

**Parere all'Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico Settentrionale, relativamente all'istanza, avanzata da COLACEM S.p.A., per il rilascio di una concessione demaniale ai sensi dell'art. 18 l. 84/1994 presso Porto Marghera, reso ex 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.**

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 1° aprile 2026

premesso che con nota prot. ART 12944/2026 del 26 febbraio 2026 l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale (di seguito, anche: AdSP) ha trasmesso il PEF riguardante l'istanza avanzata dalla società COLACEM S.p.A. (di seguito, anche: Società) per il rilascio di una concessione demaniale ai sensi dell'art. 18 della l. 84/1994 presso Porto Marghera, ai fini dell'espressione del previsto parere;

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

## **I. Inquadramento giuridico**

L'art. 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. 84/1994, in particolare all'art. 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'art. 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 la 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 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'art. 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 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 Regolamento e delle correlate Linee guida ha reso opportuni interventi di integrazione delle 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.

Tale disciplina trova applicazione nella fattispecie in esame, essendo l'istanza oggetto del presente parere stata formulata precedentemente al 1° marzo 2026, data di entrata in vigore della regolazione adottata con la delibera n. 242/2025, del 19 dicembre 2025, con cui l'Autorità ha approvato la revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018.

## **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 12944/2026 del 26 febbraio 2026, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il PEF riguardante l'istanza, formulata dalla Società, per il rilascio di una concessione demaniale marittima presso Porto Marghera, per la durata di 4 anni.

Con riferimento al citato PEF, si osserva quanto segue.

Nel foglio I. "Previsioni di domanda", non risulta inserita la descrizione di ciascuna attività di cui è previsto lo svolgimento; inoltre, per la quarta attività elencata, non è definita l'unità di misura utilizzata e non è inserito il prezzo per l'anno 2026, pur in presenza di una quantità movimentata pari a 20.000.

**Risulta, pertanto, necessario che il foglio I. "Previsioni di domanda" sia compilato correttamente.**

Nel foglio II. "Programma investimenti", con riferimento al campo relativo alla descrizione degli investimenti, tutti gli interventi vengono classificati tra quelli non ammissibili, pur risultando gli stessi alla base dell'istanza di concessione; gli ID non risultano tutti correttamente valorizzati; non risulta, inoltre, compilata la riga del

totale investimenti per le annualità successive al 2026; infine, all'investimento descritto come "*Attrezz. varia off., magazz. e labor.*" non è associato alcun importo.

**Risulta, pertanto, necessario che il foglio II. "Programma investimenti" sia compilato correttamente.**

Nel foglio III. "Piano ammortamento":

- tutti gli ammortamenti risultano iniziare già nell'anno di realizzazione di ciascuno degli interventi, e non - come previsto dal *format* - dall'anno successivo al completamento degli stessi;
- le aliquote di ammortamento non appaiono compatibili con le vite utili delle tipologie di beni a cui fanno riferimento; in particolare, risultano pari al 100% le aliquote relative agli investimenti "Infrastrutture e opere civili" e "Impianti fissi";
- all'ultimo anno della concessione (2029) non risulta completato il totale ammortamento degli investimenti previsti (si veda anche *infra*, in relazione alle immobilizzazioni residue); è stata aggiunta una ulteriore colonna rubricata "*Anno > 2030*" riferita pertanto ad un periodo non ricompreso nell'orizzonte temporale della concessione richiesta;

**Risulta, pertanto, necessario che il foglio III. "Piano ammortamento", sia compilato correttamente, e che siano forniti gli opportuni chiarimenti in relazione alle criticità segnalate.**

Con riferimento al foglio IV. "Schemi contabili",

- nello schema "*1 - Piano economico previsionale*", i ricavi non sono riportati con un dettaglio coerente con quello riportato nel foglio I. in relazione alle previsioni di domanda;
- negli schemi "*1 - Piano economico previsionale*" e "*2 - Piano finanziario previsionale*", gli ammortamenti non risultano coerenti con quanto riportato nel piano di ammortamento di cui al foglio III;
- nello schema "*2 - Piano finanziario previsionale*", la voce 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;
- nello schema "*3 - Piano patrimoniale previsionale*":
  - le immobilizzazioni materiali non risultano coerenti con il piano di investimenti di cui al foglio II e con il piano di ammortamento di cui al foglio III;
  - all'ultimo anno di concessione risultano ancora immobilizzazioni residue, solo parzialmente riconducibili all'incompleto ammortamento degli investimenti di cui al foglio III (v. anche *supra*); si rileva che tale circostanza appare in contrasto con le disposizioni, nonché con la *ratio*, 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.

**Risulta, pertanto, necessario che il foglio IV sia compilato correttamente, in coerenza con quanto riportato nei fogli II e III, e che siano forniti gli opportuni chiarimenti in relazione agli aspetti evidenziati.**

Si osserva, infine, che 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: **appare, pertanto, necessaria un'integrazione** in tal senso **della documentazione fornita**.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è reso il parere *ex* 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 da COLACEM S.p.A., per il rilascio di una concessione demaniale marittima ai sensi dell’art. 18 della l. 84/1994 presso Porto Marghera.

Il presente parere è trasmesso all’Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico Settentrionale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla società COLACEM S.p.A., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Torino, 1° aprile 2026

Il Presidente  
Nicola Zaccheo

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