
REVISIONE DELLE PRIME MISURE DI REGOLAZIONE IN AMBITO PORTUALE ADOTTATE CON LA DELIBERA N. 57/2018

Schema di Analisi di Impatto della Regolazione

18 aprile 2025

Riservatezza: PUBBLICO



SOMMARIO

INDICE	2
INDICE DELLE FIGURE	3
INDICE DELLE TAVOLE	4
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	5
PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	19
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	27
D. DESCRIZIONE DELLO <i>STATUS QUO</i>	39
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI	43
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	59
ANNESSO 1. PORTI DI COMPETENZA DELLE ADSP	62
ANNESSO 2. RIFERIMENTI DOCUMENTALI REGOLAMENTI ADSP	63

INDICE

PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
A.1 Traffico merci e passeggeri nei porti italiani e altri Paesi UE	7
BOX 1. Indice LPI (World Bank)	10
A.1.1. Scala dimensionale delle infrastrutture portuali	13
A.1.2. Rapporto tra concessionario ed ente di gestione del porto	16
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	19
B.1 Oggetto della Verifica di Impatto della Regolazione: delibera n. 57/2018 e annesse misure regolatorie	19
B.2 Campi di intervento emergenti dalla Verifica di Impatto della Regolazione	21
BOX 2. Il Documento di programmazione strategica di sistema e Piano Regolatore Portuale	23
B.3 Motivazioni delle misure proposte in consultazione	23
BOX 3. Decreto interministeriale 28 dicembre 2022, n. 202 e Linee guida interpretative	25
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	27
C.1 Autorità di Sistema Portuale	27
BOX 4. Ruolo e natura delle AdSP: la Riforma Delrio	28
C.2 Concessionari per la movimentazione merci o i servizi passeggeri in ambito portuale ex art. 18, l. 84/1994 o ex art. 36 Cod. Nav.	33
C.3 Operatori di infrastrutture essenziali in ambito portuale	35
C.4 Soggetti autorizzati ex art. 16, l. 84/1994	38
C.5 Altri soggetti	38
D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO	39
D.1 Procedura di rilascio di nuova concessione ex art. 18, l. 84/1994	40
D.2 Procedura in caso di istanza di rinnovo di concessione ex art. 18, l. 84/1994	41
D.3 Procedure in vigore di concessione ex art. 18, l. 84/1994	41
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI	43
E.1 Estensione ambito di applicazione (Misure 1.2, 3.1-2, 9.2, 11.1, 13.3)	44
E.2 Disciplina delle concessioni (Misure 3 e 4)	47
E.3 Disciplina delle autorizzazioni (Misure 3.5, 6, 7 e 9.1)	50
E.4 Efficienza delle gestioni (Misure 5 e 15)	52
E.5 Infrastrutture essenziali e servizi non esposti a concorrenza (Misure 8 e 9)	54
E.6 Set minimo di informazioni per gli utenti portuali (Misure 12 e 13)	56
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	59
ANNESSO 1. PORTI DI COMPETENZA DELLE ADSP	62
ANNESSO 2. RIFERIMENTI DOCUMENTALI REGOLAMENTI ADSP	63

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1.	Tonnellate di merci caricate e scaricate nei porti dei principali Paesi Europei per volumi di traffico (tutti i porti)	8
Figura 2.	Passeggeri imbarcati e sbarcati nei porti dei principali Paesi Europei per volumi di traffico (tutti i porti)	9
Figura 3.	Andamento dello score del LPI nei principali Paesi europei	10
Figura 4.	Componenti del LPI ITA	11
Figura 5.	Principali porti europei per traffico container	12
Figura 6.	Principali porti europei per traffico passeggeri	13
Figura 7.	Offerta infrastrutturale nel settore marittimo nazionale	14
Figura 8.	Le Autorità di Sistema Portuale	29
Figura 9.	Traffico marittimo merci nei porti gestiti dalle AdSP	30
Figura 10.	Traffico marittimo passeggeri nei porti gestiti dalle AdSP	32
Figura 11.	Composizione del campione concessioni demaniali ex art. 18 o ex art. 36 Cod. Nav.	34
Figura 12.	Concessioni demaniali portuali ex art. 18 e ex art. 36 (campione rappresentativo)	34
Figura 13.	Porti collegati all'infrastruttura ferroviaria nazionale	36
Figura 14.	Accosti dei porti delle AdSP con binari collegati/non collegati alla rete ferroviaria	37
Figura 15.	Macro e sub-tematiche presenti nei Regolamenti AdSP	39

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola 1.	Capacità produttive, throughput e anno di apertura nei porti (ITA e UE) – segmento container	15
Tavola 2.	Primi ingressi di operatori internazionali nei porti (ITA e UE) – segmento container	16
Tavola 3.	<i>Overview</i> <td>38</td>	38
Tavola 4.	Valutazione di impatto riferita alle opzioni regolatorie poste in consultazione	60

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

ANAC	<i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>
ART	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
AdSP	<i>Autorità di Sistema Portuale</i>
CFI	<i>Call for input</i>
Cod. Nav.	<i>Codice della Navigazione (allegato al Regio decreto 30 marzo 1942 n. 327, Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione)</i>
CoReg	<i>Contabilità regolatoria</i>
DPSS	<i>Documento di Programmazione Strategica di Sistema</i>
MEF	<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già MIMS)</i>
PCS	<i>Port community system</i>
PI	<i>Piano degli investimenti</i>
PIRP	<i>Prospetto informativo della rete ferroviaria portuale</i>
PEF	<i>Piano economico finanziario</i>
PNPL	<i>Piano Nazionale della Portualità e della Logistica</i>
PNRR	<i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>
PRP	<i>Piano Regolatore Portuale</i>
RI	<i>Relazione illustrativa</i>
SID	<i>Sistema Informativo del Demanio</i>
SIG	<i>Servizi di interesse generale</i>
VAN	<i>Valore attuale netto</i>
VIR	<i>Verifica di Impatto della Regolazione</i>
WACC	<i>Costo medio ponderato del capitale investito (Weighted Average Cost of Capital)</i>

PREMESSA

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema di AIR”) illustra l’ambito e le motivazioni alla base dello Schema di Atto di regolazione recante la “*Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018*”, confrontando le opzioni regolatorie alternative esaminate e l’opzione preferita che, in quanto tale, è posta in consultazione.

L’analisi è svolta secondo i criteri e i principi stabiliti dal [Regolamento di disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione](#), adottato con delibera n. 54/2021 del 22 aprile 2021.

A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE

Con l'Atto di regolazione recante *"Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione"*, approvato con la delibera n. 57/2018 del 30 maggio 2018, l'Autorità è intervenuta con prime misure volte a definire un quadro metodologico e criteri per promuovere, con estensione all'intero sistema nazionale dei Porti rientranti nella competenza delle AdSP, l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Nella presente Sezione si illustrano alcune tematiche, rilevanti per l'ambito di applicazione delle misure di regolazione oggetto di valutazione di impatto, evidenziando, ove disponibili, i maggiori elementi di differenziazione rispetto alle principali realtà europee ed extraeuropee con le quali la portualità italiana si confronta a livello competitivo nell'intercettare il traffico navale.

In particolare, in esito ad un confronto internazionale tra i porti italiani e quelli europei e/o serventi il bacino del Mar Mediterraneo:

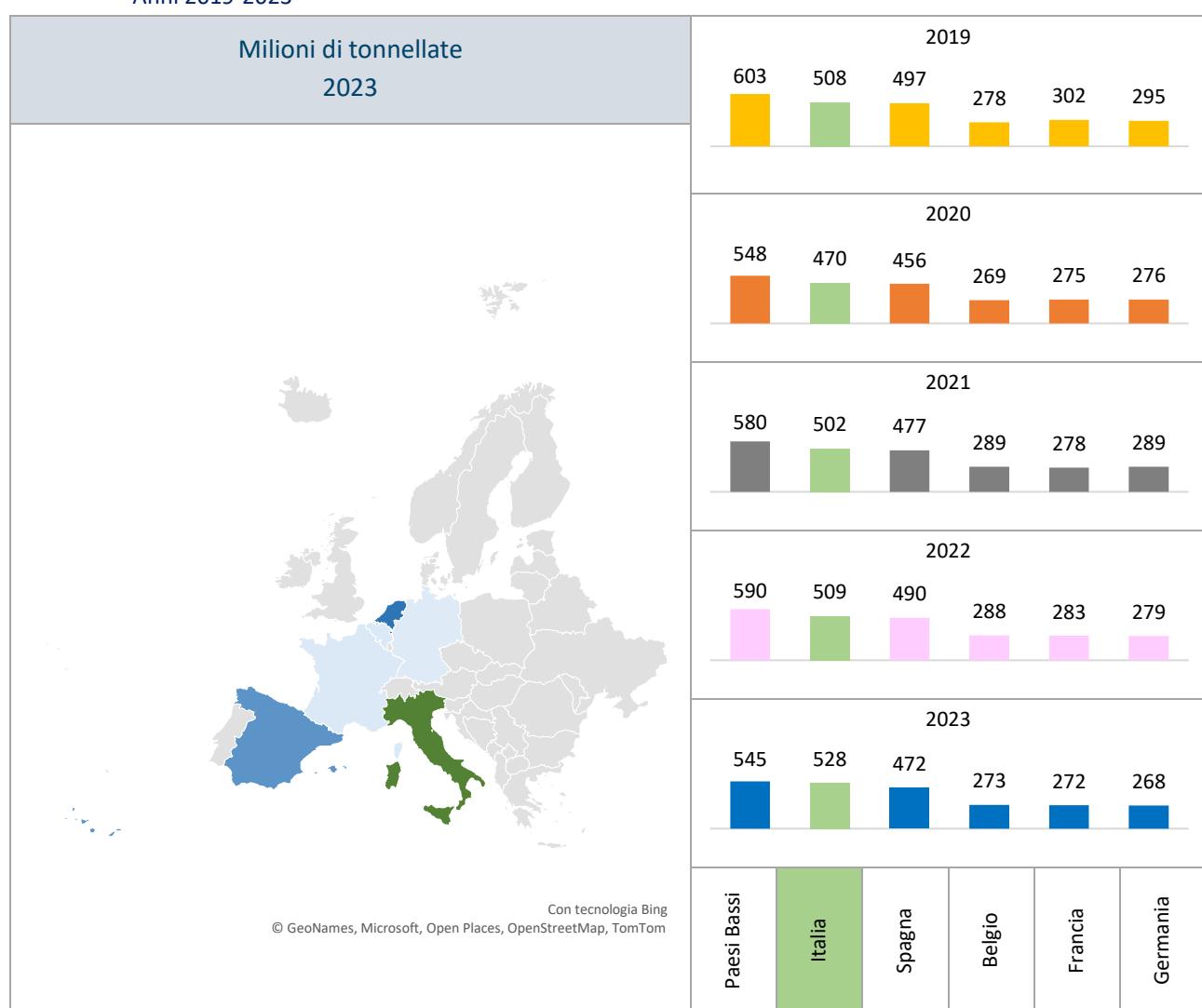
- in **§A.1** si effettua un'analisi relativamente ai traffici merci e passeggeri, con un *focus* sul trasporto container che, prevedendo il trasporto di carichi unitizzati, è anche “rivelatore” del grado di diffusione del trasporto multimodale;
- in **§A.1.1** sono analizzate le diverse scale dimensionali dei porti (capacità e relative *performance* commerciali), nonché le dinamiche di investimento che li hanno caratterizzati negli ultimi anni;
- in **§A.1.2** è approfondito il diverso rapporto tra concessionario ed ente di gestione del porto che si riscontra in particolare in Italia rispetto ad altri Paesi UE.

A.1 Traffico merci e passeggeri nei porti italiani e altri Paesi UE

In termini di volumi complessivi di traffico merci movimentato da tutti i porti, secondo le rilevazioni Eurostat, **l'Italia si colloca nella fascia alta dei Paesi UE, ponendosi al secondo posto**: nel traffico merci, come riportato nella [Figura 1](#), con 528 mln ton di merce movimentata nel 2023, essa risulta preceduta solo dai Paesi Bassi (545 mln ton). Considerando le recenti dinamiche, per tutti i Paesi nel 2020 si registra una contenuta variazione del traffico merci rispetto al 2019, dovuta alla crisi sanitaria da COVID-19, che va dal -3% per il Belgio al -9% per i Paesi Bassi (-7,6% per l'Italia); nel 2021, si assiste ad una generale ripresa, seppur a valori inferiori a quelli pre-pandemici, che prosegue nel 2022; nel 2022 solamente l'Italia e il Belgio hanno superato i valori pre-pandemici. Per l'Italia la ripresa si conferma anche nel 2023, mentre per tutti gli altri Paesi osservati si registra una contrazione delle merci trasportate.

Nel 2023, per **numero di passeggeri, imbarcati e sbarcati, l'Italia si posiziona al primo posto** (92 mln). In tale comparto sono maggiormente evidenti le conseguenze della pandemia e delle relative limitazioni agli spostamenti dei cittadini, con riduzioni del traffico, tra il 2019 e il 2020, che variano dal -30% (Danimarca) a poco meno del -60% (Spagna) e pari a circa il -36% in Italia. Dal 2021 i dati Eurostat mostrano una continua ripresa dei flussi, con Italia e Grecia che al 2023 superano i valori pre-pandemici. Si veda la [Figura 2](#).

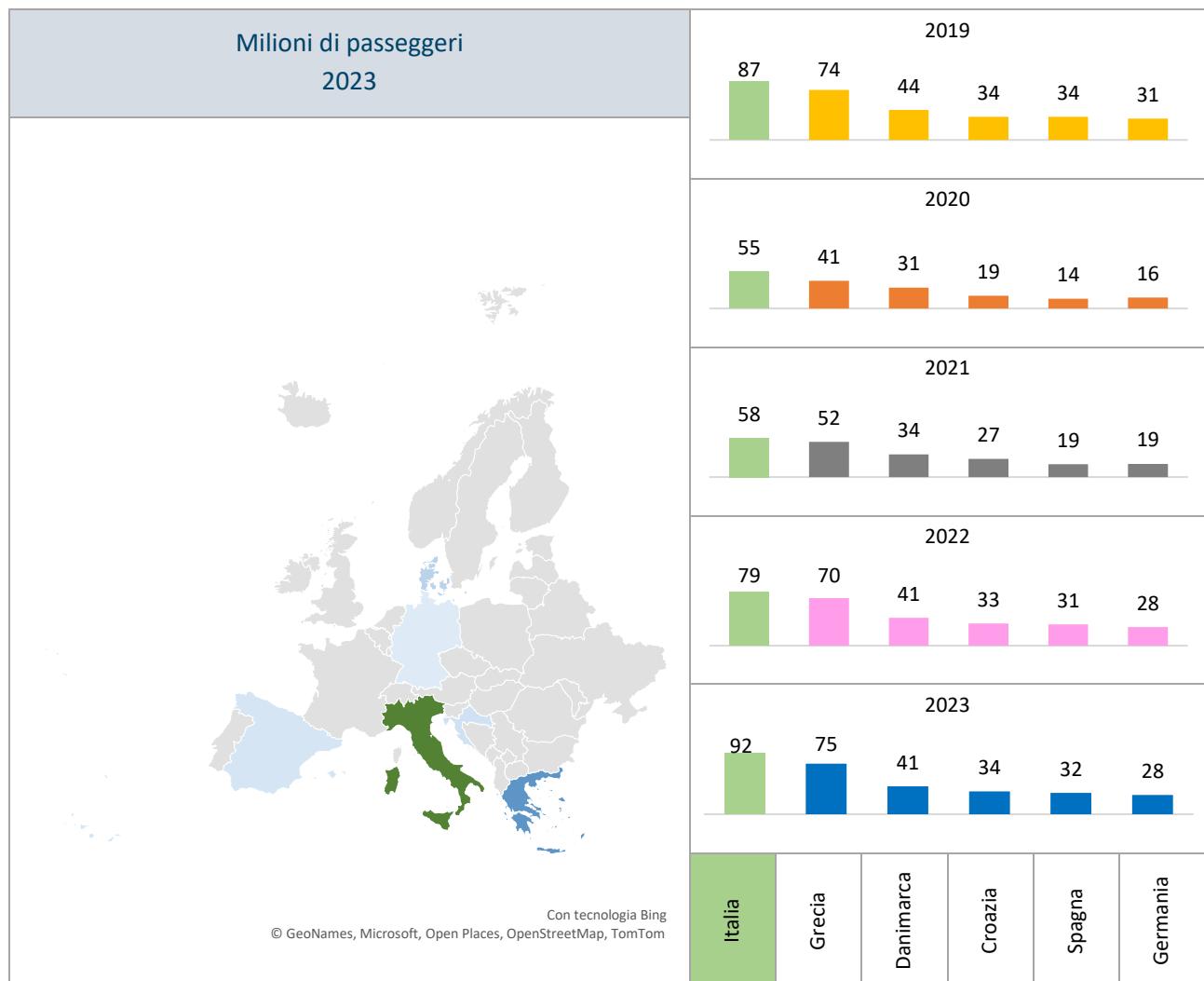
Figura 1. Tonnellate di merci caricate e scaricate nei porti dei principali Paesi Europei per volumi di traffico (tutti i porti)
Anni 2019-2023



Fonte: elaborazione ART su dati Eurostat

Figura 2. Passeggeri imbarcati e sbarcati nei porti dei principali Paesi Europei per volumi di traffico (tutti i porti)

Anni 2019-2023



Fonte: elaborazione ART su dati Eurostat

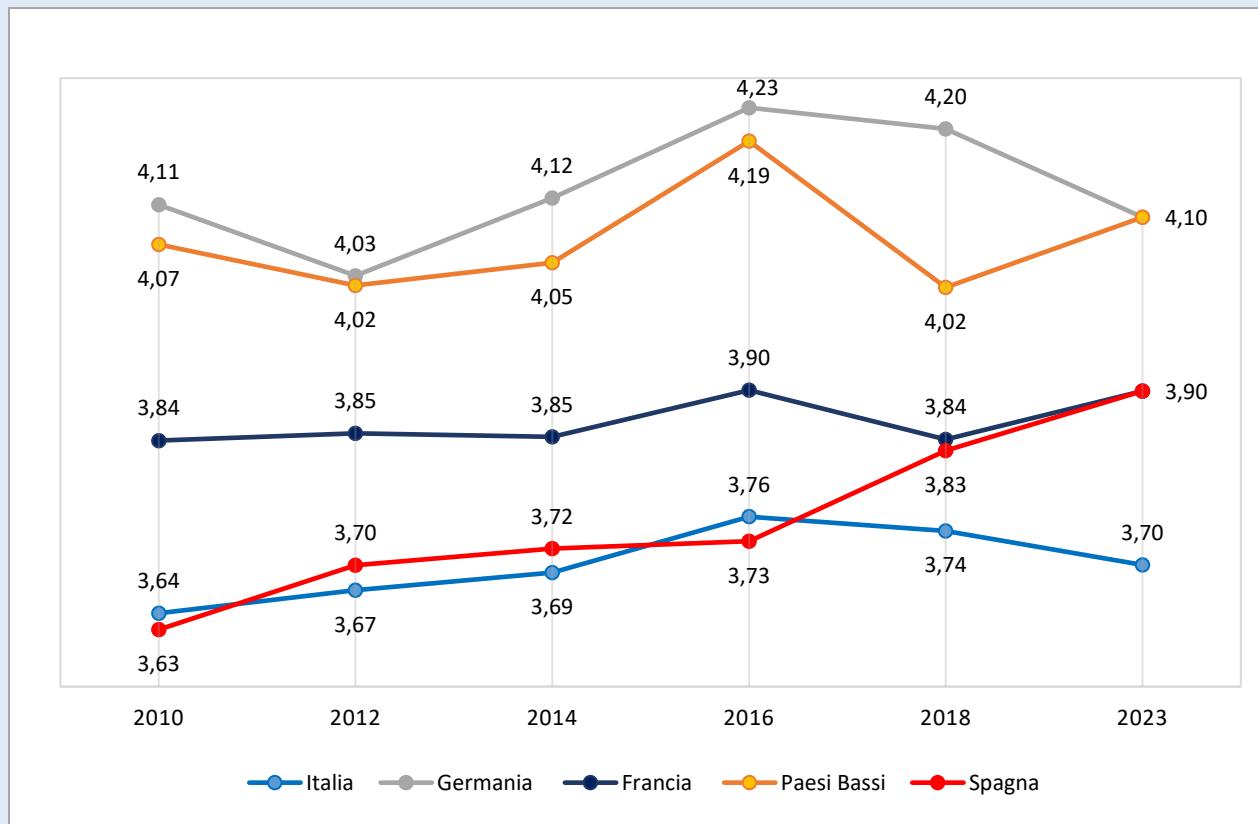
Si riporta nel **Box** che segue un focus sull'analisi, a cura delle Banca Mondiale, della competitività dei vari sistemi nazionali della filiera della logistica, a cui le attività in ambito portuale contribuiscono in maniera significativa.

BOX 1. Indice LPI (World Bank)

L'indice LPI – *Logistics Performance Index*, strumento di *benchmark* internazionale pubblicato dalla World Bank, misura le prestazioni della logistica e consente di costruire profili di comparabilità logistica per 139 Paesi. Nel 2023 l'Italia si posiziona al diciannovesimo posto. Come risulta dalla Figura 3, il suo punteggio è cresciuto complessivamente del +1,65% nell'intero periodo di riferimento (2010-2023), evidenziando tuttavia una riduzione di circa -1,1% tra il 2018 e il 2023, le due ultime stime¹. Il valore di tale indicatore al 2023 per l'Italia, pari a 3,70, risulta inferiore a quello di alcuni dei principali Paesi europei (Germania, Paesi Bassi, Francia e Spagna).

