

Consultazione sul quadro metodologico e sui criteri da applicarsi all'intero sistema nazionale della portualità per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, in relazione agli esiti del procedimento avviato con la delibera n. 40/2017

Mittente: Porto di Carrara S.p.A.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Con riferimento alla misura 2.6

Nella sua attuale formulazione, la misura ci pare poco chiara.

In particolare, a nostro avviso non è dato comprendere in quali termini - in concreto - debbano commisurarsi durata delle concessioni e livello dei canoni con gli impegni in termini di investimenti e traffici.

Premesso che ci parrebbe corretto porre in relazione la durata della concessione più con la portata degli investimenti (che necessitano di tempo per essere ammortizzati) che con i volumi di traffico prospettati nel programma operativo, occorre a nostro avviso precisare le modalità di "*commisurazione*" cui fa riferimento la misura in esame.

In particolare, per quanto concerne il rapporto tra livello del canone e volumi di traffico, non ci è chiaro (ed andrebbe di conseguenza precisato) se la misura contenga un riferimento implicito a possibili "*sconti quantità*" in base ai volumi di merce movimentata o ad altri meccanismi non meglio specificati.

Posto che lo schema di atto di regolazione che ci occupa mira - in primis - a garantire il rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, ci parrebbe opportuno rivedere la misura al fine di esplicitare i meccanismi che le Autorità di Sistema Portuale dovranno seguire per la determinazione della durata delle concessioni e dell'ammontare dei canoni. Ciò al fine di garantire altresì il rispetto di un altro importante principio, vale a dire quello dell'uniformità, che inevitabilmente richiede la predeterminazione (appunto uniforme) dei summenzionati meccanismi.

Con riferimento alla misura 2.7

Questa misura parrebbe presupporre che i procedimenti di rilascio delle concessioni siano avviati d'ufficio dalle Autorità di Sistema Portuale e non più ad istanza di parte.

Si tratterebbe, se abbiamo bene inteso, di un mutamento di grande rilevanza ed impatto in quanto oggi - al contrario - ci risulta che i suddetti procedimenti abbiano origine, nella grande maggioranza dei casi, dall'iniziativa delle imprese interessate ad un titolo concessorio su un determinato compendio, che a tal fine presentano un'istanza, la quale - a seguito della pubblicazione e dell'eventuale presentazione di domande concorrenti - dà origine alla "*gara*" tra le imprese interessate all'area demaniale in questione.

Un mutamento di indirizzo come quello proposto con la misura in esame parrebbe voler eliminare “l’iniziativa di parte” (i.e. del concessionario o dell’aspirante concessionario) quale momento genetico dell’instaurarsi del procedimento amministrativo di assentimento della concessione demaniale, individuando la sola “iniziativa d’ufficio” (dell’Ente concedente) quale unico e possibile atto prodromico all’assentimento di aree demaniali portuali.

In questo senso occorre a nostro avviso chiarire se permane (come ci parrebbe opportuno) la possibilità che, oltre all’iniziativa d’ufficio, sia ancora valorizzata l’iniziativa di parte come del resto previsto dalle norme rilevanti del nostro ordinamento.

In ogni caso, riterremmo che la misura in commento debba essere coordinata ed armonizzata con quanto di recente stabilito dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a mezzo del provvedimento n. AS1457del 24.11.2017 pubblicato sul bollettino dell’Autorità n. 49 del 27.12.2017 (all. 1).

Questa misura, inoltre, in una prospettiva di effettiva trasparenza, potrebbe a nostro parere stabilire definitivamente anche l’obbligo di pubblicazione degli avvisi, così come delle istanze di parte, sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, formalizzando in tal modo l’insufficienza delle pubblicazioni effettuate sull’albo pretorio del comune interessato.

Per quanto concerne i “criteri predeterminati di selezione delle domande” di cui alla lettera b) della misura in esame, riteniamo corretto ed opportuno privilegiare le domande che garantiscano - tra l’altro - la capacità di fornire un ciclo completo di operazioni.

