Articoli e Saggi

L'ordinamento portuale e il nuovo quadro regolatorio alla luce della proposta di riforma*

Francesco Gaspari

Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi "Guglielmo Marconi"

Massimo Gramiccioni

Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche nell'Università degli studi "Guglielmo Marconi" e nella Université Libre de Bruxelles (ULB)

Abstract

The port legal order and the new regulatory framework in the light of the proposal of its reform.

This paper examines Draft Law No. C. 2925, which proposes a comprehensive reform of Law No. 84 of 28 January 1994 governing the Italian port system, with the aim of addressing the structural weaknesses and institutional fragmentation that undermine the competitiveness of Italian ports. The study analyses the transition from a polycentric governance model to a more centralized institutional framework, centred on the enhanced role of the Ministry of Infrastructure and Transport and the establishment of the wholly state-owned company Porti d'Italia S.p.A. The latter is entrusted with responsibility for planning and implementing strategic port infrastructure, as well as promoting the national port system, while the Port System Authorities (Autorità di Sistema Portuale – AdSPs) retain primarily local administrative and regulatory functions. Through a comparative analysis of selected European port governance models and of the airport, railway and road sectors, the paper assesses the strengths and weaknesses of the proposed reform. It concludes that, although the centralization of investment planning may help reduce Italy's infrastructure gap, significant regulatory complexities and administrative inefficiencies are likely to persist as long as the AdSPs continue to operate as non-economic public bodies.

*Il presente contributo analizza l'impatto del disegno di legge (*C. 2925*) di riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, volto a superare le criticità strutturali e la frammentazione decisionale che penalizzano la competitività della portualità italiana. Il lavoro esamina il passaggio da un modello policentrico a un assetto fortemente centralizzato, imperniato sul ruolo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sull'istituzione della società a capitale interamente pubblico Porti d'Italia S.p.A. A quest'ultima vengono attribuite le competenze in materia di programmazione, realizzazione delle infrastrutture strategiche e promozione della Rete portuale nazionale, lasciando alle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) la sola gestione amministrativa e regolatoria locale. Attraverso un'analisi comparata con altri modelli di* governance *europei e con i settori aeroportuale, ferroviario e stradale, il contributo evidenzia le luci e le ombre della riforma. Se da un lato l'accentramento degli investimenti mira a colmare il gap infrastrutturale, dall'altro permangono complessità regolatorie e rischi burocratici legati alla persistente natura pubblica non economica delle AdSP.*

* Sottoposto a referaggio. Sebbene il lavoro sia il frutto di una riflessione e redazione congiunta degli autori, la Parte I è da attribuirsi a Francesco Gaspari, mentre le Parti 2 e 3 sono da attribuirsi a Massimo Gramiccioni.

Keywords: Port governance, Porti d'Italia S.p.A., Law No. 84/1994, Comparative regulatory models, Italian port network.

Parole chiave: Governance *portuale, Porti d'Italia S.p.A., Legge n. 84/1994, Modelli regolatori comparati, Rete italiana della portualità.*

Sommario: Parte I. L'attuale quadro regolatorio del sistema portuale e aeroportuale. 1. Premessa – 2. Scenari e dinamiche della portualità globale – 3. L'assetto della *governance* portuale in Italia. 3.1 Il sistema portuale prima della riforma del 1994 – 3.2 La riforma del 1994 – 3.3 Il sistema attuale come disegnato dalla riforma del 2016 – 3.4 Il ruolo delle regioni – 4. Uno sguardo alla *governance* portuale in Europa e nel mondo – 5. Il sistema aeroportuale italiano. 5.1 L'aeroporto e il gestore aeroportuale – 5.2 Il sistema di affidamento della concessione di gestione aeroportuale – 6. Limiti e criticità dell'attuale sistema portuale italiano. 6.1 Principali limiti e criticità – 6.2 Sulla natura giuridica delle AdSP – Parte II. La riforma del sistema portuale italiano nel prisma di altri modelli regolatori. 7. *Ratio*, obiettivi e strumenti della riforma. 7.1 *Ratio* ed obiettivi – 7.2 Il nuovo modello di *governance* – 7.3 Nuovi strumenti volti a rafforzare il coordinamento strategico e la programmazione infrastrutturale nazionale – 7.4 Rete portuale nazionale – 7.5 Riparto risorse umane e finanziarie – 7.6 Sistema di accorpamento e soppressione delle AdSP – 7.7 La nuova classificazione dei Porti – 7.8 Le modalità di affidamento delle concessioni di aree e banchine – 8. Porti d'Italia S.p.A. 8.1 Natura Giuridica – 8.2 Funzioni – 8.3 Breve comparazione con altri soggetti – 8.4 Finanziamento – Parte III. Il nuovo assetto regolatorio e gli aspetti critici della riforma. 9. Il riparto delle competenze e il nuovo assetto regolatorio. 9.1 L'attuale assetto della *governance* portuale italiana – 9.2 La nuova *governance* alla luce della riforma – 10. Aspetti critici della riforma e problemi aperti – 11. Riflessioni conclusive

Parte I – L'attuale quadro regolatorio del sistema portuale e aeroportuale

1. Premessa

Il disegno di legge (C. 2925), recante "*Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale*", presentato in data 8 maggio 2026, offre l'occasione di svolgere alcune riflessioni sulla portata di tale iniziativa legislativa nel settore di riferimento, tenendo conto di altri modelli regolatori (anche europei), specialmente di quelli aeroportuale, ferroviario e stradale. In tale prospettiva, appare significativa la comparazione tra il sistema portuale e quello aeroportuale, atteso che i due settori – già sul piano pre-giuridico (ma anche su quello giuridico, se solo si pensa alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), mediante la quale l'Unione europea mira a sviluppare una rete integrata di infrastrutture di trasporto, comprendente strade, linee ferroviarie, vie navigabili interne, rotte marittime, porti, aeroporti e terminali strada-rotaia) – sono sotto-sistemi trasportistici le cui componenti infrastrutturali sono esclusivamente costituite da nodi e non da infrastrutture lineari.

Il presente scritto si propone di analizzare se e in quale misura la riforma del sistema portuale italiano, così come delineata nel disegno di legge di riordino della legge n. 84/94, sia effettivamente in grado di affrontare e risolvere le principali criticità che caratterizzano il settore. Tali problematiche, infatti, continuano ancora oggi a incidere in modo significativo sull'efficienza complessiva della portualità nazionale, configurandosi come un rilevante fattore di freno alla piena competitività del Sistema Paese nei traffici marittimi internazionali.
In questa prospettiva, l'analisi mira a valutare se il nuovo quadro regolatorio – e gli strumenti normativi e organizzativi dallo stesso previsti – possa contribuire a rafforzare il ruolo strategico dei porti italiani nel Mediterraneo e, più in generale, nel sistema logistico europeo e globale, accrescendo al contempo il peso economico e geopolitico dell'Italia nelle reti del commercio internazionale.

2. Scenari e dinamiche della portualità globale

Il settore marittimo ha storicamente, sul piano strutturale ed economico, una dimensione internazionale[1]. L'attuale configurazione del commercio internazionale si fonda su una fitta rete di interscambi che ha raggiunto volumi senza precedenti, con un valore complessivo delle esportazioni mondiali di merci che sfiora i 25 trilioni di dollari annui[2]. In questo ecosistema macroeconomico, la dimensione marittima rappresenta l'asse portante dell'architettura globale, poiché oltre l'80% del volume del commercio mondiale e circa il 70%[3] del suo valore economico viaggia per mare, movimentando una massa superiore ai 12 miliardi di tonnellate di merci[4]. La centralità del trasporto marittimo è tale che l'efficienza dei nodi portuali non è più una mera questione infrastrutturale, ma una determinante fondamentale dello sviluppo economico e della capacità di attrazione di investimenti esteri per ogni sistema-paese[5]. Il baricentro di questo traffico si è stabilmente spostato verso l'Estremo Oriente, dove si concentrano i maggiori *hub* mondiali che operano con volumi di scala industriale difficilmente comparabili con quelli europei. Porti come Shanghai, con una movimentazione che ha superato i 47 milioni[6] di TEU[7],

[1] Sul punto, si veda diffusamente W. D'Alessio, *I traffici marittimi: dalla mondializzazione alla globalizzazione*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 55 ss.

[2] Cfr. UNCTAD, *Global Trade Update December 2022*, p. 2; World Trade Organization (WTO), https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_en.html.

[3] UNCTAD, *Review of maritime transport 2017*, Geneva, 2017, p. 16 (il report è consultabile alla pagina web: https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2017).

[4] UNCTAD, *Review of maritime transport 2025*, Geneva, 2025, p. 5 (il report è consultabile alla pagina web https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2025).

[5] Cfr., sul punto, W. D'Alessio, *I traffici marittimi*, cit., p. 55 ss.; S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, in AA.VV., *Quale riforma per la portualità italiana*, in *I quaderni di SIPoTra*, n. 1, 2024, p. 72. Si veda inoltre P. Spirito, *Oligopoli marittimi: effetti sulla competitività dei porti e dei loro sistemi logistici*, in AA.VV., *Quale riforma per la portualità italiana*, cit., p. 24.

[6] Secondo i dati riportati nel portale ufficiale in lingua inglese della China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone (SHFTZ), situata nel distretto di Pudong: https://english.pudong.gov.cn/chinashftz/2023-01/16/c_848431.htm. Il sito Maritime Executive è una delle principali testate giornalistiche internazionali dedicate al settore marittimo, navale e dell'industria offshore: https://maritime-executive.com/article/shanghai-continues-as-largest-container-port-handling-47m-teu-in-2022.

[7] Il TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*, ossia "unità equivalente a venti piedi") è l'unità di misura standard utilizzata nel trasporto marittimo per quantificare il volume dei *container* e la capacità di carico delle navi e dei terminal. Un TEU corrisponde alle dimensioni di un *container* standard lungo 20 piedi (circa 6,1 metri), largo 8 piedi e alto 8,5 piedi. Viene utilizzato principalmente per misurare la capacità delle navi: ad esempio, una nave da 20.000 TEU può trasportare teoricamente 20.000 *container* da 20 piedi. Viene usato anche nelle statistiche portuali per calcolare il volume totale di merci movimentate da un porto in un determinato periodo.

o Ningbo-Zhoushan, che registra stabilmente un traffico superiore al miliardo di tonnellate di merci[8], dominano le classifiche globali grazie a modelli gestionali altamente automatizzati e integrati[9].
Tali infrastrutture non operano come semplici punti di sbarco, ma come enormi piattaforme logistiche in grado di determinare i ritmi delle catene di approvvigionamento globali, imponendo al resto del mondo standard di efficienza che richiedono una revisione profonda dei modelli di *governance* occidentali[10].
In questo contesto di flussi oceanici, il Mar Mediterraneo ha riconquistato un ruolo di straordinaria rilevanza strategica[11], ospitando più del 20% del traffico marittimo mondiale nonostante rappresenti solo l'1% della superficie marina globale[12]. La stabilità di questa rotta, tuttavia, è soggetta a una competizione geopolitica e commerciale serrata, dove nuovi e vecchi attori si contendono il ruolo di porta d'accesso al mercato unico europeo. La Grecia, attraverso il porto del Pireo a guida cinese, ha dimostrato come una gestione unitaria e investimenti mirati possano trasformare uno scalo in un *hub* di riferimento continentale[13]. Parallelamente, sulla sponda meridionale, il complesso marocchino di Tanger Med è emerso come un valido concorrente, avendo superato i principali scali europei del Mediterraneo[14] per efficienza operativa e capacità di *transshipment*, forte di una *governance* snella e di costi di gestione estremamente competitivi[15].

---

[8] Secondo la Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma della repubblica popolare cinese (NDRC), nel 2022, il porto di Ningbo Zhoushan ha completato un flusso di merci annuo di oltre 1,25 miliardi di tonnellate, classificandosi al primo posto al mondo per 14 anni consecutivi, e ha completato un flusso di container di 33,35 milioni di TEU, classificandosi al terzo posto al mondo. Attualmente, il numero totale di rotte del porto di Ningbo Zhoushan ha raggiunto le 300, di cui 120 con i paesi della Belt and Road. https://en.ndrc.gov.cn/netcoo/goingout/202302/t20230215_1350499.html.

[9] Secondo i dati riportati dal *China Daily* (principale quotidiano statale cinese in lingua inglese) realizzato in collaborazione con il governo municipale di Zhoushan (http://zhoushan.chinadaily.com.cn/2025-01/20/c_1065656.htm). In letteratura, sull'impatto delle nuove tecnologie sui traffici marittimi si veda W. D'Alessio, *I traffici marittimi*, cit., p. 55 ss., spec. p. 68 ss.; M.M. Comenale Pinto, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 229-230, il quale sottolinea l'importanza dell'infrastruttura portuale (ed aeroportuale) e della sua gestione sui profili giuridici della navigazione marittima (ed aerea), in ragione della capacità del mezzo di poter procedere senza la realizzazione di una via artificiale (necessaria per il trasporto terrestre) che ne consenta il movimento.

[10] Come rileva S. Bevilacqua, *Porti e automazione: spunti in materia di responsabilità delle imprese di sbarco*, in *Dir. trasp*., 2019, p. 558, "*la capacità di attrarre maggiori traffici internazionali dipende anche dal grado di efficienza del modello organizzativo ed infrastrutturale del porto*".

[11] Cfr., sul punto, P. Spirito, *Oligopoli Marittimi*, cit., p. 42.

[12] United Nations Environment Programme (UNEP), *Mediterranean Quality Status Report: The state of the Mediterranean Sea and Coast from 2018-2023*, Athens, 2024, punto 109, p. 32, "*Despite covering less than 1% of the world's oceans, the Mediterranean Sea accounted for more than a fifth (21-22%) of global shipping activity measured by the annual number of port calls, and around 9% of the annual container port throughput in recent years (Randone et al. 2019; own calculations based on UNCTAD 2022a)*" (il report è consultabile alla pagina *web* https://wedocs.unep.org/20.500.11822/46733).

[13] Sui dati relativi al Porto del Pireo si veda l'*Annual financial report 2023* della Piraeus Port Authority S.A., *Financial Results Announcement for Fiscal Year 2023 New highs in revenues and profits - Increase in dividend by 29%*, Press release, 29 marzo 2024, consultabile alla pagina web https://www.olp.gr/en/news/press-releases/item/13829-2024-03-29-19-00-00. Si veda anche *Piraeus Port gets new lease of life 13 years after Chinese acquisition, in World Ports Organizzation,* 28 settembre 2023, consultabile alla pagina *web* https://www.worldports.org/pireaus-port-gets-new-lease-of-life-13-years-after-chinese-acquisition/.

[14] Cfr. SRM & Assoporti, *Port Infographics Update 2024*, p. 15. La tavola intitolata *"I Top 15 porti Euro-Med"* analizza i volumi di movimentazione container (in milioni di TEU) registrati nel 2023. I dati confermano la contrazione dei grandi scali del *Northern Range*, guidati da Rotterdam (13,4 mln TEU; -7%) e Antwerp-Bruges (12,6 mln TEU; -6,6%), a fronte di un progressivo avvicinamento dei porti del bacino del Mediterraneo. In questo scenario, Tanger Med si consolida come leader assoluto del Mediterraneo e terzo scalo complessivo in Europa, registrando una crescita record del +13,4% (8,6 mln TEU

[15] Per le percentuali in forte crescita vedasi: Tanger Med Port Authority. (2024). *Activity report* 2023. Tanger Med Port Authority, consultabile alla pagina *web* https://www.tangermed.ma/en/tangier-med-port-activity-report-in-2023/.

