



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 7-8/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

L'autorità di regolazione dei trasporti nei porti e nei servizi marittimi

di Alessandro Chiappini*

Sommario

1. Premessa; 2. Tutela della concorrenza ad opera dell'ART e competenze delle altre amministrazioni pubbliche; 3. Infrastrutture portuali e autorità portuali; 3.1. Operazioni portuali; 3.2. Servizi portuali; 4. Servizi di interesse generale; 5. Servizio tecnico nautici e autorità marittime; 6. Servizi marittimi; 7. Tutela degli utenti; 8. Conclusioni

1. Premessa

Il presente contributo intende considerare il ruolo della novella autorità di regolazione dei trasporti (*infra* ART) nel settore portuale e dei servizi marittimi, evidenziando al contempo l'esigenza di un raccordo sistematico fra le sue competenze e quelle di altre istituzioni già precedentemente operanti nei medesimi settori, per quanto difficilmente armonizzabili fra loro se non in virtù di un significativo "stress" ermeneutico.

2. Tutela della concorrenza ad opera dell'ART e competenze delle altre amministrazioni pubbliche

Anzitutto occorre evidenziare che l'ART è competente in generale nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori¹; la predetta competenza si

esplica nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali (art. 37, comma 1, d. l. 201/2011 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 214/2011 *infra* d. l. 201/2011)².

Premesso ciò per quanto riguarda i rapporti dell'ART con gli altri enti pubblici coinvolti, permangono comunque invariate tutte le altre differenti competenze delle amministrazioni pubbliche nei medesimi settori; in materia di

espresse nel presente articolo sono strettamente personali e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti della I commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, 2012, evidenzia come la normativa europea orienti il legislatore nazionale verso l'istituzione di un'autorità di regolazione nel settore dei trasporti.

² Corte cost. n. 41/2013 afferma che il compito dell'ART è quello di creare "una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppino le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito".

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*. Le opinioni

sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti, la normativa prevede un raccordo consistente nella trasmissione all'ART delle delibere aventi potenzialmente un impatto sulla concorrenza, con conseguente facoltà per la medesima autorità di effettuare segnalazioni e pareri sulla conformità alla regolazione economica settoriale (art. 37, comma 4, d. l. 201/2011). Di maggior interesse è nella fattispecie la specifica competenza dell'ART a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali (art. 37, comma 2, lett. a), d. l. 201/2011). Sebbene la Costituzione includa la materia dei porti civili all'interno della potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.)³, la suddetta competenza dell'ART persegue una finalità di promozione della concorrenza visto che l'istituzione dell'autorità è "funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto"⁴.

3. Infrastrutture portuali e autorità portuali

In mancanza di una definizione normativa, per porto si intende un tratto di costa che include le infrastrutture "la cui funzione sia di consentire l'imbarco e lo sbarco delle merci e dei passeggeri trasportati via mare"⁵. I porti rientrano nella categoria dei beni pubblici demaniali; nello specifico, i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale rientrano nel demanio necessario marittimo, e dunque appartengono allo Stato (artt. 28 cod. nav., 822 c. c. e 5 d. lgs. 85/2010)⁶.

Attualmente, la materia è disciplinata dalla legge n. 84 del 1994 istitutiva delle autorità portuali che sono enti pubblici che amministrano i predetti porti di rilevanza economica internazionale e nazionale svolgendo diversi compiti (art. 6, comma 1, l. 84/1994).

Preliminarmente si precisa che nell'ambito portuale si svolgono le operazioni portuali, i servizi portuali, i servizi di interesse generale, i servizi tecnico nautici ed in parte i servizi marittimi.

3.1. Operazioni portuali

In particolare, per operazioni portuali si intendono il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale nell'ambito portuale (art. 16, comma 1, l. 84/1994).

Premessa una necessaria attività di programmazione e di indirizzo (piano regolatore portuale, piano operativo triennale), dopo aver accertato il possesso di determinati requisiti le autorità portuali autorizzano (e controllano) le operazioni portuali (art. 16, comma 3, l. 84/1994)⁷.

