

Osservazioni Confindustria:
Delibera Autorità di Regolazione dei
Trasporti n. 69/2025 - Revisione delle
prime misure di regolazione in ambito
portuale adottate con la delibera n.
57/2018.

Giugno 2025

Sommario

1.	Premessa	2
2.	Considerazioni introduttive	2
2.2	<i>Architettura del provvedimento e contenuti essenziali delle sedici misure</i>	2
2.3	<i>L'origine evolutiva del provvedimento</i>	3
3.	Osservazioni di Confindustria	4
3.1	<i>Questione preliminare: competenze e coerenza con la normativa in vigore</i>	4
3.2	<i>Le principali questioni specifiche</i>	7
4.	Conclusioni	8

1. Premessa

L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), con la delibera n. 69/2025, ha avviato una revisione complessiva delle prime misure adottate nel 2018 (delibera 57/2018) per adeguare la cornice regolatoria alla nuova stagione di riforme e di investimenti nei porti italiani, ponendo in consultazione un articolato schema di 16 misure operative e relativi allegati tecnici. Il documento, pubblicato come documento di consultazione, si presenta fin dal titolo come «*Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale*».

Il provvedimento - che mira a perseguire l'obiettivo condivisibile di garantire condizioni di accesso eque, trasparenti e non discriminatorie alle infrastrutture e ai servizi portuali gestiti dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e ha il pregio di definire correttamente l'ambito di applicazione oggettivo delle concessioni demaniali marittime, chiarendo che hanno ad oggetto "aree e banchine" e, quindi, beni e non servizi.- si applica:

- alle nuove concessioni e agli accordi sostitutivi futuri;
- alle concessioni in essere quando siano oggetto di aggiornamento;
- in via limitata (per talune misure chiave) alle concessioni già vigenti alla data di entrata in vigore.

2. Considerazioni introduttive

2.2 Architettura del provvedimento e contenuti essenziali delle sedici misure

Il testo è organizzato in **sedici misure** che coprono l'intero ciclo di vita delle concessioni e dei servizi portuali, oltre a sei allegati di natura tecnico-metodologica. L'indice ufficiale ne evidenzia la struttura sistematica: dalle definizioni, alle norme su concessioni, contabilità regolatoria, parametri di efficienza, servizi, tasse, informazione, fino alle disposizioni finali.

La riforma si apre con le **misure 1 e 2**, che fissano l'oggetto dell'intervento, i principi ispiratori e soprattutto un lessico comune, così da garantire uniformità di interpretazione a tutti gli operatori del sistema portuale.

Con la **misura 3** vengono ridefinite le concessioni di aree e banchine con la previsione che l'assegnazione avverrà tramite bandi ad evidenza pubblica fondati su criteri omogenei. La durata, i canoni (composti da una quota fissa e da una variabile legata a precisi KPI) e il piano economico-finanziario obbligatorio saranno soggetti a un monitoraggio annuale. Inefficienze o inadempienze potranno comportare penali, revisioni o addirittura la decadenza della concessione.

La **misura 4** introduce la contabilità regolatoria: per ogni area concessa l'impresa dovrà tenere conti separati, certificati, utili a determinare canoni e indennizzi in modo trasparente.

Con la **misura 5** l'Autorità di sistema portuale (AdSP) effettuerà ogni anno un'analisi di struttura del mercato, valutando efficienza e concentrazione dei traffici per singolo segmento e confrontandosi con benchmark nazionali.

La **misura 6** fissa indicatori minimi di qualità e limiti numerici per le imprese che operano ai sensi dell'articolo 16 della legge 84/1994.

La **misura 7** disciplina l'accesso alle banchine pubbliche da parte di operatori privi di concessione, prevedendo una programmazione trimestrale degli accosti e criteri di priorità chiari.

La **misura 8** stabilisce come individuare le infrastrutture essenziali (in base a condivisibilità, non duplicabilità e altri parametri) e ne fissa i relativi obblighi gestionali.

Parallelamente, la **misura 9** rende trasparenti le procedure per affidare i servizi di interesse generale agli utenti portuali e introduce un controllo tariffario nei mercati non contendibili.

Per evitare sussidi incrociati, la **misura 10** estende l'obbligo di separazione contabile anche alle infrastrutture essenziali e ai servizi non concorrenziali.

Sul fronte fiscale, la **misura 11** raccorda il potere delle AdSP di modulare tasse e diritti portuali a criteri di efficienza economica.

La trasparenza informativa viene rafforzata dalla **misura 12**, che introduce un "pacchetto minimo" di dati pubblici: inventario del demanio, condizioni di accesso e prospetto informativo sulla rete ferroviaria interna.

La **misura 13** regola la manovra ferroviaria interna ai porti, prevedendo procedure competitive (o, in alternativa, un affidamento diretto motivato) e una metodologia tariffaria unica, previa Relazione di affidamento e parere dell'ART.