L'Italia, pur essendo geograficamente protesa nel cuore di questo bacino come una naturale "piattaforma logistica"[16], si trova oggi in una condizione di parziale inadeguatezza rispetto alle sfide poste dalla concorrenza internazionale[17]. Nonostante il sistema portuale nazionale generi un impatto sul PIL complessivo pari al 10,2% — circa 178 miliardi di euro di valore aggiunto — e garantisca allo Stato un gettito fiscale di circa 18 miliardi di euro annui tra IVA all'importazione e accise[18], la sua struttura rimane frammentata in una policentricità che spesso sfocia in un'inefficienza sistemica[19]. La persistenza di sedici Autorità di Sistema Portuale, autonome e talvolta in contrasto tra loro nella programmazione delle opere, impedisce la creazione di una "rete"[20] coesa capace di interloquire con un'unica voce con i grandi armatori mondiali[21].

Le criticità strutturali italiane sono ulteriormente aggravate da significative lacune nell'intermodalità e da una burocrazia procedurale che rallenta eccessivamente la realizzazione delle opere strategiche. Il limitato sviluppo dei collegamenti ferroviari di "ultimo miglio"[22] e l'assenza di una reale integrazione tra porti, aeroporti e interporti impediscono alle merci di fluire rapidamente verso i mercati di consumo del Nord Europa, rendendo gli scali italiani dei punti di transito meno appetibili rispetto ai concorrenti del *Northern Range* [23]. L'Italia possiede potenzialità logistiche inespresse di notevole valore, ma la mancanza di una visione unitaria, d'investimenti significativi e di un braccio operativo agile ha permesso ad altri attori mediterranei e nordeuropei di approfittare di questo vuoto[24].

---

[16] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority privatizzazione ed integrazione infrastrutturale*, Ariccia, 2018, p. 13.

[17] Si veda in merito quanto rilevato da P. Costa, *Quale nuova governance per quale portualità in Italia?*, cit., p. 8 ss. Si veda altresì M. Spinedi, *Ruolo e competitività del sistema dei porti italiani in un Mediterraneo in continuo mutamento*, in AA.VV., *Quale riforma per la portualità italiana*, cit., p. 15 ss.; M. Calabrò, *Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali*, in *Dir. Econ.*, n. 3, 2019, p. 63 ss. Più di recente, si veda P. Costa, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti del 23 giugno 2026, la cui memoria è rinvenibile tra i lavori preparatori del disegno di legge (C. 2925), e consultabile alla pagina *web* https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925. Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), in una sua segnalazione del 2024 aveva auspicato "*l'efficientamento del sistema delle Autorità di Sistema Portuale* […] *per accrescere la competitività del settore portuale italiano*", osservando che tale efficientamento avrebbe dovuto mirare "*da un lato, a un migliore coordinamento degli investimenti nelle infrastrutture portuali e logistiche, dall'altro lato, ad accrescere la scala operativa dei porti italiani*" (AS2045 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza* – anno 2024, 20 dicembre 2024, punto 2, lett. A), n. 15).

[18] Centro Studi delle Camere di Commercio – Guglielmo Tagliacarne, *XII Rapporto sull'Economia del Mare 2024*, p. 9.

[19] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 115; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), Relazione illustrativa allegata al disegno di legge (C. 2925) riguardante il *riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84 in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale*, presentato il 8 maggio 2026, p. 3 ss., il testo della Relazione è consultabile al seguente link: https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925.

[20] In questo senso le Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale emanate nel 2017 dal MIT, le quali richiamano anche i dati del Global Competitiveness Index 2014-2015 del World Economic Forum.

[21] MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., p. 2 ss.; P. Spirito, *Oligopoli marittimi*, cit., p. 44.

[22] In merito, si veda lo studio condotto da Fermerci, *La Carta dell'ultimo miglio ferroviario*, Padova, 2024, consultabile alla pagina web https://www.fermerci.it/studi/.

[23] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 12; P. Costa, *Quale nuova governance per quale portualità in Italia?*, cit., p. 9.

[24] MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., p. 2 ss.; P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 115-117. Si veda anche R. Midoro, *Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti del 24 giugno 2026*, la cui memoria è rinvenibile tra i lavori preparatori del disegno di legge (C. 2925), e consultabile alla pagina *web* https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925, il quale si esprime nel senso di una "*sconvolgente trasformazione dell'economia mondiale e dei trasporti marittimi*", p. 4.

In tale contesto viene ad inserirsi il disegno di legge (C. 2925), presentato in data 8 maggio 2026 e attualmente in discussione alla Commissione IX Trasporti della Camera dei Deputati, il quale ha come obiettivo principale quello di permettere all'Italia di colmare il *gap* di competitività finora accumulato. La riforma punta, dunque, a creare una rete nazionale della portualità attraverso un sistema di coordinamento nazionale, a semplificare la burocrazia, a razionalizzare le risorse e a mettere in campo investimenti in infrastrutture strategiche necessarie al sistema portuale per tornare ad essere competitivo sul mercato marittimo globale.

Per l'economia nazionale appare vitale prendere atto del fatto che i porti non sono più mere infrastrutture servili all'industria ed al commercio, ma hanno assunto il ruolo di fondamentali motori economici, in grado di generare autonoma ricchezza e di attirare importanti investimenti esteri. A conferma della primaria importanza raggiunta dalla portualità, vi è anche il fatto che questa è divenuta oggetto di questioni geopolitiche tra potenze mondiali[25], come ben evidenziato dalle recenti tensioni sorte tra Cina e Stati Uniti riguardo al porto greco del Pireo[26] e, ancor più di recente, tra Iran e Stati Uniti e Israele in ordine allo Stretto di Hormuz[27].

3. L'assetto della *governance* portuale in Italia.

3.1 Il sistema portuale prima della riforma del 1994

L'analisi della riforma in programma non può prescindere dalla disamina dell'attuale architettura istituzionale della portualità italiana. Questa è il risultato di una complessa stratificazione normativa che ha cercato di conciliare la natura pubblica del demanio marittimo[28] con le crescenti esigenze di efficienza poste da un mercato logistico globale privatizzato e dalle regole della concorrenza europee[29]. Il pilastro fondamentale del sistema rimane la legge 28 gennaio 1994, n. 84, che ha completamente rivoluzionato il sistema fino ad allora vigente.

---

[25] Su cui si veda R. Midoro, Audizione, cit., p. 1.

[26] Il contesto geopolitico attuale dimostra (qualora ce ne fosse ancora bisogno) che gli scali portuali sono strutture strategiche sia in campo economico sia in tema di sicurezza e difesa.

[27] La crisi dello Stretto di Hormuz è una crisi iniziata a seguito dell'attacco di Israele e dagli Stati Uniti contro l'Iran il 28 febbraio 2026. A tale attacco militare l'Iran ha reagito il 1 marzo seguente bloccando il traffico marittimo nello Stretto, che costituisce un passaggio cruciale che collega il Golfo Persico al Mar Arabico e all'Oceano Indiano. A seguito di tali tensioni e del blocco dello Stretto, le monarchie del Golfo stanno predisponendo nuovi progetti per costruire nuove rotte. Si veda in merito V. Iorio, *Un nuovo porto a Dubai, i corridoi ferroviari sauditi: quali sono i progetti delle monarchie del Golfo per aggirare il blocco di Hormuz*, 14 luglio 2026, consultabile alla pagina *web* https://www.corriere.it/economia/finanza/26_luglio_14/un-nuovo-porto-a-dubai-i-corridoi-ferroviari-sauditi-quali-sono-i-progetti-delle-mcorte conarchie-del-golfo-per-aggirare-il-blocco-di-057519f0-bff2-4d6c-a340-6bd7d2a46xlk.shtml.

[28] Su cui si veda specificamente G. Falzea, *Bene porto ed ambiti della gestione portuale*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, Padova, 1998, p. 55 ss., il quale rileva come la natura giuridica e la ripartizione dei beni demaniali appartengano ai temi di ricerca più trascurati negli ultimi anni. In argomento, si veda inoltre, diffusamente, A. Xerri, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, spec. Capitolo I; M. Casanova, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, cit., p. 201 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici: una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017, spec. Parte I, Capitolo II. In generale, sui beni demaniali si veda, tra gli altri, P. Virga, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, Palermo, 1962; M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1962; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1967; A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, in *Enc. di*r., V, Milano, 1959; L. Acquarone, *Demanio marittimo e porti*, in *Dir. mar*., 1983, p. 89 ss.; F. Manganaro, *Il porto da bene demaniale ad azienda*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, p. 247 ss.; A. Police, *I beni di proprietà pubblica*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2025, p. 439 ss.; F. Francario, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *Giustizia insieme*, 16 novembre 2021, consultabile alla pagina *web* https://www.giustiziainsieme.it/articolo/2023-il-demanio-costiero-pianificazione-e-discrezionalita (ivi, ulteriori riferimenti bibliografici).

[29] S.M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, IV, c. 367 ss. Si veda anche S.M. Carbone, F. Munari, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, p. 3 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 213 ss.

Prima della legge n. 84/94, la *governance* portuale italiana era disciplinata prevalentemente dal Codice della navigazione del 1942[30] e si caratterizzava per un modello amministrativo fortemente centralizzato, nel quale lo Stato esercitava direttamente o indirettamente sia le funzioni regolatorie sia quelle gestionali[31].

Muovendo dal dato testuale dell'art. 19 del Codice[32], sotto la denominazione "enti portuali" venivano ricondotte le amministrazioni che, con diverse caratteristiche e origini storiche – come gli enti autonomi portuali, i consorzi autonomi dei porti e le aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini portuali –, svolgevano funzioni più o meno ampie o settoriali nel comparto in esame[33]. Nei principali scali operavano gli Enti autonomi portuali[34], enti pubblici dotati di limitata autonomia e sottoposti a penetrante vigilanza ministeriale, mentre nei porti dove non erano costituiti tali enti (in genere porti minori) le competenze amministrative erano esercitate direttamente dalle Capitanerie di Porto, organi periferici dello Stato con funzioni di polizia marittima e gestione del demanio[35].

Tale assetto non prevedeva una netta separazione tra autorità concedente e operatore economico, configurando un modello integrato nel quale l'ente pubblico interveniva direttamente anche nell'organizzazione delle operazioni portuali. L'ente portuale si presentava non solo come "*ente multifunzionale*"[36], ma anche come "*ente a competenze miste*", che si risolvevano "*nella produzione di atti giuridici e nella produzione di utilità economiche*"[37].

[30] R.D. 30 marzo 1942, n. 327.

[31] Per una disamina degli apparati amministrativi preposti alla gestione del porto secondo la disciplina antecedente alla legge n. 84/94 si veda G. Pericu, voce *Porto*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 441 ss.; C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano, 1988, spec. p. 43 ss. Sugli aspetti storico-evolutivi dei porti nell'ordinamento italiano si veda A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2022, p. 152 ss.; A. Xerri, *L'ordinamento*, cit., p. 121 ss.; A. Xerri, *Ordinamento portuale e settore trasporto: aspetti evolutivi*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 19; M. Badagliacca, *Portualità ed integrazione dei trasporti*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 63 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 17 ss.

[32] Secondo cui "*Nei porti di maggiore importanza taluni servizi portuali inerenti alla navigazione possono essere affidati ad appositi enti costituiti con legge*".

[33] C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti*, cit., p. 77. Sul punto, si veda anche A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 153; M. Casanova, *Gli enti portuali*, Milano, 1971.

[34] Ad esempio, a Genova vi era il *Consorzio Autonomo del Porto di Genova*, sul quale si veda V. Mallen, *Natura e funzioni del Consorzio del porto di Genova*, in *Temi genov.*, 1954, p. 85 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 36 ss. Sul provveditorato al Porto di Venezia si veda F. Benvenuti, *La disciplina degli enti portuali e il provveditorato al porto di Venezia*, in *Riv. dir. nav.*, 1959, I, p. 3 ss. Sull'assetto organizzato degli enti autonomi portuali e su ulteriori riferimenti bibliografici di altri enti autonomi portuali si veda C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti*, cit., p. 77 ss. (e p. 79, nota n. 21), nonché M. Ragusa, *op. ult. cit.*, p. 44 ss.

[35] Artt. 62 ss., c. nav. Su tali aspetti, si veda A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 153; M. Giusti, *Amministrazione degli scali marittimi e sviluppo della portualità nazionale*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, cit., p. 9 ss. Sulle finalità perseguite dagli enti portuali si veda (l'ancora oggi fondamentale) studio di M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit., *passim*, secondo cui lo Stato ha incaricato tali enti di una funzione che l'A. definisce "*promozionale*" (estranea alle proprie competenze tradizionali) con l'obiettivo di incrementare i traffici commerciali nel porto (ivi, p. 144). Su tali aspetti si sofferma anche M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 101 ss.

[36] In tal senso, si veda G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981, p. 90 ss. In merito, si veda anche G. Pericu, voce *Porto*, cit., p. 446.

[37] Si veda ancora G. Pericu, voce *Porto*, cit., p. 446. Si veda, altresì, A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 153; M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit., p. 151, 157 ss. e *passim*; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 101 ss., nonché p. 298 ss. Sugli enti portuali come "*produttori di atti giuridici*", vale a dire di provvedimenti amministrativi, si veda anche P. Mazzoni, *L'imprenditorialità degli enti portuali*, Milano, 1979, p. 126 ss.

La caratteristica degli enti autonomi portuali è stata quella di affiancare, integrare e in alcuni casi anche sostituire l'operato dello Stato[38], ponendo in essere "*funzioni imprenditoriali per l'esercizio del traffico marittimo e portuale*", che ne hanno giustificato la successiva qualificazione come enti pubblici economici, ancorché permanessero numerose attribuzioni dai tratti autoritativi e non privatistici (come la programmazione delle opere portuali, le concessioni del demanio marittimo, la disciplina del lavoro, la potestà tariffaria)[39]. Inoltre, fino alla liberalizzazione introdotta negli anni Novanta, le attività di movimentazione delle merci erano affidate in regime di riserva legale alle compagnie portuali, strutture corporative della manodopera che operavano in posizione di monopolio funzionale[40]. Tale sistema è stato dichiarato incompatibile con i trattati UE[41] dalla celebre sentenza *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*[42].
La combinazione tra centralismo amministrativo, rigidità organizzativa e assenza di concorrenza interna determinava livelli di produttività inferiori rispetto ai principali porti europei[43].

3.2 La riforma del 1994

In tale quadro si colloca la riforma del 1994, determinata da specifiche esigenze di adeguamento del nostro ordinamento ai principi di diritto comunitario, dai quali, dunque, risulta largamente influenzata[44]. La

[38] Secondo M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit., p. 166 ss., la produzione diretta di servizi all'interno del porto ad opera dell'ente portuale costituisce una funzione solo eventuale. Tali enti – qualificati dall'A. come "enti reggenti di settore" – svolgono primariamente il compito di regolatori, avendo la funzione di vincolare teleologicamente l'attività imprenditoriale esercitata da altri soggetti (pubblici o privati) con riferimento ad uno specifico settore dell'economia. Lo svolgimento diretto di attività d'impresa si presenta come accessoria rispetto al fine primario di cui tali enti risultano attributari.