Ad ogni modo, le autorità portuali stabiliscono il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili "in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore" (art. 16, comma 7, l. 84/1994)⁸. Al fine di ampliare la concorrenza nella fornitura delle operazioni portuali, l'autorità garante della concorrenza e del mer-

³ Anche se è necessario tenere presente che i disegni di legge costituzionale nn. 7 e connessi attualmente in Parlamento includono la materia dei porti marittimi e degli aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale all'interno della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, Cost..

⁴ In questi termini Corte cost. n. 41/2013 che richiama la competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost..

⁵ Corte di giustizia CE, C 323/03, 9 marzo 2006.

⁶ ZUNARELLI, ROMAGNOLI, CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, 2013.

⁷ In base all'art. 16, comma 4, l. 84/1994 il riferimento è ai requisiti di carattere personale e tecnico organizzativo, di capacità finanziaria e di professionalità tra i quali la presentazione di un programma operativo e la determinazione di un organico di lavoratori.

⁸ L'Autorità garante della concorrenza e del mercato evidenziava già in sede di disegno di legge i potenziali effetti distorsivi del funzionamento del mercato derivanti dalla formulazione della disposizione in questione: vedi in tal senso Parere del 16 settembre 1993 al Parlamento e al Governo (AS 015 Riordino della legislazione in materia portuale) in Boll. n. 26/1993.

cato (*infra* AGCM) considera opportuno modificare la predetta disposizione “prevedendo l’introduzione di un meccanismo consultivo dell’autorità dei trasporti in relazione al numero massimo di autorizzazioni da rilasciare per l’esercizio di tali servizi tenuto conto delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico”⁹.

Al fine di permettere lo svolgimento delle operazioni portuali, dopo aver accertato il possesso di determinati requisiti le autorità portuali concedono alle imprese portuali autorizzate aree demaniali e banchine portuali (art. 18, commi 1 e 6, l. 84/1994)¹⁰.

Le predette concessioni sono rilasciate sulla base di idonee forme di pubblicità stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (*infra* MIT) di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze (*infra* MEF) (art. 18, comma 1, l. 84/1994)¹¹.

In proposito, l’AGCM ha affermato che al fine di ottenere un’effettiva apertura alla concorrenza della gestione delle aree e banchine in ambito portuale è necessario prevedere il ricorso a procedure di selezione degli operatori con evidenza pubblica¹².

⁹ In questo senso l’AGCM con la segnalazione del 2 ottobre 2012 al Parlamento e al Governo (AS988 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2013), in Boll. n. 38/2012.

¹⁰ In particolare, *ex* art. 18, comma 6, l. 84/1994, tra i requisiti rientrano la presentazione di un programma di attività volto all’incremento dei traffici e alla produttività del porto, il possesso di adeguate attrezzature e un organico di lavoratori rapportato al programma.

¹¹ Sull’argomento, Di Majo e Amabili, Il settore portuale, in L’autorità dei trasporti nel sistema delle autorità indipendenti, a cura di Torchia, 2013, precisano che il decreto ministeriale in questione non è stato mai emanato. Gli autori affermano comunque che con riguardo agli affidamenti delle concessioni sia ipotizzabile un ruolo dell’ART, auspicando, comunque, un intervento normativo al fine di armonizzarne le competenze con le autorità portuali ed il MIT.

¹² Così l’AGCM con la segnalazione del 2 ottobre 2012 al Parlamento e al Governo, *cit.*. Attualmente, una circolare del MIT n. 41 del 6 maggio 1996 prevede l’istituzione di

Qualora sussistano le condizioni previste dall’ordinamento, l’ART può comunque proporre all’autorità portuale la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione (art. 37, comma 3, lett. c), d. l. 201/2011).

La legge 84/1994 stabilisce inoltre che con il predetto decreto siano indicati i criteri cui devono attenersi le autorità portuali nel rilascio delle concessioni al fine di riservare alcuni spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie (art. 18, comma 2, l. 84/1994).

In effetti, in base alla dottrina delle *essential facilities*, anche alle imprese non terminaliste dovrebbe essere riconosciuto il diritto di accesso a condizioni eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali non duplicabili essenziali allo svolgimento delle attività autorizzate.

