

Delibera n. 131/2017

Conclusione del procedimento specifico di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture nel porto di Civitavecchia avviato con delibera n. 38/2017 del 16 marzo 2017.

L’Autorità, nella sua riunione del 31 ottobre 2017

- VISTO** l’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità);
- VISTA** in particolare la lettera a) del comma 2 del citato articolo 37, ai sensi del quale l’Autorità provvede *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali fatte salve le competenze dell’Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all’articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti”*;
- VISTA** la legge 28 gennaio 1994, n. 84 (*“Riordino della legislazione portuale”*), da ultimo modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (*“Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’art. 8, comma 1, lett. f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”*);
- VISTA** in particolare la lettera n) del comma 3 dell’articolo 8 della l. 84/1994, che stabilisce che il presidente dell’Autorità di sistema portuale *“esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all’AdSP dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti, nonché delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all’articolo 16, comma 4, e all’articolo 18, commi 1 e 3”*;
- VISTO** il parere n.2199 del 24 ottobre 2017, formulato dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al citato d.lgs. 169/2016, con il quale, con riferimento alla proposta modifica del relativo articolo 8, comma 3, lett. n), relativa all’esercizio da parte del Presidente delle competenze attribuite all’Autorità di Sistema Portuale dagli articoli 16, 17 e 18 della l. 84/1994, *“nel rispetto delle deliberazioni dell’Autorità di regolazione*

dei trasporti per gli aspetti di competenza”, è stato osservato che tale modifica “va intesa nel senso – condivisibile - di confermare pienamente il rapporto tra AdSP e Autorità di regolazione dei trasporti, rapporto che, tra le altre cose, ha consentito (e dovrà continuare a consentire) a quest’ultima Autorità di intraprendere utilmente sia iniziative regolatorie sia accertamenti sulle condizioni di accesso alle infrastrutture e ai servizi, in corretta attuazione della sua missione istituzionale che si radica, per il settore dei trasporti, nella matrice generale delle Autorità indipendenti di regolazione di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481”;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 (*“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*);

VISTO il regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, approvato con delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014 (di seguito: Regolamento);

VISTA la segnalazione dell’8 novembre 2016 (prot. ART 8467/2016) con la quale lo studio legale NCTM di Milano, in nome e per conto di MEDOV Civitavecchia S.r.l. (di seguito: MEDOV), ha segnalato alcune condotte poste in essere dalla Port Mobility S.p.a. (di seguito: PM), concessionaria in via esclusiva dei servizi di mobilità di interesse generale nel porto di Civitavecchia, e dall’Autorità portuale di Civitavecchia (di seguito: AP o AdSP), che determinerebbero, da un lato, un ostacolo all’accesso equo e non discriminatorio ai servizi di mobilità dei passeggeri del medesimo porto e, dall’altro, un irragionevole incremento dei costi a carico di utenti e imprese;

VISTA la nota del 30 gennaio 2017 (prot. ART 578/2017) con cui l’Ufficio competente ha chiesto all’AdSP di inviare, entro il 10 febbraio 2017, una relazione riguardante sia le presunte discriminazioni tariffarie segnalate per i cd. “Servizi Navetta” e “Servizio Seatrain”, sia la questione dell’affidamento diretto a PM dei servizi di mobilità passeggeri nel porto di Civitavecchia;

VISTA la documentazione inviata dall’AdSP in data 27 febbraio 2017 (prot. ART 1149/2017), con la quale sono fornite le spiegazioni ritenute utili in merito alle presunte discriminazioni tariffarie praticate per il “servizio Navetta – full day”, e per il “servizio Seatrain”, nonché copia della relazione inviata alla Corte dei Conti in data 19 marzo 2015 riguardante, tra le altre, la questione dell’affidamento diretto a PM dei servizi di mobilità passeggeri nel porto di Civitavecchia;

VISTA la delibera n. 38/2017 del 16 marzo 2017, con cui l’Autorità ha avviato uno specifico procedimento ai sensi del Regolamento, per la verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture del porto di Civitavecchia;

- VISTA** la delibera n. 40/2017 del 16 marzo 2017, con cui l’Autorità, in esito alla preliminare attività istruttoria svolta dagli Uffici con riferimento alla citata segnalazione, oltreché ad altre segnalazioni pervenute con riferimento ai porti di Genova e di Livorno, ha rilevato la necessità di definire un quadro metodologico e criteri per garantire, con estensione all’intero sistema nazionale della portualità, l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, ed ha conseguentemente avviato un procedimento finalizzato all’adozione di un apposito atto di regolazione;
- VISTE** le note di MEDOV del 12 aprile 2017, inviata per conoscenza ad ART (prot. ART 2357/2017), e dello studio legale NCTM nella medesima data (prot. ART 2388/2017), avente oggetto il “Servizio di navettamento all’interno del terminal crociere fino a Largo della Pace”;
- VISTI** la nota del 19 aprile 2017 (prot. ART 2456/2017) inviata all’AdSP, a PM e a MEDOV, con cui il Responsabile del procedimento ha stabilito la tempistica e le modalità di svolgimento del procedimento pertinente, altresì formulando alcune richieste di informazioni all’AdSP, nonché i relativi riscontri pervenuti dall’AdSP con nota del 18 maggio 2017 (prot. ART 3278/2017) e da MEDOV con nota del 29 maggio 2017 (prot. ART 3585/2017);
- VISTA** la nota di MEDOV del 20 giugno 2017 (prot. ART 4304/2017) sul servizio aggiuntivo di navettamento nel porto di Civitavecchia;
- VISTO** il verbale della audizione svoltasi in data 4 luglio 2017 innanzi agli Uffici, a seguito di richiesta formulata da MEDOV, nel corso della quale l’impresa ha illustrato le doglianze già oggetto delle segnalazioni e delle note precedentemente inviate;
- VISTO** il verbale della audizione svoltasi in data 13 luglio 2017 innanzi agli Uffici, a seguito di richiesta formulata da PM, nel corso della quale l’impresa ha illustrato la propria posizione sulle doglianze di MEDOV, comunicando l’imminente invio di una memoria;
- VISTO** il verbale della audizione svoltasi in data 19 luglio 2017 innanzi agli Uffici, a seguito di richiesta formulata dalla AdSP, nel corso della quale la AdSP ha illustrato la propria posizione sulle doglianze di MEDOV e sulla posizione di PM;
- VISTA** la memoria di PM del 21 luglio 2017 (prot. ART 5180/2017), nella quale vi è un dettagliato resoconto della propria posizione in relazione al procedimento, ai servizi offerti e ai rapporti fra le parti, nonché sull’avvio del procedimento e la segnalazione di MEDOV, sui poteri e sulle competenze dell’Autorità, giungendo alla richiesta di archiviazione del procedimento in oggetto;
- VISTA** la nota dell’11 settembre 2017 (prot. ART 6405/2017), con cui l’AdSP ha fornito riscontro alla richiesta di informazioni e documenti avanzata dagli Uffici

dell'Autorità in sede di audizione del 19 luglio 2017, riguardo al processo amministrativo di revisione dei diritti per i servizi portuali di interesse generale messo in atto dalla AdSP medesima, che prevede un'analisi delle voci di bilancio per una serie di attività portuali, incluse quelle esercitate da PM;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie inviata alle parti con nota del 9 ottobre 2017 (prot. ART 7247/2017);

VISTI i verbali delle audizioni di MEDOV (prot. ART 7654/2017), PM (prot. ART 7659/2017) e AdSP (prot. ART 7731/2017) innanzi all'Autorità, tenutesi in data 19 ottobre 2017;

VISTA la memoria del 24 ottobre 2017 (prot. ART 7783/2017) inviata dall'AdSP a seguito della citata audizione innanzi all'Autorità, contenente ulteriori chiarimenti in merito al processo di verifica anticipato in sede di audizione;

VISTA la memoria del 24 ottobre 2017 (prot. ART 7806/2017) inviata da MEDOV a seguito della citata audizione innanzi all'Autorità, con cui l'impresa ribadisce la propria posizione in relazione alle tariffe della PM ed al rapporto concessorio di questa con la AdSP;

CONSIDERATO che PM ha formulato la sua terza ed ultima istanza di accesso agli atti solo in data 13 ottobre 2017 (prot. ART 7423/2017) e che tale richiesta è stata riscontrata in data 23 ottobre 2017 con l'invio di un estratto del verbale del Consiglio dell'Autorità del 5/6 ottobre 2017 (approvato nella seduta del 19 ottobre 2017), dei verbali delle sopraggiunte audizioni innanzi all'Autorità del 19 ottobre 2017, nonché di una memoria dell'11 settembre 2017 in cui la AdSP allegava, tra l'altro, delibere ed atti nella propria disponibilità;

VISTA la nota del 24 ottobre 2017 (prot. ART 7805/2017) con cui PM rappresenta l'impossibilità di inviare memorie entro il termine temporale stabilito, in considerazione sia della mancanza di tempo dalla data di concessione dell'ultimo accesso richiesto agli atti, sia del diniego della proroga richiesta per detto termine da parte del Responsabile del procedimento;

RILEVATO che in sede di audizione innanzi all'Autorità, i rappresentanti della società Port Mobility hanno evidenziato l'ampio spazio dedicato al merito della vicenda nella memoria del 21 luglio 2017 e dichiarato che un intervento in tale sede avrebbe potuto soltanto ribadire quanto già scritto e detto nella precedente audizione innanzi agli Uffici;

RILEVATO che PM non ha ritenuto di mettere al corrente l'Autorità riguardo alle iniziative poste in essere nei confronti della società Royal Bus S.r.l., come risulta dalla lettera datata 19 ottobre 2017 (allegata alla citata nota prot. ART 7783/2017 della AdSP), riguardante la volontà di risolvere il rapporto contrattuale attualmente in essere tra le due Società, nonché le modalità di affidamento dei

servizi in convenzione mediante procedure conformi al dettato del d.lgs. 50/2016;

RITENUTO

che il procedimento, così come strutturato e condotto dagli Uffici, abbia consentito alle parti la massima partecipazione ed una adeguata possibilità di difesa, diritti di cui le parti hanno effettivamente goduto anche presentando molteplici istanze di accesso agli atti, regolarmente riscontrate con piena concessione dell'accesso richiesto, nonché ottenendo audizioni sia innanzi agli Uffici sia innanzi all'Autorità;

RITENUTO

adeguatamente motivato e condivisibile, per quanto illustrato, il diniego opposto dal Responsabile del procedimento in data 23 ottobre 2017 (prot. ART 7757/2017) alla richiesta, presentata da Port Mobility in data 20 ottobre 2017 (prot. ART 7702/2017) di proroga dei termini per la presentazione di memorie conclusive, in ragione sia dell'incompatibilità di tale proroga con il termine finale del procedimento di cui trattasi, sia dell'avvenuta concessione all'istante dell'accesso a tutte le informazioni rilevanti per esercitare il proprio diritto di difesa, nonché delle audizioni richieste innanzi agli Uffici ed all'Autorità;

CONSIDERATO

che, in relazione alla citata segnalazione ricevuta da MEDOV (prot. ART 8467/2016), l'attività istruttoria si è focalizzata sulla presunta illegittimità del rapporto concessorio tra PM e la AdSP e, in ragione delle competenze dell'Autorità, sui presupposti delle condotte poste in essere che avrebbero determinato (i) le lamentate discriminazioni praticate da PM in merito al servizio Navetta, e (ii) l'eccessiva onerosità del servizio Seatrain;

CONSIDERATO

che, per quanto riguarda la parte di detta attività istruttoria incentrata sul rapporto concessorio tra PM e la AdSP, è emerso quanto segue:

