

Roma, 10 ottobre 2022

Circolare n. 249/2022

Oggetto: Porti – Avvio consultazione pubblica – Delibera ART n. 170 del 6.10.2022.

L’Autorità di Regolazione dei Trasporti ha avviato un procedimento per la revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate anni fa con la delibera n. 57/2018.

Nell’ambito di tale procedimento l’Autorità ha indetto anche una consultazione pubblica al fine di individuare le iniziative regolatorie ritenute necessarie per incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

- autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali;
- concessioni di aree e banchine portuali;
- concessioni afferenti ai terminal destinati all’ormeggio delle unità da crociera/traghetti, all’accoglienza dei relativi passeggeri e allo svolgimento delle attività connesse;
- tematiche generali legate all’accesso ai servizi e alle infrastrutture portuali.

I soggetti interessati hanno tempo fino al 6 dicembre p.v. per inviare i propri contributi all’indirizzo PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it.

Fabio Marrocco
Codirettore

Allegato uno
Lc/lc

© CONFETRA – La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

Delibera n. 170/2022

Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Avvio del procedimento.

L'Autorità, nella sua riunione del 6 ottobre 2022

- VISTO** l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità);
- VISTO** in particolare l'articolo 37, comma 2, lettera a) del d.l. 201/2011, ai sensi del quale l'Autorità provvede *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti”*;
- VISTO** il regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti;
- VISTO** il regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE;
- VISTA** la legge 28 gennaio 1994, n. 84 (*“Riordino della legislazione in materia portuale”*), come da ultimo modificata dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 (*“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*);
- VISTO** il R.D. 30 marzo 1942, n. 327 (*“Codice della navigazione”*), nonché il D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (*“Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima)”*);
- VISTO** il regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, approvato con delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014;
- VISTO** il regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione (di seguito: regolamento AIR-VIR), approvato con delibera dell'Autorità n. 54/2021 del 22 aprile 2021;

- VISTA** la delibera dell’Autorità n. 57/2018 del 30 maggio 2018, recante *“Metodologie e criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione”*;
- VISTA** la delibera dell’Autorità n. 130/2019 del 30 settembre 2019, recante *“Misure concernenti l’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari”*;
- VISTA** la delibera dell’Autorità n. 153/2022 dell’8 settembre 2022, con la quale è stata avviata la verifica di impatto della regolazione introdotta con la citata delibera n. 57/2018;
- PRESO ATTO** degli esiti della Verifica di impatto della regolazione (di seguito: VIR) conseguentemente effettuata dai competenti Uffici dell’Autorità ai sensi del regolamento AIR-VIR;
- CONSIDERATO** che la VIR ha consentito, tra l’altro, di rilevare i limitati effetti prodotti dalla vigente regolazione, nonché di valutarne il grado di attualità ed efficacia rispetto al contesto di mercato, alla luce in particolare delle attività di monitoraggio ed approfondimento svolte dai competenti Uffici dell’Autorità;
- RITENUTO** necessario, sulla base di tali esiti e tenuto tra l’altro conto delle innovazioni del contesto, anche normativo, del settore, avviare un procedimento per la revisione - e, in tale ambito, eventuale integrazione - delle «prime misure» di regolazione approvate con la citata delibera n. 57/2018;
- RITENUTO** in particolare necessario valutare l’opportunità di eventuali interventi in merito, tra l’altro, ai seguenti profili regolatori: modalità di rilascio delle autorizzazioni *ex art. 16* della l. 84/1994 per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali; modalità di affidamento delle concessioni *ex art. 18* della l. 84/1994, durata delle stesse e trattamento del fine concessione; criteri per la determinazione dei canoni concessori; obblighi e oneri a carico di concedente e concessionario;
- RILEVATA** l’opportunità che la predisposizione dello schema dell’atto di regolazione, da sottoporre a successiva consultazione pubblica, sia preceduta da una *call for input*, al fine di acquisire preliminarmente, da parte degli interessati, osservazioni ed altri elementi utili ad orientare la determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali;
- RILEVATO** che il presente procedimento, in applicazione del regolamento AIR-VIR, è sottoposto all’Analisi di impatto della regolazione;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. di avviare, per le motivazioni espresse in premessa che si intendono qui integralmente riportate, un procedimento per la revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018;

2. responsabile del procedimento di cui al punto 1 è l'ing. Roberto Piazza; indirizzo di posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it, telefono 011 19212516;
3. al procedimento di cui al punto 1 si applica l'analisi di impatto della regolazione di cui alla delibera dell'Autorità n. 54/2021 del 22 aprile 2021, individuandosi quale responsabile la dott.ssa Cinzia Rovesti; indirizzo di posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it, telefono 011 19212521;
4. il termine di conclusione del procedimento di cui al punto 1 è fissato al 29 luglio 2023;
5. nell'ambito del procedimento di cui al punto 1 è approvato il documento *“Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input”*, allegato alla presente delibera per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A);
6. il documento di cui al punto 5 è pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità ai fini della ricezione, entro e non oltre ore 24:00 del 6 dicembre 2022, di osservazioni ed altri elementi utili da parte dei soggetti interessati con le modalità indicate nell'allegato B alla presente delibera, di cui costituisce parte integrante e sostanziale.

Torino, 6 ottobre 2022

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)

Allegato A alla delibera n. 170/2022

**Determinazione di metodologie e criteri regolatori
per garantire l'accesso equo e non discriminatorio
alle infrastrutture portuali**

CALL FOR INPUT

SOMMARIO

1. Premessa	3
1.1 Riferimenti normativi	3
1.2 Quadro di contesto	3
2. Questioni in evidenza	6
2.1 Le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'articolo 16 della legge 84/1994	6
2.1.1 Modalità di rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'articolo 16, legge 84/1994	7
2.2 Le concessioni portuali ai sensi dell'articolo 18 della legge 84/1994	8
2.2.1 Modalità di affidamento delle concessioni	10
2.2.2 Criteri per la determinazione della durata delle concessioni e il trattamento del fine concessione	13
2.2.3 Criteri per la determinazione dei canoni concessori	15
2.2.4 Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario	17
2.2.5 Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio	19
2.2.6 Integrazione verticale e concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico	21
2.3 Le concessioni ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale	22
2.3.1 Regolazione delle concessioni ex art. 36 cod. nav. per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale	22
2.4 Altre tematiche relative all'accesso alle infrastrutture portuali	23
2.4.1 Individuazione e regolamentazione delle infrastrutture essenziali	23
2.4.2 Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali	24
2.4.3 Regolazione delle infrastrutture portuali collegate a infrastrutture ferroviarie	26
2.4.4 Messa a disposizione delle informazioni necessarie all'accesso alle infrastrutture ed ai servizi resi in ambito portuale	27
2.4.5 Ulteriori osservazioni	30

1. Premessa

1.1 Riferimenti normativi

Legislazione europea:

Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE.

Regolamento (UE) n. 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei Porti.

Legislazione nazionale:

Legge 5 agosto 2022, n.118, (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti).

Legge 28 gennaio 1994, n. 84, sul riordino della legislazione in materia portuale, come da ultimo modificata dalla legge 5 agosto 2022, n.118.

Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione).

D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione).

Normativa secondaria e atti di regolazione:

Decreto 31 marzo 1995, n. 585, del Ministero dei trasporti e della navigazione (Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali).

Decreto 6 febbraio 2001, n. 132, del Ministero dei trasporti e della navigazione (Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 84/1994).

Delibera n. 57/2018 dell'Autorità di regolazione dei trasporti (Conclusione procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di *"Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione"*).

Delibera n. 130/2019 dell'Autorità di regolazione dei trasporti (Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – *"Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari"*).

1.2 Quadro di contesto

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: legge istitutiva), prevede, al comma 2, lettera a), che l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART) provveda *«a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in*

relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».

Pertanto, è compito dell'Autorità, tra l'altro:

- i) garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali;
- ii) promuovere metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori;
- iii) favorire la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano, anche collegata ai porti.

A sua volta l'articolo 8, comma 3, lett. n), della legge 29 gennaio 1994, n. 84, nell'enucleare le funzioni attribuite al Presidente dell'Autorità di sistema portuale, dispone che lo stesso *“esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3, nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza”*.

Con la delibera n. 57/2018, l'Autorità ha adottato prime misure di regolazione inerenti alle metodologie e ai criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Il procedimento ha visto un'ampia partecipazione degli *stakeholders*, sviluppatasi attraverso una consultazione avviata il 22 dicembre 2017 e conclusasi il 2 febbraio 2018, nonché un'audizione tenutasi l'8 febbraio 2018 innanzi al Consiglio dell'Autorità, ed ha beneficiato dei pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM) e dall'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito: ANAC). Le misure sono state sottoposte inoltre ad Analisi di Impatto della Regolazione.

È stato così fornito alle Autorità di sistema portuale (di seguito: AdSP) un quadro di riferimento univoco per assicurare l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, nonché il miglioramento dell'efficienza produttiva. Le misure approvate hanno riguardato le seguenti tematiche:

- individuazione e destinazione delle aree e banchine portuali;
- affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali;
- individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni;
- criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni;
- determinazione di canoni e tariffe;
- verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria.

Le misure approvate si collocano con assoluta coerenza nel solco delle disposizioni contenute del Regolamento (UE) del 15 febbraio 2017, n. 352, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza dei porti e che, nelle intenzioni del legislatore europeo, va attuato assieme alle azioni di semplificazione previste nella Comunicazione della Commissione del 23 maggio 2013, COM (2013) 295 final *“Porti: un motore per la crescita”*.

In generale, nella redazione delle misure approvate con la delibera n. 57/2018, si è tenuto conto del fatto che l'ambito portuale è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di soggetti dotati di poteri di vigilanza [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – ora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – ora Ministero della Transizione Ecologica (MITE), Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Autorità di Sistema Portuale (AdSP), Capitanerie di Porto (CdP), Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), etc.]: ciò ha spinto l'Autorità all'assunzione di un ruolo teso alla costruzione di sinergie tra gli *stakeholders*.

L'attenzione verso tale complessità si manifesta, tra l'altro, tramite la costante valorizzazione dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, nel rispetto dei ruoli istituzionali. Analogamente, in considerazione del contesto concorrenziale nel quale agisce la gran parte delle imprese che svolgono operazioni e servizi portuali, numerose disposizioni sono state limitate all'ambito delle attività che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali.

L'effettivo livello di applicazione delle citate prime misure di regolazione è stato verificato mediante due cicli di monitoraggio (negli anni 2019 e 2020), che tuttavia hanno evidenziato un livello di ottemperanza non soddisfacente.

Analogamente, risultati insoddisfacenti sono stati ottenuti dalla raccolta dati sulle concessioni avviata dall'Autorità con nota prot. 10286/2021, la quale, pur avendo visto la partecipazione di numerose AdSP, si è conclusa con la trasmissione ufficiale di dati da parte della sola AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio.

