani tra il 1981 ed il 1995, a fronte di una crescita del 10% circa della movimentazione complessiva di merci nei porti nazionali.

Ciò ha determinato un mutamento nelle caratteristiche della domanda dei servizi portuali ed, in particolare, delle operazioni di movimentazione merci. In tutte le categorie merceologiche, la domanda si è sempre più caratterizzata come richiesta di servizi qualificati dal punto di vista professionale, in grado di raggiungere i livelli di efficienza (in termini di rapidità e minori costi) che il nuovo modello di trasporto richiedeva.

Il nuovo tipo di domanda richiedeva un adeguamento dell'offerta e la costituzione di una nuova figura di operatore portuale specializzato, ossia l'impresa terminalista che gestisse in maniera unitaria, utilizzando anche proprio personale, le infrastrutture marittime e terrestri necessarie per lo sbarco/imbarco di merci e la loro movimentazione da e per le vie di trasporto terrestre (strada, ferrovia).

**309.** Il processo di aggiustamento necessario per far fronte alle nuove istanze degli operatori trovava, tuttavia, un ostacolo rilevante nell'assetto normativo del settore: in molti porti la movimentazione delle merci veniva riservata agli enti portuali e veniva imposto il ricorso obbligato alla manodopera nelle compagnie e nei gruppi.

L'incongruenza fra l'evoluzione economica ed il quadro regolamentare veniva acuita dall'introduzione della normativa nazionale a tutela della concorrenza. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già pochi mesi dopo la sua costituzione, identificava la necessità di una riforma della normativa relativa ai servizi portuali più coerente con i principi della concorrenza. L'Autorità sottolineava come fossero venute meno le ragioni originariamente poste a sostegno dell'assetto sostanzialmente monopolistico del settore portuale (segnalazione del 27 marzo 1991 ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90).

A sostegno di questa impostazione concorreva in misura determinante il riconoscimento dell'incompatibilità del quadro normativo nazionale sui porti con l'ordinamento comunitario ed in particolare con le norme che tutelano la concorrenza (sentenza della Corte di Giustizia Ce del 10 dicembre 1991, *Siderurgica Gabrielli/Porto di Genova*).

**310.** I principi affermati nella sentenza della Corte di Giustizia in materia di porti e la già descritta evoluzione della domanda di servizi portuali rendevano ancor più urgente un mutamento della normativa allora vigente. Sempre più, inoltre, i comportamenti posti in essere dai soggetti portuali venivano valutati alla luce delle norme contenute nella legge n. 287/90, determinando così un crescente ricorso all'Autorità da parte di molti operatori, affinché intervenisse nei confronti di presunti comportamenti restrittivi della concorrenza e in merito a disposizioni normative e regolamentari del settore. Le richieste di intervento non si limitavano ai mercati della movimentazione merci e della fornitura di manodopera portuale, ma interessavano anche gli assetti monopolistici di altri servizi e, in particolare, i servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio).

**311.** L'elevato numero delle denunce ricevute, l'intreccio fra aspetti imprenditoriali e regolamentari che caratterizzava le condotte dei principali soggetti portuali, il palese contrasto tra la normativa settoriale nazionale ed

i principi nazionali e comunitari di tutela della concorrenza, nonché le prospettive di riforma della normativa sono stati i fattori che hanno indotto l'Autorità ad avviare l'indagine conoscitiva di natura generale sul settore portuale, con delibera del 4 novembre 1992.

#### *I mutamenti di natura normativa*

**312.** Il quadro normativo del settore portuale ha subito una radicale trasformazione con la legge 28 gennaio 1994 n. 84, che ha in buona misura recepito le istanze di modifica istituzionale del settore. In particolare, la nuova normativa sancisce: *a)* la separazione fra svolgimento delle operazioni (affidate alle imprese) e controllo ed indirizzo delle attività portuali<sup>208</sup> (obiettivi assicurati dalle neocostituite Autorità Portuali); *b)* l'affidamento delle operazioni portuali alla libera iniziativa privata in regime di concorrenza, sotto forma di imprese autorizzate e/o imprese concessionarie di aree demaniali e banchine; *c)* la possibilità per l'impresa portuale di svolgere sia tutte le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci), sia una parte di esse; *d)* la libertà di fissazione delle tariffe, con il solo vincolo della loro pubblicità, tramite comunicazione all'Autorità Portuale; *e)* la perdita per le Compagnie Portuali del carattere di corporazioni, con la trasformazione in imprese portuali sotto forma di società di diritto privato, ed operanti in regime di concorrenza con le altre imprese portuali (permane tuttavia una riserva nella fornitura temporanea di manodopera portuale).

La legge n. 84/94 non ha invece modificato l'assetto monopolistico dei servizi tecnico-nautici, che deriva in parte dalle norme del Codice della Navigazione e del Regolamento della navigazione marittima, in parte dai provvedimenti amministrativi assunti dalle pubbliche amministrazioni competenti.

**313.** Vi è certamente una più ampia sensibilità per i principi della concorrenza nel nuovo quadro normativo, che prevede la trasformazione delle organizzazioni portuali in Autorità Portuali, una netta separazione tra funzioni di regolamentazioni e funzioni imprenditoriali (dismissione delle attività di gestione precedentemente svolte) e procedure più snelle (autorizzazioni) per le imprese che intendano operare sul mercato.

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione è tuttavia ancora ben lungi dall'essere completato. Alla tardiva nomina dei presidenti delle Autorità Portuali si è accompagnato infatti il mancato completamento della nuova disciplina, che doveva aver luogo con l'emanazione di decreti ministeriali. A questi ritardi hanno inoltre contribuito i comportamenti posti in essere dalle ex organizzazioni portuali, che hanno fatto proprie discutibili interpretazioni della nuova normativa, per mantenere gli ostacoli all'ingresso nel mercato da parte di nuovi operatori. Infatti, la legge n. 84/94, contrariamente a quanto auspicato dall'Autorità in un parere al Parlamento del 16 settembre 1993 ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, ha mantenuto la generica previsione di un numero massimo di imprese autorizzate per singolo porto, senza indicare i criteri per la sua definizione. Solo l'emanazione del decreto attuativo dell'art. 16 della legge n. 84/94, sulla cui bozza l'Autorità aveva emesso un parere al Ministro dei Trasporti, ha consentito di confermare il principio per cui la concorrenza tra operatori di un medesimo porto deve essere favorita al momento di rilasciare le autorizzazioni.

**314.** La legge n. 84/94 ha mutato il ruolo delle Compagnie Portuali, in precedenza titolari dell'esclusiva assoluta della fornitura di manodopera. La nuova normativa ne ha previsto la trasformazione in impresa portuale operante in concorrenza con altri soggetti. Successivamente sono stati adottati provvedimenti al fine di erogare sussidi alle Compagnie Portuali per ovviare ai problemi finanziari derivanti dal passaggio alla nuova forma societaria.

Contestualmente è stata prevista la possibilità per le stesse Compagnie Portuali di svolgere intermediazione di mere prestazioni di manodopera, in deroga al divieto di cui all'art. 1 della legge 23 ottobre 1960 n. 1369. La disposizione mira a consentire l'utilizzo temporaneo di manodopera da parte delle imprese portuali in occasione dei "picchi" di traffico che non rendono economica l'assunzione definitiva di nuovi dipendenti. La legge n. 84/94 ha però identificato nelle sole Compagnie Portuali i soggetti abilitati a fornire i lavoratori portuali in via temporanea, ricreando una forma di esclusiva a tempo indeterminato. Successivi decreti-legge hanno poi limitato nel tempo l'esclusiva, posticipando però di volta in volta il termine, in assenza di una definitiva conversione in legge dei decreti. La Commissione Europea, con ripetuti interventi ha tuttavia sottolineato come la nuova esclusiva risultasse contraria alle norme del Trattato, come già stabilito dalla sentenza della Corte di Giustizia *Porto di Genova*.

<sup>208</sup> Con l'eccezione dei servizi di interesse generale, che possono essere svolti dalle Autorità Portuali.

**315.** Con la legge 23 dicembre 1996 n. 647, il termine dell'esclusiva a favore delle Compagnie Portuali ha trovato la sua definizione, attraverso la previsione di due nuovi istituti alternativi per la fornitura temporanea di manodopera. In ciascun porto dovrà infatti essere costituito un consorzio tra imprese portuali che gestisca il *pool* di manodopera da avviare alle imprese richiedenti. In mancanza di tale consorzio, sarà promossa dall'Autorità Portuale (o in sua assenza dall'Autorità Marittima) un'agenzia per il lavoro portuale con gli stessi compiti.

La legge n. 647/96, modificando l'art. 17 della legge n. 84/94, ha però reintrodotto un'esclusiva a favore delle Compagnie Portuali nelle operazioni portuali ad alto contenuto di manodopera. Inoltre, la formulazione della norma disciplinante le nuove modalità della fornitura temporanea di manodopera continua a privilegiare il personale delle Compagnie Portuali, soprattutto in considerazione del ruolo attribuito, per la costituzione dei Consorzi, alle eccedenze di manodopera che le stesse Compagnie Portuali hanno registrato in seguito alla loro trasformazione in società ed in imprese portuali operanti in concorrenza.

Su tale innovazione normativa la Commissione Europea è intervenuta con una sua procedura ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato Ce, ritenendo che la nuova disciplina statale possa determinare un abuso di posizione dominante nel mercato della fornitura della manodopera portuale, nonché nel mercato degli appalti di servizi ad alto contenuto di manodopera.



## Cap. 2 - La liberalizzazione delle operazioni portuali ed i suoi effetti

**316.** Per i motivi sopra descritti, il processo di liberalizzazione delle operazioni portuali di movimentazione delle merci non ha avuto immediata attuazione. Nella fase di transizione, tuttavia, si è registrato sia l'ingresso di nuove imprese sul mercato, in concorrenza con lo stesso organismo regolatore che doveva completare la sua trasformazione, sia l'avvio da parte di quest'ultimo delle dismissioni delle attività di impresa portuale precedentemente gestite.

**317.** Il processo appare oggi prossimo alla conclusione in quasi tutti i porti nazionali. Risulta in gran parte completata la separazione tra l'attività di impresa e l'attività di regolamentazione e controllo delle Autorità Portuali.

Il settore ha visto l'entrata di numerosi operatori privati, talora anche esteri, sia come imprese terminaliste che hanno ottenuto le concessioni sui terminali privatizzati, sia come semplici imprese autorizzate ad operare movimentazione merci per conto terzi. Anche se l'ingresso sul mercato delle nuove imprese è avvenuto in parte prima dell'entrata in vigore della legge n. 84/94, in conseguenza di regolamentazioni specifiche dei singoli porti, appare indubbio che la crescita del numero e delle dimensioni delle imprese portuali sia stata favorita dalla liberalizzazione del settore, che ha notevolmente ampliato le possibilità operative dei soggetti imprenditoriali.

**318.** Un primo effetto attribuito alla liberalizzazione è stata la costante crescita dei traffici di merci nei porti italiani registrata dal 1994 in poi. Lo sviluppo del traffico appare ancora più significativo se riferito alla movimentazione di container, che dai 2 milioni circa di *teu*<sup>209</sup> del 1991 è passata ai 3 milioni nel 1995 ed ai 3,8 milioni di *teu* stimati per il 1996. Ciò ha consentito ai maggiori porti nazionali (Genova, La Spezia, Livorno, nonché al nuovo porto di *transshipment* di Gioia Tauro) di migliorare la propria "posizione" nella classifica dei porti europei.

Attualmente il movimento dei container nei porti nazionali incide per poco più del 7% del traffico, a fronte di un mercato potenziale di container stimato intorno al 33% del totale. Vi sono quindi consolidate aspettative di crescita per tale mercato la cui offerta è concentrata nei tre porti principali dell'Alto Tirreno-Mar Ligure (La Spezia, Genova, Livorno), che incidono per circa il 57% del traffico di container dei porti nazionali.

**319.** Il processo di liberalizzazione sembrerebbe, inoltre, aver prodotto effetti non trascurabili sui prezzi delle operazioni portuali. Le informazioni raccolte nel corso dell'indagine, stante la limitata disponibilità di dati presso molte delle Autorità Portuali, non consentono una quantificazione del fenomeno. E' tuttavia opinione diffusa tra gli operatori che l'incremento del traffico sia da attribuire certamente all'incremento dei commerci internazionali, ma anche a tariffe portuali più competitive dei porti nazionali ed a un miglioramento degli standard qualitativi dei servizi offerti.

