

Delibera n. 130/2017

Conclusione del procedimento specifico di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture nel porto di Livorno, avviato con delibera n. 37/2017 del 16/03/2017.

L’Autorità, nella sua riunione del 31 ottobre 2017

- 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);
- VISTA** in particolare la lettera a) del comma 2 del citato articolo 37, 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 ed alle reti autostradali fatte salve le competenze dell’Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all’articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti”*;
- VISTA** la legge 28 gennaio 1994, n. 84 (*“Riordino della legislazione portuale”*), da ultimo modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (*“Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’art. 8, comma 1, lett. f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”*);
- VISTA** in particolare la lettera n) del comma 3 dell’articolo 8 della l. 84/1994, che stabilisce che il presidente dell’Autorità di sistema portuale *“esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all’AdSP dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti, nonché 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”*;
- VISTO** il parere n. 2199 del 24 ottobre 2017, formulato dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al citato d.lgs. 169/2016, con il quale, con riferimento alla proposta modifica del relativo articolo 8, comma 3, lett. n), relativa all’esercizio da parte del Presidente delle competenze attribuite all’Autorità di Sistema Portuale dagli articoli 16, 17 e 18 della l. 84/1994, *“nel rispetto delle deliberazioni dell’Autorità di regolazione*

dei trasporti per gli aspetti di competenza”, è stato osservato che tale modifica “va intesa nel senso – condivisibile - di confermare pienamente il rapporto tra AdSP e Autorità di regolazione dei trasporti, rapporto che, tra le altre cose, ha consentito (e dovrà continuare a consentire) a quest’ultima Autorità di intraprendere utilmente sia iniziative regolatorie sia accertamenti sulle condizioni di accesso alle infrastrutture e ai servizi, in corretta attuazione della sua missione istituzionale che si radica, per il settore dei trasporti, nella matrice generale delle Autorità indipendenti di regolazione di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481”;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 (*“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*);

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 (di seguito: Regolamento);

VISTA la segnalazione del 1 agosto 2016 (prot. ART 5530/2016), successivamente integrata con memoria dell’8 febbraio 2017 (prot. ART 797/2017), nonché dalla ulteriore documentazione inviata in data 27 febbraio 2017 (prot. ART 1186/2017), con la quale lo studio legale Nctm di Milano, in nome e per conto dell’impresa Neri S.r.l. (di seguito: la Segnalante), già Scotto & C. S.r.l.u., ha lamentato presunte disparità di trattamento operate dall’Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Settentrionale (di seguito: AdSP), già Autorità Portuale di Livorno, consistenti nell’impedire la movimentazione del traffico di rotabili sulle aree assentite in concessione del Molo Italia, e concretizzatesi nel provvedimento con cui l’AdSP, in data 2 febbraio 2016, ha negato l’autorizzazione allo stabile svolgimento, da parte della Segnalante, di operazioni portuali a servizio della compagnia navale Co.Tu.Nav.;

VISTA la nota del 16 novembre 2016 (prot. ART 8540/2016), con cui l’AdSP, in risposta alla richiesta da parte dell’Autorità di una dettagliata relazione su quanto lamentato dalla Segnalante, ha trasmesso copia della sentenza pubblicata in data 8 novembre 2016, n. 1620, con cui il Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana ha respinto, nel merito, il ricorso presentato dalla Segnalante contro il citato provvedimento del 2 febbraio 2016;

VISTO il verbale della audizione svoltasi innanzi agli Uffici in data 6 febbraio 2017, nel corso della quale l’AdSP ha illustrato la propria posizione sulle doglianze della Segnalante;

VISTO il verbale della audizione svoltasi innanzi agli Uffici in data 15 febbraio 2017, nel corso della quale la Segnalante ha illustrato le doglianze già oggetto delle segnalazioni e delle lettere precedentemente inviate;

