

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 IP Industrial S.p.A., 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 Fiumicino.

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

premesso che:

- con nota assunta al prot. ART 8097/2025 del 22/01/2025, 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) redatto dalla società IP Industrial S.p.A. allegato all'istanza di rinnovo di una concessione demaniale marittima nel porto di Fiumicino allo scopo di mantenere e gestire un deposito costiero di oli minerali, due terminali a mare ed oleodotti di collegamento;

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'enunciarle 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 del 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), recante 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]la 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 8097/2025 del 22 gennaio 2025, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere in relazione alla concessione in oggetto, i seguenti documenti:

- i. Relazione di asseverazione del PEF 2025-2044 predisposto dalla IP INDUSTRIAL S.p.A. per la richiesta di rinnovo della concessione demaniale marittima REP. 3693, n. 24 FM del 15 settembre 2010;
- ii. IP Industrial: principali [interventi] previsti nel piano pluriennale Investimenti (2024-2044).

Dalla documentazione pervenuta si deduce una durata della concessione di 20 anni, per attività da rendere in favore della Italiana Petroli S.p.A. (che rappresenta l'unico cliente) consistenti nella fornitura di servizi logistici di ricezione, stoccaggio, movimentazione e caricamento di prodotti petroliferi di proprietà della controllante stessa.

Il PEF è stato asseverato da una professionista contabile ed è stato inviato sotto forma di pdf (non editabile) allegato al documento sub i; appare comunque leggibile e basato sullo schema approvato con la delibera n. 89/2024.

Il PEF è accompagnato dal documento sub ii riguardante i *"principali [interventi] previsti nel piano pluriennale Investimenti (2024-2044)"*; tuttavia, non si riscontra una agevole riconducibilità degli interventi in esso riportati sinteticamente con quelli elencati all'interno del PEF di cui al documento sub i¹.

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. Sempre nel foglio IV dello Schema contabile 2 – Piano finanziario previsionale – si evidenzia che la voce *"flusso di cassa dell'attività finanziaria"* risulta costituita, non essendo valorizzate le voci 3.b, 3.c e 3.d, dalla sola voce 3.a *"incremento mezzi di terzi"*, che tuttavia, in alcune annualità, assume valori negativi non coerenti con la natura incrementale di tale voce. **Risulta pertanto**

¹ In particolare, il documento di cui al punto ii riporta, anno per anno, gli investimenti raggruppati in 3 categorie (*"Lo sviluppo delle infrastrutture"*; *"Il mantenimento delle infrastrutture"*; *"La salute, la sicurezza, l'ambiente e tutela"*) senza metterli in chiara correlazione con gli "ID" presenti nel PEF di cui al documento sub i, sia nel foglio "Programma Investimenti", che in quello "Piano di ammortamento".

necessaria la compilazione corretta e 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 rileva che nel programma degli investimenti e nel piano di ammortamento vengono indicati investimenti in impianti fissi, con aliquota di ammortamento al 10%, effettuati fino all'ultimo anno di concessione (2044), che pertanto non appaiono ammortizzati entro la fine della concessione.

Infatti, all'ultimo anno di concessione (2044) risultano ancora *"Immobilizzazioni materiali"* per 38.465.959 €, dovute al valore netto contabile residuo di:

- *"terreni e fabbricati"*, per 3.166.000 €;
- *"impianti e macchinari"*, per 28.872.959 €;
- *"attrezzature industriali e commerciali"*, per 160.000 €;
- *"altro"*, per 677.000 €;
- *"in corso"*, 5.590.000 €.

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, *"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, tra l'altro, che la durata della concessione deve essere sufficiente al rientro degli investimenti, e che eventuali estensioni possono essere consentite solo nei casi previsti dal Regolamento².

Il piano di ammortamento riportato all'interno del PEF fornito appare, pertanto, insufficiente ai fini del rientro degli investimenti del concessionario.

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 motivazione sottesa al fatto che la voce *"liquidità finali"* del Piano finanziario previsionale, indicata al foglio IV. (Schemi contabili), risulti pari a 0 in tutte le annualità previste nel piano, e a quali flussi di cassa siano stati utilizzati nel calcolo del VAN.

² 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. [...]"*.

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 IP Industrial S.p.A., per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex articolo 18 legge n. 84/1994, per una durata di vent'anni, finalizzata all'utilizzo di un area sita all'interno del compendio portuale di Fiumicino.

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 IP Industrial S.p.A., 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)