Con riguardo al contesto istituzionale, giova rilevare come lo sviluppo del settore portuale emerga quale tema di primario interesse strategico anche nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si iscrive nel più generale quadro di interventi reso possibile dal programma europeo Next Generation EU (NGEU). Il PNRR, oltre al finanziamento di interventi infrastrutturali¹, prevede un ambizioso ed articolato progetto di riforme, e, nell'ambito della promozione della concorrenza, viene evidenziata la necessità di approvare "norme finalizzate ad introdurre criteri trasparenti e certi per il rilascio di concessioni per la gestione di porti e dirette a favorire un esercizio più efficiente degli stessi". In tale contesto è stata recentemente approvata la legge 5 agosto 2022, n.118 ("Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021") che è intervenuta, tra l'altro, sull'art. 18 della l. 84/1994, in particolare novellando la disciplina relativa alle concessioni di aree e banchine demaniali (in proposito, si veda anche il paragrafo 2.2).

L'Autorità, con la delibera n. 153/2022, ha avviato una Verifica di impatto della regolazione (VIR) introdotta con la citata delibera n. 57/2018, al fine di analizzare gli effetti prodotti da tale primo intervento regolatorio ed individuare gli eventuali correttivi da apportarvi. Gli esiti di tale VIR sono stati considerati per la redazione del presente documento.

Alla luce di quanto emerso a seguito dell'esperienza attuativa della delibera n. 57/2018, in particolare in esito ai monitoraggi svolti, nonché in esito alla citata VIR, l'Autorità ritiene infatti di avviare un procedimento per l'aggiornamento e l'integrazione delle prime misure di regolazione emanate con la citata delibera n. 57/2018, indicendo contestualmente una *call for input* finalizzata alla raccolta di osservazioni ed altri elementi utili in tema di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali e di mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano, collegata ai porti, con particolare riferimento ai seguenti ambiti tematici:

- autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, ai sensi dell'art. 16 della l. 84/1994;
- concessioni di aree e banchine portuali, ai sensi dell'art. 18 della l. 84/1994;
- concessioni ai sensi dell'art. 36 cod. nav. (afferenti, in particolare, ai *terminal* destinati all'ormeggio delle unità da crociera/traghetti, all'accoglienza dei relativi passeggeri e allo svolgimento delle attività connesse);
- tematiche generali legate all'accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali.

¹ In particolare, tra i progetti di investimento di cui alla Missione 3, finalizzati allo sviluppo di una rete di infrastrutture di trasporto moderna, digitale, sostenibile e interconnessa, si segnala il finanziamento di interventi per lo sviluppo del sistema portuale per il miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti italiani, con una particolare attenzione alla riduzione delle emissioni inquinanti.

La finalità della presente *call for input* è quella di coinvolgere la pluralità di attori del settore della portualità nell'identificazione delle iniziative regolatorie ritenute necessarie per incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani.

Pertanto, tutti i soggetti interessati sono invitati a fornire ogni elemento di conoscenza ritenuto utile ai fini del corretto inquadramento e della definizione della disciplina regolatoria con riferimento ai temi specifici di seguito esposti.

2. Questioni in evidenza

2.1 Le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'articolo 16 della legge 84/1994

L'articolo 16, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, definisce le distinte categorie delle operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci) e dei servizi portuali (caratterizzati dall'essere attività complementari ed accessorie rispetto alle operazioni portuali), e rimette l'individuazione dei servizi portuali ammessi ai regolamenti emanati dalle AdSP, sulla base di criteri vincolanti fissati con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione (ora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, di seguito anche: MIMS). L'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali è soggetto ad autorizzazione della AdSP.

Il comma 4 del citato articolo 16 stabilisce alcuni principi relativi al rilascio delle autorizzazioni e rimette a un decreto ministeriale il compito di disciplinare: a) i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni; b) i criteri, le modalità e i termini in ordine al rilascio, alla sospensione e alla revoca dell'autorizzazione; c) i parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni e della cauzione; d) i criteri inerenti al rilascio alle imprese di navigazione di autorizzazioni all'autoproduzione delle operazioni portuali.

In attuazione delle suddette norme, sono stati emanati il D.M. 585/1995 relativo alle operazioni portuali, e il D.M. 132/2001 relativo ai servizi portuali.

E' opportuno rilevare, a tale proposito, che anche il regolamento (UE) 2017/352 riporta, al considerato (13), che i requisiti per la fornitura di servizi devono essere limitati alla imposizione del rispetto di una serie di condizioni chiaramente definite, ed essere trasparenti, obiettivi, non discriminatori, proporzionati e pertinenti ai fini della fornitura delle operazioni e dei servizi portuali, contribuendo al conseguimento di un elevato livello di qualità delle prestazioni, senza introdurre ostacoli al mercato.

L'Autorità, con la delibera n. 57/2018, è intervenuta in materia (in particolare con le Misure 3 e 4 dell'allegato A), in relazione ai seguenti aspetti:

- predeterminazione e pubblicazione dell'elenco delle attività soggette ad autorizzazione (Misura 3, punto 1);
- valutazione dei requisiti dei soggetti richiedenti (Misura 3, punto 2);
- limitazioni del numero dei prestatori (Misura 3, punto 3);
- valutazione delle istanze per il rilascio delle autorizzazioni (Misura 3, punto 4);
- vigilanza sulle tariffe (Misura 4).

Con la presente *call for input* si intende approfondire la possibilità di aggiornare ed integrare le prime misure regolatorie già adottate dall'Autorità in relazione agli specifici aspetti riportati nel seguito, anche in relazione alle esigenze del mercato che possono essere *medio tempore* mutate.

2.1.1 Modalità di rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'articolo 16, legge 84/1994

Il rispetto del principio di pubblicità delle tariffe praticate da un soggetto autorizzato ex art. 16 della l. 84/1994 titolare di una concessione demaniale ex art. 18 della l. 84/1994 assume particolare rilevanza (oltre che nei casi di utilizzo di infrastrutture essenziali, cfr. Misura 4² dell'allegato A alla delibera n. 57/2018) in considerazione del crescente fenomeno dell'integrazione verticale tra realtà armatoriali ed operatori portuali: al riguardo, appare fondamentale l'attività di vigilanza delle AdSP riguardo all'applicazione delle suddette tariffe ai sensi dell'art. 16, comma 2, della l. 84/1994.

Inoltre, una rilevanza di carattere generale, ai fini del rispetto dei principi di trasparenza, equità e accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, è assunta dall'obbligo di motivazione che le AdSP devono osservare in caso di limitazione del numero delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dall'art. 16, comma 7, della l. 84/1994 (sul quale si è intervenuti con la misura 3, punto 3, dell'allegato A alla delibera n. 57/2018)³.

In proposito, si osserva altresì che l'art. 18 della medesima l. 84/1994 prevede che le aree e banchine vengano date in concessione alle imprese autorizzate ai sensi del citato art. 16; si osserva che tale disposizione potrebbe potenzialmente limitare l'accesso di un soggetto interessato all'area ma non ancora dotato di autorizzazione, in presenza di saturazione del numero massimo previsto; ci si chiede quali opportune misure potrebbero essere ipotizzate al fine di promuovere la concorrenza all'interno dei porti (ad esempio, il rilascio di autorizzazioni in sovrannumero o l'incremento del limite in presenza di nuovo affidamento).

Il comma 6 del citato art. 16 della l. 84/1994 prevede che l'autorizzazione abbia durata rapportata al programma operativo proposto dall'impresa (ovvero, qualora l'impresa autorizzata sia anche titolare di concessione ai sensi dell'art. 18, durata identica a quella della concessione medesima), e che l'autorizzazione possa essere rinnovata in relazione a nuovi programmi operativi o a seguito del rinnovo della concessione; con particolare – ma non esclusivo – riferimento alle imprese autorizzate cd. “conto terzi” che operano su banchine destinate ad operatori non concessionari (ai sensi art. 18, comma 2, della l. 84/1994)⁴, ai fini del rispetto dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione, appare importante la predeterminazione dei criteri per stabilire la durata delle autorizzazioni, nonché di quelli per valutare le richieste di rinnovo. L'AdSP, inoltre, è chiamata a verificare, con cadenza almeno annuale, il rispetto delle condizioni previste nel programma operativo.

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

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito a possibili aggiornamenti ed integrazioni delle misure regolatorie in grado di garantire i principi di equità, trasparenza e non discriminazione nel rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali, con particolare riferimento ai seguenti aspetti specifici:

² La Misura 4 dell'allegato A alla citata del. 57/2018, prevede infatti che *“In sede di vigilanza sull'applicazione delle tariffe per le operazioni ed i servizi portuali particolare attenzione è riservata a quelle che presuppongono l'utilizzo di una infrastruttura essenziale, per tale intendendosi una infrastruttura per cui siano state verificate cumulativamente le condizioni di (i) condivisibilità, (ii) non sostituibilità, (iii) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili.”*

³ La Misura 3, punto 3, dell'allegato A alla citata del. 57/2018, prevede infatti che *“Eventuali limitazioni del numero dei prestatori di operazioni e servizi portuali specificamente individuati sono giustificate sulla base di motivi chiari ed oggettivi e nel rispetto del principio di proporzionalità, nonché rese pubbliche prima della relativa adozione, assicurando alle parti interessate la possibilità di presentare eventuali osservazioni con modalità e termini idonei a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento”*

⁴ Con riguardo al tema dell'accessibilità alle banchine pubbliche da parte delle imprese titolari di autorizzazione “conto terzi”, si invita a far riferimento alla successiva Call for Input n. 11 *“Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali”*.

- **con particolare, ma non esclusivo, riferimento al fenomeno della integrazione verticale:**
 - **rispetto da parte delle AdSP del principio di pubblicità delle tariffe delle operazioni portuali previsto dall'art. 16, comma 5, della l. 84/1994, praticate da un soggetto autorizzato ex art. 16 della l. 84/1994 titolare di una concessione demaniale ex art. 18 della l. 84/1994;**
 - **attività di vigilanza delle AdSP riguardo all'applicazione delle suddette tariffe ai sensi dell'art. 16, comma 2, della l. 84/1994;**
- **obbligo di motivazione che le AdSP devono osservare in caso di limitazione del numero delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dall'art. 16, comma 7, della l. 84/1994;**
- **effettiva contendibilità delle aree da affidare in concessione per lo svolgimento di operazioni portuali a nuovi entranti, in presenza di saturazione del numero massimo di autorizzazioni ai sensi dell'art.16, comma 7, della l. 84/1994;**
- **con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle imprese operanti per conto terzi su banchina pubblica:**
 - **criteri per stabilire la durata delle autorizzazioni ex art. 16 della l. 84/1994 (c.d. conto terzi) con riferimento al programma operativo proposto dall'impresa al momento di presentazione della domanda di autorizzazione;**
 - **criteri per stabilire il rinnovo delle autorizzazioni ex art. 16 della l. 84/1994 (c.d. conto terzi) con riferimento all'effettiva, integrale ed efficiente realizzazione del programma operativo proposto dall'impresa al momento di presentazione della domanda di autorizzazione;**
 - **monitoraggio e controllo del rispetto di quanto contenuto e previsto nel programma operativo proposto dall'impresa al momento di presentazione della domanda di autorizzazione ex art. 16 l. 84/1994.**

2.2 Le concessioni portuali ai sensi dell'articolo 18 della legge 84/1994

La concessione, strumento fondamentale nella gestione e pianificazione portuale, è il meccanismo che assicura una concorrenza *per* il mercato nell'assegnazione di un'area su cui, per un determinato periodo di tempo, una società avrà la possibilità di sviluppare la propria attività in modo esclusivo⁵.