- VISTA** la delibera n. 37/2017 del 16 marzo 2017, con cui l’Autorità ha avviato uno specifico procedimento ai sensi del Regolamento, per la verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture del porto di Livorno;
- VISTA** la delibera n. 40/2017 del 16 marzo 2017 con cui l’Autorità, in esito alla preliminare attività istruttoria svolta dagli Uffici con riferimento alla suddetta segnalazione, oltreché ad altre segnalazioni pervenute con riferimento ai porti di Civitavecchia e di Livorno, ha rilevato la necessità di definire un quadro metodologico e criteri per garantire, con estensione all’intero sistema nazionale della portualità, l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, ed ha conseguentemente avviato un procedimento finalizzato all’adozione di un apposito atto di regolazione;
- VISTA** la nota del 19 aprile 2017 (prot. ART 2446/2017) inviata alla AdSP e alla Segnalante, con cui il responsabile del procedimento ha stabilito la tempistica e le modalità di svolgimento del procedimento pertinente, altresì formulando alcune richieste di informazioni, nonché i relativi riscontri pervenuti dalla AdSP con nota del 31 maggio 2017 (prot. ART 3731/2017) e dalla Segnalante con nota del 12 maggio 2017 (prot. ART 3121/2017) integrata con la nota del 31 maggio 2017 (prot. ART 3702/2017);
- VISTO** il verbale della audizione svoltasi in data 20 giugno 2017 innanzi agli uffici, a seguito di richiesta formulata dalla Segnalante, nel corso della quale l’impresa ha ulteriormente illustrato le doglianze già esposte in precedenti memorie fornendo degli aggiornamenti su presunte condotte discriminatorie della AdSP;
- VISTA** la nota del 12 luglio 2017 (prot. ART 4918/2017) con cui il Responsabile del procedimento ha richiesto alla AdSP ulteriori informazioni e documenti necessari al completamento dell’istruttoria, concernenti in particolare alcune imprese portuali concorrenti della Segnalante, da fornire entro il 25 luglio 2017, termine successivamente prorogato, a seguito di richiesta della AdSP, al 3 settembre 2017;
- VISTA** la nota del 22 settembre 2017 (prot. ART 6825/2017), con cui l’AdSP ha fornito riscontro alla citata richiesta di informazioni e documenti del 12 luglio 2017;
- VISTI** le memorie integrative e le ulteriori informazioni e documenti inviati dalla Segnalante in data 18 aprile 2017 (prot. ART 2463/2017), 1 agosto 2017 (prot. ART 5490/2017), 17 ottobre 2017 (prot. ART 7542/2017) e 18 ottobre 2017 (prot. ART 7615/2017);
- CONSIDERATO** che, in relazione alla citata segnalazione prot. ART 5530/2016, l’attività istruttoria si è focalizzata sulla compatibilità dei traffici della Co.Tu.Nav con lo scopo della concessione della Segnalante, e con il Piano Regolatore Portuale (di seguito: PRP), anche con riferimento alle condotte poste in essere dalla AdSP, in casi analoghi, nei confronti di altre imprese;

VISTI

le risultanze istruttorie comunicate alle parti con nota del 19 ottobre 2017 (prot. ART 7611/2017), gli esiti dell'audizione della Segnalante innanzi all'Autorità in data 24 ottobre 2017, nonché la memoria finale pervenuta da parte della AdSP il 27 ottobre 2017 (prot. ART 7915/2017);

CONSIDERATE

le argomentazioni rese dalle parti, e rilevato, in particolare, che:

- con la citata memoria nota prot. ART 7915/2017, la AdSP ha richiamato le argomentazioni già sostenute nella corrispondenza intercorsa e ha ritenuto di ribadire un approccio metodologico secondo il quale il porto rappresenta una *“porzione di territorio”* da amministrare partendo da uno strumento di pianificazione quale il PRP. Ai sensi dell'articolo 5 della l. 84/94 tale strumento *“individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate”* e presidia la tutela di interessi generali prevalenti su quelli delle singole imprese. La AdSP ha poi inteso sottolineare che per perseguire l'obiettivo dello sviluppo dei traffici *“è necessario combinare con equilibrio la filosofia del PRP con le opportunità delle imprese portuali, gestendo con equilibrio e razionalità le inevitabili esigenze di flessibilità che si dovessero presentare, nel rispetto, questo sì ineludibile, dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza”*;
- con la medesima nota, la AdSP ha aggiunto che nei porti l'accesso alla infrastruttura è mediato dalla presenza del terminalista, il quale detiene con il vettore rapporti commerciali e ottiene un'autorizzazione da parte dell'AdSP *“fondata su un piano di impresa che sia, tra l'altro, compatibile con il PRP”*; in base a tale rapporto mediato, si aggiunge nella nota, il vettore non *“sceglie”* la porzione di porto su cui operare, quanto piuttosto il terminalista che gestisce una data porzione di sedime portuale, agendo *“sulla base dell'incontro tra domanda e offerta e potendo scegliere tra più terminalisti dello stesso porto o addirittura di porti diversi”*;
- con riferimento all'assenza di un quadro di regole generali e facilmente conoscibili da parte degli operatori nell'ambito dei rapporti autorizzatori e concessori, l'AdSP, con la sopra citata nota, ha inoltre rilevato sia che le dinamiche portuali si svolgono all'insegna di una connaturata flessibilità per cui *“ingabbiarle in regole rigide e statiche sarebbe controproducente per lo sviluppo dei traffici”*, sia che le possibilità e i limiti di tale flessibilità non necessitano di un particolare quadro di regole (se non la parità di trattamento e la trasparenza), essendo ben note a tutti gli operatori portuali, aggiungendo, inoltre, che di tale flessibilità hanno fruito sostanzialmente tutte le imprese portuali operanti nel porto di Livorno, compresa la Segnalante;
- l'AdSP aggiunge, altresì, una serie di considerazioni tecniche sull'operatività delle attività portuali connesse alla lavorazione del carico delle tipologie di naviglio *ro-ro puro* e *ro-ro non puro* e sulla loro differenziazione, nonché sulla parità di trattamento dei diversi operatori riguardo al processo di

attuazione graduale del PRP, e sulla inopportunità di porre in essere tutte le misure di detto Piano finché *“non saranno mature le condizioni per destinare aree e banchine alle funzioni pianificate nel PRP”*;

- l'AdSP, nel rigettare le presunte discriminazioni a carico della Segnalante nell'applicazione del criterio di flessibilità al PRP, ha ribadito che la richiesta della Segnalante stessa riguarda uno spazio già assentito in concessione per implementare un ben delineato piano d'impresa. Inoltre, la richiesta non riguarderebbe un traffico occasionale ma l'insediamento di un traffico regolare di linea *“il che è il vero elemento che determina l'incompatibilità della richiesta con il PRP”*;
- la Segnalante, nell'audizione innanzi all'Autorità del 24 ottobre 2017, con riferimento alla disposizione del Piano Operativo Triennale che subordina la possibilità di operare, sul Molo Italia, traffici relativi a categorie merceologiche diverse dai prodotti forestali alla circostanza che esse siano caratterizzate da analogie di trattamento e manipolazione, e che per esse sia utilizzabile da parte dell'impresa portuale la medesima dotazione strumentale, ha precisato che *“le navi della Co.Tu.Nav. richiedono le stesse dotazioni strumentali necessarie per i prodotti forestali, ossia gru per lo scarico/carico dei contenitori o dei prodotti forestali, e trattori portuali per il successivo spostamento della merce al luogo di stoccaggio”*;

RITENUTO

sulla base degli elementi complessivamente acquisiti, che:

- la posizione assunta dall'AdSP sembra soprattutto rivendicare la possibilità di gestire in forma flessibile le scelte di pianificazione dell'area portuale contenute nel Piano regolatore, e al riguardo rigetta l'esigenza di un quadro regolatorio. A tal proposito, in riferimento alla compatibilità dei traffici con lo scopo della concessione, l'istruttoria condotta dagli Uffici ha evidenziato che il rapporto concessorio oggetto della richiamata segnalazione ha richiesto chiarimenti in merito alle regole che concretamente disciplinano il rapporto stesso. Non risulta infatti presente un quadro di regole chiare e facilmente conoscibili dagli operatori portuali. Le richiamate esigenze di flessibilità nella gestione dell'area portuale, pur apprezzabili laddove siano finalizzate allo sviluppo dei traffici portuali e siano trasparenti e non discriminatorie, non possono sconfinare nell'assoluta discrezionalità delle scelte dell'AdSP. Quest'ultima non ha, né nel corso dell'istruttoria, né nelle successive fasi di audizione dinanzi all'Autorità e del deposito di memorie finali, fornito evidenza di regole o di chiari criteri in base ai quali verrebbe esercitata la rivendicata flessibilità nell'interpretazione del PRP e dei rapporti concessori. Analogamente, non sono emersi provvedimenti a contenuto generale che dimostrino criteri e modalità applicative cui attenersi nella gestione della fase transitoria prevista dal Piano regolatore del porto, né sono emerse regole generali per la gestione delle deroghe al Piano stesso. A tal proposito non si è neanche data evidenza di espresse autorizzazioni derogatorie;

- la AdSP basa le proprie argomentazioni difensive sulla sostanziale e già maturata conoscenza, da parte degli operatori portuali, delle regole e degli aspetti tecnico/procedurali attinenti all'accesso al sedime portuale di competenza, senza fornire tuttavia adeguate ed oggettive garanzie del rispetto dei principi di conoscibilità preventiva, disponibilità e trasparenza delle informazioni che devono essere accessibili sia agli operatori portuali già operanti nel porto di Livorno, sia agli operatori portuali nuovi entranti nel sedime in esame, sia agli operatori economici nuovi entranti nel settore industriale delle attività portuali;
- la AdSP non ha fornito alcuna analisi condotta con adeguate metodologie in grado di motivare puntualmente, sulla base di criteri oggettivi e con ragionevolezza le destinazioni d'uso delle diverse componenti dell'area portuale di competenza;
- con riferimento alla precisazione della Segnalante in merito ai vincoli posti dal Piano Operativo Triennale, che anche qualora risulti soddisfatta per le categorie merceologiche trasportate da Co.Tu.Nav. la condizione che per esse sia utilizzabile da parte dell'impresa portuale la medesima dotazione strumentale impiegata per operare i prodotti forestali, risulta comunque non soddisfatta l'altra condizione, ossia quella che deve trattarsi di categorie merceologiche caratterizzate da analogie di trattamento e manipolazione rispetto ai prodotti forestali;

CONSIDERATO

che 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;

RITENUTO

conseguentemente che il perfezionamento di decisioni strategiche relative alla pianificazione delle attività portuali debba essere legato a 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;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno settentrionale, nell'esercizio delle proprie funzioni, si attiene ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione, in particolare mediante:
 - a) la predisposizione di un quadro di regole generali, e facilmente conoscibili da parte degli operatori, in materia di compatibilità dei traffici con lo scopo delle rispettive concessioni e dei connessi requisiti dei piani di impresa sottostanti;

- b) la predisposizione di provvedimenti a contenuto generale in grado di specificare una disciplina puntuale dei criteri e delle modalità applicative cui attenersi nella gestione della fase transitoria prevista dal PRP, ivi inclusa la durata del regime transitorio;
 - c) la predisposizione di un quadro regolamentare generale atto a disciplinare il tema delle deroghe al PRP, e adozione di provvedimenti espressi nei casi in cui tali deroghe sono consentite;
 - d) l'utilizzo di metodologie di analisi, adeguate ed allineate alle migliori prassi internazionali, per motivare, con argomentazioni specifiche e puntuali, sulla base di criteri oggettivi e con ragionevolezza, le destinazioni d'uso delle diverse aree del sedime portuale di competenza;
2. la presente delibera è comunicata all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno settentrionale ed alla società Neri S.r.l., a mezzo PEC.

Torino, 31 ottobre 2017

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi