
Procedimento avviato con delibera n. 40/2017 – “Metodologie e criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione”.
Relazione di AIR.

Sommario

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	2
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL’INTERVENTO.....	4
C.	AMBITO DI INTERVENTO	8
C.1	Il settore in cifre.....	8
C.2	Caratteristiche socio-economiche del settore	13
D.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI	16
D.1	Obiettivi generali	16
D.2	Obiettivi specifici	16
E.	ANALISI DELLE OPZIONI ALTERNATIVE	17
E.1	Introduzione	17
E.2	Accesso alle infrastrutture portuali.....	18
F.	Impatto dell’opzione scelta	23

A. CONTESTO NORMATIVO

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (“Relazione AIR”) illustra gli effetti attesi delle misure individuate nell’atto di regolazione di cui alla delibera n. 57/2018, recante “*Metodologie e criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione*”.

Il quadro normativo di riferimento comprende norme europee e nazionali.

La regolazione delineata dall’Unione Europea si è sviluppata attraverso i seguenti atti:

- il Regolamento (UE) n. 1315/2013, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della Rete Trans-Europea dei Trasporti;
- il Regolamento (UE) n. 1316/2013, che istituisce il “Meccanismo per Collegare l’Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010”;
- il Regolamento (UE) n. 352/2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (in vigore dal 24/03/2019);
- il Regolamento (UE) n. 2017/1084 in tema di aiuti, inclusi quelli alle infrastrutture portuali.

Nella legislazione nazionale, le principali norme che intervengono nel settore portuale, come nel tempo modificate e integrate, sono due:

- il Codice della Navigazione, approvato con Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, ed il relativo regolamento di esecuzione D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328;
- la legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante “Riordino della legislazione in materia portuale”.

La legge 84/1994 ha innovato il precedente modello organizzativo, basato su porti interamente pubblici oppure dove il pubblico ed il privato erano presenti nelle stesse attività¹, introducendo al suo posto il modello denominato in Letteratura *landlord port authority*, caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali, affidate ad Autorità Portuali, e le funzioni di gestione del traffico e delle banchine, affidate a privati, fermo restando la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture.

Successivamente, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione varata nel 2001 ha mutato il quadro delle competenze istituzionali in materia portuale. In particolare, il nuovo dettato dell’art. 117 Cost. ha incluso i “porti ...; grandi reti di trasporto e di navigazione” tra le materie di legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, riservando alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina di materie specifiche connesse a queste ultime, quali ad esempio la sicurezza, le dogane e la tutela dell’ambiente; sono altresì riservati alla competenza statale gli ambiti materiali dell’ordinamento e organizzazione delle Autorità Portuali. Il nuovo art. 118 Cost., a sua volta, ha sancito il principio di sussidiarietà, conferendo nuovo rilievo alle autonomie territoriali e ai privati.

Da quel momento, l’attenzione sul settore portuale si è concentrata essenzialmente sull’attuazione della legge 84/1994 alla luce dei nuovi principi, sui finanziamenti al sistema portuale e sul ruolo delle Autorità

¹ Cfr. AGCM, 1995, A85 – Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia, §§ 7-9.

Portuali ora, a seguito della riforma disposta con d.lgs. 169/2016, identificate nelle Autorità di Sistema Portuale (di seguito anche “AdSP”), e specialmente:

- sulla natura “nodale” del porto, inteso come punto d’interscambio fondamentale nella rete dei trasporti;
- sulla natura integrata del sistema di trasporto nell’ambito del quale si inseriscono le “autostrade del mare”;
- sul potenziamento degli impianti e delle piattaforme logistiche;
- sul ruolo delle Autorità di Sistema Portuale e la procedura di nomina dei Presidenti delle Autorità;
- sull’autonomia finanziaria delle Autorità di Sistema Portuale;
- sulla centralità dell’integrazione tra porti e città e di una logica di pianificazione integrata territoriale e di programmazione negoziata con le realtà produttive, del trasporto e della logistica, anche alla luce delle competenze concorrenti delle Regioni.

Le AdSP, le Regioni ed i Comuni, nell’ambito delle rispettive competenze, partecipano alla programmazione e pianificazione nel settore portuale ai sensi dell’art. 5 della legge 84/1994 e, con le procedure ivi descritte, in ultimo approvano il Piano Regolatore di Sistema Portuale, strumento integrato nella programmazione territoriale regionale del relativo bacino di utenza e dei collegamenti trasportistici strategici².

L’art. 4, comma 3, della legge 84/1994 prevede che i porti non militari possano avere le seguenti funzioni:

- a) commerciale e logistica;
- b) industriale e petrolifera;
- c) di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi;
- d) peschereccia;
- e) turistica e da diporto.

Per quanto riguarda la titolarità di diritti in ambito portuale, è possibile individuare tre tipi di spazi fisici:

1. le banchine: appartengono allo Stato sotto forma di demanio pubblico (quindi non alienabile) e sono gestite dall’Autorità di Sistema Portuale che può assegnarle in concessione ad imprese;
2. i terreni su cui sorge il porto: possono appartenere allo Stato (che, attraverso l’Autorità di Sistema Portuale, li affida in concessione a privati) oppure a privati;
3. gli spazi acquei: appartengono allo Stato e generalmente sono adibiti a libero transito.

² Si vedano anche le recenti *Linee guida per la redazione dei Piani regolatori di sistema portuale* (MIT), 2017, al link: <http://www.mit.gov.it/node/5632>

B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

La legge 84/1994 ha liberalizzato il mercato delle operazioni e dei servizi portuali, assegnando alle Autorità di Sistema Portuale funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo di tutte le attività (commerciali, industriali, logistiche, operative) esercitate nei porti ritenuti strategici a livello nazionale³, con il compito di promuovere al massimo livello possibile la concorrenza in un settore caratterizzato da una naturale limitatezza delle infrastrutture di riferimento. Le aree demaniali e le banchine, che, per loro natura e destinazione, sono utilizzabili ai fini commerciali propri della navigazione marittima, costituiscono una porzione chiaramente delimitata del territorio all'interno della circoscrizione cui è preposta ciascuna AdSP, e la concessione di questi spazi riveste un'importanza rilevante dal punto di vista economico-produttivo.

Nonostante i passi avanti compiuti dalla riforma, è emersa l'esigenza di intervenire nuovamente sulla normativa di settore, documentata nel "Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica" (PSNPL). Il progetto di riforma della portualità italiana contenuto nel PSNPL, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26/08/2015, ha come obiettivo principale l'allontanamento dal tradizionale "individualismo portuale" e un rilancio del Sistema Mare nel nostro Paese tramite maggiore coordinamento, pianificazione e programmazione.

Alla base del PSNPL vi è l'esigenza di addivenire ad una effettiva e totale separazione del ruolo di impresa portuale da quello di regolatore e controllore del porto, limitando esclusivamente a quest'ultima funzione l'azione delle novelle Autorità di Sistema Portuale; ampliare il novero di soggetti in concorrenza nella fornitura delle operazioni/servizi portuali; prevedere il ricorso a procedure di selezione con evidenza pubblica degli operatori e dei concessionari, al fine di ottenere un'effettiva apertura alla concorrenza della gestione delle aree demaniali e banchine⁴.

Infatti, «[d]all'analisi del modello operativo italiano si evidenzia come l'Autorità Portuale gestisca con concessioni e autorizzazioni le attività portuali a livello locale, sebbene con modalità concessorie non uniformi e non proprie di un libero mercato (per effetto combinato di molteplici fattori: assenza del Decreto ministeriale attuativo, mancanza di regolamentazione del fine concessione che incrementa il lock-in verso i terminalisti storici, ...) e un assetto organizzativo del lavoro portuale articolato e non completamente liberalizzato in quanto ancora ancorato a schemi passati (Imprese di servizio, Consorzi/Agenzie). Si evidenzia, inoltre, che sebbene l'Autorità Portuale debba coordinare le operazioni portuali e gli attori che operano nel porto, di fatto non sono disciplinati rapporti funzionali o di scopo tra i diversi enti che operano sia centralmente che sul territorio per la gestione dei controlli (e quindi degli Enti di competenza). Non sono disciplinati neanche modus operandi funzionali per la gestione efficace degli scambi intermodali, del decongestionamento dei piazzali e della gestione degli spazi (che riguardano gli altri attori coinvolti nel ciclo portuale).»⁵.

Il PSNPL individua dieci obiettivi strategici, ma uno in particolare riveste primaria importanza per lo specifico tema trattato nel presente documento, cioè l'Obiettivo 2 ("Concorrenza, trasparenza e upgrading dei servizi", pag. 169) il quale recita: «È fondamentale migliorare l'efficienza e l'efficacia dei Servizi Tecnico-Nautici; uniformare le condizioni di accesso alle concessioni demaniali; favorire efficienza e uniformità del lavoro portuale; creare le condizioni per mercati più concorrenziali e trasparenti nei porti italiani.».

³ Nei restanti porti le medesime funzioni fanno capo all'Autorità Marittima che conserva, in ogni caso, le tradizionali competenze in materia di sicurezza.

⁴ Aspetto ribadito dal Consiglio di Stato, nel suo parere n. 1505 del 27/06/2016.

⁵ Fonte: MIT, 2015, *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica* (pagg. 133-134).

