

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centrale, reso ai sensi del paragrafo 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 Adriatic Service Enterprise S.r.l., di rilascio di una concessione demaniale, ex art. 18 l. 84/1994 di aree e banchine nel porto Ancona.

L' Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'11 dicembre 2025

premesso che:

- con nota prot. ART 88306/2025 del 29 ottobre 2025, l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centrale (di seguito: AdSP) ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il Piano economico finanziario (di seguito: PEF) riguardante l'istanza, formulata dalla società Adriatic Service Enterprise S.r.l. (di seguito: la Società), per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex articolo 18 legge n. 84/1994, per una durata di 6 anni, riguardante aree e banchine nel porto di Ancona;

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, lettera 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 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 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 al paragrafo 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, invece, 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 dall'autorità concedente. Non possono essere autorizzati nuovi interventi nei tre anni antecedenti alla scadenza della concessione”, mentre il paragrafo 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'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 acquisite, l'Autorità esprime le proprie osservazioni.

Con la citata nota prot. ART 88306/2025 del 29 ottobre 2025, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il Piano economico finanziario riguardante l'istanza, formulata dalla società Adriatic Service Enterprise S.r.l., per il rilascio di una concessione demaniale marittima *ex articolo 18 legge n. 84/1994*, per una durata di 6 anni, relativa alla Banchina n. 25 del porto di Ancona.

Il PEF è stato fornito in calce ad una relazione di Asseverazione sottoscritta da Rediva Audit S.r.l.

Con riferimento alla documentazione di cui sopra si osserva quanto segue.

In primo luogo, si segnala che il PEF risulta non completamente compilato a causa del mancato inserimento del dettaglio degli investimenti effettuati per i singoli interventi (foglio II. - Programma investimenti) e a causa del mancato inserimento del dettaglio delle aliquote di ammortamento e del dettaglio dei singoli interventi (foglio III. - Piano ammortamento). **Risulta, pertanto, necessaria la compilazione completa del foglio II. (Programma investimenti) e del foglio III. (Piano ammortamento).**

In secondo luogo, si rileva che è stato previsto un valore di subentro, sia in ingresso che in uscita, relativo alle attività definite “*di rifacimento dell'impianto antincendio*”.

Risulta infatti che l'AdSP, con decreto n. 167 del 27 maggio 2024, abbia autorizzato l'attuale concessionario dell'area in oggetto (coincidente con la Società istante), anche in applicazione dell'art. 8 del D.M. 202/2022¹, alla realizzazione di interventi definiti *"migliorativi"*, approvando altresì il correlato piano di ammortamento della durata di 15 anni, ampiamente eccedente la durata della concessione in essere (in scadenza al 31 dicembre 2025), e prevedendo l'indennizzo del valore residuo non ammortizzato in capo al nuovo concessionario. Successivamente, nel bandire la procedura di rilascio della nuova concessione (oggetto del presente Parere) l'AdSP ha individuato una durata massima di 6 anni, sensibilmente inferiore alla durata dell'ammortamento residuo, prefigurando in tal modo l'ipotesi di un nuovo onere di subentro a carico del futuro concessionario, con corrispondente indennizzo alla Società istante, alla scadenza della concessione che si intende rilasciare (2031).

Con riferimento a tali fatti, **si invita l'AdSP a tenere nella dovuta considerazione, nelle proprie autonome valutazioni relative all'amministrazione dei beni demaniali di competenza, il principio di commisurazione della durata delle concessioni al piano degli investimenti**, anche al fine di evitare il costituirsi di oneri di subentro in capo ai nuovi concessionari alla scadenza della concessione, che potrebbero finire con il rappresentare barriere all'ingresso, assicurando nei bandi e negli atti di concessione una disciplina equa e coerente con il quadro normativo degli eventuali indennizzi in sede di avvicendamento dei concessionari², nonché una chiara individuazione dei beni alla stessa assoggettati, al fine di assicurare la trasparenza delle procedure e l'effettiva contendibilità delle aree oggetto di concessione.

Sempre con riferimento al piano di ammortamento, al 2031, anno di scadenza della concessione, risulta un ammontare residuo relativo ad ulteriori investimenti pari a circa due milioni di euro; a tal proposito, però, viene chiarito, nella relazione allegata, che *"Al termine della concessione prevista nel 2031, il valore residuo è stato valorizzato in ipotesi di disinvestimento di tali beni ovvero riguardo alla possibilità che a fine concessione l'operatore possa mantenere il possesso degli stessi. Il valore ipotizzato a fine concessione corrisponde al valore contabile al 2031"*; tuttavia, tale circostanza non trova corrispondenza nello **"Schema 3 - Piano patrimoniale previsionale. Appare, pertanto, opportuno un chiarimento in tal senso."**

Infine, si segnala che il calcolo del VAN non risulta esplicitato ed il valore indicato pari a circa 14.000 euro non appare coerente con i valori dei flussi di cassa e del WACC forniti. Il WACC indicato, inoltre, appare inferiore al TIR di progetto. Si rileva che tali circostanze appaiono di preminente interesse per le valutazioni sulla sostenibilità dell'investimento da parte dell'AdSP concedente e **appare, pertanto, necessario un chiarimento in merito al calcolo di tali valori.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere ai sensi del paragrafo 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

¹ Il quale prevede, tra l'altro, 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, debitamente autorizzati dall'autorità concedente e non ancora ammortizzati al termine della concessione. Il valore di detti beni, come risultante dalla specifica contabilità, è determinato sulla base di una perizia redatta da un esperto individuato dal concessionario uscente tra i professionisti abilitati, in possesso di adeguata competenza nel settore, iscritti in apposito elenco tenuto dall'autorità concedente"*.

² In proposito, si veda anche l'art. 2, c. 3, l. h), del citato D.M. n. 202/2022.

Adriatic Service Enterprise S.r.l., per il rilascio della concessione demaniale marittima *ex articolo 18 legge n. 84/1994*, di cui all'oggetto.

Il presente parere è trasmesso all'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centrale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla società Adriatic Service Enterprise S.r.l., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 11 dicembre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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