

OSSERVAZIONI

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

La società Trieste Marine Terminal S.p.A. (P.IVA 01000380327) presenta a codesta Autorità le proprie osservazioni relativamente al documento denominato *“Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input”* (costituente allegato A alla delibera ART n. 170/2022).

I. Modalità di rilascio delle autorizzazioni - Call for input 1

Osserviamo come recentemente sia stato approvato il Regolamento delle Concessioni (Decreto 28 dicembre 2022, n. 202 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) che rafforza i meccanismi di verifica del rispetto dei programmi di attività presentati dal concessionario. Il Regolamento propone inoltre una possibile azione mitigatoria (vds. art. 9, co. 2 del Regolamento delle Concessioni), che si sostanzia in una proposta - da effettuarsi all'esito delle sopramenzionate verifiche da parte dell'AdSP al concessionario - di revisione del programma degli investimenti e del piano economico-finanziario per il migliore perseguitamento dell'interesse pubblico.

Ad avviso di chi scrive, visto anche il richiamo fatto dall'art. 1 del codice della navigazione al Codice civile, non va dimenticato che si deve interpretare ed eseguire il contratto di concessione secondo le previsioni in materia di contratti previsti dal Codice civile. Gli elementi fondamentali della concessione di un bene demaniale come contratto sono del resto quelli propri di cui agli artt. 1321 e ss. del Codice civile, appunto, che nel tempo la giurisprudenza ha meglio declinato come segue: (i) la forma scritta *ad substantiam*; (ii) la funzione e l'oggetto, che deve essere giuridicamente possibile ed almeno determinabile e (iii) la durata.

Di conseguenza, riteniamo opportuno che venga applicato anche alle concessioni il regime dell'inadempimento tipico dei contratti regolati dal Codice civile (ivi incluso l'istituto dell'eccezione di inadempimento). Pensiamo, ad esempio, ai casi in cui un ritardo nei lavori di competenza pubblica comporti un ritardo nell'adempimento del piano di investimenti del concessionario. Questo ritardo del concessionario risulterebbe in pratica *“giustificato”* per quanto non imputabile al concessionario stesso, bensì – in ultima istanza – all'Ente concedente.

In parallelo, come anche la recente giurisprudenza ha mostrato, il concessionario può risultare danneggiato anche da un inadempimento dell'Ente concedente rispetto ad impegni da questo formalmente assunti attraverso i propri atti programmatici su cui il concessionario abbia fatto legittimo affidamento nell'implementare i propri investimenti. È il caso della mancata esecuzione di programmati interventi di ammodernamento della parte demaniale del terminal, da parte di un Ente concedente, che vanifica un investimento del concessionario posto in essere facendo invece legittimo affidamento proprio sulla realizzazione dei predetti interventi.

Trieste Marine Terminal SpA

Molo VII – Punto Franco Nuovo – 34123 Trieste – ITALY

N° reg. imprese di Trieste 12258/2000 – cod. fisc. e part. IVA 01000380327 – R.E.A. 116759 – Cap.Soc. € 11.000.000,00 i.v.

- Società sottoposta al coordinamento e controllo della T.O. Delta S.p.A. ex art. 2497 bis c.c.

<http://www.trieste-marine-terminal.com> – info@trieste-marine-terminal.com

Phone +39 040-3186444 Fax +39 040-3186445

II. Modalità di affidamento della concessione - Call for input 2

Riteniamo che la presente sezione debba essere valutata congiuntamente con la disamina di cui alla *Call for Input 8* (per cui affronteremo il fenomeno della cd. *“integrazione verticale”* qui di seguito).

La nostra riflessione si fonda sul presupposto che il sistema portuale è funzionale all'apparato industriale e logistico del nostro Paese. È un dato di fatto di come – ad oggi – i terminalisti (veri e propri *“nodi”* strategici dell'infrastruttura logistica italiana) abbiano ben chiaro che il *leitmotiv* della propria attività di impresa sia senza dubbio l'efficientamento e l'efficienza delle attività portuali.

Andando al dunque della nostra riflessione: nel momento in cui un terminalista portuale è efficiente, l'intera catena logistica non potrà che trarne beneficio. In questo contesto, si inserisce l'integrazione verticale, che ha il pregio di favorire uno sviluppo integrato e funzionale delle varie fasi della catena logistica con il sistema industriale nazionale ed unionale. In altre parole, il fenomeno dell'integrazione verticale va nella direzione di migliore l'efficienza di processi logistici e quindi dello sviluppo dei traffici.

Non vediamo come l'integrazione verticale nella nostra *industry* possa essere, quindi, ritenuto un modello da assoggettare a regolazione.

Del resto, le stesse AdSP spesso e volentieri utilizzano l'integrazione verticale per assicurare un miglior efficientamento ed una migliore efficienza ai vari servizi necessari alla *industry* portuale. Si veda ad esempio, l'AdSP del Mar Adriatico Orientale che partecipa al capitale sociale della stazione marittima di Trieste (Trieste Terminal Passeggeri), della compagnia portuale che fornisce prestazioni di lavoro temporaneo portuale ai terminalisti del porto di Trieste (ALPT Agenzia per il lavoro portuale del porto di Trieste S.r.l.), della società Alpe Adria S.p.A. che offre progetti di gestione coordinata dei servizi di trasporto, creando opportunità di trasporto e servizi intermodali per gli operatori attraverso la combinazione del vettore stradale, ferroviario e marittimo (in particolare treni blocco multi-cliente per il trasporto di container), della Fiera di Trieste S.p.A., dell'Interporto di Trieste che rende servizi logistici, intermodali e doganali agli operatori del porto di Trieste e non solo. Questa integrazione verticale dell'AdSP ha consentito una migliore e più efficiente gestione dei singoli servizi, tutelando l'interesse generale dello sviluppo delle attività del porto di Trieste.

Comprendiamo che sussista invero un timore che l'integrazione verticale possa negativamente incidere sulla concorrenza, ma siamo al contempo convinti che i presidii oggi già esistenti a tutela appunto della concorrenza siano sufficienti ed adeguati.

Ogni intervento volto a limitare l'attività di impresa (come la previsione di una clausola che preveda una 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) potrebbe quindi a nostro avviso alterare impropriamente l'ormai consolidato paradigma “efficienza-integrazione verticale”.

III. Durata della concessione - Call for input 3

Ci limitiamo sul punto ad osservare come la durata delle concessioni debba essere calcolata in base al piano operativo programmatico del singolo terminalista. Verosimilmente l'adozione di uno schema di programma operativo standardizzato a livello nazionale consentirebbe – a parer di chi scrive – di procedere in maniera più diretta ed oggettiva alla comparazione delle domande concorrenti da parte dell'AdSP.

IV. Trattamento di fine concessione - Call for input 4

La presente riflessione si basa sul presupposto che il singolo terminalista deve garantire un significativo livello di efficienza della propria attività di impresa (anche – come detto – beneficiando della cd. “integrazione verticale”). L'efficienza dovrebbe essere sempre garantita sino al termine del titolo concessorio anche attraverso l'effettuazione di investimenti in *equipment* ovvero in infrastrutture. In detto contesto, potrebbe anche capitare che il terminalista non ritenga di effettuare alcun investimento in quanto non risulterebbe possibile ammortizzarne il costo nella residua durata del proprio titolo concessorio. Questo, chiaramente, nel caso in cui si verifichi un disallineamento tra programma degli investimenti e durata della concessione. È pertanto importante garantire un adeguato trattamento di fine concessione, che preveda un “*rimborso*” delle somme non ancora ammortizzate al termine della concessione. Questo per garantire che il concessionario non ometta di realizzare interventi necessari a garantire l'efficienza del terminal. Naturalmente, questo “*rimborso*” non dovrà essere penalizzante o escludente per il *newcomer*.

V. Criteri per la determinazione dei canoni concessori - Call for input 5

Vediamo con favore sia la previsione di meccanismi incentivanti per i terminalisti efficienti sia l'adozione di canoni concessori ed eventuali penali (ivi inclusi i presupposti di cui all'istituto della decadenza) omogenee a livello nazionale.

Il meccanismo incentivante avrebbe quale *ratio*, come già più volte ribadito, l'implementazione di una sempre miglior efficienza dell'attività di impresa in un determinato contesto di riferimento. Anche qui l'integrazione verticale potrebbe avere solo che un effetto positivo per lo sviluppo del sistema porto.

VI. Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario – Call for input 6

Ci limitiamo solo a sottolineare a codesta Autorità il ruolo che assume il Piano Regolatore di Sistema Portuale per l'utenza portuale. Quest'ultimo (unitamente agli atti di programmazione strategica dell'AdSP) costituisce il presupposto, come già evidenziato, in base al quale un singolo terminalista programma la propria attività di impresa in un determinato porto e quindi, struttura il proprio programma operativo.

Si ritiene, pertanto, che il rispetto dei menzionati Piani Regolatori sia un elemento fondamentale per garantire il legittimo affidamento del singolo terminalista rispetto all'operato della pubblica amministrazione e alle "autolimitazioni" previste negli atti di pianificazione portuale.

Tale legittimo affidamento si sostanzia anche nelle assunzioni che l'aspirante concessionario fa al momento della redazione del proprio *business plan* valutando i concorrenti attuali e potenziali in base alle previsioni degli atti programmatici dell'AdSP, quali ad esempio il PRP e il POT.

In particolare, se un concessionario – considerati il PRP e il POT vigenti – è di fatto l'unico soggetto ad esercitare una determinata attività in un dato porto e successivamente, a distanza di tempo, vengono cambiati gli atti programmatici dell'AdSP in modo da prevedere una pluralità di soggetti che svolgono la medesima attività del concessionario, ad avviso di chi scrive è evidente che si debba procedere ad un riequilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio di quest'ultimo. Infatti, gli assunti su cui l'aspirante concessionario iniziale ha basato il proprio *business plan* sono cambiati a causa di fatti a quest'ultimo non imputabili. Questo ragionamento non può che valere anche (e soprattutto) qualora l'assetto del porto muti in conseguenza di interventi finanziati con fondi pubblici (pensiamo ora al PNRR).

VII. Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio - Call for input 7

A nostro avviso, l'efficienza dei singoli terminalisti dovrà essere valutata tenendo in debita considerazione:

- (i) la capacità dell'impresa di effettuare gli investimenti necessari ad un migliore sviluppo della catena logistica; nonché
- (ii) l'efficienza dell'impresa e quindi, la capacità di sviluppare il volume di traffico.

Sulla scorta di quanto sopra, riteniamo che l'apparato sanzionatorio dovrà assumere dei caratteri omogenei a livello nazionale al fine di non distorcere la concorrenza tra gli operatori economici.

VIII. Infrastrutture essenziali - Call for input 10

Sul punto, ci limitiamo ad osservare che:

- (i) non dovrebbero essere previste delle limitazioni di accesso all'infrastrutture essenziali (sia lato mare sia lato terra) a monte da parte delle autorità competenti;
- (ii) le condizioni di accesso alle infrastrutture essenziali dovrebbero essere valutate tenendo in considerazione l'intensità d'uso dell'infrastruttura da parte dei soggetti interessati.

IX. Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali - Call for input 11

Sul punto, giova precisare come il mutato contesto del naviglio abbia evidenziato la necessità di un'attività amministrativa attenta all'evoluzione delle esigenze di mercato. In considerazione di ciò, al fine di garantire all'utenza portuale un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture

essenziali, nonché al fine di garantire un'equa concorrenza nel mercato tra operatori economici in un medesimo porto, le singole AdSP, nella qualità di monopoliste nell'affidamento a terzi del demanio portuale, dovrebbero assicurare per quanto di propria competenza la corretta operatività di tutti i terminalisti.

Ci riferiamo, in particolare, alla realizzazione in tempi non eccessivamente dilatati da parte dell'AdSP dei lavori di (a) manutenzione straordinaria delle banchine e dei relativi piazzali (assicurandone la stabilità e una migliore portanza), nonché (b) approfondimento dei fondali prospicienti le banchine, attraverso la realizzazione dei dragaggi, onde consentire l'approdo delle navi, che necessitano di fondali e pescaggio profondi.

Il ritardo da parte dell'AdSP nell'esecuzione di tali interventi potrebbe, invero, incidere negativamente sulle *performance* dei terminalisti, limitandone la capacità di attrattiva di nuovi traffici.

X. Criticità nell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture di primo e ultimo miglio a garanzia di tutti i richiedenti nell'ambito delle infrastrutture ferroviarie di interscambio modale in area portuale - Call for input 12

Ritenendo ormai ben consolidata nel contesto portuale l'importanza di poter accedere indiscriminatamente da parte dell'utenza portuale alle infrastrutture di primo e ultimo miglio, rileviamo solo come per uno sviluppo del trasporto ferroviario (a discapito di quello su strada) sia necessaria un'attività regolatoria che vada a diminuire gli elevati costi della manovra ferroviaria in ambito portuale evitando che alla merce siano applicati costi impropri o eccessivi.

Trieste, 6 febbraio 2023

Trieste Marine Terminal S.p.A.



Trieste Marine Terminal SpA

Molo VII – Punto Franco Nuovo – 34123 Trieste – ITALY

N° reg. imprese di Trieste 12258/2000 – cod. fisc. e part. IVA 01000380327 – R.E.A. 116759 – Cap.Soc. € 11.000.000,00 i.v.

- Società sottoposta al coordinamento e controllo della T.O. Delta S.p.A. ex art. 2497 bis c.c.

<http://www.trieste-marine-terminal.com> – info@trieste-marine-terminal.com

Phone +39 040-3186444 Fax +39 040-3186445