

Roma, 6 dicembre 2022

**CONTRIBUTO ASSOCOSTIERI
DELIBERA N. 170/2022**

**CALL FOR INPUT SULLA DETERMINAZIONE DI METODOLOGIE E CRITERI
REGOLATORI PER GARANTIRE L'ACCESSO EQUO E NON DISCRIMINATORIO
ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI**

Chi siamo

ASSOCOSTIERI è l'associazione di categoria, aderente a Confcommercio e Confrtrasporto, che rappresenta, a livello nazionale, la logistica energetica, composta da aziende a capitale privato che operano nel settore degli oli minerali, dei prodotti chimici, del GPL, del biodiesel, dai depositi di GNL cosiddetti *small scale* e da tutti i terminali di rigassificazione di GNL. Aderiscono all'associazione gli armatori attivi nel settore del bunkeraggio marino nei porti italiani.

La nostra rappresentanza, ampiamente variegata e diversificata, si riferisce nell'ambito della distribuzione primaria, rappresentando i depositi fiscali costieri di prodotti energetici, infrastrutture strategiche ai sensi degli artt. 57 e 57-bis della legge 35/2012, indispensabili per lo stoccaggio e distribuzione dei prodotti petroliferi e nel settore del GNL alle infrastrutture ed insediamenti strategici ai sensi degli artt. 9 e 10 del D.Lgs 257/2016.

1. Premessa

La logistica energetica riveste un ruolo particolarmente importante per l'Italia, caratterizzata da una forte dipendenza dalle importazioni, che garantiscono oltre il 94% dei fabbisogni nazionali.

Inoltre, l'attuale congiuntura porta il sistema ad affrontare una sfida di particolare complessità. Da un lato, gli impegni assunti in termini di transizione ecologica si tramutano in una transizione energetica verso i combustibili alternativi e verso i *low-carbon fuels*, che deve essere accompagnata, in modo organico, da una conversione dei depositi costieri, progressiva ed adeguata alle mutevoli esigenze del Paese. Dall'altro lato, la crisi energetica avviatasi prima del conflitto in Ucraina ed approfonditasi con la progressiva applicazione delle sanzioni alla Federazione Russa, porta ad uno stress del sistema degli approvvigionamenti. In particolare, il sistema dei rigassificatori di gas naturale e dei depositi costieri di GNL è chiamato a sopperire alla mancata importazione di gas via gasdotto da Nord.

In tale situazione mutevole e complessa si innesta l'esigenza di supportare, adeguatamente, il sistema della logistica energetica costiera.

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, prevede, al comma 2, lettera a), che l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) provveda «*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 equa e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...]*, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».

Con la delibera n. 57/2018, l'Autorità ha adottato prime misure di regolazione inerenti le metodologie e i criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali e di recente ha avviato un procedimento per la revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate

con la suddetta delibera e ha indetto una *call for input* al fine di definire le misure regolatorie necessarie ad incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani.

Tenuto conto delle innovazioni del contesto, anche normativo, del settore e alla luce di quanto emerso a seguito dell'esperienza attuativa della delibera n. 57/2018, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha individuato alcuni ambiti di possibile intervento regolatorio:

- autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, ai sensi dell'art. 16 della l. 84/1994;
- concessioni di aree e banchine portuali, ai sensi dell'art. 18 della l. 84/1994;
- concessioni ai sensi dell'art. 36 cod. nav. (afferenti, in particolare, ai *terminal* destinati all'ormeggio delle unità da crociera/traghetti, all'accoglienza dei relativi passeggeri e allo svolgimento delle attività connesse);
- tematiche generali legate all'accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali.

A riguardo, ASSOCOSTIERI ringrazia l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente per l'opportunità di esprimere il punto di vista associativo in merito a tematiche che rivestono fondamentale importanza per le società rappresentate e più in generale per la logistica energetica costiera e formula le seguenti osservazioni.

2. Modalità di affidamento delle concessioni

L'articolo 18 della legge 84/1994 prevedeva (fino alla modifica seguita all'approvazione della l. 118/2022) che le concessioni fossero affidate “*previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze, con proprio decreto*”, che avrebbe dovuto altresì indicare:

- a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;
- b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare.

Si considera, preliminarmente, che la durata delle concessioni per le infrastrutture strategiche della logistica energetica, rappresentate da Assocostieri, è di durata almeno decennale, ai sensi dell'articolo 18, comma 5 della legge 84/1994.

L'AGCM – nell'evidenziare anche l'intervento dell'ART con la propria delibera n. 57/2018 – ha ritenuto necessario un intervento normativo che definisca modalità di assegnazione delle concessioni portuali che limitino l'attuale eccessiva discrezionalità delle AdSP e che garantiscono il rispetto dei principi comunitari di trasparenza, pubblicità e non discriminazione.

Nelle more della pubblicazione del decreto interministeriale in materia di affidamento delle concessioni, di cui al citato articolo 18, ogni AdSP ha adottato propri criteri, per mezzo dei regolamenti di uso delle aree demaniali, e in parte tramite l'adozione delle norme generali relative alle concessioni accordate ai sensi dell'articolo 36 del Codice della Navigazione.

Sul tema ASSOCOSTIERI raccomanda di evitare di caricare di eccessivi oneri regolatori gli investimenti di soggetti privati che chiedono l'uso di aree portuali. Poiché le attività svolte dall'operatore privato sono in regime di libera concorrenza, non si dovrebbe aggravare il rischio d'impresa, insito nell'investimento privato, con oneri legati a schemi di intervento di tipo pubblicistico (PPP) in cui sono previsti oneri relativi al mancato raggiungimento di performance di un servizio ritenuto di pubblica utilità.

In merito all'interesse del mercato, circa la presenza all'interno delle concessioni di meccanismi premiali legati all'eco-sostenibilità, ASSOCOSTIERI accoglie con favore la possibilità ed estende l'opportunità che la premialità sia legata anche al raggiungimento degli obiettivi PNRR e PNIEC.

Al fine di definire possibili soluzioni procedurali, in grado di garantire concorrenza e trasparenza nella selezione del concessionario, ASSOCOSTIERI formula le seguenti osservazioni:

1. sul tema della pubblicazione dei bandi, si auspica una maggiore omogeneità tra le diverse AdSP (pubblicazioni su quotidiani, GUCE, GURI), nonché pubblicazioni a cura della AdSP dietro rimborso del richiedente;
2. sul tema dei criteri predeterminati per la selezione delle domande, si accoglie la predeterminazione di criteri tecnici ed economico-finanziari e l'introduzione di premialità per la sostenibilità ambientale, per la sicurezza progettuale, l'innovazione tecnologica e la coerenza con il Green Deal.

3. Criteri per la determinazione della durata delle concessioni e il trattamento del fine concessione

Consolidata l'essenzialità dei criteri per la determinazione della durata delle concessioni, in relazione agli investimenti previsti nel piano di impresa, in maniera da perseguire l'equilibrio economico-finanziario del concessionario, ma evitando il consolidarsi di rendite di posizione, i contratti di concessione soggiacciono, ai sensi dell'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici, ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, nonché ai sensi dell'articolo 168, comma 2 del Codice, alla durata. Quest'ultimo stabilisce che: *“per le concessioni ultra-quinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario”*.

A riguardo ASSOCOSTIERI rileva l'esigenza di specificare che il recupero degli investimenti deve includere la remunerazione dell'investimento come risultato di Business Plan e non in termini di mero Pay Back Period.

Alla luce di quanto sopra esposto, a nostro avviso, sul tema dell'identificazione delle diverse tipologie di investimenti eleggibili, il documento su cui basare la valutazione delle istanze di concessione sia un

Piano Economico Finanziario da cui si possa evincere che il proponente abbia dimostrato la solidità dell’investimento e la coerenza con il business proposto.