---

<sup>209</sup> *Teu* = twenty-feet equivalent unit, unità di misura dei container.

### Cap. 3 - I problemi concorrenziali nei servizi portuali

#### *Le operazioni di movimentazione delle merci*

**320.** La commistione fra regolazione e gestione delle operazioni portuali costituisce uno dei principali problemi che l'Autorità ha affrontato nel corso dell'indagine conoscitiva e della sua attività istituzionale in materia portuale. Il quadro istituzionale precedente alla legge n. 84/94 era profondamente segnato da tale intreccio di funzioni, che ha originato non solo conflitti di interessi, ma anche e soprattutto ostacoli alla concorrenza, laddove nuove imprese intendevano entrare sul mercato dei servizi portuali.

**321.** Il problema è diventato più acuto dopo la sentenza della Corte di Giustizia *Porto di Genova*, che rendeva disapplicabile la normativa nazionale, ma ancor più dopo l'entrata in vigore della legge n. 84/94 che sanciva l'introduzione del principio di libera concorrenza nelle operazioni portuali e prevedeva l'abbandono del ruolo di impresa da parte del regolatore-Autorità Portuale.

In conseguenza del mutamento normativo, aumentavano le richieste di entrata e/o di ampliamento dell'attività da parte di nuove imprese portuali. Il permanere del doppio ruolo (regolatore/impresa) da parte dell'Autorità Portuale, favorito dai ritardi nell'applicazione della nuova normativa, ha però frenato lo sviluppo della concorrenza. In tale quadro, le decisioni delle Autorità Portuali, assunte in virtù del ruolo di regolatore loro conferito dalla legge e idonee a condizionare l'operatività delle altre società, di fatto finivano per favorire l'attività di impresa delle Autorità Portuali, restringendo la concorrenza.

**322.** L'istruttoria condotta dall'Autorità nei confronti del Provveditorato al Porto di Venezia per abuso di posizione dominante (*Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*), oltre a consentire la liberalizzazione delle operazioni di movimentazione merci nel porto di Venezia, ha costituito l'occasione per chiarire i criteri che devono informare lo svolgimento della concorrenza in ambito portuale, coerentemente ai principi stabiliti dall'ordinamento nazionale e comunitario: a) la totale separazione del ruolo di impresa portuale da quello di regolatore e controllore del porto, limitando esclusivamente a quest'ultima funzione l'operare delle Autorità Portuali; b) la rimozione di qualsiasi impedimento di accesso al mercato o di sviluppo della propria attività per le imprese portuali autorizzate e/o concessionarie, giustificando eventuali restrizioni quantitative (numero massimo di imprese autorizzate) o qualitative (tipologia di traffico autorizzata) esclusivamente sulla base di vincoli oggettivi di spazio e/o di tutela dell'ambiente e del territorio; c) quale corollario del punto b), l'incompatibilità con i principi della concorrenza di qualsiasi giustificazione "programmatoria" del traffico (come presunti "eccessi di offerta" rispetto alla "domanda prevista") alla base di limitazioni all'accesso delle imprese; d) la necessità di consentire, senza limitazioni, la piena concorrenza sul prezzo tra gli operatori, poiché gli standard di sicurezza delle operazioni portuali possono essere efficacemente garantiti attraverso verifiche costanti dell'ente di controllo e non già fissando livelli minimi di prezzo.

**323.** Eventuali decisioni delle Autorità Portuali che si discostassero dai criteri descritti sarebbero contrarie ai principi della concorrenza. Qualora poi l'Autorità Portuale competente continuasse ad essere presente sul mercato, sia direttamente che indirettamente attraverso società partecipate, la stessa, benché organismo regolatore, assumerebbe natura di impresa ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90 e le delibere adottate sarebbero valutate ai sensi del titolo I della stessa legge (divieto di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante).

Qualora invece l'Autorità Portuale abbia totalmente dismesso le proprie attività portuali, privandosi così del ruolo di impresa, eventuali decisioni restrittive della concorrenza potrebbero spingere l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ad esercitare i propri poteri di segnalazione, salvo il diritto delle parti lese di rivolgersi ad altre sedi giurisdizionali per la salvaguardia dei propri diritti.

**324.** Appare pertanto opportuno che il processo di privatizzazione delle attività imprenditoriali delle Autorità Portuali venga completato al più presto, al fine non solo di adempiere alle disposizioni contenute nella legge n. 84/94, ma anche di rimuovere rapidamente un significativo ostacolo alla concorrenza nelle operazioni portuali.

Una volta completate le dismissioni delle attività di impresa, è auspicabile che le Autorità Portuali, tanto nella loro attività di regolatori quanto in quella di promozione e sviluppo del proprio porto, continuino ad attenersi ai principi nazionali e comunitari della libera concorrenza, astenendosi dal porre in essere atti che la limitino ingiustificatamente.

*Gli "altri servizi di interesse generale"*

**325.** Se il problema concorrenziale del "doppio ruolo" delle Autorità Portuali nella movimentazione merci sembra destinato a perdere di peso con il completamento della privatizzazione della gestione delle operazioni portuali, la stessa questione mantiene tutta la sua rilevanza nei servizi di interesse generale. Già nel suo parere ex art. 22 della legge n. 287/90 del 16 settembre 1993 sul disegno di legge che avrebbe poi dato origine alla legge n. 84/94, l'Autorità aveva sottolineato come la disposizione concernente la creazione di società miste tra Autorità Portuale ed imprese operanti in porto per i servizi di interesse generale fosse contraria allo spirito della proposta di legge - che sanciva la separazione delle funzioni regolamentari e imprenditoriali - e non garantisse effettive condizioni di parità di accesso al mercato.

La legge n. 84/94 ha mantenuto la possibilità per le Autorità Portuali di partecipare a società miste. L'indagine conoscitiva ha messo in luce come le Autorità Portuali stiano facendo ampio ricorso a tale facoltà ed intendano di fatto proseguire lungo tale linea di condotta. Appare evidente come una conferma di tale condotta porti con sé rischi elevati di restrizioni concorrenziali e possa offrire più di un motivo per interventi da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

**326.** Tramite la loro attiva presenza nelle società incaricate dei servizi di interesse generale, infatti, le Autorità Portuali acquistano natura di impresa ai fini dell'applicazione degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 e, in virtù del loro potere regolamentare in materia di accesso al mercato e di modalità di svolgimento del servizio, vengono a detenere una posizione dominante. In questa situazione, qualsiasi decisione assunta quale regolatore e che vincoli o impedisca l'operatività di altre imprese concorrenti, effettive o potenziali, senza giustificato motivo, potrebbe essere valutata quale infrazione alle norme di cui alla legge n. 287/90. Si tratta di un'eventualità assai probabile.

Un'Autorità Portuale, che abbia deliberatamente scelto di mantenere una presenza nei servizi di interesse generale, difficilmente sarebbe in grado di assumere nei confronti di una sua impresa quel ruolo imparziale che sarebbe richiesto dalla sua funzione di regolamentatore. In questo ambito l'eventuale intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sarebbe coerente sia con la giurisprudenza comunitaria (inclusi i principi desumibili dalla sentenza della Corte di Giustizia Ce del 18 marzo 1997, *Diego Cali/Servizi Ecologici Porto di Genova*), sia con il dettato dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90.

**327.** Appare pertanto auspicabile che le Autorità Portuali rivedano la propria linea di condotta in materia di servizi di interesse generale, procedendo il più rapidamente possibile a dismettere le loro partecipazioni, indipendentemente dalla facoltà loro riconosciuta dalla legge, e ricorrano alla gara pubblica per l'assegnazione dei suddetti servizi. E' inoltre opportuno che il legislatore modifichi la norma in questione, prevedendo eventualmente l'intervento diretto delle Autorità Portuali solo nel caso in cui non vi sia nessuna impresa candidata a svolgere i servizi in questione. Solo in presenza di un dimostrato "fallimento del mercato", emergerebbe la necessità di garantire l'erogazione del servizio altrimenti non disponibile per la collettività.

*I nuovi confini della competizione*

**328.** Il processo di privatizzazione che investe le attività di movimentazione merci controllate delle Autorità Portuali può contribuire a sviluppare un clima più concorrenziale, che non si limiterà a coinvolgere solo le imprese operanti nel medesimo porto, ma sembra destinato ad estendersi anche ai terminalisti situati in porti contigui.

L'Autorità finora non ha affrontato alcun caso di concentrazione o di intese fra imprese portuali. Appare tuttavia prevedibile che nel prossimo futuro sarà chiamata a farlo. Gli sviluppi del settore indicano infatti una crescente volontà degli operatori di estendere la loro presenza in altri porti. Nel corso dell'indagine, inoltre, è emerso un rilevante interesse di terminalisti esteri per le attività portuali italiane.

**329.** Eventuali concentrazioni o intese dovranno essere valutate caso per caso. E' tuttavia indubbio che la valutazione sull'impatto concorrenziale di tali operazioni dipenderà in buona misura dalla presenza o meno delle varie imprese interessate nello stesso mercato. Sarà quindi fondamentale la definizione del mercato rilevante, dal punto di vista merceologico ma soprattutto geografico. Gli operatori del settore tendono infatti a considerare "sostituibili" con i porti italiani anche i principali porti europei situati in altre aree del continente. Le informazioni raccolte nel corso dell'indagine conoscitiva ed i criteri mutuabili dalle decisioni della Commissione Europea in materia di trasporti marittimi appaiono indicare una relativamente limitata possibilità per i traffici di merci di modificare agevolmente e nel breve termine i propri percorsi tra un porto ed un altro. Nel concreto, quindi, la dimensione geografica del mercato rilevante delle operazioni portuali, ai fini della tutela della concorrenza, tende

ad essere più ristretta rispetto a quanto generalmente asserito dalle imprese del settore, dipendendo comunque dalle caratteristiche del traffico considerato.

*La fornitura di manodopera portuale*

**330.** Persiste una grave restrizione della concorrenza nella fornitura di manodopera portuale. Per motivazioni di carattere sociale, la rimozione legislativa del monopolio a favore delle Compagnie Portuali è stata parziale ed accompagnata da un regime transitorio che si è prolungato ben al di là di quanto necessario. In particolare, è risultato incompleto il mutamento istituzionale che doveva trasformare le Compagnie in semplici imprese portuali, operanti in concorrenza con altri soggetti nella movimentazione delle merci. La normativa ha sì modificato la forma giuridica delle Compagnie Portuali, favorendone la trasformazione in imprese, ma ha anche ricreato una situazione di monopolio di fatto nel mercato della manodopera, in particolare nella fornitura di prestazioni temporanee in presenza di fluttuazioni del traffico.

**331.** Si è quindi determinata una situazione in cui le Compagnie Portuali controllano, quantitativamente, qualitativamente ed in condizione di monopolio, uno dei fattori produttivi necessari ai loro concorrenti nelle operazioni portuali. L'istruttoria condotta dall'Autorità per abuso di posizione dominante nel porto di Brindisi (*BIS/Compagnia Portuale di Brindisi*) appare paradigmatica nell'evidenziare i rischi concorrenziali insiti nella situazione che si è creata in seguito all'incompleta riforma del lavoro portuale. Le ripetute segnalazioni dell'Autorità ed i richiami degli organi dell'Unione Europea al rispetto delle norme comunitarie in materia di concorrenza non hanno finora sortito effetti apprezzabili. Al contrario, la legge n. 647/96 ha aumentato l'ambito del monopolio a favore delle Compagnie Portuali. Tutto ciò può avere gravi riflessi sullo sviluppo del mercato della movimentazione delle merci, mettendo a rischio gli effetti positivi derivanti dalla liberalizzazione.

I recenti interventi della Commissione confermano l'assoluta necessità di una completa e definitiva rescissione del legame fra impresa portuale e fornitore di manodopera che sancisca la fine del monopolio detenuto dalla Compagnia, in quanto il conflitto di interessi è in contrasto con le norme di tutela della concorrenza. A tal fine appaiono insufficienti e potenzialmente restrittive della concorrenza le innovazioni apportate con la legge n. 647/96, con la previsione del consorzio tra imprese o dell'agenzia del lavoro portuale, stanti da un lato alcuni discutibili criteri richiamati nella nuova normativa per la partecipazione ai nuovi organismi e, dall'altro, l'incompleta attuazione delle norme della legge n. 84/94 in materia di definizione degli esuberi di personale. L'Autorità ritiene pertanto opportuno che il legislatore introduca rapidamente le modifiche necessarie, onde evitare il perpetuarsi di una situazione di evidente contrasto con la normativa nazionale e quella comunitaria in materia di concorrenza.