Con riferimento alla misura 2.8

Il testo di questa misura parrebbe confermare la nuova impostazione di cui sopra rispetto all’avvio dei procedimenti amministrativi volti al rilascio dei titoli concessori (iniziativa d’ufficio e non più istanza di parte).

Anche qui pare necessario coordinare quanto previsto, in particolare, alla lettera a) della misura in commento con quanto rilevato dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a mezzo del summenzionato provvedimento n. AS1457del 24.11.2017

Per quanto concerne la previsione di cui alla lettera b) della misura *de qua*, riterremmo poco chiara e quindi foriera di possibili incomprensioni l’espressione “*subentro alla scadenza delle concessioni*”, in particolare alla luce del termine “*subentro*” che potrebbe apparire fuorviante (qualora, come ci è dato intendere, il riferimento qui sia all’ipotesi di istanze di parte dirette ad ottenere un compendio già oggetto di una concessione in scadenza).

Con specifico riferimento al tema del “*subentro*” e - in particolare - alla questione relativa al trattamento di fine concessione (vedasi criteri di valutazione ed individuazione degli eventuali indennizzi), riteniamo opportuno prevedere espressamente che il concessionario uscente debba essere indennizzato non soltanto rispetto agli investimenti in opere non ammortizzati, ma anche per gli investimenti in equipment non ammortizzati.

Alla luce dei vincoli posti dal Piano Regolatore Portuale di volta in volta vigente, infatti, il nuovo concessionario non potrà che andare ad esercitare - di fatto - la stessa attività svolta fino a quel momento dal precedente concessionario. Quest'ultimo, soprattutto nell'ipotesi in cui non appartenga ad un grande gruppo e si trovi quindi nell'impossibilità di riallocare i propri equipment in altri terminal, avrà interesse a cederli al *newcomer* a fronte di un indennizzo per la quota degli stessi non ancora ammortizzati. A nostro avviso la misura in commento dovrebbe introdurre e regolare questa fattispecie.

Diversamente, si rischia concretamente che i concessionari non investano negli ultimi anni della concessione, proprio per il timore di vedere vanificati gli investimenti nella denegata ipotesi in cui non riuscissero a riottenere il rinnovo della concessione per la gestione del terminal portuale.

Risultato: i relativi terminal rimangono meno performanti, perché i loro (molti) concessionari non investono (per il timore di cui sopra) nelle opere infrastrutturali o sovrastrutturali (equipment) necessarie per la modernizzazione del terminal.

A livello sistemico ciò può evidentemente causare una minore capacità di accesso alle infrastrutture portuali, minore appeal dei nostri porti e, quindi, minori traffici (di quelli che si potrebbero sviluppare) cui, a sua volta, conseguono anche minori entrate per le Autorità di Sistema (*in primis* tasse di ancoraggio e tasse portuali) e per lo Stato (si pensi solo al gettito iva per le merci in *import*).

Con riferimento alla misura 2.10

Posto che si condivide nel merito lo "*spirito*" della misura, a nostro avviso la disposizione relativa alla componente variabile del canone concessorio andrebbe rivista allo scopo di ampliare il novero dei parametri da considerare per la sua determinazione.

In particolare, andrebbe a nostro parere incorporato e valorizzato nella predetta disposizione un principio che si ricava dalla mera osservazione della nostra industry e che si potrebbe - in estrema sintesi - riassumere nei seguenti termini. Non tutte le merci hanno lo stesso "*valore*" e di conseguenza possono essere valutate con la stessa unità di misura (vale a dire, *in primis*, il tonnellaggio). In questo senso, l'esempio che riterremo più eclatante (e meritevole quindi di peculiare attenzione) è quello del c.d. project cargo (vale a dire la movimentazione di "*pezzi speciali*").