In proposito, visto che l’ART provvede a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture anche portuali (art. 37, comma 2, lett. a), d. l. 201/2011), è configurabile un ruolo attivo della stessa per orientare l’attività delle autorità portuali in senso conforme alla dottrina delle *essential facilities*¹³.

Sotto il profilo tariffario, da un lato la predetta concessione è affidata previa determinazione del canone, commisurato all’entità dei traffici portuali svolti, nel rispetto dei limiti minimi predisposti con un decreto del MIT di concerto con il MEF, fatti salvi, fino alla scadenza, i canoni stabiliti dalle autorità portuali relativi a concessioni già assentite alla data di entrata in

un sistema di gare con selezione del concessionario sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

¹³ Per l’adempimento dei predetti obblighi, Romagnoli, Il ruolo e le funzioni dell’autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale, in ZUNARELLI, *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali*, 2012, considera competente l’autorità portuale.

vigore del predetto decreto (art. 18, commi 1 e 1-bis, l. 84/1994)¹⁴.

Dall'altro lato, le autorità portuali richiedono all'impresa autorizzata alle operazioni portuali il pagamento di un canone annuo, sulla base di parametri del MIT per definire i limiti minimi e massimi "in relazione alla durata ed alla specificità della autorizzazione, tenuti presenti il volume degli investimenti e le attività da espletare" (art. 16, commi 3 e 4, l. 84/1994).

Quanto all'espletamento delle operazioni portuali da parte delle imprese autorizzate, è rimessa alla libera contrattazione delle parti la determinazione dei prezzi; l'unico obbligo delle imprese è quello di pubblicare le tariffe, comunicando, al contempo, all'autorità portuale i prezzi e le relative variazioni che sono poi oggetto di controllo ad opera della stessa (art. 16, commi 2 e 5, l. 84/1994).

Al riguardo, l'ART definisce, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza esistenti nei mercati dei servizi dei trasporti, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva e il contenimento dei costi per utenti, imprese e consumatori (art. 37, comma 2, lett. b), d. l. 201/2011). Considerato che la predetta competenza riguarda sia l'accesso all'infrastruttura che ai servizi offerti agli utenti¹⁵, è ipotizzabile un ruolo dell'ART

sia nella definizione dei canoni per la concessione delle banchine e per l'autorizzazione alle operazioni portuali che delle tariffe per l'espletamento di queste ultime¹⁶.

3.2. Servizi portuali

Il medesimo regime vale per i servizi portuali relativi a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali (art. 16, commi 1 e 3, l. 84/1994); in particolare, i servizi ammessi sono individuati dalle autorità portuali con una regolamentazione conforme ai criteri fissati con decreto del MIT¹⁷.

4. Servizi di interesse generale

Inoltre, le autorità portuali affidano (e controllano) le attività di fornitura agli utenti portuali dei servizi di interesse generale individuati con decreto del MIT del 14 novembre 1994¹⁸.

In realtà, oltre ad affidare in concessione con gara pubblica i predetti servizi (art. 6, comma 5, l. 84/1994), le autorità portuali, in determinati casi, possono svolgere in tutto o in parte tali servizi (art. 23, comma 5, l. 84/1994)¹⁹.

blematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali, 2012.

¹⁴ In proposito, si sottolinea che l'ART verifica la corretta applicazione dei criteri stabiliti da parte dei soggetti interessati (art. 37, comma 2, lett. c), d. l. 201/2011).

¹⁷ In attuazione della legge è stato emanato il D.M. 6 febbraio 2001, n. 132. Pur differenziandosi tra i diversi porti in base alla differente disciplina emanata dalle autorità portuali, a titolo indicativo rientrano tra i servizi portuali le operazioni di riempimento e svuotamento contenitori, di misurazione, pesatura, conteggio ecc..

¹⁸ I servizi di interesse generale nei porti sono i servizi di illuminazione, pulizia e raccolta rifiuti, idrico, manutenzione e riparazione, stazioni marittime passeggeri, informatici e telematici, servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto (art. 1 del D.M. del MIT del 14 novembre 1994); di seguito, con successivo D.M. del MIT del 4 aprile 1996 è stato incluso il servizio ferroviario svolto nell'ambito dei porti fra i servizi di interesse generale da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale.