[39] Si veda in merito M. Giusti, *Amministrazione degli scali marittimi*, cit., p. 10; G. Pericu, voce *Porto*, cit., p. 445. Su tali aspetti, si veda diffusamente C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti*, cit., spec. Capitolo III; nonché M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., Parte I, Capitolo II.

[40] Previsto dagli artt. 110, ultimo comma, e 111, ultimo comma, c. nav. (entrambi i commi sono stati abrogati dall'art. 27, comma 8, legge n. 84/94). Si veda sul punto M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 213 ss. F. Cotone, *Porti e logistica*, in C. San Mauro (a cura di), *Manuale di diritto delle reti nei mercati regolati*, Torino, 2024, p. 399 ss., spec. p. 400-401.

[41] Gli articoli 86 e 90 del Trattato CEE, oggi divenuti 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

[42] Corte di Giustizia CE, sentenza 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*, in Foro it., 1991, IV, c. 226 ss., con note di C. Brusco, *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, ivi, c. 226 ss.; F. Macario, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina "antitrust": la vicenda delle compagnie portuali*, ivi, c. 229 ss. Si veda, altresì, tra i numerosi contributi su tale importante pronuncia, F. Munari, *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di giustizia*, in *Dir. mar.*, 1991, p. 1129 ss.; S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, Milano, 2019, p. 35 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 219 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali).

[43] C. Ferrari, O. Merk, *The governance and regulation of ports: The case of Italy, International Transport Forum Discussion Paper*, n. 2015-01, Parigi, 2015, p. 9.

[44] Così S.M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana,* cit., c. 367. La riforma del 1994 è il frutto della sentenza del 1991 della Corte di Giustizia CE *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*, sopra richiamata: così F. Munari, *L'impatto dell'Unione europea sul regime dei porti*, in AA.VV., *Quale riforma per la portualità italiana*, cit., p. 50. Si veda anche A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 155. Sulle trasformazioni che l'ordinamento portuale ha subìto dall'ultimo decennio del XX secolo e, in particolare, sulla posizione del porto nel generale dibattito sulla liberalizzazione dei servizi a rete si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 287 ss.

riforma ha segnato il passaggio da un modello amministrativo integrato a un assetto ispirato al paradigma del *Landlord Port*[45], tale modello implica la separazione delle funzioni di indirizzo e controllo, riservate ai soggetti pubblici, dalle attività operative di sbarco, imbarco e stoccaggio, affidate a operatori privati tramite lo strumento della concessione o dell'autorizzazione[46].

La legge n. 84 ha permesso anche il superamento del sistema antecedente basato sulla frammentarietà statutaria ed organizzativa[47]. Tale legge si configurava come "*provvedimento accentratore*", con un ruolo molto penetrante del "*potere burocratico ministeriale*"[48]. Lo status ante-riforma era caratterizzato dal fatto che ogni porto aveva un proprio ente di gestione, dotato di una propria peculiare struttura e capacità. Tali enti gestivano tutto all'interno dei porti, sia le attività amministrative che le attività portuali operative. Con la prima formulazione della legge n. 84/94 venivano sostituite le "organizzazioni portuali"[49] con le autorità portuali[50], enti di diritto pubblico caratterizzati da una omologazione di funzioni e di organizzazione[51]. Alle nuove autorità portuali sono state sottratte le competenze operative che erano in capo ai precedenti enti di gestione dei porti[52]. In tal modo veniva adottato il citato modello *Landlord Port*[53], dove l'autorità portuale era proprietaria dell'infrastruttura ed aveva compiti di controllo ed indirizzo delle attività ivi svolte, mentre l'esercizio delle operazioni portuali veniva dato in concessione ad operatori economici privati (c.d. terminalisti), individuati attraverso procedure selettive gestite dalle stesse autorità portuali[54].

---

[45] Il sistema portuale italiano è basato sul modello della *Landlord Port Authority*, fondato su una chiara distinzione funzionale tra sfera pubblica e attività economica. In tale assetto, la titolarità e l'amministrazione delle infrastrutture portuali restano in capo all'autorità pubblica, in quanto beni appartenenti al demanio marittimo e sottoposti al relativo regime giuridico, mentre le operazioni commerciali e i servizi portuali sono svolti da operatori privati in regime concessorio. Ne deriva una configurazione nella quale l'ente pubblico esercita funzioni di pianificazione, regolazione e controllo, lasciando l'esercizio dell'attività imprenditoriale alla concorrenza tra terminalisti. Oltre al modello della *Landlord Port Authority* è possibile richiamare altri modelli organizzativi e gestionali dei porti generalmente utilizzati dalla comunità scientifica internazionale: *public service port, tool port, e fully privatised port.* Su tali modelli ci soffermeremo più diffusamente infra.

[46] M. Calabrò, *Prospettive evolutive*, cit., p. 65; F. Carlucci, L. Siviero, *La governance dei sistemi infrastrutturali tra centralizzazione e decentramento: il caso della riforma portuale in Italia*, in *Riv. econ. pol. trasp.*, n. 1, 2016, p. 5. Si veda anche M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana*, cit., c. 369; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici,* cit., p. 324-325; F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 404.

[47] Su tale aspetto si veda C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti*, cit., p. 77 ss. e *passim*; A. Xerri, L'ordinamento, cit., p. 145 ss.

[48] Così M. Giusti, *Amministrazione degli scali marittimi*, cit., p. 18.

[49] Vale a dire, gli enti portuali e le aziende autonome dei mezzi meccanici: versione originaria dell'art. 2, legge n. 84/94.

[50] Si vedano, in particolare, gli artt. 6-13 della legge n 84/94. In merito, si veda M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana*, cit., c. 369; E. Bani, *Autonomia e «indipendenza» dell'autorità portuale*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, cit., p. 101 ss., spec. p. 101; A. Xerri, *L'ordinamento*, cit., p. 157; G. Vermiglio, A. Marino, *L'autorità portuale*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, cit., p. 89 ss.

[51] Ai sensi dell'art. 6, comma 2, legge n. 84/94, le autorità portuali hanno personalità giuridica di diritto pubblico, ma non sono enti pubblici economici. Si veda Tar Puglia, Lecce, sez. I, 26 giugno 2012, n. 1138, secondo cui "*L'Autorità Portuale, per l'assoluta prevalenza dei compiti pubblicistici affidatile dalla legge e per le modalità con le quali li persegue, è un ente pubblico non economico*". Si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2014, n. 6146. Sulla diversa prospettiva che qualifica le autorità in questione come enti pubblici economici si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 296 ss.; Id., *I rapporti negoziali degli enti di gestione dei porti e il Codice dei contratti pubblici*, in *Dir. pol. trasp.*, n. 1, 2018, p. 56 ss. (ivi ulteriori riferimenti di dottrina e di giurisprudenza). La gestione delle autorità portuali deve essere disciplinata da apposito regolamento di contabilità che preveda la allegazione del conto consuntivo allo stato di previsione del ministero vigilante e la obbligatorietà del pareggio o dell'avanzo del bilancio preventivo: Corte dei conti, sez. contr. enti, 12 aprile 1994. Si veda in merito A. Bellesi, Rapporti giuridici tra autorità portuale, Ministero dei trasporti ed enti territoriali, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, cit., p. 31 ss., in particolare, p. 36, in nota. Sulla natura giuridica delle autorità portuali si veda anche F. Nunziata, *Natura giuridica della Autorità portuale*, in Studi marittimi, 1995, p. 27 ss.; E. Bani, *Autonomia*, cit., p. 112 e *passim*; A. Xerri, L'ordinamento, cit., p. 157; G. Vermiglio, A. Marino, L'autorità portuale, cit., p. 103 ss.

[52] Art. 6, comma 6 della formulazione originaria della legge n. 84/1994. Su tali aspetti si veda M. Giusti, *Amministrazione degli scali marittimi*, cit., p. 11-12; M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana*, cit., c. 369-370; E. Bani, *Autonomia*, cit., p. 101; A. Xerri, *L'ordinamento*, cit., p. 157; G. Vermiglio, A. Marino, *L'autorità portuale*, cit., p. 98 ss.

[53] Così A. Bellesi, *Rapporti giuridici*, cit., p. 33.

[54] Art. 16 della formulazione originaria della legge n. 84/1994. Su tali aspetti si veda M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana*, cit., c. 379 ss. Più di recente, si veda F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 404.

Con la riforma, pertanto, il legislatore, pur continuando a non fornire una nozione giuridica di "porto"[55], aveva, in primo luogo, mantenuto la natura pubblica (demaniale) del porto, istituendo 24 autorità portuali, sottoposte alla vigilanza del MIT[56], soggette al controllo della Corte dei conti[57] e dotate di autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria[58]. In secondo luogo, liberalizzava le operazioni portuali favorendo una effettiva concorrenza tra i terminalisti. Infine, abrogava le disposizioni del Codice della navigazione in contrasto con il diritto comunitario[59].

Le specifiche competenze delle autorità portuali erano molteplici, tra cui quelle di programmazione, coordinamento, controllo e promozione delle attività commerciali ed industriali del porto; inoltre, tali autorità avevano competenza nella manutenzione delle parti comuni; nella predisposizione dei piani per l'assetto e l'utilizzazione del porto; nell'amministrazione delle aree e banchine portuali, con facoltà di assegnare in concessione porzioni di sedime portuale ad imprese private; infine, nel rilascio di autorizzazioni alle imprese per la gestione delle operazioni portuali[60]. L'art. 14 della legge n. 84/94 determina, inoltre, in via residuale, le competenze dell'autorità marittima, riducendole essenzialmente a funzioni relative alla sicurezza della navigazione nel porto e nelle acque territoriali non attribuite alle autorità portuali[61].

La legge n. 84, all'art. 4, ha suddiviso (e così è ancora oggi) i porti in categorie e classi[62]. Quelli di categoria 1 sono i porti militari, mentre quelli di categoria 2 sono quelli civili. I porti civili sono stati suddivisi a loro volta in 3 classi. Quelli di classe 1 sono i porti d'interesse internazionale, quelli di seconda classe sono quelli d'interesse nazionale, infine, vi è la classe 3 che comprende i porti d'interesse regionale ed interregionale, la cui disciplina è stata affidata prevalentemente alla competenza delle Regioni[63].

[55] Come sottolinea C. Carcelli, *Autorità portuale e modi d'uso dei beni demaniali marittimi*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, cit., p. 75 ss., spec. p. 75. Tale definizione non si rinviene neppure nel vigente ordinamento: cfr. in merito G. Di Giandomenico, *Porti e demanialità*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, cit., p. 217; S. Zunarelli, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, II, Padova, 2016, p. 27 ss.

[56] Art. 12 della formulazione originaria della legge n. 84/1994. Sulla natura e sulla portata del potere di vigilanza del Ministero sulle autorità portuali si veda A. Bellesi, *Rapporti giuridici*, cit., p. 34 ss.

[57] Cfr. F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 403.

[58] Cfr., in merito, M. Giusti, *Amministrazione degli scali marittimi*, cit., p. 12, con alcuni spunti critici, soprattutto con riguardo all'autonomia dell'autorità rispetto ai soggetti gestori preesistenti; autonomia che, secondo l'A., dopo la riforma, è "*esclusivamente finanziaria*". Secondo tale A., "*La ratio che ispira il sistema della riforma non pare affatto quella dell'autonomia e del decentramento delle responsabilità nonché dell'autofinanziamento prevalente*" (ivi, p. 18). Sulla portata dell'autonomia delle autorità portuali si sofferma diffusamente E. Bani, *Autonomia*, cit., p. 101 ss. Sulla potestà normativa delle autorità portuali si veda G. Albenzio, *Poteri di autoregolamentazione delle autorità portuali*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, cit., p. 119 ss.

[59] Su tali aspetti si veda M. Carbone, F. Munari, *La legge italiana*, cit., c. 367 ss.

[60] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 62. Si veda anche E. Bani, *Autonomia*, cit., p. 101-102; F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 404; G. Vermiglio, A. Marino, *L'autorità portuale*, cit., p. 98 ss.

[61] Sul punto, si veda A. Bellesi, *Rapporti giuridici*, cit., p. 39 ss., il quale si sofferma anche sul coordinamento (talvolta molto complesso e potenzialmente tale da determinare ipotesi di conflitti di competenze) fra autorità portuale ed autorità marittima, da un lato, e fra autorità portuale ed enti locali territoriali, dall'altro (ivi, p. 41 ss.). Si veda altresì G. Vermiglio, A. Marino, *L'autorità portuale*, cit., p. 101.

[62] In merito, si veda F. Cotone, *Porti e logistic*a, cit., p. 403.

[63] Art. 105, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

3.3 Il sistema attuale come disegnato dalla riforma del 2016

Con la creazione delle reti transeuropee dei trasporti (TEN–T)[64] – all'interno delle quali si collocano le reti nazionali – e con l'emanazione dei Regolamenti n. 1315 e n. 1316 del 2013[65] è divenuta inderogabile l'attuazione di una riforma della legge n. 84/94, la quale non era in grado di soddisfare le esigenze della nuova normativa eurounitaria[66].

Nel 2015[67] è stato adottato il Piano strategico della portualità e della logistica (PSNPL), che fissava obiettivi diversi, più ampi e complessi di quelli del Piano Generale dei Trasporti del 1986[68] che aveva preceduto la legge n. 84/94[69]. Il Piano del 2015 fissava 10 obiettivi, tra i quali spiccavano la competitività e la concorrenza dei porti italiani; il miglioramento dei collegamenti terrestri; l'integrazione del sistema logistico; il potenziamento delle infrastrutture; l'innovazione e la sostenibilità; il coordinamento nazionale[70].

[64] La rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) è una politica dell'Unione europea volta a sviluppare una rete integrata di infrastrutture di trasporto, comprendente strade, linee ferroviarie, vie navigabili interne, rotte marittime, porti, aeroporti e terminali strada-rotaia. La rete transeuropea dei trasporti è costituita da una rete globale (che garantisce la massima capillarità e copre tutte le regioni europee, il cui completamento è previsto entro il 2050), da una rete centrale (che include i nodi più importanti e i flussi di traffico strategici, da completare entro il 2030) e da una rete centrale estesa (un livello intermedio introdotto per accelerare la realizzazione di progetti su larga scala, il cui completamento è fissato per il 31 dicembre 2040). Sulla TEN-T si veda il Dossier del Senato della Repubblica – Servizio Studi, Camera dei Deputati – Servizio Studi, Dipartimento Trasporti, XIX Legislatura, *Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale (A.C. 295*), 3 giugno 2026, p. 17-18. Si veda altresì Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Il trasporto ferroviario*, 30 dicembre 2025; di tale studio – dedicato al trasporto ferroviario – si veda, in particolare, il paragrafo "*La rete transeuropea dei trasporti TEN-T*". Il contributo è pubblicato nel portale di documentazione della Camera dei Deputati: https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_il_sistema_ferroviario.html. In letteratura, si veda, tra gli altri, M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 143 ss.; R. Dipace, *Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile*, in *Dir. pol. trasp*, n. 1, 2018, p. 59 ss.; E. Bergamini, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. comm. int.*, n. 3-4, 2006, p. 653 ss.; G. Pizzanelli, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale: il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-T*, in C. Buzzacchi (a cura di), *L'Europa a rete: il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Milano, 2011, p. 131 ss. Più in generale, si veda A. Predieri, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. Un. eur.*, n. 3, 1997, p. 287 ss.

