

Parere n. 10/2025

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, reso ai sensi dell'articolo 7 delle "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" approvate con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n.110 del 21 aprile 2023, relativamente all'istanza, avanzata dalla società Interminal s.r.l, per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex articolo 18 legge n. 84/1994, finalizzata all'utilizzo di un'area sita nel compendio portuale di Gaeta.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 19 marzo 2025

premesso che:

- con nota assunta al prot. ART 90966/2024 in data 27 settembre 2024, l'Autorità di sistema portuale del mar Tirreno centro-settentrionale (di seguito: AdSP) ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il Piano economico finanziario (di seguito: PEF) riguardante l'istanza, avanzata dalla società Interminal s.r.l, per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex articolo 18 legge n. 84/1994, per una durata di trent'anni, finalizzata all'utilizzo di un'area sita nel Piazzale Regina Sofia del compendio portuale di Gaeta, avente una superficie complessiva pari a mq 43.118;
- con nota prot. 101273/2024 del 16 ottobre 2024, gli Uffici dell'Autorità hanno riscontrato la citata nota prot. ART 90966/2024, rilevando che il PEF trasmesso con tale nota non risultava conforme allo schema approvato con la delibera n. 89/2024, apparendo peraltro piuttosto risalente, e non riportava le informazioni necessarie per le valutazioni di competenza dell'Autorità sottese all'espressione del richiesto parere; tanto considerato, si invitava l'AdSP a fornire, in relazione all'istanza in oggetto, schema di PEF conforme allo schema approvato con la citata delibera n. 89/2024, in formato editabile, in ottemperanza al quadro normativo e regolamentare vigente;
- con nota prot. ART 4832/2025 del 15 gennaio 2025, l'AdSP ha riscontrato la richiesta di cui sopra trasmettendo, in relazione alla concessione in oggetto, i seguenti PEF aggiornati:
 - PEF Interminal s.r.l. asseverato da un istituto di credito;
 - PEF Interminal in formato editabile;

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Inquadramento giuridico

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), prevede, al comma 2, lettera a), che la stessa provveda «*a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali,*

aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti [...]».

La legge 29 gennaio 1994, n. 84 (“*Riordino della legislazione in materia portuale*”), in particolare all’articolo 8, comma 3, lett. n), nell’enucleare le funzioni attribuite al Presidente dell’Autorità di sistema portuale, dispone che lo stesso “*esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all’Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 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*”. Il citato articolo 18 disciplina la concessione di aree e banchine per l’espletamento delle operazioni portuali di cui all’articolo 16 della medesima legge.

Con la delibera n. 57/2018, l’Autorità ha adottato prime misure di regolazione inerenti alle metodologie e ai criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. È stato così fornito alle Autorità di sistema portuale un quadro di riferimento univoco per assicurare l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, nonché il miglioramento dell’efficienza produttiva. Le misure approvate hanno riguardato le seguenti tematiche:

- individuazione e destinazione delle 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;
- verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria.

Le misure approvate si collocano nel solco delle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) del 15 febbraio 2017, n. 352, che istituisce “*un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza dei porti*”.

La legge 5 agosto 2022, n.118, ha novellato la normativa di settore, riformulando la previgente disposizione, recata dal menzionato articolo 18, l. 84/1994, circa la necessità di adozione di un decreto interministeriale atto a disciplinare l’affidamento delle concessioni, elencando i relativi criteri.

A tale innovazione ha fatto seguito il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze n. 202 del 28 dicembre 2022, con il quale è stato adottato il “*Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine*” (di seguito: Regolamento), contenente disposizioni in materia di:

- rilascio di concessione demaniale in ambito portuale;
- soggetti ammessi a presentare istanze ai fini del rilascio della concessione demaniale;
- pubblicità del bando e dell’avviso;
- criteri per la determinazione del canone;
- modifica del contenuto della concessione demaniale;
- vicende soggettive successive al rilascio della concessione;
- avvicendamento di concessionari demaniali;
- attività di verifica dell’autorità concedente.

L’Autorità, con la delibera n. 153/2022, ha avviato una Verifica di impatto della regolazione introdotta con la citata delibera n. 57/2018, al fine di analizzare gli effetti prodotti da tale primo intervento

regolatorio, nonché di individuare gli eventuali correttivi da apportarvi, e gli esiti di tale verifica sono stati considerati ai fini dell'avvio di un procedimento per l'aggiornamento della citata delibera n. 57/2018, effettuato con la delibera n. 170/2022.