L'affidamento in concessione delle aree portuali demaniali deve essere effettuato in modo da consentirne l'ottimizzazione dello sfruttamento, anche in funzione di auspicabili piani di sviluppo strategico complessivo delle attività portuali opportunamente delineati dalla AdSP competente; conseguentemente, è buona pratica che il perfezionamento di decisioni strategiche relative alla pianificazione delle attività portuali sia legato a

⁵ Fonte: Tei, A., (2011), "Le concessioni portuali in Italia- Valutazioni dello strumento in prospettiva europea". Working papers SIET 2011- ISSN 1973-3208.

politiche incentivanti tese ad assicurare l'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese ed i consumatori, nel rispetto dei principi di conoscibilità preventiva, trasparenza, equità e non discriminazione.

Con l'atto di concessione vengono stabilite le principali caratteristiche delle attività che può svolgere il concessionario, oltre alla durata ed ai reciproci impegni delle parti⁶. La concessione determina l'insorgere di un forte vincolo tra il concedente ed il concessionario, nella misura in cui i diritti e gli obblighi del terminalista sono oggetto di attento monitoraggio e vigilanza da parte della AdSP. In considerazione delle rigidità che ne conseguono – riscontrabili anche nel panorama nazionale – si ritiene utile valutare un'evoluzione dello strumento concessorio, anche mediante l'utilizzo di schemi di concessione, contenenti, ad esempio, clausole convenzionali afferenti alla gestione del rischio operativo, alla determinazione della durata della concessione, all'utilizzo di un sistema graduato di sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi ed alla previsione di meccanismi di premialità (ad esempio legati anche all'eco-sostenibilità, al riequilibrio modale ed alla valorizzazione della componente tecnologica degli investimenti) e penalità, nonché clausole di revisione degli atti nel corso del periodo concessorio.

Aspetto da tenere in primaria considerazione è quello legato alla durata della concessione, ed in particolare al fatto che essa sia inferiore, o superiore, ai 4 anni⁷. Pertanto, nel rispondere alla presente *call for input* si raccomanda ai partecipanti di contestualizzare le osservazioni rispetto alle peculiarità legate alle differenti tipologie (e durate) delle concessioni.

Va infine ricordato che, per effetto dell'articolo 5 della citata l. 118/2022, la disciplina contenuta nell'art. 18 della l. 84/1994 è stata modificata, prevedendo, tra l'altro, che “[/]e concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. Gli avvisi definiscono, in modo chiaro, trasparente, proporzionato rispetto all'oggetto della concessione e non discriminatorio, i requisiti soggettivi di partecipazione e i criteri di selezione delle domande, nonché la durata massima delle concessioni. Gli avvisi indicano altresì gli elementi riguardanti il trattamento di fine concessione, anche in relazione agli eventuali indennizzi da riconoscere al concessionario uscente. Il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso”. È stata, inoltre, riformulata la previgente disposizione recata dal medesimo art. 18, l. 84/1994, circa la necessità di adozione di un decreto interministeriale atto a disciplinare l'affidamento delle concessioni (cd. “Regolamento”), disponendo che il MIMS, di concerto con il MEF, con il preciso obiettivo di “uniformare la disciplina per il rilascio delle Concessioni”, adotti entro 90 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge, un decreto che definisca i criteri per:

- a) l'assegnazione delle concessioni;
- b) l'individuazione della durata delle concessioni;
- c) l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo da parte delle autorità concedenti;

⁶ Fonti: Ferrari, C., Tei, A., Merk, O., (2015), “The governance and Regulation of ports: The case of Italy”. Discussion paper n. 2015-01, International Transport Forum, OECD; Brignardello, M., (2010), “Le concessioni di aree e di banchine portuali ex articolo 18 l. 84/1994: Problemi interpretativi e prospettive di riforma”. Rivista di Diritto della Navigazione, Numero 2, pp. 467-498.

⁷ Le concessioni di durata superiore ai 4 anni sono deliberate dal Comitato di gestione dell'AdSP, su proposta del Presidente (ai sensi dell'art.9, comma 5, lettera g, della l. 84/1994), mentre il rilascio delle concessioni per periodi di durata fino a quattro anni è demandato, presso ciascun porto già sede di AdSP, ad un ufficio territoriale, previo parere della Commissione consultiva e sentito il Comitato di gestione (ai sensi dell'art.6, comma 1, lettera c-bis, della l.84/1994). Nella prassi, tanto i contenuti della concessione stessa (e gli obblighi/adempimenti in essa previsti), quanto le dinamiche/problematiche legate alla sua esecuzione ed ai rapporti con il concessionario e con gli altri players portuali, possono risultare molto differenti a seconda che una concessione sia, o meno, infra- o ultra-quadriennale.

- d) le modalità di rinnovo e le modalità di trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione;
- e) l'individuazione dei limiti dei canoni a carico dei concessionari;
- f) l'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale.

Considerate le riportate innovazioni normative, si ritiene opportuno individuare tra l'altro specifiche metodologie attuative dei «principi» previsti nel citato art. 18 cit. nonché dei «criteri» che, ai sensi del medesimo articolo, dovranno essere definiti, per uniformare la disciplina per il rilascio delle concessioni, con decreto interministeriale. Si ritiene in particolare opportuno considerare, al riguardo, l'introduzione nel quadro regolatorio di specifici parametri tecnico-economici al fine di fornire misure regolatorie e/o linee guida a beneficio delle Autorità di sistema portuale.

2.2.1 Modalità di affidamento delle concessioni

L'articolo 18 della legge 84/1994 prevedeva (fino alla modifica seguita all'approvazione della l. 118/2022, di cui si è detto nel precedente paragrafo 2.2), che le concessioni fossero affidate, *“previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze, con proprio decreto”*, che avrebbe dovuto altresì indicare:

- a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;
- b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare.

Il decreto interministeriale in questione non è mai stato adottato.

Nel corso del 2018, la competente Direzione Generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha emanato, nelle more dell'adozione del citato decreto, una direttiva con la quale ha definito alcuni criteri generali cui le Autorità portuali avrebbero dovuto attenersi per gli affidamenti delle concessioni⁸.

Come evidenziato dall'AGCM nella *“Proposta di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021”* - S4143 - inviata al Governo, il Consiglio di Stato aveva già espresso in due precedenti circostanze (nel 1998 e nel 2001 - cfr. pag. 21) un parere su uno schema di decreto disciplinante la materia, mai approvato, venendo così a ingenerare una situazione di incertezza in ordine alle modalità di affidamento delle concessioni. Al riguardo si evidenzia che il Consiglio di Stato, nell'Adunanza del 23 giugno 2016, ha reso un ulteriore parere n. 1505/2016 sullo *“Schema di decreto recante la disciplina di affidamento in concessione di aree e banchine, comprese nell'ambito portuale, di cui all'art. 18, comma 1, legge 28 gennaio 1994, n. 84”*, predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che, tuttavia, non ha avuto ulteriore seguito.

Con la medesima segnalazione, l'AGCM – nell'evidenziare anche l'intervento dell'ART con la propria delibera n. 57/2018 – ha concluso nel senso di ritenere necessario un intervento normativo che definisca modalità di assegnazione delle concessioni portuali che limitino l'attuale eccessiva discrezionalità delle AdSP e che garantiscano il rispetto dei principi comunitari di trasparenza, pubblicità e non discriminazione.

⁸ Si fa riferimento alla nota inviata dal Ministero alle AdSP con prot. 0003087 del 5/2/2018.

Nelle more della pubblicazione del decreto interministeriale in materia di affidamento delle concessioni di cui al citato articolo 18, ogni AdSP ha adottato propri criteri, per mezzo dei regolamenti di uso delle aree demaniali, e in parte tramite l'adozione delle norme generali relative alle concessioni accordate ai sensi dell'articolo 36 del Codice della Navigazione⁹.

Con l'allegato A alla citata delibera n. 57/2018, l'Autorità è intervenuta in materia con prime misure di regolazione, prevedendo, tra l'altro, alla misura 2, punto 7, che le concessioni siano affidate tempestivamente con procedura di selezione ad evidenza pubblica, avviata d'ufficio o su istanza di parte, previa pubblicazione di avviso, con modalità tali da consentire un'effettiva ed ampia conoscibilità agli operatori interessati, nel rispetto in particolare dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, individuando almeno:

- a) modalità e termini idonei a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento. In particolare, per la ricezione delle domande di assegnazione delle concessioni dovrà essere previsto un termine non inferiore a 30 giorni decorrente dalla data di pubblicazione dell'avviso;
- b) la durata massima della concessione;
- c) criteri predeterminati di selezione delle domande, con le relative ponderazioni, quali pesi e punteggi degli elementi tecnici ed economici, che valorizzino in particolare i piani di investimento ed i tempi di realizzazione degli stessi, gli obiettivi da conseguire e la capacità di fornire un ciclo completo di operazioni;
- d) criteri e modalità per procedere ad eventuali aggiornamenti intermedi per le concessioni di maggiore durata.

Il successivo punto 2.8 prevede che nei citati avvisi siano definiti, in modo chiaro e dettagliato:

- a) i requisiti soggettivi di partecipazione, compresi quelli tecnici ed economico-finanziari, da identificarsi in maniera puntuale, oggettiva, trasparente, equa e non discriminatoria, che devono possedere i soggetti richiedenti il rilascio della concessione ai sensi dell'articolo 18 della l. 84/1994; in merito ai motivi di esclusione, si applica l'articolo 80 del Codice, nei limiti di compatibilità;
- b) le modalità per il conferimento alla scadenza delle concessioni al nuovo affidatario, nonché gli altri aspetti legati al trattamento di fine concessione, quali i criteri di valutazione ed individuazione degli eventuali indennizzi pertinenti.

Inoltre, si prevede al punto 2.9 che gli esiti delle procedure di affidamento siano tempestivamente comunicati ai partecipanti e resi pubblici nelle stesse forme degli avvisi di cui al punto 2.7.

Il punto 2.5 prevede altresì che l'oggetto della concessione e il programma di attività a questa sotteso consentano una chiara ed oggettiva determinazione delle attività ammesse, anche in termini di tipologie di traffico e relativi volumi. La specificazione nell'atto di concessione della tipologia delle operazioni portuali (conto proprio/conto terzi) assume particolare rilievo in considerazione della crescente integrazione verticale tra attività terminalistiche e armatoriali: ai fini della valorizzazione del compendio demaniale per finalità pubbliche, si possono ipotizzare, all'atto dell'affidamento della concessione, percentuali minime di capacità

⁹ Ad esempio, facendo riferimento al Regolamento del Codice della Navigazione (articolo 18), l'Autorità che riceve una domanda di concessione "di particolare importanza per l'entità o per lo scopo" provvede alla sua pubblicazione nell'Albo Pretorio, indicando un periodo per la proposizione delle opposizioni di almeno 20 giorni. L'Autorità valuta le domande concorrenti pervenute entro tale termine (ma "trascorsi sei mesi dalla scadenza del termine massimo per la presentazione delle domande concorrenti senza che sia stata rilasciata la concessione al richiedente preferito per fatto da addebitarsi allo stesso, possono essere prese in considerazione le domande presentate dopo detto termine").

del terminal (in termini di traffico e/o di risorse) destinate alla movimentazione merci per conto di imprese armatoriali terze non appartenenti al gruppo del concessionario.

