

## OSSERVAZIONI

### Call for Input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali

La società F2i Holding Portuale S.p.A., P.IVA 01019560455, con sede legale in Carrara, Viale G. Da Verazzano Sn, in persona dell'Amministratore Delegato, dott. Alessandro Becce, presente le proprie osservazioni in merito alla "Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input" (allegato A alla delibera ART n. 170/2022).

#### CALL FOR INPUT 2

- Riteniamo che il possesso di alcuni requisiti, ad esempio quelli che impongano la disponibilità di particolari *equipment*, debba essere verificato dall'Autorità di Sistema Portuale non al momento dell'inoltro dell'istanza concessoria, ma entro un dato termine dal rilascio del titolo (prima naturalmente che lo stesso diventi efficace), attenendo più alle condizioni di esecuzione della concessione-contratto che non a veri e propri requisiti di partecipazione alla procedura di gara per ottenere l'assentimento di un bene demaniale.
- Preme evidenziare come i regolamenti adottati da alcune AdSP per disciplinare la procedura di assentimento delle concessioni demaniali contengano delle previsioni che possono determinare uno svantaggio competitivo per il soggetto che per primo presenti l'istanza di concessione. In quest'ultimo caso, infatti, cioè nel caso della cd. "procedura ad evidenza pubblica avviata su istanza di parte", alcuni regolamenti prevedono che:
  - all'istanza di parte debba essere allegato il piano di impresa, il cui principale contenuto, come noto, è quello di evidenziare gli impegni dell'aspirante concessionario nei confronti dell'AdSP -in termini di investimenti, occupazione, volumi di traffico – per potere ottenere l'utilizzo in esclusiva del compendio demaniale richiesto in concessione;
  - dell'istanza di parte ne sia data pubblicità mediante un avviso, in modo che tutti gli altri soggetti interessati possano declinare le loro osservazioni e/o domande concorrenti;
  - nell'avviso vengano indicati i criteri di selezione di dettaglio e i criteri di attribuzione dei punteggi sulla cui base si procederà ad effettuare la comparazione delle varie domande di concessione e all'esito della quale, terminata la fase istruttoria, la concessione sarà assentita all'istante che avrà ottenuto il punteggio più alto.

Tuttavia, a nostro avviso, tale *modus procedendi* evidenzia una palese criticità.

#### **F2i HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.

CARRARA • LIVORNO • MONFALCONE • VENEZIA



Segnatamente, il primo aspirante concessionario non conosce ancora il “peso” dei diversi criteri nel momento in cui deposita all’AdSP la propria istanza di parte (da cui scaturisce l’avviso pubblico di cui sopra): in altre parole egli non sa se, ad esempio, il traffico verrà valutato di più o di meno dell’occupazione oppure degli investimenti, oppure se una determinata tipologia di traffico possa ottenere un punteggio più alto o più basso rispetto ad altre tipologie di traffico, ecc...

In pratica, seguendo tale impostazione procedurale, chi presenta per primo l’istanza di concessione, presenta un’offerta senza fare calcoli “strategici” perché non conosce il “peso” dei diversi criteri (in termini di punteggio).

Tali informazioni, come detto, si conoscono solo nel momento in cui la AdSP pubblica l’“avviso pubblico”.

Ed ecco che - e qui sta la criticità a nostro avviso - ad eccezione del primo soggetto istante, tutti gli altri aspiranti concessionari concorrenti per l’assentimento in concessione del medesimo bene avranno il vantaggio di “tarare” meglio le loro offerte perché in grado di conoscere i “pesi” dei criteri prima di presentare le loro offerte.

Ciò non può evidentemente consentire una parità di trattamento dei concorrenti perché uno di loro (*rectius* il primo istante) è costretto a partecipare senza conoscere un elemento essenziale (cioè i diversi pesi dei criteri).

Se poi si considera che alcune AdSP all’atto di pubblicazione dell’avviso prevedono anche la possibilità di visionare i documenti del primo istante (ivi compreso il piano di impresa o degli elementi ostensibili dello stesso) si può agevolmente comprendere come la diversità di trattamento dovuta all’asimmetria informativa (sui pesi dei criteri) sia ulteriormente aggravata dal fatto che gli altri aspiranti concessionari, mediante un accesso agli atti ai sensi dell’art. 22 e ss della legge 241/90, possono addirittura conoscere le informazioni contenute nel suo piano di impresa (o di parte di esso), per cui potrebbero evincere quali siano gli investimenti che intende effettuare, l’occupazione che intende sviluppare, i *target* di traffico che si impegna a garantire per poter ottenere la concessione, quali tipologia di traffico intende operare, ecc...

