

DDL 2469 considerazioni ASSITERMINAL audizione X Commissione Senato dell'8/2/2022

A nostro avviso 2 sono gli articoli di interesse per la categoria degli operatori portuali contenuti nel ddl in oggetto, cioè l'art. 3, "concessioni delle aree demaniali portuali", che sostituisce il vigente art. 18 legge 84/94, e l'art. 9, relativo a procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture, servizi di trasporto e utenti o consumatori, quest'ultimo articolo nella sostanza amplia le prerogative e competenze dell'autorità di regolazione trasporti, in modo sovradimensionato.

Il primo aspetto da stigmatizzare che emerge con chiarezza e preoccupazione è il venire meno di una previsione contenuta nella legge 84/94 laddove (all'art.18) pone in capo al MIMS l'elaborazione del "Regolamento delle concessioni portuali" ovvero una norma che disegni con chiarezza, univocità e uniformità i criteri sottesi al rilascio delle concessioni demaniali portuali e al loro sviluppo.

La mancata attuazione di questo principio ad oggi è un aspetto di criticità, anche competitiva tra porto e porto, laddove si verificano iniziative da parte di singoli porti a regolamentare detta fattispecie con modalità e criteri difformi.

Riteniamo che la norma in conversione debba prevedere che il MIMS, quale Ministero competente e di riferimento, coerentemente alla proprie prerogative e agli obiettivi del PNRR, assolvere a questo obbligo di determinare regole uniformi per fornire un quadro giuridico chiaro per la strategicità del settore e il suo efficientamento organico.

Per sinteticità esponiamo di seguito alcune considerazioni sull'art. 3 del disegno di legge.

- Osserviamo che al comma 1, nonostante sia citata la "istanza di parte" per il rilascio delle concessioni, essa viene messa in secondo piano rispetto al rilascio di concessione mediante avvisi della Adsp che definiscono i requisiti di partecipazione e i criteri di selezione delle domande nonché la durata massima delle concessioni e quant'altro connesso. Cioè si tenderebbe a privilegiare non già l'istanza di parte degli operatori privati, come sinora in grande prevalenza è avvenuto, bensì le iniziative/determinazioni delle Adsp in materia.
- Al comma 2 mentre si fa salvezza dei canoni stabiliti relativi a concessioni già assentite alla data di entrata in vigore della novella norma, non si fa salvezza, e ciò va precisato, anche dei contenuti e pattuizioni degli atti concessori in essere.
- Manca poi nel nuovo testo art.18 il riferimento, oggi previsto al comma 4 norma vigente, agli "accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi art.11 L. 241/1990"; è necessario quindi reintrodurre questo riferimento, magari con un'aggiunta prima del comma 5 del nuovo testo.
- Con riguardo al comma 7 che tra l'altro prevede la possibilità di "cumulo" di concessioni nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale e ivi si stabilisce che "è vietato lo scambio di manodopera tra diverse aree demaniale date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili", osserviamo come divenga opportuno stabilire la "latitudine" o meglio limitazione dello scambio di manodopera, proprio limitando

quantomeno il concetto alla mera manodopera di personale afferente le operazioni di imbarco, sbarco, movimentazione merci e passeggeri, non estendendolo a posizioni impiegatizie quali possono essere alcune figure tecnico amministrative e/ o tecnico operative non solo impiegatizie.

Resta comunque evidente che vietare lo scambio di manodopera è una limitazione imposta all'impresa che non ha luogo in nessun altro contesto produttivo e di servizio; pertanto questo limite andrebbe, se mantenuto, ben contornato, anche in presenza di situazioni di contratti di rete tra imprese dello stesso gruppo o di A.T.I..

- Gli accertamenti previsti come stabilito al comma 8, potrebbero anche essere biennali, considerato che si è nella stragrande maggioranza dei casi in presenza di concessioni di media o lunga durata.
- Con riguardo al comma 9 dovrebbe esser implicito ma sarebbe meglio chiarirlo, che l'Autorità, prima di chiarire la decadenza avvia il procedimento di contestazione nei confronti del concessionario che non osserva o non è stato messo nella condizione di osservare parte degli obblighi assunti con l'atto concessorio.
- La sostituzione della "revoca" con "decadenza" rende di affatto il termine concessione perentorio lasciando maggiore alea alle ADSP.
- Manca infine nel nuovo testo dell'art. 18 in questione un necessario o almeno utile riferimento a decreto o in subordine una direttiva del competente MIMS, ex MIT, onde evitare che ogni Adsp vada discrezionalmente per proprio conto in sede di applicazione delle disposizioni in materia rilascio concessioni di aree e banchine contenute nella novella de quo, ovvero si dia nuovo spazio di intervento ad ART.

A proposito di ART (art.9): l'inserimento delle competenze ART su risoluzione controversie avrebbe dovuto essere limitato (come da normativa europea) al tema dei diritti passeggeri. Come inserito è invece generale e peraltro con un oggetto totalmente discrezionale (delimitato dai provvedimenti dell'Autorità stessa). Si rischia di entrare in un corto circuito simile a quello del contributo.

ART non ha di fatto, ad oggi svolto alcuna attività di merito per fare una regolazione compiuta a tutela del mercato, limitandosi a "occuparsi" del contributo per la propria sussistenza.

Focus su "istanza di parte"

Con riguardo a qualche elemento in più su validità/opportunità della cd "istanza di parte", la stragrande maggioranza delle concessioni in vigore sono la risultanza di istanze (di parte) di concessione presentate da imprese portuali.

Per altro tale possibilità è sempre stata fino ad oggi considerata come "veicolo" primario per ottenere una concessione ai sensi del vigente art. 18 L.84/94. Al riguardo può essere utile il parere che a suo tempo rese il Prof. Munari, che inviammo per opportuna conoscenza ed esplicazione di nostra posizione al MIT. In questo parere si asserisce tra l'altro chiaramente che: "il procedimento a istanza di parte, individuato dall'art. 18 Reg. Nav. Mar., assicura la più efficace tutela dell'interesse pubblico sotteso alle concessioni portuali sulla scorta dei dati e delle previsioni indicate dagli aspiranti concessionari nel proprio piano di impresa ...". "Tale procedimento è pienamente compatibile coi principi dell'ordinamento dell'UE", la quale confermò la compatibilità del procedimento ex art. 18 Reg. Nav.

Mar. sia con riguardo ai principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte di giustizia in materia di trasparenza, sia facendo riferimento a valutazioni compiute dalla Commissione europea riguardo ad alcune concessioni demaniali rilasciate nel porto di Trieste.

Anzi il procedimento ad istanza di parte appare molto più rispondente all'impianto e allo schema legislativo della L. n. 84/94 rispetto ad una procedura basata su gare a evidenza pubblica.

Inoltre la cd "direttiva Coletta" del 2018 (vedi allegato), fa riferimento anche alla istanza di parte, peraltro ben presente nelle varie bozze di regolamento predisposte nel tempo dal MIT ai sensi dei commi 1 e 2 del vigente art. 18, che però non sono state tradotte in un atto cogente.

Focus su "accordi sostitutivi"

In ordine ai cd accordi sostitutivi è opportuno ricordare l'incipit del vigente c. 4 art. 18 che recita: "Per le iniziative di maggior rilevanza il presidente della adsp può concludere previa delibera (...) accordi sostitutivi (...)".

Vari ed utili per entrambe le parti (Autorità concedente e richiedente) sono stati sinora i casi di stipula di accordi sostitutivi, sia per il rilascio sia per introdurre modifiche, anche temporali, nelle condizioni e pattuizioni stabilite da atti concessori in essere. Infatti revisioni, proroghe o rinnovi sono certamente compatibili con i principi del diritto dell'UE, rispettando naturalmente i principi di trasparenza e pubblicità.

Senza Regolamento concessioni "rivive" il codice della navigazione che prevede solo ed esclusivamente l'istanza di parte per assegnare le concessioni. Non esiste alcun altro procedimento amministrativo che consente di assegnare concessioni demaniali con "impulso pubblico".

Come noto, i procedimenti amministrativi sono "tipici" cioè devono essere previsti da una legge. Ad oggi l'unico procedimento tipico per assegnare le concessioni è quello di cui all'art. 36 cod. nav. (che però non è modificato) che è solo ad istanza di parte.

Pertanto sarà fondamentale un emendamento che sopprima la parola "anche" prima di "istanza di parte" in modo che l'art. 18 rimanga compatibile con il codice della navigazione. Diversamente, si creerebbe una sorta di vuoto normativo che sarebbe colmato inevitabilmente dalle diverse prassi delle ADSP.

8 febbraio 2022

Presidente
Luca Becce