Successivamente, con il decreto del Ministro dei trasporti e delle infrastrutture n. 110 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*" (di seguito: Linee guida). In particolare, in relazione alla durata della concessione, le Linee guida all'articolo 7 richiamano l'obbligo di presentazione, da parte dei partecipanti alle procedure di evidenza pubblica, di un Piano degli investimenti e di un Piano Economico Finanziario (di seguito: PEF); viene inoltre specificato che "[*I]a durata della concessione [...] è commisurata agli investimenti previsti dal Piano Economico-Finanziario ("PEF") predisposto dal concessionario sulla base di format elaborati dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti [...]. 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 nelle modalità previste dall'art.37, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n.201 [...]*".

L'adozione del citato Regolamento e delle correlate Linee guida ha reso opportuni interventi di integrazione delle vigenti disposizioni regolatorie relative alle concessioni, cui dar seguito in via prioritaria nell'ambito del procedimento avviato con la delibera n. 170/2022.

Pertanto, con la delibera n. 89/2024 del 26 giugno 2024, l'Autorità ha approvato un'integrazione della Misura 2 dell'Allegato A alla delibera n. 57/2018, con l'introduzione dell'Annesso 1 recante il previsto schema di 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'articolo 18 della l. 84/1994.

II. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro normativo delineato nel paragrafo I, nei limiti delle informazioni e della documentazione acquisita, l'Autorità esprime le proprie osservazioni.

Con la citata nota prot. ART 4832/2025 del 15 gennaio 2025, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere in relazione alla concessione in oggetto, i seguenti documenti:

- i. PEF Interterminal s.r.l. asseverato da un istituto di credito;
- ii. PEF Interterminal in formato editabile;

Essi afferiscono ad un'istanza di concessione per la durata di 30 anni, con previsione di movimentazione e stoccaggio di merci varie, RO-RO e contenitori, e un totale complessivo di investimenti pari a 31.914.652 €.

Preliminarmente, si fa presente che i PEF di cui ai due documenti sub i e ii, pur sostanzialmente coincidenti nei contenuti relativi agli schemi contabili, sono basati su due modelli distinti; si è proceduto a valutare esclusivamente quello editabile di cui al punto ii, che rispetta e contiene tutti i fogli previsti dallo schema approvato con la citata delibera ART n. 89/2024.

In primo luogo, si segnala che il foglio IV. (Schemi contabili) risulta parzialmente incompleto a causa della mancata compilazione delle sezioni di dettaglio relative al canone di concessione, al costo del personale e alla composizione del personale; inoltre non risultano valorizzate le voci di dettaglio relative alle

immobilizzazioni materiali, punti da 1.b.i a 1.b.v dello Schema 3 - Piano patrimoniale previsionale. **Risulta pertanto necessaria la compilazione completa del foglio IV. (Schemi contabili).**

Sempre con riferimento al foglio IV, nello Schema 2 – piano finanziario previsionale, la valorizzazione della voce 2 – Flusso di cassa operativo (FCON) risulta essere la sommatoria della sola gestione degli investimenti, omettendo di prendere in considerazione anche il Flusso di cassa della gestione corrente; **una integrazione in tal senso, unitamente al calcolo del VAN, appare opportuna ai fini di una corretta valutazione circa la congruità della durata della concessione.**

In secondo luogo, si segnala una discrepanza sull’orizzonte temporale della concessione tra i vari fogli del PEF; nei fogli I (Previsioni di domanda), II (Programma investimenti) e IV (Schemi contabili), l’orizzonte temporale è pari a 30 anni ed è coincidente con la durata della concessione di cui all’istanza, mentre nel foglio III (Piano ammortamento) è pari a 41 anni, che risultano necessari per il totale rientro degli investimenti. Infatti, al 30mo anno di vigenza della concessione sono previste ancora immobilizzazioni materiali per 1.854.209 €; pur mancando le voci di dettaglio relative alle immobilizzazioni materiali (cfr. *supra*), dal foglio III (Piano ammortamento) tale residuo si desume essere essenzialmente relativo alle seguenti voci:

- due investimenti in “*altro equipment portuale*”,
 - uno con aliquota di ammortamento pari al 10% ed un valore contabile netto residuo pari a 316.650 €,
 - l’altro con aliquota di ammortamento pari al 33% ed un valore contabile netto residuo pari a 19.998 €;
- un investimento di 1.550.000 € in “*Impianti fissi (Amm. 10%)*”, effettuato nell’ultimo anno di concessione e con valore contabile netto residuo pari a 1.517.500 €.

