

AS1027 - TARIFFE PER IL SERVIZIO DI PILOTAGGIO NEI PORTI NAZIONALI PER IL BIENNIO 2013/2014

Roma, 1 marzo 2013

Direzione Marittima di Venezia
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti –
Direzione Generale per i Porti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 febbraio 2013, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha deliberato di esprimere il proprio parere relativamente al contenuto del decreto n. 30 del 28 dicembre 2012 della Direzione Marittima di Venezia in materia di revisione delle tariffe per il servizio di pilotaggio per il biennio 2013-2014 e tutti gli atti presupposti, compreso il provvedimento del Ministero dei Trasporti n. MIT/porti/16651 del 21 dicembre 2012 concernente le *“Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014”* e i criteri e meccanismi di formazione della tariffa al quale lo stesso rinvia.

Con tale Decreto la Direzione Marittima di Venezia individua, all'art. 1, le tariffe base per i servizi di pilotaggio nel porto di Venezia in ragione delle diverse zone portuali in cui sono resi, della stazza della nave che fruisce del servizio, e a seconda che il servizio venga reso a bordo o tramite stazione radio (VHF). L'art. 3 stabilisce le maggiorazioni da applicarsi alle predette tariffe base nei casi rispettivamente di prestazioni fuori orario, per carichi pericolosi, per prestazioni effettuate con un secondo pilota¹. L'art. 4 del decreto stabilisce, inoltre, i criteri di remunerazione dei piloti nei casi in cui la mancata prestazione del servizio non sia loro imputabile e disciplina altre ipotesi eccezionali in cui è comunque previsto un compenso, calcolato come quota percentuale della tariffa base². Infine, l'art. 10 specifica che le tariffe individuate sono comprensive degli oneri sociali, assistenziali e previdenziali, nonché degli oneri integrativi per i porti a scarso traffico.

Il decreto dell'Autorità Marittima di Venezia recepisce i contenuti del provvedimento del Ministero dei Trasporti n. MIT/porti/16651 del 21 dicembre 2012 con il quale sono state approvate le tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali, *“che entreranno in vigore il 1 gennaio 2013”*, determinate *“sulla base delle proposte elaborate dalle associazioni di categoria dei piloti dei porti applicando i criteri e i meccanismi determinati ai sensi del comma 1-bis dell'art. 14 della Legge n. 84/94, esaminate e verificate nel corso dell'istruttoria svolta insieme ai rappresentanti del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e delle categorie interessate [...]”*. Tanto premesso, il Ministero dei Trasporti invita i competenti Direttori Marittimi a *“emanare, per ciascuno dei porti compresi nella propria giurisdizione interessati dalla revisione in questione, i relativi decreti [...]”*.

¹ Con maggiorazioni che vanno dal 16% al 150% della tariffa base.

² Ad esempio, nel caso di prestazione del servizio oltre i limiti territoriali, permanenza forzata a bordo della nave, ecc.. In tali casi, il decreto prevede uno specifico compenso spettante ai piloti, definito come quota percentuale della tariffa base, oltre all'obbligatorietà del rimborso al pilota delle spese di viaggio per il rientro in sede.

I criteri e meccanismi di determinazione delle tariffe e dei relativi incrementi biennali, menzionati nel provvedimento del Ministero e recepiti dalla Direzione Marittima di Venezia, trovano la loro origine ultima in un accordo interassociativo siglato nel gennaio del 1973 tra piloti ed armatori nazionali³.

