

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

## Sommario

A. CONTESTO NORMATIVO.....	2
B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO.....	2
C. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'INTERVENTO.....	3
C.1 Obiettivi generali .....	3
C.2 Obiettivi specifici.....	3
D. ANALISI DELLE OPZIONI ALTERNATIVE .....	4
D.1 Introduzione.....	4
D.2 Accesso alle infrastrutture portuali .....	5
D.3 Conclusioni.....	8

\*\*\*

## A. CONTESTO NORMATIVO

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema AIR”) illustra gli effetti attesi delle misure individuate nel documento per la consultazione 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 strumenti:

- il regolamento (UE) n. 1315/2013, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti;
- il regolamento (UE) n. 1316/2013, che istituisce il Meccanismo per Collegare l’Europa;
- il regolamento (UE) n. 2017/352, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti;
- il regolamento (UE) n. 2017/1084 in tema di aiuti alle infrastrutture portuali.

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

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

## B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL’INTERVENTO

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 al sistema nazionale della portualità, per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Nello Schema di atto di regolazione oggetto del presente Schema 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.

## C. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'INTERVENTO

### C.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 un quadro normativo comune per la fornitura dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria del settore portuale.

La normativa nazionale, nell'individuare - come modificata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 - una 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 si intendono adottare prime misure di regolazione, anche al fine di concorrere al miglioramento delle gestioni, con metodologie volte ad incentivare la concorrenza, l'efficienza delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, favorendo la mobilità dei passeggeri e delle merci.

### C.2 OBIETTIVI SPECIFICI

Le misure poste in consultazione si pongono differenti obiettivi. In primo luogo, si vuole tutelare il principio di un accesso alle infrastrutture portuali equo e non discriminatorio, con conseguenti stimati effetti incrementativi sia sul numero degli agenti operanti nel mercato, sia sui flussi di traffico; secondariamente, si vuole incentivare un sistema orientato all'efficienza gestionale introducendo adeguati criteri per la redazione della contabilità per quanto attiene all'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.

## D. ANALISI DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

### D.1 INTRODUZIONE

Nell'ambito della macro-area accesso alle infrastrutture portuali sono state individuate le specifiche tematiche oggetto dell'analisi di impatto della regolazione, come sintetizzate nella tabella 1.

**Tabella 1 – Temi oggetto di AIR**

Macro-area	Tema
<b>Accesso alle infrastrutture portuali</b>	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; a tale riguardo, nel presente documento si mette in rilievo l'apporto delle misure proposte od individuate rispetto allo *status quo*.

Nella attuale fase dell'analisi di impatto della regolazione, le opzioni esaminate per un intervento del settore sono quindi:

- Opzione zero: mantenimento dello *status quo*;
- Opzione 1 - Misure regolatorie: regolazione proposta.

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

L'Opzione 1 - Misure regolatorie, consiste nella proposta, oggetto di consultazione, di introdurre prime misure di regolazione per le infrastrutture portuali di competenza delle Autorità di Sistema Portuale.

Gli indicatori utilizzati per una valutazione preliminare di impatto sono stati 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).

Nel presente documento detti indicatori sono riscontrati unicamente a livello qualitativo (assente/presente).

## D.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.

Le misure oggetto di consultazione risultano avere sempre un impatto in termini di trasparenza verso i portatori di interesse e di non discriminazione.

**Tabella 2 – Opzioni AIR per l'Accesso alle infrastrutture portuali**

Macro-area: <i>Accesso alle infrastrutture portuali</i>	Opzione 0: Status quo	Opzione 1: Misure regolatorie	Trasparenza	Non discriminazione	Accesso	Efficienza	Controllo prezzi	Oneri incrementali
<b>Individuazione e destinazione delle aree e banchine portuali</b>	<p>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.</p> <p>Il MIT ha pubblicato a marzo 2017 le linee guida previste dal comma 1.</p>	<p>Individuazione preliminare delle aree e delle banchine portuali oggetto di concessione sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto.</p> <p>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.</p> <p>Definizione di eventuali deroghe transitorie al piano regolatore portuale vigente.</p>	X	X	X	X		

<b>Affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali</b>	<p>Per l'affidamento delle concessioni le autorità competenti hanno adottato proprie regolamentazioni in base alle norme generali sulle concessioni portuali contenute nell'art. 36 del Codice della navigazione.</p> <p>L'art. 18, commi 1-3 della l. 84/1994, per la disciplina delle concessioni prevede l'adozione di un D.M.</p>	<p>Garanzie per la riserva di spazi operativi alle imprese non concessionarie.</p> <p>Oggettiva determinazione delle attività ammesse; limitazioni alle attività d'impresa solamente in casi giustificati.</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>	X	X	X	X	
<b>Individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni</b>	DM 585/1995 e DM 132/2001.	<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>	X	X	X		

<b>Criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni</b>	<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>Valutazione dei requisiti ai fini del rilascio delle autorizzazioni, effettuata nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. 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 quantitativi.</p> <p>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.</p>	X	X	X			
<b>Determinazione di canoni e tariffe</b>		Vigilanza sull'applicazione delle tariffe con particolare attenzione all'utilizzo di un'infrastruttura essenziale.	X	X	X	X		
<b>Verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria</b>		<p>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.</p> <p>Definizione dei criteri generali per l'ammissibilità dei costi (operativi e di capitale) per la determinazione delle tariffe.</p> <p>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.</p>	X	X	X	X	X	X

### D.3 CONCLUSIONI

Nel seguente quadro sinottico vengono riassunti i segni (positivo/negativo) e i pesi (basso/medio/alto) relativi alla valutazione dell'impatto, riferita allo *status quo*, correlata agli elementi summenzionati.

Nella tabella 3 vengono sintetizzati gli effetti qualitativi attesi dalla proposta regolatoria, sulla base di quanto emerso ed illustrato nella sezione D2, rispetto allo *status quo* che viene assunto come livello 0. I maggiori effetti dall'adozione delle misure poste in consultazione si prevedono nel miglioramento della trasparenza verso le imprese ed utenti e nella non discriminazione nelle condizioni di accesso.

Per quanto riguarda gli oneri incrementali, essi rilevano con riferimento all'adozione dei criteri di redazione della contabilità regolatoria.

**Tabella 3 – Impatto atteso complessivo dell’Atto di regolazione sottoposto a Consultazione**

	<b>Effetti/Impatto derivanti dall'introduzione della Opzione 1</b>
<b>Trasparenza</b>	+++
<b>Non discriminazione</b>	+++
<b>Accesso alle risorse</b>	++
<b>Efficienza produttiva</b>	++
<b>Controllo dei prezzi</b>	+
<b>Oneri incrementali</b>	+
<i>Legenda Impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte</i>	

Il Responsabile del Procedimento AIR

*F.to dott.ssa Cinzia Rovesti*