Si rileva che tale circostanza appare in contrasto con le disposizioni, nonché con la *ratio generale*, delle norme applicabili in materia di commisurazione della durata delle concessioni al piano degli investimenti, atte anche ad evitare il costituirsi di oneri di subentro in capo ai nuovi concessionari alla scadenza della concessione.

Si ricorda, in proposito, che il citato Regolamento ex D.M. 202/2022 prevede, tra l’altro, all’articolo 8 (*Avvicendamento di concessionari demaniali*), comma 3, che “*Il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante in relazione ai beni non amovibili realizzati o acquistati per l’esercizio della concessione demaniale, aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel programma degli investimenti*” (sottolineatura aggiunta).

In coerenza con quanto sopra, le correlate Linee guida ex D.M. n. 110/2023 specificano, inoltre, che la durata della concessione deve essere sufficiente al rientro degli investimenti, e che eventuali estensioni possono essere consentite solo nei casi previsti dal Regolamento¹.

In proposito, si evidenzia, peraltro, che la maggiore durata dell’ammortamento pianificato dall’istante, pari a 11 anni aggiuntivi rispetto ai 30 di concessione, è persino superiore alla massima estensione consentita dal citato Regolamento (pari a 5 anni) e, portando la durata complessiva a 41 anni, renderebbe necessaria l’espressione del parere preventivo del MIT² circa la coerenza con gli strumenti di pianificazione strategica del settore.

¹ Il quale prevede, all’articolo 6 (*Modifica del contenuto della concessione demaniale*), comma 2: “*L’estensione della durata della concessione, in ogni caso non superiore a cinque anni, può essere consentita dall’autorità concedente per il periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti relativi ad interventi occorrenti per l’adeguamento delle strutture portuali o per il mantenimento della funzionalità della concessione. [...]*”.

² Parere previsto sia dal Regolamento (al citato articolo 6, c. 4: “*Nel caso di istanza di concessione di durata superiore a quaranta anni, l’autorità concedente acquisisce preventivamente il parere del Ministero delle infrastrutture e dei*

In definitiva, considerato quanto sopra, **appare necessario che il piano di investimenti ed il relativo periodo di ammortamento risultino coerenti con la durata della concessione di cui trattasi.**

Si raccomanda, inoltre, di richiedere alla società proponente delucidazioni in merito alla natura delle "Variazione di altri elementi del CCN" previste alla riga 59 del foglio IV. (Schemi contabili) e alla apparentemente anomala valorizzazione della voce "Utilizzo/rilascio fondi", riga 55 del foglio IV. (Schemi contabili), già a partire dal primo anno previsto dal piano in oggetto.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, con esclusivo riferimento allo schema di PEF trasmesso dall'Autorità di sistema portuale del mar Tirreno centro-settentrionale e in disparte ogni valutazione circa la procedura di affidamento in corso, che deve rispettare il principio di concorrenza effettiva, è reso il parere ai sensi i sensi dell'articolo 7 delle *"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"* approvate con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n.110 del 21 aprile 2023, relativamente all'istanza, avanzata dalla società Interminal s.r.l, per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex articolo 18 legge n. 84/1994, per una durata di trent'anni, finalizzata all'utilizzo di un'area del Piazzale Regina Sofia sito nel compendio portuale di Gaeta, avente una superficie complessiva pari a mq 43.118.

Il presente parere è trasmesso all'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla società Interminal S.r.l., nonché pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Torino, 19 marzo 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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

trasporti con riferimento alla coerenza della variazione della durata con gli strumenti di pianificazione strategica del settore.", sia dalle Linee guida (all'articolo 12 (Estensione della durata della concessione): "[...] Nel caso in cui l'istanza di proroga riguardi una concessione di durata superiore a quaranta anni ovvero tale soglia sia superata per effetto dell'eventuale proroga, l'AdSP richiede al MIT un parere preventivo circa la coerenza dell'istanza con gli strumenti di pianificazione strategica del settore. [...]"]).