

Gioia Tauro, 06 febbraio 2023

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

La scrivente Medcenter Container Terminal S.p.A. osserva quanto segue rispetto al documento, avente ad oggetto la "*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.

Le osservazioni che seguono hanno in particolare ad oggetto i profili che la scrivente ha ritenuto di maggior interesse dal proprio punto di vista.

I. Call for input 2 – Modalità di affidamento delle concessioni

Si condivide in linea generale l'idea di un'evoluzione dello strumento concessorio anche attraverso nuovi schemi di concessione, clausole convenzionali uniformi, sistemi sanzionatori parimenti uniformi, meccanismi di premialità e meccanismi di possibile revisione dei titoli concessori durante il loro periodo di validità.

Rispetto a questa prospettiva generale di riforma, però, crediamo sia essenziale definire preliminarmente a monte i punti di partenza, vale a dire i principi sulla base dei quali orientare il possibile nuovo assetto regolatorio.

Tra questi principi riteniamo rivesta un ruolo cardine la ricerca dell'efficienza, sia in termini di effettiva ottimizzazione nello sfruttamento del demanio portuale sia in termini di gestione delle attività portuali in una prospettiva di sempre crescente sviluppo dei traffici.

Premesso che non ci è invero del tutto chiaro in che termini le nuove misure regolatorie potranno andare ad intersecarsi con le norme del c.d. *Regolamento concessioni* recentemente emanato, qui di seguito – in sintesi – le nostre riflessioni rispetto ad alcuni punti posti dalla Call for input n. 2.

- Rispetto alla predeterminazione delle tempistiche per la presentazione di nuove istanze di assegnazione (sia da parte sia del soggetto titolare della concessione sia di terzi) in vista della scadenza della concessione, il tema non ci parrebbe rilevante di per sé – al di là della mera individuazione di un termine adeguato – quanto piuttosto rispetto alla gestione dei possibili investimenti che dovessero risultare necessari nel periodo appena antecedente la scadenza della concessione. Questo ci parrebbe il vero tema, sul quale torniamo infra (Call for input n. 4).

AT

- Rispetto ai criteri predeterminati per la selezione delle domande, ci permettiamo di sottolineare, nello specifico, all'Autorità di tener conto dell'importanza e della funzionalità del sistema portuale per il sistema industriale italiano. In questa ottica, i criteri per la selezione delle domande dovranno a nostro avviso prevedere dei meccanismi premiali per tutti quei terminalisti che registrino delle *performance* efficienti rispetto, ad esempio, ai seguenti fattori integrati: (i) la capacità di offrire i servizi nei giorni festivi o di notte; (ii) la capacità di garantire un'operatività H24; (iii) nonché la capacità di inoltrare efficientemente la merce (anche tramite opportune sinergie con imprese ferroviarie o interporti). Quanto precede pur sempre valutando anche – naturalmente – la capacità della stessa impresa di attrarre traffici nell'ambito portuale considerato. A parere di chi scrive, l'attività regolatoria della Autorità dovrebbe concentrarsi nel prevedere una serie di fattori integrati che siano idonei a premiare – in primis – le imprese che offrono maggiori garanzie di efficienza. In considerazione delle peculiarità delle diverse attività di impresa, risulterà opportuno che l'Autorità declini dei criteri specifici per ogni categoria di attività terminalistica. A ciò si aggiunga che la stessa integrazione verticale nel rapporto armatore-terminal dovrebbe essere ben vista dall'Autorità, proprio in considerazione delle positive ricadute che tale fenomeno presenta in termini di miglior efficienza delle attività portuali.

Il profilo a nostro parere più rilevante di questa *call for input*, intesa in senso generale con riferimento al documento posto in consultazione, riguarda il tema dell'integrazione verticale. È questo, infatti, il principale tema “nuovo” rispetto alle misure regolatorie adottate nel 2018. Non intendiamo entrare in questa sede in una disquisizione di carattere economico circa le tendenze della nostra *industry* e in generale degli assetti economici e dei modelli di gestione che oggi tendono ad imporsi sul panorama globale (in tutti i settori e non solo in quello che ci riguarda). Ci limitiamo solo ad osservare come il processo dell'integrazione verticale di per sé produca effetti positivi se guardiamo alla ricerca della massima efficienza (ciò a cui evidentemente puntano gli operatori per il proprio interesse, che però si riflette positivamente sulle realtà in cui operano) ed allo sviluppo dei traffici. Questo, ovviamente, con le cautele del caso che consentano di evitare abusi da parte delle realtà integrate. In ottica di cautele, crediamo che i presidi oggi esistenti siano già adeguati e di conseguenza il fenomeno dell'integrazione verticale non debba “spaventare”, bensì essere visto con favore per i risultati che può essere in grado di produrre. In questa prospettiva, non riteniamo corretto né utile il tentativo di “ingabbiare” lo sviluppo del modello economico basato sull'integrazione attraverso limitazioni artificiali come quella dell'ipotizzata riserva di percentuale minima di operazioni portuali / capacità di un terminal che il concessionario dovrebbe riservare ad imprese terze (rispetto al gruppo armatoriale cui appartiene lo stesso concessionario). Crediamo debbano essere le domande del mercato ad orientare l'attività dei terminalisti, senza vincoli precostituiti che potrebbero rivelarsi controproducenti per lo stesso sistema portuale. Rispetto ad un'eventuale incidenza del

fenomeno in parola sull'ambito della concorrenza tra operatori, ci limitiamo ad un'annotazione molto semplice: l'integrazione verticale non riduce il numero degli operatori e non limita quindi la concorrenza. L'esperienza del terminal gestito dalla scrivente è innegabilmente un esempio calzante di come l'interesse di una compagnia all'integrazione delle proprie attività marittime con quelle della logistica portuale e ferroviaria sia stato l'elemento che ha consentito di salvaguardare migliaia di posti di lavoro, ma al contempo anche l'interesse nazionale consistente nel preservare nel territorio italiano la piattaforma di transhipment dedicata al mercato interno, riducendo se non azzerando i rischi di delocalizzazione che avrebbero esposto il Paese ad un indebolimento della propria catena logistica interna.

II. Call for input 3 – Durata della concessione

Condividiamo anche in questo caso i presupposti della regolazione. Il fatto che la durata delle concessioni (i) debba essere legata alle previsioni del piano operativo e parametrata agli investimenti programmati e (ii) non possa essere prorogata senza oggettive e comprovate giustificazioni, ci sembra in linea di principio corretto.

Comprendiamo sia più difficile articolare in concreto questi principi attraverso regole e criteri di dettaglio. In ogni caso, la strada intrapresa dall'Autorità ci sembra quella corretta. Ciò che ci preme rilevare è l'esigenza di uniformità nei parametri di valutazione degli investimenti per determinare la durata della concessione.

Oggi, infatti, questo genere di valutazioni è rimesso in maniera secondo noi eccessiva alla discrezionalità delle AdSP. Per quanto ogni AdSP possa esercitare al meglio tale discrezionalità, è inevitabile che si creino situazioni assai differenti da un porto ad un altro, con ciò che ne consegue in termini di alterazione del quadro concorrenziale.

Questo nell'ambito di una categorizzazione (non solo merceologica, dovendosi anche distinguere tra terminal *gateway* e terminal di *transhipment*) che ci parrebbe certamente necessaria, posto che ogni tipologia di attività comanda una differente tipologia di investimenti ed ha propri *drivers* da considerare e valorizzare.

In questo senso, non potrà neppure ignorarsi il fatto che i terminal di *transhipment* abbiano notoriamente una redditività di molto inferiore rispetto a quella dei terminal *gateway* (che puntano sull'intermodalità logistica e sul trasporto delle merci nell'entroterra). Anche questo andrà considerato nella possibile elaborazione di parametri di riferimento predefiniti, rispetto ai quali, in ogni caso, riteniamo dovrà comunque permanere un margine di soggettività per fattispecie peculiari: pensiamo, ad esempio, al porto di Gioia Tauro che – in termini di redditività – risulta ancor più penalizzato dalla pressione competitiva esercitata nei suoi confronti dai porti del nord Africa, i quali evidentemente beneficiano di condizioni normative ed economiche – anche in termini di costo del lavoro – più vantaggiose rispetto a quelle vigenti in Italia.

Le misure regolatorie potrebbero prevedere anche le tipologie di investimenti rilevanti per parametrare la durata delle concessioni, attraverso una classificazione che anche consenta una migliore pianificazione ai concessionari.

Non va infatti dimenticato che è interesse dei concessionari avere un quadro predefinito chiaro che consenta loro di elaborare i propri progetti imprenditoriali facendo affidamento su parametri il più possibile affidabili non solo in punto di “*conversione*” tra investimenti e durata della concessione, ma anche di “*selezione*” degli investimenti rilevanti.

III. Call for input 4 – Trattamento di fine concessione

Come sopra anticipato, questo ci parrebbe un tema meritevole di particolare attenzione. È indubbio che possano concretizzarsi situazioni critiche, in particolare, ogniqualvolta vi sia un disallineamento tra la durata della concessione ed il cronoprogramma degli investimenti. Pensiamo in *primis* all’ipotesi di un investimento che il concessionario non avrebbe più tempo per ammortizzare.

Non parrebbe legittimo scaricare sul *newcomer* il costo di questo investimento voluto dell’*incumbent* (facendo rientrare la quota non ammortizzata di investimento nell’eventuale indennizzo dovuto al concessionario uscente) anche perché questo andrebbe ad appesantire la posizione del *newcomer* e potrebbe di fatto costituire una barriera all’accesso.

Al contempo, non parrebbe neppure possibile attendere l’arrivo del nuovo concessionario per realizzare un investimento che – pur non avendo il margine temporale per essere ammortizzato – risulti necessario per la migliore efficienza del terminal e il corretto sviluppo dei traffici.

A nostro parere dovrebbe “*comandare*” appunto l’efficienza senza dimenticare che l’efficienza è spesso legata al mantenimento di adeguati livelli di sicurezza. Questo significa che qualora l’Ente concedente valuti un investimento indispensabile per il regolare/efficiente svolgimento dell’attività portuale e lo sviluppo dei traffici, l’Ente dovrà autorizzarlo mettendo in conto che la quota non ammortizzata verrà “*coperta*” dall’eventuale *newcomer*. Per quest’ultimo ci sarà un onere maggiore per accedere alla concessione (in termini di incremento dell’indennizzo al concessionario uscente), ma il *newcomer* potrà comunque trarre i frutti dell’investimento effettuato.

Qualora invece l’*incumbent* dovesse poi mantenere il titolo concessorio, evidentemente avrà il tempo necessario ad ammortizzare l’investimento effettuato.

All’AdSP spetterà il compito di stabilire quali investimenti autorizzare (naturalmente parliamo sempre di contesti in cui si verifica un disallineamento tra la durata della concessione ed il cronoprogramma degli investimenti).

IV. Call for input 5 – Criteri per la determinazione dei canoni concessori

Riguardo alla determinazione dei canoni concessori, ci limitiamo ad osservare quanto segue.

L'importo del canone non può non tenere conto della redditività del compendio demaniale cui si riferisce. Come già osservato, è noto – ad esempio – come la redditività di un terminal di *transshipment* sia decisamente inferiore rispetto a quella di un terminal *gateway*. Crediamo che questo vada tenuto in considerazione nella determinazione dei canoni concessori, così come le eventuali peculiarità specifiche di un determinato scalo (pensiamo, di nuovo, al caso del porto di Gioia Tauro che risulta penalizzato dalla pressione competitiva dei porti nordafricani).

V. Call for input 14 – Ulteriori tematiche di interesse

A. Ci permettiamo di segnalare in questa sede un'ulteriore tema che crediamo meriti l'attenzione della Vostra Autorità: quello delle imprese autorizzate ex art. 17, comma 2, della Legge 84/94 o – come nel caso del porto di Gioia Tauro – delle agenzie autorizzate ex art. 17, comma 5, della medesima legge alla fornitura di manodopera portuale temporanea.

È un dato di fatto che queste imprese o agenzie operino in regime di monopolio, non riuscendo tuttavia a garantire sempre quei livelli di efficienza che i terminalisti si aspettano e di cui hanno bisogno. È altresì un dato di fatto che queste imprese o agenzie spesso incontrino difficoltà a chiudere i propri bilanci e debbano quindi essere di fatto sostenute dai terminalisti.

Posto che il ruolo di questi soggetti è sicuramente importante perché diretto ad assicurare quella riserva di manodopera portuale necessaria per far fronte, in particolare, ai c.d. picchi di traffico, crediamo che l'Autorità in indirizzo potrebbe valutare di sottoporre anche tali soggetti a verifiche in termini di *performance*. Questo non soltanto per fare in modo che tali imprese o agenzie autorizzate ex art. 17 L. 84/94 siano effettivamente in grado di soddisfare le esigenze delle imprese utilizzatrici, ma anche nella prospettiva di vederle tutte dotate di un'organizzazione ed un *business plan* in grado di garantirne in autonomia il sostentamento, senza bisogno di contributi dall'esterno.

Del resto, a fronte di un picco di traffico, il terminalista ha solo due possibilità: (i) ricorrere alla manodopera portuale temporanea – messa a disposizione da un soggetto all'uopo autorizzato – ed in questo modo, vale a dire integrando temporaneamente il proprio organico, riuscire a gestire in maniera efficiente il picco; oppure (ii) laddove non sia possibile attingere da una riserva di manodopera portuale temporanea o laddove il soggetto che gestisce tale riserva sia inefficiente, non riuscire a gestire in maniera corretta il picco.

La seconda possibilità si traduce – nell'immediato – in inevitabili ritardi nella resa dei servizi e conseguente attesa delle navi e – in prospettiva – in una logica perdita di attrattività/competitività del porto e quindi di clientela/traffici e dunque, in ultima istanza, di fatturato del terminalista.

Per questo, riteniamo che l'ART dovrebbe valutare l'adozione di criteri di gestione e di *performance* cui assoggettare l'attività dei soggetti autorizzati alla fornitura di manodopera portuale temporanea, allo scopo di garantire che questi operino sempre in maniera efficiente.

B. Riteniamo esista un oggettivo tema legato alle soste in porto di container sequestrati. Come l'ART saprà, il DPR 30 maggio 2002 n. 115 prevede, agli artt. 58 e 59, che al soggetto nominato custode competa un'indennità per la custodia determinata sulla base delle tariffe contenute in apposite tabelle. Queste tabelle – di cui al DM n. 256/2006 del Ministero della Giustizia – prevedono diverse tariffe in relazione a tre categorie di beni: (i) motoveicoli e ciclomotori, (ii) autoveicoli ed (iii) autocarri.

L'art. 5 del DM 265/2006 stabilisce che per la determinazione dell'indennità di custodia e conservazione relativa ad altre categorie di beni si debba fare riferimento, in via residuale, agli usi locali.

La più recente giurisprudenza ha stabilito che qualora l'attività di custodia venga svolta in area portuale, il giudice competente debba *"liquidare l'indennità tenendo conto delle tariffe delle operazioni portuali praticate nei confronti degli utenti dalle imprese del porto di riferimento operanti nel settore e rese pubbliche ai sensi della L. n. 84 del 1994 art. 16 prendendo a base del calcolo quella, più conveniente per l'amministrazione della giustizia, applicata dall'impresa più competitiva nell'ambito di un mercato concorrenziale soggetto alla vigilanza della stessa Autorità di Sistema Portuale"*.

In pratica, le tariffe portuali più vantaggiose per la Pubblica Amministrazione nel porto considerato sono considerate gli *"usi locali"* di cui alla sopra richiamata normativa.

Esistono tuttavia casi come quello di Gioia Tauro in cui opera un unico terminal container. In tali ipotesi, i giudici ritengono di doversi discostare dall'orientamento sopra riportato e si affidano al principio di equità per stabilire il *quantum* delle indennità di custodia. Questo impiegando in concreto le tariffe previste per gli autocarri dal DM n. 256/2006.

Tali tariffe, tuttavia, non sono oggettivamente adeguate rispetto al servizio di custodia che viene di fatto imposto al terminalista e – inoltre – producono una netta discriminazione a vantaggio di chi, invece di tali tariffe, può beneficiare di quelle individuate sulla base del summenzionato orientamento giurisprudenziale (in pratica: la tariffa più competitiva del porto in questione). In altre parole, le tariffe previste per gli autocarri dal DM n. 256/2006 non sono neppure comparabili a quelle più basse applicate nei porti nazionali (dove opera più di un'impresa portuale).

L'effetto distorsivo – in termini di ammontare delle indennità di custodia riconosciute agli operatori interessati nei due casi – è enorme, soprattutto pensando ad una realtà come Gioia Tauro in cui c'è un numero molto elevato di container sotto sequestro (per periodi peraltro lunghissimi, superiori spesso a dieci anni).

Trattasi di una distorsione della concorrenza a nostro avviso del tutto ingiustificata.
Si invita dunque l'ART a valutare possibili iniziative dirette a porre rimedio alla grave problematica qui rappresentata, eventualmente dando all'uopo impulso e/o supporto al legislatore affinché integri le tabelle di cui al DM n. 256/2006 con una tariffa *ad hoc* per i container (che sia in linea con le tariffe mediamente applicate nei porti nazionali).



Antonio D. Testi
Chief Executive Officer