

## AS998 - REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO TECNICO-NAUTICO DI PILOTAGGIO NELLO STRETTO E NEL PORTO DI MESSINA

Roma, 12 dicembre 2012

Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina  
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per i Porti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 28 novembre 2012, 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 provvedimento prot. n. 0004246 del 10 agosto 2012 adottato dalla Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina e del parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per i Porti, prot. n. 10045 del 25 luglio 2012, richiamato, *per relationem*, dall'Autorità marittima di Messina, di cui l'Autorità ha avuto conoscenza in data 26 ottobre 2012 a seguito di segnalazione della società Caronte & Tourist S.p.A..

Con tale provvedimento l'Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina ha rigettato la richiesta presentata dalla società Caronte & Tourist S.p.A. in data 1° giugno 2012, finalizzata al riconoscimento del diritto all'autoproduzione del servizio di pilotaggio nella c.d. "zona di obbligatorietà" del Porto e dello Stretto di Messina, rinviando, *per relationem*, al contenuto di un parere reso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per i Porti, prot. n. 10045 del 25 luglio 2012. Nel provvedimento in questione si legge che "[l]a Direzione Generale per i porti, in risposta alla nota in prosecuzione con la quale questa Autorità Marittima ha trasmesso l'istanza in argomento avanzata da codeste Società, ha chiarito che l'autoproduzione non è ammissibile nel nostro ordinamento giuridico, né nella forma dell'assistenza al Comandante della nave da parte di un soggetto pratico non proveniente dalla Corporazione di piloti, né come esenzione dall'obbligo del pilotaggio per singoli Comandanti di nave" (sottolineatura aggiunta).

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

Il provvedimento di diniego adottato dalla Autorità Marittima di Messina è in contrasto con i principi a tutela della concorrenza cui deve essere ispirata l'interpretazione della normativa vigente che, infatti, non esclude la possibilità di adottare modalità concorrenziali di gestione dei servizi tecnico-nautici in ambito portuale<sup>1</sup>. Tale provvedimento, al pari della richiamata nota resa sul punto dal Ministero dei Trasporti – Direzione Generale per i Porti, ignora totalmente la necessità di effettuare, in concreto, un bilanciamento tra l'esigenza di assicurare *standard* di sicurezza adeguati nella regolamentazione delle attività tecnico-nautiche in ambito portuale e la necessità di preservare il maggior grado di concorrenza possibile nella disciplina di rilevanti attività economico-imprenditoriali.

Stante, infatti, l'ovvia necessità di disciplinare e regolare i servizi tecnico-nautici all'interno dei porti, sancita all'articolo 14 della legge n. 84/94, i provvedimenti delle amministrazioni interessate non chiariscono le esigenze di sicurezza che, nel caso di specie, ostano al riconoscimento del diritto all'autoproduzione del servizio di pilotaggio riconosciuto, in linea di principio, dagli artt. 101, 102 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'articolo 9 della legge n. 287/90.

La necessità di tenere in considerazione l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza nella scelta del modello di gestione dei servizi tecnico-nautici è stata più volte invocata dall'Autorità in alcune recenti segnalazioni<sup>2</sup> e

---

<sup>1</sup> [Lo stesso articolo 14 della legge n. 84 del 1994 (Riordino della legislazione in materia portuale) così come modificato dalla legge 30 giugno 2000 n. 186, deve essere interpretato nel senso "di assicurare, nell'ambito di ciascun porto, il massimo di concorrenza tra gli operatori" anche per la gestione dei servizi tecnico-nautici Lavori preparatori, Relazione del sen. Lo Curzio comunicata alla Presidenza l'11 maggio 1999 e redatta per l'8 Commissione del Senato, che ha introdotto nel disegno di legge il trascritto art. 1: Atto n. 3409-A.]