[65] Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE; regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010. Su tali regolamenti si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 166 ss. Entrambi detti regolamenti sono stati abrogati: il primo, dal regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013; il secondo, dal regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014.

[66] In merito, si veda F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 407.

[67] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) del 26 agosto 2015.

[68] Il Piano è stato istituito con il D.P.C.M. 10 aprile 1986, n. 409 e aggiornato con il D.P.R. 29 agosto 1991, n. 296. Sui porti nel primo Piano generale dei trasporti si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 135 ss.

[69] Cfr. sul punto F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 406.

[70] Sul Piano del 2015 si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 201 ss.

Partendo dalle linee guida dettate dal Piano strategico della portualità è stato emanato il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169[71], che ha profondamente modificato la legge n. 84/94[72]. Uno dei principali elementi innovativi del d.lgs. n. 169/2016 concerneva il raggruppamento delle 24 autorità portuali in 15 (oggi 16) Autorità di Sistema Portuale (AdSP)[73]. Nelle intenzioni del legislatore vi era la volontà di razionalizzare gli investimenti spingendo anche ad una specializzazione degli scali marittimi.
Le AdSP gestiscono 62 porti[74], quasi tutte hanno sede presso i porti della rete centrale TEN-T[75], mentre nei porti "minori", sono stati istituiti uffici territoriali portuali delle nuove AdSP, in sostituzione delle autorità portuali[76]. Questi uffici hanno il compito operativo di gestire i traffici portuali, ma non hanno alcuna competenza di programmazione e pianificazione strategica[77].
Le nuove autorità sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza del MIT[78] e sono state espressamente definite dalla legge come "*enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria*"[79]. Il legislatore sembra avere così chiarito la natura giuridica delle AdSP, essendo le stesse configurate come enti pubblici non economici[80].

---

[71] Recante *Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*. Il d.lgs. n. 169/2016 è stato poi integrato dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232, recante *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali*. Sul decreto del 2017 si veda M.P. La Spina, *Brevi note sulle novità introdotte dal decreto legislativo n. 232 del 13 dicembre 2017 in materia portuale*, in *Giureta*, 2018, p. 237 ss.

[72] Per un'analisi sulle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 169/2016, oltre alla dottrina citata infra, si veda M. Brignardello, *La disciplina delle operazioni portuali e dei "servizi portuali specialistici" nella l. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, in *Riv. dir. nav.*, n. 1, 2017, p. 3 ss.; U. La Torre, *I servizi tecnico-nautici dopo la legge istitutiva dell'Autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav.*, n. 2, 2017, p. 449 ss.; F. Munari, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. mar.*, n. 2, 2017, p. 581 ss.; P. Rubechini, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del d.lgs. n. 169/2016, Commento al d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1, 2017, p. 19 ss.; M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d.lgs. n. 169 del 2016 e il Regolamento (UE) n. 2017/352*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2017, p. 223 ss.; E. Vermiglio, *Dall'autorità portuale all'autorità di sistema portuale: continuità e discontinuità*, in *Giureta*, 2020, p. 3 ss., la quale mette in evidenza gli elementi di continuità e di discontinuità del decreto del 2016 rispetto all'originario assetto dell'ordinamento e delle attività portuali, in origine delineato dalla legge n. 84/94.

[73] Le AdSP sono elencate nell'art. 6, comma 1, della legge n. 84/94 e sono: a) del Mare Ligure occidentale; b) del Mare Ligure orientale; c) del Mar Tirreno settentrionale; d) del Mar Tirreno centro-settentrionale; e) del Mar Tirreno centrale; f) dei Mari Tirreno meridionale e Ionio; g) del Mare di Sardegna; h) del Mare di Sicilia occidentale; i) del Mare di Sicilia orientale; l) del Mare Adriatico meridionale; m) del Mare Ionio; n) del Mare Adriatico centrale; o) del Mare Adriatico centro-settentrionale; p) del Mare Adriatico settentrionale; q) del Mare Adriatico orientale. q-bis) dello Stretto. La sedicesima AdSP (Autorità di Sistema Portuale dello Stretto) è stata istituita in attuazione all'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 169/2016, successivamente modificato dall'art. 22-bis del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136. Su tale previsione normativa (che istituisce l'Autorità portuale dello Stretto si è espressa la giurisprudenza costituzionale: Corte cost., sentenza 9 ottobre 2020, n. 208).

[74] Le 16 Autorità di Sistema Portuale gestiscono 62 scali di rilevanza nazionale. Tali porti sono specificatamente indicati nell'allegato A alla legge n. 84/1994 (art. 6, comma 2, legge n. 84/94).

[75] Art. 6, comma 3, legge n. 84/94. In argomento, si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 205-206.

[76] Art. 6-*bis*, legge n. 84/94. In merito, si veda anche A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 157-158; S. M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, cit., p. 114-115, secondo i quali il disposto in esame attua un mero decentramento amministrativo per "*garantire la presenza di funzionari dell'AdSP nei singoli ambiti demaniali del sistema portuale*".

[77] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 70.

[78] Artt. 6, comma 7, e 12, della legge n. 84/1994.

[79] Art. 6, comma 5, legge n. 84/1994. Secondo alcuni autori, le AdSP sono centri decisionali con funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, regolamentazione, promozione e controllo dei porti della propria competenza: P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 72.

[80] Sulla natura giuridica delle AdSP si vedano le considerazioni svolte *infra*.

Sul piano regolatorio, la modalità con la quale tipicamente le AdSP regolano le attività che si svolgono nell'ambito del proprio territorio assume carattere indiretto e consiste nell'affidare in concessione le aree portuali e le banchine di cui esso si compone[81]. La disciplina vigente in materia di concessioni portuali di cui all'art. 18 della legge n. 84/94 è stata riscritta successivamente alla riforma del 2016 ad opera della legge 5 agosto 2022, n. 118[82].

Per svolgere le loro funzioni[83], le AdSP si avvalgono principalmente di due strumenti tra loro coordinati, che operano su differenti livelli funzionali. In particolare, il sistema delineato dalla legge distingue tra strumenti di indirizzo strategico e strumenti di pianificazione urbanistico-operativa, finalizzati a regolare l'organizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture portuali[84].

In tale contesto assume un ruolo centrale il Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), previsto dall'art. 5 della legge n. 84/94, introdotto dal d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito nella legge 9 novembre 2021, n. 156. Il DPSS costituisce lo strumento di pianificazione strategica dell'Autorità di Sistema Portuale e ha la funzione di definire l'assetto complessivo del sistema portuale di competenza, individuando le principali direttrici di sviluppo infrastrutturale e logistico e la destinazione funzionale delle aree portuali e retroportuali. Tale documento svolge, pertanto, una funzione di indirizzo generale e di coordinamento tra la pianificazione portuale e gli strumenti di governo del territorio[85].

Accanto al DPSS opera il Piano regolatore portuale (PRP), disciplinato dall'art. 5, comma 1-*ter* della legge n. 84/1994, che rappresenta lo strumento di pianificazione urbanistica del singolo scalo. Il PRP definisce l'organizzazione funzionale e spaziale delle aree portuali, individuando la localizzazione delle infrastrutture, delle banchine, dei terminal e delle aree operative, nonché la destinazione d'uso delle diverse porzioni del porto. A differenza del DPSS, che ha natura strategica e programmatoria, il PRP assume quindi una dimensione più propriamente urbanistica e operativa, costituendo il presupposto per la realizzazione delle opere portuali[86].

---

[81] Sulle concessioni portuali si vedano, tra gli altri, A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 159; F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 412 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 229 ss.; Id., *I rapporti negoziali*, cit., p. 42 ss. Per un approfondimento sulle attività di utilizzo di aree demaniali e banchine si vedano, tra gli altri, C. Ingratoci, *La concessione di aree e banchine*, in *Dir. mar*., 2007, p. 984 ss.; M. Brignardello, *La concessione di aree e banchine portuali ex art. 18 l. n. 84/1994: problemi interpretativi e prospettive di riforma*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 467 ss.; M. Casanova, *I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 213 ss.

[82] Recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*.

[83] I compiti che l'ordinamento attribuisce alle AdSP sono indicati nell'art. 6, comma 4, legge n. 84/94. Sulle funzioni delle AdSP si vedano, tra gli altri, A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 159; F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 411-412.

[84] Su tali aspetti si veda A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 114. Sull'attività di programmazione infrastrutturale delle AdSP si veda M. Calabrò, *Prospettive evolutive*, cit., p. 68 ss.

[85] Sul DPSS si veda A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 114.

[86] Cfr. A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 114. Sui piani regolatori portuali si veda I. Ferrari, *Il piano regolatore portuale*, in L. Tullio, M. Deiana (a cura di), *La riforma dei porti: realtà e prospettive*, Cagliari, 1998, p. 27 ss.; A. Romagnoli, Il piano regolatore portuale, in Dir. trasp., 2003, p. 61 ss.; F. Pellegrino, *L'ambito portuale e i piani regolatori portuali*, in *Giureta*, 2008; D. Bocchese, *Il piano regolatore portuale*, in L. Tullio, M. Deiana (a cura di), *Demanio marittimo e porti*, Cagliari, 2014, p. 203 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 274 ss.

La *governance* delle nuove AdSP è composta dal Presidente, da un Comitato di Gestione e da un Collegio dei revisori[87].
Il Presidente viene nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti[88] d'intesa con il Presidente della Regione interessata[89]. Possiede ampi poteri decisionali, è scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. L'art. 8 della legge n. 84/94 assegna al Presidente la rappresentanza legale dell'AdSP e gli attribuisce poteri di gestione sia ordinaria sia straordinaria. Il suo mandato ha durata quadriennale ed è rinnovabile per una sola volta consecutiva.
Il Comitato di Gestione, che sostituisce il precedente Comitato Portuale, è composto dal Presidente dell'AdSP e da almeno altri 3 membri designati da vari enti, come disposto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 84/94. Le principali attribuzioni di tale organo consistono nel potere di adozione del documento di pianificazione strategica di sistema e del piano regolatore portuale, quello di approvazione del bilancio di previsione, le note di variazione e il conto consuntivo; inoltre, il Comitato approva il piano operativo triennale, inerente alle strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche[90], nomina il Segretario generale di cui all'art. 10 della stessa legge[91].
L'art. 11 disciplina, invece, il Collegio dei revisori dei conti che è composto da tre membri effettivi e due supplenti, i quali restano in carica quattro anni (possono essere riconfermati nell'incarico una sola volta) e sono nominati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (commi 1 e 2). Il Collegio provvede a tutti i compiti previsti dalla normativa vigente relativamente alla funzione di revisore dei conti (comma 3)[92].
La riforma del 2016 ha introdotto, in ogni AdSP, l'Organismo di Partenariato della risorsa mare di cui fanno parte numerosi operatori del settore portuale, appartenenti a diverse categorie[93]. È un organo che svolge una funzione di carattere prettamente consultiva, e rappresenta le istanze dei privati all'AdSP[94].
Un altro organo introdotto dalla riforma e disciplinato dall'art. 11-*ter* della novellata legge n. 84/94 è la Conferenza Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, istituita presso il MIT. Questa rappresenta lo strumento attraverso cui viene definita la strategia nazionale per lo sviluppo della portualità, assicurando coerenza tra le scelte delle singole AdSP e gli obiettivi di sistema. La disciplina introdotta dal legislatore ha come scopo quello di attuare un maggiore coinvolgimento del MIT, mediante il raccordo tra le AdSP e il Ministero, specialmente con riferimento all'approvazione del DPSS e alla definizione degli interventi infrastrutturali finanziati con fondi statali o dell'Unione europea[95].

[87] Art. 7, legge n. 84/1994. Sugli organi e sulla *governance* delle AdSP si veda, tra gli altri, F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 409.
[88] Art. 8, legge n. 84/1994.
[89] In caso di mancata intesa, la decisione è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, quale atto di alta amministrazione.
[90] Art. 9, comma 5, legge n. 84/1994.
[91] Su tale organo si vedano, tra gli altri, M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 321-322; F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 409.
[92] Su tale organo si veda, tra gli altri, F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 409-410.
[93] Secondo l'art. 11-*bis* della legge n. 84/1994, l'Organismo di Partenariato della risorsa mare è composto, oltre che dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, che lo presiede, dal comandante del porto ovvero dei porti, già sedi di Autorità di sistema portuale, facenti parte del sistema portuale dell'Autorità di sistema portuale, nonché da altri numerosi attori elencati nella medesima disposizione, a cui si rinvia.
[94] Su tale organo si vedano, tra gli altri, M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 322-323; F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 410.
[95] Cfr., in merito, F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 410.

Alla Conferenza spettano compiti di coordinamento e omogeneizzazione delle decisioni concernenti i principali investimenti infrastrutturali, la pianificazione urbanistica delle aree portuali e le linee strategiche in materia di concessioni demaniali marittime, nonché le politiche di promozione e posizionamento competitivo del sistema portuale italiano sui mercati internazionali. L'organo è altresì investito della funzione di predisporre un piano regolatore di livello nazionale, espressione di una programmazione centralizzata delle priorità infrastrutturali e strategiche[96].
Quanto al profilo della sicurezza, l'art. 14 ribadisce che le funzioni di polizia e *safety* portuale costituiscono esercizio di potestà pubbliche[97] e restano attribuite all'autorità marittima ai sensi del Codice della navigazione e della normativa speciale. Tali competenze sono esercitate tramite il Corpo delle Capitanerie di porto, struttura tecnica incardinata nel Ministero della difesa ma operante funzionalmente sotto l'indirizzo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'Ambiente. Tale assetto crea un dualismo di poteri tra la gestione amministrativa-economica, affidata all'amministrazione civile dello stato, e la sicurezza tecnica, quest'ultima conferita ad un corpo militare[98].
Da quanto sin qui esposto, si può dedurre che, sotto il profilo regolatorio e di pianificazione, il sistema si configura come un modello multipolare dove interagiscono diversi attori con competenze specialistiche. Al vertice, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti detiene i poteri di indirizzo strategico e vigilanza sull'intero comparto. A livello territoriale, le 16 AdSP esercitano, attualmente, funzioni di programmazione, coordinamento e promozione degli scali compresi nella propria circoscrizione, gestendo l'adozione del DPSS, del PRP e il rilascio delle concessioni. Per quanto concerne i porti di rilevanza regionale ed interregionale sono coinvolte direttamente le regioni e molto spesso anche i comuni.

