

Parere all’Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico settentrionale, relativamente all’istanza, avanzata da Grandi Molini Italiani 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 17 aprile 2026

premessi che:

- con nota prot. ART 13351/2026 del 2 marzo 2026 l’Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico settentrionale (di seguito, anche: AdSP) ha trasmesso la documentazione - fornita alla stessa, dal concessionario interessato, in data 23 febbraio 2026 - riguardante l’istanza avanzata dalla società Grandi Molini Italiani S.p.A. (di seguito, anche: Società) per il rilascio di una concessione demaniale presso Porto Marghera ai sensi dell’art. 18 della l. 84/1994, ai fini dell’espressione del previsto parere;
- con nota prot. ART 14702/2026 del 6 marzo 2026 l’AdSP ha trasmesso un aggiornamento del PEF presentato dalla società, recante la modifica del canone demaniale per le annualità 2026-2027;

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 13351/2026 del 2 marzo 2026, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il PEF - fornito alla stessa da Grandi Molini Italiani S.p.A. in data 23 febbraio 2026 - riguardante l'istanza per il rilascio di una concessione demaniale marittima presso Porto Marghera, per la durata di 3 anni; con la successiva nota prot. ART 14702/2026 del 6 marzo 2026 l'AdSP ha trasmesso un aggiornamento del PEF presentatole dalla Società, per modifica del canone demaniale con riferimento alle annualità 2026-2027.

Si osserva, in via preliminare, che il PEF da ultimo trasmesso si articola nelle tre annualità 2025, 2026 e 2027, sicché **necessita di chiarimenti/adeguamenti la circostanza che l'orizzonte temporale risulti già in parte decorso con riguardo alle prime due annualità.**

Tanto premesso, con riferimento al citato PEF si osserva quanto segue.

Nel foglio II. "Programma investimenti", per la sezione legata agli investimenti in ambito demaniale è indicata una sola voce, senza che sia specificato alcun ID, una descrizione nonché la tipologia di investimento; inoltre, gli investimenti realizzati in area non demaniale andrebbero riportati valorizzando la colonna "Descrizione dei singoli investimenti non-ammissibili".

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

Nel foglio III. "Piano ammortamento", le voci relative ai diversi interventi presenti nel piano appaiono aggregate, non consentendo la comprensione della programmazione temporale e del rientro dai singoli investimenti; inoltre, gli ammortamenti risultano iniziare già nell'anno di realizzazione dell'intervento, e non - come previsto dal *format* approvato dall'Autorità (di seguito: *format*) - dall'anno successivo al completamento dello stesso; in alcuni casi, l'aliquota di ammortamento utilizzata appare estremamente ridotta (1,67%); infine, all'ultimo anno della concessione non risulta completato il totale ammortamento degli investimenti previsti (si veda anche *infra*, in relazione alle immobilizzazioni residue).

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

Nel foglio IV. "Schemi contabili":

- nello schema "1 - Piano economico previsionale", le voci previste relativamente ai ricavi risultano modificate rispetto al *format*;
- gli ammortamenti di cui agli schemi "1 - Piano economico previsionale" e "2 - Piano finanziario previsionale" non sono coerenti con quanto riportato nel foglio III;
- gli investimenti di cui allo schema 2 sembrano tener conto dei soli "investimenti in ambito privato", trascurando quelli "in ambito demaniale";
- le immobilizzazioni di cui allo schema "3 - Piano patrimoniale previsionale" non sono coerenti con quanto riportato nei fogli II e III, sembrando tener conto di investimenti preesistenti; non viene fornita la scomposizione per gli anni 2026 e 2027; risultano, all'ultimo anno di concessione, rilevanti importi relativi a immobilizzazioni residue (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;
- in generale, gli schemi del foglio non sono stati correttamente compilati, essendo state eliminate diverse voci previste dal *format*.

Risulta, pertanto, necessario che il foglio IV. "Schemi contabili" sia compilato correttamente, in coerenza con i fogli II. "Programma investimenti" e III. "Piano ammortamento", e che siano forniti gli opportuni chiarimenti in relazione alle criticità segnalate.

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 Grandi Molini Italiani 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 Grandi Molini Italiani S.p.A., nonché pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 17 aprile 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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