

METODOLOGIE E CRITERI PER GARANTIRE L'ACCESSO EQUO E NON DISCRIMINATORIO ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI. PRIME MISURE DI REGOLAZIONE

TESTO CONSOLIDATO REDATTO DAGLI UFFICI

APPROVAZIONE: [delibera n. 57/2018](#) del 30 maggio 2018

MODIFICHE: [delibera n. 89/2024](#) del 26 giugno 2024

SOMMARIO

PREMESSA	3
METODOLOGIE E CRITERI PER GARANTIRE L'ACCESSO EQUO E NON DISCRIMINATORIO ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI. PRIME MISURE DI REGOLAZIONE.	4
1. Oggetto e ambito di applicazione delle misure	4
2. Concessioni di aree e banchine portuali	4
3. Autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali	6
4. Vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali	7
5. Procedure di verifica sui meccanismi incentivanti correlati ai canoni concessori e criteri di contabilità regolatoria per la verifica delle tariffe di operazioni e servizi portuali che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali	7
6. Disposizione finale.....	8
ANNESSE 1 – SCHEMA DI PEF	9

PREMESSA

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, prevede, al comma 2, lett. a) che l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: 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”*.

In considerazione dello stato attuale del contesto, anche normativo, di riferimento, l'Autorità ha avviato, con la delibera n. 40/2017, 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 relative infrastrutture.

Con la delibera n. 156/2017 del 22 dicembre 2017 è stata indetta una consultazione pubblica su prime misure di regolazione inerenti a metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, nell'ambito della quale si è tenuta un'audizione in data 8 febbraio 2018, nel corso della quale i soggetti richiedenti hanno potuto illustrare le proprie osservazioni al Consiglio dell'Autorità.

L'Autorità ha pertanto ritenuto di esercitare le proprie competenze in materia di infrastrutture portuali attraverso l'adozione di prime misure di regolazione, nel seguito riportate, per garantire l'accesso equo e non discriminatorio a dette infrastrutture e concorrere, altresì, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, al miglioramento dell'efficienza delle gestioni ed al contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

METODOLOGIE E CRITERI PER GARANTIRE L'ACCESSO EQUO E NON DISCRIMINATORIO ALLE INFRASTRUTTURE PORTUALI. PRIME MISURE DI REGOLAZIONE.

1. Oggetto e ambito di applicazione delle misure

- 1.1 Il presente provvedimento definisce, attraverso prime misure di regolazione, principi e criteri volti a garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali riferibili alle Autorità di Sistema Portuale istituite ai sensi dell'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, indicate nell'Allegato A alla legge stessa.
- 1.2 Sono escluse le concessioni di realizzazione e gestione di opere infrastrutturali, di cui all'articolo 18 della l. 84/1994, alle quali si applicano le disposizioni contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50 (Codice dei contratti pubblici; di seguito: Codice).

2. Concessioni di aree e banchine portuali

- 2.1 Le aree e banchine portuali oggetto di concessione, ivi incluse le infrastrutture essenziali per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali di cui al punto 4.1, sono preliminarmente individuate sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto definite negli atti di programmazione di cui all'articolo 5 della l. 84/1994.
- 2.2 Le destinazioni d'uso delle aree e delle banchine sono individuate in considerazione degli specifici obiettivi che si intendono perseguire, nel rispetto di metodologie di analisi qualitative e quantitative allineate alle migliori prassi nazionali ed internazionali.
- 2.3 La riserva di spazi operativi per le imprese non concessionarie di cui all'articolo 18, comma 2, della l. 84/1994 è garantita nel rispetto, tra gli altri, dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione.
- 2.4 Nelle more dell'adozione del piano regolatore di sistema portuale sono definite, preventivamente ed espressamente, eventuali deroghe transitorie al piano regolatore portuale vigente, individuando i relativi criteri e procedure, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, e prevedendo l'adozione di provvedimenti espressi e motivati nei casi di accoglimento o diniego delle istanze pervenute.
- 2.5 L'oggetto della concessione e il programma di attività a questa sotteso consentono una chiara ed oggettiva determinazione delle attività ammesse, anche in termini di tipologie di traffico e relativi volumi; in nessun caso possono essere introdotte limitazioni alle attività dell'impresa non giustificate. Nella concessione sono altresì individuati gli eventuali obblighi connessi alla gestione di infrastrutture essenziali.
- 2.6 La durata delle concessioni ed il livello dei canoni sono adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e banchine e degli ulteriori elementi di cui al punto 2.11.
- 2.7 Le concessioni sono affidate tempestivamente con procedura di selezione ad evidenza pubblica, avviata d'ufficio o su istanza di parte, previa pubblicazione di avviso, con modalità tali da consentire un'effettiva ed ampia conoscibilità agli operatori interessati, nel rispetto in particolare

dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, individuando almeno:

- a) modalità e termini idonei a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento. In particolare, per la ricezione delle domande di assegnazione delle concessioni dovrà essere previsto un termine non inferiore a 30 giorni decorrente dalla data di pubblicazione dell'avviso;
- b) la durata massima della concessione;
- c) criteri predeterminati di selezione delle domande, con le relative ponderazioni, quali pesi e punteggi degli elementi tecnici ed economici, che valorizzino in particolare i piani di investimento ed i tempi di realizzazione degli stessi, gli obiettivi da conseguire e la capacità di fornire un ciclo completo di operazioni;
- d) criteri e modalità per procedere ad eventuali aggiornamenti intermedi per le concessioni di maggiore durata.

2.8 Negli avvisi di cui al punto 2.7 sono tra l'altro definiti, in modo chiaro e dettagliato:

- a) i requisiti soggettivi di partecipazione, compresi quelli tecnici ed economico-finanziari, da identificarsi in maniera puntuale, oggettiva, trasparente, equa e non discriminatoria, che devono possedere i soggetti richiedenti il rilascio della concessione ai sensi dell'articolo 18 della l. 84/1994; in merito ai motivi di esclusione, si applica l'articolo 80 del Codice, nei limiti di compatibilità;
- b) le modalità per il conferimento alla scadenza delle concessioni al nuovo affidatario, nonché gli altri aspetti legati al trattamento di fine concessione, quali i criteri di valutazione ed individuazione degli eventuali indennizzi pertinenti.

2.9 Gli esiti delle procedure di affidamento sono tempestivamente comunicati ai partecipanti e resi pubblici nelle stesse forme degli avvisi di cui al punto 2.7.

2.10 Negli atti di concessione sono individuati espressamente e resi pubblici penali, sanzioni, cause di decadenza o revoca della concessione, con predeterminazione dei relativi criteri, modalità e termini, nonché i connessi controlli.

2.11 Nel rispetto dei principi di equità e non discriminazione, tenuto conto degli obiettivi di sviluppo del singolo porto e fermo quanto previsto in materia di contabilità regolatoria dalla misura 5, i canoni concessori si compongono di:

- una componente fissa, proporzionale all'estensione delle aree interessate, che tiene anche conto dell'ubicazione, dello stato e del livello di infrastrutturazione delle aree stesse, nonché dei vincoli/vantaggi da questi oggettivamente derivanti e del grado di partecipazione alla realizzazione delle infrastrutture portuali; tale componente potrà essere rivista qualora, in vigore del contratto di concessione, dovesse mutare lo stato di infrastrutturazione delle aree;
- una componente variabile, determinata mediante meccanismi incentivanti volti a perseguire una migliore efficienza produttiva, energetica ed ambientale delle gestioni e il miglioramento dei livelli di servizio, in particolare trasportistico e di integrazione intermodale del porto, anche con previsione di aggiornamento annuale in base ai risultati conseguiti. In particolare, sono utilizzati parametri incentivanti quali, ad esempio, il traffico effettivamente

movimentato, sia in termini di naviglio che di quantità e tipologia di merce, tenendo in considerazione l'andamento dello specifico mercato, nonché indicatori di qualità del servizio, quali, ad esempio, il tempo medio di giacenza delle merci nelle aree di stoccaggio, il livello di efficienza delle operazioni di trasferimento modale del carico, la quota di trasferimento modale delle merci su ferrovia, il livello di efficienza energetica ed ambientale dell'intero ciclo portuale, il livello di produttività per unità di superficie di sedime portuale oggetto di concessione.

