

PROCEDIMENTO AVVIATO CON DELIBERA N. 170/2022. REVISIONE DELLE PRIME MISURE DI REGOLAZIONE IN AMBITO PORTUALE ADOTTATE CON LA DELIBERA N. 57/2018 – APPROVAZIONE DELLA INTEGRAZIONE DELLA MISURA 2 IN RELAZIONE ALLO SCHEMA DI PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) SULLA CUI BASE DEVONO ESSERE PREDISPOSTI I PEF CHE SONO TENUTI A PRESENTARE I PARTECIPANTI ALLE PROCEDURE DI GARA PER IL RILASCIO DELLE CONCESSIONI DI CUI ALL'ART. 18 DELLA L. 84/1994.

Relazione istruttoria



SOMMARIO

1	Premessa	3
2	Procedimento istruttorio	8
2.1	Avvio del procedimento e della Call for input	8
2.2	Differimento del termine per la conclusione del procedimento	9
2.3	Avvio della consultazione	9
3	Esiti della consultazione	10
3.1	Sintesi delle osservazioni e valutazioni.....	10
4	CONCLUSIONI	12

1 Premessa

1.1 Riferimenti normativi

Legislazione europea:

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

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

Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione del 22 novembre 2017 relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari.

Legislazione nazionale:

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

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

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

Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione, di seguito: Cod. Nav.).

D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione, di seguito: Reg. Cod. Nav.).

Normativa secondaria e atti di regolazione:

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

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

Decreto 28 dicembre 2022, n. 202, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze (Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine).

Decreto 21 aprile 2023, n. 110, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con il quale sono state adottate le "Linee guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 28 dicembre 2022, n. 202" (di seguito: Linee Guida), ed in particolare l'articolo 7 delle stesse.

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 57/2018 del 30 maggio 2018 (Conclusione procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di "Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione").

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 130/2019 del 30 settembre 2019 (Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – "Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari").

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 95/2023 del 31 maggio 2023 (Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 11/2023. Approvazione dell'atto di regolazione afferente alla revisione dei criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria approvati con la delibera n. 96/2015 ed estensione e specificazione degli stessi per le reti regionali interconnesse).

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 170/2022 del 6 ottobre 2022 (Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Avvio del procedimento).

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 239/2022 del 6 dicembre 2022 (Delibera n. 170/2022. Differimento del termine per la presentazione di osservazioni o altri elementi utili in merito alle tematiche illustrate nel documento "Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali - Call for input").

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 125/2023 del 27 luglio 2023 (Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Proroga del termine di conclusione del procedimento).

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 7/2024 del 24 gennaio 2024 (Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Proroga del termine di conclusione del procedimento).

Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 75/2024 del 30 maggio 2024 (Procedimento avviato con delibera n. 170/2022. Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018 – indizione di una consultazione per l'integrazione della Misura 2 in relazione allo schema di Piano economico finanziario (PEF) sulla cui base devono essere predisposti i PEF che sono tenuti a presentare i partecipanti alle procedure di gara per il rilascio delle concessioni di cui all'art. 18 della l. 84/1994).

1.2 Quadro di contesto

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

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

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

A sua volta, l'articolo 8, comma 3, lett. n) della legge 29 gennaio 1994, n. 84, nell'enunciarle le funzioni attribuite al Presidente dell'Autorità di sistema portuale, dispone che lo stesso *"esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle*

disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3, nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza".

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

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

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

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

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

In generale, nella redazione delle misure approvate con la delibera n. 57/2018, si è tenuto conto del fatto che l'ambito portuale è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di soggetti dotati di poteri di vigilanza [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – ora Ministero della dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito: MEF), Autorità di Sistema Portuale, Capitanerie di Porto, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, etc.].

L'attenzione verso tale complessità ha spinto l'Autorità all'assunzione di un ruolo teso alla costruzione di sinergie tra gli *stakeholders*, manifestatosi, tra l'altro, tramite la costante valorizzazione dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, nel rispetto dei ruoli istituzionali. Analogamente, in considerazione del contesto concorrenziale nel quale agisce la gran parte delle imprese che svolgono operazioni e servizi portuali, numerose disposizioni sono state limitate all'ambito delle attività che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali.