Dagli esiti dei cicli di monitoraggio effettuati sull'applicazione della delibera n. 57/2018, nonché dagli approfondimenti svolti dagli Uffici, nell'ambito delle procedure di affidamento delle concessioni in uso nei porti italiani non risultano previste modalità uniformi per la pubblicazione dei bandi e nella gestione delle procedure di affidamento.

A tal proposito, si evidenzia l'importanza che i requisiti di partecipazione siano pertinenti rispetto alle procedure di rilascio delle concessioni in oggetto, oltre che congrui rispetto alla tipologia e all'oggetto della specifica concessione, rispettando i principi di proporzionalità e ragionevolezza, senza introdurre discriminazioni nell'accesso alla procedura a vantaggio di imprese già inserite nel contesto portuale, anche su aree di natura non demaniale.

Appare inoltre opportuno, onde evitare distorsioni del mercato, predeterminare le tempistiche per la presentazione di nuove istanze di assegnazione in vista della scadenza della concessione.

Da ultimo, appare di interesse verificare quanto il mercato sia interessato alla presenza all'interno delle concessioni di meccanismi premiali legati all'eco-sostenibilità ed alla componente tecnologica degli investimenti che un concessionario intende porre in essere.

Risulta quindi necessario acquisire ulteriori elementi di valutazione in merito ad alcuni aspetti specifici collegati alla tematica delle procedure di affidamento.

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

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili, in merito a possibili soluzioni procedurali in grado di garantire concorrenza e trasparenza nella selezione del concessionario, con particolare riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **modalità di pubblicazione dei bandi;**
- **predeterminazione delle tempistiche per la presentazione di nuove istanze di assegnazione (da parte sia del soggetto titolare della concessione sia di terzi) in vista della scadenza della concessione;**
- **criteri predeterminati per la selezione delle domande;**
- **requisiti di partecipazione;**
- **in presenza di concessionario appartenente ad un gruppo armatoriale, indicazione nell'atto di concessione di una percentuale minima di operazioni portuali/capacità del terminal che lo stesso concessionario deve svolgere per conto/riservare a imprese terze, in considerazione del fenomeno della crescente integrazione verticale tra attività terminalistiche e armatoriali.**

2.2.2 Criteri per la determinazione della durata delle concessioni e il trattamento del fine concessione

Già il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e la Logistica del 2015 inseriva, tra le misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori, la regolamentazione delle concessioni demaniali e la promozione della concorrenza e degli investimenti, prospettando *“l'esigenza di un aggiornamento del regime delle concessioni quanto a durata (da rapportarsi all'entità degli investimenti da effettuarsi, a partire dalla valutazione periodica dei Piani di impresa e dei livelli occupazionali che il concessionario si impegna a raggiungere), disciplina del procedimento di scelta del concessionario e obblighi del concessionario (anche quanto alla tempistica degli investimenti ed ai risultati operativi da conseguire, con l'introduzione di adeguati meccanismi premiali e sanzionatori)”*, nonché l'opportunità di *“prevedere il superamento della attuale normativa relativa all'incameramento delle opere realizzate dal concessionario durante la concessione, prevedendosi l'introduzione, nei bandi per riassegnare le concessioni in scadenza, dell'obbligo della corresponsione, a carico del concessionario subentrante, di un indennizzo corrispondente al valore commerciale o del costo di rimpiazzo dei beni.”* Si rivelano quindi essenziali i criteri per la determinazione della durata delle concessioni, in relazione agli investimenti previsti nel piano di impresa, in maniera da perseguire l'equilibrio economico-finanziario del concessionario, ma evitando il consolidarsi di rendite di posizione.

Si ricorda preliminarmente che, nell'ambito del processo di consultazione che ha condotto all'approvazione della delibera n. 57/2018:

- l'ANAC (prot. ART 4402/2018 del 25 maggio 2018), formulando le proprie osservazioni sullo schema di atto regolatorio posto in consultazione, in relazione alla durata delle concessioni ha evidenziato l'opportunità che i relativi avvisi indichino la durata massima della concessione senza possibilità di ricorso a proroghe ingiustificate;
- l'AGCM (prot. ART 2005/2018 del 19 marzo 2018) ha ribadito che la durata delle concessioni deve essere stabilita sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie e deve essere proporzionata agli investimenti programmati.

Inoltre, pur non rientrando le concessioni in questione nell'ambito di applicazione della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessioni e del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici: di seguito Codice), si ritiene necessario, come anche chiarito da tempo dalla giurisprudenza, che *“alle concessioni di beni pubblici di rilevanza economica (e, tra queste, specificamente ricomprese le concessioni demaniali marittime), poiché idonee a fornire un'occasione di guadagno a soggetti operanti nel libero mercato, devono applicarsi i principi discendenti dall'art. 81 del Trattato UE e dalle Direttive comunitarie in materia di appalti”*¹⁰.

Conseguentemente, i contratti in questione soggiacciono comunque, ai sensi dell'art. 4 del Codice, ai principi di trasparenza, pubblicità e concorrenziali previsti dallo stesso Codice, tra cui quello della durata (cfr. art. 168, comma 2) in base al quale per le concessioni di durata ultraquinquennale la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti.

Con riferimento al tema della durata delle concessioni, quindi, l'Allegato A alla delibera n. 57/2018 prevede, alla misura 2, punto 6, che *“La durata delle concessioni ed il livello dei canoni sono adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività”*.

¹⁰ Sentenza Tar Campania, Napoli, sezione VII, n. 3828/2009.

Le attività di monitoraggio e di approfondimento svolte dagli Uffici hanno mostrato tuttavia che non risultano sistematicamente applicati criteri uniformi per la determinazione della durata delle concessioni legati agli impegni in termini di investimenti, incremento di traffico e occupazionale, nonché alla programmazione temporale degli interventi.

In merito, pur in assenza di una prassi universalmente consolidata emergente nel panorama nazionale e internazionale, si ritiene di segnalare – a titolo di esempio – l'applicazione di criteri quali:

- la correlazione della durata della concessione con gli investimenti (in termini di impegno finanziario, tempi di esecuzione, vita utile), ottenuta anche tramite l'utilizzo di una tabella di correlazione tra la densità di investimento per unità di superficie e la durata della concessione da assentire;
- la fissazione, nel bando per l'affidamento, di una durata minima della concessione da assentire, incrementabile ulteriormente in base al punteggio attribuito all'offerta tecnica, con criteri predeterminati, e comunque senza poter eccedere una durata massima predeterminata;
- la predeterminazione di limiti e criteri per l'eventuale concessione di estensioni temporali (di ridotta entità).

Si ritiene opportuno poter identificare nei pertinenti documenti correlati alla concessione (piani di impresa, *business plan*, Piani Economico-Finanziari – di seguito: PEF) le diverse tipologie di investimenti eleggibili (e.g., infrastrutture, sovrastrutture rimovibili e non rimovibili, *equipment*, investimenti *green*, investimenti in digitalizzazione, etc.), anche al fine di perimetrare gli investimenti ammissibili per la determinazione della durata della concessione, nonché l'ammontare dell'eventuale valore di subentro. All'utilizzo di modalità per la determinazione della durata delle concessioni, legata ai piani di impresa, appare opportuno affiancare criteri per la definizione di un valore residuo, eventualmente da corrispondersi alla fine (anche anticipata) della concessione al concessionario uscente, fermo restando che, di norma, si suppone che l'investimento effettuato dal concessionario venga ammortizzato nell'arco temporale della concessione (anche allo scopo di evitare che gli oneri di subentro possano scoraggiare l'ingresso di nuovi soggetti potenzialmente interessati alla medesima).

Con riferimento al trattamento del fine concessione, tra le misure approvate con la citata delibera n. 57/2018, nell'Allegato A alla stessa, al punto 2.8, è previsto che siano definite in modo chiaro e dettagliato *“le modalità per il conferimento alla scadenza delle concessioni al nuovo affidatario, nonché gli altri aspetti legati al trattamento di fine concessione, quali i criteri di valutazione ed individuazione degli eventuali indennizzi pertinenti.”*

Tale aspetto appare meritevole di un ulteriore approfondimento. Il problema della valutazione degli eventuali indennizzi appare infatti particolarmente critico nel caso in cui si verificano, a qualsiasi titolo, disallineamenti tra la durata della concessione e il cronoprogramma degli investimenti; tale aspetto appare inoltre correlato a quanto osservato al successivo punto 2.2.5, in relazione ai meccanismi di controllo delle concessioni e della misurazione dell'attuazione degli investimenti.

Appare infine opportuno, onde evitare distorsioni del mercato e in ottemperanza ai principi di trasparenza e imparzialità, che 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, etc.).

Di seguito si sintetizzano schematicamente le principali tematiche di interesse, e gli aspetti specifici ad esse associati.

CALL FOR INPUT 3 – “Durata della concessione”

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito al tema della determinazione della durata delle concessioni, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- criteri regolatori per stabilire la durata delle concessioni;
- relazione fra gli impegni assunti dal concessionario nel piano d'impresa (in particolare riguardo agli investimenti) e la durata della concessione;
- identificazione nel piano di impresa/*business plan*/PEF delle diverse tipologie di investimenti eleggibili (infrastrutture, sovrastrutture rimovibili e non, *equipment*, investimenti *green*, investimenti in digitalizzazione, etc.) al fine di perimetrare gli investimenti ammissibili per la determinazione della durata della concessione e l'ammontare del valore di subentro.

CALL FOR INPUT 4 – “Trattamento del fine concessione”

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito al tema del trattamento del fine concessione, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- criteri di calcolo dell'eventuale indennizzo a favore del concessionario uscente alla scadenza della concessione;
- pubblicazione da parte dell'AdSP degli elementi essenziali minimi di ogni concessione assentita nel porto (durata, oggetto, destinazione d'uso, scadenza, perimetro del compendio demaniale, etc.).

2.2.3 Criteri per la determinazione dei canoni concessori

Secondo quanto già statuito dalle pertinenti prime misure di regolazione recate dall'Allegato A alla delibera n. 57/2018, la durata delle concessioni ed il livello dei canoni sono adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e banchine¹¹.

Dagli esiti dei monitoraggi e dagli approfondimenti svolti dagli Uffici, emerge come nella maggior parte dei casi i canoni di concessione nei porti italiani si compongono esclusivamente di una parte fissa, mentre solo in

¹¹ Si veda in particolare la misura 2, punti 6 e 11, dell'allegato A alla citata delibera n. 57/2018.

pochi casi è presente una variabilità legata agli investimenti o a parametri di *performance*¹². I livelli dei canoni italiani (per unità di superficie) appaiono altresì estremamente differenziati tra un porto e l'altro.

