

Civitavecchia, 6 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 Roma Terminal Container S.p.A. formula qui le proprie osservazioni all'allegato A alla delibera ART n. 170/2022, denominato "Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali - Call for input".

Call for input 1

Rispetto alle imprese operanti per conto terzi sulle banchine pubbliche riteniamo che le nuove misure di regolazione debbano esprimere il concetto per cui tali imprese debbano comunque garantire uno sviluppo dei traffici, pur avendo un'operatività per forza di cose diversa da quella delle imprese concessionarie.

In questo senso crediamo parimenti necessario che le nuove misure di regolazione scongiurino il rischio che un'impresa possa lavorare sul porto pubblico sulla base di meccanismi che, di fatto, le garantiscano un'operatività del tutto analoga a quella di un concessionario senza tuttavia sostenere i costi fissi che gravano su quest'ultimo. Una simile ipotesi, infatti, sarebbe lesiva dei principi di leale concorrenza.

È il caso dell'impresa portuale, concessionaria ex art. 36 Cod. Nav. di un magazzino sito in area retroportuale ed autorizzata ex art. 16 L. 84/94 all'esercizio di operazioni portuali, che svolge di fatto attività terminalistica a favore di navi operanti in servizio di linea, ottenendo di volta in volta una specifica autorizzazione per l'utilizzo della banchina pubblica, rendendosi in pratica concorrente del terminal che opera sulla banchina accanto in concessione. Ciò, magari, anche in mancanza del necessario assetto di mezzi e personale previsto dall'art. 16 L. 84/94, noleggiando quindi a caldo - da un'altra impresa autorizzata ex art. 16 della medesima legge - le gru di banchina

L'archetipo di lavoro sopra citato, nella sua applicazione pratica, contraddice a nostro avviso uno dei capisaldi su cui si fonda la *industry* portuale italiana. Tale principio può riassumersi nei seguenti termini: per svolgere l'attività terminalistica occorre dotarsi di una concessione ex art. 18 L. 84/94. Tanto è vero che si è soliti distinguere tra imprese autorizzate ex art. 16 L. 84/94 ed imprese concessionarie ex art. 18 della medesima legge, riconoscendo solo a queste ultime la "qualifica" di imprese terminaliste.

È un dato di fatto, del resto, che tutti i terminal portuali oggi attivi in Italia si fondino su una concessione ex art. 18 L. 84/94.

Basti qui ricordare, *ad abundantiam*, anche la circolare n. 9178 del 05.04.2018 dell'allora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, laddove si esplicita come le concessioni previste dal Codice della Navigazione (il riferimento va evidentemente alle concessioni ex art. 36 del predetto codice) non abbiano attinenza con le operazioni e i servizi portuali.

Non vi è dubbio che anche un'impresa autorizzata ex art. 16 L. 84/94 possa svolgere operazioni portuali sul porto pubblico, ma appare evidente come l'organizzazione di tali operazioni non possa nel suo complesso riprodurre l'operatività di un terminal ex art. 18 L. 84/94 in termini - in particolare - di sistematicità e continuità delle operazioni.

Di conseguenza, non riterremmo concettualmente possibile ipotizzare che un traffico di linea venga regolarmente gestito da una "semplice" impresa ex art. 16 L. 84/94, priva di una banchina ed un'area retrostante in concessione. Questo posto che, in termini molto pratici, è pacifico che la gestione di un traffico di linea richieda una costante occupazione del sedime portuale (tanto con le merci quanto con i mezzi necessari a svolgere le operazioni di imbarco/sbarco).



AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
E
Protocollo N. 0001840/2023 del 07/02/2023

Nello scenario sopra descritto, la violazione della concorrenza sarebbe in *re ipsa*: l'impresa autorizzata ex art. 16 L. 84/94, infatti, potrebbe *de facto* svolgere un'attività terminalistica (come se fosse un'impresa concessionaria ex art. 18 L. 84/94) senza dover sopportare i costi e sottostare alle regole che gravano sulle imprese terminalistiche.

L'impresa autorizzata ex art. 16 L. 84/94, infatti, a differenza dell'impresa terminalistica (i) non paga il canone demaniale per l'utilizzo della banchina e non provvede alla manutenzione ordinaria e straordinaria della stessa; (ii) non presta all'Ente concedente una fideiussione a prima richiesta a garanzia degli oneri assunti (pur utilizzando comunque una banchina, pubblica, in maniera sistematica); (iii) non deve effettuare cospicui investimenti per ottenere l'utilizzo della banchina (in mezzi ed attrezzature, personale, recinzioni, gate, pese, telecamere, modelli *safety&security*, corsi di formazione, implementazioni richieste da ISPS Code, zone per vigilanza doganale, ecc. ecc).

Questo ovviamente consentirebbe all'impresa autorizzata ex art. 16 L. 84/94 di offrire i propri servizi ad un prezzo molto più basso di un "vero" terminalista, vincendo agevolmente la contesa concorrenziale con quest'ultimo (contesa che invero - nei termini sopra descritti - non dovrebbe neppure esistere in concreto).

Riteniamo quindi fondamentale che le nuove misure di regolazione scongiurino - con apposite disposizioni - il rischio che possano realizzarsi "storture" del sistema come quella sopra brevemente descritta.

Corollario del sopra citato concetto è poi che anche le imprese operanti sul porto pubblico devono sempre essere valutate in maniera trasparente sulla base di precisi indicatori (volumi, rese, assetto di mezzi e personale, investimenti, ecc...) per verificare siano sempre in possesso dei requisiti per mantenere la loro autorizzazione.

Per quanto concerne la durata delle autorizzazioni delle imprese operanti per conto terzi sulle banchine pubbliche, osserviamo come debba sempre essere valorizzato il nesso tra investimenti (e quindi tempo necessario ad ammortizzarli) e durata dell'autorizzazione.

Le nuove misure di regolazione dovrebbero al riguardo prevedere, a nostro parere, una categorizzazione delle diverse attività. Questo perché ogni attività "richiama" una differente tipologia di investimenti e dunque la comparazione può avvenire solo tra imprese appartenenti a categorie omogenee.

In questa prospettiva, suggeriremmo anche di valutare - a livello generale e quindi non solo per le imprese operanti sul porto pubblico - l'elaborazione di un modello di Piano Economico Finanziario (PEF) unico, che debba essere compilato da tutte le imprese (si intende unico per ogni categoria di attività, quindi per traffico container, rinfuse, project cargo, ecc... in modo da valorizzare le peculiarità di ogni categoria). Un esempio può essere rappresentato (*mutatis mutandis*) dal modello di PEF, predisposto dal MIT, allegato alla circolare del MIT n. 11 del 19.03.2019 che ha dettato le nuove linee guida per il rilascio delle concessioni per l'esercizio del servizio di rimorchio portuale.

Evidentemente un modello unico di PEF potrebbe agevolare la comparazione tra i programmi delle diverse imprese. Questo PEF - e quindi la sua valutazione - dovrebbe consentire di misurare anche il beneficio derivante allo Stato da ciascun progetto/programma operativo.

Call for input 2

Non condividiamo la proposta della Vostra Autorità afferente alla riserva di una percentuale minima di operazioni portuali/capacità del terminal che il concessionario dovrebbe garantire ad imprese terze rispetto al gruppo armatoriale cui appartiene.

È un dato di fatto come il mercato abbia la facoltà di incidere direttamente sull'operatività dei singoli concessionari, che si limitano, invece, ad efficientare il più possibile la propria attività di impresa, con l'auspicio di lavorare rispetto al presente un numero sempre maggiori di navi (ad evidente beneficio, del resto, del porto di riferimento e del relativo indotto).

La Vostra Autorità considera la riserva *de qua* quale possibile soluzione al rischio che sarebbe posto dal fenomeno della crescente integrazione verticale tra attività terminalistiche e armatoriali. Ci permettiamo, tuttavia, di evidenziare come l'integrazione verticale non sia un fenomeno esclusivamente correlato al settore del trasporto marittimo di contenitori, bensì un fenomeno globale e già esistente da tempo, che riguarda tutta la filiera produttiva.



Questo rappresenta, nell'esperienza comune, un fenomeno positivo che consente di raggiungere prestazioni di efficienza lungo tutta la catena logistica. Non avendo tale fenomeno sollevato sino ad oggi tematiche inerenti alla distorsione della concorrenza in un determinato mercato, non vediamo perché prevedere ulteriori misure quando le norme a salvaguardia della concorrenza sono già presenti e - a nostro avviso - ben efficaci per la tutela dell'interesse generale.

In detto contesto, vale la pena precisare come la gestione operativa del terminal si basi essenzialmente su due aspetti:

- (i) la pubblicazione delle tariffe;
- (ii) la comunicazione della disponibilità /capacità del terminal ad accogliere ulteriore traffico.

Ci resta difficile pensare che si possano imporre dei modelli di *business* che vadano a limitare/ostacolare in maniera significativa l'integrazione verticale (ed indirettamente la libertà di impresa).

Call for input 6

È un dato di fatto che in alcuni porti italiani ci siano piani regolatori portuali ormai datati o solo "abbozzati". È parimenti un dato di fatto che i piani regolatori portuali siano però un fattore molto rilevante non solo - ovviamente - per l'organizzazione ed il migliore sviluppo di ogni porto, ma anche per l'elaborazione dei progetti di investimento dei terminalisti. Questi, infatti, fanno legittimo affidamento sui piani regolatori portuali quando devono investire. Trattasi di affidamento legittimo, come sancito anche dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici col noto Parere n. 44/2017 emesso in relazione ad una vicenda che ha interessato il porto di Civitavecchia. Secondo il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, infatti, il piano regolatore portuale "costituisce la cornice all'interno della quale i concessionari privati [...] elaborano i piani economico-finanziari per lo sviluppo delle proprie attività [...]" - ove ciò non fosse rispettato, detto scenario comporterebbe "[...] un quadro di aleatorietà ed incertezza per l'investitore privato, a detrimento dell'efficienza complessiva del sistema portuale".

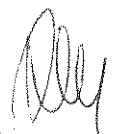
Questo principio è stato peraltro sancito anche dalla giurisprudenza amministrativa e, da ultimo, dal Consiglio di Stato nel noto caso degli interventi di dragaggio programmati, ma non realizzati, dall'allora Autorità Portuale di Napoli. Trattasi di principio peraltro coerente anche con un'interpretazione degli atti di concessione che li veda sostanzialmente equiparati a contratti di natura privatistica, che instaurano un rapporto caratterizzato da una prestazione e da una controprestazione (il c.d. sinallagma) che perdura durante tutto lo svolgimento della concessione/contratto. Nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, in particolare, tale sinallagma sarebbe poi "rafforzato" dal legittimo affidamento di cui sopra, che il privato ripone nell'attività e nell'esercizio del proprio potere da parte, appunto, della Pubblica Amministrazione. Come detto, è anche in base a tale legittimo affidamento che il privato pianifica e redige i propri piani d'impresa, programmando i propri investimenti e prevedendo i conseguenti sviluppi di traffico.

Da qui l'esigenza, a nostro parere, di introdurre misure regolatore dirette a garantire che ogni porto - da un lato - si doti di un adeguato piano regolatore portuale (oggi Piano Regolatore di Sistema Portuale) e - dall'altro - lo faccia rispettare. Questo ridurrebbe, a nostro modo di vedere, anche il rischio di contenziosi che oggi derivano dalla mancanza di chiare indicazioni programmatiche a livello di pianificazione portuale.

Call for input 11

Riguardo all'accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali, crediamo vada posto in primo piano il tema del *cold ironing*.

Non vi è alcun dubbio circa il fatto che i terminal dotati di banchine elettrificate disporranno di un vantaggio competitivo enorme rispetto ai terminal che ne saranno privi. Di conseguenza, le nuove misure regolatorie dovranno a nostro parere impedire qualsiasi intervento pubblico - diretto a finanziare la realizzazione di impianti di *cold ironing* - che abbia carattere discriminatorio, favorendo solo alcuni terminal nell'ambito dello stesso porto. Un simile intervento, infatti, andrebbe ad alterare gravemente il gioco della concorrenza, peraltro attraverso l'impiego di soldi pubblici.



Riteniamo che codesta Autorità dovrà quindi elaborare un set di misure regolatorie idoneo a garantire che tutti gli interventi pubblici connessi all'accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali (parliamo dunque di banchine elettrificate, ma anche - ad esempio - della realizzazione di raccordi ferroviari o stradali oppure di interventi di dragaggio) vengano sempre effettuati nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e - soprattutto - non discriminazione. Parimenti non discriminatorio dovrà, in ogni caso, essere sempre il regime di accesso a tali servizi ed infrastrutture portuali.

Call for input 14

Può accadere che un terminalista si venga a trovare in una situazione nella quale occorrono investimenti per poter regolarmente proseguire la propria attività portuale, ad esempio perché il terminal ricevuto in concessione risulta ad un certo punto carente sotto il profilo impiantistico (si pensi, ad esempio, agli impianti di gestione delle acque meteoriche).

Non è inverosimile, infatti, che tali problematiche possano sorgere nel corso del rapporto concessorio (magari perché la carenza infrastrutturale non viene rilevata al momento della consegna del terminal o in conseguenza di aggiornamenti normativi). Nel caso, evidentemente, si tratterebbe di verificare i termini della concessione per stabilire su chi gravi (tra concessionario ed ente concedente) l'onere di realizzare l'investimento necessario alla regolare prosecuzione dell'attività terminalistica.

Per l'ipotesi in cui l'intervento risulti di competenza dell'Ente concedente, ma questo non vi provveda, crediamo che l'ART potrebbe elaborare una regolazione che consenta al concessionario di realizzare l'intervento (acquisiti tutti gli eventuali titoli autorizzativi all'uopo necessari) ribaltandone poi il costo sull'Ente concedente. Questo, dunque, a prescindere dal meccanismo dello scomputo del canone che potrebbe essere già stato integralmente "sfruttato" (nel senso che non ci sarebbe più margine per rivalersi sul canone). Una regolazione di questo tipo ci parrebbe funzionale a garantire il miglior sfruttamento del demanio, in linea con quanto previsto dall'art. 37 Cod. Nav. (questo sul presupposto che, senza la realizzazione dell'intervento in questione, l'attività portuale risulterebbe impedita o comunque limitata, con tutte le conseguenti ricadute in termini - appunto - di sfruttamento del demanio).

Roma Terminal Container S.p.A.