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

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

In considerazione delle difficoltà nell'ottenimento delle informazioni dai singoli enti di gestione dei porti, nonché dell'esigenza di contenere entro limiti ragionevoli gli oneri informativi in capo agli stessi,

gli Uffici dell'Autorità hanno ottenuto accesso, già dal 2021, al Sistema Informativo del Demanio, onde verificarne la rispondenza ai propri scopi istituzionali. L'analisi del contenuto di tale sistema, realizzato dal MIT per la gestione unitaria informatizzata dei dati relativi all'amministrazione del demanio marittimo e alimentato dalle AdSP per quanto riguarda le concessioni di competenza, ha condotto a una dotazione di dati e informazioni da ritenersi insufficiente, ed evidenziato l'opportunità dell'implementazione di alcuni ulteriori indicatori ritenuti necessari per l'esercizio delle funzioni di regolazione dell'Autorità. Da parte degli Uffici, sono quindi proseguiti le attività di verifica della disponibilità dei dati di interesse, in attesa che vengano completate le predette attività di integrazione la cui opportunità era stata segnalata dall'Autorità al Ministero competente¹.

L'Autorità, con la delibera n. 153/2022, ha avviato una Verifica di impatto della regolazione introdotta con la citata delibera n. 57/2018, al fine di analizzare gli effetti prodotti da tale primo intervento regolatorio, nonché di individuare gli eventuali correttivi da apportarvi, i cui esiti sono stati considerati ai fini dell'avvio di un procedimento per l'aggiornamento della citata delibera n. 57/2018, avvenuto con la delibera n. 170/2022.

Con riguardo al contesto istituzionale, giova rilevare come lo sviluppo del settore portuale emerga quale tema di primario interesse strategico anche nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si inscrive nel più generale quadro di interventi reso possibile dal programma europeo Next Generation EU (NGEU). Il piano, oltre al finanziamento di interventi infrastrutturali², prevede un ambizioso progetto di riforme, tra cui, nell'ambito della promozione della concorrenza, ricade la necessità di approvare *“norme finalizzate ad introdurre criteri trasparenti e certi per il rilascio di concessioni per la gestione di porti e dirette a favorire un esercizio più efficiente degli stessi”*. In tale contesto sono state approvate la legge 5 agosto 2022, n. 118 (*“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*) che è intervenuta, tra l'altro, sull'art. 18 della l. 84/1994, in particolare novellando la disciplina relativa alle concessioni di aree e banchine demaniali e, più recentemente, la legge 30 dicembre 2023, n. 214 (*“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”*) che ha sancito la natura di servizio di interesse economico generale dell'erogazione di energia elettrica da impianti di terra alle navi ormeggiate in porto (*“cold ironing”*)³.

¹ In merito, si evidenzia che, in esito ad una richiesta di aggiornamenti da parte dell'Autorità, con la nota prot. ART 54529/2024 del 3 giugno 2024 il MIT ha informato, tra l'altro, di aver *“inserito nel proprio piano di sviluppo triennale (2023-2026), l'integrazione dei dati di interesse di codesta Autorità”* e la correlata *“estensione del tracciato record originale del SID per le esigenze specifiche di codesta Autorità, attualmente subordinato alla verifica della disponibilità dei fondi necessari”*. Sarebbe inoltre stato *“avviato lo sviluppo di una funzionalità di carattere generale [...] per permettere il caricamento in formato elettronico dei documenti [...] a corredo dell'atto concessorio, finalizzati alla costituzione di un vero e proprio 'fascicolo elettronico' delle singole concessioni”*, precisando altresì che *“L'entrata in esercizio della funzionalità è prevista entro la fine del corrente anno”*.

² In particolare, tra i progetti di investimento di cui alla Missione 3, finalizzati allo sviluppo di una rete di infrastrutture di trasporto moderna, digitale, sostenibile e interconnessa, si segnala il finanziamento di interventi per lo sviluppo del sistema portuale per il miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti italiani, con una particolare attenzione alla riduzione delle emissioni inquinanti (si veda in particolare la Milestone M3C2-2 Intermodalità logistica integrata che include tutti gli investimenti e le riforme legate alla portualità).

³ In particolare, l'art. 3 della citata l. n.214/2023 prevede l'adozione, da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, di *“uno o più provvedimenti volti a prevedere uno sconto, per un periodo di tempo proporzionato al predetto fine, sulle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema”* e, nel caso in cui l'infrastruttura insista su aree portuali già affidate in concessione ai sensi dell'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, l'adozione da parte dell'Autorità di sistema portuale delle *“misure necessarie a evitare che il concessionario possa beneficiare di vantaggi ingiustificati ovvero operare discriminazioni tra i diversi utilizzatori”*.

Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze n. 202 del 28 dicembre 2022, è stato successivamente adottato il *"Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine"* (di seguito: Regolamento concessioni)⁴.

Il Regolamento concessioni detta disposizioni in materia di:

- rilascio di concessione demaniale in ambito portuale;
- soggetti ammessi a presentare istanze ai fini del rilascio della concessione demaniale;
- pubblicità del bando e dell'avviso;
- criteri per la determinazione del canone;
- modifica del contenuto della concessione demaniale;
- vicende soggettive successive al rilascio della concessione;
- avvicendamento di concessionari demaniali;
- attività di verifica dell'autorità concedente.

Con Decreto del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture del 21 aprile 2023 sono state adottate le *"Linee guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 28 dicembre 2022, n. 202"* (di seguito: Linee guida).

Le Linee guida sono espressamente adottate nell'esercizio del più generale potere di indirizzo attribuito al Ministro dall'art. 6 comma 7 della l. 84/1994. Esse si propongono di esplicitare alcuni aspetti, tra cui si menzionano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti:

- i) indicazioni sulle modalità e criteri di determinazione della durata della concessione e definizione delle "concessioni di maggiore durata";
- ii) specificazione dei criteri di ragionevolezza;
- iii) identificazione del criterio per collegare il canone concessorio alla produttività;
- iv) specificazione degli indicatori di cui alla parte variabile del canone.

Le Linee guida sono state elaborate considerando prioritario l'obiettivo di garantire:

- i) la più ampia concorrenza tra gli operatori economici partecipanti alle procedure indette dalle AdSP;
- ii) la piena aderenza di tali procedure ai principi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea;
- iii) l'efficienza e l'efficacia della gestione delle aree e banchine oggetto di concessione in coerenza con gli strumenti di pianificazione strategica nazionale del settore e gli obiettivi di transizione ecologica ed ambientale;
- iv) le più ampie condizioni di accesso al *terminal* portuale per gli utenti e gli operatori interessati.

L'articolo 7 ("Durata delle concessioni") delle Linee Guida prevede che *"La durata delle concessioni [...] è commisurata agli investimenti previsti dal Piano Economico- Finanziario ("PEF") predisposto dal concessionario sulla base di format elaborati dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) in funzione delle*

⁴ L'art. 18, l. 84/1994, novellato dall'articolo 5 della legge 5 agosto 2022, n. 118, dispone che il MIMS, di concerto con il MEF, con l'obiettivo di "uniformare la disciplina per il rilascio delle Concessioni", adotti un decreto che definisca i criteri per:
a) l'assegnazione delle concessioni;
b) l'individuazione della durata delle concessioni;
c) l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo da parte delle autorità concedenti;
d) le modalità di rinnovo e le modalità di trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione;
e) l'individuazione dei limiti dei canoni a carico dei concessionari;
f) l'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale.

tipologie di infrastrutture, della durata e delle caratteristiche delle classi d’investimento, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e delle banchine, ai sensi dell’articolo 178 del codice dei contratti”.

Nel documento della Commissione europea “*Preliminary assessment of Italy’s third payment request*”, pubblicato il 28 luglio 2023 e relativo al pagamento della terza rata dei fondi del citato PNRR⁵, si rileva che lo Stato italiano ha fornito, come prove del raggiungimento della milestone M3C2-2, oltre all’approvazione del Regolamento concessioni, delle Linee guida, nonché della delibera ART n. 57/2018 in quanto contenente, quest’ultima, “*the methodology and criteria for ensuring equal and non-discriminatory access to port infrastructures*”. Il documento sintetizza i contenuti del Regolamento concessioni e delle Linee Guida e dichiara la milestone “*Satisfactorily fulfilled*”⁶.

