

CAMERA DEI DEPUTATI
IX COMMISSIONE (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

CONTRIBUTO DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
NELL'AMBITO DELLA DISCUSSIONE CONGIUNTA DELLE RISOLUZIONI RECANTI MISURE PER LA VALORIZZAZIONE DEL SISTEMA PORTUALE

L'ambito portuale, come è noto, si presenta, da un punto di vista istituzionale, come particolarmente complesso, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di soggetti dotati di competenze e di poteri di vigilanza estremamente articolati, tra i quali: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), le Autorità di Sistema Portuale (AdSP), le Capitanerie di Porto, e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

In tale ambito l'ART è chiamata dalla sua legge istitutiva a *“garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture [...] portuali, [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a [...] porti”*¹.

Anche in considerazione di tale complesso assetto istituzionale, l'azione dell'Autorità in tale settore è sempre stata orientata all'assunzione di un ruolo teso alla costruzione di sinergie con i soggetti istituzionali, nonché, più in generale, con tutti gli *stakeholders*, nella piena consapevolezza della necessità di evitare ai soggetti interessati un aggravio del carico amministrativo e delle interazioni burocratiche con la Pubblica Amministrazione, in linea, peraltro, con alcuni degli impegni che nelle Risoluzioni all'attenzione della Commissione vengono prescritti al Governo nell'ambito delle iniziative richieste per la modifica della legge 28 gennaio 1994, n. 84.

In particolare, per ciò che attiene al rapporto tra le funzioni regolatorie dell'Autorità e i compiti e le attribuzioni delle Autorità di Sistema Portuale, si ricorda l'intervento dell'Autorità

¹ Articolo 37, comma 2, lettera a) del Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Nazionale Anticorruzione, che ha dedicato alle AdSP uno specifico capitolo dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

Nella parte del Piano dedicata all'amministrazione delle concessioni e delle autorizzazioni, considerata area di rischio specifico, viene posto in evidenza il ruolo di regolazione economica dell'ART ai fini, tra l'altro, della 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.

Anche dando seguito a tali indicazioni, oltre che alle risultanze derivanti dagli approfondimenti svolti nell'ambito dei primi procedimenti avviati dall'ART nel 2017 su istanza di società che segnalavano presunti abusi in violazione dei principi di accesso equo e non discriminatorio ai servizi e alle infrastrutture portuali, ai compiti affidati all'Autorità dalla legge è stata data attuazione specificamente con la delibera n. 57/2018², con la quale sono state adottate le prime misure di regolazione in ambito portuale. In particolare, con tali misure è stato fornito alle AdSP un quadro di riferimento univoco per assicurare l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, nonché il miglioramento dell'efficienza produttiva. L'atto di regolazione approvato affronta le seguenti tematiche: individuazione e destinazione di aree e banchine portuali, affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali, individuazione delle attività soggette al rilascio di autorizzazioni, criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni, determinazione di canoni e tariffe, nonché verifica di meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria.

Il tema dell'esigenza di uniformità delle regole in questi settori emerge con evidenza da parte degli operatori del settore, come si è avuto modo di riscontrare anche nell'ambito dei lavori della Commissione, e in questo senso si ritiene di sottolineare come le misure di regolazione

² Delibera n. 57 del 30 maggio 2018, "Conclusione procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di 'Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione'".

predisposte dall’Autorità indipendente possano rappresentare uno strumento essenziale per rispondere a questa esigenza, in quanto caratterizzate da un elevato grado di partecipazione procedimentale dei destinatari della regolazione attraverso la consultazione delle Amministrazioni coinvolte e degli *stakeholder* in sede di elaborazione, nonché da un’elevata flessibilità con la quale è possibile adeguare la regolazione sulla base delle evidenze e delle necessità che emergono dal costante monitoraggio operato dalla stessa Autorità per verificare l’adeguatezza delle misure adottate in sede applicativa.