Per tutelare meglio gli utenti, la **misura 14** potenzia il sistema di reclami e rafforza l'apparato sanzionatorio delle AdSP.

Contestualmente, la **misura 15** standardizza i flussi di raccolta dati verso l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), indispensabili per costruire indicatori di performance di tutto il comparto.

Infine, la **misura 16** contiene le disposizioni finali: l'atto entra in vigore alla sua pubblicazione e, per il 2025, introduce scadenze speciali - ad esempio il 30 novembre per la trasmissione dei dati richiesti - in modo da garantire un avvio ordinato ed efficace della nuova disciplina.

2.3 L'origine evolutiva del provvedimento

La Delibera n. 69/2025 prende le mosse dalla necessità di aggiornare le "prime misure" varate con la Delibera 57/2018, dedicate a garantire l'accesso equo alle infrastrutture portuali.

Dopo l'adozione di quel primo pacchetto, l'Autorità ha svolto due cicli di monitoraggio (2019 e 2020) che hanno evidenziato *“un livello di ottemperanza non soddisfacente”* da parte di Autorità di Sistema Portuale e concessionari.

Per comprendere le cause di tali criticità l'Autorità ha quindi avviato una Verifica di Impatto della Regolazione (VIR) con Delibera 153/2022 e, all'esito, ha aperto un procedimento di revisione organica con la Delibera 170/2022 del 6 ottobre 2022, accompagnato da una Call for Input rivolta a tutti gli operatori del settore .

Parallelamente, il quadro normativo nazionale è cambiato: il Regolamento concessioni MIT n. 202/2022 e le correlate Linee guida n. 110/2023 hanno introdotto criteri uniformi per durata, canoni e monitoraggio delle concessioni, imponendo un riallineamento delle misure ART . La stessa Commissione UE ha riconosciuto questi tre atti (Regolamento, Linee guida e Delibera 57) come prove del raggiungimento della milestone PNRR “M3C2-2” sulla riforma portuale .

Il percorso di aggiornamento si è dunque snodato attraverso successivi differimenti e integrazioni (delibere 125/2023, 7/2024, 89/2024) che hanno portato a moltiplicare le misure da 6 a 16 e a introdurre nuovi annessi tecnici: moduli metodologici per i canoni, schemi di contabilità regolatoria, indicatori di benchmark, PIRP e tariffa unitaria di manovra ferroviaria .

Fin dalle prime righe dell'Allegato A, l'Autorità definisce l'obiettivo generale di *«garantire l'accesso equo, trasparente e non discriminatorio alle infrastrutture portuali e ai servizi forniti agli utenti»* . Tale finalità si inserisce nel mandato previsto dall'art. 37 d.l. 201/2011, da cui discende il compito di assicurare condizioni di accesso eque promuovendo *«metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per utenti e imprese»* .

Nel complesso il provvedimento mira a spostare il baricentro della regolazione dal solo controllo ex-post a un sistema di regole preventive, monitoraggio periodico e obblighi di disclosure, nella convinzione – ribadita dall'AGCM e ripresa dall'ART – che la concorrenza nei porti passi anzitutto per «condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie» applicate lungo tutta la catena logistica.

3. Osservazioni di Confindustria

3.1 *Questione preliminare: competenze e coerenza con la normativa in vigore*

La delibera 69/2025, nel suo insieme, ridefinisce i confini regolatori del settore, potenziando i poteri dell'Autorità sulle concessioni, sulla contabilità e sui servizi, con un impatto diretto sulle scelte d'investimento degli operatori industriali e logistici.

Confindustria, in via preliminare, evidenzia innanzitutto quanto segue.

Lo schema di regolazione posto in consultazione solleva perplessità in merito alle competenze riconosciute all'Autorità dalla citata delibera, che sembrerebbe, per alcuni

aspetti, andare oltre il perimetro delle funzioni regolatorie che la legge le attribuisce, sovrapponendosi ad ambiti di competenza assegnati ad altre autorità indipendenti, come ad esempio l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

Particolare perplessità desta l'attribuzione, da parte dell'ART, di poteri di controllo contabile sulle attività delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP), che risultano chiaramente riservate – sia per legge che per prassi consolidata – ad organi di controllo e a istanze giurisdizionali competenti in materia di contabilità pubblica. L'introduzione di tali poteri da parte dell'ART non solo appare oltrepassare il mandato regolatorio, ma solleva problemi di legittimità e di sovrapposizione istituzionale, che rischiano di compromettere il necessario equilibrio tra autorità indipendenti e la chiarezza dei rispettivi ruoli.

In questo quadro, i principi della delibera, seppur ispirati a finalità condivisibili di concorrenza e trasparenza, **rischiano concretamente di creare sovrapposizioni e duplicazioni con competenze del MIT e delle AdSP**, generando incertezza regolatoria e oneri che possono ridurre la competitività complessiva del sistema portuale italiano.

