

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, reso ai sensi dell'art. 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 Mediterranean Intermodal Terminal Operator S.r.l., di rilascio di una concessione demaniale, ex art. 18 l. n. 84/1994 di aree e banchine nel Porto Canale di Cagliari.

L' Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 4 dicembre 2025

premesso che con nota prot. ART 85836/2025 del 20 ottobre 2025, l'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna (di seguito: AdSP) ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il Piano economico finanziario (di seguito: PEF) riguardante l'istanza, formulata dalla Società Mediterranean Intermodal Terminal Operator S.r.l. (di seguito: la Società), per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex articolo 18 legge 29 gennaio 1994, n. 84 (*"Riordino della legislazione in materia portuale"*), per una durata di 20 anni, riguardante aree e banchine nel Porto Canale di Cagliari,

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 l. n. 84/1994, in particolare all'articolo 8, comma 3, lettera 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 art. 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 art. 18, l. n. 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. Gli esiti di tale verifica sono stati considerati ai fini dell'avvio di un procedimento per la revisione della citata delibera n. 57/2018, disposto 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 PEF; viene inoltre specificato che *“[l]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 [...]”.

Con riferimento al tema dell'estensione della durata della concessione, l'articolo 6 del Regolamento, prevede, al comma 2, che *“[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", ed al comma 3 che "ai fini del riconoscimento dell'estensione della durata della concessione ai sensi del medesimo comma, gli investimenti devono riguardare interventi non previsti nel programma di cui all'articolo 2, comma 3, lettera g), punto 1), proposti con istanza del concessionario, [...] e autorizzati dell'autorità concedente. Non possono essere autorizzati nuovi interventi nei tre anni antecedenti alla scadenza della concessione", mentre l'articolo 12 delle Linee guida prevede, al primo capoverso, che "(l)'eventuale estensione della durata della concessione, ammessa nei soli casi previsti dall'articolo 6, comma 2, del Regolamento, potrà essere consentita solo per concessioni superiori a dieci anni. Nel caso in cui l'istanza di proroga riguardi una concessione o un affidamento di durata superiore a dieci, l'ART, previa notifica obbligatoria da parte dell'autorità concedente, si esprime, entro trenta giorni dalla data di notifica, con parere vincolante circa la coerenza di detta istanza con il PEF collegato alla concessione o all'affidamento in oggetto."

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'art. 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 85836/2025 del 20 ottobre 2025, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il Piano economico finanziario riguardante l'istanza, formulato dalla Società, per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex art. 18 l. n. 84/1994, per una durata di 20 anni, riguardante aree e banchine nel Porto Canale di Cagliari, per complessivi circa 750 mt di banchina, un'area retrostante e fabbricati di complessivi mq 179.018,99 e mq 2.390 di specchio acqueo per lo svolgimento di operazioni portuali.

L'AdSP ha quindi fornito:

- i. la domanda per il rilascio della concessione in oggetto, datata 11/12/2024, indirizzata dalla Società all'AdSP;
- ii. una nota avente oggetto "Asseverazione del Piano economico finanziario ai sensi dell'articolo 15 del regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell'autorità di sistema portuale del mare di Sardegna, approvato con Delibera del Comitato di Gestione n. 30 del 20 dicembre 2018 e modificato e integrato con Delibera del Comitato di Gestione n. 17 del 30 novembre 2020" e recante un PEF elaborato sulla base del format previsto (ma non leggibile a causa della scarsa risoluzione della scansione), nonché una relazione tecnico-descrittiva;
- iii. un documento in formato non editabile, ma leggibile, contenente il PEF elaborato conformemente all'Annesso 1 all'Allegato "A" alla delibera n. 57/2018;

- iv. una integrazione alla relazione tecnico-descrittiva datata 18/04/2025;
- v. una nota tecnica avente ad oggetto: *“Verifica della Congruità del Rendimento del PEF”*.