- 2.12 Nella determinazione dei criteri per l'individuazione delle iniziative di maggiore rilevanza, di cui all'articolo 18, comma 4, della l. 84/1994, e dei possibili contenuti degli accordi sostitutivi della concessione demaniale, sono rispettati, in particolare, i principi di trasparenza, equità e non discriminazione.
- 2.12-bis. I piani economico-finanziari, che i soggetti partecipanti alle procedure di cui alla Misura 2.7 sono tenuti a presentare, sono dai medesimi predisposti sulla base dello schema di PEF di cui all'Annesso 1¹.

3. Autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali

- 3.1 Fatte salve le pertinenti disposizioni dettate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della l. 84/1994, nell'individuazione delle operazioni e dei servizi portuali è assicurata la predeterminazione e pubblicazione, periodicamente aggiornata, sia dell'elenco delle attività soggette alle autorizzazioni di cui al citato articolo 16, sia degli elementi necessari per poter dedurre, oggettivamente, quali tipologie di attività eventualmente non già ricomprese in detto elenco possano comunque rientrare tra quelle autorizzabili.
- 3.2 La valutazione dei requisiti di cui all'articolo 16, comma 4, lettera a) della l. 84/1994 ed ai relativi decreti attuativi, ai fini del rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali, è effettuata con particolare attenzione al rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, sulla base di indicatori, e di valori minimi per tali indicatori, predeterminati ed idonei a garantire il livello di qualità ritenuto indispensabile in relazione all'attività da espletare.
- 3.3 Eventuali limitazioni del numero dei prestatori di operazioni e servizi portuali specificamente individuati sono giustificate sulla base di motivi chiari ed oggettivi e nel rispetto del principio di proporzionalità, nonché rese pubbliche prima della relativa adozione, assicurando alle parti interessate la possibilità di presentare eventuali osservazioni con modalità e termini idonei a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento.
- 3.4 In sede di valutazione delle istanze per il rilascio delle autorizzazioni, l'applicazione dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione è garantita con la predeterminazione di indicatori qualitativi e quantitativi, correlati ai criteri previsti ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della l. 84/1994, anche con specifico riferimento ai programmi operativi proposti dagli interessati, dandone adeguatamente conto nei relativi provvedimenti. Tali indicatori, in particolare, sono applicati nella determinazione delle graduatorie nelle ipotesi in cui le domande di autorizzazione siano superiori al numero di quelle che risulta possibile rilasciare; le suddette graduatorie sono rese pubbliche assicurandone la piena e tempestiva conoscenza.

¹ misura introdotta con la delibera n. 89/2024.

4. Vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali

4.1 In sede di vigilanza sull'applicazione delle tariffe per le operazioni ed i servizi portuali particolare attenzione è riservata a quelle che presuppongono l'utilizzo di una infrastruttura essenziale, per tale intendendosi una infrastruttura per cui siano state verificate cumulativamente le condizioni di (i) condivisibilità, (ii) non sostituibilità, (iii) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili.

5. Procedure di verifica sui meccanismi incentivanti correlati ai canoni concessori e criteri di contabilità regolatoria per la verifica delle tariffe di operazioni e servizi portuali che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali

5.1 I meccanismi incentivanti correlati ai canoni concessori sono disciplinati e resi pubblici dalle Autorità di Sistema Portuale e sono accompagnati, tra l'altro, da adeguate procedure di verifica qualitativa e quantitativa, anche sotto i profili contabili, degli impegni presentati nei programmi di attività.

5.2 L'ammissibilità dei costi operativi e di capitale per la determinazione delle tariffe di operazioni e servizi portuali che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali è subordinata al rispetto, da parte dei concessionari e dei soggetti autorizzati, dei seguenti criteri generali:

- *pertinenza*: i costi e le altre componenti economiche negative sono considerati ammissibili se, e nella misura in cui, si riferiscono alle attività tariffate;

- *congruità*: i costi e le altre componenti economiche negative sono considerati ammissibili se, e nella misura in cui, ne sia verificata l'adeguatezza rispetto ai fini stabiliti. L'adeguatezza viene valutata, di volta in volta, in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso degli impegni pluriennali nel periodo concessorio;

- *competenza*: i costi e le altre componenti economiche negative sono ammissibili se riferibili all'esercizio di competenza economica;

- *imputazione al conto economico*: i costi operativi e le altre componenti economiche negative sono ammissibili se, e nei limiti in cui, sono imputate al conto economico relativo all'esercizio di competenza;

- *separatezza*: i differenti elementi compresi nelle singole voci di costo devono essere esposti separatamente;

- *comparabilità dei valori*: i valori riportati nei documenti di contabilità regolatoria devono risultare comparabili con le voci incluse nei piani economico-finanziari e degli investimenti;

- *verificabilità dei dati*: i costi indicati nei documenti di contabilità regolatoria devono essere verificabili attraverso la riconciliazione con i dati risultanti dalla contabilità generale e dal bilancio d'esercizio.