Figura 3. Andamento dello score del LPI nei principali Paesi europei

Anni 2010 – 2023

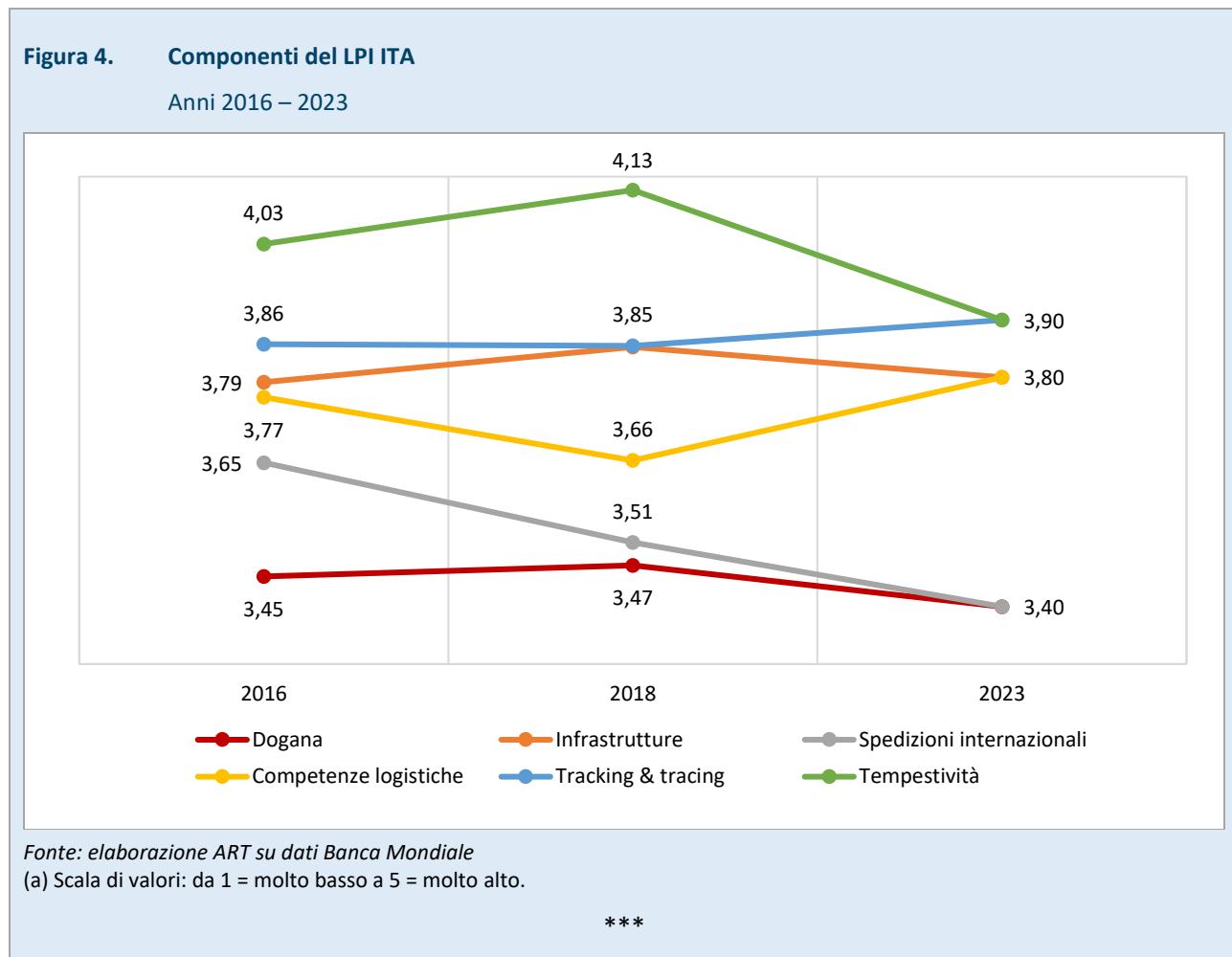


Fonte: elaborazione ART su dati Banca Mondiale

(a) Scala di valori: da 1 = molto basso a 5 = molto alto.

Considerando le singole componenti che confluiscano nel calcolo dell'LPI, nel 2023 gli indicatori delle *performance* della logistica per l'Italia, mostrati in Figura 4, hanno registrato un lieve incremento rispetto al 2016, in particolare in termini di *tracking and tracing*, infrastrutture e competenze logistiche, mentre tempestività, spedizioni internazionali e dogana hanno subito una riduzione, in taluni casi anche significativa.

¹ Fonte disponibile al link: <https://lpi.worldbank.org/>



Se si passa a paragonare le principali realtà portuali italiane con quelle rappresentate dai principali porti europei e del bacino del Mediterraneo, differenze nelle *performance* di traffico possono emergere in maniera significativa. Nel 2022², si osserva che il più importante porto europeo per il **traffico merci** è quello di **Rotterdam** (con 427 mln ton), seguito da **Anversa-Bruges** (254 mln ton) e **Amburgo** (103 mln ton), mentre il primo porto italiano, **Trieste** si colloca all'8° posto (64 mln ton), seguito da **Genova** (al 13° posto, con 48 mln ton) e **Gioia Tauro**, dove si effettua principalmente *transhipment* (al 26° posto, con 26 mln ton).

Circoscrivendo l'analisi al segmento più significativo del traffico merci via mare, ovverosia - per le ragioni già rappresentate - quello afferente al **traffico container**⁴, i volumi di traffico sono quelli riportati nella **Figura 5**. Nel 2022, così come nel 2023, Gioia Tauro, il porto nazionale più rilevante in termini di volumi di TEU, ha movimentato solo circa un quarto dei volumi rispetto a quelli dei porti di Rotterdam e di Anversa/Bruges e circa il 40% di quelli di Amburgo (nel 2023 pari al 46% circa).

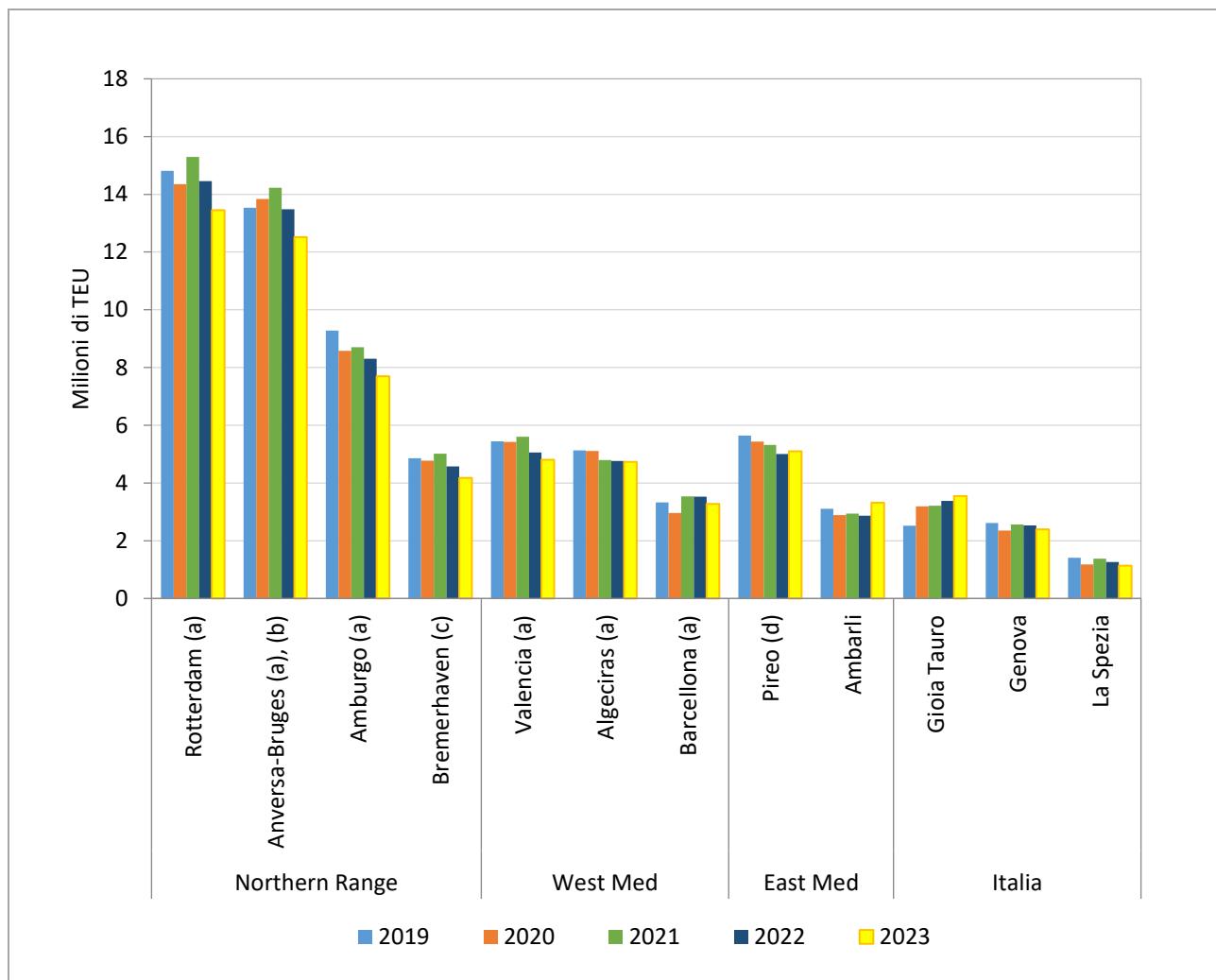
² Fonte dati: Eurostat.

³ Con valori da alcuni anni comparabili a quelli dei porti di Barcellona in Spagna e di Ambarli in Turchia.

⁴ Si evidenzia che secondo le rilevazioni di Banca d'Italia il segmento container rappresenta quello più importante per valore di merci importate ed esportate rispetto agli altri (*bulk liquidi*, *bulk solidi*, *general cargo*, *Ro-Ro*). (Fonte: Banca d'Italia, 2021, [Indagine sui trasporti internazionali di merci](#), tavola A.2)

Figura 5. Principali porti europei per traffico container

Anni 2019 - 2023



Fonte: elaborazione ART su dati ESPO

(a) Dal 2023 fonte: PortEconomics.

(b) I dati si riferiscono ai porti di Anversa e Zeebrugge. Dal 22 aprile 2022 sono operativi sotto il nome di "Porto di Anversa-Bruges".

(c) Dal 2022 fonte: PortEconomics.

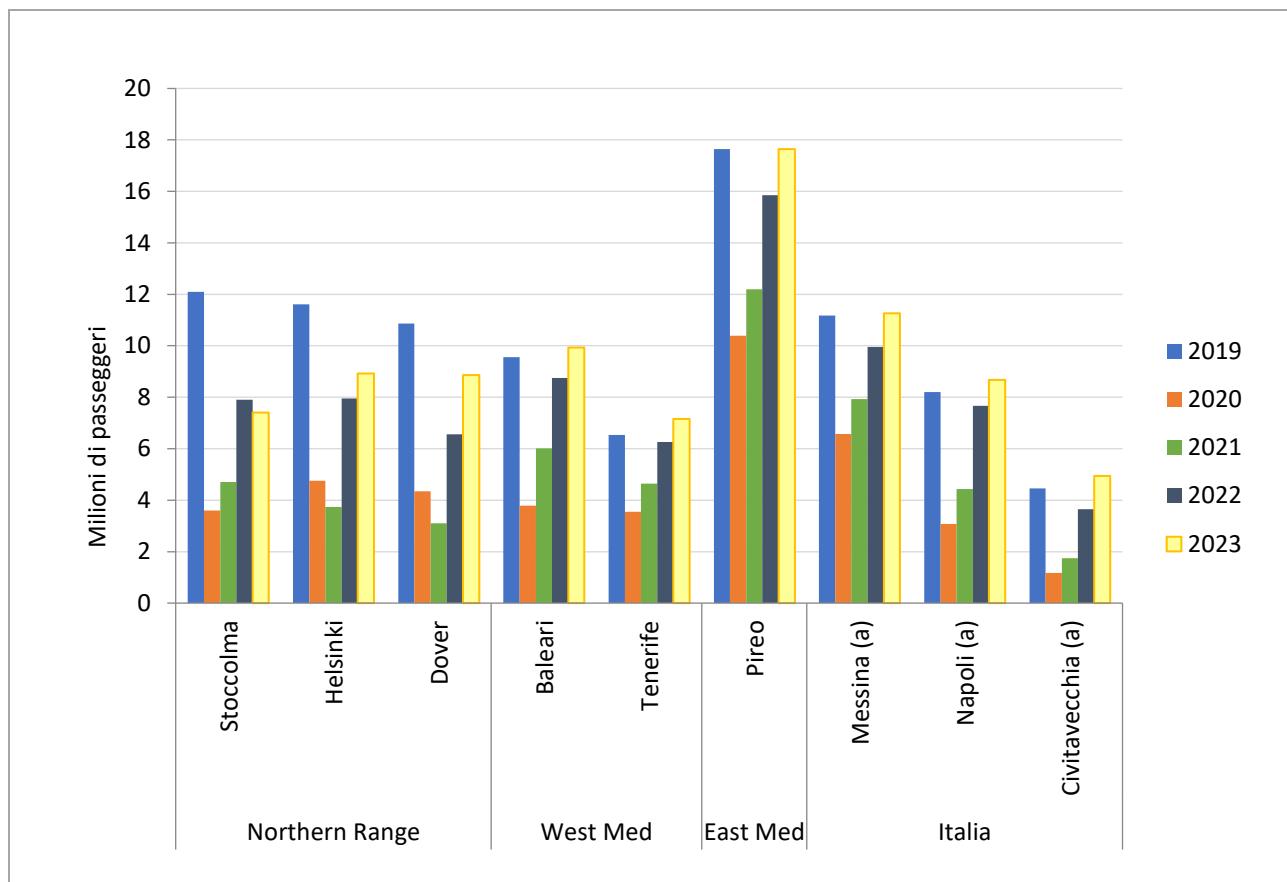
(d) Dal 2021 fonte: PortEconomics. Il dato dal 2022 è stimato per tutti i terminali del Pireo (Piers I, II e III).

Con riferimento al **trasporto passeggeri** ([Figura 6](#)), si osserva invece che il porto di **Messina** rappresenta il secondo porto per traffico passeggeri dopo il porto del **Pireo**; anche il porto di **Napoli** è collocabile, successivamente al 2020, tra i principali porti europei con volumi di passeggeri comparabili a quelli dei porti di **Helsinki** e **Stoccolma**.

Osservando la serie storica afferente ai porti riportati in [Figura 6](#), si conferma che il comparto passeggeri ha fortemente risentito degli effetti della pandemia e delle correlate limitazioni agli spostamenti, registrando riduzioni dei volumi nel 2020, con una successiva ripresa negli anni successivi; ciò non si è verificato nel comparto del trasporto merci, per il quale non si registrano particolari riduzioni dei volumi trasportati negli anni interessati dalla pandemia ([Figura 1](#) e [Figura 5](#)).

Figura 6. Principali porti europei per traffico passeggeri

Anni 2019 - 2023



Fonte: elaborazione ART su dati ESPO

(a) Dati estratti da Assoporti, vari anni

Per quanto concerne il comparto merci, il divario nelle *performance* di traffico dei singoli scali portuali italiani considerati può ricondursi ad una pluralità di fattori, tra cui, la diversa scala dimensionale delle infrastrutture portuali e, per i profili di maggiore attinenza con l'oggetto della regolazione in esame, il diverso rapporto tra ente di gestione del porto e soggetto concessionario del terminal, suscettibile di incidere sugli obiettivi di ottimizzazione delle risorse del bacino portuale interessato.

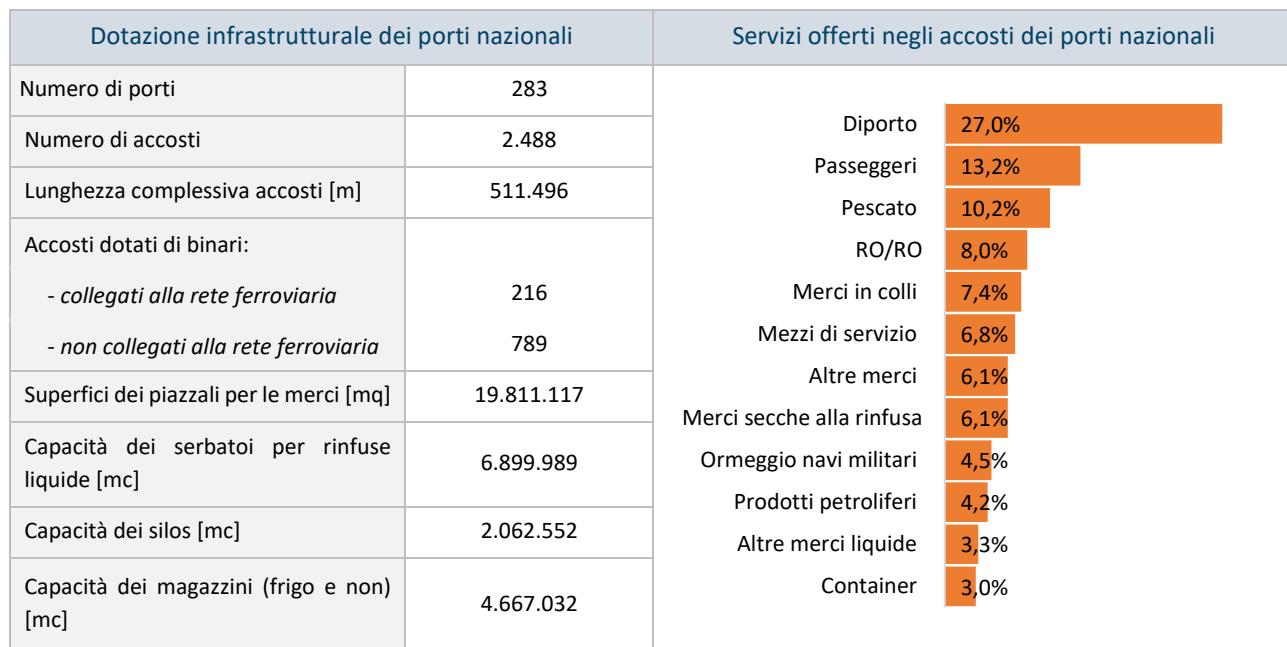
A.1.1. Scala dimensionale delle infrastrutture portuali

Secondo le rilevazioni del MIT⁵, come mostrato nella seguente **Figura 7**, la rete di infrastrutture portuali nazionali è costituita, al 30 settembre 2023, di 283 porti e 2.488 accosti, di cui **circa il 40% dotato di binari ferroviari**. Tra i servizi offerti negli accosti dei porti nazionali circa il 38%, sono dedicati ai servizi di trasporto merci nelle sue varie declinazioni, il 37% è funzionale al diporto e alla pesca, mentre il 13,2% è utilizzato per i servizi di trasporto passeggeri.

⁵ MIT, 2024, "Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2022-2023", disponibile al link: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/pubblicazioni/2024-09/CNIT%202022-2023_bassa%20risoluzione_segnalibri.pdf

Figura 7. Offerta infrastrutturale nel settore marittimo nazionale

30 settembre 2023



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2024, "Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2022-2023"

L'enorme accelerazione nel *trend* del **gigantismo navale** nel comparto *container*, le cui navi di maggiore taglia sono passate da circa 8.000 TEU nel 2000 agli attuali 24.000 TEU, ha imposto un profondo *redesign* dei contesti operativi e un innalzamento significativo della dimensione di scala dei terminal. In diverse realtà europee, negli ultimi venti anni, sono stati realizzati nuovi progetti per espandere la capacità portuale nel suo complesso e per dotare i nuovi terminal di capacità produttiva e prestazionale avanzate dal punto di vista tecnologico. Nel medesimo periodo, in Italia i nuovi terminal realizzati (*greenfield*) sono stati piuttosto pochi⁶; più spesso si è cercato di efficientare, ovvero di espandere, terminal già esistenti. Oltre a un deficit di capacità addizionale immessa sul mercato, i porti italiani, valutati singolarmente, scontano una taglia dimensionale (riferita sia ai singoli *terminal* sia allo scalo nel suo complesso) decisamente inferiore rispetto ad altri primari contesti europei⁷.

Nella **Tavola 1** sono evidenziate le **capacità produttive** e i **volumi movimentati** (*throughput*) annui di alcuni terminal container, dati dai quali dunque è possibile apprezzare, in termini comparativi, la scala dimensionale profondamente diversa tra i terminal italiani e quelli presenti nelle più rilevanti realtà portuali europee.

⁶ Tra i più recenti, Calata Bettolo (MSC) nel porto di Genova, aperto nel 2020, ed APM Terminals di Vado Ligure, nel 2019.

⁷ Nella scala dimensionale rientrano anche il *layout* delle banchine (come, ad esempio, la profondità del pescaggio, la presenza di binari connessi alla rete ferroviaria, etc.), oltre alla dimensione media dei terminal, e alla disponibilità di sistemi di automazione applicati alle diverse fasi della movimentazione merci da parte dell'operatore terminalista.

Tavola 1. Capacità produttive, throughput e anno di apertura nei porti (ITA e UE) – segmento container

Anno 2021

Terminal in Italia	Porto	Throughput ('000 teu)	Capacità ('000 teu)	Anno di apertura
Medcenter Container Terminal (MSC)	Gioia Tauro	3.020	4.200	1995
PSA Genova Pra	Genova	1.455	2.000	1994
Yilport SCCT	Taranto	12	2.000	2020
La Spezia Container Terminal S.p.A. (Contship e MSC)	La Spezia	1.264	1.400	1987
APM Terminals	Vado Ligure (SV)	184	860	2019
Terminal Darsena Toscana	Livorno	469	900	1997
Gruppo Spinelli	Genova	420	600	2002
Southern European Container Hub (SECH)	Genova	287	550	1993
Calata Bettolo (MSC)	Genova	100	150 (a)	2020

Terminal esteri	Porto	Throughput ('000 teu)	Capacità ('000 teu)	Anno di apertura
MSC PSA European Terminal (MPET) - Deurganckdok West	Anversa	6.380	9.000	2005
Piraeus Container Terminal	Pireo	4.696	6.200	2009 (b)
Burchardkai/Tollerort Terminals	Amburgo	3.996	5.700	1977
Delta Dedicated East & West Terminals, ECT Delta	Rotterdam	4.400	4.630	2000
APM Terminals Algeciras	Algeciras	3.677	4.214	1986
Eurogate Container Terminal Hamburg GmbH	Amburgo	2.204	4.100	2002
North Sea Terminal Bremerhaven GmbH & Co.	Bremerhaven	2.926	3.700	1999
CSP Iberian Valencia Terminal (CSPV)	Valencia	2.831	4.000	n.d.
Euromax Terminal	Rotterdam	2.658	3.200	2010
APM Terminals Rotterdam	Rotterdam	3.508	3.453	2015
Container Terminal Altenwerder (CTA)	Amburgo	2.362	3.000	2002
Antwerp Gateway Terminal NV (Deurganckdok)	Anversa	2.261	2.445	2005
Barcelona Europe South Terminal (BEST)	Barcellona	2.472	2.600	2012
Antwerp Gateway	Anversa	2.186	2.400	2005
Rotterdam World Gateway Terminal (Maasvlakte II)	Rotterdam	2.478	2.600	2013

Fonte: elaborazioni su dati/informazioni Drewry Shipping Consultants - 2022 (dati 2021), Annual Report degli operatori terminalisti e delle Autorità Portuali.

(a) Futura capacità di circa 550 mila TEU.

(b) Anno di ingresso di Cosco in qualità di azionista. Il porto container del Pireo è diventato operativo tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80.

A parte i terminal *gateway* (import/export) PSA Genova Pra, LSCT a La Spezia, e il terminal di *transhipment* di Medcenter Container Terminal di Gioia Tauro, i quali mostrano una capacità annua ben oltre un milione di TEU, gli altri terminal container nazionali rivelano dimensioni produttive decisamente più contenute. In porti *gateway* quali Rotterdam, Anversa, Valencia, Pireo, Amburgo e Brema, i singoli terminal container raggiungono soglie dimensionali tra i 3 e i 6 milioni di TEU. Tra questi, il terminal MSC di Anversa, con i suoi circa 9 milioni di TEU di capacità produttiva, è probabilmente il più grande terminal al mondo gestito da un armatore. Algeciras e il Pireo sono invece assimilabili in termini di attività a Gioia Tauro, in quanto hanno una attività di trasbordo decisamente prevalente.

Dal punto di vista degli **standard tecnologici** e dell'**automazione**, si evidenzia come in Europa risultino operativi 12 terminal container dotati di automazione negli impianti e nei processi, di cui 4 in Olanda (tutti *fully-automated*), 2 in Germania (di cui 1 *fully-automated*), 2 in Spagna (di cui 1 *fully-automated*), 2 nel Regno

Unito, 1 in Belgio e 1 in Italia. Per quanto riguarda l'Italia si tratta, nel dettaglio, di APM Terminals Vado Ligure (semi-automatizzato), che risale alla fine del 2019, mentre il primo investimento in automazione a livello mondiale fu effettuato nel terminal ECT Delta (*fully-automated*) a Rotterdam nel 1993⁸.