Nell'ambito del processo di revisione ed integrazione della regolazione vigente, si ipotizza che l'ammontare del canone debba essere stabilito negli atti di concessione in misura proporzionale alle dimensioni delle aree interessate, tenendo anche conto dell'ubicazione, dello stato e del livello di infrastrutturazione delle aree stesse, nonché dei vincoli/vantaggi da questi oggettivamente derivanti e del grado di partecipazione alla realizzazione delle infrastrutture portuali; ciò in considerazione del fatto che la determinazione iniziale del canone consente alle AdSP e ai concessionari di formulare previsioni attendibili sull'ammontare di tali partite (rispettivamente in entrata – nel bilancio di previsione, e in uscita – nel PEF); in aggiunta a questo, sarebbe possibile prevedere meccanismi incentivanti ("sconti sui canoni") che, entro limiti predeterminati (tali da non stravolgere le previsioni iniziali), promuovano una migliore efficienza produttiva, energetica ed ambientale delle gestioni e il miglioramento dei livelli di servizio.

Per il calcolo dell'ammontare degli "sconti sui canoni" relativi ai meccanismi incentivanti, si ipotizza l'adozione di un cruscotto composto da set di indicatori di *performance* e set di indicatori di qualità¹³; la definizione di indicatori chiari e condivisi consentirebbe alle AdSP di vigilare sull'operato dei concessionari, operando un confronto tra i target fissati a business plan e quanto effettivamente realizzato.

In ogni caso, si evidenzia l'opportunità che le responsabilità nella realizzazione e gestione di opere e i relativi effetti sul canone siano equi e chiaramente definiti negli atti di concessione.

Si evidenzia che l'opportuna applicazione di penali previste a carico dei concessionari inadempienti in applicazione di un opportuno sistema sanzionatorio (v. par. 2.2.5) non dovrebbe essere considerata come "parte variabile" del canone.

Di seguito si sintetizzano schematicamente le principali tematiche di interesse, e gli aspetti specifici ad esse associati.

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

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito a possibili criteri per la determinazione dei canoni concessori, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **criteri regolatori e metodologia per la determinazione e aggiornamento dei canoni;**

¹² In merito, si segnala il meccanismo previsto da alcuni bandi di concessione pubblicati nel 2021 dall'AdSP del mar Adriatico centro settentrionale, in ottemperanza alle disposizioni di cui alla citata delibera n. 57/2018, dove la parte incentivante del canone è stata legata a parametri quali l'incremento del traffico e dell'utilizzo della modalità ferroviaria rispetto all'anno precedente, nonché l'utilizzo in banchina di sole attrezzature elettriche.

¹³ A mero titolo di esempio, si ipotizzano le aree tematiche di seguito elencate, all'interno delle quali le AdSP potrebbero individuare uno più indicatori significativi:

- produttività in banchina (e.g., TEU annui/metro lineare di banchina, tonnellate annue/ metro lineare di banchina, etc.);
- produttività a piazzale (e.g., TEU annui / mq concessione, tonnellate annue / mq concessione, etc.);
- produttività parco ferroviario (e.g., treni / settimana, carri / settimana, *turnaround time* delle mute carri, numero delle destinazioni ferroviarie servite, etc.);
- produttività gate camion (e.g., ore di apertura gate camion / settimana, camion in/out per ora, *turnaround time* medio dei camion dentro al terminal, tempi di attesa medi dei camion, etc.);
- *green attitude* (e.g., *rail modal share*, % *yard crane* elettriche, *cold ironing* yes/no, etc.);
- rispetto da parte del concessionario degli obiettivi di traffico fissati nel *business plan*;
- rispetto da parte del concessionario del *timing*, della quantità e della tipologia di investimenti programmati (impegni del concessionario previsti nel *business plan*);
- rispetto da parte del concessionario del *timing* degli impegni occupazionali (target previsti nel *business plan*).

- **meccanismi incentivanti per determinare la parte variabile del canone con previsione di aggiornamento annuale in base ai risultati conseguiti;**
- **predisposizione di un cruscotto composto da set di indicatori di *performance* e set di indicatori di qualità per consentire all'AdSP di vigilare sull'operato dei concessionari, operando un confronto tra i target fissati e quanto effettivamente realizzato;**
- **valorizzazione dell'attività del concessionario di realizzazione e gestione di opere ai fini della determinazione del canone.**

2.2.4 Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario

L'attività di pianificazione e programmazione dell'AdSP incide sui gradi di libertà di cui gode la stessa AdSP nel determinare, negli atti concessori, la destinazione d'uso delle aree assentite e delle attività ammesse.

L'Allegato A alla delibera n. 57/2018 prevede, al punto 2.1, che le aree e banchine portuali oggetto di concessione siano preliminarmente individuate sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto, definite nei previsti atti di programmazione (*Piano regolatore di sistema portuale* e *Piano regolatore portuale*), e al punto 2.2 che le destinazioni d'uso delle aree e delle banchine siano individuate in considerazione degli specifici obiettivi che si intendono perseguire, nel rispetto di metodologie di analisi qualitative e quantitative allineate alle migliori prassi nazionali ed internazionali. Inoltre, al punto 2.5 è previsto che l'oggetto della concessione e il programma di attività a questa sotteso consentano una chiara ed oggettiva determinazione delle attività ammesse, anche in termini di tipologie di traffico e relativi volumi, e che in nessun caso possano essere introdotte ingiustificate limitazioni alle attività dell'impresa.

Le attività di monitoraggio e di approfondimento hanno mostrato una situazione variegata in termini di atti di programmazione vigenti: in molti porti vigono tuttora Piani regolatori non aggiornati e piuttosto risalenti negli anni, e spesso si ricorre, oltre ai previsti Piani Operativi Triennali, anche allo strumento addizionale del "*Master plan*": ciò ha un impatto sui gradi di libertà di cui godono le AdSP nel determinare negli atti concessori la destinazione d'uso delle aree e delle attività ammesse. In questo contesto, si ritiene che l'adozione di atti concessori poco precisi in relazione alla declinazione sostanziale del mix di traffico ammissibile, anche in termini di flessibilità e rinegoziabilità, sia potenziale fonte di conflittualità tra concessionari concorrenti.

In merito ai rapporti tra i concessionari, si sottolineano anche gli aspetti legati alla presenza di eventuali servitù passive, che si ritiene debbano essere adeguatamente disciplinate negli atti concessori, tenendone conto anche nella determinazione del canone; più in generale, nei rapporti tra terminalisti confinanti andrebbero tenute in considerazione anche eventuali limitazioni derivanti dalle priorità di accosto e all'occupazione degli specchi acquei antistanti le banchine.

Occorre inoltre considerare l'impatto che hanno sulle concessioni in essere le nuove infrastrutture oggetto di realizzazione da parte di terzi e non previste al momento del rilascio della concessione, che possono generare notevoli benefici nei confronti di alcuni concessionari, a scapito di altri, all'interno del porto.

Ulteriore tema di interesse, nell'ambito degli oneri a carico dei concessionari (e, più in generale, dei soggetti che svolgono operazioni portuali), è quello dell'ottemperanza ai requisiti di interoperabilità delle piattaforme digitali dedicate alle operazioni di gestione delle merci, nonché agli obblighi di caricamento e condivisione

dei dati pertinenti da parte degli operatori portuali coinvolti, sotto la regia, il monitoraggio e la vigilanza dell'AdSP competente. A tale proposito, è di interesse acquisire osservazioni anche in merito agli eventuali profili di rischio che potrebbero configurarsi in relazione ad aspetti attinenti alla confidenzialità dei dati che si richiede di condividere.

In generale, si ritiene infine necessario individuare le circostanze al verificarsi delle quali è opportuno procedere all'aggiornamento degli atti concessori (e con essi dei PEF, delle previsioni di traffico, dell'entità dei canoni, etc.) dei beneficiari delle nuove infrastrutture. In merito, si ipotizza ad esempio che l'accesso ai finanziamenti pubblici nell'ambito del PNRR¹⁴ sia subordinato alla revisione degli atti di concessione relativi ai compensi demaniali che, direttamente o indirettamente, beneficiano dei relativi investimenti, e costituisca occasione per l'allineamento degli stessi alle disposizioni vigenti, ivi inclusi principi e criteri applicabili dettati dall'Autorità. Analoga previsione potrebbe applicarsi anche nel caso di cumulo di più concessioni all'interno del porto per lo svolgimento della medesima attività, reso possibile nei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale dalla recente approvazione della l. 118/2022¹⁵.

CALL FOR INPUT 6 – “Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario”

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito al tema degli obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **congruenza tra la determinazione della destinazione d'uso delle aree assentite in concessione/attività che il concessionario può svolgere e il contenuto degli atti di programmazione e pianificazione dell'AdSP;**
- **necessità di adeguata disciplina nell'atto di concessione delle servitù passive a beneficio di terminalisti confinanti che impattano sullo svolgimento delle attività del concessionario;**
- **necessità di disciplinare la gestione dei rapporti tra terminalisti vicini in riferimento alle priorità di accosto e agli specchi d'acqua occupati durante le operazioni di attracco e movimentazione merce;**
- **obblighi in capo al concedente relativamente alle nuove infrastrutture realizzate in ambito portuale con risorse pubbliche (ad esempio nell'ambito dei finanziamenti pubblici nell'ambito**

¹⁴ Si fa riferimento al cosiddetto bando “Green ports”, nell'ambito del quale è previsto il finanziamento di 7 tipologie di interventi (Produzione di energia da fonti rinnovabili; Efficienza energetica degli edifici portuali; Efficienza energetica dei sistemi di illuminazione; mezzi di trasporto elettrici; Interventi sulle infrastrutture energetiche portuali non efficienti; Realizzazione di infrastrutture per l'utilizzo dell'elettricità in porto; Metodi di riduzione delle emissioni, come definiti all'art. 292, comma 2, lettera t), della parte V del d.lgs. 152/2006).

¹⁵ Si fa riferimento alla nuova formulazione dell'art. 18 della l. 84/1994, che prevede, al comma 9, che: *“In ciascun porto l'impresa concessionaria di un'area demaniale deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione e non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto, a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale, e non può svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione. Il divieto di cumulo di cui al primo periodo non si applica nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, individuati ai sensi dell'articolo 4, e in tale caso è vietato lo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili. Nei porti nei quali non vige il divieto di cumulo la valutazione in ordine alla richiesta di ulteriori concessioni è rimessa all'Autorità di sistema portuale, che tiene conto dell'impatto sulle condizioni di concorrenza. Su motivata richiesta dell'impresa concessionaria, l'autorità concedente può autorizzare l'affidamento ad altre imprese portuali, autorizzate ai sensi dell'articolo 16, dell'esercizio di alcune attività comprese nel ciclo operativo” (sottolineatura aggiunta).*

del PNRR) non previste al momento del rilascio della concessione, che possono generare notevoli benefici nei confronti solo di alcuni concessionari, a scapito di altri;

- **ottemperanza ai requisiti di interoperabilità delle piattaforme digitali dedicate alle operazioni di gestione delle merci, nonché agli obblighi di caricamento e condivisione dei dati pertinenti da parte degli operatori portuali, e correlata tematica della confidenzialità dei dati;**
- **individuazione delle circostanze al verificarsi delle quali è necessario procedere alla revisione degli atti concessori (e con essi dei PEF, delle previsioni di traffico, dell'entità dei canoni, etc.).**

2.2.5 Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio

Come noto, lo scopo dell'affidamento in concessione dei beni demaniali da parte dell'ente concedente è di perseguire l'utilità pubblica assicurando il migliore utilizzo delle aree demaniali portuali. A tal fine, appare necessario che le AdSP, oltre a pretendere la sottoscrizione di specifici impegni da parte dei concessionari (in termini di traffico, occupazionali, ambientali, etc.), mantengano forme di controllo sull'operato degli stessi e possano contare su un adeguato apparato sanzionatorio.

