

AS905 - SERVIZI TECNICO-NAUTICI E DETERMINAZIONE DELLE RELATIVE TARIFFE NEI PORTI ITALIANI

Roma, 14 dicembre 2011

Ministro dello Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti
Ministro della Difesa
Comandante del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto –
Guardia Costiera
Presidenti delle Autorità Portuali

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità), nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ritiene opportuno svolgere le seguenti osservazioni in ordine alle problematiche concorrenziali che si registrano nei porti italiani, in particolare con riferimento allo svolgimento dei servizi tecnico-nautici ed alla determinazione delle relative tariffe.

Come è noto, la legge n. 84/1994 ha realizzato una riorganizzazione dei porti con l'obiettivo di pervenire ad una liberalizzazione controllata delle attività portuali. In particolare, la nuova normativa ha sancito: *a)* la separazione fra svolgimento delle operazioni (affidate alle imprese) ed il controllo ed indirizzo delle attività portuali, con l'eccezione dei servizi di interesse generale, che possono essere svolti dalle 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 tutte le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci) o solo 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 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.

Al riguardo, l'Autorità intende innanzitutto ribadire quanto già affermato¹ in merito al principio di carattere generale per cui è inopportuno che i soggetti incaricati della regolazione e del controllo possano anche intervenire nella gestione diretta dei servizi, ritrovandosi in tal modo nel doppio ruolo di arbitri e di giocatori. Allo stesso modo, al fine di evitare trasferimenti indesiderabili fra l'attività in riserva e quella in concorrenza, attraverso il fenomeno dei sussidi incrociati, appare auspicabile che non si realizzi alcuna commistione fra i servizi in riserva legale e quelli in concorrenza e che gli stessi siano svolti quanto meno con società separate.

Ciò posto, con specifico riferimento ai servizi tecnico-nautici, l'Autorità vuole riaffermare l'auspicio che gli ambiti della riserva legale siano limitati agli specifici casi nei quali essa risulta assolutamente indispensabile, lasciando che in tutti gli altri operi la concorrenza. Al riguardo, peraltro, vale ancora quanto affermato a conclusione dell'indagine conoscitiva sui porti²: *"desta (...) 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"*.

A distanza di quasi tre lustri dal citato intervento dell'Autorità, sembra opportuno richiamare le autorità competenti a 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 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.

Solo laddove le due modalità citate, concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato, non siano realizzabili, dovrà intervenire una regolazione di dettaglio del livello delle tariffe.

¹ [Cfr., tra gli altri, IC4 – Indagine Conoscitiva sul Settore dei Servizi Portuali, del 1997.]

² [Cfr. IC4 – Indagine Conoscitiva sul Settore dei Servizi Portuali, del 1997.]

In questo contesto appare tuttavia auspicabile che il meccanismo di determinazione delle tariffe, piuttosto che basarsi sui ricavi e sui costi delle imprese che svolgono il servizio (cosiddetto sistema del *"rate of return"*), adotti il sistema più incentivante del cosiddetto *price-cap*. Come noto, infatti, la determinazione regolatoria delle tariffe sulla base del sistema del *"rate of return"* comporta la fissazione di prezzi basati sui ricavi e sui costi storici del monopolista. Il sistema è volto alla determinazione di tariffe che consentano al monopolista di realizzare profitti "normali". Diversamente il sistema del *"price cap"* prevede di fissare un incremento delle tariffe del monopolista pari al tasso di inflazione ridotto di un fattore scelto discrezionalmente come indicativo della capacità del monopolista di incrementare la propria produttività.

Nel primo sistema vi può essere un incentivo "perverso" per il monopolista ad accrescere i propri costi, o per lo meno a non ridurli quanto potrebbe, dato che maggiori sono i costi storici, più elevate saranno le tariffe. Inoltre, restano elevati i rischi che i benefici derivanti dalle tariffe elevate vengano trascinati dall'impresa in riserva legale nei mercati aperti alla concorrenza, distorcendola.

Nel secondo sistema, la possibilità per il monopolista di realizzare profitti crescenti, laddove esso riduca i costi più di quanto preventivato dal regolatore, costituisce senz'altro un incentivo alla migliore efficienza e, dinamicamente, al contenimento delle tariffe.

Per queste ragioni il sistema del *price-cap* risulta oramai largamente diffuso e non appare in contrasto con le esigenze di sicurezza che anche in altri settori sono rilevanti.

In conclusione, l'Autorità, auspicando che le osservazioni sopra rappresentate siano tenute nella dovuta considerazione, confida nelle iniziative che si riterrà opportuno intraprendere al fine di tutelare e promuovere la concorrenza nell'ambito dei porti italiani ed in particolare nello svolgimento dei servizi tecnico-nautici.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26, della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella