



**Delibera n. 170/2022 - “Revisione delle prime misure di regolazione
in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018”.**

Autorità di Regolazione dei Trasporti

CONSIDERAZIONI DI CONFININDUSTRIA

Febbraio 2023

1. PREMESSA

Con la delibera 57/2018, l'A.R.T.- Autorità di Regolazione dei Trasporti ha approvato, nell'ambito delle funzioni ad essa riconosciute dall'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n.201 e dopo anche un processo di consultazione pubblica, l'atto di regolazione “*Metodologie e criteri per garantir l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione*”.

Con la delibera n.153 dell'8 settembre 2022, l'ART ha avviato la verifica di impatto della citata delibera nonché la valutazione del grado di efficacia rispetto al contesto attuale di mercato.

Ad esito di tale verifica, l'Autorità ha ritenuto necessario avviare un procedimento per la revisione e l'integrazione di tali “prime misure” di regolazione, adottando la delibera 170/2022 “*Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Avvio*”.

L'Autorità ha quindi sottoposto alla consultazione pubblica preventiva della *Call for input*, le misure contenute nell'allegato A) di tale delibera: “*Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input*”.

In particolare, l'Autorità ha individuato al punto 2 le cd “*Questioni in evidenza*”:

- 1) Punto 2.1 - Le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'articolo 16 della legge 84/1994;
- 2) Punto 2.2 - Le concessioni portuali ai sensi dell'articolo 18 della legge 84/1994;
- 3) Punto 2.3 - Le concessioni ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale;
- 4) Punto 2.4 - Altre tematiche relative all'accesso alle infrastrutture portuali.

L'Autorità ha quindi specificato, per ciascun singolo punto, gli argomenti di approfondimento, per un totale di 14 CALL FOR INPUT.

2. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La Confederazione dell'Industria Italiana-Confindustria, nell'accogliere l'invito dell'ART-Autorità di Regolazione dei Trasporti, ritiene opportuno rendere alcune osservazioni sul citato documento Allegato A della delibera 170/2022, con particolare attenzione ai seguenti punti:

- 1) Punto 2.1 - Le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'articolo 16 della legge 84/1994
 - CALL FOR INPUT 1 – “Modalità di rilascio delle autorizzazioni”;
- 2) Punto 2.2 - Le concessioni portuali ai sensi dell'articolo 18 della legge 84/1994
 - CALL FOR INPUT 2 – “Modalità di affidamento della concessione”
 - CALL FOR INPUT 3 – “Durata della concessione”
 - CALL FOR INPUT 4 – “Trattamento del fine concessione”
 - CALL FOR INPUT 5 – “Criteri per la determinazione dei canoni concessori”;
 - CALL FOR INPUT 6 – “Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario”;
 - CALL FOR INPUT 7 – “Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio”;
 - CALL FOR INPUT 8 – “Integrazione verticale e concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico”;

- 3) Punto 2.3 - Le concessioni ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale
- CALL FOR INPUT 9 – “Regolazione alle concessioni ex art. 36 cod. nav. per la movimentazione merci e i servizi passeggeri in ambito portuale”

Confindustria, prima di entrare nel merito dei singoli punti, ritiene opportuno svolgere alcune osservazioni di carattere generale.

Come noto, le funzioni attribuite all'Autorità di Regolazione dei Trasporti sono indicate nel comma 2 dell'art. 37 del D.L. 201/2011, come modificato dalla L. 27/2012.

Tale norma procede all'elencazione delle diverse funzioni dell'Autorità, enumerandole prima, in senso onnicomprensivo, con riferimento a tutti i settori del trasporto, poi rivolgendosi ai singoli ambiti, rispettando le peculiarità proprie di ciascun settore.

Esse sono riconducibili alla tutela di valori, quali la liberalizzazione del mercato dei trasporti e la conseguente tutela della concorrenza nel relativo settore, che l'ordinamento europeo e costituzionale ha tipicamente inteso sottrarre alla responsabilità politica del Governo e affidare ad autorità indipendenti di regolazione.

Con specifico riferimento poi alla *Call for Input* di cui alla delibera 170/2022, le funzioni riconosciute all'Autorità sono indicate alla lettera a) del citato comma, secondo il quale 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 equa e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti*”.

L'Autorità è quindi titolata a svolgere attività di regolazione economica e amministrativa, oltreché di funzioni di amministrazione in senso proprio, che si intrecciano con la politica economica, industriale e sociale. Esulano, pertanto, dalla competenza dell'Autorità poteri di regolamentazione amministrativa.

Infine, a completamento, occorre richiamare il comma 1 dell'art. 37 del D.L. 201/2011, convertito in L. 214/2011, il quale stabilisce che “*L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione*” nonché il comma 4 per cui “*Restano ferme tutte le altre competenze diverse da quella disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti*”.

Con queste premesse, l'Autorità è chiamata a svolgere le sue funzioni, e segnatamente quelle proposte nell'Allegato A “*Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input*”, nell'ambito della delibera 170/2022

Nell'esaminare gli interventi proposti dall'Autorità in riferimento alle singole *Call for input*, si ritiene rilevare che l'attività dell'Autorità non si limiti, in taluni casi, alla legittima regolazione economica, ma si collochi piuttosto nell'ambito della regolamentazione amministrativa.

Altre volte, invece, i suggerimenti richiesti dall'Autorità risultano rinvenibili nella normativa di settore e, in particolare, nella Legge quadro sulla portualità n. 84 del 1994 e, soprattutto, nella disciplina *medio tempore* intervenuta del Decreto 28 dicembre 2022, n. 202 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il “*Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine*”.

Infine, alcune altre richieste, come nel caso della *Call for input 8 – “Integrazione verticale e concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico”*, si riferiscono a tematiche di carattere e contenuto politico, afferenti ad elementi di concorrenza e competitività del nostro Paese.

3. CONSIDERAZIONI SPECIFICHE

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

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

Confindustria rileva che l'articolo 16 della Legge 84/1994 disciplina materie che non possono essere soggette a regolazione economica.

A tal riguardo, si osserva che le competenze esercitate da codesta Autorità - ai sensi della Legge n. 481/1995, dell'art. 37 comma 1 del D.L. 37/2011 e degli art. 14 e 106 TFUE – rientrano nel quadro giuridico della c.d. regolazione economica, ovvero gli atti finalizzati a proteggere il mercato attraverso modelli di concorrenza per il mercato o attraverso modelli tariffari regolati e il controllo dell'adempimento alle relative prescrizioni. Tale attività ha ad oggetto i servizi di pubblica utilità e non qualunque servizio, dovendo essere ricondotta ai soli segmenti di un servizio che presentano condizioni di monopolio naturale non contendibile o quei servizi per i quali vengono introdotti obblighi di servizio pubblico e oneri corrispondenti. In tutti gli altri casi, il conseguimento dei risultati allocativi di interesse generale deve essere lasciato all'operare della concorrenza “nel” mercato.

In questo quadro si osserva che le imprese terminalistiche, con riferimento al mercato delle operazioni portuali, non svolgono un servizio di interesse economico generale e operano in regime di concorrenza.

La materia dell'*handling* portuale italiano trova specifica disciplina negli articoli 16, 17 e 18 della Legge quadro sulla portualità nazionale (L.84/94), nel Codice della navigazione e il relativo regolamento attuativo, nel Decreto ministeriale n. 585/95 e n. 131/2001, nella Direttiva Ministeriale del 5.8.2008, unitamente al Regolamento attuativo dell'art. 18 (D.M. 202/2022), nonché nel Regolamento UE n. 352 del 15.2.2017. Si ritiene, pertanto, l'attuale disciplina completa e non necessario introdurre nuovi criteri e misure per aumentarne la concorrenza, allo stato attuale già ampiamente garantita.

Per quanto sopra, la proposta dell'Autorità di modificare la procedura di rilascio delle autorizzazioni ex art. 16 della L. 84/94 non appare condivisibile, introducendo nuovi criteri per il rilascio, il rinnovo e la durata delle autorizzazioni, nonché la possibilità di prevedere criteri che consentano di rilasciare autorizzazioni in sovrannumero in presenza di saturazione del numero massimo di autorizzazioni previsto dalle singole Autorità di Sistema Portuale.

L'introduzione di un nuovo procedimento amministrativo per il rilascio delle autorizzazioni ex art. 16 legge 84/94 è infatti riservato alla legge.

La Confederazione rileva, infine, che nella CALL FOR INPUT 1, è previsto l'esercizio da parte dell'Autorità di i) competenze di pianificazione e di amministrazione, nonché ii) di

poteri di vigilanza sulle Autorità di Sistema Portuale che, invece, spettano *ex lege* rispettivamente alle singole AdSP e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Art. 5 e art. 6, c. 7, Legge 84/94).

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

Lo scorso 15 gennaio 2023 è entrato in vigore il decreto 28 dicembre 2022, n. 202 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, contenente il “*Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine*” (GU n. 305 del 31 dicembre 2022).

Tale Regolamento, lungamente atteso, ha delineato il quadro applicativo in attuazione all'articolo 18, comma 2, della Legge 84/1994, con lo specifico scopo di uniformare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime.

In questo contesto, giova ricordare alcuni passaggi del parere favorevole del Consiglio di Stato (n. 01740/2022 del 31 ottobre 2022) sullo schema di regolamento ministeriale, che sottolineava nelle “Considerazioni generali” le finalità trainanti di tale schema di regolamento ossia “...di rendere più competitivi i porti italiani e di eliminare o, quanto meno, ridurre i possibili elementi d'interferenza che alterano la concorrenza, anche alla luce delle osservazioni svolte dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti”.

In particolare, l'AGCM aveva richiamato l'attenzione “... sulla necessità di ridurre la discrezionalità amministrativa nelle procedure di affidamento anche di questa tipologia di concessioni e di adottare modalità competitive nella selezione dei concessionari”, ribadendo anche che occorre “...rendere più competitivi i porti italiani attraverso l'utilizzo di procedure per le concessioni di aree e banchine uniformi su tutto il territorio nazionale e individuate nel rispetto dei principi di trasparenza e massima partecipazione, in coerenza anche con gli obiettivi fissati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza...”.

Il Supremo Organo giurisdizionale aveva quindi avuto modo di chiarire, al paragrafo rubricato “*Esame dei punti più rilevanti e rilievi della Sezione*”, che lo schema di decreto esaminato “...persegue in modo efficace l'obiettivo di uniformare la disciplina delle concessioni di aree e banchine comprese nell'ambito portuale definendone i criteri di assegnazione, la durata, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo ovvero di cessione degli impianti ad un nuovo concessionario, i limiti minimi dei canoni, nonché le garanzie di tutela della concorrenza...”.

Ulteriormente sottolineava che “...la chiara individuazione delle regole che disciplinano l'iter delle procedure a evidenza pubblica, avviate d'ufficio o su istanza di parte, per il rilascio di tale tipologia di concessioni, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, è già di per sé stessa una forma di semplificazione amministrativa che può facilitare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, con conseguenti effetti positivi sulla concorrenza...”. Peraltro, chiariva che le modifiche suggerite avevano la finalità di regole di cui allo schema di decreto “...ancora più rispondenti alle finalità di flessibilità, di semplificazione e di chiarezza perseguitate attraverso la nuova normativa”.

Confindustria, considerati i) l'entrata in vigore del “*Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine*” (GU n. 305 del 31 dicembre 2022) ii) le iniziative rappresentate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la redazione nell'immediato futuro delle nuove linee guida sul regolamento delle concessioni demaniali marittime iii) le indicazioni rese dal Consiglio di Stato nel parere n. 01740/2022 del 31

ottobre 2022 iv) le indicazioni rese dall'AGCM come sopra richiamate, ritiene la disciplina vigente in materia di concessioni demaniali marittime portuali ampiamente completa.

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

Con la *Call fo input 2*, correlata al punto 2.2.1 dell'Allegato A della Delibera 170/2022, l'Autorità mira a perseguire possibili soluzioni procedurali atte a garantire in modo migliore la concorrenza e la trasparenza nella selezione del concessionario.

Al riguardo, si osserva che l'attuale articolo 18 della Legge 84/94, in particolare al comma 1, già definisce i criteri per l'assegnazione delle concessioni portuali.

Ulteriormente, la recente disciplina contenuta nel sopra citato Decreto ministeriale (D.M. 28 dicembre 2022, n. 202), ha regolato in modo dettagliato (comma 2) le modalità di rilascio delle concessioni demaniali marittime, anche al fine del corretto esercizio della discrezionalità da parte dell'Autorità di Sistema Portuale nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, peraltro in piena sintonia con quanto rappresentato da codesta Autorità nella delibera 170/2022 (fine pag. 10 e segg.).

- **CALL FOR INPUT 3 – “Durata della concessione”**

- **CALL FOR INPUT 4 – “Trattamento del fine concessione”**

Nel tenere a mente le considerazioni di cui in premessa al punto 2.1, si esprime una valutazione positiva sul principio, più volte richiesto e ribadito nelle diverse sedi di confronto, della previsione di un meccanismo volto “a ricompensare” l'operatore uscente dalle aree demaniali oggetto di concessione.

Tale principio è stato recentemente introdotto all'articolo 8, comma 3, del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 28 dicembre 2022, n. 202

- **CALL FOR INPUT 5 – “Criteri per la determinazione dei canoni concessori”;**
- **CALL FOR INPUT 6 – “Obblighi/oneri a carico di concedente e concessionario”;**
- **CALL FOR INPUT 7 – “Forme di controllo sulle concessioni e relativo apparato sanzionatorio”**

Si ritiene la disciplina vigente già completa (art. 18 della L. 84/94 e DMIT 28 dicembre 2022, n. 202).

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

L'integrazione verticale e la concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico rappresenta una questione rilevante e che necessita di essere attenzionata in modo specifico e costante.

La recente crisi pandemica ha messo in luce il complesso delle criticità del sistema portuale mondiale, le cui problematiche si erano peraltro manifestate ben prima.

L'offerta del sistema portuale italiano, nel corso degli anni, ha superato il gap tra il ritmo di sviluppo dimensionale delle navi e quello di potenziamento/riorganizzazione delle infrastrutture dei porti. Le navi portacontainer, divenute progressivamente più grandi, hanno potuto utilizzare i porti di transhipment, per i quali (in alcuni casi) si è addirittura determinato un eccesso di offerta, nonché i porti di destinazione finale con pescaggi idonei. Le *shipping lines* hanno adottato politiche di integrazione orizzontale (concentrazione in alleanze) e di integrazione verticale.

Gli ingenti investimenti infrastrutturali dello Stato nei porti italiani hanno attratto, e stanno attraendo, imprenditori privati favorendo un più rapido ammodernamento ed adeguamento delle infrastrutture di ricezione, generandosi, tuttavia in alcuni casi, delle integrazioni

orizzontali replicate in vari scali italiani, con il serio rischio di innescare un processo di tipo oligopolistico, a discapito di operatori più piccoli.

In questo quadro, appare, opportuno garantire il principio della terzietà ed evitare che snodi logistici strategici, quali ad esempio i porti, possano perseguire risultati e priorità diversi da quello dello Stato, quali la libera circolazione delle merci ed una ugual offerta di servizi a costi efficienti a tutela dei principi di corretta concorrenza nell'offerta dei servizi a terra.

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

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

Si rinvia a quanto riportato al precedente punto 3.2.