In merito, l'art. 18 della l. 84/1994 prevede¹⁶: al comma 10, che vengano effettuati "accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti posseduti dal concessionario al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività"; al comma 11, prevede che "In caso di mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario, nonché di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma di attività [...] senza giustificato motivo, l'Autorità di sistema portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima, nel rispetto delle previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, dichiarano la decadenza del rapporto concessorio".

I profili di vigilanza e controllo sulle concessioni erano già stati presi in considerazione dall'Autorità nella nell'allegato A alla delibera n. 57/2018; in particolare, il punto 2.10, prevede che "Negli atti di concessione sono individuati espressamente e resi pubblici penali, sanzioni, cause di decadenza o revoca della concessione, con predeterminazione dei relativi criteri, modalità e termini, nonché i connessi controlli."

Tuttavia, la possibilità di applicare penali nei contratti di concessione ex art. 18 appare di fatto poco o per nulla utilizzata, né appaiono previsti specifici strumenti di verifica dell'operato dei concessionari. Più in generale, si rileva una scarsa chiarezza nell'allocazione dei rischi e nella fissazione di stringenti clausole di performance.¹⁷

Inoltre, la possibilità prevista dal citato art. 18, comma 11, della legge 84/1994 di dichiarare la decadenza dell'atto concessorio in caso di mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario appare talmente drastica da essere di fatto relegata a casi estremi di grave inosservanza, non costituendo un sostanziale incentivo al rispetto degli impegni¹⁸.

¹⁶ Si riportano le disposizioni previste dai commi 10 e 11 dell'art. 18 della l. 84/1994, come risultanti in esito all'approvazione della l. 118/2022; precedentemente, analoghe disposizioni erano dettate, rispettivamente, dai commi 8 e 9 del medesimo art. 18.

¹⁷ La necessità di un chiaro sistema di controllo e di sanzionamento appare tanto più evidente se si considera la necessità di contrastare la pratica del c.d. *overbidding*, ovvero dalla tendenza dei concessionari ad assumere, nella fase di assegnazione della concessione, impegni gravosi che poi non vengono mantenuti.

¹⁸ In tale contesto, si richiama l'interessante controesempio del porto di Ravenna, dove dal 2021 è stato utilizzato uno schema di concessione che prevede un sistema proporzionato di penali in caso di: mancato raggiungimento degli obiettivi concernenti i volumi di traffico previsti nel programma di attività; mancato rispetto degli impegni assunti in ordine al piano occupazionale; mancato rispetto dei termini inerenti agli investimenti indicati nel relativo piano e cronoprogramma. Sono anche prefissate le soglie di inottemperanza oltre le quali può intervenire la decadenza della concessione.

In analogia con quanto previsto per altri settori, potrebbero essere definiti all'interno dell'accordo concessorio specifici *Service Level Agreements* (SLA)¹⁹ per identificare standard predefiniti di servizio ai quali il concessionario si deve attenere, i quali dovrebbero indurre il concessionario a un efficiente e ottimale uso del compendio al fine di garantire l'ottimale sfruttamento del bene demaniale.

All'interno degli atti concessori si ipotizza inoltre di introdurre:

- 1) meccanismi che consentano agli operatori concessionari di perseguire percorsi di progressivo efficientamento gestionale, nonché il rispetto di standard qualitativi di base, e
- 2) eventuali meccanismi premiali legati all'eco-sostenibilità ed alla componente tecnologica degli investimenti che un concessionario intende porre in essere.

Inoltre, si ritiene opportuno che gli atti di concessione prevedano garanzie, anche di tipo fideiussorio, prestate dai concessionari per assicurare l'adempimento delle proprie obbligazioni, con particolare riferimento al pagamento di canone e penali, alla realizzazione delle opere infrastrutturali e alla corretta conservazione dei beni pubblici affidati in uso.

Un ulteriore tema di interesse, inoltre, riguarda la vigilanza sulle variazioni al contenuto della concessione in termini di spazio demaniale, di durata della concessione, del soggetto concessionario (compagine azionaria), del piano di impresa/*business plan*/PEF, etc.

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

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito a possibili forme di controllo sulle concessioni e relativo sistema sanzionatorio, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **allocazione dei rischi e clausole di *performance* in relazione agli impegni/target previsti nel piano di impresa/*business plan*/PEF;**
- **introduzione di un sistema di *Service Level Agreements* per identificare *standard* predefiniti di servizio nei confronti degli *user* portuali (armatori, autotrasportatori, etc.) ai quali il concessionario si deve attenere;**
- **introduzione di meccanismi che consentano agli operatori concessionari di perseguire percorsi di progressivo efficientamento gestionale nonché il rispetto di standard qualitativi di base a beneficio degli utenti;**
- **monitoraggio e controllo della tempestiva ed esatta esecuzione dei piani di impresa dei concessionari durante la vigenza della concessione;**
- **criteri per la misurazione dell'attuazione degli investimenti da parte del concessionario;**

¹⁹ Tra i possibili indicatori di qualità (oltre a quanto già indicato nei commenti relativi al punto 2.11 dell'Allegato A alla delibera n. 57/2018), si evidenziano:

- minimizzazione della capacità inutilizzata del terminal;
- minimizzazione dei tempi di turnaround dei rotabili (gomma e ferro) all'interno del terminal;
- massimizzazione della produttività in banchina;
- massimizzazione delle destinazioni ferroviarie servite;
- massimizzazione della quota modale ferroviaria.

- **meccanismi premiali (modulazione parte variabile del canone) e sanzionatori (previsione sistema di penali per mancato rispetto degli impegni assunti, anche in relazione agli investimenti);**
- **garanzie di tipo fideiussorio;**
- **criteri per dichiarare la decadenza delle concessioni per mancata attuazione dei piani di impresa;**
- **attività di monitoraggio e vigilanza sulle variazioni al contenuto della concessione (perimetro del compendio demaniale, destinazione d'uso, piano di impresa/business plan/PEF) e del soggetto concessionario (compagine azionaria).**

2.2.6 Integrazione verticale e concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico

Nel settore delle operazioni portuali si assiste da anni, sia a livello nazionale che globale, ad una crescente concentrazione delle quote di mercato nelle mani di pochi *player*, spesso coincidenti coi principali gruppi armatoriali mondiali operanti nel settore cargo²⁰. Si profila, quindi, sia una graduale riduzione del numero di soggetti in concorrenza tra loro, anche nell'ambito dello stesso scalo/AdSP²¹, sia una tendenza alla integrazione verticale tra attività armatoriali e terminalistiche.

In presenza di una posizione dominante all'interno di un mercato, è opportuno evitare che un'impresa possa sfruttare il proprio potere a danno della comunità impedendo ai concorrenti di operare, o imponendo condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, arrecando in definitiva un danno ai consumatori. L'abuso di posizione dominante e l'abuso di dipendenza economica sono quindi vietati sia dalle norme nazionali che comunitarie²². Se l'esercizio della disciplina sanzionatoria *ex post* di tali fattispecie è appannaggio dell'AGCM, giova rimarcare il ruolo di regolazione *ex ante* attribuito all'ART a partire dalla stessa legge istitutiva: tra i compiti dell'Autorità, infatti, vi è quello di "*garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture*" (art. 37, comma 2, d.l. 201/2011; sottolineatura aggiunta); a tale disposizione generale, si aggiunge inoltre il ruolo riconosciuto all'Autorità dalla l. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine per lo svolgimento di operazioni portuali.

Pertanto, è interesse dell'Autorità indagare sulla tematica degli eventuali abusi di posizione dominante e di dipendenza economica potenzialmente correlati alla configurazione del mercato, sia con riferimento alla crescente grado di concentrazione, sia alla tendenza all'integrazione verticale, e delineare gli eventuali risvolti in tema di disciplina concessoria, tenendo adeguatamente conto della dimensione territoriale dei mercati rilevanti, che può avere scala anche internazionale, se non intercontinentale.

²⁰ 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.

²¹ Al riguardo viene anche in considerazione l'espressa previsione della possibilità di cumulo di concessioni introdotta con la recente modifica dell'art. 18, comma 9, della l. 84/1994, su cui v. par. 2.2.4, e ivi nota 16.

²² Si vedano, in particolare, l'articolo 3 della legge 287/1990, l'art. 9 della legge 192/1998 e l'articolo 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

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

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito alla tematica delle posizioni dominanti e di dipendenza economica nel settore terminalistico, con particolare, ma non esclusivo, riferimento alla determinazione delle posizioni dominanti e di dipendenza economica ed alla prevenzione dei relativi abusi.

2.3 Le concessioni ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale

Come anticipato in premessa, la legge istitutiva assegna all'Autorità un ampio mandato nel garantire l'accesso alle infrastrutture di trasporto, anche in relazione alla mobilità dei passeggeri²³. Come noto, la l. 84/1994 prevede, all'art. 18 – in relazione al quale è esplicitamente richiamata la competenza dell'Autorità²⁴ – la concessione di aree e banchine per l'espletamento di operazioni portuali, essenzialmente relative alle attività di movimentazione merci²⁵.

Di conseguenza, all'interno dei porti le concessioni relative ad attività passeggeri - si fa riferimento ai terminal destinati all'ormeggio delle unità da crociera/traghetti, all'accoglienza dei relativi passeggeri e allo svolgimento delle attività connesse - sono assentite, come la generalità delle altre concessioni, ai sensi dell'art. 36 del cod. nav. Giova rilevare, peraltro, che in alcuni casi, in presenza di situazioni ibride (si pensi alla modalità di trasporto *ro-pax*), in tale ambito possono potenzialmente ricadere anche attività di natura merci, sfuggendo al perimetro dell'art. 18, l. 84/1994.

2.3.1 Regolazione delle concessioni ex art. 36 cod. nav. per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale

In considerazione delle evidenti analogie, è interesse dell'Autorità indagare la possibilità di adottare, per le concessioni ex art. 36 cod. nav. attinenti alla movimentazione di merci e a servizi passeggeri in ambito portuale, misure di regolazione analoghe a quelle relative alle concessioni ex art. 18 della l. 84/1994, ove compatibili.

²³ L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti, prevede, al comma 2, lettera a), che essa provveda «a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».

²⁴ Ai sensi dell'art. 8, comma 4, lettera n), della l. 84/1994, il Presidente dell'AdSP “esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3, nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza”

²⁵ Ai sensi dell'art. 16, comma 1, della l. 84/1994, “Sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale.”