Il metodo tariffario da allora utilizzato, in particolare, prevede che le tariffe di pilotaggio, a valere per un periodo biennale, siano determinate applicando alle tariffe vigenti una variazione percentuale definita in base allo scostamento fra il fatturato effettivamente realizzato da ciascuna Corporazione dei Piloti nel biennio precedente (c.d. “fatturato vecchio”, F_v) ed un valore teorico di fatturato da conseguirsi nel biennio successivo (c.d. fatturato “nuovo”, F_n), secondo la seguente formula:

$$\% \text{ variazione della tariffa} = \frac{F_n - F_v}{F_v} \cdot 100$$

in cui il “fatturato vecchio”, F_v , è un dato storico, relativo al biennio che precede la revisione tariffaria, si desume dalla contabilità generale della Corporazione e il suo maggiore o minor valore può essere considerato indicativo del livello di maggiore o minore livello dei traffici effettivamente sviluppato in ciascun porto⁴; mentre il “fatturato nuovo” F_n , individuato dalla seguente formula:

$$F_n = C + \left(\frac{n}{32} \cdot Q_b \cdot N \cdot 12 \right)$$

rappresenta “l’aspettativa” di fatturato nel periodo di adeguamento tariffario ed è quindi un aggregato teorico, risultato di una serie di elaborazioni sviluppate da ciascuna Corporazione dei piloti e trasmesse al Ministero competente nell’imminenza di ogni adeguamento biennale delle tariffe di pilotaggio. Esso, in particolare, somma le stime, definite da ciascuna Corporazione, delle due componenti essenziali del costo presunto di esercizio per il biennio successivo, ossia le spese amministrative gestionali e quelle relative ai mezzi che verranno presumibilmente impiegati (il valore della c.d. spesa ammessa, “C”)⁵ e gli emolumenti complessivamente spettanti alla Corporazione, il cui valore si ottiene moltiplicando l’aggregato Q_b ⁶ per le dodici mensilità e per il numero delle “quote piloti” (il valore N); valore quest’ultimo calcolato in base non solo al numero dei piloti in servizio effettivo, ma al più ampio novero dei c.d. soggetti “aventi diritto”⁷.

La grandezza di “ Q_b ” a sua volta è ottenuta moltiplicando il valore di una base retributiva mensile omogenea a livello nazionale, definita con riferimento ad un’attività lavorativa standard (E_b), per una serie di fattori (cosiddetti coefficienti “K”), finalizzati a incrementare il detto compenso retributivo per l’attività lavorativa eccedente quantitativamente e qualitativamente quella normale, e i cui singoli valori, individuati da ciascuna Corporazione dei piloti, riflettono le specificità organizzative locali⁸.

³ In precedenza era in vigore la TUN (tariffa unica nazionale) che fissava, in relazione ai servizi di pilotaggio, identico prezzo per tutti i porti italiani. Sul punto, cfr. “*Servizio di pilotaggio nei porti – teoria della tariffa*” – N. Tartuffo, Roma, 1977.

⁴ Poiché il processo di revisione tariffaria per ciascun biennio viene definito prima del termine di quello precedente, il valore di F_v viene definito di norma con riferimento al fatturato relativo al “tempo medio” cioè al fatturato incassato dalla Corporazione nel periodo centrale del biennio (giugno su giugno dell’anno precedente a quello di revisione).

⁵ Per la definizione di tale valore teorico ci si avvale della stima dei costi futuri nel biennio, includendo in essa tutti i relativi costi presuntivamente sostenuti dalla Corporazione, senza vincolare l’ammissione delle spese ad un meccanismo incentivante all’efficienza produttiva.

⁶ Corretto per un fattore ($n/32$) di rispondenza alle ore di disponibilità in servizio rispetto a quelle minime.

⁷ Rientrano in tale categoria gli aspiranti piloti, i marittimi assunti in via provvisoria, i piloti infermi, i piloti cancellati dal registro, la vedova, gli orfani o i genitori dei piloti nei limiti in cui è previsto (cfr. artt. 121-123 del Regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione marittima, approvato con DPR 15 febbraio 1952, n. 38).

⁸ La retribuzione omogenea a livello nazionale (quota pilota standard di riferimento, o elemento base) è calcolata in base ad un orario settimanale medio di 40 ore, con poche navi pilotate oltre certe soglie di tonnellaggio, e servizio di stazione dalle ore 6 alle ore 20 in condizioni di servizio normali. Anche la definizione dell’elemento base subisce tuttavia usualmente degli adeguamenti, che, tenendo conto dell’inflazione prevista e di altri fattori, nella norma determinano in sede di adeguamento biennale delle tariffe un incremento omogeneo per tutte la Corporazioni. I coefficienti K locali, per i quali a livello nazionale vengono individuati unicamente dei *range* di ammissibilità, riguardano sei specifici elementi, ed in particolare: K1, disponibilità dei piloti in servizio; K2 intensità di lavoro; K3 prestazioni per grandi tonnellaggi; K4, incidenza del lavoro notturno; K5 condizioni meteomarine; K6 livello di efficienza degli altri servizi tecnico-nautici.