Il project cargo, infatti, presenta una serie di implicazioni "*positive*" che non vediamo contemplate tra i parametri valutativi della disposizione di cui alla misura in commento relativa alla componente variabile del canone. Ci riferiamo segnatamente ai seguenti aspetti:

- I cd. "*pezzi speciali*" - di norma - non presentano un peso (tonnellaggio) particolarmente rilevante, ma sono una merce di grande valore e - di conseguenza - implicano il pagamento (e quindi l'incasso per lo Stato) di importi molto elevati in termini - innanzitutto - di tasse portuali e dazi doganali;

- I cd. “pezzi speciali” occupano “fisicamente” uno spazio notevolmente maggiore rispetto alle merci tradizionali. Pensando al nostro porto, per essere chiari, riportiamo qui di seguito una tabella esplicativa del rapporto (1 a 25) che intercorre tra un modulo di project cargo ed un blocco di marmo.

	lunghezza mt. (a)	larghezza mt. (b)	altezza mt. (c)	volume mc. (d = a x b x c)	tonnellate (e)	Pezzi (f)	Tonn. complessive (g = e x f)	mc. Complessivi (h = d x f)	Valore unitario (i)	Valore complessivo (l = h x i)
Marmo	3	2	1,7	10,2	30	100.000	3.000.000	1.020.000	3.000	3.060.000.000
Project cargo (1 modulo)	40	20	15	12.000	1.400		1.400			250.000.000
Volume project cargo (A)	12.000									
Volume blocco marco (B)	10,2									
Mc. Project trasformato in blocchi (C=A/B)	1.176									
Peso singolo blocco in Tonn. (D)	30									
Tonn. Project trasformato in blocchi (E=CxD)	35.294,12									

Quindi, quando si imbarca o sbarca 1 modulo di Project da Tonn. 1.400 è come se si imbarcasse/sbarcasse Tonn. 35.294 di blocchi. Il rapporto è 1 a 25

La tabella sopra riportata dimostra, in particolare, come l'imbarco/sbarco di un modulo di project cargo da 1.400 tonnellate corrisponda in pratica all'imbarco/sbarco di 35.295 tonnellate di blocchi di marmo;

- La differenza di voluminosità “a terra” (sul piazzale del terminal) si riflette anche “a bordo” (ovvero nella stiva della nave) ed implica, tra l'altro, a parità di tonnellaggio, l'evidente necessità di un maggiore impiego di navi deputate al trasporto dei cd. “pezzi speciali”: il che si traduce, per le Autorità di Sistema Portuale, in un significativo incremento delle entrate derivanti dalle tasse di ancoraggio;
- L'Italia, come noto, è tra i primi paesi al mondo tra i produttori di impiantistica (i cd. “pezzi speciali”). La gestione dei traffici di pezzi speciali, pertanto, rappresenta uno snodo essenziale per l'economia del nostro Paese. I terminalisti che si occupano di project cargo, quindi, offrono un supporto fondamentale al tessuto industriale dei loro territori, consentendo - in particolare - l'esportazione dei pezzi speciali che vengono ivi prodotti;
- In un momento storico segnato da un'automazione dei processi sempre più spinta, in cui la manodopera necessaria allo svolgimento delle operazioni portuali tende sempre più a ridursi, la movimentazione dei pezzi speciali richiede ancora un largo impiego di manodopera. In questo senso, il project cargo rappresenta anche una “tutela” a livello occupazionale, soprattutto per le compagnie portuali che risultano sempre più sovradimensionate tenuto conto di quelli che sono i reali fabbisogni dei terminalisti¹. Lo sviluppo tecnologico è infatti approdato al risultato di rendere quasi completamente automatizzati i terminal. Per fare un esempio: un traffico di materiale lapideo (blocchi di marmo e granito), così come un traffico di materiale siderurgico, generano un tonnellaggio certamente più elevato rispetto ad un traffico di cd. “pezzi speciali”, ma è ben possibile che a fronte di un tonnellaggio inferiore, questi ultimi necessitino di maggiore forza lavoro e impiego di mezzi operativi (diversificati e spesso dotati di caratteristiche uniche e non standard) per le relative operazioni.