4. Criteri per la determinazione dei canoni concessori

Secondo quanto già statuito dalle pertinenti prime misure di regolazione recate dall’Allegato A alla delibera n.57/2018, la durata delle concessioni ed il livello dei canoni sono adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e banchine.

Dagli esiti dei monitoraggi e approfondimenti svolti, emerge come nella maggior parte dei casi i canoni di concessione nei porti italiani si compongano esclusivamente di una parte fissa, mentre solo in pochi casi è presente una variabilità legata agli investimenti o a parametri di *performance*.

ASSOCOSTIERI ritiene che in merito al tema degli obiettivi di traffico fissati nei programmi di attività, qualora tali obiettivi non venissero raggiunti, per motivi indipendenti dalla realizzazione degli interventi che il concessionario si è impegnato a fare nel Business plan per cause, ad esempio, dipendenti dalle condizioni di mercato, il concessionario che svolge l’attività sul libero mercato non dovrebbe essere penalizzato.

Sul tema dei meccanismi incentivanti per determinare la parte variabile del canone con previsione di aggiornamento annuale in base ai risultati conseguiti, si è pienamente d’accordo nel prevedere meccanismi premianti per incentivare il traffico portuale, prevedendo ad esempio la disponibilità di un nuovo carburante e l’occupazione.

5. Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario

L’attività di pianificazione e programmazione dell’AdSP incide sui gradi di libertà di cui gode la stessa nel determinare, negli atti concessori, la destinazione d’uso delle aree assentite e delle attività ammesse.

Le attività di monitoraggio e di approfondimento hanno mostrato una situazione variegata in termini di atti di programmazione vigenti: in molti porti vigono, tuttora, Piani regolatori non aggiornati e risalenti negli anni, e spesso si ricorre, oltre ai previsti Piani Operativi Triennali, anche allo strumento addizionale del “*Master plan*”: ciò ha un impatto sui gradi di libertà di cui godono le AdSP nel determinare, negli atti concessori, la destinazione d’uso delle aree e delle attività ammesse.

In tale contesto, si ritiene che l’adozione di atti concessori poco precisi in relazione alla declinazione sostanziale del mix di traffico ammissibile, anche in termini di flessibilità e rinegoziabilità, sia potenziale fonte di conflittualità tra concessionari concorrenti.

Di conseguenza, l’assenza di pianificazione portuale aggiornata, in relazione alla congruenza tra la determinazione della destinazione d’uso delle aree assentite in concessione/attività che il concessionario può svolgere e il contenuto degli atti di programmazione e pianificazione dell’AdSP si rivela come un elemento critico. La concessione dovrebbe essere assentita sulla base dei documenti

programmatici, quali il POT e il *Master Plan*, i quali rispecchiano maggiormente le linee di sviluppo recenti.

Ulteriore tema di interesse è poi la necessità di disciplinare la gestione dei rapporti tra terminalisti vicini in riferimento alle priorità di accosto, fatte salve le priorità per merci infiammabili e pericolose e agli specchi d'acqua occupati durante le operazioni di attracco e movimentazione merce.

6. Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio

Lo scopo dell'affidamento in concessione dei beni demaniali da parte dell'ente concedente è di perseguire l'utilità pubblica assicurando il migliore utilizzo delle aree demaniali portuali. A tal fine, ART ritiene necessario che le AdSP, oltre a pretendere la sottoscrizione di specifici impegni da parte dei concessionari (in termini di traffico, occupazionali, ambientali), mantengano forme di controllo sull'operato degli stessi e possano contare su un adeguato apparato sanzionatorio.

Tuttavia, in ordine alla possibile allocazione dei rischi e all'applicazione di clausole di performance in relazione agli impegni/target previsti nel piano di impresa/Business plan/PEF, a nostro avviso, il concessionario non dovrebbe essere sottoposto ad aggravi aggiuntivi rispetto al normale rischio di impresa.

ASSOCOSTIERI ringrazia per l'occasione di confronto e rimane a disposizione per offrire il proprio supporto.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti.

ASSOCOSTIERI
Il Direttore Generale

Avv. Dario Soria