Conclusivamente, la definizione, da parte di ciascuna Corporazione dei piloti, della stima del valore della spesa ammessa e dei proventi richiesti per svolgere il servizio nel biennio successivo individua il valore del fatturato teorico F_n per ciascun porto e, dal confronto con il fatturato ivi conseguito nel biennio precedente, definisce la variazione percentuale della tariffa dei servizi di pilotaggio da applicarsi.

Viene dunque in rilievo, in primo luogo che gli adottati “meccanismi e criteri di formazione della tariffa” non rispondono ad alcun principio concorrenziale di incentivazione all’efficienza di un’attività economica, quale quella dell’offerta dei servizi di pilotaggio, svolta in regime di esclusiva legale ed obbligatorietà, né con riguardo alla definizione delle spese di gestione, né con attenzione alle modalità di organizzazione del servizio, ma appaiono, piuttosto, concretarsi in una semplice copertura dei costi dichiarati e dei proventi valutati necessari dallo stesso soggetto regolato, in un contesto, peraltro, di possibile rilevante asimmetria informativa fra l’amministrazione centrale, che approva le tariffe, e le singole Corporazioni proponenti.

In secondo luogo, e più in dettaglio, la formula tariffaria utilizzata è tale che una serie di variabili organizzative quali la disponibilità in servizio o l’ampiezza dei turni di servizio, influenzano fortemente il valore assunto dalla quota base dei piloti, Q_b . Nella misura in cui tali variabili risultino di fatto nella disponibilità delle singole corporazioni, queste ultime sono poste nella condizione di poterle definire, anche in modo ridondante rispetto alle esigenze di sicurezza del servizio legate all’andamento dei traffici, così da incrementare il valore teorico di F_n .

Tale ultima grandezza risente, peraltro, oltre che del valore assunto da Q_b , anche dell’effetto moltiplicativo del fattore $n/32$ –anch’esso potenzialmente influenzabile dalle modalità organizzative di ciascuna Corporazione-, oltre che del fattore N , che, non coincidendo come già visto con il numero dei piloti in servizio, ma essendo rappresentativo del numero delle quote di ciascuna Corporazione, e quindi determinato in ragione di fattori storici, appare una variabile in parte indipendente dalle esigenze di sicurezza del servizio, funzione del livello dei traffici in ciascuna realtà portuale.

In sostanza, in ragione della possibilità di individuare una stima del valore teorico F_n indipendente dal valore di fatturato concretamente realizzato –che appare invece correlato all’ammontare dei traffici sviluppati e al relativo livello di sicurezza assicurato in quel porto - il modello di definizione della tariffa è tale da far sì che, a fronte di una contrazione di domanda, possa realizzarsi in ogni caso una variazione percentuale positiva delle tariffe, definendo così un andamento anticiclico di queste ultime, anche nei casi in cui non si ravvisano accresciute esigenze di sicurezza che potrebbero giustificarle.

L’Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Il decreto della Direzione Marittima di Venezia n. 30 del 28 dicembre 2012 e tutti i suoi atti presupposti, compreso il provvedimento del Ministero dei Trasporti n. MIT/porti/16651 del 21 dicembre 2012, concernente le *“Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014”*, e i *“criteri e meccanismi di formazione della tariffa”* al quale lo stesso rinvia, in un contesto di gestione in monopolio del servizio obbligatorio di pilotaggio, determinano incrementi biennali delle tariffe dei relativi servizi disancorati dall’andamento dei livelli di traffico portuale - e quindi non giustificabili in termini di accresciute esigenze di tutela della sicurezza-, consentendo la definizione di prezzi superiori a quelli che una corretta regolazione dovrebbe definire come simulazione di prezzi concorrenziali, di fatto trasferendo ingiustificatamente sull’utenza portuale i maggiori costi derivanti dal corretto adeguamento dell’assetto organizzativo dei servizi alle concrete esigenze manifestate dalla domanda.

