

**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: Roma Terminal Container S.p.A.**

## OSSERVAZIONI E PROPOSTE

### **Con riferimento alla misura 2.3**

Occorre a nostro avviso specificare che la riserva di spazi operativi per le imprese non concessionarie di cui all'art. 18, comma 2, della l. 84/94 dovrà essere garantita nel rispetto non solo dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, ma anche di tutte le norme vigenti in ambito portuale (*in primis* le disposizioni dettate dalla già citata legge portuale e dal Codice della Navigazione) che rappresentano i "limiti" cui devono attenersi le imprese portuali (cioè non concessionarie) rispetto all'attività delle imprese terminaliste (cioè quelle concessionarie) nello svolgimento delle operazioni portuali in un dato porto.

Quanto sopra, proprio al fine di evitare che da parte delle imprese portuali / delle amministrazioni competenti vengano posti in essere archetipi (o prassi amministrative) di lavoro portuale incompatibili con la normativa primaria vigente e tali da consentire di fatto alle summenzionate imprese non concessionarie di effettuare una concorrenza sleale a quelle concessionarie (vale a dire alle imprese terminaliste).

Sui limiti imposti dall'ordinamento si è da ultimo pronunciata anche la Suprema Corte<sup>1</sup>, affermando che l'autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/94 in capo alle imprese portuali non concessionarie non comprende - per l'impresa che ne sia titolare - la facoltà di lasciare i propri mezzi sulla banchina pubblica.

In termini molto pratici: qualora un'impresa portuale sia autorizzata allo svolgimento delle operazioni portuali sulla banchina pubblica e per svolgere tali operazioni impieghi gru e/o altri macchinari, è evidente che detta impresa - una volta terminate le operazioni - debba spostare immediatamente i suddetti mezzi all'interno di un'area non demaniale oppure demaniale, ma per la quale sia stata rilasciata apposito atto concessorio per la sua occupazione.

Quanto sopra dal momento che, come detto, un'autorizzazione ex art. 16 della l. 84/94 non comprende la facoltà di lasciare i mezzi operativi sulla banchina pubblica (a prescindere dal fatto che tali mezzi siano o meno di grandi dimensioni e sia di conseguenza più o meno oneroso/complesso il loro spostamento).

Tanto è vero che, per esempio, nel porto di Marina di Carrara dove un'impresa occupava con i propri mezzi un'area demaniale portuale senza disporre di una concessione per tali aree, la Procura della Repubblica ha

<sup>1</sup> Cassazione Penale, III Sezione, Sentenza n. 35790 del 15.02.2017 (all. 1).

ravvisato il reato di cui all'art. 1161 cod. nav. (abusiva occupazione di spazio demaniale) ed è intervenuta sequestrando detti mezzi.

Come chiarito dalla giurisprudenza, dunque, *"l'unica soluzione - lecita - per lasciare il mezzo sull'area portuale, senza incorrere nel reato di cui all'art. 1161 cod. nav., passa attraverso il rilascio di una concessione o di un provvedimento ad essa sostitutiva, che ne consenta l'occupazione"*<sup>2</sup>. Del resto, è proprio allo scopo di consentire alle imprese portuali di poter lasciare sull'area demaniale i propri mezzi, anche successivamente al loro utilizzo, che il nostro ordinamento prevede la possibilità (art. 18 della l. 84/94) di ottenere una concessione per occupare detta area (ovvero di divenire, appunto, imprese terminaliste).

La disposizione in esame dovrebbe pertanto a nostro avviso essere integrata in modo tale da prevedere, oltre al rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, anche il rispetto del principio che la Corte di Cassazione ha saputo brillantemente riassumere nei seguenti termini: *"L'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 16, legge n. 84 del 1994 all'esercizio delle attività portuali non è equipollente alla (né sostitutiva della) concessione per l'occupazione delle banchine impegnate nelle operazioni di carico e scarico prevista dal successivo art. 18"*<sup>3</sup>.

Il rispetto del sopra riportato principio risulta essenziale al fine di assicurare una corretta concorrenza tra operatori in ambito portuale, atteso che consentire ad un'impresa portuale di esercitare l'attività di carico e scarico navi con sistemi Lo/Lo (vale a dire con le gru), lasciando tali mezzi sulla banchina pubblica al termine delle operazioni, significherebbe di fatto consentire a tale impresa portuale di operare potenzialmente in concorrenza con le imprese terminaliste (senza dover tuttavia sostenere, come vedremo meglio *infra*, i costi fissi che gravano su queste ultime).

### Con riferimento alla misura 3.2

Nella medesima prospettiva di cui sopra occorre altresì, a nostro parere, riformulare la misura 3.2 (che quindi trattiamo qui per ragioni di connessione col tema che precede) in modo tale che risulti esclusa la possibilità di porre in essere schemi elusivi della disciplina normativamente prevista in materia di operazioni e servizi portuali.

Ci riferiamo a possibili casi in cui ad un'impresa concessionaria ex art. 36 cod. nav. di un'area retro banchina, priva di gru di banchina (tanto in proprietà quanto in locazione) e del necessario personale, potrebbe essere consentito di operare sulla banchina pubblica (quindi senza pagare alcun canone né provvedere ad alcuna manutenzione) in concorrenza con le imprese terminaliste (concessionarie) dello stesso porto, avvalendosi per esempio - per le operazioni di sbarco e imbarco di contenitori - di un'altra impresa titolare di una autorizzazione ex art 16 limitata ai cd. servizi.