A.1.2. Rapporto tra concessionario ed ente di gestione del porto

In Italia, diversamente da altre realtà europee, l'orientamento ad una gestione imprenditoriale dei porti e delle attività ivi esercitate è avvenuto tardivamente⁹, producendo effetti sia sulla dinamica dell'ingresso di nuovi operatori nel mercato che sulle condizioni riscontrabili negli atti di concessione per gli affidamenti di beni del demanio portuale (durate, canoni di concessione, sistemi di incentivazione, entità e distribuzione temporale degli investimenti)¹⁰.

In merito all'ingresso di nuovi operatori, nei porti italiani, nelle gestioni dei terminal *container*, si osserva in particolare quanto segue.

Per quanto attiene agli **investimenti** effettuati da operatori terminalisti privati internazionali¹¹ operanti nel segmento container, selezionando un campione di porti europei e di porti italiani, le evidenze empiriche mostrano come i porti esteri abbiano registrato una maggiore apertura, soprattutto nella fase iniziale (1960-2000), agli investimenti di operatori portuali stranieri. Germania, Spagna, e Olanda, infatti, già negli anni '60 e '70 ospitavano, in alcuni dei loro porti, terminalisti concessionari privati, molti dei quali hanno intrapreso percorsi di internazionalizzazione all'estero (si veda la [Tavola 2](#)).

Tavola 2. Primi ingressi di operatori internazionali nei porti (ITA e UE) – segmento container

Nazione	Porto	Società concessionaria	Azionista	Modello di gestione	Anno di ingresso	Anno di uscita
Italia	Genoa	Voltri Terminal Genoa	PSA International	terminalista puro	1998	
Italia	Genova	SECH Terminal	PSA International	terminalista puro	2009	
Italia	Genova	Spinelli Srl	Icon infrastructure	operatore finanziario	2015	2022
Italia	Genova	Spinelli Srl	Hapag Lloyd's	operatore ibrido	2022	
Italia	Savona / Vado	Vado Gateway	APMT	operatore ibrido	2008	
Italia	Savona / Vado	Vado Gateway	COSCO Shipping	operatore ibrido	2016	
Italia	Savona / Vado	Vado Gateway	Qingdao Port Group	terminalista puro	2016	2023
Italia	La Spezia	La Spezia CT	Eurogate / Eurokai	terminalista puro	1985	
Italia	La Spezia	La Spezia CT	MSC	operatore ibrido	2000	
Italia	Livorno	Terminal Lorenzini	MSC	operatore ibrido	2014	

⁸ Knatz, G. T. Notteboom e A.A. Pallis, 2022, *Container terminal automation: revealing distinctive terminal characteristics and operating parameters*, Maritime Economics & Logistics.

⁹ Si pensi solo che la legge di riforma del settore è stata adottata nel 1994.

¹⁰ Nella maggior parte dei Paesi europei è adottato il c.d. "*landlord model*", nel quale gli operatori privati possono gestire nel proprio terminal attività portuali svolte in regime di concessione, mentre l'ente di gestione del porto organizza e regola il porto senza un coinvolgimento diretto nelle attività commerciali. Tra gli altri modelli di governance portuale, si segnala quello "privato" diffuso prevalentemente in Gran Bretagna, quello "interamente pubblico", presente ad esempio in Ucraina, e il "*tool port model*", una variante di quello pubblico in quanto prevede la possibilità di coinvolgimento di imprese private, ma con limitazioni nella gestione di aree private e di infrastrutture all'interno dell'area portuale (fonte: ESPO, 2016, "Tendenze nella governance dei porti europei 2016").

¹¹ Ovverosia, operatori terminalisti che gestiscono *facilities* portuali situate in almeno due diverse nazioni.

Nazione	Porto	Società concessionaria	Azionista	Modello di gestione	Anno di ingresso	Anno di uscita
Italia	Trieste	Piattaforma Logistica Trieste	HHLA	terminalista puro	2020	
Italia	Trieste	Trieste Marine Terminal (TMT)	MSC	operatore ibrido	2015	
Italia	Napoli	Molo Busan Napoli	COSCO Container Line	operatore ibrido	1998	2016
Italia	Napoli	Molo Busan Napoli	MSC	operatore ibrido	2003	
Italia	Gioia Tauro	Medcenter CT Gioia Tauro	Eurogate / Eurokai	terminalista puro	1999	2019
Italia	Gioia Tauro	Medcenter CT Gioia Tauro	APMT	operatore ibrido	2002	2015
Italia	Gioia Tauro	Medcenter CT Gioia Tauro	MSC	operatore ibrido	2012	
Italia	Taranto	San Cataldo Container Terminal	Evergreen	armatore integrato	2001	2015
Italia	Taranto	San Cataldo Container Terminal	Yilport Holding	terminalista puro	2019	
Germania	Bremerhaven	Eurogate CT GmbH Bremerhaven	BLG	terminalista puro	1966	1999
Germania	Bremerhaven	Eurogate CT GmbH Bremerhaven	Eurogate	terminalista puro	1999	
Germania	Amburgo	Burchadkai Terminal	HHLA	terminalista puro	1966	
Germania	Amburgo	Tollerort Terminal	HHLA	terminalista puro	1996	
Germania	Amburgo	Burchadkai Terminal	Cosco Shipping Ports	operatore ibrido	2021	
Germania	Amburgo	Eurogate CT GmbH Hamburg	Eurogate	terminalista puro	1969	
Spagna	Barcellona	CT Barcelona	Grup TCB	terminalista puro	1972	2016
Spagna	Barcellona	CT Barcelona	APMT	operatore ibrido	2016	
Spagna	Algeciras	Algeciras Sealand CT	Sea-Land	armatore	1975	1999
Spagna	Algeciras	Terminal 2000 Algeciras	Maersk (APMT)	operatore ibrido	1986	
Germania	Bremerhaven	North Sea Bremerhaven	APMT	operatore ibrido	1999	
Germania	Bremerhaven	North Sea Bremerhaven	Eurogate	operatore ibrido	1999	

Fonte: elaborazioni su dati/informazioni Drewry Shipping Consultants – vari anni, Annual Report degli operatori terminalisti e delle Autorità Portuali

Si consideri che, in Italia, solo con la riforma del 1994 si è aperto sostanzialmente ai privati la possibilità di divenire operatori portuali in concessione demaniale; ciò nonostante, il divario con alcune nazioni europee è ulteriormente cresciuto: **nel periodo 2000-2010 nel nostro Paese abbiamo assistito a soli 5 nuovi ingressi di operatori internazionali, numeri decisamente inferiori a quelli di Belgio (26), Olanda (16) e Spagna (13).**

Inizialmente, i porti italiani hanno mostrato una maggiore propensione ad assentire spazi in concessione a **terminalisti puri**, ovvero a soggetti indipendenti rispetto ai grandi gruppi armatoriali. Solo in una fase successiva e più recente, le Autorità portuali hanno iniziato - tra la fine degli anni '90 e i primi anni del nuovo millennio - come già avveniva nei principali porti europei, ad affidare terminal anche a società armatoriali verticalmente integrate¹².

In Italia, i primi casi di **ingresso di armatori** nelle attività terminalistiche riguardano i porti di Napoli (Cosco e MSC, rispettivamente nel 1998 e nel 2003) e La Spezia (MSC nel 2000)¹³. In alcuni porti esteri, invece, gli

¹² Nel corso degli anni i maggiori carrier integrati hanno sviluppato il loro modello di business, volto inizialmente a servire solo le proprie navi in ottica di "cost saving", divenendo operatori "ibridi" capaci di servire anche clienti armatoriali "terzi" ed entrando dunque in concorrenza con i c.d. terminalisti puri.

¹³ Si segnala, più recentemente, il caso di Trieste, dove nel 2023, MSC ha acquisito il controllo, congiunto, dell'operatore terminalistico Trieste Marine Terminal S.p.a. (Fonte: C12514 CSM Italia – Gate/Trieste Marine Terminal, AGCM, [Provvedimento n. 30473 del 31 gennaio 2023](#)).

armatori hanno acquisito spazi portuali in gestione già negli anni '70/'80 (Algeciras in Spagna) e '90 (Brema), per poi accelerare significativamente il numero degli ingressi in nuove attività portuali nel primo decennio del nuovo millennio.

Il medesimo "ritardo" tra il mercato portuale italiano e quello dei Paesi EU considerati si registra in relazione all'ondata di ingressi che ha visto protagonisti i cosiddetti **operatori finanziari** (es. fondi pensione, *hedge funds*, gruppi assicurativi, gruppi bancari, etc.). I primi ingressi nei porti di Paesi quali Belgio, Spagna e Finlandia si registrano tra il 2006 e il 2010, mentre in Italia bisogna attendere il 2015 per assistere all'arrivo di Icon Infrastructure (uscito a fine 2022) nell'azionariato del Gruppo Spinelli a Genova.

Sotto il profilo del contenuto delle condizioni economico-tecniche presenti negli atti di concessione, si rileva innanzitutto l'assenza, in Italia, di **sistemi di incentivazione** che leghino le *performance* dell'operatore terminalista ai canoni concessori o altro parametro (cfr. *infra § B.2*). In altri Paesi europei si osservano situazioni diverse, come è il caso di Anversa, dove la durata dell'affidamento è funzione dei risultati conseguiti in termini di effettiva realizzazione degli investimenti (tenuto conto anche del relativo ammortamento)¹⁴.

Secondo rilevazioni effettuate diversi anni fa, ma in base alle informazioni disponibili ancora attuali, in merito al canone di concessione applicato in Italia, esso, di norma, è basato sul valore immobiliare della zona, individuando il valore massimo possibile da imputare, corretto con pesi che possono variare sensibilmente tra porti, quali: qualità dell'infrastruttura del terminal (stato, ubicazione, etc.), possibile futura rivalutazione dell'area, tipo di attività portuale svolta, collegamenti con le infrastrutture di superficie. Nella maggior parte dei casi, le prestazioni del terminalista non incidono sui canoni e, quindi, questi ultimi non sono utilizzati dalle AdSP quale strumento di incentivazione degli operatori¹⁵.

Restando sempre, per confronto, nel caso del porto di Anversa, pare d'interesse rilevare come nello stesso il canone di concessione sia strutturato in maniera da incentivare la riduzione dei tempi operativi del terminalista, e venga applicato un canone differenziato tra le aree di banchina e le altre aree all'interno del porto, con l'obiettivo di scoraggiare l'utilizzo dei terminal anche per attività non propriamente terminalistiche.

In ottica comparativa, forse più di ogni altro elemento, emerge il **livello contenuto dei canoni di concessione** applicati in Italia. Secondo i dati riportati da fonti di settore, 174,8 milioni di euro è stato l'ammontare incassato dalle AdSP per tutte le concessioni portuali italiane nel 2019, più o meno quanto fatturato dal solo terminal PSA Genova Pra' in quell'anno¹⁶.

¹⁴ Si veda il documento [General Terms and Conditions for Concessions in the Antwerp Port Area](#), pubblicato dall'ente di gestione del porto di Anversa-Bruges, il 1° luglio 2011.

¹⁵ Ferrari C., F. Parola e A. Tei, 2012, *Managing port concessions: evidence from Italy*, Maritime Policy & Management.

¹⁶ Moizo, A., 2022, *Tassazione porti: l'Italia fa dietrofront e accontenta Bruxelles*; in Shippingitaly, disponibile al link: <https://www.shippingitaly.it/2022/07/28/tassazione-porti-italia-fa-dietrofront-e-accontenta-bruxelles/>

B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

Questa Sezione illustra l'*iter* seguito dall'Autorità che ha portato all'avvio della revisione del vigente quadro regolatorio introdotto con la delibera n. 57/2018, recante *"Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione"*, e le principali motivazioni sottostanti alle misure regolatorie dello Schema di atto di regolazione posto in consultazione ed oggetto di AIR.

Al fine di accertare l'opportunità di intervenire sull'assetto regolatorio vigente, l'Autorità - preliminarmente - ha disposto, in data 8 settembre 2022, con delibera n. 153/2022, l'avvio della **Verifica di impatto della Regolazione** vigente, sulla base della metodologia indicata nel proprio *Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione*, adottato con delibera n. 54/2021. Tale verifica si è conclusa con la presentazione dei relativi esiti al Consiglio in data 6 ottobre 2022.

L'analisi effettuata ha consentito, così come riportato nella delibera n. 170/2022¹⁷ di avvio del procedimento di revisione, *"di rilevare i limitati effetti prodotti dalla vigente regolazione, nonché di valutarne il grado di attualità ed efficacia rispetto al contesto di mercato, alla luce in particolare delle attività di monitoraggio ed approfondimento svolte dai competenti Uffici dell'Autorità"*, ritenendo necessario *"valutare l'opportunità di eventuali interventi in merito, tra l'altro, ai seguenti profili regolatori: modalità di rilascio delle autorizzazioni ex art. 16 della l. 84/1994 per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali; modalità di affidamento delle concessioni ex art. 18 della l. 84/1994, durata delle stesse e trattamento del fine concessione; criteri per la determinazione dei canoni concessori; obblighi e oneri a carico di concedente e concessionario"*.

B.1 Oggetto della Verifica di Impatto della Regolazione: delibera n. 57/2018 e annesse misure regolatorie

L'art. 37 del decreto legislativo 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 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 equo e non discriminatorio 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 ad esclusione del settore dell'autotrasporto merci»*.

La norma citata ha portata ampia e richiama espressamente le funzioni di garanzia sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali nonché in relazione alla mobilità di passeggeri e merci.

La legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, che disciplina specificamente il settore, prevede inoltre espressamente, all'art. 8, comma 3, lett. n) 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 [ossia, in materia di operazioni portuali e servizi portuali; fornitura di lavoro temporaneo per lo svolgimento*

¹⁷ Delibera 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"*. Nell'ambito di detto procedimento, contestualmente, è stato approvato il documento *"Determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali – Call for input"*, al fine di acquisire *"preliminarmente, da parte degli interessati, osservazioni ed altri elementi utili ad orientare la determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali"*. Il termine di conclusione della *Call for input*, inizialmente previsto per 6 dicembre 2022, è stato differito al 6 febbraio 2023 con la delibera n. 239/2022 del 6 dicembre 2022.

dei primi; concessione di aree e banchine] 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»¹⁸ (sottolineatura aggiunta).

Al riguardo, più nel dettaglio, all'epoca di approvazione della delibera n. 57/2018 (e fino alle modifiche seguite, in particolare, all'emanazione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 e della legge 5 agosto 2022, n. 118):

- il **comma 4 del citato art. 16** stabiliva alcuni principi relativi al rilascio delle autorizzazioni, e rimette a un decreto ministeriale il compito di disciplinare:
 - a) i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni;
 - b) i criteri, le modalità e i termini in ordine al rilascio, alla sospensione e alla revoca dell'autorizzazione;
 - c) i parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni e della cauzione;
 - d) i criteri inerenti al rilascio alle imprese di navigazione di autorizzazioni all'autoproduzione delle operazioni portuali¹⁹;
- i **commi 1 e 3 del citato art. 18** prevedevano, che le concessioni fossero affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione (ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, che avrebbe dovuto altresì indicare:
 - a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;
 - b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare.

Nel delineato contesto, con la citata delibera n. 57/2018, l'Autorità aveva approvato «prime misure di regolazione» concernenti metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali²⁰.

¹⁸ Sul rapporto tra le funzioni regolatorie dell'Autorità e i compiti e le attribuzioni delle Autorità di Sistema Portuale è intervenuta anche l'ANAC, che ha dedicato alle AdSP uno specifico capitolo dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017. In tale capitolo sono state fornite indicazioni che costituiscono gli esiti di un apposito Tavolo tecnico a cui hanno partecipato i rappresentanti, oltre che dell'Autorità, anche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle AdSP del Mar Tirreno Centrale, del Mar Ionio e del Mar Adriatico Settentrionale, con lo scopo di delineare e individuare nel settore le aree maggiormente esposte al rischio di corruzione e di fornire le specifiche indicazioni per la predisposizione e gestione delle relative misure di prevenzione. Nella parte del documento dedicata all'amministrazione delle concessioni e delle autorizzazioni, considerata area di rischio specifico, viene posto in evidenza il ruolo di regolazione economica dell'Autorità ai fini, tra l'altro, dell'adozione di criteri omogenei per la pertinenza e l'ammissibilità dei costi, la determinazione della durata delle concessioni e degli obblighi del concessionario, nonché delle altre tariffe per i servizi resi nei porti, includendo tali aspetti tra le misure tese a prevenire fenomeni corruttivi. È inoltre richiamata l'attività di regolazione dell'Autorità finalizzata alla definizione di un insieme di misure relative agli obblighi di separazione contabile, alla tenuta della contabilità regolatoria, nonché alla trasparenza dei costi sulla base dei quali vengono determinati canoni e tariffe.

¹⁹ In attuazione di tale disposizione sono stati emanati il d.m. 31 marzo 1995, n. 585 (*Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali*), e il d.m. 6 febbraio 2001, n. 132 (*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 L. n. 84/1994*).

²⁰ Delibera n. 57/2018 e relativo Allegato A, recante *"Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione"*, nonché correlati documenti RI e Relazione AIR, disponibili al link: <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-57-2018/>

Tali misure - precisato l'oggetto e l'ambito di applicazione della regolazione così introdotta (**misura 1**) - individuavano, in particolare, metodologie e criteri in materia di:

- **concessioni di aree e banchine portuali (misura 2)**, con riguardo in particolare all'individuazione delle aree e banchine oggetto di concessione e delle relative destinazioni d'uso; alla riserva di spazi operativi per le imprese non concessionarie; all'oggetto e durata della concessione; alle modalità di affidamento delle stesse (nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica); al livello e composizione dei relativi canoni, prevedendosi una componente fissa e una variabile; alle penali, sanzioni, cause di decadenza o revoca; all'individuazione delle iniziative di maggiore rilevanza ex art. 18, comma 4, della l. 84/1994, e possibili contenuti dei relativi accordi sostitutivi;
- **autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali (misura 3)**, tra l'altro con riferimento alla predeterminazione e pubblicazione, periodicamente aggiornata, delle attività soggette ad autorizzazione ex art. 16 della l. 84/1994; alla valutazione sulla base di indicatori predeterminati (in applicazione dei principi di trasparenza, non discriminazione, equità e proporzionalità), dei requisiti e delle istanze per il rilascio di tali autorizzazioni; alla limitazione del numero dei prestatori;
- **vigilanza sull'applicazione delle tariffe** per le operazioni ed i servizi portuali (**misura 4**), con particolare riguardo a quelli che presuppongono l'utilizzo di una infrastruttura essenziale, definita sulla base della consolidata nozione giuridica dell'istituto²¹;
- **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 (**misura 5**), con definizione, tra l'altro, dei criteri di ammissibilità dei costi operativi e di capitale.

B.2 Campi di intervento emergenti dalla Verifica di Impatto della Regolazione

L'efficacia della regolazione, intesa come grado di raggiungimento degli obiettivi sottesi alle misure introdotte, è stata osservata sulla base dei seguenti obiettivi specifici: tutela del principio di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali; promozione dell'efficientamento delle gestioni delle concessioni di beni demaniali; adeguatezza delle procedure di autorizzazione allo svolgimento di operazioni e servizi portuali (sotto il profilo della trasparenza, non discriminazione e proporzionalità).

A fronte dell'indisponibilità dei singoli atti concessori, la verifica è stata svolta sulla base dei regolamenti, in vigore in quel momento, adottati dalle AdSP per disciplinare la materia (di seguito anche: "Regolamenti AdSP"). Nel complesso, dall'analisi di tali regolamenti è risultato un livello di **recepimento molto limitato dei contenuti regolatori varati con la delibera n. 57/2018**.

Si è pervenuti all'approfondimento di tre tematiche che richiamano i sopracitati obiettivi della regolazione:

- (i) procedure di affidamento delle concessioni ex art. 18 della l. 84/1994;
- (ii) criteri di determinazione dei canoni demaniali;
- (iii) monitoraggio sull'esecuzione del contratto di concessione.

In generale, soltanto in 8 su 16 Regolamenti AdSP²², in esito alla VIR, sono state rinvenute disposizioni

²¹ Per infrastruttura essenziale si deve intendere «una infrastruttura per cui siano state verificate cumulativamente le condizioni di (i) condivisibilità, (ii) non sostituibilità, (iii) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili» (Misura 4 cit.).

²² Si segnala che due regolamenti sono risultati antecedenti all'approvazione della delibera n. 57/2018.

riconducibili alla regolazione dell'Autorità, per quanto richiamate in modo sparso e disomogeneo.

In relazione alla tematica (i), sulla base del dato letterale dei Regolamenti interessati, la regolazione ART circa le **procedure di affidamento delle concessioni** ex art. 18 della l. 84/1994 è risultata presente in maniera piuttosto ridotta.

Con riferimento alla tematica (ii), sono state rilevate 4 AdSP che avevano adeguato i loro Regolamenti in materia di **criteri di determinazione dei canoni**, prevedendo effettivamente un canone composto di una parte fissa e una parte variabile incentivante.

Infine, in tema dei **meccanismi di vigilanza e monitoraggio delle concessioni**, il grado di recepimento delle misure individuate dall'Autorità è risultato ancora contenuto, considerato che nessuna dell'esiguo numero di AdSP che richiama la regolazione dell'Autorità nelle relative disposizioni regolamentari prevede sistemi di contabilità regolatoria applicati a concessioni di infrastrutture essenziali, peraltro non identificate prioritariamente; inoltre, la presenza di penali e controlli da parte dell'AdSP è talvolta prevista, ma senza riferimento ai criteri stabiliti nell'intervento regolatorio di ART.

La verifica di **efficienza** introdotta dalla regolazione, intesa come analisi del rapporto tra effetti osservati e oneri regolatori ricadenti sui soggetti destinatari delle misure, nel contesto delineato, ha dato un esito poco significativo.

La valutazione del criterio di **attualità**, inteso come permanente idoneità della regolazione vigente al raggiungimento degli obiettivi, è stata condotta tenendo conto degli interventi del legislatore comunitario e nazionale che si sono registrati negli anni recenti.

Si segnalavano in particolare a tal proposito²³:

- **Il regolamento (UE) 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, con lo scopo di dare regole comuni nell'ambito dei porti marittimi europei (appartenenti alla rete TEN-T, centrale e globale). Esso individua una serie di tutele in favore degli utenti, ponendo al contempo in capo agli Stati membri diversi obblighi, tra cui quello di stabilire una procedura per la gestione dei reclami derivanti dall'applicazione del regolamento e le autorità a ciò preposte, nonché le sanzioni applicabili per le violazioni del regolamento stesso. Al riguardo, lo Stato italiano, in data 18 dicembre 2019, ha comunicato alla Commissione europea l'individuazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti quale autorità competente alla trattazione dei reclami relativi agli specifici settori del trasporto passeggeri e della movimentazione di merci.
- **Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021**. Il 12 agosto 2022 è stata pubblicata la *Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021*, l. 118/2022, che, nel modificare l'art. 18 della l. 84/1994, ha tra l'altro precisato che l'assegnazione delle concessioni deve avvenire sulla base di procedure ad evidenza pubblica, con pubblicazione di un avviso «*nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva*», dettando altresì alcune specifiche indicazioni su relativi contenuti e procedura.
- **Legge 5 agosto 2022, n. 108 di conversione del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile,**

²³ Ai quali si aggiunge il d.l. 19 maggio 2020 n. 34, che ha abrogato la lettera d) dell'art. 16, comma 4 disponendo altresì il **comma 4-bis del citato art. 16** stabilisce alcuni principi relativi all'autoproduzione da parte della nave di operazioni portuali quanto la domanda dei servizi interessati non è possibile soddisfarla tramite il ricorso alle imprese autorizzate oppure al soggetto autorizzato per la fornitura di lavoro portuale temporaneo: a) adeguata dotazione di mezzi meccanici; b) disponibilità di personale idoneo e dedicato esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni; c) pagamento corrispettivo e deposito di idonea cauzione.

nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili). Con tale intervento, il legislatore ha tra l'altro modificato l'art. 6 della l. 84/1994, stabilendo che le AdSP sono tenute a corrispondere l'IRES, a partire dai redditi 2022, con riferimento a quanto corrisposto dai titolari di concessioni demaniali, compresi i concessionari ex art. 18 della l. 84/1994, quelli ex art. 36 Cod. Nav., nonché ex art. 39 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, ridotti della metà in ragione del riconoscimento di spese per la produzione del reddito determinate così forfettariamente.

