

ISTOP SPAMAT SRL
BANCHINA SAN DOMENICO 15
70056 MOLFETTA (BA)
P.IVA 00875570723

Spett.le
Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza 230
10126 TORINO
Pec: pec@pec.autorita-trasporti.it

Molfetta, 6 feb. 23

Osservazioni

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

Premessa

La scrivente società ISTOP SPAMAT S.r.l., impresa portuale *leader* in imbarchi e sbarchi presso i porti di Bari, Molfetta e Barletta, iscritta nel Registro delle Imprese di Bari sub. n. 00875570723, (C.F. 00875570723), REA n. BA-173073, in persona dell'Amministratore Unico Dott. Vito L. Totorizzo, formula le seguenti 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). Il tutto al fine di suggerire possibili integrazioni rispetto alle "prime misure di regolazione" già adottate da codesta Autorità a mezzo della propria delibera n. 57/2018.

CALL FOR INPUT 1

– "Modalità di rilascio delle autorizzazioni" –

- **Sull'obbligo di motivazione che le AdSP devono osservare in caso di limitazione del numero delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dall'art. 16, comma 7, della l. 84/1994.**

Come noto, ai sensi dell'art. 16, comma 7, L. 84/94, il competente ente gestore del porto (sia esso l'Autorità di Sistema Portuale o, in sua assenza, la locale Autorità Marittima) determina, previo parere della commissione consultiva locale, il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate *"in relazione alle esigenze di funzionamento del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore"*.

Sul presupposto che – in via eccezionale e cioè in deroga ai principi generali di libero accesso al mercato – all'interno di un determinato porto il numero delle imprese portuali autorizzate ai sensi del citato articolo 16 potrebbe essere limitato dall'ente che lo gestisce, ad avviso di chi scrive, tale ipotesi dovrebbe essere opportunamente bilanciata da un rigoroso esercizio della discrezionalità amministrativa per evitare abusi.

Un'adeguata regolazione delle modalità con cui tale discrezionalità dovrebbe essere esercitata, infatti, sarebbe opportuna al fine di limitare difformità applicative da parte delle competenti Amministrazioni nell'esercizio di tale potere – circostanza questa che talvolta continuerebbe a verificarsi anche nei porti d'interesse della scrivente – nonché per scongiurare (appunto) abusi.

Altro tema degno di menzione è poi quello dell'attività di controllo, da parte del competente ente gestore del porto, sulle obbligazioni assunte dalle imprese autorizzate ex art. 16 Legge n. 84/94 a valle del rilascio delle singole autorizzazioni.

In questo senso, crediamo al contempo che tutte le imprese autorizzate ex art. 16 della Legge n. 84/94 debbano effettivamente sempre avere *(i)* un'organizzazione di mezzi e di persone idonea, quantomeno nei termini esposti nel piano d'impresa originario e *(ii)* traffici adeguati a giustificare il mantenimento della autorizzazione in questione.

Sul presupposto che ogni impresa autorizzata ai sensi dell'art. 16 Legge n. 84/94 dovrebbe sempre essere in grado di dimostrare l'esistenza di traffici tali da giustificare la validità della propria autorizzazione, nonché di disporre di un'idonea organizzazione di mezzi e persone (in linea con quanto esposto nel piano d'impresa originario), si ritiene necessaria l'adozione di adeguate procedure di verifica a posteriori dei requisiti che un'impresa ex art. 16 Legge n. 84/94 deve sempre soddisfare per poter continuare a lavorare nel rispetto della normativa vigente.

Questo, in particolare, laddove – in virtù di titoli pluriennali già in essere – vi siano istanze di autorizzazione ex art. 16 Legge 84/94 in sovrannumero rispetto al limite prefissato dall'Ente concedente. Occorre quindi scongiurare la presenza di *"rendite di posizione"* a danno del diritto di accesso al mercato da parte di nuove imprese che, in quel determinato porto, potrebbero garantire maggiori volumi di traffico o che sarebbero maggiormente dotate sotto il profilo dell'assetto di mezzi e persone. Diversamente, altrimenti, si avrebbe un sistema *"distorto"* per cui un'impresa inefficiente nell'ambito di un mercato protetto potrebbe mantenere il proprio *"beneficio"* (vale a dire, l'autorizzazione ex art. 16 Legge n. 84/94) a discapito di altre imprese che non potrebbero

ottenerlo a causa del “numero chiuso” delle autorizzazioni in parola fissato dalla locale amministrazione del porto, pur avendo in dotazione maggiori volumi di traffico¹.

Quanto sopra, anche in considerazione del fatto che la funzione dei porti è quella di garantire la logistica del Paese e questo impone che il sistema sia efficiente. Per essere efficiente il sistema, è quindi necessario che siano efficienti le imprese che vi operano offrendo i servizi all’utenza.

Dunque, crediamo che:

- (i) codesta Autorità potrebbe intervenire dettando misure di regolazione che prevedano espressamente l’obbligo di svolgere una dettagliata analisi del mercato e delle relative esigenze del porto e di motivare in dettaglio, sulla scorta di tale analisi, la (eventuale) limitazione al numero delle autorizzazioni, così come peraltro già previsto dal Regolamento (UE) n. 352/2017 che “*istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria nei porti*”;
- (ii) a valle del rilascio delle singole autorizzazioni, le autorità concedenti debbano essere dotate di un apposito strumento di verifica sulla base di dati oggettivi che possa escludere, o quantomeno limitare, la loro facoltà discrezionale che potrebbe risultare magari “*condizionata*” dalla coesistenza di interessi locali che tendono a mantenere equilibri di sistema che tuttavia appaiono *sub* ottimali rispetto ad un corretto sviluppo delle dinamiche concorrenziali.
- *Sull’effettiva contendibilità delle aree da affidare in concessione per lo svolgimento di operazioni portuali a nuovi entranti, in presenza di saturazione del numero massimo di autorizzazioni ai sensi dell’art. 16, comma 7, della l. 84/1994.*

In un porto nel quale lo sviluppo dei traffici è coerente con le organizzazioni delle imprese autorizzate, ad avviso di chi scrive l’ente gestore del porto dovrebbe sempre essere in grado di “*amministrare*” le singole autorizzazioni in ragione delle esigenze di traffico. Ciò di guisa che se, per questioni eccezionali, vi siano aumenti della domanda dei servizi portuali che non possano oggettivamente essere soddisfatti dalle imprese autorizzate, il sistema dovrebbe *ex se* prevedere un aumento del numero massimo di autorizzazioni.

Allo stesso tempo, si osserva che questa è un’ipotesi invero ulteriormente eccezionale in quanto, tendenzialmente, in un sistema adeguatamente regolato, le imprese autorizzate dovrebbero essere in grado di assecondare le evoluzioni dei traffici portuali. Ciò con la conseguenza che, se queste non ne fossero effettivamente in grado, potrebbero porsi dei fondati quesiti circa la loro capacità di rimanere su tale mercato².

¹ Circostanza questa che, sfortunatamente, oggi si verificherebbe a nostro avviso in alcuni dei porti presso cui opera la scrivente, quali quelli di Molfetta e Barletta, in cui l’attuale limitazione del numero di autorizzazioni rilasciabili parrebbe costituire invero un ostacolo allo sviluppo dei traffici.

² Se così non fosse, infatti, come già rilevato sarebbe evidente il malfunzionamento di un sistema che garantirebbe a tale impresa inefficiente di mantenere il proprio beneficio (*i.e.* l’autorizzazione *ex art.* 16) a discapito di altre imprese rimaste fuori dal mercato a causa del “numero chiuso” delle citate autorizzazioni fissato dal competente ente gestore del porto.

Sotto diverso profilo, riterremmo altresì opportuno regolare anche il caso il cui l'ente gestore del porto (i.e. l'AdSP), metta a gara la concessione di aree o banchine e al contempo vi sia una saturazione del numero massimo di autorizzazioni ai sensi dell'articolo 16, comma 7, della l. 84/94.

Anche in questa occasione, al fine di evitare che l'accesso al mercato della messa a disposizione di aree e banchine possa essere irragionevolmente limitato, sarebbe opportuno prevedere un'apposita attività di regolazione per scongiurare il verificarsi di questa problematica. Ciò, ad esempio, attraverso una misura regolatoria che consenta alle AdSP di prendere in considerazione le domande di soggetti che chiedano contestualmente l'assentimento di una autorizzazione ex art. 16 – per svolgere operazioni portuali – e di una concessione ex art. 18 Legge n. 84/94 – per svolgere dette operazioni su proprie aree e banchine portuali in disponibilità esclusiva – anche qualora si sia saturato il numero delle autorizzazioni concedibili. Questo sul presupposto che l'aspirante concessionario potrebbe (*rectius*: dovrebbe) garantire, *inter alia*, un concreto incremento dei volumi di traffico.

CALL FOR INPUT 11

– “Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali” –

- Si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito al tema dell'accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici. *Sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali [...] e sul monitoraggio e sulla vigilanza riguardo ai potenziali effetti distorsivi e discriminatori nell'ambito dell'utenza portuale riguardo oneri e diritti portuali [...].*

Come noto, il porto ed i suoi canali sono un'infrastruttura essenziale³, per cui il relativo accesso deve essere garantito in maniera equa, non discriminatoria, efficiente e con costi trasparenti e proporzionati all'utenza.

Parimenti è altresì opportuno garantire un accesso equo e non discriminatorio anche ai servizi portuali di interesse generale ed a quei servizi/infrastrutture che hanno una significativa importanza nell'ambito del mercato di riferimento del singolo porto.

In questo contesto, ad avviso di chi scrive, emerge la necessità di un'adeguata attività regolatoria volta a tutelare l'utenza e gli operatori portuali (anche) dalla presenza di norme antistoriche aventi effetti potenzialmente distorsivi per la concorrenza e quindi lesivi e, allo stesso tempo, nocivi per lo sviluppo dei traffici stessi.

³ Al riguardo, occorre fare riferimento alla nozione di “essential facility” elaborata dalla dottrina economica europea e statunitense, secondo cui ci si riferisce ad “una infrastruttura, un impianto, o comunque una risorsa, legittimamente detenuta da un'impresa, la cui utilizzazione da parte di altre imprese è necessaria perché queste possano operare in un settore diverso (solitamente, a valle) da quello in cui opera l'impresa che detiene la risorsa (ed a prescindere dal fatto che l'impresa detentrica della essential facility operi o intenda operare anche in questo settore)”.

Ci si riferisce, segnatamente, all'esistenza di un regime agevolativo istituito da una sempre vigente, seppur risalente, normativa⁴ che esenta il traffico *Ro-Ro* proveniente dalla Turchia che effettua esclusivamente trasporto di merci da e per il porto di Trieste dal pagamento delle tasse automobilistiche. Il tutto indirizzando quindi il citato traffico *Ro-Ro* esclusivamente verso un unico scalo nazionale, di fatto imponendolo quale scelta obbligata⁵, penalizzando così non solo i porti in cui abitualmente opera la scrivente, bensì anche tutti gli altri scali adriatici (e nazionali), limitandone la possibilità di attrarre nuovi flussi di traffico (sia commerciali che turistici). Ciò in evidente contrasto con le norme poste a tutela della concorrenza⁶.

Tale situazione: **(a)** è in evidente contrasto con gli orientamenti espressi, a livello nazionale ed europeo, in merito alla necessità di favorire ed incentivare l'attivazione delle *cd. "Autostrade del Mare"*, in modo da alleggerire le dorsali stradali su cui gravita, con pesanti conseguenze, il traffico commerciale su gomma; **(b)** ove non modificata, rischierebbe di pregiudicare gravemente gli investimenti infrastrutturali pianificati dagli scali portuali adriatici (*ivi* compresi quelli in cui stabilmente opera la scrivente) e più generale nazionali, nell'ottica dello "*Short Sea Shipping*"; **(c)** contrasta con la normativa unionale vigente di cui al Regolamento (UE) 2017/352⁷ in materia di accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura-porto e, più in generale, con le regole dettate ai fini della "*concessione*" degli aiuti di Stato posto che la rinuncia alla percezione di una imposta / taxa costituisce aiuto; **(d)** contrasterebbe altresì con lo "*spirito*" della riforma della legge portuale del 2016, adottata nell'ottica di dare vita ad un sistema portuale nazionale ri-organizzato, semplificato e di maggiore efficienza. Il tutto nell'ambito di un assetto strategico a supporto del ruolo dell'Italia come "*porta*" dell'Europa sul Mediterraneo volto a facilitare il trasporto di merci e passeggeri e lo sviluppo economico in un'ottica di sistema.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che la "*Call for Input*" in commento dovrebbe essere l'occasione per introdurre una specifica misura regolatoria che consenta l'applicazione del principio di proporzionalità di cui al Regolamento (UE) n. 352/2017 e di parità di accesso all'infrastruttura-porto,

⁴ Trattasi, nello specifico, del: *(i)* Decreto del(l'allora) Ministro delle Finanze del 9 gennaio 1986 (G.U. n. 20 del 25.01.1986) che stabiliva per il porto di Trieste una "*nuova misura del diritto fisso per gli autoveicoli adibiti al trasporto di merci importate temporaneamente dalla Turchia*" che si sostanzia in una riduzione tariffaria dovuta alla (allora) posizione marginale della città (e del suo scalo portuale); e del *(ii)* Decreto 8 ottobre 1993, che ha disposto la totale esenzione dal pagamento delle tasse automobilistiche per i veicoli turchi che effettuavano trasporto di merci da e per il porto di Trieste.

⁵ Sebbene gli stessi operatori in questione, per quanto consta alla scrivente, avessero reiteratamente espresso la volontà di servirsi di tutti i porti italiani e in particolare dell'Adriatico.

⁶ Tale scenario, infatti, ad avviso di chi scrive, creerebbe un evidente effetto distorsivo in termini di traffico sia tra porti sia tra linee di collegamento marittimo, obbligando, di fatto, anche gli automezzi (e più in generale i veicoli) con merce destinata al centro-sud a sbarcare in un unico scalo portuale per poi scendere lungo la penisola con evidenti negative conseguenze in termini di congestione della rete autostradale, di costi energetici e di inquinamento. Ciò, in sostanza, significa anche che oggi un automezzo turco, sbarcato nel porto di Trieste, non potrebbe utilizzare per il viaggio di ritorno nessuno dei porti in cui opera la scrivente o qualsivoglia altro scalo dell'Adriatico (o nazionale), risultando "*obbligato*" a ripercorrere tutta la dorsale adriatica ed imbarcarsi nel porto giuliano per il ritorno nel proprio paese (extra-ue) di provenienza.

⁷ *Vds.* Regolamento (UE) 2017/352, art. 11 in materia di trasparenza delle relazioni finanziarie tra autorità pubbliche ed enti di gestione dei porti.

eliminando quindi la differenza di trattamento, per la tipologia di traffico in commento, creatasi tra il porto sopraccitato e gli altri scali nazionali.

Chi scrive è consapevole che l'attività di regolazione non può, ovviamente, derogare la legge, ma sul presupposto che le AdSP hanno senz'altro l'obbligo di garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura-porto sarebbe opportuno introdurre una misura di regolazione che vada in questa direzione o che comunque incentivi le condotte delle AdSP ai fini della promozione e del supporto tecnico all'elaborazione, all'attuazione ed alla gestione delle linee di intervento in materia di trasporto e logistica connesse al sistema integrato di trasporto "terra-mare" a tutela dello sviluppo dei traffici del sistema-Paese e non del singolo sistema portuale di riferimento.

Quanto sopra, posto che – in ogni caso e sempre ad avviso di chi scrive – le medesime amministrazioni ben potrebbero proporre, a valle dell'apposito procedimento di valutazione da portare all'attenzione della Commissione europea ai sensi dell'Articolo 107, paragrafo 3, *lett. b)* del TFUE, nonché ai sensi della normativa unionale in materia di notifica e controllo degli aiuti di Stato anche in forma successiva (*ex post*)⁸, l'estensione dell'agevolazione attualmente prevista per il porto giuliano anche a tutti i porti italiani o quantomeno a quelli dell'Adriatico sempre più coinvolti nei traffici commerciali con il paese extra-europeo in parola.

Bari, [●] febbraio 2023

⁸ *Vds.* a livello di diritto derivato, quanto previsto dal Regolamento (UE) 2015/1589 che codifica il Regolamento (CE) 1999/659 (*cd. "Regolamento di procedura"*).