Con l’approvazione delle indicate misure di cui alla delibera n. 57/2018 si sono, in particolare, perseguiti – con la finalità di apportare effetti positivi sulle tariffe praticate per i servizi e le operazioni portuali, a vantaggio dell’utenza finale, nel rispetto dell’autonomia garantita alle Autorità di Sistema Portuale dall’art. 6, comma 5, della l. 84/1994 – i seguenti obiettivi specifici:

- (i) tutelare il principio di un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, con conseguenti presumibili effetti incrementali sia sul numero degli agenti operanti nel mercato, sia sui flussi di traffico;
- (ii) incentivare un sistema tariffario orientato all’efficienza gestionale, introducendo adeguati criteri per la redazione della contabilità attinente all’utilizzo delle infrastrutture essenziali.

Le misure di regolazione previste dalla delibera per il perseguimento di tali obiettivi si rivolgono ad un insieme eterogeneo di soggetti: dalle Autorità di Sistema Portuale alle imprese autorizzate *ex art.* 16 della l. 84/1994, a quelle titolari di concessione *ex art.* 18 della stessa legge, ma anche il MIT è espressamente considerato nelle misure di regolazione³, sempre nel rispetto, come per le AdSP, delle relative competenze.

Tali misure si pongono dunque in linea in particolare con l’obiettivo di cui alla Risoluzione 7-00038 relativo a *“la modernizzazione giuridico-finanziaria delle concessioni portuali,*

³ In particolare, nella misura 3, ove, al punto 3.1, nel prevedere disposizioni in materia di individuazione delle operazioni e dei servizi portuali, si fanno salve le pertinenti disposizioni dettate da tale Ministro ai sensi dell’art. 16, co. 1, della l. 84/1994 (sui criteri vincolanti per la regolamentazione dei servizi ammessi), e al punto 3.3, con il quale si prevede che ai fini del rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali «la valutazione dei requisiti di cui all’articolo 16, comma 4, lettera a) della l. 84/1994 ed ai relativi decreti attuativi» è effettuata con particolare attenzione al rispetto dei principi - nella misura stessa individuati - «sulla base di indicatori, e di valori minimi per tali indicatori, predeterminati ed idonei a garantire il livello di qualità ritenuto indispensabile in relazione all’attività da espletare».

attraverso l'introduzione di chiari principi funzionali alla modulazione degli elementi della concessione (misura dei canoni e durata) in una moderna dinamica di equilibrio economico-finanziario", nonché con l'impegno "ad assumere le iniziative di competenza affinché l'assegnazione delle concessioni portuali, valutata sulla base dei principi sottesi ai mercati rilevanti di riferimento dei sistemi portuali nel loro complesso, avvenga salvaguardando la competitività del mercato e della concorrenza".

Le misure approvate, inoltre, si collocano con assoluta coerenza nel solco delle disposizioni contenute del regolamento (UE) n. 2017/352⁴ che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza dei porti e sul quale mi soffermerò più oltre.

Successivamente, l'effettivo livello di applicazione delle prime misure di regolazione è stato verificato mediante due cicli di monitoraggio (condotti negli anni 2019 e 2020), i quali hanno tuttavia evidenziato un livello di ottemperanza non soddisfacente.

Anche in considerazione di tali esiti, nel 2022 l'Autorità ha effettuato una Verifica di Impatto della Regolazione (VIR) relativa all'applicazione della citata delibera n. 57/2018, al fine di analizzare gli effetti prodotti da tale primo intervento regolatorio e di individuare eventuali correttivi. Nell'ambito della VIR è stato confermato quanto rilevato nei cicli di monitoraggio, in particolare attraverso il confronto tra i Regolamenti adottati dalle AdSP a valle della emanazione della delibera oggetto della valutazione di impatto, finalizzato all'individuazione del grado di recepimento delle misure di regolazione emanate dall'Autorità con tale delibera. In sintesi, nei Regolamenti è stato rilevato un livello di recepimento della delibera n. 57/2018 che, nel complesso, risulta molto limitato.