5.3 Risultano ammissibili, per la determinazione delle tariffe di cui al punto 4.1, i seguenti investimenti, eventualmente previsti nei programmi operativi e di attività, iscrivibili in bilancio a seguito di realizzazione, acquisizione a titolo oneroso o conferimento:

- gli investimenti in asset gratuitamente devolvibili al concedente alla scadenza della concessione, strettamente necessari per lo svolgimento delle attività portuali;
- gli investimenti in asset devolvibili al concedente previa corresponsione di un onere di subentro che tiene conto dell'investimento non ancora ammortizzato.

5.4 Per consentire la verifica dei meccanismi incentivanti previsti dalla misura di cui al punto 2.11, nonché del rispetto dei principi e criteri indicati alle misure di cui ai punti 5.1, 5.2 e 5.3, 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, tenendo conto dell'esistenza di eventuali attività non regolate.

6. Disposizione finale

6.1 Le misure di cui al presente provvedimento entrano in vigore all'atto della pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

SCHEMI CONTABILI

Schema 1 - Piano economico previsionale		Anno 1	Anno 2	Anno ..	Anno N
1.a	Ricavi da operazioni portuali				
1.a.i	<i>di cui attività 1</i> (1)				
1.a.ii	<i>di cui attività 2</i> (1)				
1.a.iv	<i>di cui attività 3</i> (1)				
1.a.v	<i>di cui altre attività</i> (1)				
1.a.vi	<i>di cui riaddebito servizi</i>				
1.b	Ricavi da servizi portuali				
1.b.i	<i>di cui attività 4</i> (1)				
1.b.ii	<i>di cui attività 5</i> (1)				
1.c	Altri ricavi e proventi comunque derivanti e/o afferenti allo svolgimento di servizi portuali o operazioni portuali				
1.c.i	<i>di cui contributi c/esercizio</i>				
1.c.i	1 Totale ricavi operativi				
2.a	Costi di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci				
2.a.i	<i>di cui per carburante</i>				
2.b	Costi per servizi di terzi				
2.b.ii	<i>di cui per manutenzioni</i>				
2.b.iii	<i>di cui per demolizioni</i>				
2.b.iv	<i>di cui per utenze</i>				
2.b.v	<i>di cui per assicurazioni</i>				
2.b.vi	<i>di cui per fidejussioni</i>				
2.c	Costi per godimento beni di terzi				
2.c.i	<i>di cui canone di concessione</i> (2)				
2.c.ii	<i>di cui canoni di leasing</i>				
2.c.iii	<i>di cui altri noleggi attrezzature</i>				
2.d	Costo del personale				
2.d.i	<i>di cui personale proprio</i>				
2.d.ii	<i>di cui lavoro portuale temporaneo</i>				
2.d.iii	<i>di cui altri contratti</i>				
2.f	Variazione nelle rimanenze di materie prime, sussidiarie di consumo e merci				
2.g	Oneri diversi di gestione				
2.g	2 Totale costi operativi				
3-1-2	Risultato operativo lordo (EBITDA)				
4.a	Ammortamenti immobilizzazioni immateriali				
4.b	Ammortamenti immobilizzazioni materiali				
4.c	Accantonamenti fondi a lungo termine				
4.c	4 Totale ammortamenti e accantonamenti				
5-3-4	Risultato operativo netto (EBIT)				
6.a	Oneri Finanziari				
6.b	Proventi Finanziari				
6-6a-6b	Totale gestione finanziaria				
7-5-6	Risultato ante imposte				
8	Imposte				
9-7-8	Risultato netto				

(1) Si veda il foglio dedicato "Previsioni di domanda"