## Cap. 4 - La tutela della concorrenza nei servizi tecnico-nautici

### *Sicurezza ed assetto di mercato*

**332.** L'assetto normativo dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio non ha subito modifiche, se non marginali, a seguito della riforma del settore portuale. I servizi tecnico-nautici continuano pertanto ad essere caratterizzati da un regime di monopolio e da regolamentazioni che impediscono l'accesso al mercato a nuove imprese.

La giustificazione addotta per l'attuale assetto fa riferimento al carattere di servizio pubblico dei servizi tecnico-nautici, quasi che la natura pubblica del servizio automaticamente implicasse la sua offerta in esclusiva. Né l'assetto monopolistico risulta chiaramente definito nella legge ovvero nei provvedimenti amministrativi d'attuazione. In questo quadro desta pertanto preoccupazione il generico riferimento alle ragioni di sicurezza della navigazione operato dagli organismi di regolazione per dedurne l'impossibilità di applicare qualsiasi meccanismo concorrenziale all'offerta dei servizi tecnico-nautici.

**333.** Non vi è alcun dubbio che la sicurezza del lavoro e della navigazione debbano essere privilegiate rispetto ad altri interessi pur meritevoli di sostegno e tutela. Tuttavia, la garanzia della sicurezza non appare necessariamente in conflitto con la concorrenza tra imprese, né con assetti istituzionali che introducano gli stessi incentivi all'efficienza determinati dal libero mercato.

La definizione degli standard di sicurezza ritenuti necessari deve avvenire in via preventiva ed oggettiva. Solo dopo aver determinato tali requisiti, appare possibile verificare se i costi così imposti agli operatori consentono o meno la presenza di una pluralità di imprese. In molti casi, peraltro, la determinazione del numero ottimale di imprese, dati i vincoli operativi predeterminati, è comunque preferibile che avvenga non già per via amministrativa, bensì attraverso il libero gioco della domanda e dell'offerta.

**334.** Le fonti normative di rango primario non escludono l'esercizio in concorrenza dei servizi tecnico-nautici, quanto meno per il rimorchio, l'ormeggio ed il battellaggio. L'esclusiva assegnata alle imprese attualmente operanti in questi servizi deriva solamente dalla parziale interpretazione adottata in sede amministrativa. Per quanto concerne il pilotaggio, la legge si limita a prevedere l'istituzione di *"una corporazione di piloti"*.

Ove tecnicamente possibile, pertanto, la concorrenza tra imprese dovrebbe essere consentita, autorizzando l'ingresso di nuove imprese, una volta che siano stati predeterminati gli indispensabili standard di sicurezza e che siano così noti i costi che gli operatori del servizio dovranno affrontare. Se necessario, potrebbero anche prevedersi dei contributi che le imprese autorizzate dovrebbero corrispondere per finanziare il *"servizio universale"* (inteso come prestazione continuata e non discriminatoria, a tariffe accessibili) garantito da un loro concorrente.

**335.** Le caratteristiche di alcuni servizi tecnico-nautici (in particolare il pilotaggio) o la conformazione di alcuni singoli porti potrebbero rendere talora preferibile l'esercizio in esclusiva del servizio. Tale eventualità va però valutata caso per caso e non definita a priori, come invece avviene attualmente. L'Autorità è tuttavia dell'avviso che, in caso di esclusiva a favore di un'impresa, risulti opportuno introdurre meccanismi di concorrenza per il mercato, al fine di raggiungere adeguati livelli di efficienza. Il meccanismo della gara pubblica, ripetuta dopo un determinato numero di anni, parrebbe poter assicurare il raggiungimento di questo obiettivo. La procedura potrebbe essere adottata anche laddove l'esclusiva non sia ritenuta necessaria, ma sia comunque richiesta per motivi di sicurezza la prestazione del servizio con carattere di universalità. Tale ruolo potrebbe infatti essere anch'esso assegnato attraverso gara pubblica.

**336.** Nel corso dell'indagine conoscitiva è inoltre emersa la rilevanza concorrenziale del ricorso obbligatorio ai servizi tecnico-nautici.

La previsione dell'obbligatorietà del servizio può avvenire solamente in base ad una valutazione tecnica (relativa alle caratteristiche del porto e del naviglio) e non compete all'Autorità di tutela della concorrenza. In quella sede si dovrebbe comunque tenere conto del fatto che l'imposizione dell'obbligatorietà comporta oneri per le imprese interessate e di conseguenza per l'intera *"filiera"* del trasporto marittimo-terrestre. L'imposizione di oneri non necessari ad assicurare la sicurezza della navigazione potrebbe generare effetti indesiderabili e non necessari in termini di riduzione del traffico ovvero un maggiore costo per gli utenti finali del servizio.

### *Le tariffe*

**337.** La regolamentazione in materia di servizi tecnico-nautici si concentra sulla fissazione delle tariffe, mostrando un'attenzione assai più contenuta per gli aspetti relativi all'efficienza della gestione, il cui ruolo assume particolare rilievo nei casi di limitazione del numero degli operatori. Peraltro, lo stesso processo di determinazione delle tariffe si presta a più di un rilievo critico.

**338.** La regolamentazione tariffaria attualmente in vigore, rimettendo la raccolta e l'elaborazione dei dati sui costi del servizio alle stesse imprese monopolistiche (o alle loro associazioni di categoria), tende ad accentuare la quasi naturale asimmetria informativa che caratterizza i rapporti tra regolato e regolatore, e non consente un adeguato controllo della congruità delle richieste di modiche tariffarie. Il correttivo recentemente introdotto, ossia la consultazione con le associazioni imprenditoriali degli utenti del servizio, appare oltre che inefficace, quanto meno discutibile sotto il profilo concorrenziale. Queste associazioni, infatti, non assicurano la rappresentanza di tutte le imprese potenziali utilizzatrici del servizio, per cui eventuali accordi raggiunti fra le associazioni potrebbero avere contenuto discriminatorio (come verificato dall'Autorità con l'istruttoria *Cardile Bros/Angopi* nel caso dell'ormeggio), ovvero portare alla definizione di tariffe comunque elevate laddove le imprese utilizzatrici sono in grado di recuperarle sui mercati in cui operano.

**339.** Qualora non fosse possibile determinare le tariffe attraverso l'incontro tra domanda ed offerta (per esempio, in ragione di una limitazione del numero degli operatori o dell'obbligatorietà del servizio per esigenze di natura tecnica), tale compito dovrebbe essere attribuito chiaramente ad un organismo regolatore, dotato delle necessarie competenze tecnico-economiche. Il sistema attuale, invece, coinvolge in misura consistente le imprese esercenti il servizio e le associazioni degli utilizzatori, rendendo particolarmente complessa l'attribuzione delle responsabilità di eventuali violazioni della legge n. 287/90. Ciò non esclude che possa essere attribuita alle stesse imprese la responsabilità delle decisioni tariffarie e si può pertanto ipotizzare l'applicabilità degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 nel caso di effetti restrittivi della concorrenza. Precedenti decisioni dell'Autorità e della Commissione Europea, infatti, confermano la possibilità di un intervento diretto nei confronti delle imprese e delle loro associazioni, anche quando i comportamenti siano ratificati da delibere dell'organo regolatore.

**340.** La fissazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici dovrebbe essere commisurata ai costi sostenuti. Dovrebbe essere evitata anche qualsiasi discriminazione fra utilizzatori. Nel caso del pilotaggio infatti è stata riscontrata la fissazione di tariffe che discriminavano le imprese a seconda della bandiera del naviglio. Rimossa tale previsione in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia Ce *Corsica Ferries/Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, è stato reintrodotta uno schema di sconti, questa volta basato sulla frequenza di utilizzo del servizio. Le modalità di attribuzione degli sconti e l'entità degli stessi non parrebbero però totalmente privi di effetti discriminatori, tanto che la Commissione ha formalmente sollecitato una modifica dell'attuale sistema tariffario dei piloti del porto di Genova, ritenuto discriminatorio a favore delle Compagnie pubbliche di navigazione. Ciò rende ancora più necessaria una specifica competenza, con responsabilità e poteri, di un organismo regolatore in grado di vagliare la congruità delle richieste di incremento tariffario formulate dalle imprese.

### *L'autoproduzione*

**341.** L'indagine ha evidenziato nel settore dei porti come l'esercizio del diritto di autoproduzione nel settore possa trovare dei limiti nelle esigenze di sicurezza della navigazione, così come peraltro previsto dallo stesso art. 9 della legge n. 287/90.

L'indagine ha altresì messo in luce come le ragioni della sicurezza della navigazione possano essere utilizzate anche per limitare ingiustificatamente ovvero per negare la possibilità di svolgere i servizi tecnico-nautici in autoproduzione.

**342.** A questo riguardo va innanzitutto ricordato che il problema del riconoscimento del diritto all'autoproduzione può sorgere solo nei casi di riserva per legge e che tale situazione non appare verificarsi quanto meno per l'ormeggio, il battellaggio ed il rimorchio. D'altro canto, la stessa esigenza potrebbe equamente porsi in presenza di un mercato con numero di imprese contingentato per motivi di spazio o di sicurezza.

L'Autorità non può che ribadire quanto affermato nella sua segnalazione del 27 marzo 1991, riguardo al carattere di diritto soggettivo dell'autoproduzione, il cui godimento perciò può essere limitato solo da disposizioni di legge. Nonostante la discutibile interpretazione talora data, le norme vigenti in materia portuale non negano

esplicitamente la possibilità per un'impresa di svolgere per conto proprio i servizi tecnico-nautici. Gli unici limiti rinvenibili sono di fatto già contenuti nello stesso art. 9, comma 2, della legge n. 287/90, che di per sé non esclude che le stesse disposizioni che prevedono la riserva sottopongano le modalità operative dell'autoproduzione al rispetto di stringenti vincoli di sicurezza. In analogia al caso dell'ingresso di nuove imprese, infatti, le autorità preposte a garantire la sicurezza della navigazione possono determinare i requisiti tecnico-qualitativi richiesti per svolgere il servizio in autoproduzione, senza per questo impedirne l'esercizio, ma lasciando alle imprese la valutazione della relativa convenienza economica.

Sempre in analogia con il caso dell'esercizio in concorrenza del servizio, anche lo svolgimento dell'autoproduzione potrebbe essere vincolato al pagamento di un contributo volto a remunerare l'impresa che assicura il servizio universale.

**343.** In presenza di una riserva di legge, l'Autorità è inoltre dell'avviso che la titolarità del diritto all'autoproduzione dovrebbe essere riconosciuta a tutte le imprese portuali per le quali i servizi tecnico-nautici costituiscano un mercato contiguo.

I servizi tecnico-nautici costituiscono infatti mercati immediatamente contigui non solo dei servizi di trasporto marittimo, ma anche delle operazioni portuali, in virtù del carattere unitario e continuo che assume il trasporto delle merci ed il transito delle stesse nel porto.

Appare pertanto naturale che un'impresa terminalista possa organizzare autonomamente servizi tecnico-nautici a completamento dell'attività di movimentazione merci svolta dalla stessa impresa. Qualsiasi limitazione della titolarità del diritto all'autoproduzione, eventualmente basata su interpretazioni rigidamente formali del carattere nautico dei servizi in questione, indebolirebbe significativamente l'efficacia dell'autoproduzione come misura di "disciplina" nei confronti del monopolista e quindi come incentivo all'efficienza dei servizi stessi.

Laddove, invece, non sia possibile individuare una riserva di legge, il diritto di iniziativa economica nell'ambito dei sistemi tecnico-nautici va garantito sia alle imprese armatoriali sia alle imprese terminaliste.

#### *Il controllo sui servizi tecnico-nautici*

**344.** Il costo dei servizi tecnico-nautici si somma agli altri costi del servizio di trasporto di merci in transito nel porto. Esso pertanto costituisce uno degli elementi che contribuiscano a rendere più o meno competitivi i servizi offerti in un porto rispetto a quelli svolti in porti contigui ed appartenenti allo stesso mercato geografico rilevante.

Risulta pertanto comprensibile che gli organismi incaricati della regolamentazione dei servizi portuali, tenuti a promuovere ed a sviluppare l'attività del porto, rivendichino il controllo di una voce di costo significativa, come quella dei servizi tecnico-nautici. Tale esigenza è stata recepita nella modifica all'art. 14 della legge n. 84/94 introdotta dalla legge n. 647/96, in materia di definizione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici. L'Autorità ritiene opportuno, tuttavia, che la ricerca dell'efficienza e la garanzia costante della sicurezza nei servizi tecnico-nautici rimangano assegnate ad organi distinti, onde evitare che l'enfasi su un aspetto possa ridurre in maniera socialmente indesiderabile il livello dell'altro.