¹⁹ Per evitare distorsioni della concorrenza l'AGCM ha auspicato l'abrogazione dell'art. 23, comma 5, l. 84/1994, co-

¹⁴ Come evidenziato, il decreto ministeriale in questione non è stato mai emanato; tuttavia, la già menzionata circolare del MIT n. 41 del 6 maggio 1996 prevede che il limite minimo della misura annua del canone di concessione dovrà essere pari ad un ventesimo del valore dell'area, delle strutture e degli impianti non rilevati, dedotta l'entità degli investimenti strutturali. L'importo della deduzione non potrà comunque superare il cinquanta per cento del valore dell'area, delle strutture e degli impianti non rilevati.

¹⁵ Così, ROMAGNOLI, *Il ruolo e le funzioni dell'autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in ZUNARELLI, *Pro-*

Anche nella fattispecie, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento, l'ART può proporre all'autorità portuale la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione (art. 37, comma 3, lett. c), d. l. 201/2011).

5. Servizio tecnico nautici e autorità marittime

In ambito portuale rilevano poi i servizi tecnico nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio) che sono altri servizi di interesse generale espletati al fine di garantire nei porti la sicurezza della navigazione e dell'approdo (art. 14, comma 1-*bis*, l. 84/1994), la cui disciplina ed organizzazione è stabilita dall'autorità marittima d'intesa con l'autorità portuale (art. 14, comma 1-*ter*, l. 84/1994). Nello specifico, i predetti servizi di interesse generale previsti dal codice della navigazione (e dalle altre leggi speciali) restano nella competenza dell'autorità marittima, fermo restando che il coordinamento è affidato all'autorità portuale (art. 7 del D.M. del MIT del 14 novembre 1994).

Le autorità marittime sono i soggetti di cui all'articolo 16 cod. nav. (art. 2, comma 3, l. 84/1994), ossia il direttore marittimo, il capo del compartimento e il capo del circondario; i predetti soggetti sono organi periferici del Comando generale delle capitanerie di porto che in posizione di dipendenza funzionale dal MIT esercita, tra l'altro, le competenze in materia di sicurezza della navigazione (art. 3, comma 1, l. 84/1994).

Nella prassi i servizi in questione sono espletati in regime di monopolio da imprese incaricate di servizi di interesse economico generale; in pro-

posito, non sembra che l'applicazione del diritto della concorrenza possa pregiudicare sempre e comunque la specifica missione loro affidata di salvaguardia della sicurezza della navigazione e dell'approdo²⁰.

Sull'argomento si è espressa chiaramente l'AGCM affermando che le motivazioni inerenti a garantire la sicurezza non dovrebbero costituire un pretesto per mantenere rendite di posizione a favore di soggetti che prestano tali servizi tecnico nautici in ambiti di riserva legale. Pertanto, l'AGCM ritiene necessario modificare l'art. 14 della legge 84/94, "delimitando gli ambiti della riserva legale agli specifici casi nei quali essa risulta assolutamente indispensabile e lasciando che in tutti gli altri operi la concorrenza".

Qualora risulti necessario gestire il servizio in regime di riserva legale, in assenza di una concorrenza nel mercato l'AGCM ritiene che "l'affidamento delle attività riservate dovrebbe avvenire con procedura pubblica", auspicando, dunque, una concorrenza per il mercato²¹.

I criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe sono stabiliti dal MIT, previa istruttoria del Comando generale delle capitanerie di porto e delle rappresentanze unitarie delle autorità portuali, delle imprese erogatrici e dell'utenza portuale (art. 14, comma 1-*bis*, l. 84/1994). Anche sotto questo profilo è intervenuta l'AGCM affermando che una regolazione di dettaglio del livello delle tariffe è ipotizzabile "solo laddove le due modalità citate, concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato, non siano realizzabili"²².

me emerge dalla segnalazione dell'8 agosto 2003 al Parlamento e al Governo (AS264 – Servizi di interesse generale all'interno di alcune aree portuali), in Boll. n. 31/2003, in cui si afferma altresì che "la costituzione di società partecipate direttamente da Autorità Portuali sia suscettibile di determinare conflitti di interesse, condizionando così lo svolgimento dei compiti istituzionali di controllo e verifica attribuiti dalla legge alle stesse Autorità".