- PM è stata costituita a seguito dell'applicazione dell'articolo 23, comma 5, della l. 84/1994, che conferisce alle autorità portuali istituite nei porti in cui le organizzazioni portuali svolgevano servizi di interesse generale, la possibilità di continuare a svolgere tali servizi promuovendo anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria;
- l'allora AP di Civitavecchia, nel 2004, ha dato vita alla società PM per la gestione dei servizi di interesse generale, prevedendo una quota di proprietà non maggioritaria della stessa;
- la stessa AP, nel 2005, ha affidato in concessione a PM, che aveva presentato a tal fine formale istanza, i servizi di interesse generale afferenti alla mobilità portuale;
- PM ha esternalizzato, senza gara, alla società Royal Bus (socio minoritaria della stessa PM) i servizi di trasporto dei passeggeri di navi da crociera all'interno del Porto di Civitavecchia;

- CONSIDERATO** che l'articolo 6, comma 4, lettera c), della l. 84/1994 prevede che l'AdSP provveda all'affidamento e controllo dei servizi di interesse generale, individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- VISTO** il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 14 novembre 1994, che, nel definire detti servizi, dispone all'articolo 3 che *"Per i servizi di interesse generale non ricadenti nella disciplina transitoria di cui al citato art. 23, comma 5, della legge n. 84/1994, i commissari, ovvero le autorità portuali, in applicazione dell'art. 6, comma 5, della stessa legge, procederanno all'affidamento in concessione dell'esercizio delle attività richiamate al comma 1, lettere b) e c), del medesimo art. 6 della legge n. 84/1994 mediante gara pubblica da espletarsi ai sensi della vigente normativa"*;
- VISTE** le modifiche normative intervenute in materia, e in particolare l'articolo 6, comma 10, della l. 84/1994, così come da ultimo sostituito dall'articolo 7, comma 1, del d. lgs. 169/2016, che prescrive l'affidamento dei servizi di interesse generale *"mediante procedura di evidenza pubblica, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"*;
- CONSIDERATO** in particolare che, per quanto riguarda la parte dell'attività istruttoria incentrata sulla verifica delle condizioni di fornitura del servizio di trasporto dei passeggeri di navi da crociera all'interno del Porto di Civitavecchia e, segnatamente, dei servizi c.d. "Navetta" e "SeaTrain", eventuali discriminazioni o iniquità nella fornitura di tali servizi possono tradursi in una ingiustificata differenziazione delle condizioni di accesso al Porto;
- ATTESO** che, in relazione alle citate distinte tematiche istruttorie relative, da un lato, alle segnalate discriminazioni praticate da PM in merito al servizio Navetta e l'eccessiva onerosità del servizio Seatrain e, dall'altro, al rapporto concessorio tra PM e la AdSP, sono state comunicate alle parti le citate risultanze istruttorie (prot. ART 7247/2017);
- VISTI** dette risultanze istruttorie, gli esiti delle audizioni delle parti innanzi all'Autorità del 19 ottobre 2017, le memorie finali pervenute da parte dell'AdSP (prot. ART 7783/2017) e da parte di MEDOV (prot. ART 7806/2017), nonché la nota pervenuta da parte di Port Mobility (prot. ART 7805/2017), che rinvia ai propri precedenti scritti difensivi;
- CONSIDERATE** le argomentazioni rese dalle parti e rilevato, in particolare, che:
- con la citata nota prot. ART 7806/2017, nonché nel corso dell'audizione innanzi all'Autorità, MEDOV ha ribadito le argomentazioni già emerse nel corso dell'istruttoria, fornendo delucidazioni in merito alle condizioni di penalità applicate in caso di cancellazione dei servizi prenotati e fornendo evidenza di casi in cui lo stesso mezzo utilizzato per il servizio "Seatrain" sarebbe impiegato nella medesima giornata anche per il servizio "navetta";