2 Procedimento istruttorio

2.1 Avvio del procedimento e della Call for input

Alla luce di quanto emerso nel corso degli approfondimenti svolti, nonché in esito alla citata Verifica di impatto della regolazione, l’Autorità ha avviato, con la delibera n. 170/2022 del 6 ottobre 2022, un procedimento per la revisione della predetta delibera n. 57/2018, indicando contestualmente una *Call for input* (di seguito anche: CFI) finalizzata alla raccolta di specifiche osservazioni e proposte in tema di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, con particolare riferimento a:

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

La finalità della *Call for input* è coinvolgere la pluralità di attori del settore della portualità nell’identificazione delle iniziative regolatorie necessarie a incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani.

Viste le note pervenute⁷ in data 18 novembre 2022 (prot. ART 24605/2022) da Assarmatori, Confitarma e Federagenti, in data 22 novembre 2022 (prot. ART 24785/2022) da Assiterminal e Uniport, e in data 23 novembre 2022 (prot. ART 24838/2022) da Assologistica, con le quali le citate associazioni di categoria, in considerazione “*della complessità della materia e della necessità di poter fornire un adeguato e quanto più possibile completo contributo che tenga conto di tutte le posizioni delle imprese e dei soggetti aderenti*”, nonché “*della eccessivamente ravvicinata scadenza definita per la ricezione di osservazioni ed elementi utili*”

⁵ Più nel dettaglio, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede, alla sezione M3C2, nell’ambito di intervento “1. Sviluppo del sistema portuale”, la “*Riforma 1.2: Attuazione del regolamento che definisce l’aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali*”. La milestone M3C2-2 associata a tale riforma (intitolata “*Entrata in vigore del regolamento relativo alle concessioni portuali*”) nello specifico prevede che: “*Il nuovo regolamento deve definire le condizioni quadro per l’aggiudicazione delle concessioni nei porti. Il regolamento deve definire come minimo: - le condizioni relative alla durata della concessione - i poteri di supervisione e controllo delle autorità che rilasciano la concessione - le modalità di rinnovo - il trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione - i limiti dei canoni minimi a carico dei licenziatari.*” Il trimestre previsto per il conseguimento di tale obiettivo è il Q4 del 2022.

⁶ Si vedano pagine 150 e seguenti del documento disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/document/download/e4b28bb1-ccc2-4052-a3ad-de38683988b3_en?filename=C_2023_5284_1__annexe_EN.pdf.

⁷ Una ulteriore richiesta di proroga è pervenuta in data 6 dicembre 2022 (prot. ART 25877/2022) congiuntamente da parte di FILT CGIL, FIT-CISL e UILTrasporti.

ai fini del procedimento di revisione delle misure di regolazione in ambito portuale (...) prevista per il prossimo 6 dicembre", hanno chiesto all' Autorità di valutare l'opportunità di concedere "una congrua moratoria" rispetto a tale termine, con la delibera n.239/2022 del 6 dicembre 2022, il predetto termine è stato differito al 6 febbraio 2023.

In esito alla conclusione della CFI, sono risultati pervenuti 31 contributi da parte di 27 distinti soggetti, afferenti a diverse categorie di *stakeholders*. Sono quindi state identificate, estrapolate ed analizzate un totale di oltre 250 osservazioni, distribuite tra i temi proposti⁸.

I contributi sono stati tempestivamente pubblicati sul sito *web* istituzionale dell'Autorità⁹.

2.2 Differimento del termine per la conclusione del procedimento

In considerazione dell'opportunità di valutare, ai fini della revisione delle vigenti misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018, le possibili implicazioni delle innovazioni normative sopravvenute in materia di rilascio di concessioni di aree e banchine, di cui al citato Regolamento concessioni ed alle correlate Linee guida (cfr. *supra*), il termine per la conclusione del procedimento, inizialmente fissato al 31 luglio 2023, è stato differito, con la delibera n. 125/2023 del 27 luglio 2023, al 31 gennaio 2024.

Con la delibera n. 7/2024 del 24 gennaio 2024, allo scopo di prevedere adeguati tempi per lo svolgimento della fase di consultazione prevista dal "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", tenendo anche conto dei primi esiti attuativi del citato Regolamento concessioni e delle correlate Linee guida, il termine per la conclusione del procedimento è stato infine prorogato al 2 agosto 2024.

2.3 Avvio della consultazione

L'adozione del Regolamento concessioni e delle correlate Linee guida ha reso opportuno valutare interventi di integrazione delle vigenti disposizioni regolatorie relative alle concessioni; in particolare, è apparso necessario, in via prioritaria, dare seguito a quanto previsto dall'art.7 delle citate Linee guida, laddove si prevede che la durata della concessione sia commisurata agli investimenti previsti dal PEF predisposto dal concessionario sulla base di un "format" elaborato dall'Autorità, riservando ad una o più successive

⁸ Nell'ambito della CFI, i soggetti interessati sono stati invitati a fornire ogni elemento utile di conoscenza sui temi di seguito esposti:

- CALL FOR INPUT 1 – "Modalità di rilascio delle autorizzazioni";
- 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 – "Concentrazione delle quote di mercato nel settore terminalistico";
- CALL FOR INPUT 9 – "Regolazione alle concessioni ex art.36 Cod. Nav. per lo svolgimento di servizi di trasporto";
- CALL FOR INPUT 10 – "Infrastrutture essenziali";
- CALL FOR INPUT 11 – "Accesso ai servizi ed alle infrastrutture portuali";
- CALL FOR INPUT 12 – "Criticità nell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture di primo e ultimo miglio a garanzia di tutti i richiedenti nell'ambito delle infrastrutture ferroviario di interscambio modale in area portuale";
- CALL FOR INPUT 13 – "Messa a disposizione delle informazioni necessarie all'accesso alle infrastrutture";
- CALL FOR INPUT 14 – "Ulteriori tematiche di interesse"

Si evidenzia che nell'ambito della CFI sono pervenute - già prima dell'adozione delle citate Linee guida - anche osservazioni in merito all'opportunità di addivenire ad un modello unico di piano economico-finanziario, da parte di alcuni soggetti afferenti alla categoria dei terminalisti.

⁹ <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/call-for-input-sulla-revisione-delle-prime-misure-di-regolazione-in-ambito-portuale-adottate-con-la-delibera-n-57-2018/>

procedure di consultazione il completamento della prevista revisione delle misure di regolazione in ambito portuale.

Pertanto, con la delibera n.75/2024 del 30 maggio 2024, si è posta in consultazione l'integrazione della Misura 2 dell'allegato A alla delibera n. 57/2018, prevedendo che i PEF che i soggetti partecipanti alle procedure di affidamento delle concessioni sono tenuti a presentare, siano dai medesimi predisposti sulla base di uno schema di PEF elaborato dall'Autorità e annesso all'atto di regolazione. Tale schema, anch'esso posto in consultazione, è costituito da:

1. Previsioni di domanda
2. Programma investimenti
3. Piano ammortamento
4. Schemi contabili, suddivisi come segue:
 - Schema 1 - Piano economico previsionale
 - Schema 2 - Piano finanziario previsionale
 - Schema 3 - Piano patrimoniale previsionale

Si riportano nel seguito gli esiti della consultazione.

3 Esiti della consultazione

La Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 75/2024 recava la descrizione delle tematiche rilevanti, nonché degli elementi essenziali del documento sottoposto a consultazione, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori proposti. Laddove non siano intervenute precisazioni nel testo in esito alla procedura di consultazione, si rinvia, pertanto, al documento di cui all'Allegato A alla medesima delibera n. 75/2024 e alla citata Relazione illustrativa.

Ciò premesso, nel prosieguo della presente Relazione istruttoria si darà conto, sinteticamente, degli esiti della fase del procedimento successiva alla consultazione, ossia: (i) delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai contenuti del documento posto in consultazione, (ii) delle relative e motivate valutazioni degli Uffici, nonché (iii) delle conseguenti variazioni apportate, laddove ritenuto necessario, al testo delle disposizioni regolatorie.

Entro il termine di conclusione della consultazione, sono pervenute osservazioni da parte dei seguenti soggetti:

- a) Assiterminal (prot. ART 60251/2024);
- b) Confitarma (prot. ART 60419/2024).

I contributi pervenuti sono stati pubblicati sul sito web istituzionale dell'Autorità¹⁰.

3.1 Sintesi delle osservazioni e valutazioni

L'associazione di categoria delle imprese terminaliste Assiterminal ha osservato, con riferimento allo Schema 1 ("Piano Economico Previsionale") dell'Annesso 1, che la voce "1.c - altri ricavi" non dovrebbe riguardare

¹⁰ <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-pubblica-sulla-revisione-delle-prime-misure-di-regolazione-in-ambito-portuale-adottate-con-la-delibera-n-57-2018-per-l-integrazione-della-misura-2-in-relazione-allo-schema-di-p/>

ricavi che derivino da attività estranee alle operazioni ed ai servizi portuali svolti dall’impresa nel compendio concessionario considerato dal PEF, in quanto sarebbe errato considerare dei ricavi che non sono correlati alle tipiche attività portuali previste.

In merito, sebbene il Piano Economico-Finanziario riguardi espressamente le attività da svolgere mediante l’utilizzo delle aree e delle banchine in ambito portuale, si ritiene che la specificazione proposta possa comunque essere utile a chiarire cosa vada ricompreso nella voce “1.c - altri ricavi”.

Assiterminal ha osservato altresì che si dovrà tener conto del nuovo assetto regolatorio nella corretta individuazione della base imponibile ai fini del contributo di finanziamento dell’Autorità.

Si rileva che tale osservazione appare estranea al procedimento in esame, dovendo essere eventualmente riproposta nell’ambito della consultazione annuale sull’autofinanziamento; ad ogni buon conto, si segnala che quanto prospettato non risulta in linea con la consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo che ammette l’inclusione nel perimetro contributivo di altre attività non strettamente legate alla concessione¹¹.

L’associazione di categoria degli armatori Confitarma ha fatto pervenire alcune osservazioni, proponendo alcune modifiche nella presentazione del Piano finanziario previsionale e nel calcolo del capitale investito netto asseritamente atte a garantire la coerenza tra i flussi di cassa e il WACC, migliorando l’affidabilità e l’accuratezza delle valutazioni finanziarie.

In particolare, Confitarma ha proposto, nello schema 2 dell’Annesso 1 (“Piano finanziario previsionale”), l’utilizzo del metodo diretto in luogo del metodo indiretto; ciò in quanto, partendo dal margine operativo lordo (MOL), il Flusso di cassa operativo (FCON) verrebbe asseritamente delineato in modo più chiaro e realistico, fornendo un quadro più reale dell’effettiva capacità di generazione di cassa delle operazioni.

In merito, nel respingere la proposta, si evidenzia che le diverse metodologie (diretta ed indiretta) da utilizzare per la predisposizione del rendiconto finanziario, così come descritte nell’ambito del principio contabile nazionale OIC 10, sono del tutto alternative tra loro e risultano funzionali a riflettere, soprattutto, i flussi di cassa operativi da utilizzare per il calcolo degli indicatori di sostenibilità economico-finanziaria. Stante l’equivalenza dei due metodi, si è comunque ritenuto di adottare la metodologia indiretta in virtù della maggiore corrispondenza delle voci da utilizzare nella redazione del rendiconto rispetto a quelle contenute negli altri schemi del PEF; viceversa, l’assunzione del metodo diretto comporterebbe l’esposizione di tutta una serie di flussi monetari che non troverebbero alcun riscontro negli schemi di Conto Economico e Stato Patrimoniale. Quanto al Margine Operativo Lordo (EBITDA), si segnala che lo stesso è già oggetto di evidenziazione nell’ambito dello schema di Conto Economico.

Infine, Confitarma ha osservato, con riferimento allo schema 3 dell’Annesso 1 (“Piano patrimoniale previsionale”), che nel calcolo del CIN, alla voce 6, andrebbero sottratte altresì le voci “3.c - Altri debiti” e “5 - Totale fondi”, in quanto parti integranti della struttura operativa; in tal modo, il valore risultante rifletterebbe accuratamente il capitale investito nelle attività operative.

In merito, si ritiene di accogliere la proposta, in quanto le esclusioni indicate, sebbene penalizzanti per il concessionario in termini di riduzione del CIN da sottoporre a remunerazione, appaiono utili a riflettere maggiormente il capitale investito nelle attività operative.

¹¹ Tra le altre cfr., da ultimo: Cons. Stato, 14 giugno 2024, n. 5373; Id., 24 marzo 2023, n. 3065; TAR Piemonte, 16 maggio 2024, n. 518; Id., 12 novembre 2022, n. 969; Id., 18 agosto 2021, n. 826.

4 CONCLUSIONI

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Accesso alle infrastrutture, con la collaborazione degli Uffici Affari legali e contenzioso e Monitoraggio mercati, validazione modelli di regolazione, raccolta ed elaborazione dati dell'Autorità.

Torino, 21 giugno 2024

Il Responsabile del procedimento
Roberto Piazza

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