## Cap. 5 - Conclusioni

**345.** A partire dagli inizi degli anni novanta, è stato avviato un radicale processo di riorganizzazione del settore portuale, in ampia misura sollecitato da interventi comunitari e nazionali (pronunce della Corte di Giustizia, riforma della legislazione di settore, decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

Il processo di liberalizzazione, tuttavia, sembra incontrare ancora resistenze e vischiosità per ragioni di carattere istituzionale, normativo e culturale. La complessa storia delle realtà portuali italiane, anche quella più recente, è caratterizzata da un quadro istituzionale che con difficoltà segue il passo dei cambiamenti, da una produzione normativa che in più parti continua ancora a frapporre ostacoli all'iniziativa economica, da un atteggiamento culturale verso la concorrenza in taluni casi di pronunciata ostilità, in altri di rassegnata impotenza rispetto alle iniziative da intraprendere. Persiste in generale una certa diffidenza sia rispetto all'introduzione di un più ampio grado di concorrenza nelle attività imprenditoriali che si svolgono all'interno dei porti, sia rispetto all'ipotesi di un'effettiva rivalità tra diverse realtà portuali. L'apertura dei mercati risulta particolarmente problematica in alcuni specifici ambiti di attività, quali la fornitura di manodopera portuale, l'offerta degli "altri servizi di interesse generale" e dei servizi tecnico-nautici, caratterizzati rispettivamente da una particolare tensione sociale, da resistenze al processo di privatizzazione o da riferimenti a questioni di sicurezza e di universalità del servizio non sempre giustificati.

**346.** E' necessario che il processo di liberalizzazione si svolga in tutta la sua potenzialità e nei tempi più rapidi possibili poiché i ritardi che si sono determinati non penalizzano solo gli utenti dei servizi, ma pregiudicano la competitività dell' "impresa-porto" e la sua possibilità di innestarsi con successo nel processo di integrazione in atto tra le diverse modalità di trasporto. L'esperienza di alcuni dei principali porti nazionali (in particolare, Genova e Gioia Tauro) sta a dimostrare come lo sviluppo dei traffici, tariffe portuali più competitive e migliori standard qualitativi siano obiettivi possibili laddove il processo di privatizzazione si coniuga con la liberalizzazione e consente l'ingresso di nuove imprese sul mercato. Il raggiungimento di questi obiettivi risulta inoltre tanto più agevole, quanto maggiore è la consapevolezza delle Compagnie Portuali del nuovo ruolo attribuito loro dalla legge n. 84/94. Queste esperienze confermano, altresì, che la concorrenza non necessariamente risulta in conflitto con la sicurezza della navigazione e del lavoro.

**347.** L'indagine ha, inoltre, dimostrato come la transizione verso i nuovi assetti organizzativi, favorita dal compimento del processo di dismissione delle imprese portuali nonché da un non trascurabile interesse dei terminalisti esteri per le attività portuali italiane, può essere causa di una maggiore apertura alla concorrenza. I mutamenti in atto potranno, tuttavia, dar luogo anche a comportamenti cooperativi ovvero a processi di concentrazione e alla conseguente modifica della struttura dei mercati che l'Autorità valuterà con particolare attenzione.

**348.** In tale contesto, il permanere di una commistione di funzioni di regolazione e di attività imprenditoriali costituisce uno degli ostacoli principali allo sviluppo della concorrenza e inoltre non consente di individuare con chiarezza l'origine (normativa o imprenditoriale) delle eventuali restrizioni. Tale nodo va, pertanto, rapidamente sciolto. Essenziale risulterà il completamento del processo di privatizzazione delle imprese ancora oggi controllate dalle Autorità Portuali. In questo senso, per gli "altri servizi di interesse generale" appare altamente auspicabile che le Autorità mantengano la loro partecipazione nell'impresa soltanto nei casi in cui ciò risulti indispensabile all'erogazione di un servizio altrimenti indisponibile per la collettività.

**349.** D'altro canto la separazione tra funzioni di regolazione ed attività di impresa non comporta affatto un ridimensionamento del ruolo del regolamentatore. In un mercato in via di liberalizzazione, i compiti del regolamentatore diventano per molti versi ancor più rilevanti e necessitano piena consapevolezza di tale ruolo. I criteri informativi dell'intervento regolamentare dovranno per il futuro combinare al meglio promozione della concorrenza e tutela degli altri interessi pubblici. A tal fine è innanzitutto necessario che la regolazione dell'accesso al mercato si limiti al rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di servizi offerti a terzi o in autoproduzione, a seguito della verifica di requisiti oggettivi, trasparenti e non discriminatori (senza in alcun modo limitare il numero degli operatori, se non in presenza di particolari esigenze tecniche). Inoltre, la determinazione delle tariffe dovrà essere attribuita con chiarezza ad un organismo dotato delle competenze necessarie, fatti salvi i contatti con operatori ed utenti per acquisire le informazioni utili ai suoi fini istituzionali, e dovrà essere informata



ai principi di pubblicità, trasparenza ed orientamento ai costi. Infine, tra i nuovi compiti del regolamentatore, una importanza decisiva riveste la valutazione dei casi in cui gli obiettivi di efficienza e di sicurezza non possono essere perseguiti se non con la previsione dell'obbligatorietà o dell'esclusività dei servizi tecnico-nautici.

## **Appendice: Schede riassuntive dei procedimenti istruttori conclusi dall'Autorità**

### **AGCM, *Cardile Bros*, provvedimento dell'8 ottobre 1992, *Boll.* 19/92**

Il procedimento concerne un accordo tra le associazioni di imprese armatoriali (Confitarma, Asap/Snam e Federlinea) da un lato e l'associazione rappresentativa di tutti i soggetti autorizzati nei singoli porti nazionali all'esercizio in esclusiva dei servizi di ormeggio e battellaggio (ANGOPI) realizzato sul mercato dei servizi di ormeggio e battellaggio.

L'accordo prevedeva, in particolare, la concessione di sconti in favore delle associazioni armatoriali firmatarie, la concessione di rilevanti sconti determinati con riferimento ai servizi prestati in ciascun porto, sulle tariffe massime di ormeggio e battellaggio stabilite dall'autorità amministrativa.

In base a quanto sostenuto dalle parti, l'applicazione di tali sconti riconosciuti a titolo di "premi di efficienza e fedeltà" era essenzialmente motivata dalle economie di scala nell'organizzazione dei servizi di ormeggio e battellaggio consentite dall'attività svolta con le imbarcazioni delle società armatoriali aderenti alle associazioni firmatarie.

Dall'esame dell'accordo emerge, tuttavia, che il sistema di sconti non è riconducibile a criteri economicamente fondati e verificabili. Gli sconti venivano, infatti, concessi a tutti gli armatori aderenti alle predette associazioni firmatarie e senza alcuna diretta relazione tra il volume del traffico, o la frequenza e programmabilità di approdo dei singoli armatori e l'applicazione o l'entità relativa dello sconto. L'intesa è apparsa in contrasto con l'articolo 2, comma 2, lett. a) e d) della legge, in quanto avente ad oggetto la fissazione del prezzo dei servizi di ormeggio e battellaggio forniti alle imbarcazioni delle società armatoriali aderenti alle associazioni firmatarie dell'accordo, alle quali fa capo la quasi totalità dei navigli battenti bandiera italiana e, contestualmente, l'applicazione di condizioni diverse per prestazioni equivalenti, tali da determinare ingiustificati svantaggi concorrenziali a carico degli utenti, in prevalenza armatori esteri esclusi dal beneficio degli sconti.

Nel corso dell'istruttoria le parti hanno manifestato la propria intenzione di procedere ad una modifica delle modalità di concessione degli sconti, sottoponendo in tal senso uno schema provvisorio basato su nuovi parametri di riferimento obiettivi e direttamente verificabili, quali la tipologia di imbarcazioni e la frequenza degli approdi, e impegnandosi espressamente a garantire a qualunque imprenditore avente le medesime caratteristiche delle associazioni armatoriali firmatarie la possibilità di partecipare all'accordo e di usufruire degli sconti previsti. Constatata la conformità delle modificazioni ai rilievi emersi in sede istruttoria, l'Autorità ha deliberato la conclusione del procedimento.

### **AGCM, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, provvedimento del 4 agosto 1995, *Boll.* 31-32/95**

In data 9 marzo 1995, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti del Provveditorato al Porto di Venezia per presunto abuso di posizione dominante. La Nuova Italiana Coke, impresa con impianti industriali nel porto di Marghera, si è vista rifiutare dal Provveditorato l'autorizzazione all'approdo presso i propri moli ed è stata costretta ad utilizzare il terminale gestito dallo stesso Provveditorato, sopportandone i costi. Inoltre, la stessa società, insieme ad altre imprese, ha ripetutamente richiesto al Provveditorato l'autorizzazione ad operare come impresa portuale in seguito alla liberalizzazione delle operazioni portuale. Il Provveditorato ha di fatto respinto la richiesta o ha adottato comportamenti dilatori, ritardando così la liberalizzazione del porto di Venezia.

L'istruttoria ha accertato la natura di impresa del Provveditorato e la sua posizione dominante nel traffico commerciale nel porto di Venezia, anche in virtù dei poteri regolamentari conferitigli dalla legge. Nell'esercizio delle sue funzioni di regolazione, il Provveditorato impediva l'accesso al mercato sul quale lo stesso Provveditorato operava. Anche i successivi provvedimenti del Provveditorato sono stati ritenuti restrittivi della concorrenza, in quanto hanno posto in essere ingiustificate discriminazioni a favore delle società controllate dal Provveditorato, a danno di altre imprese intenzionate ad entrare sul mercato.

Il grado di incertezza giuridica, derivante dall'incompleta emanazione di direttive ministeriali di attuazione della legge n. 84/94, è stato considerato un'attenuante della gravità del comportamento e non una sua giustificazione.

**AGCM, provvedimento dell'11 luglio 1996, *BIS/Compagnia Portuale di Brindisi*, Boll. n. 28/96**

La BIS, impresa portuale autorizzata in base all'art. 16 allo svolgimento delle operazioni portuali, ha denunciato i comportamenti posti in essere dalla Compagnia Portuale "Briamo" di Brindisi, consistenti nel rifiuto di fornire la manodopera richiesta, nel fornirla priva dei requisiti professionali necessari, nel ritardare l'esecuzione delle operazioni e nel creare ostacoli all'utilizzo temporaneo di manodopera non identificando nominalmente i lavoratori da destinare alle mere prestazioni di lavoro.

Nel porto di Brindisi, la locale Compagnia Portuale agisce come impresa portuale e come tale ha partecipato alle gare indette dall'ENEL per la movimentazione portuale del carbone destinato alle centrali elettriche. Contestualmente, in virtù delle previsioni normative degli artt. 17, 21 e 23 della legge n. 84/94, la Compagnia Portuale di Brindisi è il solo soggetto abilitato a fornire la manodopera portuale da utilizzarsi temporaneamente per i "picchi" di traffico. Ai lavoratori della Compagnia Portuale, la legge n. 84/94 ha poi riconosciuto la precedenza nelle assunzioni di personale che le altre imprese portuali dovessero effettuare.

Essendo risultata vincente delle gare indette dall'ENEL, anche nei confronti della Compagnia Portuale di Brindisi, la BIS ha richiesto, conformemente alle previsioni di legge, alla stessa Compagnia i lavoratori da utilizzare in via temporanea per le operazioni di movimentazione del carbone. La Compagnia ha più volte rifiutato l'invio dei lavoratori richiesti, così come ha rifiutato anche di inviare i lavoratori che la BIS, in alternativa, chiedeva di assumere stabilmente in ossequio alle disposizioni della legge n. 84/94<sup>210</sup>. Successivamente a tale comportamento, la Compagnia Portuale ha inviato i lavoratori richiesti, ritardando però le operazioni ovvero inviando personale sprovvisto delle qualifiche professionali necessarie.