Metà delle AdSP, infatti, ha omesso completamente di recepire nei propri Regolamenti le misure regolatorie, e anche nei limitati casi in cui tale recepimento è invece rinvenibile, lo stesso risulta in buona sostanza circoscritto ad alcune specifiche tematiche, peraltro trattate in modo disomogeneo e frammentario, e con ricadute applicative che, sulla base del dato regolamentare di riferimento, devono ritenersi significativamente contenute.

⁴ 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.

In esito alla citata VIR, è stato pertanto avviato, con la delibera n. 170/2022⁵, un procedimento per la revisione delle misure di regolazione vigenti in ambito portuale, nell'ambito del quale è stata disposta una *call for input* finalizzata a coinvolgere la pluralità di attori del settore della portualità e nell'individuazione delle iniziative regolatorie ritenute necessarie per incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani.

Nell'ambito di tale consultazione, sono pervenuti contributi da parte di 27 soggetti, afferenti non soltanto alle categorie di armatori, terminalisti, operatori portuali e logistici (e relative associazioni di categoria), ma anche al mondo istituzionale, universitario e produttivo in generale; sono state pertanto individuate e valutate oltre 250 osservazioni, delle quali l'Autorità terrà conto in fase di revisione e integrazione della disciplina regolatoria in ambito portuale.

È necessario, a questo punto, soffermarsi sul ruolo dell'Autorità nell'ambito delle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per lo sviluppo del sistema portuale.

Per l'attuazione del PNRR e in particolare in base alla misura M3C2-2 è infatti prescritta l'attuazione del regolamento che definisce l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali, il cui obiettivo è *“quello di definire le condizioni relative alla durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo, il trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione e l'individuazione dei limiti minimi dei canoni a carico dei concessionari”*. Proprio per il conseguimento di tale obiettivo è stata introdotta, nella legge 5 agosto 2022, n. 118, recante “Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021”, la riforma dell'articolo 18 della legge 84/1994, che ha tra l'altro precisato che l'assegnazione delle concessioni avviene 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, nonché la previsione dell'adozione di un nuovo Regolamento interministeriale MIT-MEF per

⁵ Delibera n. 170 del 6 ottobre 2022, “Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Avvio del procedimento.”

il rilascio di concessioni di aree e banchine, poi adottato col D.M. 28 dicembre 2022, n. 202⁶. Giova rilevare come numerosi elementi di contenuto regolatorio in materia di affidamento delle concessioni, già emanati con la delibera dell’Autorità n. 57/2018, siano stati ripresi e fatti propri sia dal legislatore (nella citata riforma dell’art.18), sia dal MIT (nel correlato Regolamento): si vedano, ad esempio, l’esplicita previsione di procedure di selezione ad evidenza pubblica, il richiamo dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, nonché la scomposizione dei canoni in componente fissa e variabile.

Successivamente sono state adottate apposite Linee Guida da parte del MIT, con il Decreto Ministeriale n. 110 del 21 aprile 2023, che hanno attribuito all’Autorità di regolazione dei trasporti la definizione dei *format* dei Piani Economico-Finanziari dei concessionari portuali, finalizzati, tra l’altro, alla determinazione di una durata congrua delle concessioni e alla fissazione di *benchmark* di settore, nonché la facoltà, anche su richiesta delle AdSP, di rilasciare pareri in merito alle procedure di affidamento e ai procedimenti di rilascio delle concessioni e di proporre l’eventuale adozione dei provvedimenti di sospensione, decadenza o revoca degli atti di concessione.

Nell’ambito di una futura riforma del sistema portuale si ritiene che tale funzione, che in sede applicativa si auspica favorirà la collaborazione tra soggetti istituzionali, non solo debba essere assolutamente preservata in quanto, come detto, adempimento costituente vincolo legato alla Milestone M3C2-2 del PNRR, ma andrebbe auspicabilmente rafforzata, attraverso il suo recepimento in una fonte normativa primaria, proprio nell’ottica della più chiara e certa definizione delle attribuzioni dei soggetti coinvolti nel procedimento di rilascio delle concessioni e dunque della semplificazione dei medesimi, nonché dell’uniformazione degli stessi, anche a garanzia degli interessi degli operatori economici, in linea con gli impegni proposti nelle Risoluzioni in discussione, ed a tutela della competitività del sistema portuale nazionale nel suo complesso.

Per tali ragioni, per contro, non può assolutamente essere condivisa la proposta di cui alla Risoluzione 7-00144, con cui si impegna il Governo a *“rafforzare la governance a livello centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, [...] attraverso la ricomposizione in*

⁶ La previsione di legge in questione è stata attuata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze del 28 dicembre 2022, n. 202, recante “Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree demaniali e banchine comprese nell’ambito portuale”.

capo al Ministero delle funzioni oggi ripartite tra varie autorità indipendenti ed agenzie per mettere ordine nella duplicazione di funzioni e competenze, con particolare riferimento alle funzioni e competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti (Art) ed alla conseguente diminuzione dei corrispondenti oneri di contribuzione [...]”.

Appare del tutto improprio, infatti, il riferimento alla “duplicazione” di competenze, che contraddice la natura stessa delle funzioni di un’Autorità di regolazione indipendente proprie dell’ART e che risulta inconferente rispetto alla consolidata distinzione tra funzioni di amministrazione attiva e di regolazione economica indipendente, nonché alla giurisprudenza, in proposito, sia del giudice costituzionale⁷, che di quello amministrativo⁸, in cui si evidenzia che le competenze di tali amministrazioni non sono assorbite dalle funzioni conferite all’Autorità, quanto, piuttosto, presupposte e supportate.

Parimenti, per le possibili analoghe (per quanto meno esplicite) implicazioni, non appare condivisibile la proposta di cui alla Risoluzione 7-00038, nella parte in cui si impegna il Governo a perseguire *“un rafforzamento della governance a livello centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche in un’ottica di semplificazione di ruoli tra funzioni pubbliche, ad oggi molteplici (Autorità di regolazione trasporti, Agcm, capitanerie di porto, dogane);”*.

Con riferimento all’impegno relativo ai servizi tecnico-nautici di cui alla Risoluzione 7-00144 (*“mantenere e rafforzare la disciplina dei servizi tecnico nautici di rimorchio, ormeggio e pilotaggio quali servizi di interesse generale;”*), si evidenzia come questi siano stati oggetto del

⁷ Così la Corte costituzionale, nella sentenza 15 marzo 2013, n. 41, ove 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»*.

⁸ Così, il Consiglio di Stato, 24 ottobre 2017, parere n. 2199, con il quale lo stesso 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»*.

citato Regolamento (UE) n. 2017/352 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza dei porti, che ha individuato una serie di tutele in favore degli utenti dei servizi portuali, ponendo nel contempo in capo agli Stati membri diversi obblighi, tra cui quello di individuare 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 stesso⁹.

In attuazione di tale Regolamento, l'Autorità di regolazione dei trasporti è stata designata quale autorità competente alla trattazione dei reclami relativi agli specifici settori del trasporto passeggeri e della movimentazione di merci; con riguardo, invece, ai reclami per i servizi tecnico-nautici (ormeggio, pilotaggio e servizi di rimorchio), lo Stato italiano ha individuato, all'interno del MIT, un'apposita struttura con compiti di vigilanza e controllo intersettoriali denominata "Ufficio di controllo interno e gestione dei rischi", operante alle dirette dipendenze del Ministro. Tale trattazione separata dei servizi tecnico-nautici suscita perplessità in quanto involge profili relativi all'accesso alle infrastrutture di cruciale importanza, la cui gestione, negli altri ambiti del trasporto, è demandata all'Autorità. In sintesi, il sistema che si è venuto a delineare prefigura uno scenario in cui un operatore economico che contesti una tariffa approvata dal MIT, dovrebbe – di fatto – proporre il proprio reclamo allo stesso MIT: nell'ottica della semplificazione e della concentrazione delle attribuzioni al medesimo soggetto, questo disallineamento potrebbe essere superato con un intervento legislativo che attribuisca all'Autorità, soggetto dotato di indipendenza e in posizione di neutralità come prescritto dal Regolamento europeo, la generalità delle competenze sulla gestione dei reclami derivanti dall'applicazione del Regolamento medesimo, rendendo il sistema di gestione dei reclami più efficace ed efficiente, oltre che garantito dalla sussistenza dei necessari requisiti di indipendenza del soggetto preposto a gestirlo.

