

Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti

PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: *Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali - Contributo dell'Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile (ALIS).*

ALIS – Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile – desidera innanzitutto esprimere apprezzamento per l'iniziativa di consultazione pubblica avviata dall'Autorità di regolazione dei trasporti (“**Autorità**”), nella prospettiva di aggiornare ed integrare le prime misure di regolazione adottate con la delibera n. 57/2018, al fine di garantire in modo effettivo l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Con il presente documento, ALIS intende fornire all'Autorità il proprio contributo nell'interesse delle imprese associate, con riferimento ad alcuni temi generali di particolare importanza per il comparto, e ad alcuni specifici quesiti sottoposti dall'Autorità.

1. ALIS

ALIS è un'associazione trasversale che mette a sistema tutti gli operatori del comparto logistico e dei trasporti, promuovendo lo sviluppo dell'intermodalità e della mobilità sostenibile in Italia e in Europa.

ALIS oggi conta circa 2.050 realtà ed aziende associate, per un totale di oltre 222.000 lavoratori, un parco veicolare di oltre 190.000 mezzi, più di 350.000 collegamenti intermodali marittimi e ferroviari annuali, più di 165 linee di Autostrade del Mare, oltre 190 linee ferroviarie.

2. Questioni in evidenza

CALL FOR INPUT 1 – “Modalità di rilascio delle autorizzazioni”

Si condivide l'esigenza che, in sede di rilascio e di rinnovo delle autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ex art. 16 L. 84/1994, siano adeguatamente garantiti i principi di equità, trasparenza e non discriminazione.

Si condivide inoltre l'idea che l'attività di vigilanza sulle tariffe svolta dalle AdSP debba tenere adeguatamente conto, se del caso, del fenomeno dell'integrazione verticale tra realtà armatoriali e operatori portuali.

CALL FOR INPUT 2 – “Modalità di affidamento della concessione”

Si condivide l'esigenza che, ai fini dell'affidamento delle concessioni ex art. 18 L. 84/1994, siano previste procedure idonee a garantire concorrenza, trasparenza, pubblicità e non discriminazione nella selezione del concessionario, a prescindere dal fatto che si tratti di procedure avviate d'ufficio o su istanza di parte.

Si condivide inoltre l'idea che in sede di rilascio della concessione si tenga adeguatamente conto, se del caso, del fenomeno dell'integrazione verticale tra realtà armatoriali e operatori portuali.

Nell'ottica della valorizzazione del compendio demaniale per finalità pubbliche, si condivide l'esigenza di garantire una quota di capacità di movimentazione merci del terminal alle imprese armatoriali terze non appartenenti al gruppo del concessionario, quantomeno nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nella misura in cui l'impresa armatoriale terza presenti un programma di significativo sviluppo dei traffici portuali che non possa essere realizzato a causa della saturazione dell'infrastruttura portuale in cui opera il gruppo verticalmente integrato.

Si condivide l'opportunità di prevedere nelle concessioni meccanismi premiali legati all'eco-sostenibilità ed alla componente tecnologica degli investimenti.

CALL FOR INPUT 3 – “Durata della concessione”

Si condivide l'esigenza che la durata della concessione sia stabilita sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie e sia proporzionata agli investimenti programmati e che a tal fine sia opportuno tenere conto delle diverse tipologie di investimenti (es. infrastrutture, sovrastrutture rimovibili e non rimovibili, *equipment*, investimenti *green*, investimenti in digitalizzazione, ecc.).

CALL FOR INPUT 4 – “Trattamento di fine concessione”

Si condivide l'opportunità che, in ottemperanza al principio di trasparenza, l'AdSP pubblici (attraverso idonei strumenti che ne consentano la conoscibilità da parte dei soggetti terzi, sia pubblici che privati) gli elementi essenziali minimi di ciascuna concessione rilasciata all'interno del porto (oggetto, destinazione d'uso, scadenza, perimetro del compendio demaniale, ecc.).

CALL FOR INPUT 5 – “Criteri per la determinazione dei canoni concessori”

Si condivide l'esigenza che l'ammontare del canone sia stabilito negli atti di concessione in misura proporzionale alle dimensioni delle aree interessate, tenuto conto anche dell'ubicazione, dello stato e del livello di infrastrutturazione delle aree, nonché dei vincoli/vantaggi da questi oggettivamente derivanti e del grado di partecipazione alla realizzazione delle infrastrutture portuali.

Si condivide inoltre l'opportunità di prevedere meccanismi incentivanti che, entro limiti predeterminati, promuovano una migliore efficienza produttiva, energetica ed ambientale delle gestioni e il miglioramento dei livelli di servizio.

CALL FOR INPUT 7 – “Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio”

Si condivide l'esigenza che le AdSP esercitino in modo effettivo i poteri di vigilanza e di controllo, anche mediante l'applicazione delle apposite previsioni contrattuali (es. in materia di penali, sanzioni, decadenza, revoca), al fine di perseguire l'utilità pubblica assicurando il migliore utilizzo delle aree portuali.

Si condivide inoltre l'opportunità di introdurre negli atti concessori meccanismi che consentano ai concessionari di perseguire percorsi di progressivo efficientamento gestionale ed il rispetto di standard qualitativi, nonché eventuali meccanismi premiali legati all'eco-sostenibilità ed alla componente tecnologica degli investimenti che il concessionario intende porre in essere.

CALL FOR INPUT 8 – “Integrazione verticale e concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico”

Si condivide l'esigenza che il processo di progressiva concentrazione dei mercati relativi alle operazioni portuali ed il crescente fenomeno dell'integrazione verticale tra realtà armatoriali e operatori portuali non pregiudichino l'espletamento delle dinamiche

concorrenziali nei mercati di riferimento. A tale riguardo, nel documento di consultazione codesta Autorità rileva che *“ad esempio, secondo l’Almanacco della Logistica Confetra 2022, la quota dei carriers sul volume dei terminal container nel mondo è stata, nel 2020, del 42,5%; in Italia, nel 2021 il 45,9% del mercato è riconducibile ad un singolo gruppo armatoriale”*.

A tal fine, ed in un’ottica ex ante, si potrebbero prevedere in capo alle AdSP specifici obblighi o facoltà di previa acquisizione del parere dell’AGCM al fine di verificare le possibili criticità concorrenziali connesse al rilascio di concessioni e/o di autorizzazioni a favore di operatori appartenenti a gruppi verticalmente integrati i quali detengano, al contempo, quote di mercato rilevanti.

CALL FOR INPUT 9 – “Integrazione verticale e concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico”

In linea di principio, si condivide l’opportunità che l’Autorità valuti l’adozione, per le concessioni ex art. 36 cod. nav. attinenti alla movimentazione di merci e a servizi passeggeri in ambito portuale, di misure di regolazione analoghe a quelle relative alle concessioni ex art. 18 della L. 84/1994, ove compatibili.

CALL FOR INPUT 10 – “Infrastrutture essenziali”

Si condivide l’esigenza che le infrastrutture essenziali siano individuate caso per caso, in relazione al singolo porto, alle caratteristiche dello specifico servizio e dell’infrastruttura in questione.

Ai fini della corretta individuazione delle infrastrutture essenziali, si potrebbero prevedere in capo alle AdSP specifici obblighi o facoltà di previa acquisizione del parere dell’ART e/o dell’AGCM al fine di verificare la sussistenza o la permanenza delle relative condizioni costitutive.

CALL FOR INPUT 11 – “Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali”

Nel parere AS1708 del 4.11.2020, l’AGCM ha illustrato le criticità concorrenziali e i profili di violazione del diritto dell’Unione derivanti dalle modifiche apportate dall’art. 199-bis del D.L. n. 34/2020, convertito con L. n. 77/2020, all’art. 16 della L. n. 84/1994, in materia di limiti all’autoproduzione delle operazioni portuali.

In particolare, l’Autorità nazionale antitrust ha rilevato che:

- *“...la novella in commento oltre a porsi in contrasto con i principi comunitari in materia di libera prestazione dei servizi, nonché con le disposizioni e le finalità del Regolamento (UE) 2017/352 in materia di costituzione di un quadro normativo per il settore portuale dell’Unione, è suscettibile di violare la normativa a tutela della concorrenza in un duplice modo: i) da un lato, si pone in diretto contrasto con i principi di cui all’articolo 9 della legge n. 287/90, che espressamente prevede la possibilità per le imprese di ricorrere all’autoproduzione, ove tale attività non contrasti con esigenze di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale; ii) dall’altro lato, ricrea nei singoli scali portuali posizioni dominanti, difficilmente scalfibili dalla concorrenza potenziale e, pertanto, suscettibili di indurre l’operatore dominante a sfruttare abusivamente il proprio potere di mercato”;*
- *“...la disposizione di cui al comma 4-bis dell’articolo 16 della citata legge n. 84/1994, per un verso, altera la concorrenza tra porti italiani e porti di altri Stati membri, discriminando i primi ove non è più possibile svolgere in autoproduzione le attività portuali e, per altro verso, si pone in aperto contrasto con la finalità della normativa di rilancio del settore portuale. I porti italiani, infatti, potrebbero essere penalizzati dalla scelta dei vettori marittimi di non farvi scalo, non potendo ivi svolgere le operazioni portuali in autoproduzione, con conseguente riduzione a cascata anche degli introiti dei relativi indotti”;*
- l’AGCM ha ribadito analoghi rilievi nel parere AS1730 del 22.3.2021.

Come noto, la Corte di giustizia della UE ha da tempo chiarito che l’obbligo di disapplicare una disposizione nazionale contraria al diritto dell’Unione incombe non solo sui giudici nazionali, ma anche su tutti gli organismi ed istituzioni dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell’ambito delle rispettive competenze, il diritto dell’Unione e tenuti a dare pieno effetto alle sue norme (v. sentenza 4.12.2018, causa C-378/17).

Tenuto conto che l’AGCM, con i pareri sopra richiamati, ha chiaramente rilevato i profili di contrasto della normativa interna (art. 16, co. 4-bis L. n. 84/1994) con la disciplina comunitaria sul settore portuale, si ritiene che la normativa in questione debba essere senz’altro disapplicata da parte di tutte le amministrazioni e delle stesse AdSP.

"CALL FOR INPUT 14 – "Ulteriori tematiche d'interesse"

Si ritiene che preoccupazioni analoghe a quelle illustrate dalla Spett.le Autorità con riferimento alla crescente integrazione verticale tra attività armatoriali e terminalistiche, ed alla connessa possibile rilevanza delle fattispecie di abuso di posizione dominante e/o di dipendenza economica, sussistano anche con riferimento alla integrazione verticale tra attività armatoriali e servizi tecnico-nautici. Ad esempio, per i servizi di rimorchio ed in particolare per le attività di rimorchio extra-concessione (salvataggi ed assistenze speciali) non regolate da tariffe controllate, si pone l'esigenza di preservare per tutti gli operatori (anche quelli non verticalmente integrati) condizioni effettive di accesso equo e non discriminatorio ai relativi servizi. In caso contrario, si verrebbero in definitiva a creare anche in tal modo delle barriere all'accesso alle infrastrutture portuali.

In tale prospettiva, si ritiene che il vigente quadro normativo-regolamentare, e l'attuale riparto di competenze in materia di servizi tecnico-nautici, consentirebbe a codesta Autorità quantomeno di segnalare all'AGCM, ove opportuno, le possibili criticità concorrenziali connesse alla integrazione verticale tra attività armatoriali e servizi tecnico-nautici.

*

Nell'esprimere nuovamente apprezzamento per la presente consultazione, ALIS resta a disposizione dell'Autorità per ogni ulteriore chiarimento.

Roma, 6 dicembre 2022