

**ATTO DI INDIRIZZO PER LA DISCIPLINA DELLE AUTORIZZAZIONI
IN MATERIA DI USO DELLE INFRASTRUTTURE PORTUALI
LINEE GUIDA E DISCIPLINA TRANSITORIA**

- **Introduzione**
- **Il quadro giuridico**
- **Le competenze dell’Autorità Marittima**
- **Le competenze dell’Amministrazione Comunale**
- **Ricognizione dei titoli preesistenti**
- **Principi fondamentali e linee guida**
- **Disciplina transitoria**

Introduzione.

Il presente atto ha lo scopo di disciplinare i procedimenti dell’Autorità Portuale Regionale in materia di autorizzazioni all’uso delle infrastrutture nei porti di competenza, dettando linee guida per l’espletamento delle istruttorie dell’anno in corso ed avviando una fase sperimentale della quale saranno valutati esiti ed indicazioni per una eventuale ulteriore precisazione del relativo procedimento.

Strumento di tale scelta è l’esercizio della competenza di cui all’art.6, comma 1, lettera b) Legge Regionale n. 23/2012, assegnata in particolare al Comitato Portuale, attore di un sistema di regole e criteri in grado di garantire il coordinamento e l’imparzialità dell’azione amministrativa.

Il quadro giuridico.

La disciplina dell’accesso/uso alle infrastrutture portuali trova ragion d’essere nella necessità di predisporre un sistema di norme in grado di garantire, da un lato, la continuità territoriale valore riconosciuto anche dalla legislazione europea - attraverso un’organizzazione in grado di assicurare l’ordinato svolgimento dei servizi di collegamento – e, dall’altro, l’assenza di barriere all’ingresso del mercato dei collegamenti considerato per altri operatori, a fronte di una situazione di limitata disponibilità di banchine.

Tale equilibrio, la cui necessità costituisce ormai indirizzo consolidato nelle pronunce dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha visto un passaggio essenziale con la privatizzazione di Toremar, in occasione della quale sono stati dettati indirizzi e prescrizioni con riferimento alle singole tratte di volta in volta considerate.

La materia presenta dunque molteplici profili ed è pertanto caratterizzata dalla necessità di uno stretto collegamento e coordinamento tra i vari soggetti titolari di competenze.

Accanto alle competenze della Regione Toscana in materia di garanzia dei servizi di continuità territoriale, devono infatti essere annoverate quelle dell’Amministrazione Comunale, quelle dell’Autorità Marittima e, dalla sua recente istituzione, quelle dell’Autorità Portuale Regionale nell’espressione del suo organo collegiale.

Le competenze dell’Autorità Marittima.

La competenza dell’Autorità Marittima in materia di accosti e sicurezza della navigazione è non solo consolidata, ma storicamente l’unica ad aver in concreto operato sino ad oggi apprestando titoli autorizzativi nei confronti di

compagnie operanti nei porti di competenza.

Il Piano Accosti – strumento con il quale viene assentito l'accosto di unità alle banchine di competenza – ha certamente funzione autorizzativa ma questa deve essere correttamente intesa avuto riguardo alla sua natura tecnico-operativa e contingente ed ai fini precipui della sicurezza dei traffici intesa come movimentazione delle unità navali in ambito portuale e della sicurezza alla navigazione in generale nell'esercizio della potestà riconosciuta ex artt. 62 e 81 c.nav., e per ciò stesso fondata su una verifica dello stato di occupazione/disponibilità delle banchine che dovrà essere operata a breve distanza di tempo dall'attività da autorizzare.

Tale essenziale funzione appare dunque distinta dalla programmazione dei servizi, di competenza della Regione Toscana per quanto riguarda i livelli di servizi minimi garantiti in regime di sovvenzione pubblica (contratto per affidamento dei “Servizi pubblici di cabotaggio marittimo di collegamento con le isole dell'arcipelago toscano”) e dell'Autorità Portuale sotto il profilo delle infrastrutture disponibili.

Le competenze dell'Amministrazione Comunale.

L'uso delle infrastrutture portuali risponde alle destinazioni ad esse assegnate nell'ambito del Piano Regolatore Portuale, l'atto di pianificazione previsto dalla legge regionale, di competenza - laddove istituita – dell'Autorità Portuale.

Peraltro - alla luce dell'attuale stato della pianificazione costituita dai vigenti strumenti urbanistici comunali e nelle more di un nuovo P.R.P., le destinazioni assegnate alle banchine portuali risultano affidate al pregresso esercizio della competenza in materia delle Amministrazioni Comunali.

Del resto tale assunto è confermato dalla costante previsione – contemplata in modo uniforme dalla relativa disciplina urbanistica – dell'intesa tra Amministrazione Comunale, Autorità Portuale e Regione Toscana quale presupposto delle future previsioni.

I citati profili peraltro non hanno un mero valore formale ma sotto intendono una condizione essenziale per l'operatività delle banchine: la titolarità delle aree a terra funzionali alle operazioni di sbarco e imbarco e la loro organizzazione secondo criteri di efficienza e sicurezza per i passeggeri e per gli stessi operatori.

Ricognizione dei titoli preesistenti.

Il fondamento di qualsiasi regolamentazione è il riconoscimento degli atti preesistenti e prioritari sotto il profilo dell'interesse pubblico quali quelli complessivamente assunti dalla Regione Toscana nell'ambito della procedura di privatizzazione di Toremar a garanzia della continuità territoriale, che impongono agli enti competenti il mantenimento delle condizioni per lo svolgimento dei servizi oggetto della programmazione affidata alla medesima società, nonché il PRIIM (Piano Regionale Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità approvato con D.C.R.18/2014) che accorda preferenza ai servizi caratterizzati dall'annualità e come tali considerati di pubblica utilità.

In ogni caso è ormai consolidata la diversificazione della disciplina dei servizi di interesse generale, che – con riferimento al settore del trasporto marittimo – ha fondato specifici provvedimenti di tutti gli Enti a vario titolo competenti in ragione della natura di tali collegamenti e dei connessi obblighi di servizio, sino ad oggi attuati per mezzo delle autorizzazioni di competenza dell'Autorità Marittima in materia di sicurezza della navigazione.

Sulla base di tali premesse l’Autorità Portuale Regionale ritiene necessario prendere atto e confermare l’attuale quadro delle autorizzazioni in attuazione dei provvedimenti della Regione Toscana in materia di servizi di continuità territoriale e nella piena continuità istituzionale con quelli dell’ Autorità Marittima.

Incrementi e variazioni degli stessi, funzionali a rendere il miglior servizio all’utenza, saranno consentiti alla luce della compatibilità con gli spazi assegnati nonché con le concrete residue disponibilità infrastrutturali.

Occorre sottolineare lo stato di emergenza “Costa Concordia” che condiziona la vita dei porti e le decisioni amministrative degli enti territoriali e detta le priorità in una situazione eccezionale che continua a condizionare ogni ulteriore attività.

Principi fondamentali e linee guida

L’analisi della problematica non può prescindere da alcuni fondamentali principi in grado di motivare le scelte amministrative e costituire criteri delle future istruttorie nonché fornire criteri di preferenza in caso di comparazione.

La differenza tra servizi turistici e servizi di linea.

Occorre dunque – almeno in via di indirizzo ed al fine di un corretto inquadramento della natura dei servizi di collegamento espletati nei porti di competenza - introdurre sin d’ora la distinzione tecnica e giuridica tra servizi di linea (contemplati dalla legge 42/98 della Regione Toscana per quanto riguarda l’ambito dei servizi finanziabili, ma comunque caratterizzati da programmazione degli orari, regolarità delle corse, pubblicazione e connessi servizi di informazione e biglietteria strutturati nei porti caratterizzati da tratte programmate, tratte A.R. tra porti con cadenza oraria distribuita nell’arco della giornata) assistiti da obblighi di servizio ed altri servizi di collegamento tra porti che potremmo definire “turistici” in senso lato, di cui si riconosce il valore “integrativo” rispetto all’offerta di servizi, peraltro in via sussidiaria e complementare alla loro prioritaria natura e vocazione, dovendosi escludere la sussistenza di analoghi obblighi.

Tali servizi - al di là della similitudine con il trasporto passeggeri sotto il profilo operativo e dei mezzi nautici impiegati e la conseguente necessità di accosti funzionali e diversificati - rispondono ad una esigenza turistica in linea con la vocazione del territorio.

L’utilità sociale quale criterio di preferenza nel PRIM.

Come anticipato, nel definire i criteri istruttori in tale materia l’Autorità Portuale Regionale non potrà che uniformarsi a criteri di massimizzazione dell’utilità sociale connessa allo svolgimento dei servizi di collegamento marittimo.

La problematica dei livelli di servizio offerti durante il periodo invernale deve essere correttamente inquadrata per poter essere affrontata nei limiti di discrezionalità oggi consentiti alle pubbliche amministrazioni.

Occorre in primo luogo ricordare che, sulla base del decreto legge n. 235/2009, più noto come decreto “salva infrazioni” (convertito nella legge 166/2009), l’Italia ha compiuto la scelta di affidare alle Regioni la privatizzazione delle compagnie regionali, consentendo la cd. “privatizzazione doppio oggetto” e pertanto la contestualità tra la cessione del capitale sociale e l’affidamento di oneri di servizio individuati e vincolati nella

loro attuazione da un contratto di servizio.

In tale contesto gli obblighi di servizio hanno avuto la garanzia di una norma di rango legislativo che ha assicurato la copertura finanziaria statale (tranne prevedere caso per caso la possibilità di integrazione delle risorse da parte della Regione di volta in volta interessata), statuito la congruità delle risorse destinate e vincolato le disponibilità infrastrutturali assegnate a Toremar sulla base dei precedenti provvedimenti dell’Autorità Portuale e dell’Autorità Marittima.

Al di là del sigillo normativo così apposto ai contenuti nonché alla piena legittimità e coerenza di tali atti con il contesto di disciplina nazionale (successivamente confermato da AGCM e Commissione Europea) appare evidente che nell’ambito di tale procedura si siano esercitate le facoltà riconosciute agli stati membri dal Regolamento 377/92 che – seppur definisca in termini di “possibilità” l’individuazione della disciplina degli obblighi di servizio e l’imposizione di prestazione di servizi ai soggetti operanti nel libero mercato sulla base di procedure ad evidenza pubblica - si inserisce in un quadro normativo e amministrativo che ha compiuto la scelta di finanziare tali obblighi in quanto non sostenibili sul mercato, e solo in presenza di tale condizione non qualificabili come aiuti di stato e per ciò solo consentiti.

In altre parole la scelta operata in sede di privatizzazione e l’individuazione di servizi finanziabili si fonda sul presupposto accertato della non sostenibilità sul mercato, per un esercizio continuativo nell’arco dell’anno, delle tratte individuate e pertanto traduce in un vincolo insostenibile per gli altri operatori quello che sarebbe imposto nel caso di “obbligo di servizio”, non solo perché in generale incompatibile con il libero mercato ma – nel nostro caso – qualificabile senza alcun dubbio in termini di distorsione dello stesso, trattandosi di un mercato in cui opera un soggetto finanziato per analoghe esigenze.

La verifica del quadro della normativa e degli atti induce alla conclusione che non possono essere prescritte ai soggetti in concorrenza programmazioni oltre la soglia di una sostenibilità liberamente valutata ma consente peraltro di individuare alcuni spazi residui di disciplina con riferimento all’introduzione di un criterio di “utilità sociale” in sede di assegnazione e comparazione.

Il Piano Regionale Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità, approvato a febbraio 2014 dal Consiglio Regionale della Toscana, espressamente recita: “La Regione Toscana considera servizio di utilità sociale ogni collegamento di linea di durata annuale - seppur fornito in regime di libero mercato – dichiarandone l’interesse pubblico inerente la sfera delle garanzie della continuità territoriale”.

Il giudizio di valore è dunque divenuto indirizzo ufficiale del soggetto competente alla disciplina dei servizi erogati nel territorio regionale consentendo di tradurre in criterio di preferenza la sussistenza di un carattere di annualità in grado di integrare i presupposti di interesse pubblico identificati dalla norma quali criteri di garanzia.

Disciplina transitoria.

Quanto sopra esposto consente di disporre di linee guida il cui rispetto garantisce una procedura trasparente e aperta, fondata da un lato sulla diversa natura dei servizi e dall’altro sulla convinzione che la pubblica utilità possa essere utilizzata quale criterio di preferenza in caso di comparazione.

La complessiva disciplina risulta peraltro dall’integrazione tra il presente provvedimento e le Ordinanze dell’Autorità Marittima in materia di sicurezza della navigazione, con particolare riferimento alla disciplina delle

operazioni di entrata ed uscita dal porto fondati sulla garanzia di adeguati canoni di sicurezza.

Del resto la distinzione sostanziale operata tra i concetti di servizio di linea e di servizio turistico permette di attuare iter procedurali diversificati ed attuati secondo le norme di una procedura transitoria.

PROCEDURA TRANSITORIA PER I SERVIZI DI LINEA

Art. 1. Conferma delle programmazioni

Le compagnie che esercitano servizi di collegamento per le isole attualmente operanti nei porti di competenza dovranno far pervenire tempestivamente all'Autorità Portuale Regionale la conferma delle programmazioni per l'anno in corso.

Art. 2. Contenuti delle istanze.

Le suddette comunicazioni devono contenere a pena di nullità l'indicazione dei mezzi impiegati, dei requisiti professionali e morali dei soggetti istanti.

Art. 3. Uso delle infrastrutture portuali per i Servizi di Linea.

Sulla base delle programmazioni inoltrate il Comitato Portuale su proposta del Segretario Generale sentita l'Autorità Marittima in materia di sicurezza, provvederà ad autorizzare l'uso delle infrastrutture portuali per i servizi di linea.

PROCEDURA TRANSITORIA PER I SERVIZI TURISTICI

Art. 4. I soggetti interessati allo svolgimento di servizi turistici dovranno far pervenire tempestivamente le proprie istanze con l'indicazione a pena di nullità - degli elementi di cui all'art. 2.

Art. 5. Le istanze presentate saranno oggetto di parere da parte del Comitato Portuale sotto il profilo del rispetto dei principi delle presenti Linee guida, fatto salvo il rispetto delle prescrizioni dell'Autorità Marittima in materia di sicurezza della navigazione.