

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale, relativamente all'istanza, avanzata da General Sistem S.r.l., 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° ottobre 2026

premessi che:

- con nota prot. ART 55510/2026 del 7 agosto 2026 l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale (di seguito, anche: AdSP) ha trasmesso la documentazione riguardante l'istanza avanzata dalla società General Sistem S.r.l. (di seguito, anche: la 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 58750/2026 del 20 agosto 2026, l'AdSP ha invitato, tra gli altri, l'Autorità a partecipare, ai sensi dell'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, alla Conferenza di servizi decisoria, in forma semplificata e in modalità asincrona, per l'Autorizzazione Unica Z.L.S. (zona logistica semplificata), rendendo disponibile la relativa documentazione;

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 del 30 maggio 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, così fornendo 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. Tali misure si collocavano, in particolare, nel solco delle disposizioni del 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 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 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 da adottarsi come base per la predisposizione dei PEF da parte dei 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, recante “*Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 170/2022. Approvazione della revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018*”, l’Autorità ha quindi approvato “*Metodologie e criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*”.

Tali misure, approvate in revisione delle prime misure di regolazione di cui alla citata delibera n. 57/2018, riguardano le seguenti tematiche:

- autorizzazioni e concessioni ex artt. 16 e 18, l. 84/1994;
- accesso alle infrastrutture essenziali e alle banchine pubbliche;
- servizi forniti all’utenza portuale;
- contabilità regolatoria;
- tasse e diritti portuali;
- informazioni necessarie all’accesso alle infrastrutture;
- manovra ferroviaria;
- gestione dei reclami e sanzioni;
- acquisizione di dati ed informazioni e definizione di *benchmark* di settore.

Per quanto in questa sede di interesse, viene specificamente in rilievo la misura 3.9 dell’Allegato A alla citata delibera n. 242/2025, con cui si è tra l’altro previsto che l’AdSP, prima dell’indizione della procedura ad evidenza pubblica, invia lo schema di PEF che i soggetti partecipanti alle procedure di selezione sono

tenuti a predisporre sulla base del nuovo schema di cui all'Annesso 1 alle misure stesse (di seguito, anche: *format*), e che l'Autorità "può esprimersi entro 60 giorni dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie".

Nella medesima misura si prevede inoltre che tale schema di PEF deve essere corredato di una relazione accompagnatoria che illustri i contenuti, la metodologia e le scelte adottate, con, quantomeno, le informazioni specificamente elencate nella misura stessa.

Tale disciplina, in quanto entrata in vigore il 1° marzo 2026, si applica alla istanza in oggetto.

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 55510/2026 del 7 agosto 2026, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il PEF corredato dalla prevista relazione accompagnatoria, riguardante l'istanza formulata dalla Società per il rilascio di una concessione demaniale marittima, ai sensi dell'art. 18 della l. 84/1994, presso Porto Marghera per la durata di 25 anni.

In via preliminare si precisa che l'istanza in oggetto risulta riferibile unicamente a General Sistem S.r.l., mentre la documentazione condivisa dall'AdSP prevede il coinvolgimento di un terzo soggetto (SIAD Macchine Impianti S.p.A.) sia nella realizzazione dell'investimento sul compendio demaniale sia nell'utilizzo condiviso dell'area oggetto di concessione, prevedendo altresì che "*[l]e Parti valuteranno se costituire anche una ATI o un Consorzio, se necessario, per la gestione della concessione*". Allo stato degli atti, tuttavia, risulta essere la sola General Sistem S.r.l. ad assumere, nel rapporto concessorio con l'AdSP, gli obblighi e le responsabilità previsti dalla normativa applicabile, con riferimento sia ai traffici e alle attività da svolgere nell'area demaniale sia agli investimenti programmati. Tale circostanza assume rilievo anche ai fini della corretta imputazione degli investimenti nel Piano Economico-Finanziario, sulla cui base viene valutata la congruità della durata della concessione richiesta. Si ricorda altresì, ai fini delle valutazioni di competenza dell'AdSP, che il comma 9 dell'art. 18 della l. 84/1994 prevede che "*l'impresa concessionaria di un'area demaniale deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione*" e che "*[s]u motivata richiesta dell'impresa concessionaria, l'autorità concedente può autorizzare l'affidamento ad altre imprese portuali, autorizzate ai sensi dell'articolo 16, dell'esercizio di alcune attività comprese nel ciclo operativo*".

In tale contesto, appare necessario che l'AdSP assicuri, nell'ambito dell'attività istruttoria, che il PEF sia rappresentativo delle attività, degli investimenti e dei traffici che saranno sviluppati presso l'area assentita in concessione, considerato che, allo stato degli atti, la General Sistem S.r.l. in qualità di concessionario se ne assume la responsabilità nei confronti dell'Autorità concedente (v. *infra*).

Ciò premesso, con riguardo al citato PEF si osserva quanto segue.

Il foglio I. "Previsioni di domanda" non risulta compilato, con la motivazione rinvenibile nella relazione accompagnatoria secondo cui la Società "*non svolge operazioni portuali per conto terzi*"; tuttavia, risulta necessario che dal citato foglio emergano le operazioni e i servizi portuali da svolgersi sull'area nel suo

complesso, con relativi volumi di traffico. Al riguardo è utile ricordare, tra l'altro, che l'articolo 18 della l. 84/1994 prevede l'affidamento in concessione *"alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, per l'espletamento delle operazioni portuali"*, conferendo anche espresso rilievo all'entità dei traffici svolti sulle aree interessate.

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

Con riferimento al foglio II. "Programma investimenti" si rappresenta la necessità di verificare gli importi degli investimenti programmati anche in esito all'attività istruttoria da condurre a cura dell'AdSP competente in merito agli investimenti e traffici a presupposto del PEF (v. *supra*).

Risulta, pertanto, necessario che il foglio II. "Programma investimenti" sia compilato in coerenza con gli esiti dell'attività istruttoria svolta a cura dell'AdSP.

Con riferimento al foglio IV. "Schemi contabili" si rileva un possibile refuso tanto nello *"Schema 1 – Piano economico previsionale"* quanto nello *"Schema 2 – Piano finanziario previsionale"*, atteso che, in entrambi gli schemi, le quote di ammortamento relative alle immobilizzazioni immateriali risultano coincidenti con la quota di ammortamento riferita all'investimento di natura infrastrutturale identificato con il codice a.1. Nello *"Schema 2 – Piano finanziario previsionale"*, si riscontra altresì un'incoerenza di modesta entità nella valorizzazione delle disponibilità liquide, in quanto, a decorrere dall'esercizio 2029, le liquidità iniziali non coincidono con le liquidità finali dell'esercizio precedente, sebbene queste ultime risultino determinate quale somma delle liquidità iniziali e della variazione delle disponibilità.

Infine, dallo *"Schema 3 – Piano patrimoniale previsionale"* risultano, all'ultimo anno, immobilizzazioni residue riconducibili al non completo ammortamento di investimenti precedentemente realizzati; 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, fermo che si ritiene che l'AdSP concedente possa positivamente valutare l'assunzione di opportuni impegni da parte del concessionario, esaustivamente circostanziati e adeguatamente formalizzati, tali da evitare il costituirsi di detti oneri, allo scopo di garantire la contendibilità dell'area alla scadenza della concessione.

Risulta, pertanto, necessario che il foglio IV. "Schemi contabili" sia compilato correttamente e che siano forniti chiarimenti in relazione agli aspetti evidenziati.

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 General Sistem S.r.l., 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 Mare Adriatico settentrionale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e alla società General Sistem S.r.l., nonché pubblicato sul sito web istituzionale dell’Autorità.

Torino, 1° ottobre 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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