In conclusione, se si può tutt’al più comprendere che tale modalità procedurale possa essere voluta dalle AdSP (*rectius* da quelle che hanno adottato delle procedure, o presso cui sono invalse prassi, nei termini anzidetti) per ricevere dal mercato offerte migliori (non si vede infatti quale diversa ragione possa giustificare tale modalità), è tuttavia evidente che così operando le AdSP trasformano inammissibilmente

#### **F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e  
coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.





la domanda del primo istante in una sorta di *benchmark* a cui gli altri *competitor* possono avere accesso per “tarare” i loro rilanci.

Si ritiene, quindi, che laddove sussistano particolari ragioni che dovessero giustificare di mantenere tale *iter* immutato, l'accorgimento più che dovuto sarebbe quello di non esigere la presentazione di alcun piano di impresa (o altri documenti sensibili) al primo istante, ritenendosi sufficiente la sola presentazione dell'istanza, di cui l'avviso potrà ovviamente dare conto al pubblico. In questo modo, anche il primo istante, con la pubblicazione dell'avviso (e, quindi, anche dei pesi dei criteri), potrà valutare come meglio articolare il proprio piano di impresa (che verrà comparato unitamente a quelli degli altri aspiranti concessionari) senza che si possa incorra nei rischi di cui sopra.

#### CALL FOR INPUT 3

- Come noto, la misura 2.6 della delibera ART n. 57/2018 prevede che «*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 e degli ulteriori elementi di cui al punto 2.11.*»
- Ciò premesso, nella presente sede in cui vengono in rilievo possibili suggerimenti sulle precedenti misure adottate, ci limitiamo ad evidenziare l'importanza di un'applicazione omogenea dei principi di determinazione della durata in funzione degli investimenti prospettati dal concessionario nel proprio piano di impresa: ciò al fine di non creare un effetto distorsivo della concorrenza in ragione del diverso apprezzamento delle AdSP con riguardo ai piani di impresa presentati di volta in volta dai diversi concessionari o aspiranti tali.
- Per quanto attiene ai volumi di traffico (anche essi rilevanti ai fini della determinazione della durata), anche per evitare una possibile discriminazione a danno di determinate tipologie merceologiche, suggeriremmo l'adozione di opportuni correttivi per evitare che alcuni traffici qualitativamente diversi possono essere valutati con delle unità di misura non adeguate a valorizzarne l'importanza per il porto, l'occupazione e l'industria nazionale. Ci si riferisce, in particolare, al cd. traffico *project cargo*, la cui mera “misurazione” in tonnellaggio, ad esempio, non ci appare in grado di salvaguardare tale importante traffico, né di valorizzarne il ruolo nella nostra *industry*. A quest'ultimo riguardo si rinvia alle argomentazioni meglio declinate *infra* alla *call for input* n. 5.

#### **F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.



CALL FOR INPUT 4

- Per quanto concerne il tema inerente al trattamento di fine concessione, vediamo con favore solo l'ipotesi in cui il concessionario uscente possa essere destinatario di un equo indennizzo da parte del nuovo concessionario qualora gli investimenti infrastrutturali non siano ammortizzabili nel termine residuo della durata della concessione e sempre che il concessionario entrante possa continuare a beneficiare dell'eventuale scomputo (dal canone demaniale) riconosciuto dal concedente al concessionario uscente proprio in ragione di detti interventi infrastrutturali (sino al loro completo ammortamento).

CALL FOR INPUT 5

- In via preliminare teniamo ad evidenziare l'importanza di un'applicazione omogenea dei canoni demaniali a livello nazionale. In ogni caso, i fattori che dovranno essere tenuti in considerazioni sono a nostro avviso: (i) i settori merceologici di riferimento; (ii) lo stato, le qualità e la capacità potenziale dell'area demaniale in concessione. Ciò premesso, a nostro avviso la disciplina 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*" (nell'accezione che vedremo *infra*) e di conseguenza, alcune non possono essere valutate con la stessa unità di misura (vale a dire, in primis, il tonnellaggio). In questo senso, l'esempio che riterremmo 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 relativi alla componente variabile del canone (intesa come sconto del canone demaniale qualora, appunto, il concessionario soddisfi determinati parametri predeterminati). 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 in quanto implicano il pagamento (e quindi l'incasso per l'Autorità di Sistema Portuale e 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;

**F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.

CARRARA • LIVORNO • MONFALCONE • VENEZIA





- 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’impiego di un maggiore numero 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 terminalisti<sup>1</sup>. 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.

La disciplina sulla determinazione del canone demaniale, 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, il cui valore non risulta evidentemente apprezzato (anzi, viene gravemente penalizzato) se misurato in termini di tonnellaggio, mentre risalta chiaramente se osservato sotto la luce degli aspetti sopra indicati in breve.

<sup>1</sup> 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.

#### **F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.



Si suggerisce dunque di ampliare il catalogo dei parametri della componente variabile del canone concessorio con particolare attenzione alla categoria del *project cargo* o, comunque, di slegare tali incentivi (legati ai volumi di traffico) 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:

- Il primo sia un aspirante terminalista che intende movimentare *project cargo*;
- 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 principale 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.

#### **F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.





Sotto altro diverso profilo, anche per quanto attiene al traffico delle cd. “merci varie”, esistono peculiarità che contraddistinguono tale tipologia di traffico rispetto ad altre e di cui, a nostro avviso, occorrerebbe tenere conto nell’ambito di una auspicabile omogeneizzazione dei criteri per la determinazione del canone demaniale (nonché della parte variabile del medesimo) in tutti i porti nazionali, ad esempio, tenendo in considerazione il fatto che i terminal “merci varie” presentano una redditività significativamente minore rispetto a quella dei terminal container.

A quest’ultimo riguardo, infatti, se, da una parte, è vero che alcune Autorità di Sistema ne tengano conto (come avviene, ad esempio, nel porto di Catania dove il canone demaniale di un terminal merci varie è pari a 2,3 euro/mq, mentre quello di un terminal container è pari a 9,3 euro/mq), è altrettanto vero che in generale le AdSP utilizzano una base di calcolo per la determinazione del canone demaniale che muove:

- da un valore unitario “base” (espresso in euro/m2 e solitamente più alto del canone tabellare aggiornato annualmente dal MIT) a cui vengono poi applicati,
- dei coefficienti correttivi (per lo più diversi, nella loro qualità e/o quantità, da porto a porto) in funzione di alcuni fattori (quali la qualità delle infrastrutture oggetto di concessione, l’entità dell’eventuale investimento privato del concessionario, il tipo di attività effettuata dal concessionario, la presenza di vincoli all’operatività del concessionario, ecc...),

ciò delineando un panorama nazionale da Nord a Sud del Paese in cui in alcuni porti non esistono coefficienti correttivi (ad esempio Augusta e Catania), mentre in altri essi divergono per quantità e qualità: a mero titolo di esempio, i coefficienti correttivi del porto di Genova sono diversi da quelli utilizzati nel porto di Ravenna ed entrambi sono diversi dai criteri in uso presso i Porti di Palermo, Termini Imerese, Trapani e Porto Empedocle e via dicendo per ogni altro porto.

In conclusione, come anticipato nelle premesse del presente punto, sarebbe auspicabile che nei porti nazionali vi fosse omogeneità sia per quanto attiene al criterio per la determinazione del canone “base”, ma anche, dei coefficienti correttivi (tra cui, come detto, anche la minore redditività del traffico delle cd. “merci varie”).

#### CALL FOR INPUT 7

- Ci limitiamo ad evidenziare l’importanza di avere un apparato sanzionatorio (previsto per il mancato raggiungimento degli obiettivi di cui ai piani di impresa) uniforme a livello nazionale.

#### **F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.



- L'uniformità dei principi per la determinazione della durata, dei canoni concessori, nonché dell'apparato sanzionatorio in caso di inadempienze dei concessionari sono infatti essenziali per mantenere una concorrenza ad armi pari tra gli operatori.

\* \* \* \* \*

Si porgono cordiali saluti.

Carrara, 1 febbraio 2023



**F2I HOLDING PORTUALE s.p.a.**

**Società soggetta a direzione e coordinamento di F2i Porti S.r.l.**

Viale G. da Verrazzano Snc – Varco di Levante del Porto

54033 Carrara, Frazione Marina (MS)

Tel +39 0585 784430 • Fax +39 0585 784413

E-mail: [info@fhpgroup.it](mailto:info@fhpgroup.it) • PEC: [fhpspa@pec.it](mailto:fhpspa@pec.it)

C.F. e P.IVA 01019560455 •

Registro Imprese C.C.I.A.A. di Massa e Carrara

Codice Fiscale e n. iscrizione al registro Imprese 01019560455 •

Capitale Sociale Euro 4.438.512,00 i. v.