In tal senso, tali provvedimenti e criteri si pongono in contrasto con i principi e le disposizioni di tutela della concorrenza a livello nazionale e comunitario.

In particolare, l’art. 106 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea prevede che gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei Trattati, con particolare riferimento a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109. Anche le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, infatti, sono sottoposte alle regole di concorrenza, *“nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”*. Declinando in tal senso il principio di proporzionalità, ogni misura adottata dai pubblici poteri, idonea a incidere sul libero gioco concorrenziale, è giustificata solo ove si dimostri che la stessa è

necessaria ed adeguata rispetto alla finalità di interesse pubblico perseguita, nel senso che tale finalità non può trovare realizzazione attraverso misure alternative meno invasive. L'analisi relativa al rispetto della proporzionalità si snoda quindi nella verifica i) dell'idoneità dell'atto a perseguire lo scopo e ii) della necessità dell'atto, intesa come assenza di valide alternative aventi incidenza minore.

La legge n. 84 del 1994 recante *“Riordino della legislazione in materia portuale”* è intervenuta anche sulla disciplina dei servizi di pilotaggio che, come gli altri servizi tecnico-nautici, costituiscono *“servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo”* (art. 14, comma 1-bis). Sul punto, un'importante pronuncia della Corte di Cassazione (SS.UU., sentenza 7 maggio 2002, n. 64/88) ha attribuito direttamente alle autorità competenti il compito di verificare, nel concreto, il massimo grado di liberalizzazione possibile nella gestione e regolamentazione dei servizi tecnico-nautici⁹. Quindi, impregiudicata qualsiasi valutazione sulla possibile abrogazione dell'art. 95 del Codice della Navigazione ad opera dell'art. 14, comma 1-ter della legge 28 gennaio 1994 n. 84, si tratti dell'Autorità Marittima d'intesa con l'Autorità Portuale o del Ministero dei Trasporti, grava su dette amministrazioni la responsabilità, nello scegliere il modello di gestione e di tariffazione dei servizi tecnico-nautici, di garantire l'applicazione delle regole di concorrenza salvo che ciò osti, in un'ottica di proporzionalità, a un'adeguata tutela delle esigenze di sicurezza in ambito portuale, ai sensi dell'art. 106 del Trattato.

L'assetto regolamentare attualmente prevalente a livello nazionale per l'offerta dei servizi di cui trattasi in ciascun porto italiano è quello, in un regime di generalizzata obbligatorietà del servizio, dell'attribuzione dell'esclusiva *ex lege* ad un numero predeterminato di piloti appartenenti alla Corporazione ivi appositamente costituita.

In questo contesto, la necessaria regolamentazione dei prezzi del servizio¹⁰ viene realizzata, come illustrato, attraverso un modello di determinazione delle tariffe e dei relativi incrementi che riconosce-sulla base di un insieme di costi presentati dalle Corporazioni-, degli automatici adeguamenti a cadenza biennale, con modalità tali da consentire che nei periodi di calo della domanda di servizi tecnico-nautici gli utenti possano trovarsi a fronteggiare aumenti delle tariffe tali da lasciare invariato il livello complessivo di rendita assicurata al concessionario, a prescindere dal livello di sicurezza della navigazione e dell'approdo concretamente assicurato. In altri termini, è possibile che il rischio d'impresa venga totalmente trasferito sugli utenti finali del servizio, senza alcuna dimostrazione in ordine al fatto che ciò sia strettamente necessario ad assicurare, nel concreto, l'interesse pubblico rappresentato dal livello desiderato di sicurezza.