- in sede di audizione innanzi all’Autorità, i rappresentanti di PM hanno:
 - a. lamentato che molte delle argomentazioni di PM non sarebbero state adeguatamente valorizzate nella comunicazione delle risultanze istruttorie;
 - b. contestato che l’asserita mancanza di trasparenza relativamente alle tariffe praticate possa essere ritenuta una *species* della violazione del principio di accesso equo e non discriminatorio;
 - c. contestato, in merito alla questione del rapporto concessorio, la definizione di “esclusiva sostanziale”, specificando che il diritto di esclusiva è fissato nella stessa norma che ha consentito la costituzione di PM e l’affidamento ad essa dei servizi di mobilità in oggetto, ovvero l’articolo 23, comma 5, della l. 84/1994;
 - d. negato che PM possa considerarsi un mero intermediario, contestando l’affermazione della AdSP secondo cui in tal caso le tariffe potrebbero avere una diseconomicità intrinseca;
- la AdSP, nella citata memoria prot. ART 7783/2017 ha reso noto che PM, accogliendo le indicazioni fornite dalla AdSP medesima, ha avviato le procedure di affidamento del servizio di navettamento dei passeggeri crocieristi ai sensi e per gli effetti del d.lgs. 50/2016, con aggiudicazione prevista entro il 1 gennaio 2018; precisa altresì che le tariffe del servizio di trasporto interno per i crocieristi, che saranno approvate nel “Piano dei servizi e tariffario 2018” dalla AdSP, saranno rappresentative del costo industriale del servizio stabilito dal libero mercato e scelte secondo procedure ispirate ai principi di trasparenza, libera concorrenza e parità di condizioni;
- nella medesima memoria, la AdSP ha altresì informato che, avendo terminato la raccolta delle informazioni relative al bilancio 2016, è stato possibile ricavare un conto economico elaborato per singolo servizio reso dalla PM con l’evidenziazione, tra l’altro, dei Margini Operativi Lordi realizzati anche dal “navettamento”, e che alcune voci di costo relative alla componente del funzionamento aziendale della PM sono oggetto di apposita revisione di spesa;

RITENUTO

che, sulla base degli elementi complessivamente acquisiti:

- le affermazioni dei rappresentanti di PM secondo cui la Società non potrebbe essere considerata un intermediario contrastano con la circostanza accertata che i servizi di navettamento oggetto di questo procedimento sono garantiti in forza di un rapporto contrattuale con un soggetto terzo, come risulta anche dalla recente comunicazione in merito alla rescissione del rapporto medesimo, di cui nella citata memoria della AdSP del 24 ottobre 2017. Si precisa inoltre, per quanto attiene all’asserita impossibilità di considerare la mancanza di trasparenza come una *species* della violazione dei principi di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, che l’Autorità ben può apprezzare la necessità di criteri

tariffari preventivamente definiti e conoscibili per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture;

- con riferimento alla più volte citata memoria prot. ART 7783/2017, la riconduzione dell'affidamento dell'attività di navettamento dei crocieristi esternalizzata da PM nell'alveo dell'evidenza pubblica, escludendo la possibilità di continuazione del regime di assegnazione diretta a Royal Bus, debba essere valorizzata con l'applicazione dei principi di commisurazione delle tariffe in ragione di gestioni efficienti nonché dei principi di equa, trasparente e non discriminatoria differenziazione tariffaria avuto riguardo a criteri di volta in volta rilevanti quali, ad esempio, la quantità, la frequenza e la stagionalità dei servizi richiesti dagli utenti ed i relativi costi sottostanti e correlati;
- che la AdSP non ha fornito evidenza circostanziata della revisione di spesa di cui sarebbero oggetto voci di costo relative al funzionamento aziendale di PM, e preso atto che non risulta documentazione specifica a supporto della affermazione secondo cui PM ha avviato le procedure di affidamento a terzi del servizio di navettamento per i passeggeri crocieristi;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centro settentrionale, nell'esercizio delle proprie funzioni, si attiene ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione, in particolare:
 - a) garantendo la trasparente commisurazione delle tariffe ai costi sottostanti e correlati dei servizi richiesti dagli utenti;
 - b) prevedendo termini tempestivi e perentori per le fasi della procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla aggiudicazione del servizio di navettamento.
2. La presente delibera è comunicata all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centro settentrionale, a MEDOV Civitavecchia S.r.l. nonché a Port Mobility S.p.a., a mezzo PEC.

Torino, 31 ottobre 2017

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi