



Vado Ligure, 6 febbraio 2023

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

- Osservazioni -

La società Vado Gateway S.p.A. presenta le seguenti osservazioni circa i profili che ha ritenuto di maggior interesse rispetto all'allegato A alla delibera n. 170/2022 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, avente ad oggetto la *“Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input”*.

CALL FOR INPUT 2

L'integrazione verticale rappresenta un fenomeno di logistica evoluta, che consente di creare una catena del valore in grado di migliorare il servizio al mercato attraverso un maggiore efficientamento delle attività (ovvero flessibilità operativa) ed una razionalizzazione/ottimizzazione dei processi produttivi e logistici.

È noto come l'integrazione verticale non interessa solo gli armatori e i terminal portuali attivi nel settore del trasporto marittimo di contenitori, bensì rappresenti un fenomeno – di natura globale – che riguarda tutti i settori della filiera.

Il processo di integrazione verticale dei terminal portuali ha avuto un impatto positivo nel sistema portuale nazionale, favorendo, ad esempio, (i) il processo di automazione nei terminal portuali, (ii) la riduzione dei tempi di movimentazione delle merci in ambito portuale, e (iii) l'efficientamento delle attività portuali.

Considerato che il sistema portuale è funzionale al sistema industriale nazionale, il sistema portuale deve perseguire come proprio obiettivo il massimo livello di efficienza e di incremento/sviluppo dei volumi di traffico. In detto contesto, risulta evidente come i terminal portuali integrati verticalmente siano efficienti ed in grado quindi di attrarre maggiori volumi di traffico.

L'integrazione verticale è dunque un fenomeno che oggettivamente ha consentito e tutt'oggi consente di migliorare l'efficienza di un terminal portuale (attraverso la creazione di sinergie, in particolare, tra il trasporto marittimo di linea e le attività terminalistiche) e che contribuisce così ad aumentare i volumi di traffico in un determinato porto (il tutto ad evidente beneficio anche del relativo indotto e quindi pure delle varie realtà locali interessate).

Comprendiamo il timore di codesta Autorità rispetto ad eventuali abusi da parte degli operatori integrati verticalmente nel settore terminalistico. Tuttavia, a parere di chi scrive, le norme in vigore già consentono di presidiare la concorrenza e di tutelare il mercato da eventuali condotte abusive.

Riteniamo che l'attuale sistema - per cui (i) le tariffe applicate seguono un regime di trasparenza e di pubblicità e (ii) i terminal portuali comunicano se vi sia capacità o meno di accogliere il traffico sul proprio compendio demaniale – funzioni e sia sufficiente a garantire la dovuta protezione rispetto a possibili abusi (così come i connessi strumenti di verifica ed intervento già esistenti).



A quest’ultimo riguardo, ci parrebbe che l’integrazione verticale non abbia mai fatto registrare – sino ad oggi – alcuna violazione e/o limitazione della concorrenza.

Peraltro, l’integrazione verticale non riduce comunque la concorrenza nella misura in cui non diminuisce il numero dei terminalisti attivi in un determinato ambito portuale.

Alla luce di quanto sopra, anche al fine di salvaguardare la libertà di iniziativa economica privata (diritto costituzionalmente tutelato), non condividiamo l’ipotesi di imporre dei modelli di *business* prestabiliti agli operatori economici, limitando/precludendo l’accesso al libero mercato ed intervenendo, quindi, direttamente sugli aspetti di natura commerciale dell’attività di impresa dei singoli operatori economici.

Riteniamo che l’imposizione di un modello economico prestabilito potrebbe essere uno strumento “*inadeguato*” per il fine che si vorrebbe raggiungere, se non addirittura incompatibile con i vigenti presidi previsti dalla normativa di settore per la tutela della concorrenza (presidi che, come detto, riterremmo già sufficienti).

CALL FOR INPUT 4

Sul punto, riteniamo che potrebbe essere utile una misura di regolazione che preveda un meccanismo di recupero degli investimenti effettuati dal concessionario uscente - a ridosso della scadenza della concessione - per il mantenimento (o il miglioramento) dell’efficienza del terminal. Questo, evidentemente, nell’ipotesi (giustamente considerata nel documento posto in consultazione) di un disallineamento tra la durata del titolo concessorio ed il cronoprogramma degli investimenti.

In sintesi, nell’ambito di opportune interlocuzioni con il concessionario uscente circa le modalità e le tempistiche di realizzazione degli investimenti in questione, l’Autorità di Sistema Portuale potrebbe approvare un determinato investimento del concessionario uscente assicurando che la quota dello stesso che non possa essere ammortizzata (causa scadenza della concessione) debba essere indennizzata dal concessionario entrante (sempre facendo salvi i principi di trasparenza, buona amministrazione e legittimo affidamento in modo da non gravare in maniera ingiustificata sul *newcomer* né rendergli strumentalmente più oneroso l’accesso al mercato).

Ciò salvaguarderebbe sia l’efficienza del porto sia l’equilibrio economico-finanziario del concessionario uscente (che altrimenti non investirebbe), senza gravare appunto in maniera ingiustificata sull’aspirante nuovo concessionario.

