

Parere all'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, relativamente all'istanza, avanzata da Civitavecchia Fruit Forest Terminal S.p.A., per variazione ai sensi dell'art. 24 d.p.r. 328/1952 di una concessione demaniale assentita ai sensi dell'art. 18 l. 84/1994 presso il porto di Civitavecchia, 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

premesso che:

- con nota prot. ART 43292/2026 del 25 giugno 2026 l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale (di seguito, anche: AdSP) ha trasmesso la documentazione riguardante l'istanza avanzata dalla società Civitavecchia Fruit Forest Terminal S.p.A. per variazione ai sensi dell'art. 24 d.p.r. 328/1952 (reg. cod. nav.) di una concessione demaniale assentita ai sensi dell'art. 18 l. 84/1994 presso il porto di Civitavecchia, ai fini dell'espressione del previsto parere;
- con nota prot. 50109/2026 del 20 luglio 2026 - avendo gli Uffici dell'Autorità riscontrato che il PEF trasmesso non risultava conforme allo schema approvato con la delibera dell'Autorità n. 242/2025 (di seguito, anche: *format*) e non riportava le informazioni necessarie per le valutazioni di competenza dell'Autorità stessa sottese all'espressione del richiesto parere - l'AdSP è stata invitata a fornire un PEF conforme al pertinente schema, in formato editabile, nonché la relativa relazione accompagnatoria, in ottemperanza al competente quadro normativo e regolamentare;
- con nota prot. ART 57529/2026 del 17 agosto 2026, riscontrando la citata richiesta e facendo seguito ad ulteriori interlocuzioni con i competenti uffici dell'Autorità, l'AdSP ha quindi fornito un nuovo PEF trasmesso dalla Società, corredato dalla relativa relazione accompagnatoria;

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 57529/2026 del 17 agosto 2026, l'AdSP ha trasmesso, per l'espressione del previsto parere, il PEF, corredato della prevista relazione accompagnatoria, riguardante l'istanza formulata dalla Società per la variazione ex art. 24 reg. cod. nav. del contenuto della concessione demaniale marittima rilasciata ex art. 18 della l. 84/1994 presso il porto di Civitavecchia, con scadenza il 31 dicembre 2045, mediante l'inclusione di parte della banchina n. 24, nonché l'ampliamento dello scopo della concessione, ricomprendendo lo svolgimento di operazioni portuali di imbarco-sbarco, movimentazione e stoccaggio di merci di varie tipologie (*multipurpose*).

Con riferimento alla documentazione pervenuta, va innanzitutto evidenziato che, a fronte di una richiesta di variazione di una concessione vigente, prevedendone il citato ampliamento, nel trasmettere il PEF riferito all'intera area risultante a seguito di tale variazione, l'ADSP ha chiesto all'Autorità di esprimere su tale PEF il proprio parere ai sensi del paragrafo 7 delle Linee guida, il quale, come riportato *supra*, prevede che "[p]rima dell'indizione della procedura ad evidenza pubblica per il rilascio della concessione l'AdSP invia lo schema di PEF all'ART".

Pertanto, si procede a rendere un parere con riferimento ai contenuti del PEF fatto pervenire, segnalando all'AdSP competente la necessità di garantire la contendibilità delle aree oggetto di concessione tramite opportuna procedura ad evidenza pubblica.

Si ricordano, inoltre, i limiti e i divieti al cumulo delle concessioni contenuti nell'art. 18 l. 84/1994.

Con riguardo al citato PEF si osserva quanto segue.

In via preliminare si rileva che tale PEF si articola nelle annualità 2025-2045, sicché **necessita di chiarimenti/adeguamenti la circostanza che l'orizzonte temporale risulti già in parte decorso con riguardo alle prime due annualità.**

Con riferimento al foglio III. "Piano ammortamento", si osserva che le quote di ammortamento non sono state rappresentate per singolo investimento, ma risultano aggregate per gruppi di cespiti o per tipologia di investimento, mediante l'associazione cumulativa di più codici identificativi (tra gli altri: a.1-2, a.3-4, b.1-4,

b.5-6, b.7-9, b.10-12, c.1-11 ed e.2-13). Tale modalità di compilazione non consente di verificare puntualmente, per ciascun investimento, la coerenza tra importo, aliquota, anno di completamento e sviluppo delle relative quote di ammortamento.

Inoltre, si rileva che, come specificato nella relazione accompagnatoria, *“per i beni oggetto di devoluzione gratuita è stato utilizzato, ove applicabile, il c.d. ammortamento finanziario di cui all'art. 104 del TUIR”*. Tale motivazione non è condivisibile in quanto non prende in adeguata considerazione l'effettiva vita utile dei beni da ammortizzare. In proposito, si evidenzia la necessità che nel PEF vengano adottate e correttamente applicate aliquote di ammortamento legate all'effettiva vita utile dei beni ad esse sottesi, ribadendosi che, in presenza di immobilizzazioni residue riconducibili al non completo ammortamento degli investimenti legato ad una vita utile eccedente l'orizzonte temporale della concessione, l'AdSP concedente potrà positivamente valutare l'assunzione di opportuni impegni da parte del concessionario, esaustivamente circostanziati e adeguatamente formalizzati, tali da evitare il costituirsi di oneri di subentro, allo scopo di garantire la contendibilità dell'area alla scadenza della concessione.

Inoltre, gli ammortamenti risultano iniziare *“dall'anno in cui l'immobilizzazione è disponibile e pronta all'uso”* e non, come previsto dal *format*, dall'anno successivo a quello di completamento dell'investimento.

Risulta, pertanto, necessario che il foglio III. “Piano ammortamento” sia compilato correttamente, in coerenza con il *format*.

Nel foglio IV. “Schemi contabili”, nel “Dettaglio relativo al costo del personale”, non risulta valorizzata la riga relativa al personale interno espresso in FTE (*Full time equivalent*); inoltre, la riga relativa al personale esterno è espressa in euro e non in FTE.

Infine, si osserva che, in relazione alle modalità di calcolo degli indicatori previsti dal punto 6 al punto 9 dello “Schema 2 - Piano finanziario previsionale”, la relazione accompagnatoria rimanda al paragrafo 4 della Relazione Tecnica al PEF 2025-2045 e, *“per quanto concerne i conteggi materiali, al PEF in formato editabile”*: tale circostanza non consente un'adeguata comprensione delle modalità di calcolo utilizzate; in particolare, si rileva che all'interno del calcolo del VAN risulta inserito un rilevante flusso di cassa negativo riferito all'annualità 2024, esterna all'orizzonte temporale del PEF.

Risulta, pertanto, necessario che il foglio IV. “Schemi contabili” sia compilato correttamente, e che la relazione accompagnatoria sia coerentemente aggiornata, consentendo la comprensione delle modalità di calcolo utilizzate.

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 Civitavecchia Fruit Forest Terminal S.p.A., per la variazione ai sensi dell'art. 24 d.p.r. 328/1952 di una concessione demaniale assentita ai sensi dell'art. 18 della l. 84/1994 presso il porto di Civitavecchia.

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 Civitavecchia Fruit Forest Terminal S.p.A., 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)