CALL FOR INPUT 9 – “Regolazione alle concessioni ex art. 36 cod. nav. per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale ”

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito alla estensione della regolazione alle concessioni ex art. 36 cod. nav. per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **criteri di individuazione delle tipologie di concessione;**
- **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.**

2.4 Altre tematiche relative all'accesso alle infrastrutture portuali

2.4.1 Individuazione e regolamentazione delle infrastrutture essenziali

La tematica delle infrastrutture essenziali²⁶, per quanto attiene allo svolgimento di operazioni e servizi portuali, è emersa già nella fase istruttoria della citata delibera n. 57/2018, ed ha condotto all'inserimento, alla misura 2, punto 1, dell'Allegato A alla stessa delibera, di una specifica disposizione volta a prevederne la preliminare individuazione sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto, utile a meglio specificare l'ambito di attuazione delle successive misure, in particolare in materia di tariffe e di contabilità regolatoria.

Al riguardo, si evidenzia preliminarmente che non sono identificabili particolari categorie di beni che, come tali, siano sempre qualificabili come infrastrutture essenziali: occorre piuttosto verificare, caso per caso, in relazione al singolo porto, alle caratteristiche dello specifico servizio e ad una determinata infrastruttura, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione di tale definizione. Occorre, inoltre, considerare che la qualificazione di una infrastruttura come essenziale ha per sua natura carattere transitorio e può cessare con lo sviluppo del mercato e del porto.

Strettamente connesso al tema delle infrastrutture essenziali è quello dell'accesso da parte di tutti gli utenti portuali a quei servizi e infrastrutture che hanno una significativa importanza nell'ambito del mercato del porto. Si fa riferimento, ad esempio, all'approvvigionamento energetico delle navi, cui è necessario garantire l'accesso non discriminatorio. Le stesse considerazioni valgono anche per le infrastrutture ferroviarie portuali. Anche gli autoparchi a diretto servizio delle attività portuali, interni o esterni al demanio, possono assumere la qualifica di infrastrutture essenziali, qualora ne sussistano i presupposti da un punto di vista giuridico.

Sotto altro, ma convergente, aspetto, appare altresì di rilievo l'effettivo accesso, anche di natura telematica, da parte di tutti gli utenti portuali sotto il profilo amministrativo e burocratico a tutti i servizi e infrastrutture (in primis, ma non solo, essenziali) nell'ambito del mercato del porto. Si fa riferimento, ad esempio, all'efficacia e trasparenza dei rapporti con la Pubblica Amministrazione (Agenzia delle Dogane e dei

²⁶ Si ricorda che in tale definizione ricade ogni infrastruttura per cui siano state verificate cumulativamente le condizioni di (i) condivisibilità, (ii) non sostituibilità, (iii) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili.

Monopoli, Sanità Marittima, etc.) per l'ottenimento di documentazione, autorizzazioni, nonché per il disbrigo di tutte le pratiche amministrative necessarie all'espletamento delle attività portuali.

Gli esiti dei monitoraggi e degli approfondimenti svolti dagli Uffici, tuttavia, hanno dimostrato un quadro non univoco – prima ancora che nell'applicazione delle misure – nel riconoscimento all'interno degli scali della presenza di infrastrutture essenziali.

Si ritiene quindi utile chiamare gli stakeholders ad esprimersi in merito alla tematica ed agli specifici aspetti di seguito sintetizzati.

CALL FOR INPUT 10 – “Infrastrutture essenziali”

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito alla individuazione e regolamentazione delle infrastrutture essenziali, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **individuazione, secondo criteri omogenei e comuni, delle infrastrutture essenziali nel contesto portuale/periportuale (autoparchi, parchi ferroviari, ultimo miglio ferroviario verso le direttrici TEN-T, etc.);**
- **caratteristiche – ed eventuali limiti e/o problematiche – delle infrastrutture essenziali individuate in rapporto/con riferimento alla loro eco-sostenibilità e dimensione tecnologica;**
- **aspetti concernenti “l'accesso amministrativo e burocratico” (ad esempio ottenimento di autorizzazioni/nulla osta/documentazione anche doganale) a tutti i servizi e infrastrutture (in primis, ma non solo, essenziali) nell'ambito del mercato del porto;**
- **modalità di regolamentazione delle infrastrutture essenziali al fine di garantire un accesso equo e non discriminatorio all'utenza.**

2.4.2 Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali

Oltre al mercato dei servizi resi a terra sulle infrastrutture portuali (aree in concessione/banchine pubbliche) che riguarda il rapporto tra AdSP e terminalisti, si ritiene necessario garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali (banchina, anche pubblica, *gate* camion, impianti di servizio ferroviario, infrastrutture essenziali) che si riferisce al rapporto tra terminalisti e i vettori marittimi, nonché altri utenti, che necessitano di accesso a tali infrastrutture.

In tale ambito rientra il tema della priorità nell'accesso agli specchi acquei portuali e negli accosti ai singoli terminal, che dovrebbero seguire criteri equi, trasparenti e non discriminatori (nel rispetto delle prescrizioni in termini di sicurezza previste dalla Capitaneria di Porto); è di interesse dell'Autorità verificare l'esistenza di criteri operativo-commerciali per la definizione delle priorità nell'accesso alle aree portuali e in ultimo alle singole banchine, e quali siano le eventuali problematiche che i diversi destinatari riscontrano in questi ambiti di operatività.

Analogamente, sempre con riferimento all'accesso alle infrastrutture portuali, si chiede ai fruitori dei servizi portuali di interesse generale, delle banchine pubbliche, del *Port Community System*, dei punti di bunkeraggio (tradizionale e gas naturale liquefatto - GNL) e dei servizi di controllo sulle merci (doganali e altra tipologia) di specificare le modalità e le eventuali problematicità di accesso a questi servizi, nonché indicare gli eventuali atti/documenti che regolamentano detti accessi, anche con riferimento all'eventuale sistema tariffario di accesso. È inoltre di interesse indagare il tema delle extra soste per controlli doganali, fitosanitaria, di sanità marittima, etc.

Altro tema di interesse riguarda i corrispettivi riscossi dai porti. Le AdSP, nell'ambito della loro autonomia finanziaria, godono di discrezionalità nello stabilire: a) variazioni (in aumento o in diminuzione) della tassa di ancoraggio e della tassa portuale (art. 22, comma 2, del d.l. 69/2013); b) soprattasse sulle merci sbarcate ed imbarcate (art. 5, comma 8, ultimo periodo, della l. 84/1994); c) addizionali su tasse, canoni e diritti portuali per l'espletamento dei compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali (art. 1, comma 984, della l. 296/2006)²⁷. Appare opportuno, a tale proposito, evitare l'insorgere di effetti distortivi e discriminatori nell'ambito dell'utenza portuale (ad esempio prevedendo esenzioni a favore di determinate categorie di utenti dal pagamento dei corrispettivi di cui ai punti b) e c), senza peraltro una specifica valutazione sulla platea dei soggetti beneficiari dei servizi e degli investimenti finanziati dai medesimi). È inoltre opportuno garantire maggiore trasparenza rispetto ai flussi di entrata degli importi derivanti da tali corrispettivi.

Con riferimento al tema dell'autoproduzione, l'art. 199-bis del d.l. 34/2020 (cd. "Decreto Rilancio") nel modificare l'art. 16 della l. 84/1994 ha di fatto limitato la possibilità per gli armatori di svolgere le operazioni portuali in regime di autoproduzione. Con la presente *call for input* si intende verificare l'ipotesi di altre misure capaci di assicurare la sicurezza nei porti nel rispetto principi fondamentali di tutela della concorrenza, libera prestazione dei servizi e libertà dell'iniziativa economica.

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

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito al tema dell'accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **oltre all'accesso ai servizi resi "a terra" sulle infrastrutture portuali (aree in concessione/banchine pubbliche), che riguarda il rapporto tra AdSP e terminalisti, occorre garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali (banchina, anche pubblica, gate dei camion, impianti di servizio ferroviario, infrastrutture essenziali) che si**

²⁷ Inoltre, con la recente approvazione della l. 108/2022, l'art.6 della l.84/1994 è stato integrato con l'aggiunta del comma 9-ter, il quale prevede che "Non costituisce esercizio di attività commerciali, in quanto esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici, l'attività di prelievo autoritativa delle tasse di ancoraggio, delle tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate e delle tasse per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 16 della presente legge. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i limiti minimi e massimi stabiliti per ciascuna tipologia dei prelievi, nonché i criteri per la determinazione degli stessi. Ciascuna Autorità di sistema portuale determina l'importo delle predette tasse all'interno dei limiti previsti, destinando lo stesso alla copertura dei costi per la manutenzione e lo sviluppo delle parti comuni dell'ambito portuale destinate alla difesa del territorio, al controllo e alla tutela della sicurezza del traffico marittimo e del lavoro in ambito portuale, alla viabilità generale e ad attività che si connotano come estrinsecazione di potestà pubbliche, nonché al mantenimento dei fondali, oltre che alla copertura di quota parte dei costi generali. Le Autorità di sistema portuale sono tenute alla rendicontazione dei predetti costi con le modalità stabilite con il decreto di cui al secondo periodo."

riferisce al rapporto tra terminalisti e i vettori marittimi/altri user che necessitano di accesso a tali infrastrutture;

- accesso equo e non discriminatorio ai servizi portuali di interesse generale e a quei servizi/infrastrutture che hanno una significativa importanza nell'ambito del mercato del porto (approvvigionamento energetico delle navi, connessioni con le infrastrutture ferroviarie portuali, autoparchi a diretto servizio delle attività portuali, etc.);
- monitoraggio e vigilanza riguardo ai potenziali effetti distorsivi e discriminatori nell'ambito dell'utenza portuale riguardo oneri e diritti portuali stabiliti dall'AdSP in esercizio della discrezionalità che la legge attribuisce nello stabilire: a) variazioni (in aumento o in diminuzione) della tassa di ancoraggio e della tassa portuale (art. 22, comma 2, del d.l. 69/2013); b) soprattasse sulle merci sbarcate ed imbarcate (art. 5, comma 8, ultimo periodo, della l. 84/1994); c) addizionali su tasse, canoni e diritti portuali per l'espletamento dei compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali (art. 1, comma 984, della l. 296/2006);
- limitazioni alla possibilità per gli armatori di svolgere le operazioni portuali in regime di autoproduzione disposte dall'art. 199-bis del d.l. 34/2020 (che modifica l'art. 16 della legge 84/1994);
- garantire l'accesso secondo i principi di trasparenza, equità e non discriminazione alle imprese portuali che non sono concessionarie di banchine attraverso la regolazione degli accosti alle banchine pubbliche;
- criteri di priorità per gli accosti nel caso di banchine dedicate al traffico passeggeri avuto riguardo ai collegamenti di TPL o comunque soggetti a oneri di servizio pubblico.

2.4.3 Regolazione delle infrastrutture portuali collegate a infrastrutture ferroviarie

Nel caso in cui l'area portuale sia collegata ad un'infrastruttura ferroviaria, intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. 112/2015, che ha recepito la direttiva (UE) 34/2012, allora tale area portuale è vincolata al rispetto dei pertinenti obblighi di cui al citato d.lgs. 112/2015, alle norme eurounitarie correlate (vedi il Regolamento d'esecuzione (UE) 2177/2017) e alle misure regolatorie espressamente previste dall'Autorità anche con particolare riferimento alla delibera n. 96/2015 (recante "Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria") e alla delibera n. 130/2019 (recante "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – "Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari"). In particolare, l'articolo 13, comma 2, del d.lgs. 112/2015 prevede che: "Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, a tutte le imprese ferroviarie l'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi forniti in tale ambito: [...] g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari; [...]".