BOX 2. Il Documento di programmazione strategica di sistema e Piano Regolatore Portuale

In termini di semplificazione delle procedure di pianificazione portuale, l'art. 4 del d.l. 121/2021²⁴, ha introdotto il **Documento di Programmazione Strategica di Sistema**, che le AdSP redigono coerentemente con il “Piano generale dei trasporti e della logistica e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali” nonché con il “Piano strategico nazionale della portualità e della logistica”.

Il decreto-legge assegna un ruolo centrale alle AdSP, ridimensionando le competenze di Regioni e Comuni.

La pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è, infatti, di «competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP [Piano Regolatore Portuale]. La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili, che vi provvedono previa acquisizione del parere dell'Autorità di sistema portuale. Ai fini dell'adozione degli strumenti urbanistici relativi ai collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario nonché agli attraversamenti del centro urbano rilevanti ai fini dell'operatività del porto individuati nel DPSS, l'ente competente vi provvede previa acquisizione dell'intesa con l'Autorità di sistema portuale. Le Autorità di sistema portuale indicano al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alle regioni le aree portuali e retro-portuali potenzialmente destinabili all'ubicazione delle piattaforme logistiche intermodali e all'ubicazione dei punti di scambio intermodale, nonché le aree potenzialmente destinabili alla costruzione di caselli autostradali funzionali alle nuove stazioni ferroviarie dell'alta velocità e dell'alta capacità».

A conclusione della Verifica di Impatto della Regolazione, è stata lanciata una *Call for input*²⁵, i cui esiti, rappresentati nel dettaglio nella Relazione illustrativa allo Schema di atto di regolazione alla quale si rinvia, sono stati tenuti in considerazione per la definizione del nuovo intervento oggetto della presente Analisi di impatto.

B.3 Motivazioni delle misure proposte in consultazione

In termini generali, tenuto conto degli esiti della VIR e della CFI, nonché di quanto già disposto con la delibera n. 89/2024 del 26 giugno 2024, concernente il “Procedimento avviato con delibera n. 170/2022. Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018 – Approvazione

²⁴ Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 recante “Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza ((delle ferrovie e)) delle infrastrutture stradali e autostradali”, convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156; disponibile al link:

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-09-10&atto.codiceRedazionale=21G00133&tipoDettaglio=multivigenza&qId=&tabID=0.723477976313514&title=Atto%20multivigente&bloccoAggiornamentoBreadcrumb=true>

²⁵ Rif. delibera n. 170/2022 del 6 ottobre 2022 e suo Allegato A, al link: <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/>

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, l'Autorità intende completare, con il presente intervento regolatorio, la revisione delle misure di regolazione disposte con la citata delibera n. 57/2018 riguardante le misure di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Ciò al fine di migliorarne **l'efficacia** nel suo complesso, considerate anche le tendenze in atto nel settore riconducibili alla diffusione delle integrazioni verticali e delle concentrazioni di mercato nei servizi terminalistici. L'obiettivo è pertanto delineare una regolazione *ex ante* che assicuri affidamenti orientati all'efficienza delle gestioni e funzionali alle esigenze della domanda di servizi dell'utenza portuale nel mutato quadro economico di riferimento.

In particolare, l'intervento di regolazione posto in consultazione ha ad oggetto le seguenti tematiche:

- **Integrazione della disciplina su autorizzazioni e concessioni ex artt. 16 e 18, l. 84/1994**
 - Contendibilità delle autorizzazioni e strumenti di verifica dei requisiti
 - Contenuto degli atti di concessione
 - Vigilanza sugli impegni e cruscotto indicatori prestazionali
 - Obblighi dell'AdSP in termini di equità in fase di infrastrutturazione/manutenzione
 - Quote di capacità in caso di integrazione verticale
 - Estensione delle misure alle concessioni ex art. 36 Cod. Nav. per servizi di trasporto
 - Efficienza delle gestioni e nella distribuzione del sistema di offerta
- **Disciplina generale dell'accesso alle infrastrutture essenziali e alle banchine pubbliche**
- **Disciplina generale dei servizi forniti all'utenza portuale**
- **Integrazione della disciplina in materia di contabilità regolatoria in applicazione delle nuove misure relative ad infrastrutture essenziali ed ai servizi forniti all'utenza portuale**
- **Messa a disposizione delle informazioni necessarie all'accesso alle infrastrutture**
 - Pacchetto minimo di informazioni sul demanio e sulle condizioni di accesso
 - Prospetto informativo della rete ferroviaria portuale
- **Manovra ferroviaria**
- **Gestione dei reclami e apparato sanzionatorio**

Con specifico riferimento all'affidamento delle concessioni *ex art. 18 della l. 84/1994*, si intende introdurre **specifici parametri tecnico-economici**, fornendo misure regolatorie e/o criteri di indirizzo a beneficio delle AdSP.

Rilevate altresì le evidenti analogie fra **le concessioni ex art. 36 Cod. Nav.** attinenti alla movimentazione di merci e a servizi passeggeri in ambito portuale e quelle *ex art. 18 della l. 84/1994*, l'Autorità intende ampliare l'ambito di regolazione in modo che esso trovi applicazione per entrambe le fattispecie, ove compatibile.

L'Autorità ha inoltre valutato opportuno estendere l'ambito applicativo ad ulteriori tematiche relative all'accesso alle infrastrutture portuali, tenuto conto dell'approvazione, nel dicembre 2022, da parte del MIT del *Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine* e nell'aprile 2023, e successivamente delle relative *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. 202²⁶, (di seguito, anche “Linee guida interpretative”).

BOX 3. Decreto interministeriale 28 dicembre 2022, n. 202 e Linee guida interpretative

Con il decreto interministeriale 28 dicembre 2022, n. 202, adottato di concerto da MIT e MEF, (di seguito anche: il “Regolamento”) è stato disciplinato – così come riportato all’art. 1(1) – il procedimento «finalizzato al rilascio delle concessioni demaniali di cui all’articolo 18, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nonché alla definizione degli accordi di cui al medesimo articolo 18, comma 6. Le stesse disposizioni si applicano, altresì, alle concessioni di cui all’articolo 18, commi 5 e 12, della legge n. 84 del 1994».

Dopo aver delineato con l’art. 1 l’ambito di applicazione e le definizioni di interesse, il Regolamento disciplina il rilascio di concessione demaniale in ambito portuale (art. 2), stabilendo - *inter alia* - la presenza delle seguenti informazioni nei bandi e nell’avviso pubblico: a) identificazione dei beni oggetto della concessione; b) requisiti soggettivi di partecipazione alla procedura di affidamento, compresi quelli tecnici ed economico-finanziari; c) criteri e modalità per procedere ad eventuali aggiornamenti intermedi per le concessioni di maggiore durata; d) durata massima della concessione; e) ammontare del canone demaniale e delle eventuali penali.

Il Regolamento identifica altresì i soggetti ammessi a presentare istanze ai fini del rilascio della concessione demaniale (art. 3) e definisce la pubblicità del bando e dell’avviso (art. 4).

Risultano inoltre disciplinati gli aspetti tecnico – economici inerenti a: criteri per la determinazione del canone (art. 5); modifica del contenuto della concessione demaniale (art. 6); vicende soggettive successive al rilascio della concessione (art. 7); avvicendamento di concessionari demaniali (art. 8). Sono previste infine, all’art. 9, le attività di verifica dell’autorità concedente.

A corredo di tale Regolamento, con decreto ministeriale 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* che «hanno lo scopo di fornire alle Autorità di Sistema Portuale (“AdSP”) gli orientamenti e i criteri di maggiore dettaglio relativi alle modalità di applicazione del Regolamento».

Al riguardo, in particolare, si evidenzia che ART è chiamata a elaborare gli schemi di riferimento per il PEF, da redigere da parte del concessionario, declinati in funzione delle tipologie di infrastrutture, della durata e delle caratteristiche delle classi d’investimento nonché tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e banchine.

Si richiama altresì che, «prima dell’indizione della procedura ad evidenza pubblica per il rilascio della concessione, l’AdSP invia lo schema di PEF all’ART che può esprimersi nei termini e con le modalità previste dall’articolo 37, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214.»

Il MIT chiarisce infine che:

- ART rilascia pareri in merito alle procedure di affidamento e ai procedimenti di rilascio delle concessioni, anche su richiesta delle AdSP, e può proporre l’eventuale adozione dei provvedimenti di sospensione, decadenza o revoca degli atti di concessione;
- La componente variabile dei canoni demaniali è determinata mediante meccanismi incentivanti con previsione di aggiornamento annuale in base ai risultati conseguiti almeno rispetto agli indicatori (individuati nelle Linee guida in argomento) in coerenza con quelli definiti dalla delibera dell’Autorità di regolazione dei trasporti n. 57/2018 (allegato A);
- Per le concessioni di durata superiore a dieci anni, gli esiti delle verifiche in capo alle AdSP sono comunicati al MIT e ad ART corredati di tutte le informazioni acquisite e dell’eventuale proposta di modifica del

²⁶ Cfr. Box 2 *infra*.

programma del piano di cui all'articolo 2, comma 3, lettera g), punti 1) e 2), del Regolamento, ritenuta necessaria per il migliore perseguimento dell'interesse pubblico.

C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

I destinatari delle misure di regolazione sono sia i soggetti obbligati direttamente alla loro implementazione sia i soggetti sui quali si riversano gli effetti delle misure stesse.

Nel rispetto delle relative competenze²⁷, si è individuato un insieme eterogeneo di soggetti, così identificati:

- **Autorità di Sistema Portuale:** enti pubblici costituiti ai sensi della l. 84/1994;
- **Concessionari ex art. 18, l. 84/1994, o ex art. 36 Cod. Nav.:** imprese titolari di concessione per la movimentazione di merci o per i servizi passeggeri in aree di competenza delle AdSP;
- **Operatori di infrastrutture essenziali** in ambito portuale (appartenenti o meno all'insieme dei soggetti di cui al punto precedente) e servizi correlati;
- **Soggetti autorizzati ex art. 16, l. 84/1994:** imprese portuali autorizzate ex art. 16 della l. 84/1994, e le imprese di navigazione in caso di autoproduzione;
- **Altri soggetti:** i fornitori di servizi agli utenti portuali, anche di interesse generale, utenti dei servizi portuali, come vettori, spedizionieri, imprese di navigazione, etc.

In quel che segue sono rappresentate le diverse tipologie dei destinatari come sopra identificati.

C.1 Autorità di Sistema Portuale

La legge di settore assegna alle Autorità di Sistema Portuale²⁸, sotto l'indirizzo e la vigilanza del MIT²⁹, in estrema sintesi, i seguenti obiettivi e finalità³⁰:

- indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli artt. 16, 17 e 18, l. 84/1994, e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali ad essi afferenti; poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro;
- manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;

²⁷ In merito al ruolo delle AdSP quali soggetti destinatari della regolazione, si rinvia alla [Relazione istruttoria](#) a corredo dell'Atto di regolazione adottato con delibera n. 57/2018, ove si richiamano, tra l'altro, la consolidata distinzione tra funzioni di amministrazione attiva e di regolazione economica indipendente, nonché la giurisprudenza, in proposito, sia del giudice costituzionale (v., segnatamente, Corte Cost., 15 marzo 2013, n. 41, in cui si sottolinea come «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo (...). Compito dell'Autorità dei Trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito», evidenziando che le competenze di tali amministrazioni non sono, pertanto, assorbite dalle funzioni conferite all'Autorità, quanto, piuttosto, presupposte e supportate), che di quello amministrativo (v. in particolare Consiglio di Stato, 24 ottobre 2017, parere n. 2199, che ha ritenuto di «confermare pienamente il rapporto tra AdSP e Autorità di regolazione dei trasporti 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»).

²⁸ Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, ha apportato importanti modifiche alla l. 84/1994, miranti a incrementare l'efficacia della governance portuale. Nello specifico, il legislatore ha introdotto 15 nuovi soggetti denominati Autorità di Sistema Portuale, che sono subentrati per competenze e funzioni alle precedenti 24 Autorità portuali. Con il d.l. 119/2018 è stata poi aggiunta l'Autorità di sistema portuale dello Stretto di Messina, portando il numero delle AdSP a 16.

²⁹ Art. 12, co. 1, l. 84/1994.

³⁰ Art. 6, co. 4, l. 84/1994, cui si rinvia per maggiore dettaglio e completezza.

- affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali;
- coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;
- amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione, in forza di quanto previsto dalla legge di settore e dal codice della navigazione;
- promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali.

Le AdSP hanno, quindi, tra gli scopi istituzionali, la gestione e l'organizzazione di beni e servizi nei rispettivi ambiti portuali. L'affidamento in concessione di beni del demanio marittimo agli operatori esercenti attività portuali nonché il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali rientrano tra i loro compiti.

BOX 4. Ruolo e natura delle AdSP: la Riforma Delrio

La l. 84/1994, nel riordinare la legislazione portuale, ha riformato l'intero settore della portualità, disciplinando gli scali marittimi come realtà a sé stanti, dotate di *governance* autonoma, mediante l'istituzione delle Autorità Portuali e di propri Piani regolatori portuali.

L'esigenza di ulteriori innovazioni della disciplina portuale si è concretizzata nella riforma del 2016, avvenuta mediante il d.lgs. 169/2016 (c.d. Riforma Delrio), che ha disposto la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali³¹.

Alla stregua di quanto rilevato dal Consiglio di Stato nel parere formulato sullo schema del predetto testo di riforma, «*il provvedimento normativo si propone due obiettivi fondamentali: 1) riorganizzare la struttura; 2) semplificare l'azione amministrativa*»³². In relazione al primo profilo, il provvedimento è finalizzato a superare una realtà di porti italiani frammentata e disarticolata, mediante l'accorpamento delle autorità portuali pre-esistenti in Autorità di Sistema Portuale; «*[i]l secondo obiettivo, legato strettamente al primo, comporta la semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alle attività portuali ed è sicuramente agevolato dalla riforma organizzativa di concentrazione delle competenze in un minor numero di soggetti dotati di potere decisionale e di gestione e dalla complessiva riorganizzazione delle strutture*»³³.

L'innovazione più evidente ha riguardato la *governance*, con la riduzione del numero degli enti di governo dei porti: un nuovo modello coordinato di gestione portuale incentrato, a livello territoriale, sulle AdSP e, a livello nazionale, su un'unica cabina di regia rappresentata dalla Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP istituita presso il MIT.

³¹ Il citato decreto legislativo è stato adottato ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. f) della l. 124/2015, il quale reca, per quanto di interesse, i seguenti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega: «*riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema nonché alla governance tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti*».

³² Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 9 maggio 2016, parere n. 1142, punto 3.

³³ *Ibidem*, punto 3.3.

La mappa dei **67 porti raggruppati nelle 16 AdSP³⁴**, individuate nell'Allegato A, l. 84/1994, si presenta come nella figura che segue. Si rimanda all'[Annesso 1](#) per l'elenco dettagliato dei Porti.

Figura 8. Le Autorità di Sistema Portuale

Anno 2024



Fonte: elaborazione ART su Allegato A della legge 84/1994

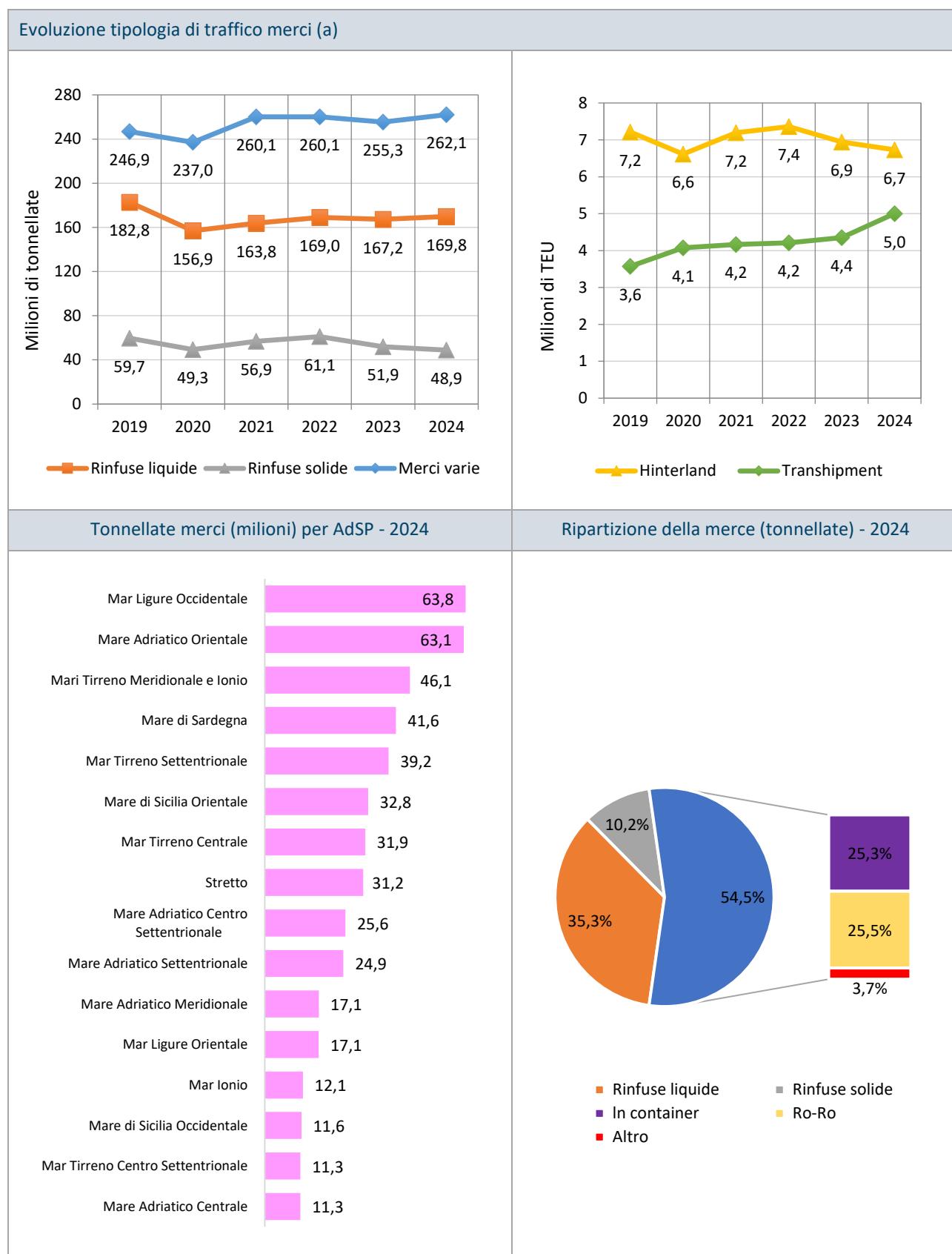
I dati rilevati da Assoporti mostrano ([Figura 9](#)) come il traffico delle merci nei porti gestiti dalle AdSP abbia risentito in modo lieve degli effetti della pandemia, con un leggero calo delle quantità trasportate tra il 2019 e il 2020 per ogni tipologia di merce, con l'eccezione del *transhipment*, che è addirittura cresciuto. La ripresa, iniziata già nel 2021, appare conclusa nel 2022 con valori superiori a quelli pre-pandemici, con l'unica eccezione delle rinfuse liquide, che seppur in ripresa non hanno ancora raggiunto i valori 2019. Nel 2023, si registra in generale una leggera inflessione dei valori, ad eccezione del *transhipment* che continua il trend crescente, anche nel 2024; in tale anno si registra una crescita anche per rinfuse liquide e merci varie.

Tra le AdSP, le maggiori movimentazioni in termini di tonnellate trasportate sono state registrate nel 2024 dalla AdSP del Mar Ligure Occidentale e da quella del Mare Adriatico Orientale, entrambe con oltre 63 mln tonnellate di merci movimentate. Complessivamente, oltre il 35% del volume totale è costituito da rinfuse liquide, mentre il 54% circa del volume è prevalentemente suddiviso tra tonnellate di merci trasportate in contenitore e con navi Ro-Ro.

³⁴ Si segnala che sono stati conteggiati singolarmente i porti di: Crotone (porto vecchio e nuovo), Siracusa (Rada di Santa Panagia e rada del Porto Grande), Foxi-Sarroch, Portoscuso-Portovesme e Gela (Rifugio di Gela e Isola di Gela).

Figura 9. Traffico marittimo merci nei porti gestiti dalle AdSP

Anni 2019 - 2024



Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti, vari anni

(a) Dal 2022 il dato contiene anche le statistiche dei porti di Vibo Valentia e Termoli; nel 2023 è stato aggiunto il porto di Vasto;

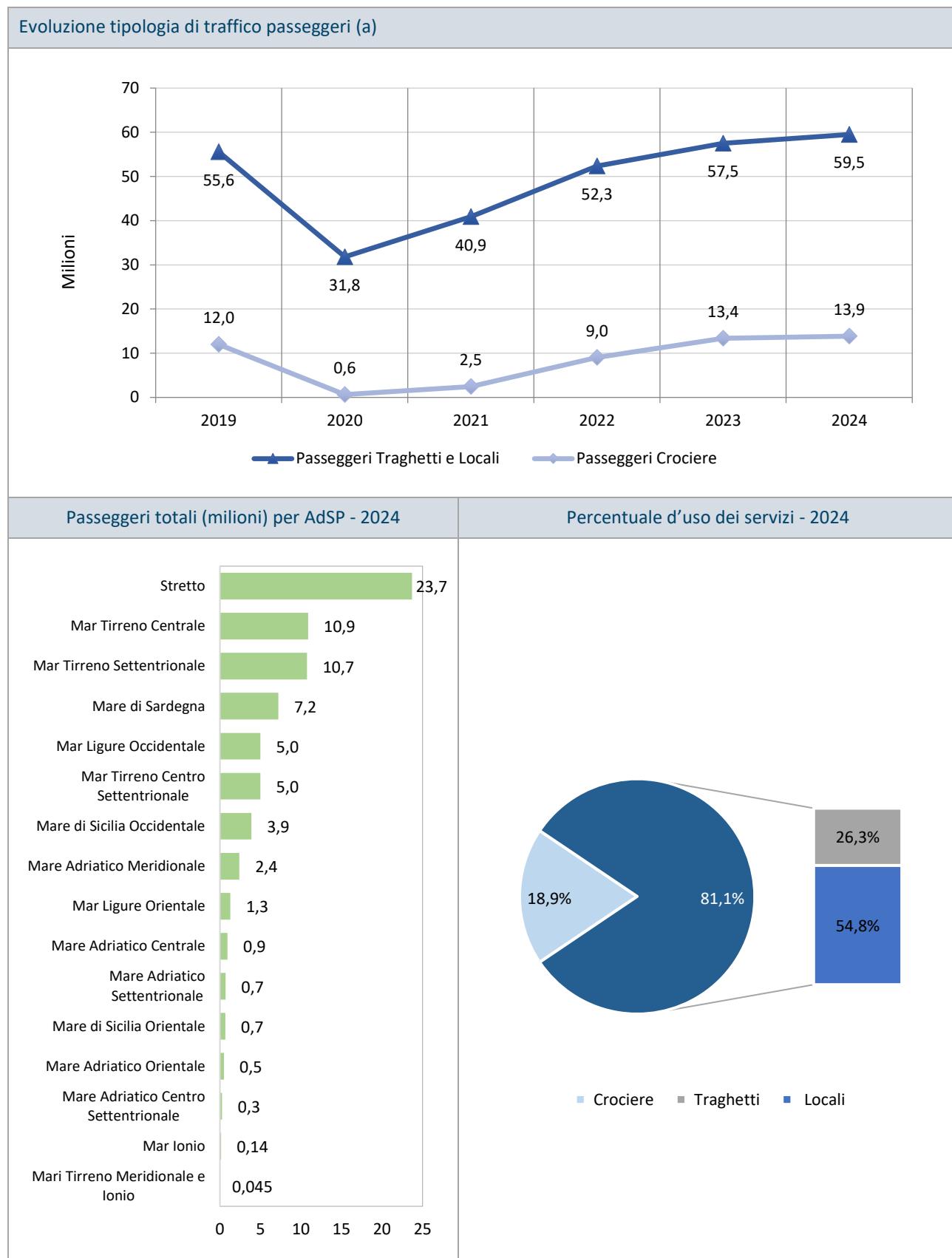
nel 2024 sono stati aggiunti i porti di Gela, Licata e Pozzallo.