Dettaglio relativo al canone di concessione	Anno 1	Anno 2	Anno ..	Anno N
Parte fissa				
Parte variabile				

Dettaglio relativo al costo del personale	Anno 1	Anno 2	Anno ..	Anno N
Personale interno (FTE)				
Costo del personale proprio				
<i>di cui retribuzioni lorde</i>				
<i>di cui oneri riflessi</i>				
<i>di cui TFR</i>				
<i>di cui altro</i>				
Personale esterno (FTE)				
Composizione personale	Anno 1	Anno 2	Anno ..	Anno N
Personale operativo (N)				
Personale amministrativo (N)				
Personale commerciale (N)				
Personale altro (N)				

Schema 2 - Piano finanziario previsionale		Anno 1	Anno 2	Anno ..	Anno N
A	Liquidità iniziali				
1.a	Risultato netto				
1.b	Ammortamenti immobilizzazioni immateriali				
1.c	Ammortamenti immobilizzazioni materiali				
1.d	Accantonamenti fondi lungo termine				
1.e	Utilizzo/rilascio fondi				
	+/- Variazione crediti operativi				
	+/- Variazione debiti operativi				
	+/- Variazione rimanenze				
	+/- Variazione di altri elementi del CCN				
1	Flusso di cassa della gestione corrente				
2.a	Investimenti in immobilizzazioni immateriali				
2.b	Disinvestimenti in immobilizzazioni immateriali				
2.c	Investimenti in immobilizzazioni materiali				
2.d	Disinvestimenti in immobilizzazioni materiali				
2	Flusso di cassa operativo (FCO)*				
3.a	Incremento mezzi di terzi				
3.b	Decremento mezzi di terzi				
3.c	Incremento mezzi propri				
3.d	Decremento mezzi propri				
3	Flusso di cassa dell'attività finanziaria				
4-1+2+3	Variazione delle disponibilità (FCI)				
B=(A+4)	Liquidità finali				

* Flusso di cassa da attualizzare nel calcolo del Valore attuale netto (VAN)

Schema 3 - Piano patrimoniale previsionale		Anno 1	Anno 2	Anno ..	Anno N
Attività					
1.a	Immobilizzazioni immateriali				
1.a.i	<i>di cui in corso</i>				
1.b	Immobilizzazioni materiali				
1.b.i	<i>di cui terreni e fabbricati</i>				
1.b.ii	<i>di cui impianti e macchinari</i>				
1.b.iii	<i>di cui attrezzature industriali e commerciali</i>				
1.b.iv	<i>di cui altro</i>				
1.b.v	<i>di cui in corso</i>				
1.c	Immobilizzazioni finanziarie				
1.c.i	<i>di cui controllate</i>				
1.c.ii	<i>di cui collegate</i>				
1.c.iii	<i>di cui crediti</i>				
1	Totale immobilizzazioni				
2.a	Rimanenze				
2.b	Crediti commerciali				
2.b.i	<i>di cui verso Clienti</i>				
2.b.ii	<i>di cui verso Enti pubblici</i>				
2.b.iii	<i>di cui verso imprese collegate, controllate, controllanti</i>				
2.b.iv	<i>di cui altro</i>				
2.c	Altro				
2.c.i	<i>di cui partecipazioni non immobilizzate e titoli</i>				
2	Totale attivo circolante				
1+2	Totale Attività				
Passività					
3.a	Debiti commerciali				
3.a.i	<i>di cui verso imprese collegate, controllate, controllanti</i>				
3.a.ii	<i>di cui verso altri fornitori</i>				
3.b	Debiti finanziari				
3.b.i	<i>di cui verso banche e/o altri finanziatori</i>				
3.b.ii	<i>di cui verso imprese collegate, controllate, controllanti</i>				
3.c	Altri debiti				
3	Totale debiti				
4.a	Capitale sociale				
4.b	Riserve				
4.c	Risultati economici esercizi precedenti				
4.d	Risultato economico dell'esercizio				
4	Totale capitale proprio				
5.a	Fondo TFR				
5.b	Altri fondi per rischi ed oneri				
5	Totale fondi				
3+4.a+5a	Totale Passività				
6-1+2-3a-3c-5	Capitale investito netto (CIN)				
	Posizione finanziaria netta (PFN)				