La stessa delibera n. 130/2019 ha previsto, con la misura 16.2 di cui all'Allegato A, quanto segue: "L'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie di interscambio modale all'interno dei porti è garantito, tra l'altro, attraverso l'obbligo, da parte del gestore/concessionario dell'area, di consentire

l'accesso alle infrastrutture di primo e ultimo miglio ricadenti nella propria disponibilità, a favore di tutti i richiedenti, in base a regole trasparenti e alla disponibilità di capacità.". Su tale misura si ritiene opportuno che gli *stakeholders* evidenzino eventuali criticità in ambito applicativo in relazione alle attività degli operatori economici operanti nelle aree portuali.

In particolare, un tema di interesse riguarda l'applicazione di condizioni discriminatorie, non eque o non trasparenti agli utenti, nell'ambito del medesimo mercato rilevante, in termini di (in)disponibilità di capacità, standard prestazionali disomogenei e tariffe non proporzionate ai costi effettivamente sostenuti dai gestori per garantire l'accesso alle suddette infrastrutture.

CALL FOR INPUT 12 – "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"

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito alla corretta applicazione degli obblighi di garanzia di accesso alle infrastrutture di primo e ultimo miglio collegate alle infrastrutture ferroviarie di interscambio modale e in merito ai seguenti aspetti specifici:

- **diniego all'accesso agli impianti ferroviari di servizio comuni e alle altre infrastrutture di primo e ultimo miglio;**
- **applicazione di condizioni discriminatorie, non eque o non trasparenti agli utenti, nell'ambito del medesimo mercato rilevante, in termini di (in)disponibilità di capacità, *standard* prestazionali disomogenei e tariffe non proporzionate ai costi effettivamente sostenuti dai gestori per garantire l'accesso alle suddette infrastrutture;**
- **mancata messa a disposizione delle informazioni pertinenti per richiedere accesso alle suddette infrastrutture.**

2.4.4 Messa a disposizione delle informazioni necessarie all'accesso alle infrastrutture ed ai servizi resi in ambito portuale

La trasparenza e la corretta messa a disposizione delle necessarie informazioni a favore degli operatori economici – intesi sia come soggetti interessati a lavorare stabilmente all'interno del porto sia come soggetti utilizzatori delle infrastrutture e dei servizi del porto – sono fattori rilevanti ai fini della competitività dello scalo. In proposito, si ricordano altresì gli obblighi posti in capo alle amministrazioni ed ai gestori di pubblici servizi, dall'art. 32 del d.lgs. 33/2013.²⁸

Appare quindi auspicabile che, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, sia reso pubblico e facilmente accessibile mediante idonee forme di pubblicità e strumenti informatici, nella forma e

²⁸ Il citato d.lgs. 33/2013 prevede infatti:

"Art. 32 - *Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati.*

1. *Le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici.*

2. *Le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi, individuati i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, pubblicano: a) i costi contabilizzati e il relativo andamento nel tempo;"*

modalità ritenute più efficaci (ad esempio, tramite pubblicazione sul sito web dell'AdSP) un pacchetto minimo di informazioni sul demanio portuale e sulle condizioni di accesso alle infrastrutture fisiche e immateriali connesse alle operazioni portuali, nonché ai servizi comuni e di interesse generale.

Con riferimento specifico alle infrastrutture ferroviarie all'interno dei porti, appare altresì opportuna l'adozione e la pubblicazione di un prospetto informativo ferroviario portuale²⁹, il cui schema potrebbe tenere in considerazione i seguenti criteri:

- a) ogni infrastruttura portuale interconnessa alle infrastrutture ferroviarie sarebbe da identificarsi nel suo complesso al fine di garantire corretta ed esaustiva informazione agli operatori economici;
- b) la responsabilità della messa a disposizione del prospetto informativo ferroviario portuale sarebbe da attribuirsi all'AdSP/autorità marittima/soggetto competente in ragione delle proprie funzioni, nonché delle prerogative previste alla l. 84/1994³⁰;
- c) il prospetto informativo ferroviario portuale dovrebbe comprendere le infrastrutture e i servizi ivi forniti, anche correlati allo scambio modale, provvedendo – tra l'altro – alla raccolta delle descrizioni degli impianti di servizio pubblicate dagli operatori (o dei *link* alle stesse) ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 e della misura 6 allegata alla delibera n. 130/2019;
- d) si dovrebbe distinguere tra infrastrutture assegnate in concessione ad un operatore economico (come ad esempio un terminal portuale dotato di binari) e infrastrutture dotate di binari e destinate ad uso comune; per ogni infrastruttura in concessione e quindi per ogni impianto di servizio il soggetto da identificarsi come gestore sarebbe il titolare della concessione, mentre per le infrastrutture a uso comune il soggetto da identificarsi come gestore dell'impianto di servizio sarebbe l'AdSP/autorità marittima/autorità competente o un soggetto appositamente individuato.

Lo schema dei capitoli del prospetto informativo ferroviario portuale potrebbe prendere a riferimento la struttura dello schema RNE *"Organisation & Network RNE Network Statement Common Structure and*

²⁹ Nel caso in cui un'area portuale sia collegata ad un'infrastruttura ferroviaria, intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c) del d.lgs. 112/2015, che ha recepito la direttiva (UE) 34/2012, allora tale area portuale è vincolata al rispetto dei pertinenti obblighi di cui al citato d.lgs. 112/2015, alle norme euronarie correlate (vedi il Regolamento d'esecuzione (UE) 2017/2177) e alle misure regolatorie espressamente previste dall'Autorità anche con particolare riferimento alla delibera n. 96/2015 (recante *"Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria"*) e alla delibera n. 130/2019 (recante *"Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – "Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari"*). In particolare, l'articolo 13, comma 2 del d.lgs. 112/2015 prevede che: *"Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, a tutte le imprese ferroviarie l'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi forniti in tale ambito: [...] g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari; [...]"*. La delibera n. 130/2019 ha previsto, con la misura 16.2, quanto segue: *"L'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie di interscambio modale all'interno dei porti è garantito, tra l'altro, attraverso l'obbligo, da parte del gestore/concessionario dell'area, di consentire l'accesso alle infrastrutture di primo e ultimo miglio ricadenti nella propria disponibilità, a favore di tutti i richiedenti, in base a regole trasparenti e alla disponibilità di capacità."*

³⁰ Ai sensi dell'articolo 6 della l. 84/1994, le AdSP hanno funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti (comma 4); l'AdSP ha anche poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro.

Le AdSP sono anche responsabili:

- della manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;
- dell'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1.

*Implementation Guide*³¹, attualmente in uso da parte dei gestori delle infrastrutture ferroviarie nazionali e regionali³².

CALL FOR INPUT 13 – “Messa a disposizione delle informazioni necessarie all’accesso alle infrastrutture”

Alla luce, ed in considerazione, di tutto quanto sopra rilevato, si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito al tema delle modalità di messa a disposizione delle condizioni di accesso alle infrastrutture portuali anche a favore degli operatori economici interessati a lavorare stabilmente in area portuale, con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai seguenti aspetti specifici:

- **compiti delle Autorità di Sistema Portuale o del soggetto competente nella messa a disposizione, con regolari aggiornamenti, delle informazioni mediante idonee forme di pubblicità e strumenti informatici (sistematizzazione delle regolamentazioni, individuazione di soggetti responsabili delle infrastrutture a uso comune, informazioni essenziali sulle concessioni vigenti, etc.), nonché dei prospetti informativi ferroviari portuali;**
- **obblighi delle AdSP di pubblicazione dei dati concernenti i servizi di interesse generale erogati in ambito portuale: contenuto, ed effettiva utilità, dell’eventuale carta dei servizi (o del documento analogo) ex art. 32 del d. lgs. 33/2013;**
- **individuazione delle infrastrutture fisiche e immateriali a uso comune, ivi incluse le infrastrutture essenziali, nonché relativa descrizione, da un punto di vista tecnico, della dotazione infrastrutturale e impiantistica, specificando anche livelli di capacità e standard prestazionali;**
- **standardizzazione dello schema di prospetto informativo ferroviario portuale da adottarsi nelle diverse realtà portuali.**

³¹ Disponibile sul sito *web*: <https://rne.eu/organisation/network-statements/>

³² Per meglio adeguare tale schema alle esigenze dei richiedenti accesso e agli operatori economici interessati ad operare all’interno del porto, sarebbe opportuno integrare tale struttura con il capitolo 8 dedicato al coordinamento della capacità tra impianti di servizio in ambito portuale, mentre il capitolo 7 dovrebbe essere dedicato alla raccolta delle schede dei singoli impianti di servizio nel formato proposto da RNE.

Lo schema ipotizzato di prospetto informativo ferroviario portuale sarebbe quindi il seguente:

- Capitolo 1 Informazioni generali
- Capitolo 2 Infrastruttura ferroviaria portuale
- Capitolo 3 Condizioni di accesso
- Capitolo 4 Allocazione della capacità, infrastrutture a uso comune
- Capitolo 5 Servizi e tariffe delle infrastrutture a uso comune
- Capitolo 6 Operations nell’ambito delle infrastrutture a uso comune
- Capitolo 7 Infrastrutture portuali in concessione
- Capitolo 8 Coordinamento della capacità tra impianti di servizio in ambito portuale.

2.4.5 Ulteriori osservazioni

L'Autorità ritiene utile acquisire, da parte dei soggetti interessati, eventuali ulteriori contributi utili alla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture.

CALL FOR INPUT 14 – “Ulteriori tematiche d’interesse”

Si richiedono osservazioni ed altri elementi utili in merito ad ulteriori aspetti in materia di accesso alle infrastrutture portuali e mobilità dei passeggeri e delle merci, in ambito nazionale, locale e urbano, collegata ai porti, che richiedono la definizione di condizioni di accesso eque e non discriminatorie da parte dell'Autorità.

MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE

sul documento

Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali - *Call for input*

L'Autorità di regolazione dei trasporti intende acquisire, da parte dei soggetti interessati, osservazioni o altri elementi utili in merito alle tematiche illustrate nel documento in oggetto, pubblicato sul sito *web* istituzionale all'indirizzo www.autorita-trasporti.it

Tali contributi, recanti la dicitura "*Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*", nonché l'indicazione del mittente, possono essere inviati, **entro e non oltre le ore 24:00 del 6 dicembre 2022, esclusivamente in formato editabile**, all'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC):

pec@pec.autorita-trasporti.it

Decorso il termine per la relativa presentazione, i contributi pervenuti sono pubblicati sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

I partecipanti alla consultazione possono avanzare motivata richiesta di mantenere riservata parte dei dati o delle informazioni trasmesse; in tal caso le considerazioni e proposte devono essere fornite sia nella versione riservata sia nella versione destinata alla pubblicazione; diversamente, il testo ricevuto verrà pubblicato integralmente.