L'istruttoria ha accertato la posizione dominante della Compagnia Portuale nella fornitura di manodopera portuale ed ha evidenziato come i comportamenti contestati fossero palesemente tesi a danneggiare la concorrente nello svolgimento delle operazioni portuali, aumentando i costi sostenuti dalla medesima impresa, in un contesto in cui, a seguito del venir meno del monopolio detenuto dalla Compagnia Portuale, i prezzi hanno registrato una costante e significativa diminuzione. Inoltre, gli ostacoli al concorrente hanno portato il committente a preferire la Compagnia Portuale, in quanto unica impresa "affidabile" nel fornire servizi con continuità i servizi portuali. Inoltre, la Compagnia Portuale è risultata non avere compilato la lista dei lavoratori in esubero, come prevista dall'art. 23 della legge n. 287/90, impedendo l'identificazione stabile dei lavoratori da avviare all'utilizzo temporaneo e consentendo alla Compagnia Portuale di mantenere il controllo sulla manodopera utilizzata dai concorrenti.

L'Autorità ha ritenuto tutti i comportamenti contestati come restrittivi della concorrenza, e quindi in violazione dell'art. 3 della legge n. 287/90, in quanto tesi ad estendere la posizione dominante della Compagnia Portuale sul mercato della fornitura della manodopera al mercato "a valle" delle operazioni portuali. In considerazione della gravità dei comportamenti contestati, alla Compagnia Portuale di Brindisi è stata comminata una sanzione pecuniaria pari all'1% del suo fatturato.

**AGCM, provvedimento del 19 giugno 1997, *Compagnia portuale Brindisi*, Boll. n. 25/97**

Con provvedimento dell'11 luglio 1996, l'Autorità aveva deliberato che la Compagnia Portuale avrebbe dovuto porre fine ai comportamenti contestati e presentare una relazione riguardo alle misure adottate in ordine all'obbligo di compilare le liste nominative di lavoratori in esubero. La Compagnia Portuale dichiarava all'Autorità di non essere in grado e di non aver intenzione di provvedere alla compilazione di tale lista. Ciò induceva l'Autorità ad avviare un'istruttoria ai sensi dell'articolo 15, comma 2, legge n. 287/90, per inottemperanza alla diffida.

Successivamente, la Compagnia portuale trasmetteva all'Autorità una lista di impegni tra i quali la compilazione e trasmissione agli interessati degli elenchi nominativi dei lavoratori. Pertanto, l'Autorità deliberava che, nel periodo precedente all'assunzione di impegni, la Compagnia portuale non ha posto in essere iniziative volte ad ottemperare alla delibera dell'Autorità, mentre gli impegni assunti costituiscono ottemperanza alla delibera stessa. In presenza di comportamenti atti ad attenuare la gravità delle violazioni (quali la difficoltà di individuare i lavoratori in esubero, l'assunzione di impegni, il non aver posto ostacoli all'utilizzo temporaneo di

<sup>210</sup> L'Autorità Portuale di Brindisi aveva negato alla BIS la possibilità di assumere lavoratori al di fuori di quelli appartenenti alla Compagnia Portuale.

manodopera), la sanzione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 veniva contenuta al minimo edittale.

## **ALLEGATI**

*Provvedimento n. 766 ( IC 4 )*

**AVVIO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA NEL  
SETTORE DEI SERVIZI PORTUALI**

*L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO*

NELLA SUA ADUNANZA del 4 novembre 1992;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 12, comma 2, della legge citata, secondo il quale l'Autorità può procedere ad indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi, o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta, o falsata;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991 n. 461 ed in particolare l'articolo 13, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

CONSIDERATO che l'Autorità ha esaminato varie denunce di abusi di posizione dominante e di intese compiuti da parte di imprese operanti nel settore dei servizi portuali e che dall'esame delle stesse è risultato che il settore è caratterizzato da assetti istituzionali e gestionali che appaiono per alcuni aspetti in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria in materia di tutela della concorrenza;

CONSIDERATO in particolare che la sentenza della Corte di Giustizia del 10 dicembre 1991 ha dichiarato, tra l'altro, che il combinato disposto dell'articolo 90 n. 1 e degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato CEE esclude che la normativa di uno Stato membro possa conferire ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali ed imporre agli utenti di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali, negando altresì che tale impresa possa essere considerata incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale;

CONSIDERATO, inoltre, che il settore in questione, anche a seguito della citata sentenza della Corte di Giustizia, risulta attualmente interessato da un processo di revisione normativa, che ha condotto alla emanazione del decreto legge 19 ottobre 1992 n. 409, concernente in particolare la materia del lavoro portuale, della disciplina amministrativa dei servizi portuali, e della ridefinizione delle concessioni relative alle aree demaniali destinate alle attività commerciali;

RITENUTA la necessità di accertare, in ragione delle sopramenzionate caratteristiche del sistema portuale, l'assetto organizzativo e concorrenziale del settore, anche alla luce dell'evoluzione della normativa in materia

DELIBERA

di procedere ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, ad un'indagine conoscitiva di natura generale nel settore dei servizi portuali.

Il presente provvedimento verrà pubblicato nel bollettino di cui all'articolo 26, della legge n. 287/90.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Alberto Pera*

IL PRESIDENTE  
*Francesco Saja*

\* \* \*

*Provvedimento n. 5415 (IC4)*

**CHIUSURA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA  
NEL SETTORE DEI SERVIZI PORTUALI**

***L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO***

NELLA SUA ADUNANZA del 16 ottobre 1997;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 12, comma 2, il quale attribuisce all'Autorità il potere di procedere d'ufficio a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991, n. 461, e in particolare l'articolo 13;

VISTA la propria delibera del 4 novembre 1992, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge citata, un'indagine conoscitiva riguardante il settore dei servizi portuali;

VISTO il rapporto elaborato dal Dottor Sergio Bologna, a seguito dell'incarico conferito dall'Autorità con lettera del 4 maggio 1994;

VISTE le risultanze acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva, dalla quale sono emerse le seguenti evidenze:

**I. L'EVOLUZIONE ECONOMICA E ISTITUZIONALE DEL SETTORE PORTUALE**

*I mutamenti di natura economica e i primi interventi dell'Autorità*

1. Fino agli inizi degli anni novanta, il settore portuale italiano è stato caratterizzato da una regolamentazione particolarmente pervasiva, che ha disciplinato minuziosamente l'attività dei singoli mercati. La principale caratteristica di questa regolamentazione era la forte limitazione, e in alcuni casi la totale esclusione, della libera concorrenza fra operatori. Ciò avveniva da un lato attraverso il riconoscimento di diritti esclusivi ad alcune imprese, dall'altro identificando i beneficiari di tali esclusive in soggetti con carattere pubblico o semi-pubblico e, soprattutto, favorendo la commistione tra ruolo regolamentare e attività imprenditoriali in capo a uno stesso soggetto.

2. Storicamente tale assetto organizzativo traeva origine dalla struttura corporativa dell'economia prevalente al momento dell'adozione delle norme in esame e dalla volontà di tutelare dal punto di vista sociale determinate categorie professionali in posizioni di oggettiva debolezza.

Tale modello si è però rivelato sempre più inadeguato a seguito dei mutamenti che hanno interessato il trasporto merci in generale e quello marittimo in particolare.

3. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta il trasporto intermodale, attuato mediante la movimentazione di container, ha assunto una crescente rilevanza, aumentando in volume di ben 5 volte nei porti italiani tra il 1981 e il 1995, a fronte di una crescita del 10% circa della movimentazione complessiva di merci nei porti nazionali.

Ciò ha determinato un mutamento nelle caratteristiche della domanda dei servizi portuali e, in particolare, delle operazioni di movimentazione merci. In tutte le categorie merceologiche, la domanda si è sempre più



caratterizzata come richiesta di servizi qualificati dal punto di vista professionale, in grado di raggiungere i livelli di efficienza (in termini di rapidità e minori costi) che il nuovo modello di trasporto richiedeva.

Il nuovo tipo di domanda richiedeva un adeguamento dell'offerta e la costituzione di una nuova figura di operatore portuale specializzato, ossia l'impresa terminalista che gestisse in maniera unitaria, utilizzando anche proprio personale, le infrastrutture marittime e terrestri necessarie per lo sbarco/imbarco di merci e la loro movimentazione da e per le vie di trasporto terrestre (strada, ferrovia).

4. Il processo di aggiustamento necessario per far fronte alle nuove istanze degli operatori trovava, tuttavia, un ostacolo rilevante nell'assetto normativo del settore: in molti porti la movimentazione delle merci veniva riservata agli enti portuali e veniva imposto il ricorso obbligato alla manodopera nelle compagnie e nei gruppi.

L'incongruenza fra l'evoluzione economica e il quadro regolamentare veniva acuita dall'introduzione della normativa nazionale a tutela della concorrenza. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già pochi mesi dopo la sua costituzione, identificava la necessità di una riforma della normativa relativa ai servizi portuali più coerente con i principi della concorrenza. L'Autorità sottolineava come fossero venute meno le ragioni originariamente poste a sostegno dell'assetto sostanzialmente monopolistico del settore portuale (segnalazione del 27 marzo 1991 ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90).

A sostegno di questa impostazione concorreva in misura determinante il riconoscimento dell'incompatibilità del quadro normativo nazionale sui porti con l'ordinamento comunitario e in particolare con le norme che tutelano la concorrenza (sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 10 dicembre 1991, *Siderurgica Gabrielli/Porto di Genova*).

5. I principi affermati nella sentenza della Corte di Giustizia in materia di porti e la già descritta evoluzione della domanda di servizi portuali rendevano ancor più urgente un mutamento della normativa allora vigente. Sempre più, inoltre, i comportamenti posti in essere dai soggetti portuali venivano valutati alla luce delle norme contenute nella legge n. 287/90, determinando così un crescente ricorso all'Autorità da parte di molti operatori, affinché intervenisse nei confronti di presunti comportamenti restrittivi della concorrenza e in merito a disposizioni normative e regolamentari del settore. Le richieste di intervento non si limitavano ai mercati della movimentazione merci e della fornitura di manodopera portuale, ma interessavano anche gli assetti monopolistici di altri servizi e, in particolare, i servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio).

6. La numerosità delle denunce ricevute, l'intreccio fra aspetti imprenditoriali e regolamentari che caratterizzava le condotte dei principali soggetti portuali, il palese contrasto tra la normativa settoriale nazionale e i principi nazionali e comunitari di tutela della concorrenza, nonché le prospettive di riforma della normativa sono stati i fattori che hanno indotto l'Autorità ad avviare l'indagine conoscitiva di natura generale sul settore portuale, con delibera del 4 novembre 1992.

#### *I mutamenti di natura normativa*

7. Il quadro normativo del settore portuale ha subito una radicale trasformazione con la legge 28 gennaio 1994 n. 84, che ha in buona misura recepito le istanze di modifica istituzionale del settore. In particolare, la nuova normativa sancisce: a) la separazione fra svolgimento delle operazioni (affidate alle imprese) e controllo e indirizzo delle attività portuali<sup>211</sup> (obiettivi assicurati dalle neocostituite Autorità Portuali); b) l'affidamento delle operazioni portuali alla libera iniziativa privata in regime di concorrenza, sotto forma di imprese autorizzate e/o imprese concessionarie di aree demaniali e banchine; c) la possibilità per l'impresa portuale di svolgere sia tutte le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci), sia una parte di esse; d) la libertà di fissazione delle tariffe, con il solo vincolo della loro pubblicità, tramite comunicazione all'Autorità Portuale; e) la perdita per le Compagnie Portuali del carattere di corporazioni, con la trasformazione in imprese portuali sotto forma di società di diritto privato, e operanti in regime di concorrenza con le altre imprese portuali (permane tuttavia una riserva nella fornitura temporanea di manodopera portuale).

La legge n. 84/94 non ha invece modificato l'assetto monopolistico dei servizi tecnico-nautici, che deriva in parte dalle norme del Codice della Navigazione e del Regolamento della navigazione marittima, in parte dai provvedimenti amministrativi assunti dalle pubbliche amministrazioni competenti.

<sup>211</sup> Con l'eccezione dei servizi di interesse generale, che possono essere svolti dalle Autorità Portuali.

8. Vi è certamente una più ampia sensibilità per i principi della concorrenza nel nuovo quadro normativo, che prevede la trasformazione delle organizzazioni portuali in Autorità Portuali, una netta separazione tra funzioni di regolamentazione e funzioni imprenditoriali (dismissione delle attività di gestione precedentemente svolte) e procedure più snelle (autorizzazioni) per le imprese che intendano operare sul mercato.