Per una visione immediata, la tabella a seguire mette a confronto le principali competenze riconosciute all'Autorità dalla Delibera 69/2025 con le funzioni già spettanti ad altre amministrazioni, mettendo in luce i punti di possibile interferenza.

Ambito / Misura ART	Poteri attribuiti all'Autorità	Istituzione titolare della competenza originaria	Possibile sovrapposizione / rischio
Durata e proroghe delle concessioni (Mis. 3.15)	<i>Fissa limiti "superiore" e "inferiore" di anni e subordina ogni estensione > 10 anni al parere vincolante di ART</i>	MIT – DM 202/2022 art. 6 e AdSP	Rigidità imposta da ART limita lo spazio discrezionale di MIT/AdSP già disciplinato dal DM
Canoni demaniali (Mis. 3.16-3.17)	<i>Quota variabile $\leq 50\%$ di quella fissa e riducibile fino al 75 % con KPI</i>	MIT – DM 202/2022 art. 5 e Linee-guida 110/2023	ART introduce percentuali rigide e un algoritmo nazionale, sovrapponendosi a criteri già fissati dal MIT
Penali e monitoraggio impegni (Mis. 3.18 + Annesso 2)	Schema unico di penali "a valere sul canone" e verifica annuale dei PI/PEF	AdSP (potere concessorio) e MIT	Duplica (o sostituisce) le penali che la legge demanda all'ente concedente.
Analisi di struttura del mercato & potere di revoca (Mis. 5.5)	ART può proporre sospensione/decadenza delle concessioni se l'ASM mostra potere di mercato eccessivo	AdSP (vigilanza ex l. 84/1994)	Potere non previsto dall'art. 37 d.l. 201/2011; è una "norma istitutiva di procedimento" che eccede la delega

Ambito / Misura ART	Poteri attribuiti all'Autorità	Istituzione titolare della competenza originaria	Possibile sovrapposizione / rischio
Contabilità regolatoria (Mis. 4 e 10)	Obbligo di conti separati riconciliati con bilancio civilistico	MEF / Corte dei Conti + art. 5 DM 202/2022	Doppio adempimento: la contabilità speciale è già richiesta dal DM con rinvio alle regole ART 57/2018 (già vigenti)
Accesso alle “banchine pubbliche” (Mis. 7)	Regole e tariffe uniformi per spazi non concessi alle imprese	AdSP (gestione demanio ex art. 18 l. 84/1994)	Categoria di “banchina pubblica” inesistente nell’ordinamento; rischio conflitto con l’art. 18 L. 84/94.
Servizio di manovra ferroviaria (Mis. 13)	Controllo sui bandi, contabilità dei costi e Tariffa Unitaria Media (TUM)	MIT/RFI/AdSP (affidamento servizi last-mile)	ART estende la propria competenza tariffaria a un servizio operativo già disciplinato da altre amministrazioni
Raccolta dati & benchmark (Mis. 15)	Flusso annuale di dataset e costruzione di KPI nazionali (base per WACC, canoni, quote di mercato)	MIT (report ex DM 202/2022) + AdSP	Possibile duplicazione di reporting e ulteriore appesantimento amministrativo

La sovrapposizione tra competenze normative e regolatorie rappresenta un nodo critico sotto diversi profili. Anzitutto, pone un serio problema di legittimità: molti dei poteri esercitati, come l'espressione di pareri vincolanti sui Piani Economico-Finanziari (PEF), la possibilità di revocare concessioni o la gestione diretta dei servizi di manovra, non trovano alcun fondamento nell'articolo 37 del decreto-legge 201/2011. Questo espone l'intero impianto normativo al rischio di impugnazioni per eccesso di potere.

In secondo luogo, si osserva un evidente **rallentamento dei processi decisionali**. Ogni intervento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), come pareri o verifiche preventive, si aggiunge a quelli già previsti in ambito ministeriale. Questo meccanismo finisce per allungare i tempi delle gare pubbliche di mesi, con l'effetto concreto di scoraggiare gli investimenti nel settore.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla doppia esposizione sanzionatoria: le penali contrattuali stabilite dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) rischiano di sovrapporsi alle sanzioni amministrative comminate da ART. Ciò moltiplica i potenziali contenziosi a carico dei terminalisti, creando un quadro giuridico incerto e oneroso.

Sul piano operativo, l'introduzione di una contabilità regolatoria separata comporta un **significativo onere amministrativo**. Le imprese sono costrette a sostenere costi fissi

annuali, per attività di audit e rendicontazione, senza che vi siano chiari benefici compensativi.