Con riferimento alla documentazione di cui sopra, ed in particolare al PEF di cui al punto iii, si osserva quanto segue.

Va innanzitutto evidenziato che, nonostante la concessione comprenda anche aree precedentemente assentite al medesimo soggetto fino al 6/7/2025, dall’analisi del PEF non traspare la circostanza che il concessionario abbia già sviluppato sull’area in concessione una consolidata realtà aziendale che, come riferito in sede di presentazione agli azionisti, intende *“sviluppare in modo continuativo un network logistico competitivo, volto a collegare il Porto di Cagliari con i principali mercati del Mediterraneo.”*

Si osserva, inoltre, che non sono stati specificati gli anni di attuazione del PEF, lasciando il generico riferimento all’anno 1 come inizio della concessione; si è ipotizzato che lo stesso coincida con il 2025, come desumibile dalla Relazione tecnico descrittiva allegata al PEF.

Con riferimento al dettaglio degli schemi di cui si compone il PEF, si osservano alcune criticità e incongruenze di seguito elencate.

- a) Le previsioni di attività riportate nel foglio *“I. Previsioni di domanda”* non appaiono coerenti con quanto inserito nel conto economico (v. *infra*). Inoltre, non sono esplicitati i prezzi praticati e le previsioni di attività vengono fornite esplicitamente solo fino all’anno 7. Anche se sembra potersi ipotizzare che le previsioni dall’anno 8 in poi replichino esattamente quella dell’anno 7, non si comprende la ragione per cui tali valori non debbano essere riportati esplicitamente per tutto l’orizzonte temporale della concessione.
- b) Il foglio *“II. Programma investimenti”* non è compilato secondo la previsione del modello dell’Autorità che prevede il dettaglio di ogni singolo investimento oltre che gli stati avanzamento lavori (SAL) sino all’entrata in esercizio.
- c) Il foglio *“III. Piano ammortamento”* non è compilato secondo la previsione del modello dell’Autorità che prevede il dettaglio di ogni singolo investimento per dimostrare il completo ammortamento entro la scadenza della concessione; inoltre, gli ammortamenti non appaiono partire, come previsto, dall’anno successivo a quello di completamento dell’investimento; infine, il totale ammortamento riportato non è coerente con quanto riportato nei fondi ammortamento, che appaiono assorbire il totale ammortamenti degli investimenti realizzati.
- d) Con riferimento al foglio *“IV. Schemi contabili”*:
 - (i) nello *“Schema 1 – Piano Economico previsionale”*: i ricavi sono ascritti a due attività difficilmente riconciliabili con quelle elencate nel *“Foglio I. Previsioni di traffico”*; gli ammortamenti, inoltre, non sembrano tener conto di investimenti preesistenti;
 - (ii) nello *“Schema 3 - Piano patrimoniale previsionale”* le immobilizzazioni appaiono incoerenti con quanto riportato nel piano degli investimenti e nel piano ammortamenti; in particolare, è necessario chiarire come mai risultino maggiori interventi a piano rispetto a quanto riportato nello stato patrimoniale;
 - (iii) le FTE riportate pari a 33 nell’anno 1 non sono coerenti con quanto riportato nella relazione tecnico-descrittiva allegata al PEF a pagina 8, che cita una previsione di 25 unità;
 - (iv) occorrerebbe chiarire i motivi per cui i debiti commerciali hanno variazioni significative e vanno a decrescere negli ultimi sette anni di concessione.

In definitiva, **appare necessario che il piano di investimenti, il piano di ammortamento e gli schemi contabili siano compilati correttamente, onde consentirne la verifica della coerenza con la durata della concessione richiesta.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere ai sensi dell'art. 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 Mediterranean Intermodal Terminal Operator S.r.l., per il rilascio della concessione demaniale marittima ex art. 18 l. n. 84/1994, di cui all'oggetto.

Il presente parere è trasmesso all'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla società Mediterranean Intermodal Terminal Operator S.r.l., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 4 dicembre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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