

Parere n. 47/2025

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, 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 Futura S.r.l., di rilascio di una concessione demaniale, ex art. 18 l. 84/1994 di aree e banchine nel porto di Gaeta.

L' Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 22 dicembre 2025

premesso che:

- con nota prot. ART 77525/2025 del 24/09/2025, 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) riguardante l'istanza, formulata dalla Futura 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 9 anni, riguardante aree e banchine nel porto di Gaeta;
- con nota prot. 82289/2025 del 07/10/2025, gli Uffici dell'Autorità hanno riscontrato la citata nota prot. ART 77525/2025 rilevando che il PEF trasmesso con tale nota non risultava conforme allo schema approvato con la delibera n. 89/2024 (di seguito anche: *format*) 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 87505/2025 del 27/10/2025, riscontrando la citata richiesta degli Uffici, l'AdSP ha inteso trasmettere il PEF aggiornato;
- con nota prot. 88296/2025 del 29/10/2025, gli Uffici dell'Autorità hanno riscontrato la citata nota prot. ART 87505/2025 rilevando che nessun allegato in formato editabile risultava pervenuto con la stessa, mentre negli allegati a questa erano riportati solo alcuni schemi derivanti dallo schema di PEF predisposto dall'Autorità, peraltro in molti casi non completamente compilati e/o non chiaramente leggibili;
- con nota prot. ART 89481/2025 del 03/11/2025, l'AdSP ha fornito un ulteriore PEF, asseritamente conforme allo schema approvato con la delibera n. 89/2024, 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, 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 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 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 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.

Con la delibera n. 242/2025 del 19 dicembre 2025 è stata approvata la revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018; tale revisione ha riguardato anche il

citato schema di PEF, che a partire dalla data di entrata in vigore del provvedimento viene sostituito dall'Annesso 1 all'Allegato "A" di cui alla predetta delibera n. 242/2025.

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 89481/2025 del 03/11/2025, l'AdSP ha fornito il PEF relativo alla richiesta di rilascio, da parte della Società, di una concessione demaniale marittima per atto formale ex art. 18 legge 84/94 e ss.mm.ii., nel Porto di Gaeta, per la durata di 9 anni.

Con riferimento alla documentazione pervenuta, anche con le precedenti note prot. ART 77525/2025 e prot. ART 87505/2025, va innanzitutto evidenziato come l'istanza di concessione sembrerebbe riguardare l'aggiunta di un'area di 3.896,4 m² ad un'area di 5702 m² già in concessione alla Società¹, sulla quale non sono forniti ulteriori dettagli. L'analisi del PEF si basa sulla valutazione esclusivamente della nuova area oggetto di concessione, considerata a sé stante; pertanto, **il presente parere si intende espresso sull'affidamento in concessione di tale area di 3.896,4 mq. Con riferimento all'eventuale estensione temporale della validità di ulteriori concessioni vigenti, si richiama l'AdSP al rispetto della normativa pertinente, ed in particolare dell'articolo 6 del Regolamento e del paragrafo 12 delle Linee guida.**

Si ricordano, inoltre, i limiti e i divieti al cumulo delle concessioni contenuti nell'art. 18 della legge n. 84/94.

È inoltre necessario porre in evidenza come gli schemi trasmessi con la nota citata *supra* non siano conformi a quelli del previsto *format*, con particolare riferimento alla struttura e nomenclatura dei fogli. Pur evidenziando nuovamente la **necessità di fornire schemi conformi al previsto format**, con spirito collaborativo si è proceduto comunque ad effettuare l'analisi dei prospetti forniti, rilevando ulteriori criticità ed incongruenze, di seguito elencate, fermo restando che l'Autorità si riserva di formulare eventuali ulteriori osservazioni una volta ricevuta la documentazione emendata e completa.

In primo luogo, le previsioni di attività riportate nel foglio "RICAVI ART" (che si assume corrispondere al foglio "I. Previsioni di domanda" del previsto *format*), appaiono difficilmente riconciliabili con quanto inserito nel conto economico (v. *infra*). Inoltre, non sono esplicitati i ricavi previsti in sede di piano, per determinare i quali è stata effettuata l'ipotesi che i ricavi siano frutto del prodotto tra quantità e prezzi unitari. I prezzi unitari indicati sono ipotizzati come costanti nel periodo concessorio o al minimo nel triennio. Da ultimo, i ricavi previsti mostrano, già al secondo anno di attività, il raggiungimento di un valore costante di produzione senza chiarire se tale livello coincida con la saturazione della capacità massima del terminal. **Appare, pertanto, necessario che il foglio "I. Previsioni di domanda" sia compilato correttamente, e che siano forniti gli opportuni chiarimenti in relazione agli aspetti evidenziati.**

In secondo luogo, il foglio "CAPEX ART" (che si assume corrispondere al foglio "III. Piano ammortamento" del previsto *format*), non è compilato secondo la previsione del modello dell'Autorità in quanto gli ammortamenti non appaiono partire, come previsto, dall'anno successivo a quello di completamento dell'investimento. Inoltre, essendo l'anno 2025 oramai quasi concluso appare poco realistico che la totalità degli investimenti sia realizzata entro tale anno di concessione. **Appare, pertanto, necessario che il foglio**

¹ L'oggetto della relazione BPER allegata alla nota prot. ART 77525/2025 fa infatti riferimento ad una "concessione demaniale novennale ai sensi dell'art. 18 della legge 84/1994 che aggiunge agli attuali 5.702 mq in concessione un'ulteriore area di 3.896,4 mq, con la realizzazione di un capannone multifunzionale di ca. 1.920 mq e conseguente aumento dei servizi resi alle navi posa cavi".

“III. Piano ammortamento” sia compilato correttamente, e che siano forniti gli opportuni chiarimenti in relazione agli aspetti evidenziati.

Inoltre, nel foglio “BP Gaeta – ART” (che si assume corrispondere al foglio “IV. Schemi contabili” del previsto *format*):

- nello “Schema 1 – Piano Economico previsionale”, i ricavi riportati appaiono difficilmente riconciliabili con quanto previsto nel foglio “RICAVI ART”; gli ammortamenti, inoltre, non sembrano coerenti con quanto riportato nel foglio “CAPEX ART”; non sono riportati oneri finanziari in quanto nella pertinente dichiarazione del soggetto asseverante, BPER, si riferisce il finanziamento del Progetto attraverso mezzi propri, tuttavia senza specificarne l’origine né la remunerazione prevista verso il socio;
- nello “Schema 2 - 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 nello stato patrimoniale rispetto a quanto riportato nel piano degli investimenti; inoltre, occorrerebbe spiegare i motivi per cui si è scelto di accantonare disponibilità liquide comparabili a quanto versato come capitale sociale nella società;

Appare, pertanto, necessario che il foglio “IV. Schemi contabili” sia compilato correttamente e coerentemente con gli altri prospetti, e che siano forniti gli opportuni chiarimenti in relazione agli aspetti evidenziati.

Infine, non risulta fornito il calcolo del VAN, né l’eventuale metodologia alternativa utilizzata, che, sulla base degli investimenti previsti a cronoprogramma, assicuri la congruità della determinazione della durata della concessione in oggetto. **Appare, pertanto, necessaria un’integrazione in tal senso della documentazione fornita.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere ai sensi i 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 Futura 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 Mar Tirreno centro-settentrionale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla società Futura S.r.l., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Torino, 22 dicembre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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