Con riferimento ai passeggeri trasportati nei porti gestiti dalle AdSP, in generale, si riscontrano gli effetti della pandemia con un calo di passeggeri trasportati nel 2020 rispetto al 2019 e in ripresa negli anni successivi con valori al 2023 che hanno raggiunto e leggermente superato i valori pre-pandemici sia per i passeggeri traghetti e locali che per i passeggeri delle crociere ([Figura 10](#)), con aumenti registrati anche per il 2024.

A livello di singola AdSP, nel 2024, quella dello Stretto, che sovrintende, in particolare, i porti di collegamento tra la Sicilia e la Penisola, movimenta oltre 23 milioni di passeggeri (imbarcati e sbarcati), cioè più del doppio dei passeggeri transitati nei porti della AdSP del Mar Tirreno Centrale e del Mar Tirreno settentrionale (che cura anche il collegamento con l'Arcipelago Toscano). Seguono le AdSP del Mar di Sardegna e del Mar Ligure Occidentale.

Figura 10. Traffico marittimo passeggeri nei porti gestiti dalle AdSP

Anni 2019 - 2024



Fonte: elaborazione ART su dati Assoporti, vari anni

(a) Dal 2022 il dato contiene anche le statistiche dei porti di Vibo Valentia e Termoli; nel 2023 è stato aggiunto il porto di Vasto; nel 2024 sono stati aggiunti i porti di Licata e Pozzallo.

C.2 Concessionari per la movimentazione merci o i servizi passeggeri in ambito portuale ex art. 18, l. 84/1994 o ex art. 36 Cod. Nav.

I soggetti concessionari ex art. 18 della l. 84/1994 sono imprese titolari di una concessione che consente l'utilizzo e la gestione di beni del demanio marittimo in ambito portuale per lo svolgimento di attività economiche, che possono riguardare il magazzinaggio, la movimentazione merci, i servizi logistici ed altre tipologie di attività (quali trasporti mediante condotte, lavorazioni e commercializzazione di prodotti petroliferi, siderurgici).

Come anticipato, l'indicato art. 18 è stato recentemente modificato a seguito dell'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (descritta in § B.2, al quale si rinvia), prevedendosi tra l'altro, per quanto in questa sede di interesse, che il MIT, di concerto con il MEF, definisca con decreto criteri per l'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, individuati ai sensi dell'art. 4 della legge stessa³⁵.

Per i servizi di trasporto in ambito portuale, peraltro, si rileva anche la presenza di concessioni assentite ai sensi del più generale art. 36 Cod. Nav.³⁶

Nel complesso, in Italia è stimabile la presenza di oltre **200 concessioni assentite**, ex art. 18, l. 84/1994 o ex art. 36 Cod. Nav., per la movimentazione merci o i servizi passeggeri in ambito portuale.

Nelle more dell'integrazione e completamento della base dati delle concessioni di cui al Sistema Informativo del Demanio (di seguito: SID), un'analisi condotta utilizzando in modo integrato le diverse fonti reperibili (per esempio, SID, siti web AdSP e operatori terminalisti, Relazioni annuali delle AdSP) ha permesso di individuare comunque un campione di circa 190 concessionari di aree e banchine demaniali nei principali porti gestiti dalle AdSP, che, allo stato delle informazioni disponibili, può ritenersi rappresentativo, ai fini di interesse, del comparto nel suo complesso.

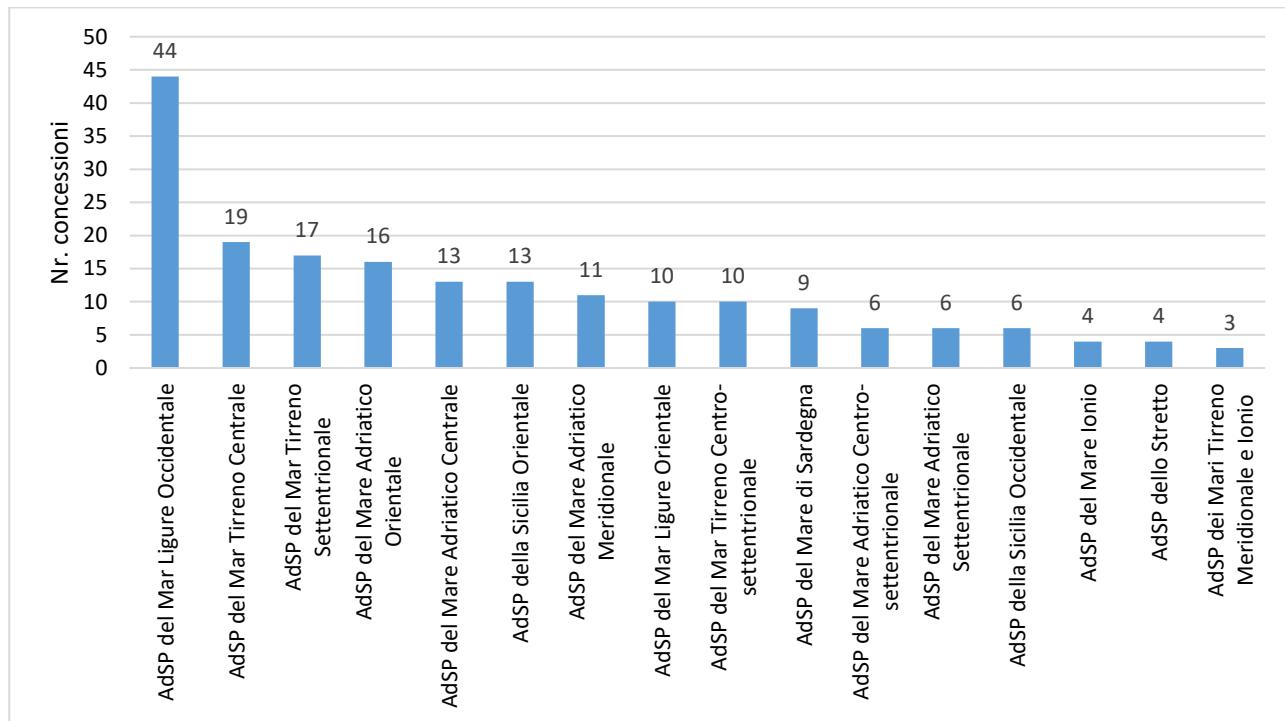
Tale campione (in 0) ha permesso, in particolare, la realizzazione di alcuni approfondimenti tematici, i cui esiti sono di seguito illustrati.

³⁵ Art. 18, co. 2, l. 84/1994.

³⁶ Il quale prevede (individuando altresì le relative competenze in relazione a durata e contenuti della concessione) che «[l]l'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo».

Figura 11. Composizione del campione concessioni demaniali ex art. 18 o ex art. 36 Cod. Nav.

Settembre 2022

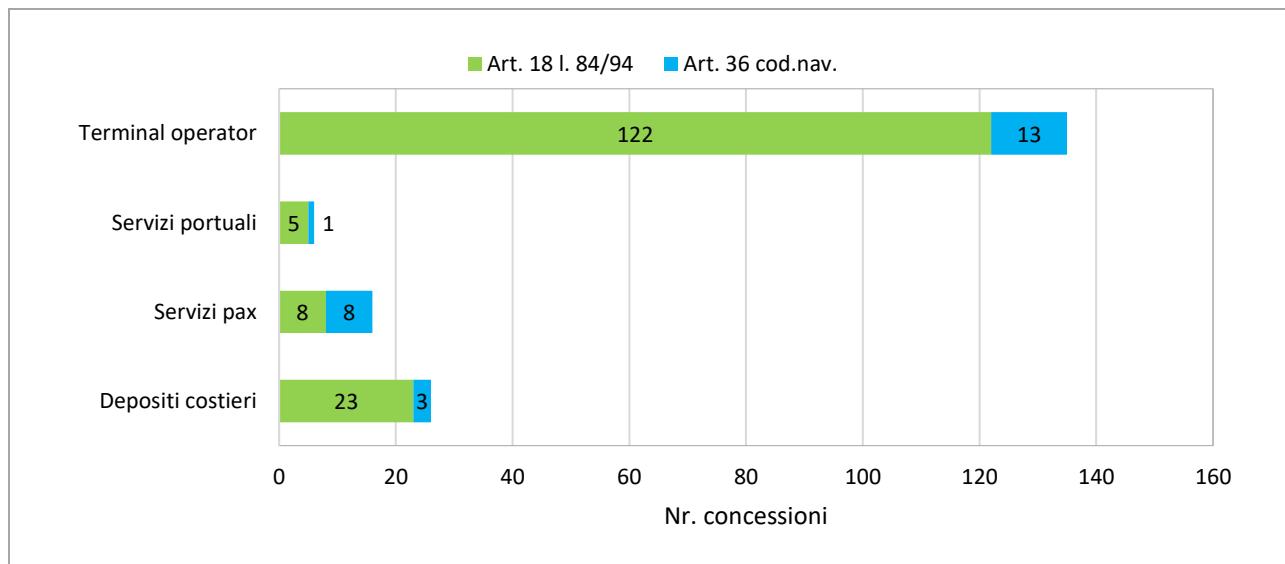


Fonte: elaborazione ART su dati di diverse origini (AIDA, SID, siti web AdSP e Operatori terminalisti, Relazioni annuali delle AdSP)

La figura seguente mostra una ripartizione delle suddette concessioni in base alla fonte normativa richiamata nell'atto di concessione. Si rileva, accanto alle concessioni ex art. 18, l. 84/1994, assegnate a terminalisti merci, un numero - benché contenuto - di concessioni rilasciate ex art. 18, per le attività di servizi ai passeggeri e di servizi portuali, nonché la presenza di concessioni ex art. 36 Cod. Nav. per l'attività di *terminal operator* non riferite a stazioni marittime passeggeri.

Figura 12. Concessioni demaniali portuali ex art. 18 e ex art. 36 (campione rappresentativo)

Settembre 2022



Fonte: elaborazione ART su dati di diverse origini (AIDA, SID, siti web AdSP e Operatori terminalisti, Relazioni annuali delle AdSP)

In estrema sintesi, pare di interesse evidenziare come nel campione individuato, sulla base dei dati a disposizione:

- l'AdSP del Mar Ligure Occidentale è presente con 44 concessioni (di cui 26 nel porto di Genova, 10 a Savona e 8 a Vado Ligure); l'AdSP del Mar Tirreno Centrale conta 19 concessioni (di cui 10 nel porto di Napoli e 9 a Salerno); per l'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale si rilevano 17 concessioni (di cui 15 nel porto di Livorno e 2 nel porto di Piombino); tra le AdSP per le quali si conta il maggior numero di concessioni anche l'AdSP del Mar Adriatico Orientale, con 16 concessioni (tutte a Trieste);
- si può stimare che nel porto di Genova le concessioni demaniali campionate interessino quasi 3 milioni di mq³⁷ mentre nel porto di Trieste coprano circa 1,4 milioni di mq³⁸;
- tra le concessioni per le quali risulta reperibile la data di cessazione del rapporto concessorio, 63 terminano entro il 2030, 22 scadono tra il 2030 e il 2060, mentre 3 concessioni travalicano tale data (tra queste, quella con durata più lunga, relativa al porto di Trieste, scade nel 2075).

Dal punto di vista concorrenziale, i mercati interessati in cui operano le imprese terminaliste devono essere individuati distinguendo sotto il profilo del “prodotto” e della dimensione geografica della “*catchment area*”.³⁹

C.3 Operatori di infrastrutture essenziali in ambito portuale

Secondo quanto previsto dallo Schema di atto di regolazione, è l'AdSP che identifica le infrastrutture essenziali rientranti nell'ambito di competenza, per tali intendendosi quelle “*infrastrutture per cui siano state verificate cumulativamente le condizioni di (i) condivisibilità, (ii) non sostituibilità, (iii) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili [...]*” (rif. Misura 2.10).

A tale proposito, appare di interesse segnalare in quali realtà portuali sono presenti collegamenti con la rete ferroviaria e i correlati servizi ferroviari per il trasporto intermodale, anche se risulta che solo una quota limitata dei volumi di merce in arrivo nei porti italiani prosegue in modalità ferro o combinata⁴⁰.

Secondo il rapporto di FERMERCI, attualmente sono 20 i porti collegati all'IFN, elencati nella figura che segue. Inoltre, è in corso di realizzazione il collegamento tra l'IFN ed il porto di Ortona⁴¹.

³⁷ Questo valore non comprende l'estensione del Terminal Rinfuse Genova S.r.l. perché non nota.

³⁸ Questo valore non comprende l'estensione del Terminal Frutta Trieste S.p.a. perché non nota.

³⁹ Tra i casi più recenti trattati da AGCM, si segnala l'operazione di concentrazione C12514 - CSM ITALIA-GATE/TRIESTE MARINE TERMINAL, autorizzata nel gennaio 2023, dove l'acquisizione del controllo del terminal container del Molo VII di Trieste aveva portato all'identificazione di un mercato geografico interessato che includeva, oltre al bacino del porto di Trieste, i porti italiani di Ravenna, Venezia, Monfalcone, ma anche i porti di Koper/Capodistria (Slovenia) e di Rijeka/Fiume (Croazia).

Sulle modalità di individuazione del mercato rilevante la letteratura segnala alcuni elementi pertinenti, come riportato da Spirito: “*La concentrazione si sta determinando non solo nelle singole modalità di trasporto, ma anche nella catena delle attività multimodali ed intermodali, ed in particolare nella gestione dei terminali che organizzano la distribuzione delle merci. Nella individuazione del mercato rilevante si possono seguire in questo caso due strade di misurazione: una basata sull'incidenza del costo dei trasporti, l'altra sul bilanciamento tra domanda ed offerta (Saaedi et altri, 2021).*” (Fonte: P. Spirito, “L'urgenza della regolazione logistica”, p. 131, in “Per una politica dei trasporti – Idee per una governance”, 2024, a cura di M. Ponti, ed Gandemini)

⁴⁰ È stato infatti riferito che “*nei porti italiani, da cui transitano circa 500 milioni di tonnellate di merce, [ma] solo il 10% di queste prosegue il proprio viaggio in ferrovia. Una quota che sale al 20% se si considera anche il traffico combinato*” (fonte: Infoparlamento, “Presentazione del Rapporto annuale FERMERCI 2025 sul trasporto ferroviario merci italiano”, del 16 aprile 2025 – Sintesi diretta web”, intervento rappresentante ANSFISA).

⁴¹ “*Entro il 2026 sarà realizzato anche il collegamento con il porto di Augusta nell'ambito dei finanziamenti PNRR. Sono inoltre in corso le attività per il collegamento con il porto di Vasto, al momento l'intervento è in progettazione e la data per la realizzazione è ancora da definire*” (fonte: FERMERCI, cit.).

Figura 13. Porti collegati all'infrastruttura ferroviaria nazionale

Aprile 2025

**20 porti attualmente collegati all'IFN**

Savona-Vado, Genova Pra, Genova Sampierdarena, La Spezia, Marina di Carrara, Livorno, Piombino, Civitavecchia, Golfo Aranci, Gioia Tauro, Villa San Giovanni, Messina, Taranto, Brindisi, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste, Montefalcone e Nogaro.

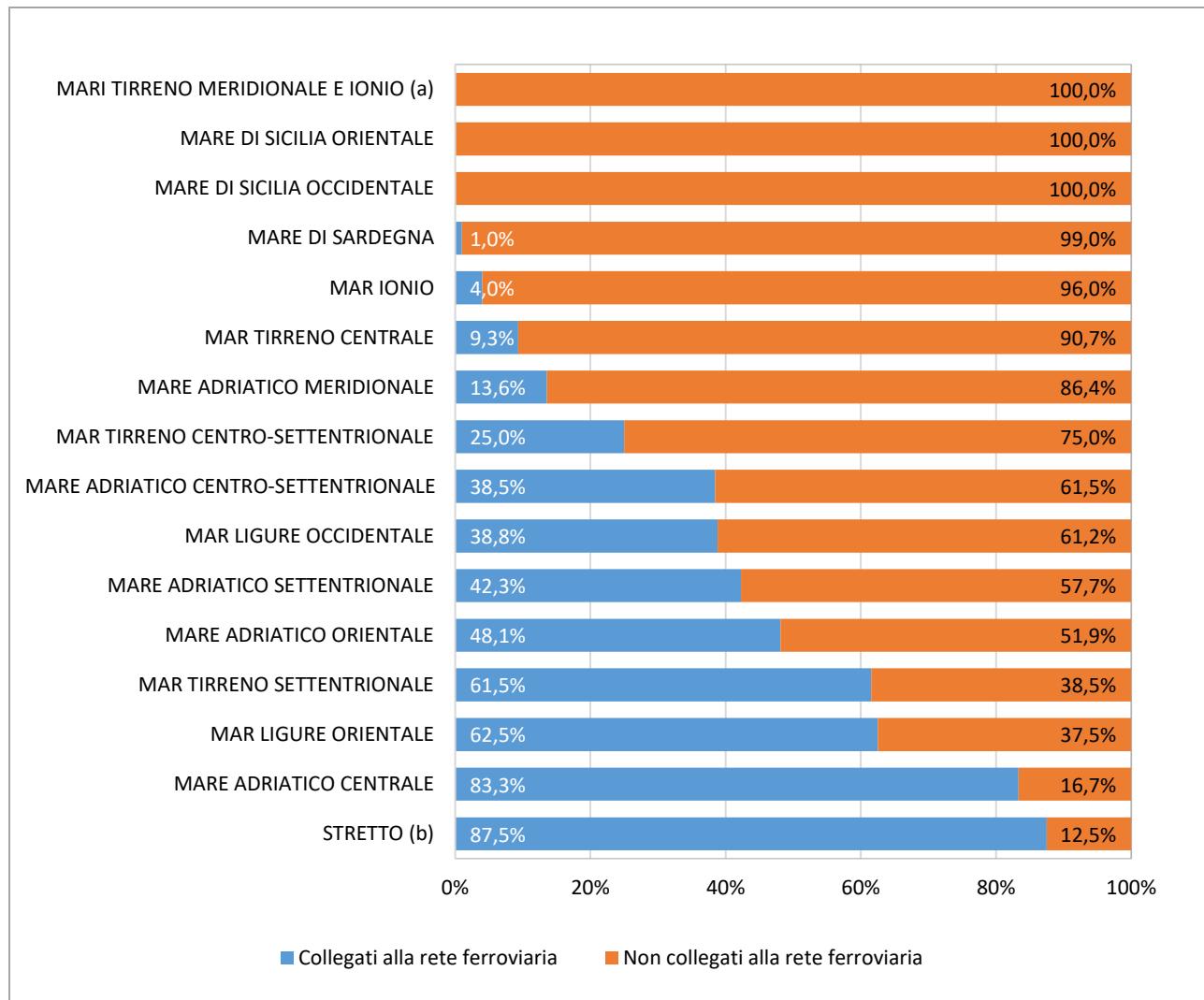
Fonte: FERMERCI, 2025, [Rapporto Annuale 2025 – Trasporto ferroviario merci italiano](#)

Nel complesso, dalle stazioni RFI collocate all'interno dei porti italiani sono transitati, nel 2024, 45.288 treni merci, con una lieve flessione dello 0,41% rispetto al 2023, segnalando un calo già manifestatosi in quell'anno rispetto al 2022. I principali porti per traffico ferroviario risultano quelli di Trieste, Ravenna, La Spezia e Genova Voltri: nel 2024, Trieste segna 7.647 treni merci (- 11,3% rispetto al 2023); il porto di La Spezia, che comprende le stazioni di La Spezia Migliarina, La Spezia Marittima e S. Stefano di Magra, è il secondo per volumi di traffico, con 7.608 treni registrati nel 2024 (+ 5,1% rispetto al 2023), mentre il porto di Ravenna registra 7.253 treni (+3,9% rispetto al 2023).

Con riguardo agli **accosti** per i porti facenti parte delle AdSP, la **Figura 14** riporta, tra gli accosti dotati di binari, la percentuale di quelli collegati o meno alla rete ferroviaria nazionale. La maggior parte dei binari presenti presso gli accosti e collegati all'infrastruttura ferroviaria nazionale si registra nelle AdSP dello Stretto, del Mare Adriatico Centrale e del Mar Ligure Orientale, mentre nelle AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio, del Mare di Sicilia Orientale e del Mare di Sicilia Occidentale, sebbene presentino accosti muniti di binario, nessuno di questi risulta connesso alla rete nazionale.

Figura 14. Accosti dei porti delle AdSP con binari collegati/non collegati alla rete ferroviaria

30 settembre 2023



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2024, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2022-2023

(a) Il dato non comprende il porto di Taureana di Palmi.

(b) Il dato non comprende i porti di: Villa San Giovanni e Saline.

Secondo gli ultimi dati disponibili delle AdSP, al 4 aprile 2025, in 9 dei principali porti italiani è stato affidato il servizio di manovra ferroviaria; la tavola che segue riassume alcune informazioni rilevanti di tali affidamenti.

Tavola 3. Overview sugli affidamenti dei servizi di manovra nei principali porti italiani

AdSP	Porto	Operatore di manovra (a)	Affidamento	Durata (anni)
Mar Ligure Occidentale	Genova, Savona e Vado Ligure	<u>RTI</u> Fuorimuro Shunting & Rail	gen-24	5 + 2
Mar Ligure Orientale	La Spezia	<u>ATI</u> Mercitalia Shunting Terminal – La Spezia Shunting Railways	ago-20	5 + 3
Mar Tirreno Settentrionale	Livorno	Mercitalia Shunting & Terminal	ago-20	5
Mare Adriatico Centro-Settentrionale	Ravenna	<u>ATI</u> Mercitalia Shunting Terminal – Dinazzano Po	giu-23	5
Mare Adriatico Orientale	Trieste, Monfalcone	Adriafer (Gestore unico); Società Ferrovie Udine Cividale e Società Interporto di Cervignano del Friuli (operatori incaricati)	feb-23	5
Mare Adriatico Settentrionale	Venezia	Esercizio Raccordi Ferroviari di porto Marghera spa	dic-24	5

Fonte: elaborazione ART su dati pubblicati dalle AdSP

(a) RTI = raggruppamento temporaneo di imprese; ATI = associazione temporanea di imprese.

