

Parere n. 48/2025

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, 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 Chimica Assemini S.r.l., di rilascio di una concessione demaniale, ex art. 18 l. 84/1994 di aree e banchine nel comune di Cagliari, Località Macchiareddu.

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

premesso che:

- con nota prot. ART 88339/2025 del 29/10/2025, 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 Chimica Assemini 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 4 anni, riguardante aree e banchine nel comune di Cagliari, Località Macchiareddu;

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 equa 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'enunciarne 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. 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’art. 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 e regolatorio delineato nel paragrafo I, nei limiti delle informazioni e della documentazione acquisita, l’Autorità esprime le proprie osservazioni.

Con la citata nota prot. ART 88339/2025 del 29/10/2025, l’AdSP ha trasmesso, per l’espressione del previsto parere, il Piano economico finanziario riguardante l’istanza, elaborato dalla Società, per il rilascio di una concessione demaniale marittima ex art. 18 l. n. 84/1994, per una durata di 4 anni, riguardante mq 12.893,48 di specchio acqueo, mq 4.706,44 di area scoperta, mq 5.254,29 di superficie occupata da impianti di facile rimozione e mq 22.815,06 di superficie occupata da impianti di difficile rimozione, ubicati nel Comune di Cagliari, Località Macchiareddu.

L’AdSP ha quindi fornito:

- i. richiesta di rinnovo, datata 17 aprile 2025;

- ii. una integrazione alla nota di cui sopra, datata 24 giugno 2025;
- iii. un documento, definito “Cronoprogramma dei traffici”, datato 27 giugno 2025;
- iv. un documento di asseverazione sottoscritto da SGR Società Revisione S.r.l., recante in calce il PEF parzialmente leggibile, datato 17 aprile 2025;
- v. lo schema di PEF, integrato con il calcolo di WACC, VAN e TIR.

Con riferimento alla documentazione di cui sopra, va innanzitutto evidenziato come nell’illustrare il piano investimenti il concessionario afferma di aver identificato *“una serie di interventi necessari di manutenzione straordinaria finalizzati parallelamente sia a prolungare la vita utile del pontile, sia ad estenderne l’attuale operatività”*; la durata del rinnovo richiesto risulta tuttavia esigua, rispetto al periodo di totale ammortamento degli investimenti previsti.

Il piano prevede infatti un totale di investimenti per 1.000.000€, suddivisi in quattro interventi di tipologia “infrastrutture e opere civili” ed uno di tipologia “impianti fissi”, tutti da realizzarsi dall’anno 2027 all’anno 2030, quadriennio coincidente con la durata della concessione richiesta.

Il piano di ammortamento, tuttavia:

- prevede che l’ammortamento di tutti gli investimenti inizi già dal 2027, e non – come previsto dallo schema ART – dall’anno successivo al completamento degli interventi, cioè il 2031;
- prevede la medesima aliquota di ammortamento del 3% sia per i quattro interventi di tipologia “infrastrutture e opere civili” che per quello di tipologia “impianti fissi”;
- appare avere un’estensione temporale molto maggiore della durata richiesta, concludendosi nel 2061.

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

Va parimenti evidenziato che, 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; **appare, pertanto, necessaria una integrazione in tal senso ai fini della corretta valorizzazione della voce in oggetto.**

Nel medesimo foglio, lo “Schema 3 – Piano Patrimoniale previsionale” sembrerebbe inoltre includere la presenza di investimenti preesistenti, il cui ammortamento non si esaurisce all’interno del periodo di concessione. Al 2030, ultimo anno di concessione, sono infatti previste ancora immobilizzazioni materiali per 10.207.853€ (voce 1.b del citato Schema 3, senza peraltro fornire il dettaglio previsto nelle sottovoci da 1.b.i a 1.b.v), ammontare molto superiore al totale degli investimenti di cui al piano fornito, e difficilmente riconciliabile anche con quanto riportato a pagina 6 del documento i (richiesta di rinnovo), nel quale, con riferimento al pregresso, si riporta un totale di “Investimenti realizzati” per 1.703.868,59 €. **Appaiono, pertanto, necessari integrazioni e chiarimenti in tal senso, ai fini della corretta comprensione del Piano patrimoniale previsionale e della riconciliabilità dello stesso con il Piano degli investimenti e degli ammortamenti.**

Si rileva infine che l’AdSP, *“tenuto conto che, a seguito dell’esame del Piano economico-finanziario, la durata della concessione demaniale marittima non appare congrua, per difetto, rispetto al tempo necessario al recupero degli investimenti e alla congrua remunerazione del capitale investito, così come previsto dal citato Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 202 del 28.12.2022”*, ha evidenziato di aver sollecitato e ottenuto dal legale rappresentante della Società una dichiarazione attestante che *“le somme*

non ancora recuperate alla scadenza della concessione demaniale marittima non costituiranno titolo per una eventuale richiesta di proroga della concessione stessa, rinunciandovi espressamente” e che “anche in ipotesi di subingresso, ex art. 46 Cod. Nav., di nuovi soggetti nella titolarità della medesima concessione, Società Chimica Assemini S.r.l. non avanzerà alcuna pretesa di indennizzo a carico del subentrante trattandosi, tra l’altro, di interventi su impianti (pontile) di proprietà del concessionario che, alla scadenza, dovranno essere rimossi al fine di restituire gli spazi demaniali marittimi nel pristino stato”. Tale previsione, esaustivamente circostanziata con riferimento al totale degli investimenti e delle immobilizzazioni, nonché formalizzata contrattualmente, potrà essere valutata a valle degli ulteriori chiarimenti e degli adeguamenti in esito al presente parere.

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 Chimica Assemini 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 di Sardegna, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla Società Chimica Assemini 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)