Il PSNPL ha ottenuto l'intesa della Conferenza Stato-Regioni il 31 marzo 2016 e, pochi mesi dopo, il Decreto Legislativo 4 agosto 2016, n. 169, ha apportato importanti modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che regola il settore portuale italiano, miranti ad incrementare l'efficacia della *governance* portuale.

Nello specifico, il Legislatore ha introdotto 15 nuovi soggetti denominati Autorità di Sistema Portuale⁶ che subentrano per competenze e funzioni alle precedenti 24 Autorità Portuali. Le AdSP «*non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse*», anche se possono «*assumere partecipazioni, a carattere societario di minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale.*»⁷.

Con il decreto legislativo 13 dicembre 2017, n.232 sono state poi approvate disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, tra cui, lo snellimento dell'iter procedurale per l'approvazione dei Piani Regolatori Portuali, l'attribuzione al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del compito di adottare il Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese di cui agli articoli 16, 17 e 18 della legge 84/1994, finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione, riconversione e ricollocazione del personale, l'indicazione della specialità della disciplina della fornitura del lavoro portuale e il divieto di nomina quali componenti dei Comitati di gestione di coloro che rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico anche di livello regionale e locale o che sono titolari di incarichi amministrativi di vertice o di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.

Il ruolo delle AdSP viene ribadito, da ultimo, nel Documento di Economia e Finanza 2018, nell'allegato "Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica". Sul nuovo ruolo che le AdSP sono chiamate a svolgere, nell'ambito di un ampio quadro di coordinamento, lì si afferma che: «*Elemento cardine di questa linea di azione della cura dell'acqua è rappresentato dalla nuova governance portuale....I vecchi Comitati Portuali sono stati sostituiti da un più snello Comitato di Gestione, formato da un ridotto numero di membri, e garantendo la rappresentatività di tutti i soggetti del cluster marittimo nella governance attraverso l'istituzione dell'Organismo di partenariato risorsa mare. Aspetto*

⁶ L'art. 7, comma 1, del D. Lgs. 169/2016 ha novellato l'art. 6 della legge 84/1994 istituendo le seguenti AdSP:

1. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale – *Porti di Genova, Savona e Vado Ligure*
2. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale – *Porti di La Spezia e Marina di Carrara*
3. Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale – *Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo*
4. Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale – *Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta*
5. Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale – *Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia*
6. Autorità di Sistema Portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Jonio e dello Stretto – *Porti di Gioia Tauro, Crotona, Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria*
7. Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna – *Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura*
8. Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale – *Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani*
9. Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale – *Porti di Augusta e Catania*
10. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale – *Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli*
11. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio – *Porto di Taranto*
12. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centrale – *Porti di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto e Ortona*
13. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale – *Porto di Ravenna*
14. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale – *Porti di Venezia e Chioggia*
15. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – *Porto di Trieste*

⁷ Comma 11 del novellato art. 6 della legge 84/1994.

chiave di questa riforma è l'istituzione della Conferenza Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, posta sotto il coordinamento diretto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, che riporta al livello nazionale le scelte strategiche sui grandi investimenti infrastrutturali nei porti e che dunque rappresenta un momento chiave di coordinamento e armonizzazione delle scelte decisionali a livello del Paese.»⁸.

Con riferimento alla legge 84/1994, per quanto rileva in questa sede, si evidenzia ciò che segue.

- L'articolo 6, comma 4, elenca i compiti assegnati alle AdSP, tra i quali figurano:
 - «a) 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 e nelle circoscrizioni territoriali. [...];
 - b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;...».
- L'articolo 8, comma 3, lett. n), stabilisce che il Presidente della AdSP «esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'AdSP 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.».

Il decreto ministeriale di cui all'art. 16, comma 4, della legge 84/1994, è il D.M. 585/1995, pubblicato sulla G.U. n. 47 del 26/02/1996 con il quale viene emanato il "Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali". Invece, il decreto interministeriale di cui all'art. 18, commi 1 e 3, della stessa legge, che dovrà disciplinare, tra l'altro, la durata delle concessioni, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti e le modalità di rinnovo delle concessioni, non è stato ancora adottato.

Come già evidenziato dal PSNPL, a causa del mancato decreto attuativo ministeriale, la regolazione delle concessioni ex art. 18 della legge 84/1994 nella prassi è di fatto stabilita a livello locale dalle Autorità Portuali (oggi AdSP), e ciò, in taluni casi, ha determinato l'insorgere di contenziosi.

Nel corso del tempo, infatti, anche l'Autorità di Regolazione dei Trasporti è stata interessata da dispute fra operatori e AdSP, tanto che, a marzo 2017, essa ha avviato tre distinti procedimenti, conclusi poi nel mese di ottobre 2017.

- a) Il primo procedimento riguardava il caso di un *terminal operator*, specializzato nella movimentazione di prodotti forestali e titolare di una concessione ex art. 18, legge 84/1994, che si è visto rifiutare dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (già Autorità Portuale di Livorno) l'autorizzazione ad effettuare il carico/scarico merci tramite rotabili, con motivazioni, a detta del segnalante, basate su un'interpretazione del Piano Regolatore Portuale (anche "PRP") differente rispetto a quella riservata ad altre imprese concorrenti. Con la delibera n. 130/2017 del 31 ottobre 2017, ART ha stabilito che l'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale deve dotarsi di un quadro trasparente di regole generali in materia di compatibilità dei traffici degli operatori economici con lo scopo delle rispettive concessioni e i connessi requisiti d'impresa sottostanti, disciplinando, sulla base di criteri oggettivi, sia le destinazioni d'uso delle diverse aree del sedime portuale (mediante metodologie di analisi adeguate ed allineate alle migliori prassi internazionali) sia le eventuali deroghe al PRP (previste anche in via

⁸ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Documento Economia e Finanza 2018", allegato "Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica" (pag. 33).

transitoria).

- b) Il secondo procedimento riguardava il caso di un'agenzia marittima ubicata nel porto di Civitavecchia che lamentava una discriminazione in merito alle tariffe pagate per la fornitura di un servizio di trasporto con *shuttle bus* dei crocieristi all'interno del sedime portuale, operato in via esclusiva da una società (peraltro partecipata dall'Autorità portuale) costituita ai sensi dell'art. 23 della legge 84/1994. Con la delibera n. 131/2017 del 31 ottobre 2017, ART ha stabilito che l'AdSP del Mar Tirreno Centro-Settentrionale deve prevedere termini tempestivi e perentori per la procedura di affidamento del servizio di navettamento dei crocieristi, da aggiudicarsi con gara pubblica, e deve garantire trasparente commisurazione delle tariffe ai costi sottostanti e correlati ai servizi richiesti dagli utenti⁹.
- c) Il terzo procedimento riguardava il caso di un'impresa di movimentazione container ubicata nel porto di Genova titolare di una concessione demaniale ex art. 36 c.nav., che lamentava discriminazione in merito alla determinazione del canone concessorio, nonché al rilascio delle autorizzazioni e concessioni delle aree e banchine destinate alle operazioni portuali ex artt. 16-18 della legge 84/1994 da parte dell'Autorità portuale. Con la delibera n. 132/2017 di chiusura dello specifico procedimento, ART ha stabilito che l'AdSP del Mar Ligure Occidentale deve adottare sistemi tariffari, basati su principi di trasparenza, equità e non discriminazione, corredati dall'esplicazione delle modalità di determinazione dei canoni, differenziati per singola tipologia di attività, ma che tengano conto di un principio di analogia tariffaria per tipologie di attività equivalenti, e per la presenza di eventuali vincoli e/o limitazioni delle aree demaniali interessate; l'AdSP deve inoltre predeterminare gli elementi necessari affinché le attività svolte dai soggetti economici siano inquadrare nella categoria di operazioni o servizi portuali, definendo altresì criteri oggettivi per l'identificazione dei *terminal operator*.

In parallelo all'avvio dei tre procedimenti specifici summenzionati, con la delibera n. 40/2017 l'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato all'adozione di un atto di regolazione contenente il quadro metodologico ed i criteri da applicarsi all'intero sistema nazionale della portualità, per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Nell'atto di regolazione, oggetto della presente Relazione AIR, si dettano le prime misure di regolazione concernenti 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.

⁹ Si osservi che i servizi di cui si tratta, manutenzione, sono servizi di interesse generale, disciplinati dall'art. 6, comma 4, lettere b) e c) e comma 10, della legge di settore.

C. AMBITO DI INTERVENTO

C.1 IL SETTORE IN CIFRE

Nella tabella 1 vengono riportati i valori di **traffico dei principali porti italiani** registrati nel 2017.

Tabella 1 – Valori (troncati) di traffico 2017 nei principali porti italiani (fonte: Assoport)

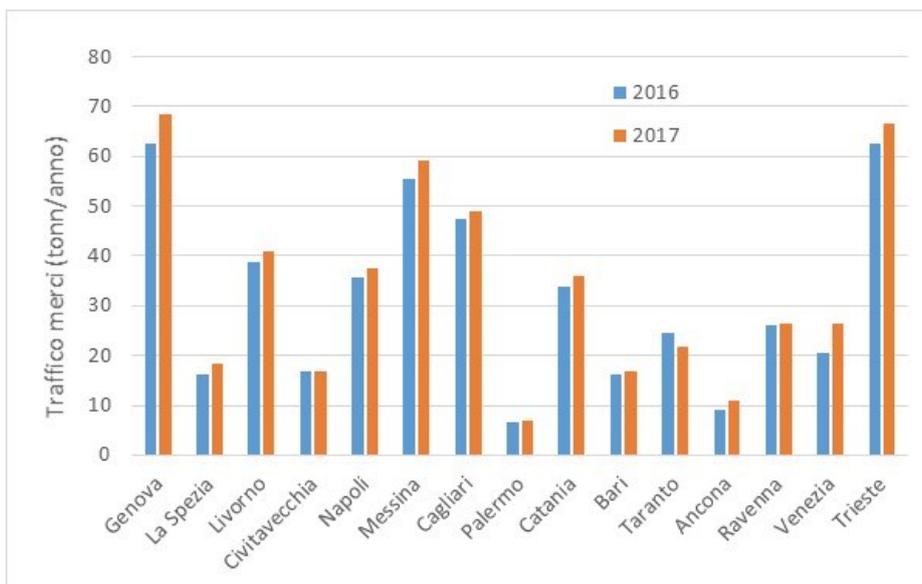
AdSP	Porti	Merci [milioni ton]						Passeggeri [milioni]
		Rinfuse liquide	Rinfuse Solide	Merci in Container	Ro-Ro	Altre merci	Totale merci	Totale passeggeri
Mar Ligure Occidentale	Genova	15,234	3,408	25,820	9,269	0,452	54,183	3,003
	Savona - Vado	6,609	2,427	0,200	3,819	0,809	13,864	1,220
Mar Ligure Orientale	La Spezia	1,090	1,080	13,713	-	0,095	15,978	0,454
	Marina di Carrara	-	0,529	0,715	0,476	0,557	2,277	0,017
Mar Tirreno Settentrionale	Livorno	8,835	0,757	8,027	14,420	1,662	33,701	3,217
	Piombino	0,058	1,276	-	3,407	0,043	4,784	3,348
	Portoferraio	-	-	-	2,580	-	2,580	3,157
Mar Tirreno Centro-Sett.le	Civitavecchia	0,490	5,083	0,893	4,929	0,031	11,426	4,058
	Fiumicino	3,396	-	-	-	-	3,396	-
	Gaeta	1,318	0,514	-	-	0,032	1,864	0,004
Mar Tirreno Centrale	Napoli	5,070	6,200	5,527	5,631	-	22,428	7,612
	Salerno	-	0,130	5,645	8,174	1,017	14,966	0,746
Mar Tirreno Mer., Jonio e Stretto	Gioia Tauro	0,860	-	31,177	0,351	-	32,388	-
	Crotone	-	0,320	-	-	0,002	0,322	0,004
	Corigliano	-	0,224	-	-	-	0,224	0,002
	Messina - Milazzo	20,055	0,382	-	5,657	-	26,094	10,959
Mare di Sardegna	Cagliari - Sarroch	27,838	0,757	5,170	4,125	0,007	37,897	0,725
	Olbia	-	1,031	-	4,910	-	5,941	2,791
	Porto Torres	0,527	1,397	-	1,391	-	3,315	1,028
	altri	0,418	2,148	-	0,149	-	2,715	1,664
Mare di Sicilia Occidentale	Palermo	0,352	0,046	0,159	5,751	-	6,308	1,815
	Termini Imerese	-	0,144	-	0,526	-	0,670	0,072
Mare di Sicilia Orientale	Catania	0,008	0,446	0,491	7,755	0,002	8,702	0,203
	Augusta	26,232	1,162	-	-	-	27,394	-
Mare Adriatico Meridionale	Bari	-	1,739	0,730	3,165	0,026	5,660	1,620
	Brindisi	2,424	3,434	0,613	2,814	0,221	9,506	0,601
	Manfredonia	0,115	0,394	-	-	0,058	0,567	-
	Barletta	0,335	0,483	-	-	0,018	0,836	-
	Monopoli	0,177	0,170	-	-	-	0,347	0,790
Mar Jonio	Taranto	4,589	11,347	-	0,002	5,708	21,646	0,008
Mar Adriatico Centrale	Ancona	4,643	0,581	1,106	4,693	-	11,023	1,085
Mar Adriatico Centro-Sett.le	Ravenna	4,547	11,413	2,456	1,751	6,338	26,505	0,051
Mar Adriatico Settentrionale	Venezia	8,787	6,845	5,675	1,523	2,302	25,132	1,650
	Chioggia	-	0,540	-	-	0,627	1,167	-
Mar Adriatico Orientale	Trieste	43,750	1,639	6,972	8,843	0,748	61,952	0,133
	Monfalcone	-	3,458	-	0,274	0,900	4,632	-
Totali		187,757	71,504	115,089	106,385	21,655	502,390	52,037

Con circa 62 milioni di tonnellate/anno, Trieste è il primo porto italiano per volume di traffico totale merci; questo è dovuto in gran parte al fatto che ha un oleodotto verso la Germania attraverso il quale transitano

oltre 43 milioni di tonnellate/anno; il secondo porto italiano è Genova con 54 milioni di tonnellate/anno.

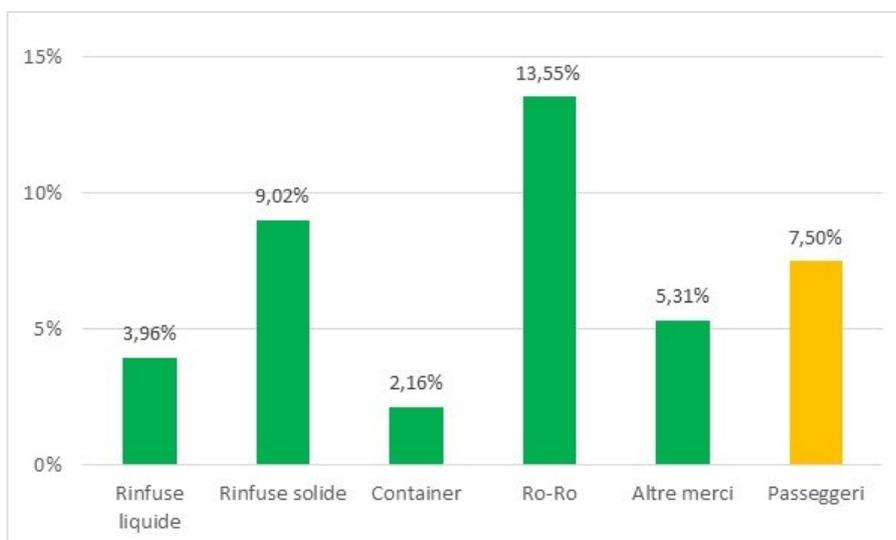
La fig. 1 riporta il dato aggregato del **traffico merci** negli anni 2016 e 2017 per le neoistituite AdSP: ad eccezione del porto di Taranto, nel 2017 si è registrato dovunque un incremento del traffico.

Figura 1 – Traffico merci 2016 e 2017 nei porti italiani aggregati per AdSP.
(Fonte: elaborazione ART su dati Assoport)



La fig. 2 riporta l'entità delle **variazioni dei traffici** tra il 2016 e il 2017: i maggiori tassi di crescita per le merci sono stati registrati nei segmenti Ro-Ro (+13,55%) e rinfuse solide (+9,02%); anche il traffico passeggeri è aumentato (+7,50%) grazie soprattutto al settore crocieristico.

Figura 2 – Variazione traffici tra 2016 e 2017 nei porti italiani.
(Fonte: elaborazione ART su dati Assoport)



Le rinfuse liquide risultano essere la principale componente di traffico portuale italiano. Tuttavia, è bene sottolineare che lo sbarco e l'imbarco delle rinfuse liquide e solide richiede ingenti infrastrutture (condotte,

sistemi di pompaggio, nastri trasportatori, silos, stazioni di controllo, etc.) che non possono essere rimpiazzate altrove con facilità o rapidità; il trasporto di questa tipologia di merci è legato quindi al retroterra del porto piuttosto che al porto in sé.

Lo sviluppo delle economie emergenti e i processi di delocalizzazione produttiva avviati negli ultimi vent'anni sono alla base della crescita straordinaria del **mercato del trasporto di merci containerizzate**, che ha conosciuto una dinamica espansiva di gran lunga superiore a quella delle rinfuse.

Nei porti del Mar Mediterraneo transitano merci per quasi 2 miliardi di tonnellate all'anno, il 33% delle quali è rappresentato da container (percentuale che sale al 48% considerando solo i porti del *West Med*)¹⁰.

Tutti gli studi di settore sono concordi nel prevedere la crescita, anche nel lungo periodo, del trasporto di container, pur in presenza di progetti avveniristici (in particolare, la rotta transiberiana per connettere via terra la Cina con l'Europa), i quali, più che alternativi, appaiono integrativi delle capacità di trasporto attuali. Il primo porto italiano *gateway* per traffico di container è Genova, che nel 2017 ha movimentato 2,6 milioni di TEU, quasi il doppio di La Spezia che risulta il secondo porto in classifica. Complessivamente, il traffico di container nei porti italiani è stato di 10,6 milioni di TEU (di cui 2,9 milioni di TEU dovuti al *transshipment*¹¹).

Il traffico Ro-Ro risulta particolarmente rilevante in Italia e supera quello dei container (al netto delle movimentazioni nei porti di *transshipment*). Escludendo i collegamenti obbligati da/verso le isole e con le coste del Nord Africa, buona parte della movimentazione portuale dei carichi rotabili è legata alle principali rotte marittime sviluppatesi col *West Med* (Francia e Spagna), col Sud-Est Europa e col Medio Oriente (Balcani, Grecia e Turchia).

Infine, nell'ambito del traffico passeggeri, si osserva che solo 2 porti (Napoli e Messina-Milazzo) registrano singolarmente oltre 5 milioni di passeggeri annui, prevalentemente correlati al settore traghetti da/verso le isole.

Le figg. 3 e 4 forniscono un'immediata rappresentazione della distribuzione "geo-dimensionale" per le due tipologie di traffico.

¹⁰ Il traffico totale che transita nel Mar Mediterraneo rappresenta il 19% del traffico mondiale in volume e il 25% in termini di rotte marittime (rapporto annuale *"Italian Maritime Economy"* ed. 2016, curato dal centro *Studi Ricerche Mezzogiorno* del Gruppo Intesa-SanPaolo).

¹¹ L'Italia conta tre porti di *transshipment*: Gioia Tauro, Taranto e Cagliari.

Figura 3 – Traffico merci 2017 nei maggiori porti italiani, aggregati per AdSP.

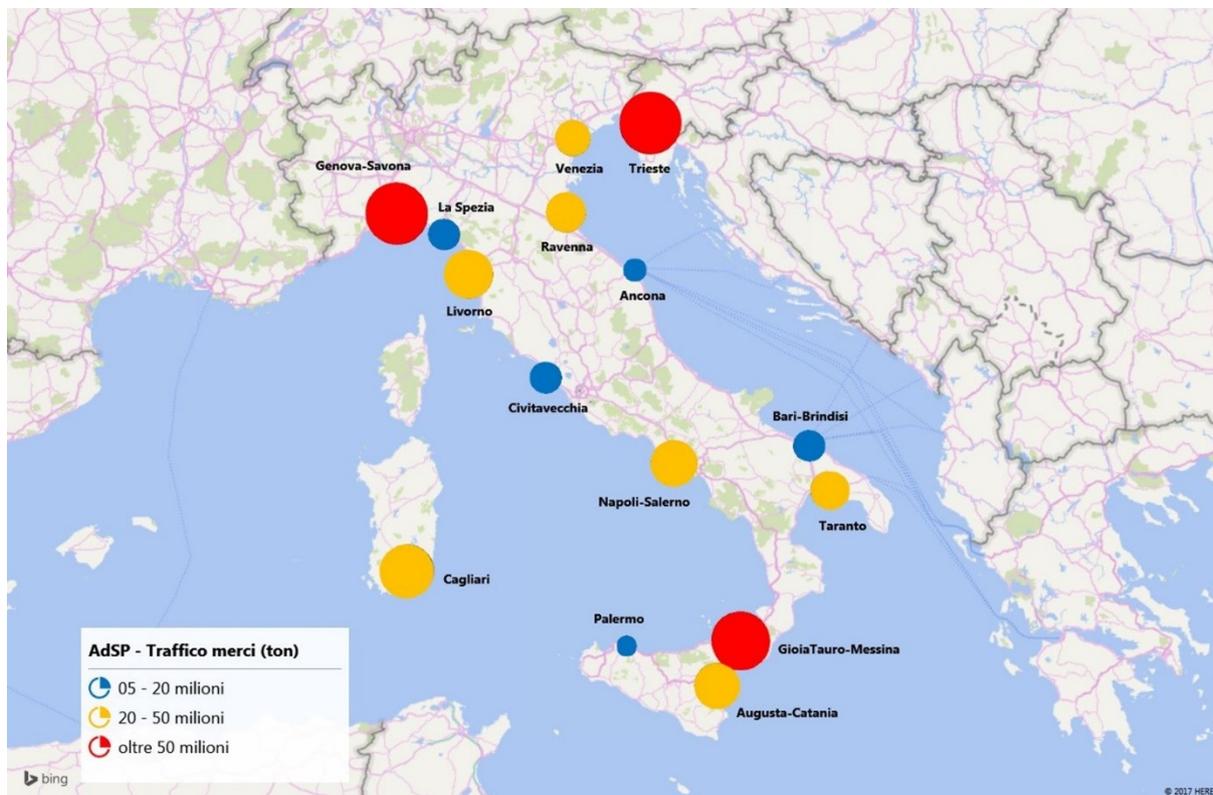
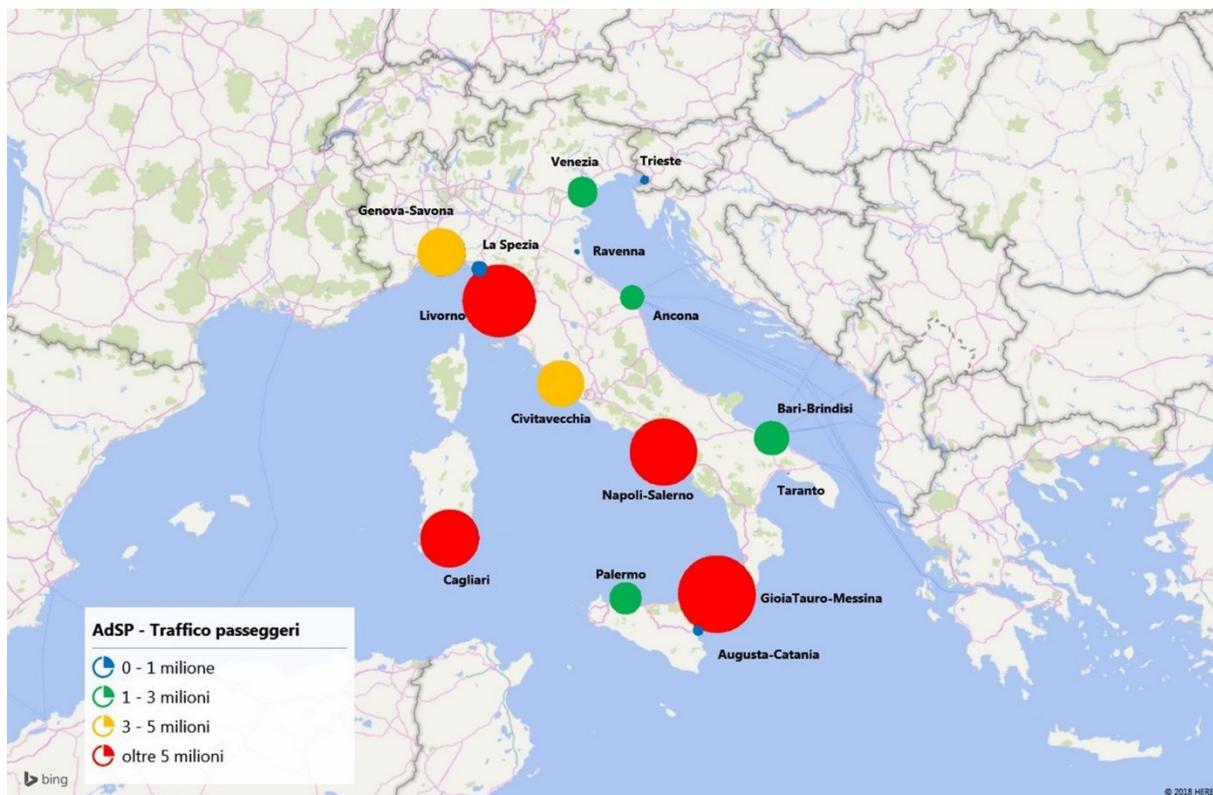


Figura 4 – Dati di traffico passeggeri 2017 nei maggiori porti italiani, aggregati per AdSP.
(Fonte, Fig 3 e 4: elaborazione ART su dati di Assoporti)



Da un confronto internazionale viene a confermarsi lo stato di debolezza dei porti italiani, rispetto ai propri *competitors* europei. Nella classifica 2016 dei 60 porti della UE con maggiore traffico merci¹², il primo porto italiano, Trieste, si presenta solo all'11° posto, superato in particolare, nel bacino del Mediterraneo, da Algeciras (5°), Marsiglia (6°) e Valencia (9°) e, nel Nord-Europa, da Rotterdam, Anversa e Amburgo che sono nell'ordine i primi tre porti europei per movimentazione di merci. Gli altri porti italiani nella classifica sono: Genova (13° posto) e Livorno (30°), seguiti poi da Gioia Tauro, Ravenna, Venezia, Porto Foxi, Augusta e Taranto (tra il 37° e il 54° posto).

Se si passa ad analizzare i flussi di traffico, emerge un altro dato significativo: i paesi di provenienza e di destinazione di larga parte delle merci che transitano per i porti italiani appartengono all'UE mentre, limitandosi al confronto con i porti di Spagna, Francia e Olanda, si osserva che questi ultimi mostrano una maggior "vocazione intercontinentale"¹³. Infatti, in Italia il 41,8% della quantità delle merci scaricate [il 69,7% di quelle caricate] proviene da [è destinato a] Paesi dell'area UE, mentre in Spagna ciò riguarda solo il 35,9% [il 31,8%], in Francia il 31,2% [il 54,1%] e in Olanda il 23,3% [il 29,2%].