²⁰ In questo senso la Comunicazione su una politica europea dei porti del 18 ottobre 2007 (COM (2007) 616 def) in cui la Commissione afferma che il legame con la sicurezza "è molto più stretto nel caso del pilotaggio e del rimorchio...".

²¹ Segnalazione del 2 ottobre 2012 al Parlamento e al Governo, *cit.*.

²² In questi termini l'AGCM nella Segnalazione del 2 ottobre 2012 al Parlamento e al Governo, *cit.*, precisando poi

Ebbene, anche in questo caso, le competenze dell'ART nel garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali secondo metodologie che incentivino tra l'altro la concorrenza (art. 37, comma 2, lett. a), d. l. 201/2011), nonché nel definire i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi (art. 37, comma 2, lett. b), d. l. 201/2011), non possono non avere un impatto sulla materia in esame²³. In effetti, dopo aver osservato che le autorità portuali nello svolgimento delle loro funzioni devono tener conto delle competenze attribuite all'ART, la stessa AGCM, con un orientamento senz'altro condivisibile, precisa che nel settore portuale emergono anche competenze dell'autorità marittima nell'ambito dei servizi tecnico nautici, divenendo imprescindibile l'adozione di una normativa chiarificatrice del riparto di competenze tra i diversi soggetti regolatori²⁴.

6. Servizi marittimi

Di seguito, si effettua una rapida disamina dei servizi di trasporto marittimo per individuare potenziali competenze dell'ART.

Per quanto riguarda la disciplina internazionale dei servizi marittimi di linea, si è passati da un principio di libertà nell'offerta all'assenza del libero mercato mediante la ripartizione del traffico tra compagnie marittime partecipanti ad organizzazioni oligopolistiche (*conferences*) di-

sciplinate dalla Convenzione di Ginevra del 1974.

Con specifico riferimento ai servizi marittimi di linea da e verso porti europei svolti attraverso i predetti accordi conferenziati, attualmente sono applicabili le norme in materia di concorrenza; sono state, infatti, abrogate le esenzioni di categoria che esoneravano le *conferences* dal divieto di intese restrittive e di abuso di posizione dominante di cui agli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (*infra* TFUE)²⁵.

Anche al di fuori dei predetti accordi di cooperazione, i servizi marittimi europei sono stati caratterizzati da un vero e proprio processo di liberalizzazione; il riferimento è ai servizi intracomunitari tra Stati membri e con i Paesi terzi (regolamento CEE n. 4055/86) nonché ai servizi prestati all'interno dei singoli Stati membri nell'ambito del c. d. cabotaggio marittimo (regolamento CEE n. 3577/92) prima riservato alle navi battenti bandiera nazionale. In quest'ultima ipotesi, in base ad una recente tesi dottrinale, emergerebbe la possibilità di un intervento dell'ART al fine di definire i criteri per la fissazione delle tariffe nell'ambito del trasporto nazionale marittimo di passeggeri e/o di merci²⁶.

Il predetto regolamento sulla liberalizzazione del cabotaggio ha poi introdotto l'istituto degli obblighi di servizio pubblico imposti a tutti gli armatori al fine di garantire la continuità terri-

che è auspicabile che "il meccanismo di determinazione delle tariffe sia individuato, in luogo del sistema basato sui costi storici delle imprese attive nel mercato (rate of return), nel cosiddetto price cap, sistema maggiormente idoneo a indurre le imprese monopoliste a incrementare i propri guadagni di produttività e, conseguentemente, a trasferirli a vantaggio degli utenti finali".

²³ Così DI MAJO e AMABILI, *Il settore portuale*, in *L'autorità dei trasporti nel sistema delle autorità indipendenti*, a cura di TORCHIA, 2013, seppur solo con riferimento alle tariffe.

²⁴ Così l'AGCM con la segnalazione del 2 ottobre 2012 al Parlamento e al Governo, *cit.*.

²⁵ Per quanto riguarda invece i consorzi marittimi il cui oggetto è la cooperazione per l'esercizio in comune di un servizio di trasporto marittimo di linea, essi sono disciplinati dal regolamento CE n. 209/2009 che prevede una esenzione di categoria dal divieto di intese di cui all'art. 101 TFUE, purché i consorzi non siano diretti alla fissazione di prezzi o alla ripartizione dei mercati.