<sup>2</sup> [Con la recentissima segnalazione recante "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013" (AS988), l'Autorità ha ribadito le considerazioni pro-concorrenziali relative alla gestione dei servizi tecnico-nautici, suggerendo al legislatore una modifica esplicita dell'articolo 14 della legge n. 84/94, volta ad evitare che le motivazioni fondate genericamente sulla sicurezza dello svolgimento delle operazioni portuali possano costituire un "pretesto per mantenere rendite di posizione a favore di soggetti che prestano tali servizi in ambiti di riserva legale". Precedentemente, in una segnalazione del 23 novembre 2011 (AS905), inviata al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e ai Presidenti delle Autorità Portuali, sono state affrontate le problematiche concorrenziali caratterizzanti i porti italiani, con riferimento proprio allo svolgimento dei servizi tecnico-nautici. In particolare, pur condividendo l'obiettivo di una liberalizzazione controllata delle attività portuali sancito dalla legge n. 84/1994, l'Autorità ha, tuttavia, richiamato le autorità competenti sulla necessità di "riconsiderare gli ambiti di fallimento del mercato, che giustificano la sussistenza di un regime di riserva legale, caratterizzata da criteri stringenti, e ciò anche giovandosi degli esempi esteri nei quali detti servizi sono stati liberalizzati. Una volta effettuato questo esame, per le

precedentemente richiesta dalla Corte di Cassazione<sup>3</sup>. Quest'ultima ha, in particolare, osservato che, nonostante la liberalizzazione che la legge n. 84 del 1994 ha attuato per le operazioni terrestri (cd. "servizi portuali") non sia stata completamente estesa anche ai servizi tecnico-nautici, tale circostanza *"non comporta che una liberalizzazione (analoga o meno a quella realizzata 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"*. Ciò implica che gli eventuali motivi di sicurezza pubblica che ostano, nel concreto, al riconoscimento del diritto all'autoproduzione del servizio di pilotaggio dovrebbero formare oggetto di un'apposita motivazione, idonea a giustificare il conseguente sacrificio temporaneo dei principi a tutela della concorrenza.

I provvedimenti citati appaiono, inoltre, in contrasto con gli orientamenti della Commissione Europea che, già da tempo, auspica l'introduzione di forme di esenzione, sia sotto forma di esenzioni dal pilotaggio obbligatorio che sotto forma di emissione di *"Pilotage Exemption Certificates"* (PEC), per gli ordinamenti degli Stati Membri che prevedono l'obbligatorietà dei servizi in questione, al fine di ridurre i costi per gli operatori di *Short sea shipping* (SSS)<sup>4</sup>.

Tanto premesso, il provvedimento n. 0004246 del 10 agosto 2012 dell'Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina e il parere reso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per i Porti, prot. n. 10045 del 25 luglio 2012, nonché tutti gli atti presupposti, con i quali è stata rigettata l'istanza riguardante il riconoscimento del diritto all'autoproduzione del servizio di pilotaggio nella cd. "zona di obbligatorietà" del Porto e dello Stretto di Messina presentata dalla società Caronte & Tourist S.p.A. in data 1° giugno 2012, nei limiti suesposti, integrano una violazione dei principi a tutela della concorrenza, sanciti dagli artt. 101, 102 e 106 del TFUE e dell'articolo 9 della legge n. 287/90, nonché dei principi di liberalizzazione delle attività portuali contenuti nella legge n. 84 del 1994.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE  
Giovanni Pitruzzella

---

*situazioni che comportano la necessità di gestire il servizio in regime di riserva legale, appare opportuno che, non potendosi svolgere la concorrenza all'interno del mercato, ci si affidi comunque alla concorrenza per il mercato. L'affidamento delle attività riservate dovrebbe avvenire con procedura pubblica, volta a massimizzare l'efficienza ed a minimizzare le tariffe – dati i requisiti di sicurezza necessari". in Boll. n. 1/2012. ]*

<sup>3</sup> [SS.UU., sentenza 7 maggio 2002, n. 6488.]

<sup>4</sup> [Cfr. COM(2009) 10 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione e piano d'azione nella prospettiva della creazione di uno spazio europeo per il trasporto marittimo senza frontiere, 21 gennaio 2009, pp. 6 ss.]