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione è tuttavia ancora ben lungi dall'essere completato. Alla tardiva nomina dei presidenti delle Autorità Portuali si è accompagnato infatti il mancato completamento della nuova disciplina, che doveva aver luogo con l'emanazione di decreti ministeriali. A questi ritardi hanno inoltre contribuito i comportamenti posti in essere dalle ex organizzazioni portuali, che hanno fatto proprie discutibili interpretazioni della nuova normativa, per mantenere gli ostacoli all'ingresso nel mercato da parte di nuovi operatori. Infatti, la legge n. 84/94, contrariamente a quanto auspicato dall'Autorità in un parere al Parlamento del 16 settembre 1993 ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha mantenuto la generica previsione di un numero massimo di imprese autorizzate per singolo porto, senza indicare i criteri per la sua definizione. Solo l'emanazione del decreto attuativo dell'articolo 16 della legge n. 84/94, sulla cui bozza l'Autorità aveva emesso un parere al Ministro dei Trasporti, ha consentito di confermare il principio per cui la concorrenza tra operatori di un medesimo porto deve essere favorita al momento di rilasciare le autorizzazioni.

9. La legge n. 84/94 ha mutato il ruolo delle Compagnie Portuali, in precedenza titolari dell'esclusiva assoluta della fornitura di manodopera. La nuova normativa ne ha previsto la trasformazione in impresa portuale operante in concorrenza con altri soggetti. Successivamente sono stati adottati provvedimenti al fine di erogare sussidi alle Compagnie Portuali per ovviare ai problemi finanziari derivanti dal passaggio alla nuova forma societaria.

Contestualmente è stata prevista la possibilità per le stesse Compagnie Portuali di svolgere mere prestazioni di manodopera, in deroga al divieto di cui all'articolo 1 della legge 23 ottobre 1960 n. 1369. La disposizione mira a consentire l'utilizzo temporaneo di manodopera da parte delle imprese portuali in occasione dei "picchi" di traffico che non rendono economica l'assunzione definitiva di nuovi dipendenti. La legge n. 84/94 ha però identificato nelle sole Compagnie Portuali i soggetti abilitati a fornire i lavoratori portuali in via temporanea, ricreando un forma di esclusiva a tempo indeterminato. Successivi decreti-legge hanno poi limitato nel tempo l'esclusiva, posticipando però di volta in volta il termine, in assenza di una definitiva conversione in legge dei decreti. La Commissione Europea, con ripetuti interventi ha tuttavia sottolineato come la nuova esclusiva risultasse contraria alle norme del Trattato, come già stabilito dalla sentenza della Corte di Giustizia *Porto di Genova*.

10. Con la legge 23 dicembre 1996 n. 647, il termine dell'esclusiva a favore delle Compagnie Portuali ha trovato la sua definizione, attraverso la previsione di due nuovi istituti alternativi per la fornitura temporanea di manodopera. In ciascun porto dovrà infatti essere costituito un consorzio tra imprese portuali che gestisca il *pool* di manodopera da avviare alle imprese richiedenti. In mancanza di tale consorzio, sarà promossa dall'Autorità Portuale (o in sua assenza dall'Autorità Marittima) un'agenzia per il lavoro portuale con gli stessi compiti.

La legge n. 647/96, modificando l'articolo 17 della legge n. 84/94, ha però reintrodotta un'esclusiva a favore delle Compagnie Portuali nelle operazioni portuali ad alto contenuto di manodopera. Inoltre, la formulazione della norma disciplinante le nuove modalità della fornitura temporanea di manodopera continua a privilegiare il personale delle Compagnie Portuali, soprattutto in considerazione del ruolo attribuito, per la costituzione dei Consorzi, alle eccedenze di manodopera che le stesse Compagnie Portuali hanno registrato in seguito alla loro trasformazione in società e in imprese portuali operanti in concorrenza.

Su tale innovazione normativa la Commissione Europea è intervenuta con una sua procedura ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato UE, ritenendo che la nuova disciplina statale possa determinare un abuso di posizione dominante nel mercato della fornitura della manodopera portuale, nonché nel mercato degli appalti di servizi ad alto contenuto di manodopera.

## II. LA LIBERALIZZAZIONE DELLE OPERAZIONI PORTUALI E I SUOI EFFETTI

11. Per i motivi sopra descritti, il processo di liberalizzazione delle operazioni portuali di movimentazione delle merci non ha avuto immediata attuazione. Nella fase di transizione, tuttavia, si è registrato sia l'ingresso di nuove imprese sul mercato, in concorrenza con lo stesso organismo regolatore che doveva completare la sua trasformazione, sia l'avvio da parte di quest'ultimo delle dismissioni delle attività di impresa portuale precedentemente gestite.

**12.** Il processo appare oggi prossimo alla conclusione in quasi tutti i porti nazionali. Risulta in gran parte completata la separazione tra l'attività di impresa e l'attività di regolamentazione e controllo delle Autorità Portuali.

Il settore ha visto l'entrata di numerosi operatori privati, talora anche esteri, sia come imprese terminaliste che hanno ottenuto le concessioni sui terminali privatizzati, sia come semplici imprese autorizzate a operare movimentazione merci per conto terzi. Anche se l'ingresso sul mercato delle nuove imprese è avvenuto in parte prima dell'entrata in vigore della legge n. 84/94, in conseguenza di regolamentazioni specifiche dei singoli porti, appare indubbio che la crescita del numero e delle dimensioni delle imprese portuali sia stata favorita dalla liberalizzazione del settore, che ha notevolmente ampliato le possibilità operative dei soggetti imprenditoriali.

**13.** Un primo effetto attribuito alla liberalizzazione è stata la costante crescita dei traffici di merci nei porti italiani registrata dal 1994 in poi. Lo sviluppo del traffico appare ancora più significativo se riferito alla movimentazione di container, che dai 2 milioni circa di *teu*<sup>212</sup> del 1991 è passata ai 3 milioni nel 1995 e ai 3,8 milioni di *teu* stimati per il 1996. Ciò ha consentito ai maggiori porti nazionali (Genova, La Spezia, Livorno, nonché al nuovo porto di *transshipment* di Gioia Tauro) di migliorare la propria "posizione" nella classifica dei porti europei.

Attualmente il movimento dei container nei porti nazionali incide per poco più del 7% del traffico, a fronte di un mercato potenziale di container stimato intorno al 33% del totale. Vi sono quindi consolidate aspettative di crescita per tale mercato la cui offerta è concentrata nei tre porti principali dell'Alto Tirreno-Mar Ligure (La Spezia, Genova, Livorno), che incidono per circa il 57% del traffico di container dei porti nazionali.

**14.** Il processo di liberalizzazione sembrerebbe, inoltre, aver prodotto effetti non trascurabili sui prezzi delle operazioni portuali. Le informazioni raccolte nel corso dell'indagine, stante la limitata disponibilità di dati presso molte delle Autorità Portuali, non consentono una quantificazione del fenomeno. E' tuttavia opinione diffusa tra gli operatori che l'incremento del traffico sia da attribuire certamente all'incremento dei commerci internazionali, ma anche a tariffe portuali più competitive dei porti nazionali e a un miglioramento degli standard qualitativi dei servizi offerti.

### III. I PROBLEMI CONCORRENZIALI NEI SERVIZI PORTUALI

#### *Le operazioni di movimentazione delle merci*

**15.** La commistione fra regolazione e gestione delle operazioni portuali costituisce uno dei principali problemi che l'Autorità ha affrontato nel corso dell'indagine conoscitiva e della sua attività istituzionale in materia portuale. Il quadro istituzionale precedente alla legge n. 84/94 era profondamente segnato da tale intreccio di funzioni, che ha originato non solo conflitti di interessi, ma anche e soprattutto ostacoli alla concorrenza, laddove nuove imprese intendevano entrare sul mercato dei servizi portuali.

**16.** Il problema è diventato più acuto dopo la sentenza della Corte di Giustizia *Porto di Genova*, che rendeva disapplicabile la normativa nazionale, ma ancor più dopo l'entrata in vigore della legge n. 84/94 che sanciva l'introduzione del principio di libera concorrenza nelle operazioni portuali e prevedeva l'abbandono del ruolo di impresa da parte del regolatore-Autorità Portuale.

In conseguenza del mutamento normativo, aumentavano le richieste di entrata o di ampliamento dell'attività da parte di nuove imprese portuali. Il permanere del doppio ruolo (regolatore/impresa) da parte dell'Autorità Portuale, favorito dai ritardi nell'applicazione della nuova normativa, ha però frenato lo sviluppo della concorrenza. In tale quadro, le decisioni delle Autorità Portuali, assunte in virtù del ruolo di regolatore loro conferito dalla legge e idonee a condizionare l'operatività delle altre società, di fatto finivano per favorire l'attività di impresa delle Autorità Portuali, restringendo la concorrenza (...).

**17.** L'istruttoria condotta dall'Autorità nei confronti del Provveditorato al Porto di Venezia per abuso di posizione dominante (proc. n. A/85 - *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*), oltre a consentire la

<sup>212</sup> *teu* = *twenty-feet equivalent unit*, unità di misura dei container.

liberalizzazione delle operazioni di movimentazione merci nel porto di Venezia, ha costituito l'occasione per chiarire i criteri che devono informare lo svolgimento della concorrenza in ambito portuale, coerentemente ai principi stabiliti dall'ordinamento nazionale e comunitario: a) la totale separazione del ruolo di impresa portuale da quello di regolatore e controllore del porto, limitando esclusivamente a quest'ultima funzione l'operare delle Autorità Portuali; b) la rimozione di qualsiasi impedimento di accesso al mercato o di sviluppo della propria attività per le imprese portuali autorizzate e/o concessionarie, giustificando eventuali restrizioni quantitative (numero massimo di imprese autorizzate) o qualitative (tipologia di traffico autorizzata) esclusivamente sulla base di vincoli oggettivi di spazio e/o di tutela dell'ambiente e del territorio; c) quale corollario del punto b), l'incompatibilità con i principi della concorrenza di qualsiasi giustificazione "programmatoria" del traffico (come presunti "eccessi di offerta" rispetto alla "domanda prevista") alla base di limitazioni all'accesso delle imprese; d) la necessità di consentire, senza limitazioni, la piena concorrenza sul prezzo tra gli operatori, poiché gli standard di sicurezza delle operazioni portuali possono essere efficacemente garantiti attraverso verifiche costanti dell'ente di controllo e non già fissando livelli minimi di prezzo.

**18.** Eventuali decisioni delle Autorità Portuali che si discostassero dai criteri descritti sarebbero contrarie ai principi della concorrenza. Qualora poi l'Autorità Portuale competente continuasse a essere presente sul mercato, sia direttamente che indirettamente attraverso società partecipate, la stessa, benché organismo regolatore, assumerebbe natura di impresa ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90 e le delibere adottate sarebbero valutate ai sensi del titolo I della stessa legge (divieto di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante).

Qualora invece l'Autorità Portuale abbia totalmente dismesso le proprie attività portuali, privandosi così del ruolo di impresa, eventuali decisioni restrittive della concorrenza potrebbero spingere l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a esercitare i propri poteri di segnalazione, salvo il diritto delle parti lese di rivolgersi ad altre sedi giurisdizionali per la salvaguardia dei propri diritti.

**19.** Appare pertanto opportuno che il processo di privatizzazione delle attività imprenditoriali delle Autorità Portuali venga completato al più presto, al fine non solo di adempiere alle disposizioni contenute nella legge n. 84/94, ma anche di rimuovere rapidamente un significativo ostacolo alla concorrenza nelle operazioni portuali.

Una volta completate le dismissioni delle attività di impresa, è auspicabile che le Autorità Portuali, tanto nella loro attività di regolatori quanto in quella di promozione e sviluppo del proprio porto, continuino ad attenersi ai principi nazionali e comunitari della libera concorrenza, astenendosi dal porre in essere atti che la limitino ingiustificatamente.

#### *Gli "altri servizi di interesse generale"*

**20.** Se il problema concorrenziale del "doppio ruolo" delle Autorità Portuali nella movimentazione merci sembra destinato a perdere di peso con il completamento della privatizzazione della gestione delle operazioni portuali, la stessa questione mantiene tutta la sua rilevanza nei servizi di interesse generale. Già nel suo parere ex articolo 22 della legge n. 287/90 del 16 settembre 1993 sul disegno di legge che avrebbe poi dato origine alla legge n. 84/94, l'Autorità aveva sottolineato come la disposizione concernente la creazione di società miste tra Autorità Portuale e imprese operanti in porto per i servizi di interesse generale fosse contraria allo spirito della proposta di legge - che sanciva la separazione delle funzioni regolamentari e imprenditoriali - e non garantisse effettive condizioni di parità di accesso al mercato.