Nel corso del procedimento avviato con la delibera n. 40/2017, tutte le ex Autorità Portuali sono state interpellate al fine di ottenere informazioni sui mercati interessati; la situazione riscontrata circa il numero di autorizzazioni (sia per operazioni portuali che per servizi portuali) e concessioni rilasciate, per un campione di esse dove i dati risultano disponibili, è sintetizzata nella tabella 2.

Tabella 2 – Numero autorizzazioni e concessioni in alcuni porti sede di Autorità Portuali.

(Fonte: A.P.; MIT – “Relazione sull’attività della autorità Portuali anno 2016)Autorità Portuale	Nr. autorizzazioni (ex art. 16, l. 84/94) dichiarate nel 2017	Nr. concessioni (ex art. 18, l. 84/94) dichiarate nel 2017	Nr. concessioni demaniali al 31/12/2016
Brindisi	12	4	66
Catania	12	4	106
Civitavecchia	33	6	188
La Spezia	12	14	245
Olbia / Golfo Aranci	37	2	66
Piombino	17	1	128
Salerno	59	13	97
Taranto	13	2	56

L'ultima colonna in Tabella 2 contiene il numero delle concessioni demaniali (cioè, sia ex art. 18 della legge 84/1994, sia ex art. 36 c.nav.) desunte dalla "Relazione sull'attività delle Autorità Portuali 2016" del MIT. Risulta interessante osservare che il numero delle concessioni ex art. 18 legge 84/1994 costituisce una parte estremamente modesta rispetto al numero totale di concessioni demaniali presenti nel porto. Comunque, se si considerano i canoni demaniali, è stato calcolato che rappresentano il 27% delle entrate correnti, contro il 53% delle tasse portuali.¹⁴

¹² Fonte: European Commission – Mobility and Transport, "Statistical Pocketbook 2017" (section 2.4.9).

¹³ Fonte: European Commission – Mobility and Transport, "Statistical Pocketbook 2017" (section 2.4.10a).

¹⁴ Fonte MIT, Relazione sull'attività delle Autorità Portuali anno 2016 (2017), elaborazioni ART.

C.2 CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE DEL SETTORE

I porti sono entità dinamiche e complesse in cui operano numerose tipologie di attori con caratteristiche fisiche, organizzative, istituzionali e gestionali notevolmente diverse, impegnati in molteplici e differenti attività che spaziano dal commercio all'industria, dalla logistica alla finanza. In particolare, tutte le attività che si svolgono all'interno dei porti sono rese possibili dall'esistenza dei **terminal operator** (anche detti **terminalisti**), ovvero imprese che hanno in concessione aree o banchine portuali per effettuare le operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e movimentazione delle merci oggetto del trasporto su nave.

La mancata adozione del decreto indicato all'art. 18, comma 1, della legge 84/1994 ha portato le singole Autorità di Sistema Portuale, ex Autorità Portuali, ad autodeterminare alcuni aspetti del procedimento e del titolo di autorizzazione e concessione delle aree e banchine portuali. In alcuni casi, gli stessi enti si sono dotati di un apposito regolamento con il quale hanno disciplinato la materia. Questa situazione, comunque, ha prodotto differenti interpretazioni ed applicazioni della disciplina.

L'assenza, o la poca chiarezza, del Piano Regolatore Portuale potrebbe aumentare la discrezionalità dell'Autorità di Sistema Portuale nella comparazione delle differenti utilizzazioni delle aree e banchine. Infatti, le eventuali carenze del principale strumento di specificazione delle caratteristiche delle attività e dei traffici che possono essere svolti negli ambiti portuali, rischiano di privare, di fatto, l'AdSP di un obiettivo criterio di selezione e scelta del concessionario. Ai fini della tutela del diritto di accesso alle infrastrutture portuali, criticità si riscontrano sia nelle fasi di rilascio che in quelle dell'eventuale rinnovo.

Sul punto la giurisprudenza, soprattutto quella più recente, ha chiarito che i principi comunitari della trasparenza, parità di trattamento ed imparzialità sono applicabili anche alle concessioni di beni pubblici, non ricadendo le stesse nell'ambito di applicazione delle direttive in materia di appalti e di concessioni.

Le esigenze di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa si pongono soprattutto nel caso di presentazione di una domanda di concessione, finalizzata all'attuazione da parte del terminalista di un nuovo programma di attività, volta ad ottenere la proroga di quella già assentita.

Secondo l'art. 18, commi 8 e 9, della legge 84/1994, l'AdSP è tenuta ad effettuare accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività. In caso di mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario, nonché di mancato raggiungimento (senza giustificato motivo) degli obiettivi indicati nel programma di attività, si deve procedere alla revoca dell'atto concessorio. Tali attività di controllo, ma soprattutto le eventuali conseguenze sanzionatorie, sono molto delicate in considerazione dei rilevanti interessi sociali, economici ed occupazionali in gioco.

Altrettanto delicata è la materia dei controlli in merito alla eventuale violazione del contenuto della concessione demaniale marittima.

Fino ad un recente passato, la scelta del porto da parte dell'utenza (armatori, operatori portuali e spedizionieri) dipendeva in prevalenza dal fattore geografico. Il generale miglioramento delle infrastrutture retroportuali, aumentando la potenziale area di gravitazione dei singoli porti, ha progressivamente ridotto l'importanza del fattore localizzativo rispetto ad altre caratteristiche, ai fini della scelta fra le alternative disponibili. L'attuale competizione vede identificati porti per bacino di influenza, sempre meno determinato dalla vicinanza e prossimità geografica, mentre assumono maggiore importanza altri fattori facenti capo al paradigma economico ispirato al concetto di "catena del valore".

Dal punto di vista “interno”, il contributo di ciascun porto alla soddisfazione delle specifiche esigenze del cliente dipende:

- dalla disponibilità di efficienti infrastrutture e collegamenti di trasporto verso l’hinterland, come parte di un sistema integrato;
- dalla capacità degli operatori della logistica e dei trasporti a realizzare gli attributi qualitativi richiesti dalla domanda (affidabilità, puntualità, frequenza, disponibilità di informazioni, sicurezza, etc.).

Dal punto di vista “esterno”, i fattori che contribuiscono a generare ed attrarre traffici marittimi sono correlati sostanzialmente a due aspetti:

- a) l’evoluzione del sistema produttivo che, per le sue esigenze di logistica e distribuzione, ha alimentato il fenomeno delle concentrazioni di mercato, testimoniato negli anni dall’elevato numero e dalla dimensione di fusioni e acquisizioni nonché da alleanze ed aggregazioni di *shipping companies* per operare lungo le rotte più importanti in condizioni di maggiore efficienza (riempimento navi, ottimizzazione di carichi e rotte)¹⁵; tali concentrazioni di mercato pongono queste compagnie di navigazione in una posizione di maggiore forza negoziale nei confronti dei porti, in quanto in grado di influenzare i flussi di merci;
- b) l’evoluzione del settore navale, ovvero la tendenza alla crescita dimensionale delle navi (cd. “gigantismo navale”)¹⁶; questa tendenza, da un lato, garantisce forti economie di scala agli armatori mentre, dall’altro lato, pone sfide alla capacità di accoglimento delle navi da parte dei porti, poiché il carico/scarico delle *megacarrier* richiede adeguate prestazioni dei terminal, sia in termini di attrezzature, sia in termini di pressione sulle reti di trasporto per l’inoltro terrestre delle merci.

Allo stato attuale il mercato delle attività terminali del trasporto marittimo si caratterizza per i diffusi fenomeni di congestione e per gli elevati livelli di competitività che si generano nell’ambito del porto. Allo stesso tempo, l’aumento della pressione insediativa sulle aree esterne al perimetro portuale e le conseguenze negative in termini di accessibilità hanno comportato un aumento dei costi e dei tempi necessari per collegare i terminal con il fulcro delle attività di scambio.

In tale ambito inizia a prevalere la propensione delle imprese di navigazione ad acquisire e gestire direttamente i terminal portuali, in un’ottica sia di riduzione dei costi di esercizio sia di miglioramento della qualità del servizio¹⁷.

¹⁵ Nel 2015 la *Hapag-Lloyd* di Amburgo ha avviato le trattative per la fusione con la *United Arab Shipping Company* degli Emirati Arabi Uniti. Ad aprile 2016 tre grosse compagnie giapponesi (*Mitsui Osk*, *K Line* e *NYK*) hanno dato vita al consorzio *The Alliance* con la stessa *Hapag-Lloyd*, la *Yang Ming* di Taiwan e la sudcoreana *Hanjin Shipping*. A giugno 2016 la francese *Cma Cgm* ha acquistato per 2,4 miliardi di dollari la *Neptune Orient Lines* di Singapore. A maggio 2016 le due maggiori compagnie statali cinesi, la *Cosco* e la *China Shipping*, hanno deciso di fondersi e chiamarsi *China Cosco*, diventando la terza più grande compagnia a livello mondiale, dopo la danese *Maersk Line* e la svizzera *MSC*. Nel 2017 è nata la *Ocean Alliance* fra la già citata *Cma Cgm*, la *China Cosco* e la taiwanese *Evergreen Line*, che potrà contare su 350 navi, 40 rotte e il 27% del mercato tra Asia e Europa (a titolo di confronto, la *Maersk Line* possiede circa 600 navi mentre la *MSC* possiede oltre 440 navi e percorre 200 rotte). [Fonte: stampa specializzata].