²⁶ Così DI MAJO e AMABILI, *Il settore portuale*, in *L'autorità dei trasporti nel sistema delle autorità indipendenti*, a cura di TORCHIA, 2013, che ipotizzano un intervento in tal senso per evitare eventuali abusi di posizione dominante sul mercato nazionale.

toriale, previo pagamento di un compenso; qualora non sufficiente, a seguito di una gara è possibile concludere contratti di servizio pubblico con un'unica impresa destinataria di una compensazione. Ebbene, in quest'ultima ipotesi, è auspicabile la definizione ad opera dell'ART degli schemi dei bandi delle gare e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, stabilendo, al contempo, criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (art. 37, comma 2, lett. f), d. l. 201/2011).

7. Tutela degli utenti

Un ulteriore ruolo per l'ART è quello di stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, sebbene la nozione di onere sia formalmente riferibile al trasporto aereo (art. 37, comma 2, lett. d), d. l. 201/2011).

Inoltre, vale la pena evidenziare che il legislatore ha attribuito all'ART anche il compito di definire il contenuto minimo dei diritti degli utenti nei confronti dei gestori delle infrastrutture e dei servizi (art. 37, comma 2, lett. e), d. l. 201/2011)²⁷.

Al contempo, l'ART valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, sulla conformità ai livelli qualitativi e tariffari del servizio regolato, favorendo, altresì, l'istituzione di procedure di conciliazione e di risoluzione delle controversie (art. 37, comma 3, lett. g) e h), d. l. 201/2011).

²⁷ Rilevata l'esigenza di approfondire i servizi caratterizzati da obblighi di servizio pubblico e finalizzati alla continuità territoriale, con particolare riguardo a condizioni economiche, qualità dei servizi e diritti degli utenti, inclusa la definizione degli ambiti di servizio pubblico e degli schemi di bandi di gara, l'ART con delibera n. 6/2014 del 16 gennaio 2014 ha avviato una indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri, con particolare riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale e a quelli diretti ad assicurare la continuità territoriale, al fine di individuare le azioni prioritarie.

Al riguardo, il regolamento UE 1177/2010 disciplina i diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne; da un lato i vettori (e gli operatori dei terminali) istituiscono un meccanismo per il trattamento dei reclami in ordine ai diritti e agli obblighi contemplati dal presente regolamento (art. 24), dall'altro ogni passeggero può presentare un reclamo sulle presunte infrazioni al regolamento all'organismo nazionale competente designato (art. 25). Occorre rilevare che nei confronti dello Stato italiano è stata avviata una procedura di infrazione ad opera della Commissione europea sia per la mancata designazione dell'autorità nazionale competente che per la mancata individuazione delle sanzioni applicabili per la violazione dello stesso²⁸.

Per un analogo regolamento europeo CE n. 1371/2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, il d. lgs. 17 aprile 2014, n. 70, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 6 maggio 2014, recante la disciplina sanzionatoria, ha individuato nell'ART l'organismo di controllo (art. 3).

A parere dello scrivente, la medesima soluzione dovrebbe essere applicata anche nel settore marittimo alla luce delle attuali competenze caratterizzanti l'ART in materia di tutela degli utenti e dei consumatori.

8. Conclusioni

Per concludere, le potenzialità dell'ART in ambito portuale sono molteplici, seppur alla luce delle possibili interferenze con gli attuali regolatori risulta a volte indispensabile un'opera chiarificatrice e di coordinamento da parte del legislatore *de iure condendo*; una occasione in tal senso potrebbe essere fornita dalla riforma portuale attualmente all'esame del Parlamento,

²⁸ In questi termini il Presidente dell'ART nell'audizione del 26 febbraio 2014 presso la 8^a (Lavori pubblici e comunicazioni) commissione del Senato.

nell'ottica comunque di un'innovazione nella *governance* dei porti rivolta alla concentrazione dell'offerta nell'ambito di un piano nazionale dei porti e della logistica²⁹.

²⁹ Documento di economia e finanza, 2014.