C.4 Soggetti autorizzati ex art. 16, l. 84/1994

I soggetti autorizzati ex art. 16 della l. 84/1994 sono imprese che operano in ambito portuale nella movimentazione delle merci (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale) e/o nei servizi portuali complementari ed accessori al ciclo delle operazioni portuali.

Ai sensi della citata norma, l'AdSP⁴² rilascia l'autorizzazione per l'esercizio di tali operazioni e servizi, e ne disciplina e vigila l'espletamento, così come l'applicazione delle tariffe, che sono determinate e rese pubbliche da parte dell'impresa interessata; nel medesimo articolo si prevede, tra l'altro, che il numero massimo delle autorizzazioni che possono essere rilasciate sia determinato dalla AdSP competente, sentita la Commissione consultiva locale, «*in relazione alle esigenze di funzionamento del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore*» (art. 16, co. 7, l. 84/1994; sottolineatura aggiunta).

C.5 Altri soggetti

Tra gli altri soggetti che devono essere annoverati tra i destinatari della regolazione – rispetto ai quali si rilevano, più o meno direttamente, effetti della regolazione - vanno considerati:

- le imprese che forniscono servizi agli utenti portuali, anche di interesse generale in ambito portuale;
- i c.dd. *users*, che utilizzano le infrastrutture portuali e i servizi resi negli stessi porti, come le imprese di navigazione, gli spedizionieri, gli autotrasportatori, le imprese ferroviarie, le agenzie marittime.

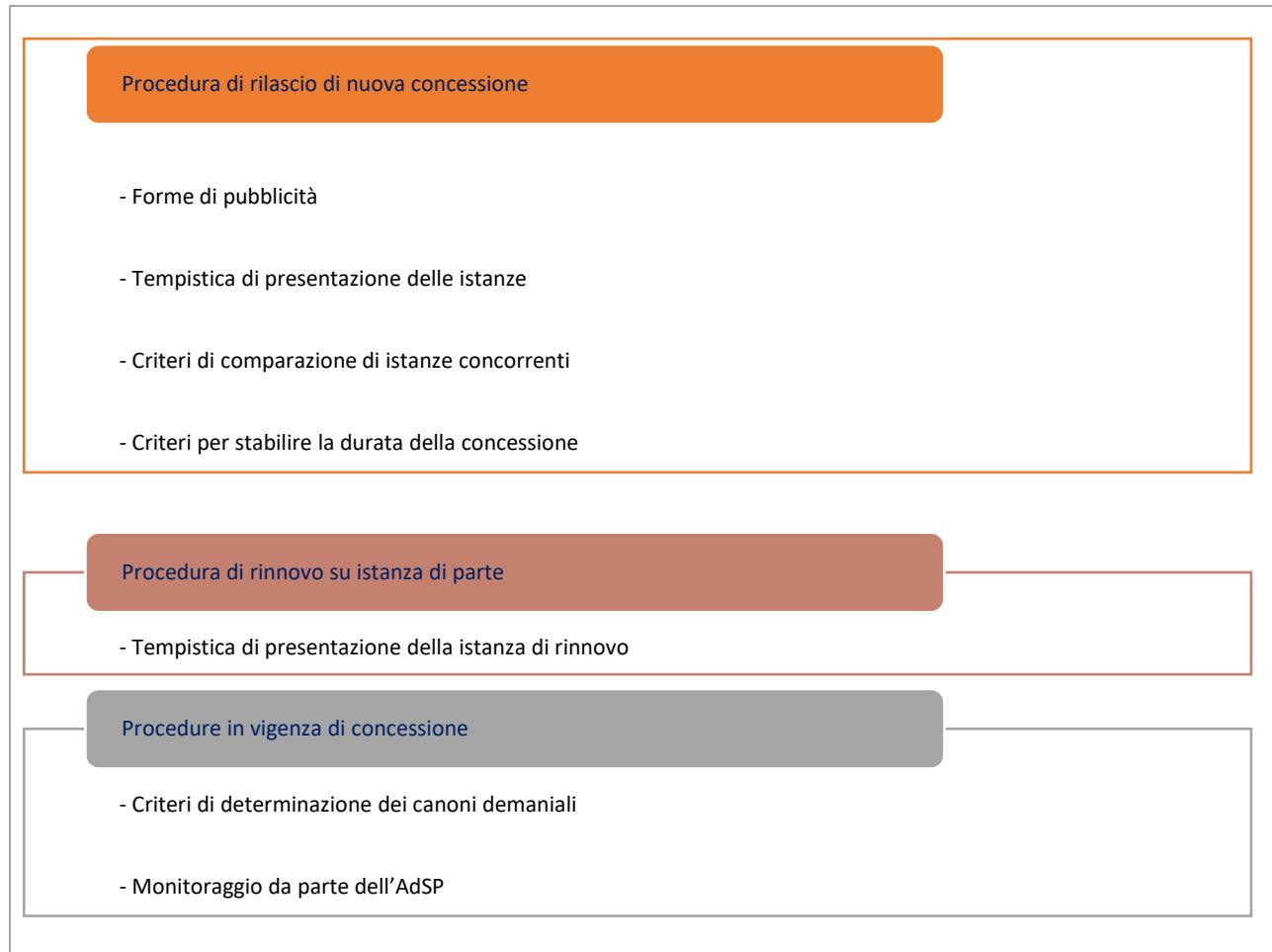
⁴² Se l'AdSP non risulta istituita per il porto di interesse, è competente l'autorità marittima.

D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO

Al fine di descrivere lo *status quo* dell'ambito oggetto del presente intervento regolatorio, è stata aggiornata l'analisi effettuata sui regolamenti delle AdSP, istituite a seguito della Riforma Delrio, presenti sui siti istituzionali delle AdSP al mese di luglio 2024, con riguardo alla struttura degli stessi e riferiti all'affidamento dei beni demaniali nell'area territoriale di competenza dell'AdSP⁴³.

La **Figura 15** riporta le macro-tematiche e la relativa sub-articolazione delle stesse rinvenibili nei Regolamenti AdSP.

Figura 15. Macro e sub-tematiche presenti nei Regolamenti AdSP



Fonte: elaborazione ART su Regolamenti AdSP

⁴³ La struttura dei Regolamenti AdSP è in larga parte sovrapponibile e, in generale, essi contengono le seguenti sezioni:

- disposizioni preliminari: ambito di applicazione, decorrenza, normativa applicabile, definizioni;
- procedure per il rilascio di nuove concessioni con bando di gara e su istanza di parte: documentazione, requisiti, pubblicità, durata, tempistica presentazione domande, criteri di comparazione domande;
- procedure per le altre domande riguardanti le concessioni: rinnovo, modifica oggetto della concessione, subingresso, sub-affido, anticipata occupazione, occupazione temporanea, nuove opere in prossimità del demanio marittimo, rinuncia;
- contenuti dell'atto di concessione: criteri di determinazione dei canoni, sistemi di monitoraggio della concessione, obblighi del concessionario, criteri per aggiornamenti intermedi;
- estinzione della concessione: cause di cessazione, decadenza, revoca, avvicendamento di concessionari diversi, subentro.

Di seguito, si riportano i principali risultati del raffronto tra i 15 Regolamenti AdSP⁴⁴ relativamente alle disposizioni su tematiche ritenute cruciali nella gestione degli affidamenti e delle concessioni, in particolare, ex art. 18 della l. 84/1994⁴⁵. Si rimanda all'[Annesso 2](#) per i riferimenti documentali dei regolamenti oggetto di analisi.

D.1 Procedura di rilascio di nuova concessione ex art. 18, l. 84/1994

Il rilascio di nuova concessione ex art. 18, l. 84/1994, può avvenire su iniziativa della AdSP, con pubblicazione del bando di gara, oppure su istanza di parte, con pubblicazione dell'avviso ai fini di garantirne la conoscibilità a terzi potenzialmente interessati a presentare istanze concorrenti.

In 13 casi si fa esplicita menzione dell'utilizzo del **SID** e della relativa modellistica ai fini della presentazione delle domande concernenti la concessione (es. istanza di rinnovo, subingresso, sub-affido, etc.).

In tutti e 15 i Regolamenti AdSP si dedicano disposizioni specifiche alle procedure di rilascio di nuove concessioni ex art. 18, l. 84/1994, distinte da quelle dedicate al rilascio di nuove concessioni ex art. 36 del Cod. Nav. o altra tipologia. Nelle disposizioni dedicate alle concessioni ex art. 18, l. 84/1994, si riscontra un'elenco dei **documenti necessari per l'ammissibilità dell'istanza**, che riguardano, innanzitutto, il possesso dei requisiti necessari: autorizzazione ai sensi dell'art. 16, l. 84/1994, o richiesta di ottenerla; requisiti comprovati di capacità tecnica, professionale, organizzativa ed economico-finanziaria. Sono indicate le cause di esclusione (mancanza di requisiti o di documentazione). Inoltre, vengono elencati i documenti necessari da allegare alle domande di partecipazione, quali documenti tecnici relativi al progetto o programmatici concernenti traffici, occupazione e investimenti. Tali documenti sono articolati con gradi diversi di dettaglio, tecnicità ed approfondimento. A seconda dei casi, inoltre, i documenti richiesti possono assumere denominazioni differenti e contenuto diverso.

Con riferimento alle **forme di pubblicità** predisposte per gli avvisi pubblici in caso di rilascio di nuova concessione ex art. 18, l. 84/1994, in 14 dei 15 Regolamenti AdSP analizzati vi sono articoli dedicati alle stesse. Sia in caso di istanza di parte, sia di iniziativa dell'AdSP, infatti, è prevista una selezione pubblica con pubblicazione di avviso su canali ritenuti idonei a garantirne la conoscibilità ai potenziali interessati alla presentazione di istanze concorrenti o domande di partecipazione alla gara. Sulla tipologia di canali ritenuti idonei, in particolare, si sono rinvenute nelle AdSP prassi piuttosto disomogenee. La base minima comune a tutte le AdSP prevede la pubblicazione dell'avviso sul sito web dell'AdSP e sull'albo pretorio del Comune di appartenenza.

Per quanto riguarda la **tempistica di presentazione di domande concorrenti**, in tutti i casi, si prevedono almeno 30 giorni di tempo dalla pubblicazione dell'avviso in caso di nuove concessioni con durata superiore ai 4 anni e/o con impianti di difficile rimozione. In 5 casi, si prevede un termine più lungo in base alla rilevanza della concessione.

Quanto invece al contenuto dei **criteri di comparazione di istanze concorrenti**, 9 dei Regolamenti AdSP analizzati menzionano la lista dei criteri generali minimi enunciati dal decreto 28 dicembre 2022, n. 202, del MIT: a) coerenza con il Piano Nazionale della Portualità e della Logistica (PNPL) e altri strumenti

⁴⁴ Non è stato analizzato il regolamento dell'AdSP del Mare di Sicilia Orientale in quanto il Regolamento adottato con decreto 10.17 del 8.11.2017 e ss.mm.ii. risulta, alla data del 24 luglio 2024, revocato e non sembra presente sul sito internet dell'AdSP un nuovo regolamento.

⁴⁵ Si consideri comunque che le concessioni attualmente vigenti possono essere state siglate sulla base di un diverso quadro regolamentare il cui contenuto pertanto può differire anche significativamente da quello attualmente vigente, con impatti sui principali elementi degli atti concessori.

programmatici nazionali; b) capacità di assicurare le più ampie condizioni di accesso al terminal per utenti e operatori interessati; c) natura e rilevanza degli investimenti infrastrutturali finalizzate allo sviluppo della produttività portuale, alla tutela dell'ambiente e della sicurezza; d) obiettivi di traffico, sviluppo della logistica e intermodalità ferroviaria; e) piano occupazionale; f) capacità di assicurare adeguata continuità operativa; g) sostenibilità e impatto ambientale del progetto industriale, livello di innovazione tecnologica, e partenariato con istituti di ricerca e università; h) variazione in aumento del canone demaniale, cui può essere attribuito un punteggio non eccedente il 30% del punteggio complessivo⁴⁶.

Ai criteri sopra menzionati (da a) a h)), vengono aggiunti ulteriori criteri in 11 casi, tra cui vi sono: la titolarità di attività su area contigua; come criterio ostativo, la sussistenza di “accaparramento di demanio portuale”. Inoltre, nel 60% dei Regolamenti AdSP si citano anche i criteri individuati dall'art. 37 del Cod. Nav., ovvero maggiori garanzie di più proficua utilizzazione della concessione e contributo più rilevante all'interesse pubblico. Infine, in 6 casi sono citate anche le misure di ART in merito.

Con riferimento, infine, alle disposizioni inerenti ai **criteri per stabilire la durata della concessione** esse sono presenti in 14 dei 15 Regolamenti AdSP analizzati. In tutti questi casi, la durata della concessione è da commisurarsi all'entità degli investimenti, agli obiettivi di traffico e a quelli occupazionali contenuti nel programma di attività, ma in 11 casi questi criteri sono da applicarsi soltanto laddove sia prevista una concessione di durata superiore ai 4 anni e/o con impianti di difficile rimozione, mentre per le concessioni di durata fino ai 4 anni rilasciate con licenza non si rende necessaria la commisurazione della durata ad investimenti, e nemmeno a volumi di traffico serviti o ad impegni occupazionali.

In 2 casi, la durata è legata anche a parametri tecnici, in particolare: nel primo caso, valore e ammortamento dei capitali investiti, tenendo conto della remunerazione del capitale investito e di un ragionevole profitto d'impresa; nel secondo caso, equilibrio economico-finanziario del progetto (ma senza specificare quali siano i criteri per stabilire tale equilibrio).

D.2 Procedura in caso di istanza di rinnovo di concessione ex art. 18, l. 84/1994

Nel caso di istanza di rinnovo della concessione, i Regolamenti AdSP contengono disposizioni sulle procedure da espletare da parte del titolare della concessione prima della scadenza della stessa, inerenti alla documentazione da presentare e alla tempistica entro la quale è necessario presentare l'istanza.

Generalmente, la condizione perché possa essere riconosciuto un rinnovo è che non sia avvenuta variazione nella consistenza della concessione e che il possesso dei requisiti necessari in capo al concessionario sia positivamente confermato. Il rinnovo in ogni caso non è mai automatico, ma presuppone la pubblicazione di un avviso con possibilità di presentazione di istanze concorrenti e/o osservazioni.

Le **tempistiche entro cui occorre dare avvio all'istanza di rinnovo** sono molto disomogenee tra le AdSP, variando da un massimo di più di 2 anni prima della scadenza ad un minimo di 60 giorni prima della scadenza.

D.3 Procedure in vigenza di concessione ex art. 18, l. 84/1994

Disposizioni circa i **criteri di determinazione dei canoni demaniali** per le concessioni ex art. 18 l. 84/1994 sono presenti in 14 dei 15 Regolamenti AdSP analizzati. Il contenuto principale di tali disposizioni è in larga parte comune ai vari regolamenti in quanto proveniente dalla normativa vigente, in particolare con riguardo

⁴⁶ Si segnala che i Regolamenti non conformi a tale decreto contengono tuttavia i criteri riportati nella precedente circolare del MIT n. 3087/2018, che riportava i medesimi criteri di cui sopra ad eccezione di quanto alla lettera h).

a: canone minimo; aggiornamento del canone in base ad un indice elaborato dall'ISTAT e comunicato dal MIT; cause di riduzione del canone; massimo grado di riduzione del canone.

Sussistono tuttavia delle differenze relative alle componenti del canone, il quale può essere: formato esclusivamente da una parte c.d. "fissa", basata e opportunamente modulata sulla consistenza e lo stato del bene dato in concessione, aggiornata annualmente in base all'inflazione e suscettibile di riduzioni legate ad investimenti o altri fattori (che somiglia in sostanza ad una rendita affittuaria); oppure avere anche una parte c.d. "variabile incentivante" legata ad obiettivi da raggiungere da parte del concessionario. Tuttavia, **soltanto in 6 regolamenti, si prevede anche una parte variabile incentivante** (oltre a quella fissa).

Con riferimento alle disposizioni circa le **procedure di monitoraggio da parte dell'AdSP** in vigore della concessione, esse sono **presenti nel 60% dei Regolamenti AdSP**. Tra questi, 6 prevedono un monitoraggio relativo alla tempistica e all'attuazione degli investimenti e degli obiettivi contenuti nel programma di attività con cadenza annuale, uno biennale, uno semestrale e il restante non lo specifica.

Tenuto conto degli esiti delle verifiche effettuate, dalla quale emerge in particolare che circa il 40% delle AdSP non pubblica i canoni concessori unitari applicabili alle concessioni (ex art. 18, l. 84/1994, e/o ex art. 36 Cod. Nav.), è stata lanciata una specifica raccolta dati, in data 10 febbraio 2025, rivolta alle AdSP e finalizzata a (i) identificare i soggetti concessionari ex art. 18, l. 84/1994 o art. 36 Cod. Nav. presenti nei Porti di competenza, nonché (ii) le principali caratteristiche del compendio oggetto di affidamento e (iii) inclusi i canoni concessori applicati. La raccolta è tuttora in corso.

E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI

Nella presente analisi di impatto, si esaminano i seguenti temi regolatori:

- 1) *Estensione ambito di applicazione (Misure 1.2, 3.1-2, 9.2, 11.1, 13.3);*
- 2) *Disciplina delle concessioni (Misure 3 e 4);*
- 3) *Disciplina delle autorizzazioni (Misure 3.5, 6, 7 e 9.1);*
- 4) *Efficienza delle gestioni (Misure 5 e 15);*
- 5) *Infrastrutture essenziali e servizi non esposti a concorrenza (Misure 8 e 9);*
- 6) *Set minimo di informazioni per gli utenti portuali (Misure 12 e 13).*

Nel prosieguo si riporta l’analisi di impatto della regolazione per ciascuno di questi. Come da prassi, è descritto lo *status quo*, mentre segue l’opzione regolatoria posta in consultazione. Laddove sono state considerate ulteriori opzioni regolatorie alternative, queste vengono descritte dopo lo *status quo* e sono stimati i relativi oneri e benefici incrementali per i vari soggetti incisi. Le Opzioni 1, 2, 3, ..., N sono quelle eventualmente vagliate ai fini di una migliore calibrazione della regolazione; l’Opzione J(R), con $J \in \{1, 2, 3, \dots, N\}$ è quella sottoposta a consultazione.

La valutazione di impatto viene effettuata confrontando per ogni opzione regolatoria benefici e oneri rispetto allo *status quo*, e per tale motivo ci si riferisce a benefici e oneri “incrementali”.

Nel caso specifico, i benefici che si prevede di ottenere dall’attuazione delle misure di regolazione presentano varia natura, anche di tipo ambientale, allo stato non valutabili a livello quantitativo, ma comunque rinvenibili nel miglioramento dei seguenti aspetti/criteri:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all’idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;
- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

Invece, gli oneri incrementali provengono da “obblighi regolatori” e “obblighi amministrativi”:

- a) gli obblighi regolatori sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese e/o Pubbliche Amministrazioni che una norma richiede di compiere o evitare, per finalità di interesse pubblico;
- b) gli obblighi amministrativi consistono nel reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese, che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Per ciascuno dei temi esaminati, a valle della valutazione complessiva che segue, l’impatto delle opzioni regolatorie viene analizzato a livello qualitativo rispetto allo *status quo*, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a +++ (impatto forte). Nella Sezione F saranno sintetizzati gli impatti attesi (benefici/oneri

incrementali), per ogni tema regolatorio e criterio di valutazione. I soggetti destinatari delle misure sono identificati come segue: AdSP; “Concessionari” (da intendersi ex art. 18, l. 84/1994; ex art. 36, Cod. Nav.; titolari di accordi sostitutivi, ex art. 18, l. 84/1994), imprese autorizzate (ex art. 16, l. 84/1994) e fornitori di servizi di interesse economico generale all’utenza; utenti dei servizi resi in ambito portuale. Su questi ultimi ricadono principalmente i benefici che sono valutati secondo gli indicatori sopra declinati, mentre sugli altri soggetti vengono valutati i relativi oneri di implementazione delle misure di regolazione.

E.1 Estensione ambito di applicazione (Misure 1.2, 3.1-2, 9.2, 11.1, 13.3)

L’ambito di applicazione è un fattore importante in quanto concorre a determinare il livello di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi della regolazione, venendo ad uniformare il quadro regolatorio di riferimento. Di norma, più esso è ampio maggiori sono gli impatti attesi. Come già disciplinato con le “*prime misure di regolazione*” ex delibera n. 57/2018, i Porti interessati sono quelli di competenza delle AdSP⁴⁷.

Opzione 0

La regolazione attuale definisce principi e criteri volti a garantire l’accesso trasparente, equo e non discriminatorio alle aree ed alle banchine portuali dei Porti, e quindi alle attività produttive e relativi mercati interessati. Le disposizioni menzionano soltanto le concessioni di cui all’art. 18 della l. 84/1994 e gli accordi sostitutivi della concessione demaniale, escludendo le concessioni per le quali si applicano le disposizioni contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Essa dispone inoltre criteri per le procedure di autorizzazione allo svolgimento di operazioni portuali ex art. 16, l. 84/1994. Occorre tuttavia osservare che sulla base di quanto emerso nella VIR (*supra*, Sezione B), il grado di implementazione della regolazione appare contenuto ed è effettivamente questo aspetto, l’efficacia della regolazione, che l’intervento regolatorio oggetto di AIR intende principalmente favorire.

Opzione 1

La proposta regolatoria estende l’ambito di applicazione, prevedendo la determinazione di principi e criteri volti a garantire l’accesso equo e non discriminatorio non solo alle infrastrutture portuali, oggetto di concessioni ex art. 18, l. 84/1994 e di accordi ex art. 18, co. 6, l. 84/1994, ma anche alle concessioni demaniali assentite ai sensi dell’art. 36 del Cod. Nav. aventi ad oggetto la movimentazione di merci e per i servizi passeggeri. Inoltre, l’opzione regolatoria si estende anche ai servizi di interesse generale forniti agli utenti portuali che rientrano nelle competenze delle AdSP e ai servizi di manovra ferroviaria resi sul sedime portuale, prevedendo uno specifico regime⁴⁸. Sono previsti criteri per le AdSP che incidono sulle loro determinazioni in tema di fissazione delle tasse e dei diritti portuali, stabilendo che le AdSP seguano il principio di non discriminazione tra gli utenti del porto in modo da garantire un accesso equo e non discriminatorio allo stesso e ai servizi in esso resi.

Oltre ai rapporti concessori non ancora pubblicati alla data di entrata in vigore dell’atto di regolazione, le misure andranno ad applicarsi anche alle concessioni e agli accordi sostitutivi in essere laddove siano oggetto di aggiornamenti o revisioni in tema di (i) contenuto della concessione e (ii) vicende soggettive successive al

⁴⁷ Elenco nell’Annesso 1.

⁴⁸ In deroga a quanto previsto dall’Atto di regolazione ex delibera n. 95/2023.

rilascio della concessione, come avvicendamenti nella compagine sociale del concessionario. In ogni caso, saranno applicabili i contenuti regolatori previsti da talune misure⁴⁹.

Per questo ambito non sono state considerate ulteriori opzioni e pertanto il confronto è svolto con riguardo allo *status quo*.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1(R)
Efficacia della regolazione	+++
Trasparenza	+++
Accesso equo e non discriminatorio	+++
Efficienza produttiva	++
Miglioramento dei livelli di servizio	++
Tutela della concorrenza	++
Oneri incrementali – AdSP	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	++

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;
- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

L'Opzione 1(R), che riguarda l'ampiezza dell'ambito di applicazione delle misure di regolazione, appare suscettibile di incidere grandemente in termini di effetti attesi rispetto allo *status quo* in ragione del maggior numero di soggetti potenzialmente destinatari della regolazione e di fattispecie trattate. Non soltanto si aggiungono nuovi soggetti (come i concessionari ex art. 36 del Cod. Nav. e i fornitori di servizi di interesse generale all'utenza portuale) ma anche i soggetti economici già operativi nelle attività oggetto di regolazione possono essere interessati⁵⁰. In termini di "efficacia" l'estensione del perimetro soggettivo ed oggettivo della regolazione consente di delineare uno scenario omogeneo di criteri e principi inteso a supportare le ADSP

⁴⁹ Rif. Misure 3.7 (disciplina concernente eventuali istanze di revisione o aggiornamento atti concessionari), 3.13 (disciplina in caso di modifiche assetto di controllo del concessionario), 3.18 (disciplina sul monitoraggio annuale dell'andamento della gestione del concessionario), 3.19 (disciplina in tema di rapporti tra concessione e nuovi investimenti da parte di AdSP finanziati da fondi pubblici), 4 (misure di contabilità regolatoria), 5 (efficienza delle gestioni e nella distribuzione del sistema di offerta) e 15 (obbligo per la AdSP di conferimento dei dati del concessionario ad ART).

⁵⁰ Come già segnalato, le misure andranno ad incidere sui nuovi rapporti concessionari/accordi sostitutivi, mentre per quelli vigenti alla data della pubblicazione dell'Atto di regolazione esse troveranno applicazione in caso di aggiornamenti o revisioni degli atti concessionari, nonché sistematicamente limitatamente a talune disposizioni (si veda la Misura 1.2, lettera ii) e iii)).

nel loro compito di promozione dello sviluppo dei porti di competenza orientando la loro azione verso la tutela di un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi resi, nonché il raggiungimento di assetti efficienti di mercato. Così, ad esempio, l'obiettivo di un "accesso equo e non discriminatorio" ai beni demaniali in ambito portuale sarà più efficacemente raggiunto in considerazione del fatto che le stesse regole di affidamento saranno applicabili sia alle concessioni stipulate ex art. 18, l. 84/1994, sia a quelle ex art. 36, Cod. Nav. Si consideri peraltro che l'"efficacia", da valutare sia con riguardo all'azione delle AdSP che alle imprese destinatarie della regolazione, oltre ad essere supportata dall'apparato sanzionatorio attivabile da ART in caso di inosservanza delle misure, appare essere rafforzata dalla possibilità, richiamata esplicitamente, di effettuare segnalazioni ad altre Autorità pubbliche competenti (come indicato dalla Misura 14.3) oltre che di adottare provvedimenti ordinatori e/o sanzionatori, ivi incluso l'esercizio della potestà di cui all'art. 37, co. 3, lettera c), d.l. 201/2011, potendo includere la proposta alle AdSP di adozione di "*provvedimenti di sospensione, decadenza o revoca degli atti di concessione*" (rif. Misura 3.10).

Per i motivi specifici legati al contenuto regolatorio delle misure oggetto di approfondimento nei paragrafi seguenti, si possono qui anticipare: "forti" benefici incrementali a livello di sistema in termini di "trasparenza" (si pensi ad esempio alle previsioni ex Misura 3.9 in cui si fa obbligo ad ogni partecipante di esplicitare le ipotesi sottostanti la redazione del PEF, come le stime della domanda, le aliquote di ammortamento per i singoli cespiti, i criteri per l'imputazione dei costi e degli elementi patrimoniali all'attività ricadente nell'ambito della concessione, etc. prevista per tutti i tipi di affidamenti di concessioni) e di "accesso equo e non discriminatorio" (es. Misura 11 che impone la parità di trattamento nella fissazione delle tasse e dei diritti portuali⁵¹); benefici incrementali di livello "medio" in termini di "efficienza produttiva" (come l'inserimento di una parte del canone "variabile" in ragione dei risultati conseguiti dal concessionario – Misura 3.16 – applicabile a tutti i tipi di rapporti concessori), di "miglioramento dei livelli di servizio" (come ad esempio la considerazione del "*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*", etc. – Misura 3.16, ancora prevista per tutti gli atti di concessione che trattino di compendi destinati alla movimentazione di merci) e di "tutela della concorrenza" (ottenuta da un lato dall'aumento della trasparenza dall'altro da specifiche misure, come l'esistenza di premialità al concorrente che si candida con un progetto di minore durata, con questo rendendo più contendibile il mercato nel medio termine, con riguardo a tutti i tipi di affidamenti, sia di compendi demaniali destinati alla movimentazione merci che per servizi ai passeggeri).

Gli oneri incrementali dell'Opzione 1 sottoposta a consultazione sono stimati di intensità "media" per i vari destinatari della regolazione: le AdSP, che dovranno implementare adeguate procedure di affidamento e di monitoraggio delle gestioni dei beni affidati in concessione, nonché procedere alla richiesta dei pareri ad ART previsti dal nuovo quadro regolatorio; i concessionari ex art. 18, l. 84/1994 o ex art. 36 Cod. Nav. (per i servizi di movimentazione merci o i servizi per passeggeri), i soggetti autorizzati e i fornitori di servizi di interesse generale soprattutto per l'adozione di schemi di contabilità regolatoria ART nonché per gli associati costi per l'adeguamento della propria contabilità analitica conforme ai principi sanciti dall'Autorità.

⁵¹ Si fa riferimento a quegli "*importi stabiliti delle AdSP nei confronti degli operatori portuali sotto forma di: a) variazioni (in aumento o in diminuzione) della tassa di ancoraggio e della tassa portuale (art. 22, comma 2, del d. l. n. 69/2013); b) soprattasse sulle merci sbarcate ed imbarcate (art. 5, comma 8, ultimo periodo, l. n. 84/1994); c) addizionali su tasse, canoni e diritti portuali per l'espletamento dei compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali (art. 1, comma 984, l. n. 296/2006).*" (Misura 2.20).

E.2 Disciplina delle concessioni (Misure 3 e 4)

Con riferimento alla disciplina delle concessioni e delle autorizzazioni, si è ritenuto opportuno intervenire anche in ragione dell’evoluzione del quadro normativo e degli esiti della VIR e della *Call for Input*, come descritti in Sezione B e nella correlata Relazione illustrativa allo Schema di atto di regolazione oggetto di AIR.

Opzione 0

Nel quadro regolatorio vigente, le procedure seguite dalle AdSP per gli affidamenti delle concessioni devono essere improntate a criteri di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, tutela dell’ambiente ed efficienza energetica. Negli avvisi pubblici devono essere presenti tutti gli elementi utili ad una informata partecipazione dei soggetti interessati alle procedure, tra cui, oltre all’oggetto della concessione, la durata massima della concessione stessa, i requisiti soggettivi di partecipazione, i criteri di selezione delle domande, i criteri per gli aggiornamenti intermedi da applicarsi nei casi di concessione di maggior durata, i principi a guida del subentro di altro soggetto a fine concessione. La durata della concessione ed il livello dei canoni devono inoltre essere 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 riportati nella Misura 2.11 dell’Atto di regolazione di cui alla delibera n. 57/2018. Si deve tuttavia osservare che dai Regolamenti AdSP non sempre tali principi risultano essere presenti.

Opzione 1

Oltre a richiamare il necessario coordinamento tra oggetto della concessione, Programma degli Investimenti e piano economico-finanziario del concessionario, occorre sottolineare che questi elementi siano coerenti con quanto previsto dal DPSS e dal PRP. In questa ottica, prima dell’indizione della procedura di affidamento, ART può esprimersi con parere sullo schema di PEF redatto dalla AdSP, sulla base del *format* fornito dall’Autorità⁵², e facente parte della documentazione di gara. Nel bando, oltre a quanto descritto nello *status quo*, devono essere specificamente indicati gli impegni del concessionario in termini di volumi e tipologia di investimenti, con relativo cronoprogramma, di obiettivi di traffico e livelli occupazionali. Nel bando dovranno essere disciplinati in modo esaustivo gli eventuali aggiornamenti intermedi per le concessioni di durata superiore a 10 anni (da implementare attraverso appositi accordi sostitutivi o atti aggiuntivi)⁵³.

In merito alla durata, l’opzione regolatoria inidica che la durata della concessione sia commisurata agli investimenti previsti dal Programma degli Investimenti e dal PEF, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e banchine; è richiesto che essa si collochi in un *range* compreso tra un valore minimo e massimo, dove (i) il valore massimo è quello indicato dalla AdSP nel bando di gara⁵⁴, mentre (ii) il valore minimo è

⁵² Lo schema di PEF è stato approvato con [delibera n. 89/2024](#) del 26 giugno 2024; si veda l’[Allegato A](#), disponibile anche in [formato editabile](#).

⁵³ Le previsioni di domanda possono essere aggiornate dal concessionario ogni 5 anni, con soglie di variabilità massima ±15% sui volumi inizialmente definiti (*rif.* Misura 3.6).

⁵⁴ Tale valore non può comunque eccedere il *benchmark* di settore, dato che l’Autorità pubblicherà annualmente, e che in prima applicazione è fissato in base alle aliquote tecnico/economiche di ammortamento determinate in base alla vita utile (ad esempio, per le infrastrutture e opere civili e per i fabbricati essa è pari a 30 anni). Come previsto dalla norma, in taluni casi è ammesso l’istanza di estensione della durata della concessione, che comunque non può eccedere un quarto della durata inizialmente stabilita; il parere di ART sulla coerenza tra la nuova durata e il correlato PEF è vincolante.

rappresentato dal numero di anni affinché il VAN di progetto presentato dal partecipante sia uguale a zero⁵⁵. In tale prospettiva, deve essere presente un punteggio incentivante da applicarsi al partecipante che presenta un *business plan* di durata inferiore a quella massima fissata dal bando, purché a parità degli impegni previsti da bando (in particolare nel Programma degli Investimenti) e nel rispetto del vincolo del rispettivo equilibrio economico-finanziario. Nel bando deve essere chiarito l'ammontare del canone fisso, possibile oggetto di rialzo in sede di gara, nonché il livello massimo del canone variabile (pari al 50% della componente fissa), i meccanismi premiali che lo diminuiscono (fino al 75% del valore massimo), e le penalità da applicarsi in caso di inadempienze al Programma degli Investimenti, mancato raggiungimento degli obiettivi di traffico e dei livelli occupazionali. Sono disciplinati tutti gli aspetti afferenti al trattamento di fine concessione (i.e. indennizzi spettanti al concessionario uscente) nonché le tempistiche, in prossimità della scadenza della concessione per presentare istanza per il rilascio di nuova concessione.

La AdSP può prevedere opportune condizioni a tutela di soggetti armatoriali non collegati al concessionario ed è fatto obbligo al concessionario di fornire ad essa le informazioni circa la situazione di controllo di cui all'art. 2359 del CC che lo caratterizza e di qualsiasi relazione con altri titolari di concessione in ambito portuale nonché loro eventuali variazioni. Con cadenza annuale le AdSP informano l'Autorità in merito.

Nell'atto di concessione sono disciplinati eventuali diritti di co-uso e servitù passive, priorità di accosto e occupazione degli specchi acquei antistanti, nonché eventuali revisioni di tali diritti nel corso della durata della concessione.

Le AdSP, con l'ausilio di un apposito cruscotto di specifici indicatori prestazionali, contenente almeno i *benchmark* di settore fissati dall'Autorità, vigilano sul mantenimento degli impegni assunti dai concessionari e verificano il grado di raggiungimento dei livelli di efficienza produttiva e di qualità dei servizi offerti, anche ai fini della determinazione della componente variabile dei canoni, tenuto conto delle soglie obiettivo stabilite in sede di affidamento.

Le AdSP comunicano ad ART eventuali istanze di revisione o aggiornamento avanzate dai concessionari.

Opzione 2

Come l'Opzione 1, includendo obblighi di contabilità regolatoria secondo *format* predisposti da ART. Gli obblighi di CoReg sono estesi a tutti gli operatori titolari di affidamenti di aree e banchine portuali di competenza delle AdSP, al fine di consentire l'effettuazione del monitoraggio delle *performance* delle gestioni, la conseguente implementazione dei meccanismi incentivanti, nonché gli eventuali indennizzi in favore del concessionario uscente in relazione a investimenti concordanti con l'AdSP ma non totalmente ammortizzati.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Efficacia della regolazione	++	+++
Trasparenza	++	+++
Accesso equo e non discriminatorio	++	+++

⁵⁵ Il tasso di sconto da utilizzare per la valorizzazione dei flussi di cassa operativi netti è rappresentato dal WACC, determinato annualmente da ART e pubblicato entro il mese di novembre sul proprio sito web.

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Efficienza produttiva	++	+++
Miglioramento dei livelli di servizio	++	+++
Tutela della concorrenza	++	+++
Oneri incrementali – AdSP	+	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	+	++

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;
- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

Per entrambe le opzioni, si stimano benefici incrementali, in termini di “trasparenza”, “accesso equo e non discriminatorio”, “efficienza produttiva”, “miglioramento dei livelli di servizio” e “tutela della concorrenza” che si collocano ad un livello “medio”/“forte”. In particolare, si reputano benefici incrementali, misurati dall'indicatore “efficienza produttiva”, in virtù degli strumenti metodologici introdotti: (i) nelle procedure di affidamento per individuare il migliore operatore partecipante (ad es. con la definizione di precisi obiettivi sui volumi di traffico, investimenti e livelli occupazionali); (ii) nel corso della durata della concessione (ad es. per l'utilizzazione di sistemi incentivi/penali atti a stimolare il raggiungimento degli obiettivi fissati *ex ante*, anche sulla base di *benchmark* elaborati da ART). Ancora si valutano possibili benefici incrementali in termini di “miglioramento dei livelli di servizio” in favore dell'utenza portuale in quanto sono presenti, tra gli indicatori di *performance* del concessionario da monitorare, elementi quali il tempo medio di giacenza delle merci nelle aree di stoccaggio, e le tempistiche delle operazioni di trasferimento modale del carico, etc. Si stimano benefici incrementali anche rispetto agli indicatori “accesso equo e non discriminatorio” agli affidamenti dei beni demaniali di competenza delle AdSP e “tutela della concorrenza”, correlati all'aumento del livello di “trasparenza” delle procedure di affidamento e al punteggio incentivante per la minore durata della concessione nell'ambito degli affidamenti. Si segnala inoltre la previsione di una maggiore durata minima per la presentazione di una offerta dalla pubblicazione dell'avviso di gara in caso di istanza di parte (da 30 a 45 gg), volta a ripristinare un *level playing field* tra partecipanti in concorrenza⁵⁶. Si valuta particolarmente innovativo rispetto alla precedente regolazione la previsione di strumenti a tutela degli utenti non integrati con il concessionario in ragione di mutamenti nell'assetto di controllo del concessionario stesso, consistenti nella riserva di capacità del terminale in loro favore.

L'Opzione 2 presenta in genere livelli più elevati di benefici incrementali, in ragione del fatto che la contabilità regolatoria consente all'AdSP un efficace monitoraggio delle *performance* del concessionario, attraverso l'acquisizione dei dati che consentono l'applicazione dei meccanismi incentivanti inseriti nel rapporto

⁵⁶ Come riportato nella Sezione D.1, infatti, solamente 5 dei 15 regolamenti analizzati prevedono un tempo superiore a 30 giorni.

concessorio, in particolare, nella determinazione della parte variabile del canone, con effetti attesi di incremento della “efficienza produttiva” e di “miglioramento dei livelli di servizio”. Ancora, la CoReg è utile nell’individuazione degli indennizzi in favore del concessionario uscente che si potrebbero rendere necessari a fine concessione in ragione di investimenti non ancora ammortizzati ma reversibili, garantendo un più elevato livello di “trasparenza” e di “accesso equo e non discriminatorio” agli affidamenti, con benefici incrementarli rispetto all’Opzione 1 anche in termini di “tutela della concorrenza”.

Sia l’Opzione 1 che l’Opzione 2 appaiono suscettibili di comportare oneri regolatori e informativi in capo alle AdSP e agli altri soggetti destinatari delle misure di regolazione. Tra gli oneri regolatori in entrambe le opzioni si richiama l’obbligo, in particolare per la AdSP: (i) di inviare, prima della pubblicazione del bando di affidamento dei beni demaniali in concessione, lo schema di PEF all’Autorità che può esprimersi con un parere entro 60 gg; (ii) di notificare ad ART ciascuna istanza di revisione o aggiornamento degli atti concessori, in particolare che ne determina la modifica della durata; (iii) di richiedere il parere ad ART nel caso di modifica della durata che lo rilascia entro 30 gg⁵⁷; (iv) di informare ART circa l’inserimento negli atti di concessione di quote di riserva di capacità in relazione a cambi nella struttura di controllo del concessionario; (v) di comunicare all’Autorità gli esiti del monitoraggio annuale della gestione delle imprese concessionarie; (vi) di notificare eventuali revoche delle concessioni esistenti in ragione del mutato assetto del porto connesso alla realizzazione di investimenti pubblici rispetto ai quali la mera revisione dell’atto concessorio non sia idoneo a garantire l’equilibrio concorrenziale dei traffici⁵⁸.

Si stima che gli oneri incrementali risultino comunque più elevati nell’Opzione 2, anche se occorre rilevare che i *format* di CoReg sono già predisposti da ART. In ragione, tuttavia, dei maggiori benefici incrementali associati all’Opzione 2, conseguibili a fronte di oneri incrementalì reputati comunque di intensità “media”, l’Opzione 2 è risultata quella preferita e quindi sottoposta a consultazione.

E.3 Disciplina delle autorizzazioni (Misure 3.5, 6, 7 e 9.1)

Le operazioni portuali sono svolte da una pluralità di operatori, i c.d. soggetti autorizzati ex art. 16, l. 84/1994.

Opzione 0

Il quadro regolatorio vigente prevede che l’AdSP: (i) pubblichi l’elenco delle attività soggette ad autorizzazione; (ii) nella valutazione delle istanze di autorizzazione, valuti la presenza dei requisiti, previsti dalla norma, secondo criteri di trasparenza non discriminazione e proporzionalità; (iii) applichi i requisiti stessi, declinandoli sulla base di predeterminati indicatori qualitativi e quantitativi, anche tenuto conto dei programmi operativi degli operatori interessati. In caso di introduzione di limitazioni al numero di autorizzazioni, l’AdSP esperisce una procedura garantendo ai soggetti interessati la partecipazione al procedimento, anche attraverso la presentazione di osservazioni sulla proposta di merito.

Opzione 1

Innanzitutto, si inserisce la previsione esplicita di un diritto, in capo alle imprese non concessionarie, di riserva di adeguati spazi operativi in ambito portuale⁵⁹, eventualmente da soddisfare attraverso il diritto di

⁵⁷ Il parere ha natura vincolante.

⁵⁸ Rif. Misura 3.19.

⁵⁹ Rif. Misura 3.5.

accesso su sedimi portuali affidati in concessione⁶⁰. In aggiunta poi a quanto già previsto dalla regolazione varata con delibera n. 57/2018 e sopra richiamato nello *status quo*, si precisa che nelle procedure di affidamento di beni demaniali sia assicurata la possibilità, per i soggetti partecipanti, di presentare istanza per il contestuale rilascio della necessaria autorizzazione per lo svolgimento di operazioni portuali, anche in sovrannumero rispetto alle eventuali limitazioni vigenti, che comunque devono risultare da provvedimento adottato previa consultazione con l'utenza potenzialmente interessata⁶¹. Inoltre, è previsto che l'AdSP verifichi nel tempo il mantenimento dei requisiti delle imprese autorizzate per lo svolgimento delle attività.

Opzione 2

Come l'Opzione 1, con l'aggiunta dell'obbligo, da parte dell'AdSP, di adottare una regolamentazione specifica per l'accesso alle banchine pubbliche da parte delle imprese autorizzate, che soddisfi i criteri di trasparenza, equità e non discriminazione. Tale regolamentazione deve essere resa pubblica sul sito *web* istituzionale della AdSP e deve includere, tra l'altro: le modalità per la presentazione delle richieste di occupazione da parte delle imprese interessate (e relative tempistiche); i criteri predeterminati per la gestione di eventuali richieste confliggenti. La AdSP adotta quindi un documento di programmazione su un orizzonte temporale di almeno tre mesi, considerando gli elementi pertinenti (come, ad esempio, il grado di saturazione, livello del traffico). Sono resi pubblici i livelli dei corrispettivi dovuti per l'occupazione delle aree, che possono essere differenziati, sulla base di criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori, in conformità alla strategia economica e alla politica di pianificazione territoriale del porto. Ogni loro variazione deve essere comunicata al mercato con almeno 2 mesi di anticipo rispetto alla data di entrata in vigore.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Efficacia della regolazione	++	+++
Trasparenza	++	+++
Accesso equo e non discriminatorio	++	+++
Efficienza produttiva	++	++
Miglioramento dei livelli di servizio	++	++
Tutela della concorrenza	++	+++
Oneri incrementali – AdSP	+	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	+	+

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti

⁶⁰ Rif. Misura 7.5 (applicabile in caso di porti che non dispongono di adeguate e/o sufficienti banchine pubbliche).

⁶¹ Ciò vale con riferimento a qualsiasi limitazione numerica dei prestatori di servizi forniti agli utenti portuali se non previste dalla norma vigente (rif. Misura 9.1).

portuali;

- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

Entrambe le opzioni regolatorie appaiono funzionali ad aumentare i benefici attesi da parte dei soggetti autorizzati, incrementando il livello di “trasparenza” sulle procedure per l’accesso al mercato⁶², basate su criteri “equi e non discriminatori”, e ampliando la tutela del principio di “accesso equo e non discriminatorio” che è garantito anche nel caso di non adeguatezza delle banchine pubbliche, attraverso l’imposizione di un obbligo in capo ai concessionari di messa in disponibilità di parte del proprio sedime ai soggetti autorizzati. Il monitoraggio da parte delle AdSP consentirà di conseguire vantaggi in termini di “efficienza produttiva” e in termini di “miglioramento dei livelli di servizio”.

L’Opzione 2 consente tuttavia di raggiungere un più elevato livello di “trasparenza” e di “accesso equo e non discriminatorio” nonché “tutela della concorrenza” unitamente a complessivi effetti attesi in termini di “efficacia” (di intensità “forte”) in virtù dell’introduzione di specifica regolamentazione da parte della AdSP concernente le procedure per la presentazione delle istanze dei soggetti interessati (tempistiche e criteri per l’assegnazione).

In considerazione degli oneri regolatori reputati comunque di intensità “media” associati all’introduzione della specifica regolamentazione per l’accesso alle banchine pubbliche, l’opzione posta in consultazione è l’Opzione 2 in quanto associata ad un livello di benefici incrementalni attesi più elevati rispetto all’Opzione 1.

E.4 Efficienza delle gestioni (Misure 5 e 15)

Si considerano, per tale tematica regolatoria, essenzialmente le attività volte a promuovere metodologie che incentivino l’efficienza produttiva delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti dei servizi portuali. L’importanza di intervenire su tale aspetto emerge chiaramente dai dati e dagli altri elementi informativi riportati nella Sezione A, §A.1.2.