Un esempio recente di concentrazione tra imprese attive nel trasporto marittimo di container analizzato dalla CE è il caso M.8330 *Maersk Line-HSDG*, autorizzata con specifiche condizioni (uscita di HSDG da 5 consorzi marittimi).

¹⁶ Nel 2017 la *Samsung* ha varato la portacontainer più grande del mondo, battezzata *MOL Triumph*, che ha una lunghezza di 400 m, larghezza di 59 m e stazza di oltre 190.000 tonnellate, con capacità di trasporto di oltre 20.000 TEU. [Fonte: stampa specializzata. Cfr. anche International Transport Forum, 2015, “The Impact of Mega-Ships”, OCSE].

¹⁷ A titolo informativo e non esaustivo, si forniscono le seguenti notizie.

La *Cosco* possiede il 20% del consorzio che gestisce il *Suez canal container terminal*. Nel 2004 acquistò il 20% del terminal *Antwerp Gateway* ad Anversa divenuto la testa di ponte dei traffici cinesi verso l’Europa; nel 2015 ha acquisito il 35% di *Etr Euromax Terminal* a Rotterdam, stabilendo poi ad Amburgo il proprio centro di controllo di tutti i servizi intra-europei. A settembre 2015 la

Con questa prospettiva, a livello internazionale i porti si stanno profondamente trasformando in centri di trasporto integrati e in piattaforme logistiche per il commercio globale, dove accanto all'uso delle zone di stoccaggio delle merci come uno strumento per una corretta sincronizzazione e interscambio tra le modalità di trasporto, mare-ferro-gomma, i terminal sono diventati dei veri e propri luoghi di magazzinaggio e di prima trasformazione.

joint venture Euro-Asiatica *Oceanogate* (partecipata dalla *Cosco*) ha acquistato il 65% del *Kumport terminal* di Ambarli in Turchia. A giugno 2017 sempre *Cosco* ha acquisito il 51% della spagnola *Noatum ports holding*, tra i cui asset figurano i terminal container di Bilbao e Valencia. Ancora *Cosco*, a Vado Ligure (Savona) sta costruendo un terminal container semiautomatizzato da 900.000 TEU, insieme alla *Maersk Line*.

Attraverso la società interamente controllata *APM Terminals*, la *Maersk Line* possiede oltre 60 terminal container nei cinque continenti. In Italia, *APM Terminals* sta realizzando un terminal a Vado Ligure che dovrebbe entrare in funzione nel 2019.

La *MSC* gestisce, attraverso la società interamente controllata *Terminal Investment Ltd*, 20 terminal container sparsi in 16 Paesi del mondo. I terminal container principali sorgono a Valencia, a Bremerhaven (Germania) e ad Anversa, e nel 2012 ha investito (con una partecipazione del 33%) nel *Medcenter Container Terminal* di Gioia Tauro. *MSC* è presente in diversi altri porti italiani (Genova, La Spezia, Venezia, Civitavecchia) tramite la holding italiana *Marinvest*; nel 2015 la *Marinvest* ha acquisito il 45% del capitale sociale del terminal container del porto di Trieste. [Fonte: stampa specializzata].

D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

D.1 OBIETTIVI GENERALI

La normativa europea sostiene la realizzazione di interventi per lo sviluppo e il miglioramento della rete nazionale dei trasporti nell'ottica di interconnessione a livello comunitario (TEN/T) e persegue il raggiungimento di uno standard comune per la trasparenza finanziaria del settore portuale.

La normativa nazionale, nel supportare la nuova *governance* dei sistemi portuali, si pone diversi obiettivi strategici che riguardano il settore dei trasporti, della portualità e della logistica, cioè:

- il completamento della liberalizzazione e la regolazione del settore trasporti;
- il finanziamento delle infrastrutture portuali con stimolo all'inserimento sempre maggiore di capitali privati;
- il miglioramento dei collegamenti tra i porti e i poli logistici.

In tale contesto vengono adottate prime misure di regolazione con metodologie volte ad incentivare la concorrenza, il miglioramento e l'efficienza delle gestioni nonché il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, favorendo la mobilità dei passeggeri e delle merci.

D.2 OBIETTIVI SPECIFICI

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, in forza delle competenze ad essa attribuite dall'art. 37, comma 2 del D.L. 201/2011, è già intervenuta al fine di regolare, agevolandolo, l'accesso ai porti italiani e ai servizi che in esso si svolgono. Come già menzionato, il primo intervento nel settore, con la Delibera n. 18/2017, riguarda misure di regolazione volte a garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria. Le misure di regolazione ivi emanate mirano a giovare alla dinamicità, trasparenza e competitività dei porti italiani nel rispetto delle competenze che la legge assegna in questo settore alle altre Amministrazioni.

Nel dettaglio, le misure oggetto della presente Relazione AIR si pongono due obiettivi principali.

In primo luogo, si vuole tutelare il principio di un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, con conseguenti presumibili effetti incrementali sia sul numero degli agenti operanti nel mercato, sia sui flussi di traffico.

Secondariamente, si vuole incentivare un sistema tariffario orientato all'efficienza gestionale, introducendo adeguati criteri per la redazione della contabilità attinente l'utilizzo delle infrastrutture essenziali.

Tutto ciò con la finalità di apportare effetti positivi sulle tariffe praticate per i servizi e le operazioni portuali, a vantaggio dell'utenza finale, nel rispetto dell'"autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria" garantita alle AdSP dall'art. 6, comma 5 della legge 84/1994.

E. ANALISI DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

E.1 INTRODUZIONE

Con delibera 156/2017 del 22 dicembre 2017 è stata indetta una consultazione per l'adozione di misure di regolazione inerenti a metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali nell'ambito del procedimento avviato con delibera 40/2017 del 16 marzo 2017. Lo schema di AIR allegato al documento di consultazione illustrava la macroarea "accesso alle infrastrutture portuali", come unico raggruppamento per i temi specifici oggetto di analisi di impatto della regolazione. I contributi pervenuti a valle della consultazione non hanno indicato la necessità di modificare i temi già individuati che pertanto si confermano e vengono riportati in tabella 3.

Tabella 3 – Temi oggetto di AIR

Macro-area	Tema
Accesso alle infrastrutture portuali	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

L'intervento regolatorio sottoposto a consultazione rappresenta la declinazione per il settore interessato dei principi e criteri di cui alla norma istitutiva dell'Autorità; il presente documento, partendo dalle misure poste in consultazione, prende in considerazione le indicazioni emerse dagli stakeholder che hanno consentito la loro modifica. Le opzioni esaminate per un intervento del settore sono quindi:

- Opzione zero: mantenimento dello *status quo*;
- Opzione 1: regolazione proposta in consultazione;
- Opzione 2: regolazione definitiva adottata dall'Autorità.

L'Opzione zero consiste nella conferma dello *status quo*, senza l'intervento regolatorio oggetto di consultazione.

L'Opzione 1 consiste nella proposta, oggetto di consultazione con la delibera 156/2017, di introdurre prime misure di regolazione per le infrastrutture portuali di competenza delle Autorità di Sistema Portuale.

L'Opzione 2 consiste nelle modifiche al testo conseguenti alla partecipazione degli stakeholder al procedimento e adottate nel procedimento definitivo.

Si confermano gli indicatori utilizzati per la valutazione di impatto, individuati seguendo quanto previsto al §A5 del documento "Metodi di analisi di impatto della regolamentazione nell'Autorità di Regolazione dei Trasporti" (Allegato A della delibera n. 136/2016) e sono:

- trasparenza verso imprese ed utenti finali (trasparenza);

- non discriminazione delle condizioni tecniche ed economiche (non discriminazione);
- accesso a specifiche risorse di rete (accesso risorse);
- efficienza gestionale (efficienza);
- controllo dei prezzi comunque denominati, quali tariffe, pedaggi, canoni, contributi, etc. (controllo prezzi);
- oneri incrementali (oneri incrementali).

E.2 ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI

L'accesso alle aree ed alle banchine portuali, e quindi alle attività produttive e relativi mercati interessati, deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, al fine di assicurare i benefici associati al più alto livello possibile di efficienza. Sono raggruppate nella macro-area le misure di regolazione che disciplinano questi aspetti ed in particolare l'affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali, l'individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni nonché i relativi criteri e modalità, la determinazione di canoni e tariffe, la verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria. In tabella 4 sono riportate le descrizioni delle misure di regolazione riferite alle opzioni considerate.