Al riguardo occorre altresì segnalare che l'articolo 19 del regolamento (UE) 2017/352 dispone che gli Stati membri stabiliscano norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni del regolamento stesso; tali disposizioni, tuttavia, non hanno trovato ancora attuazione, di talché i soggetti preposti alla gestione dei reclami a tutela degli utenti dei servizi portuali risultano

⁹ Si vedano, in particolare gli articoli 16, 17 e 19 del 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.

sprovvisi del previsto relativo apparato sanzionatorio: appare evidente che, in assenza di tale apparato sanzionatorio, la funzione di organismo di gestione dei reclami di cui è stata investita l’Autorità, seppur parzialmente, non sia in grado di esplicarsi. Sarebbe pertanto auspicabile, al fine di rendere effettiva, ancor prima che a rafforzare, la tutela degli utenti tanto nell’ambito dei servizi di trasporto passeggeri e della movimentazione di merci, quanto nell’ambito dei servizi tecnico-nautici, proporre uno specifico impegno finalizzato all’introduzione del necessario apparato sanzionatorio.

Si fa riferimento, infine, all’impegno, di cui alla proposta di cui alla Risoluzione 7-00144 a *“rivedere la disciplina delle concessioni portuali, tenendo primariamente conto degli interessi strategici e geopolitici coinvolti, nonché ad effettuare la mappatura integrale di tutte le concessioni di aree demaniali e banchine comprese nell’ambito portuale, verificandone gli assetti proprietari, informandone tempestivamente le commissioni parlamentari competenti e vigilando sulle concentrazioni al fine di evitare abusi di posizione dominante”*.

La necessità della mappatura integrale delle concessioni delle aree demaniali e delle banchine comprese nell’ambito portuale è del tutto condivisa, dal momento che, in assenza del patrimonio informativo relativo e, segnatamente, delle informazioni di carattere tecnico-economico concernenti estensione delle aree in concessione, canoni, volumi e tipologie di traffico, fatturato, investimenti, durata delle concessioni, le attività di competenza dell’Autorità, relative all’esercizio delle funzioni di regolazione in materia di accesso alle infrastrutture portuali e di concessioni portuali, non possono essere svolte in maniera efficace ed efficiente.

L’Autorità ha pertanto già indirizzato al MIT la richiesta del necessario completamento del Sistema informativo del demanio marittimo (SID) con l’inserimento dei dati relativi alle concessioni demaniali; inserimento che, peraltro, rientrava tra gli obiettivi strategici, da conseguire nel 2022, individuati dal Ministro stesso per i Presidenti delle AdSP. Al riguardo, anche nell’ambito della recente presentazione della decima Relazione annuale dell’Autorità al Parlamento, il Presidente dell’Autorità ha espresso apprezzamento relativamente all’attuazione della delega di cui all’articolo 2 della Legge per il mercato e la concorrenza 2021 per la costituzione del Sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici

(SICONBEP), auspicando che tale intervento favorirà il completamento della banca dati del SID che confluirà nel SICONBEP.

Si ringrazia la IX Commissione per l'opportunità offerta all'Autorità di rappresentare le proprie posizioni nell'ambito dei lavori parlamentari, nella consapevolezza che il pieno coinvolgimento dell'Autorità di regolazione dei trasporti nell'ambito delle proprie competenze e attraverso l'approccio multimodale che è proprio delle sue modalità di intervento contribuirà a favorire, attraverso l'uniformazione delle procedure sulla base della propria regolazione, la semplificazione, l'efficientamento e la realizzazione dell'obiettivo condiviso dell'incremento dello sviluppo e della competitività del sistema portuale italiano nel suo complesso.

Torino, 20 ottobre 2023