Opzione 0

Allo stato sono stabiliti principi di ordine generale da seguire nella determinazione della parte variabile del canone⁶³. Non è previsto nel quadro regolatorio un intervento attivo di ART nella fase di monitoraggio del comparto.

⁶² Effetti positivi in questo senso sono ravvisabili anche per i concessionari che non saranno vincolati dal preventivo possesso del titolo autorizzatorio per partecipare alle procedure selettive di affidamento di beni demaniali in concessione.

⁶³ Rif. Misura 2.11, Allegato A, delibera n. 57/2018: “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 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

Opzione 1

Si prevedono specifici livelli di performance individuati da ART che vanno a guidare l'attività della AdSP nella gestione/monitoraggio dei rapporti contrattuali vigenti. Inoltre, è disposto che ciascuna AdSP ogni anno svolga e trasmetta all'Autorità un'analisi riguardo alla struttura dei mercati interessati dei servizi portuali. I segmenti di mercato individuati per i quali l'AdSP deve rilevare distintamente le quote detenute dalle imprese ivi operanti sono: traffico di merce containerizzata; traffico di carichi convenzionali (merci varie, *project cargo*, etc.); traffico rotabili (*car carrier*, etc.); rinfuse liquide; rinfuse solide; trasporto di gas; traffico passeggeri (crociere, traghetti, locali).

In particolare, l'analisi svolta dalla AdSP deve fornire una panoramica dettagliata dei mercati dei servizi portuali interessati, includendo informazioni sul numero di imprese attive in ciascun mercato, la distribuzione delle dimensioni delle imprese in base a criteri economici appropriati, l'efficienza delle gestioni e la distribuzione dell'offerta all'interno di ciascun segmento di mercato. Inoltre, tale analisi deve contenere elementi utili alla comprensione delle dinamiche in atto, tra cui: analisi sull'integrazione verticale tra attività armatoriali, terminalistiche e dell'intera catena logistica; valutazioni sull'equità, la trasparenza e la non discriminazione nell'accesso ai servizi portuali; una relazione sintetica sulla vigilanza delle tariffe portuali da parte della AdSP; ogni altro elemento utile e necessario per un'adeguata e compiuta valutazione della struttura dei mercati dei servizi portuali. Si prevede un intervento di ART laddove le condizioni concorrenziali non garantiscano una concorrenza effettiva per l'elevato potere di mercato nei confronti degli utenti portuali esercitato da operatori portuali. Infatti, al fine di favorire la concorrenza, qualora dall'analisi emerga una valutazione di un "*inefficiente grado di distribuzione e/o di gestione dell'offerta o, in ogni caso, la presenza di una o più imprese che siano in grado di esercitare – anche solo potenzialmente – un elevato potere di mercato nei confronti degli utenti portuali, l'Autorità può proporre, ove sussistano le condizioni previste dall'ordinamento, all'amministrazione competente (AdSP) la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione ed esercita le proprie funzioni, anche di monitoraggio e segnalazione, volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie all'infrastruttura portuale, coinvolgendo, ove ritenuto utile e/o necessario, anche le altre autorità pubbliche competenti*" (rif. Misura 5.5, Schema di atto di regolazione).

Al fine di addivenire all'identificazione dei *benchmark* di settore nazionali, è prevista l'acquisizione di dati e informazioni, secondo i formati e le modalità tecniche ed operative definite da ART, che raccoglierà tutti i documenti, i dati, le informazioni e gli schemi previsti dalla CoReg attraverso il caricamento a cura delle AdSP⁶⁴.

Opzione 2

Come l'opzione 1 ma escludendo dall'applicazione gli ambiti portuali di competenza delle AdSP in cui si svolgono prevalentemente attività di trasbordo.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Efficacia della regolazione	+++	++

efficienza energetica ed ambientale dell'intero ciclo portuale, il livello di produttività per unità di superficie di sedime portuale oggetto di concessione".

⁶⁴ Essi comprendono: Dati generali delle concessioni; Piani Economico Finanziari dei concessionari; Modalità di determinazione dei canoni (Annesso 2); Contabilità regolatoria; Dati di performance (KPI – Annesso 4).

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Trasparenza	+++	++
Accesso equo e non discriminatorio	+++	+++
Efficienza produttiva	+++	+++
Miglioramento dei livelli di servizio	+++	+++
Tutela della concorrenza	+++	+++
Oneri incrementali – AdSP	+++	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	0	0

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;
- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

I benefici incrementali, di intensità “media”/“forte”, possono essere rappresentati in termini di “efficacia”, “trasparenza”, “accesso equo e non discriminatorio”, “efficienza produttiva” e “miglioramento dei livelli di servizio” all’utenza resi possibili dalle azioni correttive individuabili dal monitoraggio delle dinamiche esistenti sui mercati interessati e dalla maggiore efficienza nella gestione degli asset portuali in capo alla AdSP. Si stimano inoltre “forti” benefici in tema di “tutela della concorrenza” in quanto, si prevede la possibilità per l’Autorità di intervenire laddove sia presente un elevato potere di mercato nei confronti degli utenti esercitato da un concessionario.

Con l’Opzione 2 si ritiene di escludere dall’analisi di mercato gli ambiti portuali di competenza dell’AdSP nei quali si svolgono prevalentemente attività di trasbordo, in ragione della particolare condizione di mercato nella quale operano, caratterizzata da un più elevato livello di concorrenza, in quanto esse si confrontano potenzialmente con quelle esercite da una moltitudine di altri porti, anche situati al di fuori dei confini comunitari. Ciò consente, rispetto all’Opzione 1 di ridurre gli oneri regolatori a carico della AdSP, pur mantenendo i medesimi benefici e per tale motivo essa rappresenta la scelta dell’Autorità posta in consultazione.

Pertanto, l’opzione scelta per la consultazione è l’Opzione 2.

E.5 Infrastrutture essenziali e servizi non esposti a concorrenza (Misure 8 e 9)

Nel rispetto dei ruoli istituzionali e in considerazione del contesto concorrenziale nel quale agisce la gran parte delle imprese che svolgono operazioni e servizi portuali, le misure poste in consultazione ampliano la disciplina applicabile alle infrastrutture essenziali per le quali si verificano simultaneamente le condizioni di: (i) condivisibilità; (ii) non sostituibilità; (iii) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili.

Opzione 0

L'attuale regolazione necessita della preliminare individuazione delle infrastrutture essenziali - tuttavia limitate alle operazioni portuali - sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto, utile a meglio specificare l'ambito di attuazione in materia di tariffe. La regolazione in essere prevede criteri di contabilità regolatoria ai quali è subordinata l'ammissibilità dei costi operativi e di capitale: pertinenza, congruità, competenza, imputazione al conto economico d'esercizio, separatezza, comparabilità dei valori e verificabilità dei dati, la cui finalità è quella di acquisire i dati per il controllo delle tariffe di operazioni e servizi portuali che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali.

Opzione 1

Nel modello di regolazione proposto, le AdSP individuano, anche sulla base di pareri da parte delle Autorità preposte, tutte le *essential facilities* (e ne pubblicano il relativo elenco), rientranti nell'ambito di competenza, disciplinandone le modalità di accesso e di gestione. La contabilità regolatoria deve anche dar conto della destinazione degli eventuali contributi ed incentivi pubblici percepiti, ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni vigenti in materia di trasparenza finanziaria.

Opzione 2

Come l'Opzione 1, con l'estensione dell'obbligo di adozione di contabilità regolatoria per tutti quei servizi non esposti ad un'effettiva concorrenza. In particolare, per i servizi di interesse generale si richiedono procedure ad evidenza pubblica per la scelta del fornitore, durate degli affidamenti relazionate agli investimenti previsti nonché requisiti minimi di qualità dei servizi e adeguati sistemi di penali in mancanza del loro conseguimento.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1	Opzione 2 (R)
Efficacia della regolazione	++	+++
Trasparenza	++	+++
Accesso equo e non discriminatorio	++	+++
Efficienza produttiva	++	+++
Miglioramento dei livelli di servizio	++	+++
Tutela della concorrenza	++	+++
Oneri incrementali – AdSP	+	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	+	++

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti

portuali;

- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

L'AdSP, eventualmente coadiuvata dalle Amministrazioni competenti, identifica quindi le infrastrutture essenziali per cui siano verificate cumulativamente le note condizioni di: condivisibilità, non sostituibilità e non duplicabilità a costi socialmente sostenibili. La stessa disciplina altresì le modalità di accesso e di gestione al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, anche vigilando sull'applicazione delle tariffe di accesso, facendo ricorso agli strumenti di contabilità regolatoria. Tra i principali beneficiari della regolazione occorre menzionare gli utilizzatori delle infrastrutture essenziali, che ricevono garanzie sulla loro accessibilità e congruità delle tariffe applicate rispetto ai costi ammissibili, nonché coerenti con i principi di non discriminazione e di trasparenza. Questi possono essere sia utenti dei servizi portuali che imprese concessionarie o soggetti autorizzati.

Rispetto all'Opzione 1, l'Opzione 2 estende la contabilità regolatoria a quei servizi che sono resi in assenza di confronto concorrenziale (o con ridotto confronto concorrenziale), e ciò consente un incremento in tutti gli indicatori in ragione sia dell'estensione del sistema di garanzie e controlli previsto per gli affidamenti delle concessioni anche ai servizi di interesse generale, anche se in forma meno strutturata, sia del costante monitoraggio degli stessi derivante dall'applicazione della contabilità regolatoria.

L'Opzione posta in consultazione è pertanto la seconda, dal momento che a fronte di oneri incrementalini di "media" intensità ricadenti sui soggetti che devono redigere la CoreReg (concessionari di infrastrutture essenziali e fornitori di servizi non esposti ad una effettiva concorrenza) e sulla AdSP che la deve raccogliere e analizzare, presenta benefici incrementalini maggiori.

E.6 Set minimo di informazioni per gli utenti portuali (Misure 12 e 13)

L'accesso alle infrastrutture equo e non discriminatorio può essere garantito, *inter alia*, dalla trasparenza che l'opportuna pubblicazione di un pacchetto minimo di informazioni garantisce agli utenti portuali, anche potenziali. Tra di esse, assume particolare rilievo quanto afferisce all'accesso degli impianti di servizio ferroviario presenti nel sedime portuale.

Opzione 0

Nessuna specifica disciplina rispetto agli obblighi in materia in capo alle AdSP.

Opzione 1

Introduzione di un pacchetto minimo di informazioni che le AdSP devono mettere a disposizione sul demanio portuale e sulle condizioni di accesso alle infrastrutture fisiche e immateriali connesse alle operazioni portuali, nonché ai servizi forniti agli utenti portuali e indicazione del relativo livello di pubblicità. Devono essere fornite almeno le informazioni in merito agli elenchi: i) delle aree assentite o da assentire in concessione con relativa destinazione d'uso secondo il PRP vigente e breve descrizione della dotazione infrastrutturale; ii) delle infrastrutture fisiche e immateriali a disposizione dell'utenza, ivi incluse naturalmente le infrastrutture

essenziali e iii) dei servizi forniti agli utenti portuali e le relative modalità di fornitura/tariffazione. Qualora all'interno del porto sia presente l'infrastruttura ferroviaria è necessario che sia data informazione e pubblicità del Prospetto informativo della rete ferroviaria portuale (PIRP). In questo stesso documento dovranno essere fornite le informazioni relative al servizio di manovra ferroviaria che viene regolato da quanto previsto, in tema di monitoraggio della qualità, di tariffe e di Gestore unico, dalle disposizioni di cui all'allegato A della delibera n. 130/2019⁶⁵. In caso di fornitore unico del servizio di manovra, si applica il principio dell'orientamento delle tariffe al costo totale aumentato di un profitto ragionevole⁶⁶.

In particolare, in tema accesso al mercato dei servizi di manovra, si prevede un ampio grado di libertà da parte della AdSP, che può decidere di affidare il servizio di manovra: i) per l'intero ambito territoriale di competenza; ii) per uno o più porti rientranti nell'ambito territoriale di competenza; iii) per uno o più Bacini di servizio ferroviario nello stesso scalo. È possibile, nell'ambito dello stesso perimetro territoriale di affidamento del servizio, l'adozione di meccanismi perequativi sui costi, in maniera da consentire l'applicazione di tariffe uniformi tra i singoli porti e/o tra i singoli Bacini di servizio ferroviario. Sia nel caso di affidamento diretto che con gara, è fatto obbligo per l'AdSP di rendere pubblica sul proprio sito *web* istituzionale una Relazione di affidamento e di trasmetterla per osservazioni ad ART, la quale in particolare si riserva di valutare in particolare la "modalità di determinazione del profitto ragionevole posto a base dell'affidamento" (*rif. Misura 13.7*).

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1 (R)
Efficacia della regolazione	+++
Trasparenza	+++
Accesso equo e non discriminatorio	+++
Efficienza produttiva	+++
Miglioramento dei livelli di servizio	+++
Tutela della concorrenza	+++
Oneri incrementali – AdSP	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	++

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;

⁶⁵ [Delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019](#) riguardante “Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari”.

⁶⁶ Cfr. IRG-rail, 2021, “Update of the Overview of Charges and Charging Principles for Freight Terminals”, dove si osserva che: “According to article 31(7) ... of the Directive [Recast], the charge imposed for track access within service facilities referred to in point 2 of Annex II, and the supply of services in such facilities, shall not exceed the cost of providing it, plus a reasonable profit.” (p. 9). Il servizio di manovra rientra proprio tra i servizi di cui al punto 2 dell'Annesso II della Recast.

- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

L'Opzione 1 considerata si propone di definire un quadro informativo univoco a livello nazionale, in grado di ridurre l'asimmetria informativa presente a vari livelli, con evidenti benefici soprattutto in termini di "tutela della concorrenza" per i soggetti interessati ad entrare sul mercato, "accesso equo e non discriminatorio" alle infrastrutture e ai servizi per l'utenza portuale e di "efficienza produttiva".

Si sottolinea la novità rappresentata dalla messa a disposizione delle informazioni necessarie all'accesso alle infrastrutture ferroviarie presenti nei porti e le specificazioni relative ai servizi di manovra ferroviaria. È previsto, infatti, che il Prospetto informativo della rete ferroviaria portuale raccolga, inoltre, le informazioni fornite dai gestori delle infrastrutture e degli impianti di servizio presenti ambito portuale. Si ravvisano in relazione a tale aspetto degli effetti positivi anche in termini di "efficacia della regolazione *ex ante*" in ragione del maggior coordinamento delle misure inerenti alla manovra ferroviaria con quanto previsto da ART in altri interventi di regolazione. Tutto ciò a fronte di oneri incrementali stimati di livello "medio" per tutti i destinatari della regolazione.

L'Opzione 1, pertanto, è sottoposta a consultazione.

F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico nella tavola seguente, in cui sono riportati i benefici e i costi attesi.

Per la valutazione di impatto della regolazione in argomento, sono stati ritenuti rilevanti gli elementi approssimativamente elencati:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;
- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;
- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

L'impatto generato dalle misure su ciascuno di questi *driver* è riscontrato a livello qualitativo, mediante una sequenza di segni +, modulata in base all'intensità dell'effetto determinato.

Si consideri che gli effetti sono stati analizzati nella seguente **Tavola 4**, distintamente per ogni ambito di intervento, la ragionevolezza e la proporzionalità dell'intervento di regolazione devono essere apprezzate considerando il complesso delle misure rientranti nello Schema di atto di regolazione che pertanto viene posto in consultazione.

Tavola 4. Valutazione di impatto riferita alle opzioni regolatorie poste in consultazione

	Estensione ambito di applicazione	Disciplina delle concessioni	Disciplina delle autorizzazioni	Efficienza delle gestioni	Infrastrutture essenziali e servizi non esposti a concorrenza	Set minimo di informazioni per gli utenti portuali
MISURE	1.2, 3.1-2, 9.2, 11.1, 13.3	3 e 4	3.5, 6, 7 e 9.1	5 e 15	8 e 9	12 e 13
Benefici						
Efficacia della regolazione	+++	+++	+++	++	+++	+++
Trasparenza	+++	+++	+++	++	+++	+++
Accesso equo e non discriminatorio	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Efficienza produttiva	++	+++	++	+++	+++	+++
Miglioramento dei livelli di servizio	++	+++	++	+++	+++	+++
Tutela della concorrenza	++	+++	+++	+++	+++	+++
Oneri incrementali – AdSP	++	++	++	++	++	++
Oneri incrementali – Concessionari e imprese autorizzate a fornire servizi all'utenza portuale	++	++	+	0	++	++

Legenda impatto: 0 invariato; + contenuto; ++ medio; +++ forte

Benefici:

- **efficacia della regolazione**, in relazione all'idoneità delle misure a conseguire i risultati attesi;
- **trasparenza** delle procedure di affidamento dei beni demaniali di competenza delle AdSP;
- **accesso equo e non discriminatorio** con riferimento alle infrastrutture portuali e ai servizi ivi forniti agli utenti portuali;
- **efficienza produttiva** degli operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali;
- **miglioramento dei livelli di servizio**, resi dagli operatori portuali concessionari e autorizzati, anche sotto il profilo trasportistico e di integrazione intermodale;

- **tutela della concorrenza** tra i diversi operatori economici esercenti operazioni portuali e/o servizi portuali, inclusi nuovi operatori interessati ad entrare sui mercati rilevanti.

Torino, 18 aprile 2025

Il Dirigente dell'Ufficio Analisi del funzionamento dei mercati e impatto della regolazione

Cinzia Rovesti

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

ANNESSO 1. PORTI DI COMPETENZA DELLE ADSP

1. MAR LIGURE OCCIDENTALE	2. MAR LIGURE ORIENTALE	3. MAR TIRRENO SETTENTRIONALE	4. MAR TIRRENO CENTRO-SETTENTRIONALE
<ul style="list-style-type: none"> •Genova •Savona •Vado Ligure 	<ul style="list-style-type: none"> •La Spezia •Marina di Carrara 	<ul style="list-style-type: none"> •Livorno •Capraia •Piombino •Portoferraio •Rio Marina •Cavo 	<ul style="list-style-type: none"> •Civitavecchia •Fiumicino •Gaeta
5. MAR TIRRENO CENTRALE	6. MARI TIRRENO MERIDIONALE E IONIO	7. MARE DI SARDEGNA	8. MARE DI SICILIA OCCIDENTALE
<ul style="list-style-type: none"> •Napoli •Salerno •Castellammare di Stabia 	<ul style="list-style-type: none"> •Gioia Tauro •Crotone (Porto Vecchio e Nuovo) •Corigliano Calabro •Taureana di Palmi •Vibo Valentia 	<ul style="list-style-type: none"> •Cagliari •Foxi-Sarrock •Olbia •Porto Torres •Golfo Aranci •Oristano •Portoscuso-Portovesme •Arbatax •Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale) 	<ul style="list-style-type: none"> •Palermo •Termini Imerese •Porto Empedocle •Trapani •Gela (Rifugio di Gela e Isola di Gela) •Licata •Sciacca
9. MARE DI SICILIA ORIENTALE	10. MARE ADRIATICO MERIDIONALE	11. MAR IONIO	12. MARE ADRIATICO CENTRALE
<ul style="list-style-type: none"> •Augusta •Siracusa (Rada di Santa Panagia e Rada del Porto Grande) •Catania •Pozzallo 	<ul style="list-style-type: none"> •Bari •Brindisi •Manfredonia •Barletta •Monopoli •Termoli 	<ul style="list-style-type: none"> •Taranto 	<ul style="list-style-type: none"> •Ancona •Falconara •Pescara •Pesaro •San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) •Ortona •Vasto
13. MARE ADRIATICO CENTRO-SETTENTRIONALE	14. MARE ADRIATICO SETTENTRIONALE	15. MARE ADRIATICO ORIENTALE	15-bis. STRETTO
<ul style="list-style-type: none"> •Ravenna 	<ul style="list-style-type: none"> •Venezia •Chioggia 	<ul style="list-style-type: none"> •Trieste •Monfalcone 	<ul style="list-style-type: none"> •Messina •Milazzo •Tremestieri •Villa San Giovanni •Reggio Calabria •Saline

Fonte: elaborazione ART su Allegato A della legge 84/1994 – aggiornamento del 18 marzo 2024

ANNESSO 2. RIFERIMENTI DOCUMENTALI REGOLAMENTI ADSP

AdSP del Mar Ligure occidentale	Regolamento per la concessione di aree e banchine comprese nell'ambito del sistema portuale di cui alla l. 84 del 1994 – Decreto 2586/2020 Link al documento
	Criteri per la determinazione dei canoni di concessione – Delibera 49/1996 Link al documento
AdSP del Mar Ligure orientale	Regolamento d'uso dei beni demaniali nei porti di La Spezia e Marina di Carrara (e Allegati) – Decreto n. 188/2023 Link al documento
AdSP del Mar Tirreno settentrionale	Regolamento per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali, per l'amministrazione delle aree demaniali e patrimoniali, nonché per la fornitura di lavoro temporaneo nei porti dell'AdSP-MTS Link al documento
AdSP del Mar Tirreno centro - settentrionale	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime (nei porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta) – Decreto n. 5/2024 Link al documento
	Regolamento per la determinazione dei canoni (nei porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta) – Decreto n. 221/2023 Link al documento
AdSP del Mar Tirreno centrale	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno centrale – Delibera n. 358/2018 Link al documento
AdSP dello Stretto	Regolamento per l'esercizio delle operazioni portuali e dei servizi portuali (art. 16, l. 84/94) e le concessioni (art. 18 l. 84/94) nei porti della circoscrizione dell'AdSP dello Stretto (approvato con Decreto n. 48 del 29.02.2024) Link al documento
AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime – Delibera n. 136/2020 Link al documento
AdSP del Mare di Sardegna	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna – Delibera n. 17/2020 Link al documento
AdSP del Mare di Sicilia occidentale	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell'Autorità di Sistema Portuale del mare di Sicilia occidentale – Decreto n. 390/2022 Link al documento
AdSP del Mare di Sicilia orientale	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime – Decreto n. 10/2017 ⁶⁷ Link al documento
	Regolamento per la determinazione dei canoni demaniali marittimi di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, Porti di Augusta e Catania Link al documento

⁶⁷ Il Regolamento indicato risulta revocato; tuttavia, alla data del 24 luglio 2024, non sembra presente sul sito internet della AdSP un nuovo documento.

AdSP del Mare Adriatico meridionale	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale – Ordinanza n. 08/2024 Link al documento
AdSP del Mare Ionio	Regolamento Demanio Marittimo 2024 Link al documento
AdSP del Mare Adriatico centrale	Regolamento di amministrazione del demanio – Ordinanza n. 22/2021 Link al documento
AdSP del Mare Adriatico centro - settentrionale	Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime – Deliberazione n. 516/2023 Link al documento
AdSP del Mare Adriatico settentrionale	Regolamento concessioni demaniali marittime – Delibera n. 2/2024 Link al documento
	Canoni demaniali 2023 – Ordinanza n. 101/2023 Link al documento
AdSP del Mare Adriatico orientale	Regolamento concessioni e canoni demaniali per il Porto di Trieste Delibera n. 508/2023 Link al documento
	Regolamento concessioni e canoni demaniali per il Porto di Monfalcone - e n. Delibera 497/2023 Link al documento
	Canoni per le concessioni e pertinenze demaniali marittime assentite mediante licenza, in vigore dal 1° gennaio 2021 – Decreto n. 1687/2022 Link al documento



Via Nizza 230 – 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it