Tabella 4 – Opzioni AIR per l'Accesso alle infrastrutture portuali

Macro-area: <i>Accesso alle infrastrutture portuali</i>	Opzione 0: Status quo	Opzione 1: Misure regolatorie in consultazione	Opzione 2: Misure regolatorie definitive
Individuazione e destinazione delle aree e banchine portuali (misure 1.1 ÷ 2.5)	L'individuazione e la destinazione delle aree e banchine portuali saranno definite nel Piano Regolatore di Sistema Portuale (art. 5, l. 84/1994) redatto a cura delle AdSP. Sono attualmente vigenti i piani regolatori portuali. Il MIT ha pubblicato a marzo 2017 le linee guida previste dal comma 1.	Individuazione preliminare delle aree e delle banchine portuali oggetto di concessione sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto. Individuazione della destinazione d'uso delle aree e delle banchine in considerazione degli obiettivi specifici prefissati, allineando le metodologie di analisi alle migliori prassi di settore. Garanzie per la riserva di spazi operativi alle imprese non concessionarie. Definizione di eventuali deroghe transitorie al piano regolatore portuale vigente.	Come opzione 1, con inserimento delle infrastrutture essenziali per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali e individuazione nella concessione dei relativi obblighi connessi alla loro gestione. Sono escluse le concessioni di realizzazione e gestione di opere infrastrutturali, ex art. 18, legge 84/1994, a cui si applicano le norme del Codice degli contratti pubblici.
Affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali (misure 2.6 ÷ 2.12)	Per l'affidamento delle concessioni le autorità competenti hanno adottato proprie regolamentazioni in base	Oggettiva determinazione delle attività ammesse; limitazioni alle attività d'impresa solamente in casi giustificati.	Come opzione 1, con inserimento delle seguenti precisazioni: valutazione del livello di infrastrutturazione

	<p>alle norme generali sulle concessioni portuali contenute nell'art. 36 c.nav.</p> <p>L'art. 18, commi 1-3 della l. 84/1994, per la disciplina delle concessioni prevede l'adozione di un D.I.</p>	<p>Durata delle concessioni e canoni commisurati ad impegni in termini di investimenti e traffici.</p> <p>Affidamento delle concessioni con procedure di selezione, previa pubblicazione di avviso, nel rispetto di determinati principi e condizioni.</p> <p>Specificazione e pubblicità di sanzioni, penali e cause di decadenza o revoca.</p> <p>Considerazione, nella determinazione dei canoni concessori, degli obiettivi di sviluppo del singolo porto; previsione di una componente fissa e di una variabile: la prima in funzione di parametri riferibili all'area in concessione, la seconda determinata mediante meccanismi incentivanti volti a perseguire una migliore efficienza delle gestioni ed il miglioramento dei livelli di servizio.</p> <p>Individuazione dei principi per la definizione delle iniziative di maggiore rilevanza.</p>	<p>per la definizione dei canoni;</p> <p>procedura di selezione ad evidenza pubblica, avviata o d'ufficio o su istanza di parte; termine per la presentazione delle domande non inferiore a 30 gg dalla data di pubblicazione dell'avviso;</p> <p>per gli affidamenti delle concessioni, previsione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica;</p> <p>indicazione della durata massima della concessione;</p> <p>predeterminazione di criteri e modalità per eventuali aggiornamenti intermedio sulle concessioni di maggiore durata;</p> <p>motivi di esclusione previsti dal Codice dei contratti pubblici (art. 80), ove compatibili,</p> <p>trasparenza relativamente agli esiti delle procedure di affidamento da comunicare tempestivamente ai partecipanti e resi pubblici;</p> <p>possibilità di rivedere la componente fissa, determinata anche in base al grado di partecipazione alla realizzazione delle infrastrutture, nel caso di mutate condizioni di infrastrutturazione;</p>
--	---	--	---

			<p>per la componente variabile si misura il traffico anche per tipologia di merce, oltretché per quantità, considerando anche l'andamento dello specifico mercato;</p> <p>introduzione della componente energetica nella valutazione dell'efficienza.</p>
<p>Individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni (misura 3.1)</p>	<p>L'art. 1, c. 1 del DM 585/1995 stabilisce che le «operazioni portuali [indicate nell'art. 16, c.1 della l. 84/1994] non possono essere espletate se non a seguito di autorizzazione rilasciata dall'autorità portuale».</p> <p>L'art. 2, c. 5 del DM 132/2001 stabilisce che «l'individuazione dei servizi [portuali] ammessi deve essere compiuta da parte dell'autorità competente, sulla base delle esigenze operative del porto».</p>	<p>Predeterminazione e pubblicazione, periodicamente aggiornata, dell'elenco delle attività soggette ad autorizzazione.</p> <p>Predeterminazione e pubblicazione, periodicamente aggiornata, degli elementi per stabilire quali ulteriori attività possano rientrare tra quelle autorizzabili.</p>	<p>Come opzione 1</p>
<p>Criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni (misure 3.2 ÷ 3.4)</p>	<p>L'art. 4, c. 1 del DM 585/1995 prevede che tale autorizzazioni sia rilasciata «con provvedimento motivato previo espletamento di adeguata istruttoria [...] ed entro i limiti massimi consentiti per ciascun porto».</p> <p>L'art.3, c. 1 del DM 585/1995 elenca i requisiti (generali) per valutare le istanze di autorizzazione.</p> <p>L'art.3, c. 1 del DM 132/2001 prevede che l'autorizzazione, anche</p>	<p>Valutazione dei requisiti ai fini del rilascio delle autorizzazioni, effettuata nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.</p> <p>Giustificazione e pubblicazione di eventuali limitazioni al numero dei prestatori di operazioni e servizi portuali sulla base di motivi chiari ed oggettivi e nel rispetto del principio di proporzionalità.</p> <p>Applicazione, in sede di valutazione delle istanze per il rilascio delle autorizzazioni, dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, con predeterminazione di criteri correlati ad indicatori qualitativi e</p>	<p>Come opzione 1, con inserimento delle seguenti precisazioni:</p> <p>la valutazione dei requisiti per il rilascio delle autorizzazioni si effettua su indicatori predeterminati e valori soglia minimi idonei a garantire il livello di qualità indispensabile. Indicatori predeterminati sono utilizzati anche per la determinazione delle graduatorie.</p>

	nel caso di autoproduzione, è rilasciata dall'autorità competente	quantitativi. Applicazione dei medesimi principi e criteri nella determinazione delle graduatorie qualora le domande di autorizzazione siano superiori al numero di quelle che risulta possibile rilasciare.	
Determinazione di canoni e tariffe (misura 4.1)	Nessuna regolazione. Diversificata e discrezionale a seconda del soggetto competente	Vigilanza sull'applicazione delle tariffe con particolare attenzione all'utilizzo di un'infrastruttura essenziale.	Come opzione 1
Verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria (misure 5.1 ÷ 5.4)	Nessuna regolazione. Le imprese operanti nei porti non hanno obblighi di separazione contabile.	Disciplina e pubblicazione dei meccanismi incentivanti correlati ai canoni concessori e individuazione delle procedure di verifica qualitativa e quantitativa degli impegni relativi ai programmi di attività. Definizione dei criteri generali per l'ammissibilità dei costi (operativi e di capitale) per la determinazione delle tariffe. La contabilità regolatoria evidenzia la separata allocazione delle componenti economiche e patrimoniali riferite alle singole attività soggette alla predetta verifica, e consente la piena riconciliazione di dette componenti con i bilanci ufficiali di esercizio.	Come opzione 1

1) Individuazione e destinazione delle aree e banchine portuali

Tra gli obiettivi perseguiti, essenziale è quello dell'inserimento dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione nella definizione della destinazione delle aree da affidare in concessione e nella scelta dei concessionari (di aree e banchine portuali).

Nell'opzione 1, si è scelto di dare indicazioni alle AdSP per la predeterminazione delle destinazioni in accordo con il piano strategico che individui gli obiettivi perseguiti. Per le metodologie di analisi, per limitare la soggettività e conseguente il carattere distorsivo del risultato, si è optato per la coerenza con le *best practices* esistenti, che mettano in evidenza le attività ammesse correlate ai traffici e volumi attesi.

L'opzione 2 ha riproposto tale indicazione, integrandola. In sede di pianificazione e programmazione strategica del porto, nella redazione degli atti conseguenti previsti dalla legge 84/1994, si richiede che siano individuate anche le infrastrutture essenziali, quale necessario presupposto per garantire all'utenza portuale la fruizione delle attività e dei servizi portuali e l'utilizzo delle infrastrutture essenziali e definire le relative modalità di affidamento e controllo.

2) Affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali

L'affidamento delle concessioni è il principale tema di interesse per i terminalisti ed altri operatori portuali; storicamente esso soffriva di eccessiva discrezionalità e scarsa dinamicità.

L'opzione 1 era stata elaborata con differenti obiettivi. Innanzitutto, indicare principi per le procedure di selezione che devono essere espletate a cura delle Autorità di Sistema Portuale. Sono state fornite indicazioni per la definizione della durata delle concessioni e per la determinazione dei relativi canoni. Si è anche messo in evidenza come sia necessario determinare in modo trasparente quali requisiti debbano avere i soggetti interessati a partecipare alla procedura di aggiudicazione. Contestualmente si sono fornite indicazioni per gestire la fase di subentro nella concessione. Si è rimarcata anche la necessità di definire con estrema cura tutti gli strumenti e le modalità per verificare la corretta gestione della conduzione e dei conseguenti meccanismi di penalizzazione. In ultima analisi si è introdotto, anche se *in nuce*, il concetto di contabilità regolatoria come base per la determinazione delle tariffe; si è prevista una modalità di calcolo dei canoni basata su due componenti, una fissa e l'altra variabile, quest'ultima per premiare le gestioni più efficienti ed efficaci.

L'opzione 2, a valle della consultazione, ha confermato l'impianto dell'opzione 1, con l'introduzione di alcuni correttivi ritenuti necessari.