CALL FOR INPUT 5

Nel pieno rispetto dei principi di equità e non discriminazione, riteniamo che il canone concessorio possa essere costituito, oltre che da una componente fissa, anche da una componente variabile. Ciò dando diverso peso ai fattori di impegno del concessionario (nell’ordine: personale, investimenti e volumi) e considerando, nel caso, eventuali situazioni contingenti (vedasi, ad esempio, eventuali conflitti bellici o fenomeni globali come la pandemia, per restare a ciò che la recente realtà ci ha mostrato).

Il canone demaniale potrebbe quindi variare mediante l’applicazione di meccanismi premiali volti a valorizzare, a mero titolo esemplificativo, in un determinato periodo di riferimento (anche superiore all’anno): (a) l’incremento di personale dipendente dell’impresa (valorizzando quindi anche le ricadute sul piano occupazionale del *business* in questione); (b) gli investimenti realizzati per migliorare l’efficienza produttiva e il livello di servizio; nonché (c) i volumi di traffici movimentati.

L’attività regolatoria dovrebbe garantire l’adozione in maniera uniforme ed oggettiva di tali parametri incentivanti a livello nazionale al fine di salvaguardare la concorrenza e, quindi, evitare che tali parametri incentivanti siano applicati dalle singole Autorità di Sistema Portuale in maniera disomogenea nel contesto nazionale.



Quanto sopra pur sempre prevedendo formalmente per il concessionario la possibilità di declinare eventuali giustificate ragioni che non abbiano allo stesso consentito il raggiungimento di determinati obiettivi previsti nel proprio piano di impresa.

In linea con quanto appena esposto, tali giustificate ragioni dovranno ovviamente essere di natura oggettiva e non imputabili a responsabilità dell'operatore economico che le invoca.

Per quanto concerne la componente fissa del canone demaniale, riteniamo che il grado di partecipazione del singolo terminalista rispetto allo sviluppo ed ammodernamento delle infrastrutture portuali e dei loro servizi dovrà essere necessariamente tenuto in considerazione per la determinazione del relativo *quantum*. Questo tenuto comunque a mente il fatto che l'efficienza delle infrastrutture portuali rimane responsabilità delle singole Autorità di Sistema Portuale.

Pertanto, la componente fissa del canone concessorio potrà essere ridotta/scomputata, per un determinato periodo di tempo (eventualmente anche superando il tema inerente al canone minimo annuale), in ragione dell'importo complessivo degli investimenti previsti dal concessionario nel proprio piano di impresa ed autorizzati dall'Ente concedente.

Per garantire uniformità, vedremmo con favore l'adozione di una misura di regolazione che preveda meccanismi appunto uniformi ed oggettivi sia di determinazione delle modalità e dei criteri di ammortamento degli investimenti infrastrutturali effettuati dal concessionario sia di (conseguente) calcolo dello scomputo del canone demaniale.

____CALL FOR INPUT 6____

Crediamo occorra partire da una constatazione di fatto: oggi - in molti porti – i Piani Regolatori di Sistema Portuale (prima Piani Regolatori Portuali) sono datati ovvero mancano del tutto.

Rileviamo, pertanto, l'importanza di adottare una misura regolatoria volta a valorizzare il ruolo dei Piani Regolatori di Sistema Portuale, che – come noto - stabiliscono le modalità di utilizzo e di destinazione delle aree portuali in ogni scalo.

Ciò che preme sottolineare è come i Piani Regolatori di Sistema Portuale, così come tutti gli altri strumenti di pianificazione e programmazione degli Enti concedenti, siano rilevanti per gli investimenti effettuati/programmati dal singolo concessionario.

In altri termini, va considerato che i Piani Regolatori di Sistema Portuale servono non solo ad ottimizzare lo svolgimento delle attività portuali nell'interesse del porto, bensì anche a consentire ai concessionari di pianificare al meglio i propri investimenti e, quindi, la propria attività d'impresa, facendo appunto affidamento sui predetti piani.

Di conseguenza, nel caso in cui i Piani Regolatori di Sistema Portuale non venissero rispettati ovvero fossero nel tempo modificati, il singolo concessionario dovrebbe poter adeguare di conseguenza il proprio piano di impresa al nuovo eventuale assetto del sistema-porto, nonché ai nuovi atti programmatici dell'Autorità di Sistema Portuale.

Tale soluzione – ove correttamente regolata a livello nazionale – potrebbe fornire al concessionario opportuni strumenti di bilanciamento del sinallagma concessorio (specialmente laddove le concessioni siano di lunga durata e lo “*scenario*” potrebbe in effetti verosimilmente mutare nel tempo).



In detto contesto, merita una specifica riflessione il tema degli interventi finanziati dal PNRR (dunque con soldi pubblici) nella misura in cui questi potrebbero alterare lo scenario di mercato/concorrenziale in un determinato ambito portuale. Occorrerà, da un lato, garantire che venga sempre rispettato il principio di non discriminazione (evitando che determinati operatori vengano illegittimamente favoriti nella contesa competitiva) e, dall’altro lato, consentire possibili adeguamenti dei piani di impresa degli operatori fondati su un assetto portuale che dovesse venire sensibilmente modificato a seguito di interventi effettuati con fondi pubblici (e, contestualmente, tenere conto di tale nuovo assetto nelle valutazioni relative alle performance dell’operatore in questione).

Sotto altro profilo, ricordiamo come la concessione demaniale vincoli non solo il concessionario, ma anche l’Autorità di Sistema Portuale rispetto alle obbligazioni da questa assunte con la sottoscrizione dell’atto concessorio. La concessione costituisce in questo senso un contratto a prestazioni sinallagmatiche.

L’Autorità di Sistema Portuale è altresì obbligata a rispettare gli impegni assunti nei propri Piani Operativi Triennali e negli altri propri documenti programmatici (dunque in atti diversi dalla concessione), come dimostra la più recente giurisprudenza¹.

Anche di quanto appena osservato crediamo che l’ART potrà tenere conto nell’elaborazione delle nuove misure regolatorie.

____ CALL FOR INPUT 7 ____

Oggi, a quanto ci risulta, spesso persino le concessioni portuali rilasciate da uno stesso Ente concedente presentano regimi di penali (in caso di mancato rispetto degli obiettivi di traffico e di investimento declinati nei titoli stessi o nei sottostanti piani di impresa) tra loro differenti. Di certo, poi, risultano differenti i regimi delle penali inseriti negli atti di concessione rilasciati da diverse Autorità di Sistema Portuale.

Si pone quindi, a nostro avviso, un tema di mancanza di uniformità in grado di distorcere la concorrenza. Pertanto, riteniamo che il regime delle penali debba essere uniforme a livello nazionale. Questo al netto di una necessaria categorizzazione rispetto alle varie tipologie di attività.

Auspichiamo che l’ART possa intervenire su questo tema con un’apposita misura di regolazione.

____ CALL FOR INPUT 10 ____

Sul punto rileviamo come sia condivisibile la prospettiva di regolare l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture essenziali nel contesto portuale, ma pur sempre lasciando all’impresa privata (vedasi, ad esempio, l’autoparco) di stabilire la propria politica tariffaria e di accesso senza vincoli regolamentari.

____ CALL FOR INPUT 11 ____

Evidenziamo come, a nostro avviso, occorra un’uniformità a livello nazionale circa gli oneri e i diritti portuali, ma anche rispetto all’importo dei canoni demaniali (come precedentemente rappresentato rispetto alla parte fissa e variabile degli stessi, ma anche delle penali).

Si aggiunga come l’eccessiva discrezionalità amministrativa possa incidere negativamente sulla concorrenza laddove siano applicati, a parità di condizioni, criteri di determinazione degli oneri/canoni demaniali diversi tra terminalisti nell’ambito del medesimo sistema portuale (ovvero – a più ampio raggio – nel contesto nazionale tra mercati comunque concorrenti). In altre parole, evidentemente l’eccessiva discrezionalità amministrativa nei termini di cui sopra può falsare la concorrenza tra operatori.

¹ Vedasi il caso dell’allora Autorità Portuale di Napoli condannata a risarcire un terminalista per non aver eseguito interventi di dragaggio su cui tale terminalista aveva fatto legittimo affidamento nell’implementare il proprio piano di investimenti



CALL FOR INPUT 14

Pensiamo che l'ART potrebbe, in particolare, regolare le modalità e i criteri di finanziamento e di contribuzione delle Autorità di Sistema Portuale rispetto all'implementazione e allo svolgimento dei servizi accessori nell'ambito portuale (vale a dire, ad esempio, il servizio ferroviario) in favore dei terminalisti. Questo avendo a mente tutti i mercati concorrenti e sulla base del già citato principio di non discriminazione, nel senso che l'attività regolatoria dovrebbe essere finalizzata a scongiurare che determinati terminalisti e/o determinati porti (a scapito di altri) ricevano finanziamenti dall'Ente concedente tali da consentire uno sviluppo *"esclusivo"* di tali servizi accessori nell'ambito del medesimo sistema portuale (o comunque nell'ambito di mercati concorrenti) oppure un accesso esclusivo a determinate infrastrutture o un accesso a condizioni di speciale favore.

Diversamente, si potrebbe registrare una violazione del principio di non discriminazione ed una conseguente lesione della concorrenza.

Premesso che ogni Autorità di Sistema Portuale – nella propria qualità di monopolista nella messa a disposizione di aree demaniali – dovrebbe sempre assicurare una parità di trattamento e non discriminazione nella realizzazione/implementazione degli interventi sui terminal portuali nell'ambito di propria competenza e, al contempo, dovrebbe garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali ed ai relativi servizi accessori, crediamo quindi che occorra una regolazione a livello nazionale che consenta di evitare distorsioni della concorrenza determinate da finanziamenti pubblici (da parte delle Autorità di Sistema Portuale) a sostegno di servizi accessori di cui possano beneficiare solo alcuni operatori e non altri che pur appartengono allo stesso mercato di riferimento.

*

Ringraziando per l'attenzione, cogliamo l'occasione per porgere i nostri migliori saluti.

Vado Gateway S.p.A.