Ferma restando, quindi, la necessità di garantire una riserva di spazi operativi per le imprese non concessionarie, occorre altresì che venga puntualmente regolato e vigilato lo svolgimento di dette operazioni onde evitare il rischio che possano concretizzarsi archetipi di lavoro portuale sulla scorta dei quali ad un'impresa ex art. 16 della l. 84/94 autorizzata ad effettuare solo una parte del ciclo sia consentito offrire sul

<sup>2</sup> Tribunale Penale di Massa, ordinanza 9 settembre 2016 (all. 2).

<sup>3</sup> Cassazione Penale, III Sezione, Sentenza n. 35790 del 15.02.2017 (cfr. all. 1)

mercato il servizio del ciclo completo (sbarco/imbarco, movimentazione orizzontale nel porto, trasporto, rizzaggio e derizzaggio a bordo delle navi, deposito temporaneo, marcatura della merce, ricarico su o sbarco da camion o treno), subappaltando alle imprese rispettivamente titolari delle necessarie autorizzazioni e in possesso di personale e mezzi quelle parti del ciclo di loro competenza, per poi fatturare al cliente finale (la nave) l'intero, vale a dire tutti i servizi oggetto di questo puzzle.

In questo senso, andrebbe a nostro avviso ribadito il principio - invero già previsto dalla normativa vigente - per cui deve sussistere una corrispondenza biunivoca tra l'«*autonomia organizzativa*» di un'impresa portuale e la relativa «*autorizzazione*» ex art. 16 della l. 84/94.

In termini pratici: ad ogni autorizzazione (per lo scarico, carico della merce) deve sempre corrispondere un insieme di mezzi e lavoratori in grado di lavorare in banchina alle «*dirette dipendenze*» dell'impresa. Ciò significa che qualora un'impresa non disponga dei mezzi e/o dei lavoratori per svolgere le operazioni di carico, scarico e sottobordo, ma - per esempio - solo di quelli necessari per svolgere operazioni di movimentazione e deposito della merce nelle aree retro-banchina (in forza di una concessione ex art. 36 cod. nav.), tale impresa non possa ovviare alle proprie mancanze subappaltando un'attività per la quale non può avere il titolo autorizzativo (non disponendo dei requisiti previsti dalla legge) ad un'altra impresa che sia invece autorizzata.

E' evidente, infatti, come non sia possibile, neppure concettualmente, che un'impresa - la quale non sia titolare della parte autonoma del ciclo portuale relativa, per esempio, al carico ed allo scarico dei container dalla nave (non disponendo dei mezzi e dei dipendenti necessari) - possa affidare a terzi ciò che non ha, proponendosi in tal modo surrettiziamente sul mercato quale competitor dell'impresa terminalista che opera nello stesso porto e che invece - per svolgere la propria attività - paga un canone concessorio, si occupa della manutenzione ordinaria e straordinaria del sedime e della banchina, mantiene sempre (anche quando non lavora in banchina) un complesso costosissimo di beni e personale, si è dotata di recinzioni, gate, pese, telecamere, costosi modelli di safety and security, corsi di formazione, zone per vigilanza doganale, ecc. ecc.

Ammettere uno schema come quello sopra brevemente descritto (che invero appare ammesso da una illegittima prassi amministrativa seguita da diverse Autorità di Sistema Portuale) significherebbe - oltre che violare le norme vigenti (anche sul piano penale qualora ricorrono gli estremi dell'abusiva occupazione di area demaniale per le ragioni già viste) porre fine alla *industry* del terminalismo portuale in Italia. I terminalisti, infatti, destinati inevitabilmente a soccombere nella contesa concorrenziale con un soggetto che non sopporta i loro giganteschi costi fissi, si vedrebbero verosimilmente costretti a rinunciare alle proprie concessioni, che non rappresenterebbero più il fondamento della loro attività, bensì una zavorra insostenibile per restare sul mercato.

#### Con riferimento alla misura 2.4

Occorre, a nostro parere, definire e dettagliare in via preventiva le procedure che potranno essere eventualmente impiegate - nelle more dell'adozione del piano regolatore di sistema portuale - per l'adozione di possibili deroghe transitorie al piano regolatore portuale vigente, nonché il regime di dette deroghe transitorie, coinvolgendo tutte le parti private e pubbliche interessate.



Quanto sopra allo scopo di evitare il rischio che vengano operate in via surrettizia modifiche del vigente piano regolatore, che potrebbero incidere sull'assetto della concorrenza in porto, attraverso l'adozione di provvedimenti di deroga rimessi a procedure non previamente definite nel dettaglio e/o adeguatamente disciplinate per quanto concerne il loro regime di validità.

**Con riferimento alla misura 2.5**

Ci pare opportuno che questa misura specifichi il fatto che, alla luce dell'esigenza di avere una chiara ed oggettiva determinazione delle attività ammesse, non siano in alcun caso ammissibili formule o titoli generici (vds., per esempio, *"merci varie"*), idonei a determinare quel margine di vaghezza ed incertezza sul quale potrebbero innestarsi in via surrettizia mutamenti dell'attività senza che venga a tal fine presentata apposita istanza tale da consentire - a seguito della sua pubblicazione - un previo confronto con gli altri operatori.



RTC  
Roma Terminal Container S.p.A.  
l'Amministratore Delegato