In particolare, per la determinazione dei canoni si è inserita anche la necessità di considerare anche il livello di infrastrutturazione. Per le procedure di affidamento delle concessioni, si è aggiunta la possibilità che la richiesta sia formulata anche su istanza di parte, per favorire l'iniziativa delle potenziali imprese interessate. Si è previsto, inoltre, la possibilità, da parte del concedente, di procedere ad eventuali aggiornamenti intermedi per le concessioni di maggiore durata, lasciando alle AdSP la facoltà di stabilire i relativi criteri e modalità. Nell'opzione 2 si è anche inserito il parametro di efficienza energetica, come elemento premiante della gestione; per la misura del traffico si è optato per una maggiore precisione del parametro, sostituendo il generico "tonnellate di merce", con un riferimento anche al tipo di merce in relazione all'andamento del mercato. Per garantire maggiore trasparenza e partecipazione alle procedure di selezione, che dovranno essere ad evidenza pubblica, è stato inserito un termine minimo di 30 gg dalla data di pubblicazione per la presentazione delle domande.

3) Individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni

Per incentivare la trasparenza si è stabilito che le attività e gli elementi per qualificarle come tale, devono essere predeterminati.

L'opzione 1 ha quindi previsto, pur rispettando le disposizioni del Ministero, che le AdSP debbano individuare le attività e gli elementi necessari alla loro determinazione, prima di procedere all'autorizzazione, che dovranno essere esplicitati in un documento reso pubblico. Non si è valutato necessario operare alcuna modifica a questa opzione.

4) Criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni

L'opzione 1 intende garantire il rispetto del principio di trasparenza, equità e non discriminazione, indicando alle AdSP di predeterminare i criteri per la redazione delle graduatorie e pubblicando i risultati.

Questa opzione è risultata troppo generica nella sua formulazione e a seguito di consultazione si è deciso di fornire ulteriori elementi di chiarificazione.

L'opzione 2 ha, infatti, introdotto la necessità di predeterminare indicatori per la valutazione della qualità della attività da espletare. A corredo degli indicatori, sono da prevedere anche dei valori minimi di riferimento. Inoltre, circa gli indicatori "qualitativi e quantitativi" che le AdSP dovranno determinare per la valutazione delle istanze, essi dovranno risultare necessariamente in accordo con quanto previsto dal MIT.

5) Determinazione di canoni e tariffe

Nell'opzione 1 (Misura 4) si indica che, per garantire massima trasparenza, le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture essenziali saranno analizzate in maniera puntuale (sulla base degli elementi risultanti dalla contabilità regolatoria). Essendo una disposizione a carattere generale non è stato necessario operare alcuna modifica alla misura 4. Si vedano anche i punti 2) e 6).

6) Verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria

Nel panorama attuale non vi sono obblighi di redazione di contabilità regolatoria. Non sono neanche previsti dei meccanismi premianti per i gestori virtuosi. Il mancato controllo dei costi e l'assenza di meccanismi premianti non stimola il miglioramento delle *performance*.

Nell'opzione 1 si è previsto che le AdSP debbano prevedere e pubblicare tali meccanismi. Inoltre, vengono forniti degli strumenti di base alle AdSP per poter controllare le tariffe previste per l'utilizzo delle infrastrutture essenziali. Vengono a questo proposito elencati i principi generali di ammissibilità dei costi, operativi e di capitale e i criteri di ammissibilità degli investimenti. In sede di consultazione non sono emersi ulteriori elementi, pertanto l'opzione 2 non è stata necessaria.

F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

La valutazione dell'impatto della regolazione viene effettuata utilizzando gli indicatori riportati nel paragrafo E1. Nel quadro sinottico riportato in tabella 5, vengono riassunti i segni (positivo/negativo) e i pesi (lieve/moderato/medio/forte) relativi alla valutazione dell'impatto, riferita allo *status quo*, correlata agli elementi summenzionati.

Rispetto alle misure poste in consultazione, le misure novellate migliorano gli effetti nella trasparenza verso le imprese ed utenti, nell'efficienza produttiva e nel "controllo dei prezzi"¹⁸, analizzato nella tabella 5 con riferimento alle due voci tariffe ("orientamento delle tariffe al costo") e canoni ("canoni orientati ad un sistema incentivante"). Si conferma anche un significativo effetto atteso nella non discriminazione delle condizioni di accesso alle infrastrutture portuali.

Per quanto riguarda gli oneri incrementali, essi rilevano con riferimento all'adozione dei criteri di redazione della contabilità regolatoria. Si osservi che le misure regolatorie riguarderanno gli affidamenti delle nuove concessioni nonché quelli relativi alle nuove autorizzazioni ad operatori portuali.

¹⁸ Cfr. Linee guida AIR, *Metodi di analisi di impatto della regolazione nell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, Allegato A delibera 136/2016, pag. 10.

Tabella 5 – Impatto atteso dell’Atto di regolazione (rispetto allo status quo)

	Effetti/Impatto derivanti Opzione 1	Effetti/Impatto derivanti Opzione 2
Trasparenza	+++	++++
Non discriminazione	+++	++++
Accesso alle infrastrutture portuali	++	+++
Efficienza produttiva	++	+++
Orientamento delle tariffe al costo	+	++
Canoni orientati ad un sistema incentivante	++	+++
Oneri incrementali	+	+
<i>Legenda Impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ medio; ++++ forte</i>		

A fronte di una difficoltà nel reperire dati ed informazioni di tipo economico per poter quantificare l’impatto dell’introduzione di queste “prime misure” di regolazione, è comunque ipotizzabile l’individuazione di alcuni fattori che sono da considerarsi “prodromici” al realizzarsi dell’impatto previsto complessivo. In particolare, l’impatto sulla trasparenza e la non discriminazione può trovare riscontro mediante il monitoraggio, da parte dell’Autorità, dell’attività delle AdSP sul pronto adeguamento dei dettami previsti dalle presenti misure regolatorie. La predisposizione di tutti gli atti previsti e la loro pubblicazione rappresenta, a buon titolo pertanto, un importante indicatore del recepimento delle presenti misure e della volontà di perseguire un obiettivo strategico. In Appendice, una illustrazione maggiormente dettagliata dei soggetti incisi dalle misure regolatorie oggetto di valutazione della presente Relazione di Analisi di impatto della regolazione.

Il Responsabile del Procedimento AIR

Dott.ssa Cinzia Rovesti

Appendice 1: SOGGETTI INTERESSATI MISURE REGOLATORIE

Si elencano i soggetti coinvolti nelle misure in oggetto.

- AdSP: si intendono le Autorità di Sistema Portuale, enti pubblici costituiti ai sensi della legge 84/1994.
- Enti: comprende Comuni, Unioni di Comuni, Amministrazioni provinciali, Regioni.
- Imprese portuali ex art. 16: sono le imprese autorizzate ex articolo 16 della legge 84/1994 ma non titolari di concessione ex articolo 18.
- Concessionari ex art. 18: sono le imprese titolari di concessione ex articolo 18 della legge 84/1994 in area portuale.

Tabella A1 – I soggetti interessati dalle misure regolatorie

Misura	Enti	AdSP	Imprese portuali ex art. 16	Imprese concessionarie ex art. 18	SITUAZIONE "AS IS"
2.1	X	X			Sono attualmente vigenti i Piani Regolatori Portuali, spesso privi di indicazioni di dettaglio per le aree e banchine portuali. Il MIT ha pubblicato a marzo 2017 le Linee Guida per la redazione dei PRSP da parte della AdSP.
2.2	X	X			
2.3		X			
2.4		X			
2.5		X		X	L'atto di concessione non è sempre correlato al programma di attività dell'impresa.
2.6		X		X	In mancanza del D.L. previsto dalla l. 84/1994 fin dall'origine, per l'affidamento delle concessioni, le Autorità competenti hanno adottato proprie regolamentazioni in base alle norme generali sulle concessioni portuali contenute nell'art. 36 c.nav.
2.7		X		X	
2.8		X		X	
2.9		X			
2.10		X		X	
2.11		X			
3.1		X			Secondo le norme vigenti, le operazioni portuali possono essere espletate solo a seguito di autorizzazione rilasciata dall'Autorità competente; l'individuazione dei servizi portuali ammessi viene effettuata dall'Autorità competente, sulla base delle esigenze operative del porto.
3.2		X			Secondo le norme vigenti, le autorizzazioni sono rilasciate dalle Autorità competenti con provvedimento motivato previo espletamento di adeguata istruttoria sui requisiti generali ed entro i limiti massimi consentiti per ciascun porto.
3.3		X			
3.4		X	X		

Misura	Enti	AdSP	Imprese portuali ex art. 16	Imprese concessionarie ex art. 18	SITUAZIONE "AS IS"
4.1		X	X	X	Regolamentazione diversificata e leggera tra i porti con conseguente elevata discrezionalità del soggetto competente.
5.1		X		X	Nessuna regolazione. Meccanismi incentivanti non previsti.
5.2		X	X	X	Nessuna regolazione. Nessuna correlazione delle tariffe ai costi.
5.3		X		X	
5.4		X	X	X	Nessuna regolazione. Le imprese operanti nei porti non hanno obblighi di separazione contabile.

◇◇◇