Infine, emerge una preoccupante **incertezza normativa**: la ridefinizione unilaterale da parte dell'Autorità di concetti chiave come "infrastruttura essenziale" o "banchina pubblica" riscrive di fatto l'ambito di applicazione delle norme europee sui Servizi di Interesse Economico Generale. Tuttavia, ciò avviene senza alcun coordinamento con il legislatore, generando disallineamenti e ambiguità interpretative.

Oltre ai profili di competenza, si evidenzia un ulteriore elemento critico riguardante la **coerenza dello schema proposto con il complesso normativo già in vigore**.

La materia oggetto della consultazione è infatti già disciplinata, almeno in parte, dal Regolamento adottato in data 28 dicembre 2022 e dalle correlate Linee guida emanate nell'aprile 2023. Inoltre, sono stati recentemente annunciati provvedimenti governativi che andranno a incidere sul medesimo ambito.

In tale contesto, l'iniziativa regolatoria dell'ART appare suscettibile di alimentare incertezza interpretativa tra gli operatori del settore. La pluralità di fonti e indirizzi regolatori, se non armonizzata, rischia di minare la stabilità del quadro normativo e di ostacolare gli investimenti e la pianificazione delle attività da parte delle imprese portuali.

Alla luce di quanto sopra, Confindustria ritiene opportuno una riconsiderazione dei contenuti dello schema regolatorio, tenendo in considerazione le seguenti priorità: 1) assicurare il pieno rispetto dei confini normativi delle rispettive competenze; 2) evitare sovrapposizioni con autorità e discipline già esistenti; 3) garantire coerenza, proporzionalità e certezza del diritto nel disegno regolatorio complessivo.

3.2 Le principali questioni specifiche

Si segnalano, altresì, alcune tra le principali criticità riscontrate nel testo della Delibera ART 69/2025, e che di seguito si segnalano in via sintetica:

- La delibera stabilisce che le nuove concessioni, quelle soggette a revisione e anche quelle già in vigore (ma solo per alcune misure specifiche: 3.7, 3.13, 3.18, 3.19, 3.20, 4, 5 e 15) rientrano nel suo ambito di applicazione. Tuttavia, per le concessioni già attive, è necessario verificare caso per caso se tali misure rispettano i principi di legittimo affidamento e certezza del diritto.
- L'Autorità usa una propria terminologia (Definizioni), diversa da quella prevista dalla legge. Questo approccio rende difficile allineare le misure alle norme vigenti, rilevando che le leggi devono essere applicate secondo il loro significato letterale. Inoltre, alcune definizioni non hanno alcuna base giuridica riconosciuta (es Banchina pubblica).
- Con riferimento alle concessioni, la delibera introduce numerose disposizioni che sembrano invadere le competenze delle Autorità di sistema portuale e del Ministero (es. obbligo di notificare ogni revisione del PEF, la richiesta di pareri vincolanti da parte di

ART, l'imposizione di contenuti contrattuali o criteri per la durata delle concessioni) senza chiaro fondamento legislativo. Altre misure duplicano normative già esistenti a livello nazionale o europeo. Questo insieme di norme rischia di creare incertezza giuridica, appesantire la regolazione e ridurre la discrezionalità tecnica delle autorità competenti.

- Il meccanismo di contabilità regolatorio previsto non avrebbe base giuridica. Peraltro, la separazione di contabilità sui servizi di interesse generale è già prevista dalla Legge.
- La combinazione di oneri aggiuntivi, tempi più lunghi e incertezza regolatoria rischia di spostare traffici e investimenti verso scali esteri dove le procedure restano snelle e gli operatori conoscono ex-ante i propri interlocutori istituzionali.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra osservato, Confindustria suggerisce alcuni primi interventi sul testo della delibera, con lo scopo generale per preservare la competitività dei traffici e delle filiere logistiche nazionali.

È, innanzitutto, necessario ristabilire con chiarezza il perimetro delle competenze istituzionali, limitando il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) alla **vigilanza economica ex post**, e lasciando al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e alle Autorità di sistema portuale (AdSP) la gestione delle concessioni e la regolazione tecnica dei servizi. In quest'ottica, i poteri dell'ART dovrebbero essere esercitati **solo in assenza di norme ministeriali o determinazioni delle AdSP**, e comunque in modo integrativo ("suppletivo").

Per garantire una gestione efficace e coordinata, Confindustria propone inoltre l'istituzione di un **tavolo tecnico permanente** tra MIT, ART, AdSP e stakeholder del settore con il compito di monitorare l'impatto economico delle misure adottate, aggiornare i parametri di riferimento ogni tre anni e proporre rapidamente deroghe in caso di shock di mercato, come aumenti eccezionali dei noli o nuove normative ambientali. Una tale sede di confronto aiuterebbe a prevenire conflitti istituzionali e ad attuare con maggiore coerenza le riforme previste dal PNRR.

Ringraziando per l'attenzione, si inviano i più cordiali saluti.