La legge n. 84/94 ha mantenuto la possibilità per le Autorità Portuali di partecipare a società miste. L'indagine conoscitiva ha messo in luce come le Autorità Portuali stiano facendo ampio ricorso a tale facoltà e intendano di fatto proseguire lungo tale linea di condotta. Appare evidente come una conferma di tale condotta porti con sé rischi elevati di restrizioni concorrenziali e possa offrire più di un motivo per interventi da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

**21.** Tramite la loro attiva presenza nelle società incaricate dei servizi di interesse generale, infatti, le Autorità Portuali acquistano natura di impresa ai fini dell'applicazione degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 e, in virtù del loro potere regolamentare in materia di accesso al mercato e di modalità di svolgimento del servizio, vengono a detenere una posizione dominante. In questa situazione, qualsiasi decisione assunta quale regolatore e che vincoli o impedisca l'operatività di altre imprese concorrenti, effettive o potenziali, senza giustificato motivo,

potrebbe essere valutata quale infrazione alle norme di cui alla legge n. 287/90. Si tratta di un'eventualità assai probabile.

Un'Autorità Portuale, che abbia deliberatamente scelto di mantenere una presenza nei servizi di interesse generale, difficilmente sarebbe in grado di assumere nei confronti di una sua impresa quel ruolo imparziale che sarebbe richiesto dalla sua funzione di regolamentatore. In questo ambito l'eventuale intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sarebbe coerente sia con la giurisprudenza comunitaria (inclusi i principi desumibili dalla sentenza della Corte di Giustizia del 18 marzo 1997, *Diego Cali/Servizi Ecologici Porto di Genova*), sia con il dettato dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90.

**22.** Appare pertanto auspicabile che le Autorità Portuali rivedano la propria linea di condotta in materia di servizi di interesse generale, procedendo il più rapidamente possibile a dismettere le loro partecipazioni, indipendentemente dalla facoltà loro riconosciuta dalla legge, e ricorrano alla gara pubblica per l'assegnazione dei suddetti servizi. E' inoltre opportuno che il legislatore modifichi la norma in questione, prevedendo eventualmente l'intervento diretto delle Autorità Portuali solo nel caso in cui non vi sia nessuna impresa candidata a svolgere i servizi in questione. Solo in presenza di un dimostrato "fallimento del mercato", emergerebbe la necessità di garantire l'erogazione del servizio altrimenti non disponibile per la collettività.

#### *I nuovi confini della competizione*

**23.** Il processo di privatizzazione che investe le attività di movimentazione merci controllate delle Autorità Portuali può contribuire a sviluppare un clima più concorrenziale, che non si limiterà a coinvolgere solo le imprese operanti nel medesimo porto, ma sembra destinato a estendersi anche ai terminalisti situati in porti contigui.

L'Autorità finora non ha affrontato alcun caso di concentrazione o di intese fra imprese portuali. Appare tuttavia prevedibile che nel prossimo futuro sarà chiamata a farlo. Gli sviluppi del settore indicano infatti una crescente volontà degli operatori di estendere la loro presenza in altri porti. Nel corso dell'indagine, inoltre, è emerso un rilevante interesse di terminalisti esteri per le attività portuali italiane.

**24.** Eventuali concentrazioni o intese dovranno essere valutate caso per caso. E' tuttavia indubbio che la valutazione sull'impatto concorrenziale di tali operazioni dipenderà in buona misura dalla presenza o meno delle varie imprese interessate nello stesso mercato. Sarà quindi fondamentale la definizione del mercato rilevante, dal punto di vista merceologico ma soprattutto geografico. Gli operatori del settore tendono infatti a considerare "sostituibili" con i porti italiani anche i principali porti europei situati in altre aree del continente. Le informazioni raccolte nel corso dell'indagine conoscitiva e i criteri mutuabili dalle decisioni della Commissione Europea in materia di trasporti marittimi appaiono indicare una relativamente limitata possibilità per i traffici di merci di modificare agevolmente e nel breve termine i propri percorsi tra un porto e un altro. Nel concreto, quindi, la dimensione geografica del mercato rilevante delle operazioni portuali, ai fini della tutela della concorrenza, tende a essere più ristretta rispetto a quanto generalmente asserito dalle imprese del settore, dipendendo comunque dalle caratteristiche del traffico considerato.

#### *La fornitura di manodopera portuale*

**25.** Persiste una grave restrizione della concorrenza nella fornitura di manodopera portuale. Per motivazioni di carattere sociale, la rimozione legislativa del monopolio a favore delle Compagnie Portuali è stata parziale e accompagnata da un regime transitorio che si è prolungato ben al di là di quanto necessario. In particolare, è risultato incompleto il mutamento istituzionale che doveva trasformare le Compagnie in semplici imprese portuali, operanti in concorrenza con altri soggetti nella movimentazione delle merci. La normativa ha sì modificato la forma giuridica delle Compagnie Portuali, favorendone la trasformazione in imprese, ma ha anche ricreato una situazione di monopolio di fatto nel mercato della manodopera, in particolare nella fornitura di prestazioni temporanee in presenza di fluttuazioni del traffico.

**26.** Si è quindi determinata una situazione in cui le Compagnie Portuali controllano, quantitativamente, qualitativamente e in condizione di monopolio, uno dei fattori produttivi necessari ai loro concorrenti nelle operazioni portuali. L'istruttoria condotta dall'Autorità per abuso di posizione dominante nel porto di Brindisi (*BIS/Compagnia Portuale di Brindisi*) appare paradigmatica nell'evidenziare i rischi concorrenziali insiti nella situazione che si è creata in seguito all'incompleta riforma del lavoro portuale. Le ripetute segnalazioni

dell'Autorità e i richiami degli organi dell'Unione Europea al rispetto delle norme comunitarie in materia di concorrenza non hanno finora sortito effetti apprezzabili. Al contrario, la legge n. 647/96 ha aumentato l'ambito del monopolio a favore delle Compagnie Portuali. Tutto ciò può avere gravi riflessi sullo sviluppo del mercato della movimentazione delle merci, mettendo a rischio gli effetti positivi derivanti dalla liberalizzazione.

I recenti interventi della Commissione confermano l'assoluta necessità di una completa e definitiva rescissione del legame fra impresa portuale e fornitore di manodopera che sancisca la fine del monopolio detenuto dalla Compagnia, in quanto il conflitto di interessi è in contrasto con le norme di tutela della concorrenza. A tal fine appaiono insufficienti e potenzialmente restrittive della concorrenza le innovazioni apportate con la legge n. 647/96, con la previsione del consorzio tra imprese o dell'agenzia del lavoro portuale, stanti da un lato alcuni discutibili criteri richiamati nella nuova normativa per la partecipazione ai nuovi organismi e, dall'altro, l'incompleta attuazione delle norme della legge n. 84/94 in materia di definizione degli esuberi di personale. L'Autorità ritiene pertanto opportuno che il legislatore introduca rapidamente le modifiche necessarie, onde evitare il perpetuarsi di una situazione di evidente contrasto con la normativa nazionale e quella comunitaria in materia di concorrenza.

#### **IV. LA TUTELA DELLA CONCORRENZA NEI SERVIZI TECNICO-NAUTICI**

##### *Sicurezza e assetto di mercato*

**27.** L'assetto normativo dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio non ha subito modifiche, se non marginali, a seguito della riforma del settore portuale. I servizi tecnico-nautici continuano pertanto a essere caratterizzati da un regime di monopolio e da regolamentazioni che impediscono l'accesso al mercato a nuove imprese.

La giustificazione addotta per l'attuale assetto fa riferimento al carattere di servizio pubblico dei servizi tecnico-nautici, quasi che la natura pubblica del servizio automaticamente implicasse la sua offerta in esclusiva. Né l'assetto monopolistico risulta chiaramente definito nella legge ovvero nei provvedimenti amministrativi d'attuazione. In questo quadro desta pertanto 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.

**28.** Non vi è alcun dubbio che la sicurezza del lavoro e della navigazione debbano essere privilegiate rispetto ad altri interessi pur meritevoli di sostegno e tutela. Tuttavia, la garanzia della sicurezza non appare necessariamente in conflitto con la concorrenza tra imprese, né con assetti istituzionali che introducano gli stessi incentivi all'efficienza determinati dal libero mercato.

La definizione degli standard di sicurezza ritenuti necessari deve avvenire in via preventiva e oggettiva. Solo dopo aver determinato tali requisiti, appare possibile verificare se i costi così imposti agli operatori consentono o meno la presenza di una pluralità di imprese. In molti casi, peraltro, la determinazione del numero ottimale di imprese, dati i vincoli operativi predeterminati, è comunque preferibile che avvenga non già per via amministrativa, bensì attraverso il libero gioco della domanda e dell'offerta.

**29.** Le fonti normative di rango primario non escludono l'esercizio in concorrenza dei servizi tecnico-nautici, quanto meno per il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio. L'esclusiva assegnata alle imprese attualmente operanti in questi servizi deriva solamente dalla parziale interpretazione adottata in sede amministrativa. Per quanto concerne il pilotaggio, la legge si limita a prevedere l'istituzione di "una corporazione di piloti".

Ove tecnicamente possibile, pertanto, la concorrenza tra imprese dovrebbe essere consentita, autorizzando l'ingresso di nuove imprese, una volta che siano stati predeterminati gli indispensabili standard di sicurezza e che siano così noti i costi che gli operatori del servizio dovranno affrontare. Se necessario, potrebbero anche prevedersi dei contributi che le imprese autorizzate dovrebbero corrispondere per finanziare il "servizio universale" (inteso come prestazione continuata e non discriminatoria, a tariffe accessibili) garantito da un loro concorrente.

**30.** Le caratteristiche di alcuni servizi tecnico-nautici (in particolare il pilotaggio) o la conformazione di alcuni singoli porti potrebbero rendere talora preferibile l'esercizio in esclusiva del servizio. Tale eventualità va però valutata caso per caso e non definita a priori, come invece avviene attualmente. L'Autorità è tuttavia dell'avviso che, in caso di esclusiva a favore di un'impresa, risulti opportuno introdurre meccanismi di concorrenza

per il mercato, al fine di raggiungere adeguati livelli di efficienza. Il meccanismo della gara pubblica, ripetuta dopo un determinato numero di anni, parrebbe poter assicurare il raggiungimento di questo obiettivo. La procedura potrebbe essere adottata anche laddove l'esclusiva non sia ritenuta necessaria, ma sia comunque richiesta per motivi di sicurezza la prestazione del servizio con carattere di universalità. Tale ruolo potrebbe infatti essere anch'esso assegnato attraverso gara pubblica.

**31.** Nel corso dell'indagine conoscitiva è inoltre emersa la rilevanza concorrenziale del ricorso obbligatorio ai servizi tecnico-nautici.

La previsione dell'obbligatorietà del servizio può avvenire solamente in base a una valutazione tecnica (relativa alle caratteristiche del porto e del naviglio) e non compete all'Autorità di tutela della concorrenza. In quella sede si dovrebbe comunque tenere conto del fatto che l'imposizione dell'obbligatorietà comporta oneri per le imprese interessate e di conseguenza per l'intera "filiera" del trasporto marittimo-terrestre. L'imposizione di oneri non necessari ad assicurare la sicurezza della navigazione potrebbe generare effetti indesiderabili e non necessari in termini di riduzione del traffico ovvero un maggiore costo per gli utenti finali del servizio.

#### *Le tariffe*

**32.** La regolamentazione in materia di servizi tecnico-nautici si concentra sulla fissazione delle tariffe, mostrando un'attenzione assai più contenuta per gli aspetti relativi all'efficienza della gestione, il cui ruolo assume particolare rilievo nei casi di limitazione del numero degli operatori. Peraltro, lo stesso processo di determinazione delle tariffe si presta a più di un rilievo critico.

**33.** La regolamentazione tariffaria attualmente in vigore, rimettendo la raccolta e l'elaborazione dei dati sui costi del servizio alle stesse imprese monopolistiche (o alle loro associazioni di categoria), tende ad accentuare la quasi naturale asimmetria informativa che caratterizza i rapporti tra regolato e regolatore, e non consente un adeguato controllo della congruità delle richieste di modifiche tariffarie. Il correttivo recentemente introdotto, ossia la consultazione con le associazioni imprenditoriali degli utenti del servizio, appare oltre che inefficace, quanto meno discutibile sotto il profilo concorrenziale. Queste associazioni, infatti, non assicurano la rappresentanza di tutte le imprese potenziali utilizzatrici del servizio, per cui eventuali accordi raggiunti fra le associazioni potrebbero avere contenuto discriminatorio (come verificato dall'Autorità con l'istruttoria *Cardile Bros/Angopi* nel caso dell'ormeggio), ovvero portare alla definizione di tariffe comunque elevate laddove le imprese utilizzatrici sono in grado di recuperarle sui mercati in cui operano.

**34.** Qualora non fosse possibile determinare le tariffe attraverso l'incontro tra domanda e offerta (per esempio, in ragione di una limitazione del numero degli operatori o dell'obbligatorietà del servizio per esigenze di natura tecnica), tale compito dovrebbe essere attribuito chiaramente a un organismo regolatore, dotato delle necessarie competenze tecnico-economiche. Il sistema attuale, invece, coinvolge in misura consistente le imprese esercenti il servizio e le associazioni degli utilizzatori, rendendo particolarmente complessa l'attribuzione delle responsabilità di eventuali violazioni della legge n. 287/90. Ciò non esclude che possa essere attribuita alle stesse imprese la responsabilità delle decisioni tariffarie e si può pertanto ipotizzare l'applicabilità degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90 nel caso di effetti restrittivi della concorrenza. Precedenti decisioni dell'Autorità e della Commissione Europea, infatti, confermano la possibilità di un intervento diretto nei confronti delle imprese e delle loro associazioni, anche quando i comportamenti siano ratificati da delibere dell'organo regolatore.

**35.** La fissazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici dovrebbe essere commisurata ai costi sostenuti. Dovrebbe essere evitata anche qualsiasi discriminazione fra utilizzatori. Nel caso del pilotaggio infatti è stata riscontrata la fissazione di tariffe che discriminavano le imprese a seconda della bandiera del naviglio. Rimossa tale previsione in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia *Corsica Ferries/Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, è stato reintrodotta uno schema di sconti, questa volta basato sulla frequenza di utilizzo del servizio. Le modalità di attribuzione degli sconti e l'entità degli stessi non parrebbero però totalmente privi di effetti discriminatori, tanto che la Commissione ha formalmente sollecitato una modifica dell'attuale sistema tariffario dei piloti del porto di Genova, ritenuto discriminatorio a favore delle Compagnie pubbliche di navigazione. Ciò rende ancora più necessaria una specifica competenza, con responsabilità e poteri, di un organismo regolatore in grado di vagliare la congruità delle richieste di incremento tariffario formulate dalle imprese.

### *L'autoproduzione*

**36.** L'indagine ha evidenziato nel settore dei porti come l'esercizio del diritto di autoproduzione nel settore possa trovare dei limiti nelle esigenze di sicurezza della navigazione, così come peraltro previsto dallo stesso articolo 9 della legge n. 287/90.

L'indagine ha altresì messo in luce come le ragioni della sicurezza della navigazione possano essere utilizzate anche per limitare ingiustificatamente ovvero per negare la possibilità di svolgere i servizi tecnico-nautici in autoproduzione.

**37.** A questo riguardo va innanzitutto ricordato che il problema del riconoscimento del diritto all'autoproduzione può sorgere solo nei casi di riserva per legge e che tale situazione non appare verificarsi quanto meno per l'ormeggio, il battellaggio e il rimorchio. D'altro canto, la stessa esigenza potrebbe equamente porsi in presenza di un mercato con numero di imprese contingentato per motivi di spazio o di sicurezza.

L'Autorità non può che ribadire quanto affermato nella sua segnalazione del 27 marzo 1991, riguardo al carattere di diritto soggettivo dell'autoproduzione, il cui godimento perciò può essere limitato solo da disposizioni di legge. Nonostante la discutibile interpretazione talora data, le norme vigenti in materia portuale non negano esplicitamente la possibilità per un'impresa di svolgere per conto proprio i servizi tecnico-nautici. Gli unici limiti rinvenibili sono di fatto già contenuti nello stesso articolo 9, comma 2, della legge n. 287/90, che di per sé non esclude che le stesse disposizioni che prevedono la riserva sottopongano le modalità operative dell'autoproduzione al rispetto di stringenti vincoli di sicurezza. In analogia al caso dell'ingresso di nuove imprese, infatti, le autorità preposte a garantire la sicurezza della navigazione possono determinare i requisiti tecnico-qualitativi richiesti per svolgere il servizio in autoproduzione, senza per questo impedirne l'esercizio, ma lasciando alle imprese la valutazione della relativa convenienza economica.

Sempre in analogia con il caso dell'esercizio in concorrenza del servizio, anche lo svolgimento dell'autoproduzione potrebbe essere vincolato al pagamento di un contributo volto a remunerare l'impresa che assicura il servizio universale.

**38.** In presenza di una riserva di legge, l'Autorità è inoltre dell'avviso che la titolarità del diritto all'autoproduzione dovrebbe essere riconosciuta a tutte le imprese portuali per le quali i servizi tecnico-nautici costituiscano un mercato contiguo.

I servizi tecnico-nautici costituiscono infatti mercati immediatamente contigui non solo dei servizi di trasporto marittimo, ma anche delle operazioni portuali, in virtù del carattere unitario e continuo che assume il trasporto delle merci e il transito delle stesse nel porto.

Appare pertanto naturale che un'impresa terminalista possa organizzare autonomamente servizi tecnico-nautici a completamento dell'attività di movimentazione merci svolta dalla stessa impresa. Qualsiasi limitazione della titolarità del diritto all'autoproduzione, eventualmente basata su interpretazioni rigidamente formali del carattere nautico dei servizi in questione, indebolirebbe significativamente l'efficacia dell'autoproduzione come misura di "disciplina" nei confronti del monopolista e quindi come incentivo all'efficienza dei servizi stessi.

Laddove, invece, non sia possibile individuare una riserva di legge, il diritto di iniziativa economica nell'ambito dei sistemi tecnico-nautici va garantito sia alle imprese armatoriali sia alle imprese terminaliste.

### *Il controllo sui servizi tecnico-nautici*

**39.** Il costo dei servizi tecnico-nautici si somma agli altri costi del servizio di trasporto di merci in transito nel porto. Esso pertanto costituisce uno degli elementi che contribuiscano a rendere più o meno competitivi i servizi offerti in un porto rispetto a quelli svolti in porti contigui e appartenenti allo stesso mercato geografico rilevante.

Risulta pertanto comprensibile che gli organismi incaricati della regolamentazione dei servizi portuali, tenuti a promuovere e a sviluppare l'attività del porto, rivendichino il controllo di una voce di costo significativa, come quella dei servizi tecnico-nautici. Tale esigenza è stata recepita nella modifica all'articolo 14 della legge n. 84/94 introdotta dalla legge n. 647/96, in materia di definizione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici. L'Autorità ritiene opportuno, tuttavia, che la ricerca dell'efficienza e la garanzia costante della sicurezza nei servizi tecnico-nautici rimangano assegnate a organi distinti, onde evitare che l'enfasi su un aspetto possa ridurre in maniera socialmente indesiderabile il livello dell'altro.



## V. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

**40.** A partire dagli inizi degli anni novanta, è stato avviato un radicale processo di riorganizzazione del settore portuale, in ampia misura sollecitato da interventi comunitari e nazionali (pronunce della Corte di Giustizia, riforma della legislazione di settore, decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

Il processo di liberalizzazione, tuttavia, sembra incontrare ancora resistenze e vischiosità per ragioni di carattere istituzionale, normativo e culturale. La complessa storia delle realtà portuali italiane, anche quella più recente, è caratterizzata da un quadro istituzionale che con difficoltà segue il passo dei cambiamenti, da una produzione normativa che in più parti continua ancora a frapporre ostacoli all'iniziativa economica, da un atteggiamento culturale verso la concorrenza in taluni casi di pronunciata ostilità, in altri di rassegnata impotenza rispetto alle iniziative da intraprendere. Persiste in generale una certa diffidenza sia rispetto all'introduzione di un più ampio grado di concorrenza nelle attività imprenditoriali che si svolgono all'interno dei porti, sia rispetto all'ipotesi di un'effettiva rivalità tra diverse realtà portuali. L'apertura dei mercati risulta particolarmente problematica in alcuni specifici ambiti di attività, quali la fornitura di manodopera portuale, l'offerta degli "altri servizi di interesse generale" e dei servizi tecnico-nautici, caratterizzati rispettivamente da una particolare tensione sociale, da resistenze al processo di privatizzazione o da riferimenti a questioni di sicurezza e di universalità del servizio non sempre giustificati.

**41.** E' necessario che il processo di liberalizzazione si svolga in tutta la sua potenzialità e nei tempi più rapidi possibili poiché i ritardi che si sono determinati non penalizzano solo gli utenti dei servizi, ma pregiudicano la competitività dell'"impresa-porto" e la sua possibilità di innestarsi con successo nel processo di integrazione in atto tra le diverse modalità di trasporto. L'esperienza di alcuni dei principali porti nazionali (in particolare, Genova e Gioia Tauro) sta a dimostrare come lo sviluppo dei traffici, tariffe portuali più competitive e migliori standard qualitativi siano obiettivi possibili laddove il processo di privatizzazione si coniuga con la liberalizzazione e consente l'ingresso di nuove imprese sul mercato. Il raggiungimento di questi obiettivi risulta inoltre tanto più agevole, quanto maggiore è la consapevolezza delle Compagnie Portuali del nuovo ruolo attribuito loro dalla legge n. 84/94. Queste esperienze confermano, altresì, che la concorrenza non necessariamente risulta in conflitto con la sicurezza della navigazione e del lavoro.

**42.** L'indagine ha, inoltre, dimostrato come la transizione verso i nuovi assetti organizzativi, favorita dal compimento del processo di dismissione delle imprese portuali nonché da un non trascurabile interesse dei terminalisti esteri per le attività portuali italiane, può essere causa di una maggiore apertura alla concorrenza. I mutamenti in atto potranno, tuttavia, dar luogo anche a comportamenti cooperativi ovvero a processi di concentrazione e alla conseguente modifica della struttura dei mercati che l'Autorità valuterà con particolare attenzione.

**43.** In tale contesto, il permanere di una commistione di funzioni di regolazione e di attività imprenditoriali costituisce uno degli ostacoli principali allo sviluppo della concorrenza e inoltre non consente di individuare con chiarezza l'origine (normativa o imprenditoriale) delle eventuali restrizioni. Tale nodo va, pertanto, rapidamente sciolto. Essenziale risulterà il completamento del processo di privatizzazione delle imprese ancora oggi controllate dalle Autorità Portuali. In questo senso, per gli "altri servizi di interesse generale" appare altamente auspicabile che le Autorità mantengano la loro partecipazione nell'impresa soltanto nei casi in cui ciò risulti indispensabile all'erogazione di un servizio altrimenti indisponibile per la collettività.

**44.** D'altro canto la separazione tra funzioni di regolazione e attività di impresa non comporta affatto un ridimensionamento del ruolo del regolatore. In un mercato in via di liberalizzazione, i compiti del regolatore diventano per molti versi ancor più rilevanti e necessitano piena consapevolezza di tale ruolo. I criteri informatori dell'intervento regolamentare dovranno per il futuro combinare al meglio promozione della concorrenza e tutela degli altri interessi pubblici. A tal fine è innanzitutto necessario che la regolazione dell'accesso al mercato si limiti al rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di servizi offerti a terzi o in autoproduzione, a seguito della verifica di requisiti oggettivi, trasparenti e non discriminatori (senza in alcun modo limitare il numero degli operatori, se non in presenza di particolari esigenze tecniche). Inoltre, la determinazione delle tariffe dovrà essere attribuita con chiarezza a un organismo dotato delle competenze necessarie, fatti salvi i contatti con operatori e utenti per acquisire le informazioni utili ai suoi fini istituzionali, e dovrà essere informata ai principi di pubblicità, trasparenza e orientamento ai costi. Infine, tra i nuovi compiti del regolatore, una importanza decisiva riveste la

valutazione dei casi in cui gli obiettivi di efficienza e di sicurezza non possono essere perseguiti se non con la previsione dell'obbligatorietà o dell'esclusività dei servizi tecnico-nautici.

Sulla base delle suesposte considerazioni;

DELIBERA

la chiusura dell'indagine conoscitiva.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Alberto Pera*

IL PRESIDENTE  
*Giuliano Amato*

\* \* \*