¹ Nel mondo sono infatti numerosi gli esempi di terminal (per lo più si tratta di terminal container) in grado di movimentare carichi senza o quasi l'apporto dell'elemento umano; in questi terminal la logistica delle merci è infatti affidata a gigantesche gru quasi completamente automatizzate e a camion autoguidati che non prevedono l'impiego di autisti.

La disposizione in commento, pertanto, dovrebbe a nostro parere essere rivista in modo tale da includere una visione più ampia dei maggiori “benefici” che determinati traffici sono in grado di apportare rispetto ad altri, consentendo una corretta valutazione e comparazione tra tali tipologie di traffico ed altre diverse tipologie.

Ciò implica, di conseguenza, l’iniquità di utilizzare gli stessi metri di giudizio per tipologie di traffico differenti, come dimostra l’esempio sopra riportato del project cargo, il cui valore non risulta valorizzato (anzi, viene gravemente penalizzato) se misurato in termini di tonnellaggio, mentre risalta chiaramente se osservato sotto la luce degli aspetti sopra indicati in breve.

Ferma restando la correttezza dei parametri attualmente previsti dalla misura in esame con riferimento al calcolo della componente variabile del canone concessorio (in primis si condivide quello relativo all’efficienza produttiva ed ambientale), si suggerisce dunque di ampliare il catalogo dei predetti parametri con particolare attenzione alla categoria del project cargo o, comunque, di slegare tali incentivi dal consueto binomio TEU/tonnellaggio che non valorizza l’importanza di rilevanti traffici vitali per l’economia del nostro Paese.

In questa prospettiva andrebbe a nostro avviso introdotto il concetto (*rectius*: l’unità di misura) del cd. Freight Ton, che misura la merce secondo una combinazione di fattori tra i quali il volume, il peso, la densità ed il modo in cui si appalesa l’imballaggio. Tale unità di misura consente di valorizzare, in particolare, la voluminosità della merce e di passare quindi da una valutazione meramente quantitativa ad una valutazione anche qualitativa.

Corollario di tutto quanto precede è la necessità di distinguere - e valutare quindi su basi differenti alla luce dei criteri di cui sopra - i terminal che gestiscono traffici di project cargo (attese le peculiarità di questi prodotti) dai terminal che movimentano altre tipologie di merce, poiché il solo il criterio del tonnellaggio / TEU rischia di discriminare i terminal che si occupano prevalentemente del project cargo.

Si pensi, inoltre al caso, rilevante sotto il profilo dell’accesso alle infrastrutture portuali che qui rileva, in cui l’Autorità di Sistema Portuale sia chiamata a decidere quali tra due aspiranti terminalisti offra il migliore piano di impresa (la cui allegazione all’istanza di concessione è prescritta dall’art. 18 l. n. 84/94) dove:

- a) Il primo sia un aspirante terminalista che intende movimentare project cargo;
- b) Il secondo sia un aspirante terminalista che intende movimentare materiale lapideo (blocchi di marmo e granito) e/o materiale siderurgico.

È evidente che il secondo sarà sempre in grado di battere il primo nella disputa concorrenziale per aggiudicarsi la concessione demaniale del terminal, nonché di ottenere una quantità di sconto maggiore (sul canone demaniale), se il criterio per soddisfare il migliore interesse generale (di cui all’art. 37 cod. nav.) resterà (come adesso) solo quello del tonnellaggio.

Per questi motivi si ritiene che l’introduzione dell’ulteriore criterio del Freight Ton, in uno con quello di una adeguata valorizzazione del traffico di “pezzi speciali” del project cargo, sia una scelta necessaria per garantire (i) pari opportunità all’accesso alle infrastrutture portuali nei porti italiani, (ii) un costante “sbocco a mare” alla produzione italiana di tali macchinari (preservando la competitività del made in Italy) da parte delle diverse realtà manifatturiere dislocate nel territorio del nostro Paese, (iii) il mantenimento della forza lavoro delle compagnie portuali sempre più “ridimensionata” dalla crescente automatizzazione del terminal (iv) l’incremento dell’alto gettito fiscale assicurato dal traffico dei “pezzi speciali” attraverso i nostri porti italiani.