In tale prospettiva, i criteri e meccanismi prescelti ai fini della revisione biennale delle tariffe dei servizi di pilotaggio - che appaiono peraltro fondarsi su meccanismi di formazione della tariffa storicamente concordati fra la federazione delle Corporazioni dei piloti e una parte dell'utenza portuale, ben precedentemente all'entrata in vigore della stessa riforma del 1994 - , appaiono tanto inidonei al dichiarato scopo quanto non necessari, finendo col confliggere con i richiamati principi concorrenziali di cui all'art. 106 del TFUE, nella misura in cui valgono a determinare un costo dei servizi a carico degli utenti che può risultare oggettivamente sproporzionato rispetto all'effettivo livello di sicurezza da assicurarsi in ciascun ambito portuale, il quale deve considerarsi correlato all'effettivo livello dei traffici; e, quindi, in ultima analisi sono suscettibili di definire condizioni di costo ingiustificatamente onerose per i servizi di pilotaggio offerti nei porti italiani, con potenziali rilevanti effetti di ostacolo al commercio infracomunitario.

⁹ Chiarendo che il riconoscimento normativo esplicito di un regime differenziato per le attività portuali e i servizi tecnico-nautici, *“non comporta che una liberalizzazione (analoga o meno a quella realizzatasi per le operazioni portuali) debba escludersi per i servizi nautici, bensì che essa rientra nei poteri conferiti all'amministrazione, dal codice della navigazione e dalla legge n. 84 del 1994”*. Anche la pronuncia del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (decisione n. 249 del 3 marzo 2010) sostiene la necessità di una valutazione caso per caso della possibilità di prevedere regimi alternativi di gestione dei servizi tecnico-nautici, in particolar modo del servizio di pilotaggio.

¹⁰ Con specifico riguardo alla definizione dei prezzi dei servizi applicabili all'utenza portuale, ai sensi dell'art. 91 del Codice della navigazione, *“le tariffe di pilotaggio sono approvate dal ministro [per le comunicazioni] sentite le [associazioni sindacali interessate]”*. L'art. 14, comma 1-bis della legge n. 84/94 ha successivamente disposto che *“I criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono stabiliti dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità Portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale”*.

Il descritto modello di determinazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, inoltre, appare confligente anche con il principio posto a base dell'art. 102 del TFUE. La Corte di Giustizia¹¹, infatti, ha esplicitamente riconosciuto l'esistenza di una posizione dominante nel mercato dei servizi di pilotaggio in capo a ciascuna corporazione dei piloti, in quanto imprese in monopolio legale su ciascun mercato locale. La Corte, partendo da tale premessa, ha affermato che uno Stato membro viola gli artt. 102 e 106 del Trattato (già 86 e 90) qualora, approvando le tariffe proposte da un'impresa, induca quest'ultima a sfruttare la sua posizione dominante in modo abusivo¹²concludendo, pertanto, per l'incompatibilità di tale misura con il combinato disposto degli articoli del Trattato citati¹³.

Tanto premesso, il decreto n. 30 del 28 dicembre 2012 della Direzione Marittima di Venezia in materia di revisione delle tariffe per il servizio di pilotaggio per il biennio 2013-2014 e tutti gli atti presupposti, compreso il provvedimento del Ministero dei Trasporti n. MIT/porti/16651 del 21 dicembre 2012 e i criteri e meccanismi di formazione della tariffa al quale lo stesso rinvia, nei termini suesposti, integrano una violazione dei principi a tutela della concorrenza, di cui agli articoli 102 e 106 del TFUE.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la Direzione Marittima di Venezia e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per i porti - dovranno comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

¹¹ Con la sentenza Corsica Ferries S.r.l. resa nella causa C-18/1993 avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Tribunale di Genova nella causa pendente tra Corsica Ferries Italia S.r.l. e Corpo dei piloti del Porto di Genova.

¹² In quel caso, consentendo alla corporazione dei piloti di applicare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti.

¹³ Cfr. sul punto, anche la Decisione della Commissione del 21 ottobre 1997 relativa alla procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia per violazione degli articoli 102 e 106 del TFUE (già 86 e 90 del Trattato CE).