3.4 Il ruolo delle regioni

Nel sistema della portualità italiana, le regioni esercitano competenze rilevanti, seppur circoscritte, in virtù del riparto di attribuzioni delineato dall'art. 117 della Costituzione[99]. In particolare, mentre la materia dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale rientra nella competenza esclusiva dello Stato[100], le regioni sono titolari di competenze concorrenti in ambiti connessi quali il governo del territorio, la pianificazione infrastrutturale, la logistica e i trasporti regionali, che incidono indirettamente anche sull'organizzazione e sullo sviluppo degli scali marittimi[101]. Inoltre, come si vedrà di qui a breve, le regioni hanno la gestione diretta dei porti di rilevanza regionale ed interregionale, che sono generalmente sottratti alla competenza delle AdSP.

---

[96] Su tale organo si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 5, p. 30.

[97] Cfr. in merito A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 160.

[98] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 81 e 89.

[99] Cfr. G. de Vergottini, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2001, p. 593 ss.; G. Vermiglio, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel Titolo V Cost.: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte cost*., in *Dir. trasp.*, 2004, p. 11 ss.; Id., *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)*, in *Dir. trasp.*, n. 2, 2003, p. 449 ss.; S. M. Carbone, F. Munari, *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto*, in *Dir. UE*, n. 3, 2002, p. 425 ss.; G. Corso, *Rapporti tra Stato e Regione in materia di infrastrutture e di trasporti alla luce della legge cost. n. 3/2001*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 2002, p. 1707 ss.; A. Barletta, *Porti e aeroporti civili* (art.117.3.), in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, p. 343 ss.; S. Licciardello, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici*, cit., p. 265 ss.

[100] La Corte costituzionale ha affermato che i porti sede di AdSP rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale: Corte cost., sentenza 9 ottobre 2020, n. 208, punto 3.1.2 del *Considerato in diritto*.

[101] Oltre ai riferimenti citati nella nota precedente, si veda M. Bennici, *La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/1994 e le sue proposte di riforma*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2006, p. 139 ss. La Corte costituzionale ha affermato che le AdSP "*sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle funzioni esercitate dalle stesse autorità*": Corte cost., sentenza 9 ottobre 2020, n. 208, punto 3.1.2.2 del *Considerato in diritto*.

Tale intreccio di competenze emerge con particolare evidenza dagli strumenti di pianificazione portuale. Il DPSS di cui all'art. 5 della legge n. 84/94 definisce infatti l'assetto strategico del sistema portuale, ma richiede il coinvolgimento delle regioni interessate in quanto le sue previsioni incidono su materie di competenza regionale come la pianificazione territoriale e urbanistica; proprio su questo punto è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 26 gennaio 2023, n. 6[102], affermando la necessità di un meccanismo di leale collaborazione e stabilendo che l'approvazione del documento debba avvenire previa intesa con la regione territorialmente competente[103]. Le regioni partecipano inoltre ai processi di nomina delle Autorità di Sistema Portuale, poiché il Presidente dell'Autorità è nominato con decreto ministeriale d'intesa con il Presidente della Regione interessata, a conferma della dimensione cooperativa della *governance* portuale.

Come già visto, nel sistema italiano, accanto ai porti di rilevanza nazionale ed internazionale, vi sono quelli d'interesse regionale e interregionale, di competenza delle regioni[104]. Questi porti sono generalmente scali di dimensioni più contenute rispetto ai grandi porti commerciali e svolgono prevalentemente funzioni legate alla nautica da diporto, alla pesca marittima, al traffico locale o ai servizi marittimi regionali. In molti casi si tratta di infrastrutture integrate nel sistema economico e turistico locale e destinate a sostenere le attività produttive costiere e il trasporto marittimo su scala regionale. Secondo i dati dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, sul territorio insistono oltre 200 porti di classe 3[105].

Dal punto di vista amministrativo, gestionale e operativo, non vi è una normativa nazionale rigida che impone un modello organizzativo preciso, al contrario di quanto avviene per i porti di competenza delle AdSP. Le regioni possono esercitare direttamente anche le funzioni operative e gestionali, anche attraverso enti dipendenti[106]. Oppure possono decidere di affidarle ai comuni[107], anche attraverso società *in house*[108] o darli in concessione a società private[109], mentre loro mantengono compiti di indirizzo e coordinamento.

Per quanto riguarda il profilo della sicurezza e della *safety*, anche nei porti regionali tali compiti sono affidati alla Capitaneria di Porto.

---

[102] Su tale pronuncia si veda la nota di A. Patané, *La sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2022: il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in costanza del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2022, p. 59 ss.

[103] In merito, si veda F. Munari, Contributo relativo all'audizione del 24 giugno 2026 dinanzi alla IX Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge C.2925 recante "Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale", pubblicato tra i lavori preparatori del disegno di legge in esame e consultabile alla pagina web https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925.

[104] Il d.lgs. n. 112/1998 (art. 105) ha conferito alle Regioni le funzioni sul demanio marittimo e sui porti regionali. Molte Regioni (come ad esempio la Toscana, il Veneto, l'Emilia-Romagna) hanno poi emanato leggi regionali per delegare ulteriormente le funzioni amministrative ai Comuni costieri, mantenendo per sé solo la programmazione e i finanziamenti.

[105] Si veda https://bdt.autorita-trasporti.it/rapporto/porti /.

[106] Come nel caso dell'Autorità Portuale Regionale della Toscana, la quale è un ente dipendente della Regione Toscana istituita con la l.r. 28 maggio 2012, n. 23.

[107] Esempio è il caso del porto de La Maddalena, il quale è gestito direttamente dal Comune.

[108] Come il caso del porto di Palau, che è gestito dalla Palau s.r.l., società in house del comune di Palau.

[109] Il Porto turistico di Loano (Liguria) è affidato in gestione alla società privata Marina di Loano S.p.A., la quale è controllata dalla Unipol S.p.A.

4. Uno sguardo alla *governance* portuale in Europa e nel mondo

L'evoluzione del commercio internazionale e la crescente centralità delle catene logistiche globali hanno determinato una profonda trasformazione dei modelli di *governance* portuale. I porti contemporanei non costituiscono più meri luoghi di approdo e movimentazione delle merci, ma si configurano come infrastrutture strategiche integrate nelle reti della logistica internazionale, capaci di influenzare direttamente la competitività economica degli Stati e l'equilibrio geopolitico dei traffici marittimi[110].

In tale contesto, appare utile dare una panoramica sui diversi modelli di gestione portuale affermatisi in Europa e nel mondo[111]. Il sistema della portualità mondiale ha progressivamente elaborato modelli di amministrazione differenti, variamente orientati verso forme di gestione pubblica, privatizzazione o cooperazione tra settore pubblico e operatori privati.

La letteratura internazionale individua tradizionalmente quattro principali modelli di *governance*: il *public service port*, il *tool port*, il *landlord port* e il *fully privatized port*[112].

Il modello storicamente più antico è quello del *public service port*, caratterizzato dalla concentrazione in capo all'autorità pubblica della proprietà delle infrastrutture, delle funzioni amministrative e delle attività operative portuali. In tale schema la gestione del porto è interamente pubblica. L'ente pubblico gestisce direttamente le banchine, i terminal, il personale e le operazioni commerciali, esercitando un controllo integrale sul ciclo portuale. Questo modello, molto diffuso in Europa nel recente passato[113], è stato progressivamente abbandonato a causa delle rigidità burocratiche e della limitata capacità di adattamento alle dinamiche concorrenziali del trasporto marittimo globale[114]. In altre zone del mondo persistono tuttavia alcune applicazioni residuali in sistemi caratterizzati da una forte centralizzazione statale, come taluni porti dell'Africa e del Medio Oriente[115], nei quali lo Stato ancora mantiene il controllo diretto delle infrastrutture strategiche e delle attività operative.

Una forma intermedia è rappresentata dal modello del *tool port*, nel quale l'autorità pubblica conserva la proprietà delle infrastrutture e delle attrezzature portuali principali, ma parte delle attività operative viene affidata ad operatori privati[116]. In questo sistema l'ente portuale mantiene una posizione dominante nella gestione delle infrastrutture strategiche e dei mezzi tecnici, mentre le imprese private svolgono attività terminalistiche o di movimentazione delle merci. Il modello è stato talvolta utilizzato come transizione dal sistema *public service* al *Landlord port*[117]. Oggi è relativamente raro nei grandi porti commerciali. Tuttavia, alcuni elementi riconducibili a tale schema sopravvivono in determinati porti del Mediterraneo orientale e in parte della portualità africana[118] e sudamericana[119], dove l'intervento pubblico continua a mantenere un ruolo operativo significativo.

---

[110] In tal senso, si veda anche P. Spirito, *Oligopoli marittimi*, cit., p. 24; P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 117.

[111] Sulla governance dei principali porti del nord Europa si veda S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, cit., p. 71.

[112] Su tale classificazione si veda UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, cit., p. 74; P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 122-123; E. Beretta, A. Dalle Vacche, A. Migliardi, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 39, Occasional Paper, Banca d'Italia, febbraio 2009, p. 39; A. Bellesi, *Rapporti giuridici*, cit., p. 32; H. Stevens, *The institutional position of seaports. An international comparison*, Dordrecht, 1991, p. 51 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 324-325 (e dottrina ivi richiamata). Più di recente, si veda, altresì, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 10, p. 70-71, nonché R. Midoro, Audizione, cit., p. 2.

[113] Il modello *public service port* è stato adottato in Italia fino al 1994.

[114] World Bank, *Port Reform Toolkit*, Module 4, *Private Sector Participation*, Washington DC, 2025, p. 222-223.

[115] World Bank, *Port Reform Toolkit*, cit., Module 1, *Trends*, p. 222.

[116] Cfr. E. Beretta, A. Dalle Vacche, A. Migliardi, *Il sistema portuale italiano*, cit., p. 39.

[117] Cfr. UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, cit., p. 74.

[118] Cfr. World Bank, *Port Reform Toolkit*, cit., Module 3, *Port Governance*, p. 167.

[119] O. Merk, *Local Governments and Ports. Case-Specific Policy Analysis*, International Transport Forum/OECD, Paris, 2017, p. 22.

Il modello oggi prevalente nei principali sistemi portuali europei (inclusa l'Italia) e in larga parte dei traffici globali è il *landlord port*[120]. In tale configurazione l'autorità portuale, generalmente di natura pubblica o pubblico-societaria, mantiene la proprietà del demanio portuale e delle infrastrutture di base, esercitando funzioni di pianificazione, regolazione e coordinamento strategico, mentre le attività operative vengono affidate mediante concessione o locazione a operatori privati specializzati[121]. Questo assetto consente di separare le funzioni pubblicistiche di indirizzo e controllo dalle attività imprenditoriali, favorendo l'ingresso di capitali privati e l'aumento della competitività terminalistica[122].
I maggiori porti europei adottano stabilmente tale modello. Il porto di Rotterdam è amministrato dalla Port of Rotterdam Authority, società per azioni controllata dal Comune di Rotterdam (70%) e dal governo olandese (30%)[123], che esercita funzioni di pianificazione infrastrutturale e sviluppo strategico, concedendo le aree portuali a operatori privati internazionali. Analogamente, il porto di Anversa-Bruges è gestito dalla Port of Antwerp-Bruges, ente pubblico di diritto belga partecipato dalle autorità municipali[124], mentre le attività terminalistiche sono affidate a concessionari privati. Il porto di Amburgo opera secondo uno schema simile attraverso la Hamburg Port Authority, ente pubblico controllato dalla città-Stato di Amburgo, responsabile della pianificazione e amministrazione del demanio portuale[125]. Anche in Francia, con il sistema dei *Grands Ports Maritimes* introdotto dalla riforma del 2008[126], il modello *landlord* costituisce il paradigma dominante. L'autorità portuale conserva funzioni pubbliche di coordinamento e regolazione, mentre i terminal sono affidati a operatori privati mediante concessione[127]. In Spagna, invece, il sistema è fortemente centralizzato: le singole *Autoridades Portuarias* sono coordinate dall'ente statale Puertos del Estado, sottoposto alla vigilanza del Ministero dei Trasporti, ma il modello gestionale resta riconducibile allo schema *landlord*[128].
Particolarmente significativo è il caso del porto del Pireo, amministrato dalla Piraeus Port Authority, società controllata dal gruppo cinese COSCO Shipping. In tale ipotesi il modello *landlord* assume una configurazione peculiare, poiché la gestione dell'autorità portuale è stata sostanzialmente privatizzata (attraverso una concessione di lunga durata) pur mantenendo la natura pubblica del demanio marittimo[129]. Il caso del Pireo rappresenta uno degli esempi più rilevanti di penetrazione di capitali extraeuropei nella *governance* delle infrastrutture strategiche europee[130], con significative implicazioni geopolitiche e commerciali.

[120] Cfr. UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, cit., p. 73; P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 122. Si veda inoltre R. Midoro, Audizione, cit., p. 2.
[121] Cfr. UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017*, cit., p. 74.
[122] World Bank, *Port Reform Toolkit*, Module 4, *Private Sector Participation*, cit., p. 205 ss.
[123] Cfr. World Bank, *Port Reform Toolkit*, Module 3, *Port Governance*, cit., p. 176.
[124] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 127.
[125] Cfr. World Bank, *Port Reform Toolkit*, Module 3, *Port Governance*, cit., p. 176.
[126] Loi n. 2008-660 du 4 juillet 2008 *portant réforme portuaire*.
[127] OECD, *Competition in Ports and Port Services*, cit., p. 135.
[128] Cfr. World Bank, *Port Reform Toolkit*, cit., Module 1, *Trends*, cit., p. 164; P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 126-127.
[129] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 131.
[130] P. Spirito, *Oligopoli marittimi*, cit., p. 45.

Differente è invece il modello *fully privatized port*, sviluppatosi soprattutto nel Regno Unito a seguito delle riforme liberiste degli anni Ottanta e Novanta. In questo sistema, non solo le attività operative, ma anche la proprietà e la gestione delle infrastrutture portuali vengono affidate a società private[131]. Porti come quelli di Felixstowe o di Southampton[132] sono amministrati da gruppi imprenditoriali privati che esercitano direttamente le funzioni economiche e infrastrutturali dello scalo. Il modello si è esteso anche in altre parti del mondo, come l'Australia, la Nuova Zelanda, la Turchia e la Liberia[133]. Lo Stato mantiene essenzialmente compiti di regolazione generale, sicurezza della navigazione e controllo delle frontiere attraverso organismi quali, ad esempio, Maritime and Coastguard Agency e il Department for Transport[134]. Tale modello costituisce tuttavia un'eccezione nel panorama europeo, dove prevale ancora la proprietà pubblica delle infrastrutture portuali considerate strategiche per la sovranità economica nazionale[135].

Anche nei sistemi maggiormente orientati alla privatizzazione permane, infatti, una significativa presenza pubblica nelle funzioni di sicurezza marittima e pianificazione strategica. Le attività di *safety* e *security* portuale sono normalmente esercitate da autorità statali specializzate, quali guardie costiere, polizie marittime o amministrazioni della navigazione, in attuazione del Codice ISPS[136] adottato dall'International Maritime Organization[137].

L'analisi mostra dunque come, nonostante l'eterogeneità degli assetti istituzionali (anche dopo l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2017/352)[138], la tendenza prevalente a livello globale sia quella di una progressiva separazione tra funzioni pubblicistiche e attività economiche, con un crescente ricorso a modelli di partenariato pubblico-privato. Il paradigma *landlord port* si è affermato come soluzione dominante poiché ritenuto maggiormente idoneo a garantire l'equilibrio tra controllo pubblico delle infrastrutture strategiche ed esigenze di efficienza imposte dal mercato marittimo internazionale. All'interno del modello *landlord* sono rinvenibili diverse sfumature, ad esempio nei paesi nord europei le autorità portuali sono generalmente espressione diretta o indiretta degli enti locali interessati[139]. In Italia, Francia e Spagna, al contrario, le autorità portuali sono emanazioni dello Stato centrale[140]. Tale modello si differenzia al suo interno anche con riguardo al livello di partecipazione e competenze dei privati, che possono spaziare dai soli compiti di movimentazione merci alla creazione di vere e proprie *joint-venture* tra privati e autorità pubblica (*port development management company model*)[141].

---

[131] OECD, *Competition in Ports and Port Services*, cit., p. 208.

[132] World Bank, *Port Reform Toolkit*, cit., Module 2, *Change Management*, p. 119.

[133] World Bank, *Port Reform Toolkit*, Module 4, *Private Sector Participation*, cit., p. 233.

[134] OECD, *Competition in Ports and Port Services*, cit., p. 207, 216, 218 e 220.

[135] Il modello basato sul "*private service port*" (o *fully privatised port*) non si ritiene applicabile al contesto italiano, in quanto tale modello presupporrebbe una privatizzazione integrale delle infrastrutture portuali e un superamento del vigente quadro giuridico in materia di demanio marittimo, a partire dal principio della sua inalienabilità: così Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 10, p. 70-71.

[136] Come stabilito dalla parte A, sezione 4 del Codice, il quale stabilisce che è compito dei governi contraenti garantire la sicurezza.

[137] Il codice è stato reso obbligatorio negli Stati membri tramite il regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali.

[138] Infatti, il sopra richiamato regolamento (UE) 2017/352 "*non impone un modello specifico di gestione dei porti marittimi e non incide in alcun modo sulla competenza degli Stati membri a fornire, nel rispetto del diritto dell'Unione, servizi non economici di interesse generale*": *considerando* 10. Sono possibili – si legge ancora nel medesimo *considerando* – "*vari modelli di gestione dei porti, a condizione che il quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e le norme comuni in materia di trasparenza finanziaria di cui al presente regolamento siano rispettati*". In ambito eurounitario continuano, pertanto, a coesistere, diversi modelli di gestione dei porti: cfr. in merito M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica*, cit., p. 253.

[139] Vedasi l'esempio dei porti di Rotterdam e di Anversa.

[140] Per un'approfondita ed esaustiva analisi si veda: O. Merk, *Local Governments and Ports*, cit., p. 9-13.

[141] World Bank, *Port Reform Toolkit*, Module 4, *Private Sector Participation*, cit., p. 230.

5. Il sistema aeroportuale italiano.

5.1 L'aeroporto e il gestore aeroportuale

A questo punto dell'indagine, sembra interessante svolgere alcune considerazioni sul "parallelo" sistema aeroportuale, atteso che i due settori, già sul piano pre-giuridico (ma anche su quello giuridico, se solo si pensa allo schema TEN-T), sono sotto-sistemi trasportistici le cui componenti infrastrutturali sono esclusivamente costituite da nodi e non da infrastrutture lineari.

L'esercizio della navigazione aerea (e le attività ad essa collaterali) implica l'utilizzo di aeroporti, vale a dire "*spazi corredati da apposite infrastrutture stabili*"[142].

Sul piano della normativa internazionale, l'aeroporto è inteso come un impianto volto a facilitare la navigazione aerea internazionale[143].

L'annesso 14 ICAO, attuato in Italia con diversi regolamenti ENAC, tra cui il regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, definisce "Aeroporto (Aerodrome)" un'area delimitata su terra o acqua (comprendente edifici, installazioni, impianti e apparati) destinata, in tutto o in parte, all'arrivo, alla partenza ed al movimento al suolo di aeromobili.

Sul piano della normativa eurounitaria, l'art. 3, par. 1, n. 16 del regolamento (UE) 2018/1139[144] definisce l'aeroporto come un'"*area delimitata sulla terra ferma o sull'acqua, su una struttura fissa, offshore fissa o galleggiante, comunque comprendente gli edifici, le installazioni e gli equipaggiamenti destinata ad essere utilizzata, in tutto o in parte, all'arrivo, alla partenza ed al movimento in superficie di aeromobili*".

Il legislatore italiano configura gli aeroporti e i sistemi aeroportuali di interesse nazionale come "*nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato*" (art. 698 c. nav.)[145]. Per le particolari condizioni che esse presentano, le infrastrutture aeroportuali (*aviation*) sono qualificate come *essential facilities*. Delle stesse infatti ne è condivisibile l'utilizzo, non sono duplicabili né sostituibili[146].

Si noti come sul piano concettuale, l'"aeroporto" si differenzia dallo "spazioporto", configurato come un "*nuovo tipo di infrastruttura*" e definito dalla legge 13 giugno 2025, n. 89[148] come "*sito della superficie terrestre le cui infrastrutture, strutture e apparecchiature sono appositamente dedicate al lancio o decollo, al rientro o atterraggio o a operazioni a terra o in volo di un sistema veicolo suborbitale od orbitale, nonché le modalità di svolgimento delle predette operazioni*".

---

[142] Così A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, Torino, 2023, p. 49. Sull'aeroporto come infrastruttura si veda, tra gli altri, M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, Torino, 2025, p. 79.

[143] Art. 28 della Convenzione di Chicago del 1944. Come è stato rilevato, l'art. 28 della Convenzione in parola stabilisce uno specifico obbligo gravante su ciascuno Stato di – tra l'altro - impiantare sul proprio territorio aeroporti, ma tale obbligo non è sanzionato: così M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 79.

[144] Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1139 del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile.

[145] Sulla classificazione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di interesse nazionale si veda A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 49-50. Si veda inoltre il Piano Nazionale degli Aeroporti (PNA) 2026-2035, presentato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e dall'ENAC il 12 maggio 2026 (cfr. https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/trasporto-aereo-presentato-il-piano-nazionale-degli-aeroporti-2026-2035). Il PNA ridisegna il sistema aeroportuale italiano prevedendo la creazione di 13 sistemi aeroportuali integrati su base territoriale. Sulla revisione del PNA sia consentito rinviare a F. Gaspari, *La revisione del Piano Nazionale degli Aeroporti e il nuovo paradigma regolatorio proposto dall'ENAC*, in *Dir. pol. trasp*., n. 2, 2022, p. 110 ss.

[146] Così S. Pedrabissi, *La regolazione del trasporto aereo nazionale*, Napoli, 2021, p. 255.

[147] Così M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 100.

[148] Recante *Disposizioni in materia di economia dello spazio*.

La funzione principale dell'aeroporto consiste nell'assicurare il compimento delle operazioni relative agli aeromobili, ai passeggeri e alla merce, in guisa da consentire ai vettori aerei di fornire i servizi di trasporto aereo[149].

A tal fine, l'aeroporto viene gestito, nel suo complesso, da una società (gestore aeroportuale) cui è affidato il compito di amministrare e di gestire tutte le infrastrutture aeroportuali[150]. Appare dunque evidente la differenza tra gestore aeroportuale e autorità di sistema portuale: il primo beneficia di una concessione totale, governa e gestisce allo stesso tempo, mentre la seconda è un ente pubblico non economico con funzioni di governo (indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo), non può svolgere attività d'impresa, essendo l'attuazione dei servizi affidata a soggetti diversi tramite provvedimenti autorizzatori o concessori[151].

L'attuale regime giuridico delle gestioni aeroportuali costituisce il punto di arrivo di un processo evolutivo che ha preso avvio dall'assunzione del servizio in via diretta da parte dello Stato fino a giungere ad un ruolo meno penetrante dei pubblici poteri, limitato alla regolazione dell'attività d'impresa nel mercato di riferimento[152].

La gestione in esclusiva del bene aeroporto attribuisce al gestore una posizione di privilegio rispetto a tutti gli altri operatori interessati al mercato aeroportuale[153]; il gestore riveste una posizione dominante nel mercato di riferimento, con il rischio di abusarne *ex* art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[154].

Nel settore del trasporto aereo sono così stati introdotti modelli regolatori in grado di garantire l'accesso all'infrastruttura a condizioni non discriminatorie e trasparenti, volti a favorire l'ingresso di nuovi vettori. I modelli regolatori che meglio assolvono a tali obiettivi riguardano le bande orarie aeroportuali (c.d. *slot*), le tariffe e i diritti aeroportuali per l'uso dell'infrastruttura[155].

---

[149] Cfr., in merito, A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 177. Sulle gestioni aeroportuali, oltre alla letteratura richiamata *infra*, si veda D. Dominici, *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milano, 1982; M. Riguzzi, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984; M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, *Le gestioni aeroportuali*, Milano, 2005. Sul carattere demaniale del bene aeroporto si veda A.M. Sandulli, S. Rosa, voce *Aerodromo*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 637 ss., in particolare p. 638-639; D. Gaeta, voce *Demanio aeronautico*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 84-85; S. Riccio, voce *Aerodromi (o aeroporti)*, in *Enc. giur.* Treccani, Roma, 1988, p. 4-5; D. Romanelli, M. Riguzzi, voce *Aerodromo*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., Torino, 1987, p. 22 ss., in particolare p. 24; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, p. 159 ss.; G. Sirianni, *Gli aeroporti*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale* (a cura di S. Cassese), III, Milano, 2003, p. 2565 ss.

[150] A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 177; E. Illica Magrini, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, in S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, p. 347 ss., in particolare p. 351.

[151] Così A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 159 e 177.

[152] In merito, si veda M.A. Sandulli, *Le concessioni aeroportuali di gestione totale tra tradizione e prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2014; M. M. Comenale Pinto, F. Morandi, *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive*, in M.M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala (a cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Milano, 2005, p. 5 ss.; A. Antonini, *Le future sfide del diritto aeronautico: nuovi aeroporti, nuovi aeromobili*, in *Dir. trasp.*, 2015, p. 741 ss. Sui profili evolutivi della gestione degli aeroporti (incluse le diverse forme di gestione: "*diretta*", "*totale*" e "*parziale*") si veda E. Illica Magrini, *Gli aeroporti*, cit., p. 347 ss. Più di recente, si veda C. Ingratoci, *Funzione pubblica e attività di impresa nella gestione degli aeroporti*, in *Giureta*, 2024, p. 801; S. Pedrabissi, *La regolazione*, cit., p. 161 ss.

[153] C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 827; S. Pedrabissi, *La regolazione,* cit., p. 256.

[154] Sul piano della normativa interna, si veda la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, in particolare l'art. 3 in materia di abuso di posizione dominante.

[155] Su tali aspetti si veda M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, Manuale di diritto aereo e aerospaziale, cit., p. 79 ss.; S. Pedrabissi, La regolazione, cit., p. 255 ss.; R. Invernizzi, M.A. Sandulli, Trasporti aerei e aeroporti, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, IV, Milano, 2007, p. 2025 ss., spec. p. 2063 ss.

Con riguardo alle bande orarie[156], la liberalizzazione del trasporto aereo ha determinato il congestionamento dei maggiori aeroporti europei. Tale situazione ha spinto l'ordinamento dell'Unione ad intervenire con alcune specifiche normative[157] volte ad attuare la politica comunitaria sulla concorrenza, facilitando e incoraggiando l'accesso al mercato del trasporto aereo, e completando, in tal guisa, il processo di liberalizzazione di cui al terzo Pacchetto, ed in particolare al regolamento n. 2408/92 (oggi confluito nel regolamento (CE) n. 1008/2008[158]), sull'accesso dei vettori aerei comunitari alle rotte intracomunitarie[159]. Il regolamento n. 95/93 aveva dunque l'obiettivo di porre rimedio allo "squilibrio" tra espansione del sistema del trasporto aereo e disponibilità di infrastrutture aeroportuali, come chiaramente affermato nel primo *considerando* di tale atto normativo[160].
Le tariffe e i diritti aeroportuali[161] sono definiti secondo i criteri fissati dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)[162].

5.2 Il sistema di affidamento della concessione di gestione aeroportuale

Atteso il carattere demaniale del bene aeroporto (artt. 822, 824 c.c., art. 692, c. nav., nonché art. 119, comma 4, Cost.), il legislatore, da un lato, prevede l'assegnazione in uso gratuito dei beni del demanio aeronautico all'ENAC per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale (art. 693, c. nav.)[163] e, dall'altro lato, disciplina il sistema di affidamento della gestione aeroportuale tramite concessione[164].
Nel dettaglio, spetta all'ENAC, in quanto autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia[165], il compito di effettuare l'istruttoria e predisporre le convenzioni per dare in gestione gli aeroporti, mentre spetta al MIT il rilascio della concessione per gestione totale aeroportuale a società di capitali, all'esito di gara ad evidenza pubblica[166].

---

[156] Per banda oraria s'intende "*il permesso dato da un coordinatore ai sensi del presente regolamento di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore ai sensi del presente regolamento al fine di atterrare o decollare*": art. 2, par. 1, lett. a), regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993 *relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità*.

[157] Il riferimento è in particolare al regolamento (CEE) n. 95/93, più volte modificato nel corso del tempo.

[158] Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio recante *norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione)*.

[159] Ottavo *considerando* del regolamento (CEE) n. 95/93, cit.

[160] Su tali aspetti sia consentito rinviare a F. Gaspari, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo*. *La* slot allocation, Torino, 2012, p. 107 ss.

[161] L'art. 2 della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali definisce i diritti aeroportuali come "*i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci*".

[162] Su tali aspetti si veda C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 830. Si veda anche M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 94 ss. L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è stata istituita ai sensi dell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) ed è competente nel settore dei trasporti (tutte le modalità) e accesso alle relative infrastrutture nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481. Sull'ART si veda, tra le opere più recenti, M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 32; A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 35-36; S. Pedrabissi, *La regolazione*, cit., spec. p. 121 ss.; R. Gandiglio, *Autorità di regolazione dei trasporti*, in C. San Mauro (a cura di), *Manuale di diritto delle reti nei mercati regolati*, cit., p. 299 ss.; S. Zunarelli, M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Milano, 2023, p. 48 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici).

[163] Cfr. in merito A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 51.

[164] Su cui si veda, tra le opere più recenti, M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, Manuale di diritto aereo e aerospaziale, cit., p. 89; C. Ingratoci, Funzione pubblica, cit., p. 809 ss.; A. Masutti, Il diritto aeronautico, cit., p. 55 ss.; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, Manuale, cit., p. 178.

[165] Art. 687, c. nav. l'ENAC è stato istituito con decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250.

[166] Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo*, 29 settembre 2025, p. 2.

Il legislatore si preoccupa di precisare che il gestore aeroportuale deve innanzitutto assicurare il puntuale rispetto degli obblighi assunti con la convenzione e con il contratto di programma stipulati con l'ENAC al fine di ottenere l'affidamento in concessione della gestione (art. 704, c. nav.)[167].
L'art. 705 c. nav., come novellato dal d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, disciplina la figura del gestore aeroportuale[168], qualificandolo come "*il soggetto cui* è *affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato*"[169].
Nella medesima disposizione, al secondo comma, si legge che "*Ferme restando la disciplina del titolo VII e comunque le competenze attribuite agli organi statali in materia di ordine e sicurezza pubblica, difesa civile, prevenzione degli incendi e lotta agli incendi, soccorso e protezione civile, il gestore aeroportuale*", tra l'altro, "*organizza l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativo adeguato, anche mediante la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico*"[170].
Per quanto riguarda la natura giuridica del gestore, l'art. 705, c. nav., prevede che tra le altre competenze, esso "*propone all'ENAC l'applicazione delle misure sanzionatorie previste per l'inosservanza delle condizioni d'uso degli aeroporti e delle disposizioni del regolamento di scalo da parte degli operatori privati fornitori di servizi aerei e aeroportuali*" (e-*bis*), nonché "*applica, in casi di necessità e urgenza e salva ratifica dell'ENAC, le misure interdittive di carattere temporaneo previste dal regolamento di scalo e dal manuale di aeroporto*" (e-*ter*)[171].

[167] In merito, si veda M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 89; M. Carretta, *Le gestioni aeroportuali*, in R. Lobianco, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 61 ss., in particolare p. 64.

[168] Sul piano della normativa eurounitaria, si vedano gli articoli 33 e seguenti del regolamento (UE) 2018/1139. L'art. 3, n. 14 di tale regolamento definisce il gestore aeroportuale come "*ogni persona fisica o giuridica che gestisce o intenda gestire uno o più aeroporti*".

[169] Cfr., sul punto, P. Di Palma, *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione: le concessioni aeroportuali*, in Rass. Avv. Stato, n. 3, 2005, p. 295; M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 89; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 180; M. Carretta, *Le gestioni aeroportuali*, cit., p. 61; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 167-168; C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 812 ss. Tale definizione coincide con quella di gestore aeroportuale adottata a livello eurounitario: si veda, ad esempio, l'art. 2, n. 2 della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali che definisce il gestore aeroportuale come "*il soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali nazionali affidano, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti o nella rete aeroportuale interessati*". Si veda anche l'art. 2 della direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità. Su tali aspetti si veda C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 801, in nota n. 14; nonché E. Illica Magrini, *Gli aeroporti*, cit., p. 350.

[170] Per un'analisi più dettagliata dei compiti che il gestore aeroportuale è chiamato a svolgere si rinvia a A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 63-64; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 168-169.

[171] Sulle competenze richiamate nel testo e per una rassegna delle altre funzioni del gestore si rinvia a M. Carretta, *Le gestioni aeroportuali*, cit., p. 64 ss.

Già sulla base di tali disposizioni appare evidente come le attività che il gestore aeroportuale è chiamato a svolgere siano riconducibili all'esercizio di funzioni pubblicistiche trasferite *ex lege* al gestore concessionario[172].

L'attività che il gestore aeroportuale è chiamato a svolgere si presenta come "*attuazione di fini pubblici*"[173]. Il gestore – che è e rimane un soggetto privato[174], almeno sotto il profilo formale, atteso che sotto il profilo sostanziale può essere partecipato da capitale pubblico[175] – esercita una funzione pubblica[176] e la sua attività è (oggettivamente) amministrativa[177], doverosa nel suo esercizio[178], in quanto ad esso (gestore) demandata *ex* provvedimento amministrativo (concessione)[179].

Il perseguimento dell'interesse pubblico, da un lato, e il titolo giuridico – rappresentato nella specie dall'investitura in base alla concessione del gestore del compito di perseguire l'interesse pubblico – dall'altro, rendono possibile qualificare come oggettivamente amministrativa l'attività svolta dal gestore[180].

---

[172] Cfr., sul punto, P. Di Palma, *Il diritto degli aeroporti*, cit., p. 298-299. Parte della dottrina afferma che le gestioni aeroportuali si configurano come "*servizio pubblico d'impresa*": A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 177; M. Riguzzi, *L'impresa aeroportuale*, cit., p. 24 ss.

[173] L'espressione appartiene a M.S. Giannini, voce *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966, p. 685. L'A. afferma che "*esistono attività le quali si presentano come «attuazione di fini pubblici», svolte non da persone fisiche o giuridiche titolari di organi della pubblica amministrazione, bensì da privati*" (*ibidem*). Altra dottrina (G. Zanobini, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli Enti pubblici*, Pisa, 1920, p. 235 ss.) rileva come rientri nell'esercizio di funzioni pubbliche "*qualunque forma di attività privata, attraverso la quale vengano ad attuarsi fini propri dello Stato, o in generale di un ente pubblico*". Cfr., altresì, F.G. Scoca, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir*., Aggiornamento, VI, Milano, 2002, p. 75 ss., in particolare p. 109.

[174] P. Patrito, *L'esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Giur. it*., 2010, p. 1471 ss., in particolare p. 1471; A. Azzena, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, p. 165 ss., in particolare p. 167; T.V. Russo, *Sistema concessorio, esercizio privato di pubbliche funzioni e operatività del principio di sussidiarietà*, in R. Di Raimo, V. Ricciuto (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia*, Napoli, 2006, p. 247 ss., in particolare p. 248–249.

[175] Si veda, tra gli altri, Aeroporti di Puglia S.p.a. e SEA – Società Esercizi Aeroportuali S.p.a., soggetti privati partecipati da capitale pubblico. Il Gruppo SEA, ad esempio, gestisce il sistema aeroportuale milanese in base alla Convenzione, di durata quarantennale, sottoscritta nel 2001 fra SEA ed ENAC. SEA è una società per azioni, partecipata per una quota pari al 54,81 % dal Comune di Milano, per una quota pari al 45,01 % da 2i Aeroporti S.p.a., mentre il restante 0,18 % è detenuto da altri soci (https://milanairports.com/it/governance/assemblea-degli-azionisti). Diversamente, Aeroporti di Roma – AdR S.p.a. è una società per azioni a prevalente capitale privato. Infatti, l'azionista principale è Mundys S.p.a. (precedentemente Atlantia S.p.a.), che detiene il 99,39% del capitale. Il restante capitale sociale è suddiviso tra gli Enti pubblici territoriali (ex DPCM 25 febbraio 1999) e tra altri soci minori (terzi con lo 0,259%) (https://www.adr.it/azn-principali-azionisti). Sul processo di privatizzazione delle gestioni aeroportuali si vedano E. Illica Magrini, *Gli aeroporti*, cit., p. 353 ss.; A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 60-61; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 164 ss., 179-180.

[176] Funzione pubblica intesa — ancora con Zanobini — "*non soltanto nel suo profilo teleologico, ma anche come attività peculiare di organi amministrativi […] e quindi, deve ritenersi, come attività regolata dal diritto amministrativo in quanto esercizio di poteri amministrativi e non, invece, come semplice attività di perseguimento di fini pubblici*", con strumenti giuridici di diritto pubblico (in base al principio di legalità) o di diritto comune. Cfr., in merito, A. Azzena, voce *Esercizio privato*, cit., p. 167.

[177] Cfr., in merito, M.P. Chiti, *La gestione aeroportuale tra diritto comune e attività amministrativa in senso oggettivo*, in *Foro amm. Tar*, 1, 2003, p. 323. Più in generale, sul punto, si veda F.G. Scoca, voce *Attività amministrativa*, cit., p. 109; A. Azzena, voce *Esercizio privato*, cit., p. 167.

[178] A. Azzena, voce Esercizio privato, cit., p. 170; F.G. Scoca, voce Attività amministrativa, cit., p. 109.

[179] C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 800. Della stessa A. si veda anche C. Ingratoci, *La concessione aeroportuale. Uno strumento ancora attuale*? in *Riv. dir. nav.*, 2018, p. 133 ss. I titoli che legittimano il privato ad esercitare una pubblica funzione possono essere molteplici: legge, provvedimento amministrativo, atti di natura convenzionale. Cfr., in merito, F. de Leonardis, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in *Diz. dir. pubbl. (diretto da S. Cassese)*, III, Milano, 2006, p. 2296 ss., in particolare p. 2300. In giurisprudenza si veda, inter alia, Cons. Stato, sez. VI, 28 ottobre 1998, n. 1478, in Foro it., 1999, III, c. 178 ss., con nota di R. Garofoli, *Sviluppi in tema di giurisdizione amministrativa e regole costituzionali: organo indiretto, nozione comunitaria di amministrazione aggiudicatrice, riparto per blocchi di materie (d.leg 80/98)*; G. Miele, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I, p. 98 ss., in particolare p. 98.

[180] Cfr. M.P. Chiti, *La gestione aeroportuale*, cit., p. 323. Si veda inoltre F.G. Scoca, voce *Attività amministrativa*, cit., p. 109–110.

La natura pubblica delle società di gestione aeroportuale è stata influenzata sia dalla normativa comunitaria sia dalla giurisprudenza dell'Unione europea. Infatti, con particolare riferimento alla disciplina degli appalti, il gestore aeroportuale viene ad assumere la veste di organismo di diritto pubblico[181]. Ne consegue che società di diritto privato saranno qualificate come amministrazioni aggiudicatrici indipendentemente dalla loro qualificazione nel diritto interno[182]. A tale riguardo, il Consiglio di Stato[183] ha affermato che "*la nozione comunitaria di organismo di diritto pubblico* [...] *non incide né tantomeno altera la natura giuridica (pubblica o privata) dei soggetti cui si riferisce: essa assume rilievo ai soli fini dell'individuazione della normativa applicabile per la scelta della s.g.r. erogatrice di servizi*".

[181] Appartengono a tale orientamento molteplici pronunce, tra cui si veda Cass. civ., sez. un., 4 novembre 2009, n. 23322; Cass. civ., sez. un., 8 febbraio 2013, n. 3044; Cass. civ., sez. un. 20 luglio 2015, n. 15154, in *Foro amm*., 2015, 9, p. 2205, il gestore affidatario di pubblico servizio è qualificabile come organismo di diritto pubblico, svolgendo un complesso di attività finalizzate a soddisfare interessi generali, con conseguente affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *ex* art. 133, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Si veda altresì Tar Lazio, Roma, sez. III *ter*, sentenza 26 febbraio 2003, n. 1559, sulla quale si veda R. Garofoli, G. Ferrari, Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2012, p. 168, nota n. 38. Più di recente, si veda Tar Lazio, sez. III, 30 novembre 2017, n. 11841, che ha attribuito ad Aeroporti di Roma – concessionaria *ex lege* del servizio aeroportuale della Capitale – natura di organismo di diritto pubblico. Ancor più di recente, si veda Tar Lazio, Roma, 4 settembre 2023, n. 3566. Su tale orientamento si sofferma C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 824. Diversamente, secondo altro orientamento della giurisprudenza, si è escluso che le società di gestione aeroportuale possano essere considerate come organismi di diritto pubblico: così Cons. Stato, sez. V, sentenza 19 novembre 2018, n. 6534; Cons. Stato, sez. V, sentenza 12 dicembre 2018, n. 7031 (entrambe riguardanti Aeroporti di Roma).
L'art. 1, comma 1, lett. e), Allegato I.1 del d.lgs. 2023, n. 36 (Codice contratti pubblici) definisce l'organismo di diritto pubblico come "*qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria:*
1) dotato di capacità giuridica;
2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale;
3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico".

[182] In generale, sull'istituto dell'organismo di diritto pubblico si veda B. Mameli, *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003; D. Casalini, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003; R. Caranta, *L'organismo di diritto pubblico questo sconosciuto*, Torino, 2003; M.P. Chiti, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000; S. Cassese, *La nozione di pubblica amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1996, p. 920 ss.; M.G. Roversi Monaco, *La teoria dell'ente pubblico in forma di società. Considerazioni critiche*, Torino, 2004; R. Garofoli, *L'organismo di diritto pubblico: orientamenti interpretativi del giudice comunitario e dei giudici nazionali a confronto*, in *Foro it.*, 1998, p. 134 ss.; M.A. Sandulli (a cura di), *Organismi e imprese pubbliche: natura delle attività e incidenza sulla scelta del contraente e tutela giurisdizionale*, Milano, 2004; F. Patroni Griffi, *Le nozioni comunitarie di amministrazione: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica, società in house*, in *Rassegna Astrid*, n. 20, 2005; E. Chiti, *Gli organismi di diritto pubblico tra Consiglio di Stato e Corte di Giustizia*, in *Urb. app.*, 1999, p. 71 ss.; A. Nardi, *L'organismo di diritto pubblico e il Codice dei contratti*, in Gior. *dir. amm.*, n. 4, 2025, p. 513 ss.; E. Giardino, *Organismo di diritto pubblico e requisito teleologico: nota a Cass. civ., sez. un., n. 1494 del 18 gennaio 2022*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5, 2022, p. 646 ss.

[183] Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, pareri 13 gennaio 2003, n. 4751 e 1 luglio 2002, n. 1354, in *Cons. St*., 2003, I, p. 705 e 2002, I, p. 2607.

Sempre muovendo dalla prospettiva pubblicistica delle funzioni esercitate dai gestori aeroportuali, una interessante pronuncia del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana[184] ha affermato che tra ente concedente e concessionario si instaura un rapporto di delega intersoggettiva, che crea una "*immedesimazione quasi organica*". In particolare, il Consiglio ritiene che sussista "*un fisiologico – e quasi strutturale – collegamento tra le sub-concessioni e l'atto autoritativo concessorio originario*", in quanto l'ENAC "*non soltanto definisce le destinazioni d'uso dei beni da affidare in concessione, indicando le aree ed i beni destinati alle attività ed ai servizi aeroportuali e tutti gli altri beni destinati alle attività non aeronautiche, ma esercita vere e proprie funzioni di vigilanza e controllo sulle attività oggetto della concessione, ed effettua specifici monitoraggi periodici in ordine al rispetto di tutti gli impegni assunti dall'affidatario*". Osserva ancora il Consiglio che "*il concessionario assume funzioni pubblicistiche che gli impediscono di comportarsi come un semplice privato assoggettato ed assoggettabile alle sole norme del diritto civile*", con la conseguenza che "*anche l'attività negoziale del concessionario aeroportuale viene ad atteggiarsi come vera e propria funzione pubblica, dovendosi ispirare alle regole di trasparenza e di evidenza tipiche del rapporto pubblicistico ed estranee ai comuni rapporti di diritto privato*"[185].

In base alla rilevanza pubblicistica del gestore aeroportuale, si giustificano i poteri che l'ordinamento gli attribuisce. In particolare, il regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti definisce il gestore come "*Il soggetto cui è affidato, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori presenti nell'aeroporto considerato*". Nel medesimo regolamento si legge poi che "*Il gestore è titolare di concessione per la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, comprensivi dei beni demaniali datigli in affidamento dell'aeroporto e ne assume le relative responsabilità*".

Per quanto riguarda il procedimento concessorio, l'art. 704, c. nav., stabilisce che alla concessione della gestione totale aeroportuale degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale si provvede con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, limitatamente agli aeroporti militari aperti al traffico civile, con il Ministro della difesa (comma 1). Il provvedimento concessorio, nel limite massimo di durata di quarant'anni, è adottato, su proposta dell'ENAC, all'esito di selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, previe idonee forme di pubblicità, nel rispetto dei termini procedimentali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la regione o provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione (comma 2).

L'affidamento in concessione è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione fra il gestore aeroportuale e l'ENAC, nel rispetto delle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[186].

[184] Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, sentenza 29 settembre 2023, n. 630.

[185] Su tale pronuncia si sofferma ampiamente anche C. Ingratoci, *Funzione pubblica*, cit., p. 824-825.

[186] In merito, si veda A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 64 ss. Si veda altresì M. Vernola, *Gli aeroporti*, in C. San Mauro (a cura di), *Manuale di diritto delle reti nei mercati regolati*, cit., p. 375 ss., spec. p. 377 ss. Si veda anche Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo*, 29 settembre 2025, p. 3.

Per quanto attiene al suo contenuto, l'art. 704, comma 5, c. nav., stabilisce che la convenzione debba contenere il termine, almeno quadriennale, per la verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi e delle altre condizioni che hanno determinato il rilascio del titolo, compresa la rispondenza dell'effettivo sviluppo e della qualità del servizio reso agli operatori e agli utenti alle previsioni contenute nei piani di investimento di cui all'atto di concessione. La convenzione deve inoltre contenere le modalità di definizione ed approvazione dei programmi quadriennali di intervento, le sanzioni e le altre cause di decadenza o revoca della concessione, nonché le disposizioni necessarie alla regolazione ed alla vigilanza e controllo del settore[187].

Il gestore aeroportuale e l'ENAC stipulano, altresì, entro sei mesi dalla conclusione del primo esercizio finanziario successivo all'affidamento in concessione, un contratto di programma mediante il quale si recepisce la disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE in materia di investimenti, corrispettivi e qualità, e quella recata dall'art. 11-*nonies* del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, concernente i diritti aeroportuali ed il piano di recupero degli investimenti effettuati dal gestore[188]. Il contratto di programma disciplina, nell'ambito del rapporto concessorio e, di norma, su base quadriennale, gli impegni che il gestore aeroportuale assume al fine di assicurare lo sviluppo e il mantenimento delle infrastrutture e adeguati livelli di sicurezza e di servizio[189].

6. Limiti e criticità dell'attuale sistema portuale italiano.

6.1 Principali limiti e criticità

Prima di procedere con la disamina della riforma, appare utile sintetizzare i principali limiti dell'attuale sistema portuale italiano.

Nonostante i numerosi tentativi di modernizzazione[190], l'attuale sistema portuale italiano manifesta una serie di criticità di natura infrastrutturale, organizzativa e regolatoria che ne limitano la capacità competitiva nel contesto della portualità internazionale.

Sotto il profilo infrastrutturale, numerosi scali nazionali risultano ancora oggi inadeguati rispetto alle trasformazioni intervenute nel trasporto marittimo globale, caratterizzato dal progressivo fenomeno del gigantismo navale. In molti casi, infatti, la profondità dei fondali, la lunghezza delle banchine e la dotazione delle infrastrutture di supporto non consentono di accogliere in modo efficiente le moderne navi portacontainer di ultima generazione[191] (megaship)[192], con conseguenti ripercussioni sulla capacità di attrarre traffici internazionali e di competere con i grandi hub del Nord Europa. A tali limiti si aggiunge la persistente insufficienza dei collegamenti terrestri e delle infrastrutture di ultimo miglio, sia ferroviarie sia stradali, che ostacola la piena integrazione dei porti italiani nella rete logistica continentale e nei corridoi della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)[193].

---

[187] Sul procedimento concessorio si veda, più ampiamente, S. Pedrabissi, *La regolazione*, cit., p. 161 ss.; E. Illica Magrini, *Gli aeroporti*, cit., p. 357 ss.; A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 61 ss.; M. Carretta, *Le gestioni aeroportuali*, cit., p. 66 ss., al quale si rinvia anche per l'esame dei profili riguardanti la società di gestione aeroportuale (ivi, p. 68 ss.); A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 178-180; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 165 ss.; P. Di Palma, *Il diritto degli aeroporti*, cit., p. 295 ss. Sulla competenza statale e non regionale del rilascio delle concessioni aeroportuali si veda Corte cost., sentenza 30 gennaio 2009, n. 18, sulla quale si vedano P. Di Palma, *L'illegittimità costituzionale della legge regionale della Lombardia n. 29/07 sul trasporto aereo*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 4, 2008, p. 234 ss.; C. Di Seri, *La "priorità logico–giuridica" del vizio di incompetenza di leggi regionali in contrasto con il diritto comunitario*, in *Giur. it.*, n. 8-9, 2009, p. 1885 ss.; S. Busti, *Slot «vietato» alla Regione Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 3–4, 2009, p. 684 ss.

[188] Art. 704, comma 4, c. nav., come sostituito dall'art. 4, d.lgs. n. 151/2006. In merito, si veda Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo*, 29 settembre 2025, p. 3.

[189] Cfr. Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo*, 29 settembre 2025, p. 3.

[190] La legge n. 84/94 dalla sua emanazione è stata interessata da numerosi interventi di aggiornamento. Ad esempio, è sufficiente segnalare che l'art. 5 è attualmente alla sua 12° versione.

[191] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 12-13, 117.

[192] Navi con una capacità di carico superiore ai 13.000 TEU.

[193] Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 2.

Ulteriori criticità emergono sul piano della *governance* e della programmazione strategica. Il sistema portuale italiano sarebbe stato a lungo caratterizzato da una gestione frammentata, nella quale le singole AdSP hanno operato prevalentemente secondo logiche territoriali e localistiche, in assenza di un effettivo coordinamento nazionale e di una visione unitaria dello sviluppo della portualità[194]. La mancanza di una strategia di rete vincolante ha favorito la proliferazione di programmi infrastrutturali elaborati autonomamente dalle diverse AdSP, spesso privi di un adeguato raccordo reciproco e non sempre coerenti con gli interessi complessivi del sistema logistico nazionale. Ne sarebbe derivata una competizione interna tra scali[195] per l'accesso alle risorse pubbliche e per l'acquisizione dei traffici marittimi, con il rischio di dispersione degli investimenti e di duplicazione degli interventi infrastrutturali, a discapito dell'efficienza complessiva del sistema[196]. In questo senso occorre prendere atto del sostanziale fallimento della Conferenza Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, la quale aveva il compito di coordinare gli investimenti e le politiche di promozione del sistema portuale italiano. La frammentazione decisionale tra 16 diverse autorità, dotate di autonomia ma prive di una reale visione di rete ha alimentato un "localismo programmatorio" che ha sin qui ostacolato la creazione di una piattaforma logistica unitaria[197].

L'assenza di un unico ente regolatore nazionale, capace di armonizzare le procedure e di centralizzare lo sviluppo delle infrastrutture strategiche, lascia il sistema esposto a colli di bottiglia burocratici e a una dispersione delle risorse finanziarie[198]. In tale quadro, le AdSP si trovano spesso a operare in un vuoto di coordinamento centrale, limitando l'efficacia degli investimenti necessari per l'adeguamento dei fondali e dei collegamenti intermodali di "ultimo miglio" ferroviario[199], elementi vitali per sottrarre quote di mercato ai concorrenti del *Northern Range* e della sponda sud del Mediterraneo.

L'insieme di tali fattori ha condotto il legislatore a ritenere necessario un profondo riassetto del quadro portuale nazionale, fondato sul rafforzamento della programmazione strategica statale, sulla costruzione di una effettiva rete nazionale della portualità e sull'introduzione di modelli organizzativi maggiormente orientati all'efficienza gestionale e alla rapidità di attuazione degli investimenti infrastrutturali.

---

[194] Sul punto si sofferma D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge di riforma della governance portuale e sull'istituzione della società "Porti d'Italia S.p.A."*, Audizione presso la IX Commissione (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) della Camera dei deputati, 24 giugno 2026, pubblicato tra i lavori preparatori del disegno di legge in esame e consultabile alla pagina *web* https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925, par. 1.

[195] Sul punto è emblematico l'esempio di concorrenza tra il porto di Venezia e il porto di Ravenna, portato da P. Costa, Audizione, cit., p. 1.

[196] In questo senso la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 2.

[197] Come già visto, in questo senso si è espresso anche il MIT nella Relazione illustrativa al disegno di legge, cit. Si veda anche, su tali aspetti, AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti della Presidente f.f. dell'Autorità, Prof.ssa Elisabetta Iossa, in merito disegno di legge C. 2925, recante "Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale", 1 luglio 2026, la cui memoria è rinvenibile tra i lavori preparatori del disegno di legge (C. 2925), e consultabile alla pagina web https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925.

[198] MIT, Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., p. 3 ss., laddove si sottolinea che "*la gestione di ciascun ambito ricadente nelle circoscrizioni delle Autorità di sistema portuale (di seguito, anche le "AdSP") è in gran parte autonoma, con decisioni prese a livello locale, senza un'efficace integrazione tra le diverse realtà territoriali, una visione unitaria a livello nazionale e una strategia di "rete". L'assenza di una programmazione sovra-scalo in grado di massimizzare gli investimenti, unitamente alla frammentarietà dell'utilizzo delle risorse, limita le possibilità di sviluppo e di attrazione di traffico commerciale, riducendo l'efficacia dei programmi in essere e ostacolando la creazione di un sistema portuale più competitivo a livello globale*".

[199] Sempre secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., p. 3.

6.1 Sulla natura giuridica delle AdSP

A tali elementi si affiancano le criticità derivanti dalla natura giuridica delle AdSP, configurate dall'art. 6, comma 5, legge n. 84/94 come enti pubblici non economici[200].

Secondo alcuni autori, tale qualificazione *ex lege* delle autorità comporta l'assoggettamento a un complesso apparato di regole pubblicistiche in materia di organizzazione, personale, contabilità e controlli, che finisce per incidere negativamente sulla capacità decisionale e operativa degli enti. I vincoli derivanti dalla disciplina del pubblico impiego, i controlli amministrativo-contabili, la rigidità delle procedure decisionali e l'applicazione delle regole proprie dell'azione amministrativa rendono complessa e lenta la realizzazione degli investimenti e la gestione delle attività strategiche[201].

È stato osservato come la riforma di cui al d.lgs. n. 169/2016 non abbia risolto la questione della natura di ente economico o non economico da attribuirsi alle AdSP che si era sviluppato prima del d.lgs. n. 169/2016 in relazione alle autorità portuali[202]. In particolare, secondo tale orientamento, premesso che la qualificazione delle AdSP è dettata in una norma concernente il personale (l'art. 6, comma 5, cit.), "*non sembra [...] possibile, già guardando all'intenzione della legge, estendere la rilevanza della suddetta qualificazione legale al campo delle più vaste tematiche all'interno delle quali la questione dell'economicità degli enti portuali ha acquisito importanza ed è stata discussa sotto la vigenza dell'impianto originario della legge porti*"[203].

Il tema della qualificazione giuridica delle AdSP è molto complesso, in quanto, da un lato, involge questioni teoriche rilevanti e, dall'altro, implica la necessità, per l'interprete, di analizzare in concreto i caratteri sostanziali attribuiti dalla legge all'organizzazione e al funzionamento di tali soggetti.

La questione di teoria generale del diritto appare non facilmente risolvibile, poiché, se è vero che l'interprete non è vincolato alle definizioni legislative a carattere classificatorio[204], è altrettanto vero che il legislatore si presume utilizzi sempre un linguaggio tecnico, con la conseguenza che la qualificazione operata in via normativa non può lasciare indifferente lo stesso interprete[205].

---

[200] Alcuni autori hanno osservato come tale inquadramento *ex lege* delle nuove autorità imponga vincoli burocratici e contabili che spesso rallentano la capacità di risposta alle dinamiche rapide dello *shipping* internazionale. Su tali aspetti, si veda P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 12, 89; M. Sebastiani, *Rapporti inter istituzionali e forme di rapporto pubblico privato*, in AA.VV., *Quale riforma per la portualità italiana*, cit., p. 67-68; S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, cit., p. 71.

[201] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 89 ss. In senso analogo, si veda S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, cit., p. 72.

[202] Sul tema, si veda M. Calabrò, *Il controverso inquadramento giuridico delle autorità portuali*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2011, 9, p. 2923 ss.; D. Gennari, *L'Autorità portuale: inquadramento e natura giuridica*, in *Riv. dir. nav.*, n. 1, 2013, p. 189 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblic*i, cit., p. 296 ss.; Id., *I rapporti negoziali*, cit., p. 54 ss.

[203] M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 297.

[204] Su cui si veda C. Grassetti, *Le definizioni legali e la riforma dei codici*, in *Studi in onore di G. Pacchioni*, Milano, 1938, p. 290 ss.; S. Pugliatti, *La logica e i concetti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, n. 1, 1941, p. 197 ss.; A. Belvedere, *Il problema delle definizioni nel codice civile*, Milano, 1977, p. 160 ss.; N. Irti, *Norme e fatti: saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1984, p. 41 ss.; U. Scarpelli, *La definizione nel diritto*, in *Jus*, n. 4, 1959, p. 496 ss., ora in U. Scarpelli, P. Di Lucia (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, Milano, 1994, p. 311 ss., spec. p. 319-320, ove l'A. distingue tra concetti generali o universali (non di competenza del legislatore) e concetti "*attinenti alla parte mutevole e strettamente positiva del diritto*": soltanto dei secondi "*si potrebbe nella legge dar definizione*" (ivi, p. 320). In generale, sulle definizioni legislative si veda G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, p. 153 ss. Più di recente, con particolare riferimento alla qualificazione delle AdSP di cui all'art. 6 della legge n. 84/94, si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 297-298.

[205] Cfr. G. Gavazzi, *Legislazione e linguaggio perfetto*, in *Aut Aut*, n. 36, 1956, p. 468 ss., ora in U. Scarpelli, P. Di Lucia (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, cit., p. 305 ss. Si veda inoltre N. Irti, voce *Rilevanza giuridica*, in *Nss. Dig. it.*, XV, Torino, 1957, p. 1094 ss.; G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 108 ss., il quale distingue i *vocaboli dell'uso ordinario*, i *vocaboli tecnici e i vocaboli tecnicizzati*.

Anche l'altro aspetto assume particolare rilevanza, in quanto impone di analizzare l'organizzazione e le funzioni che l'ordinamento attribuisce alle AdSP. Alcuni autori, muovendo dal presupposto che le competenze che l'ordinamento attribuiva alle soppresse autorità portuali e quelle che la riforma del 2016 attribuisce alle AdSP non sono molto diverse, ritengono che le tesi sulla qualificazione delle prime possano riferirsi anche alle seconde[206].
In estrema sintesi, possiamo in questa sede richiamare, in primo luogo, la tesi – ampiamente seguita in dottrina e in giurisprudenza – che configura tali soggetti come enti pubblici non economici, che si fonda sul modello imperniato sul principio della separazione tra regolazione e gestione delle attività portuali a carattere economico, che supera il precedente modello caratterizzato dalla commistione di funzioni pubblicistiche e di attività imprenditoriali in capo al soggetto gestore dello scalo marittimo[207].
In secondo luogo, la tesi che – muovendo dal medesimo ordine concettuale – ritiene che la qualificazione di un ente come economico o non economico non possa essere stabilita aprioristicamente, ma essendo una *quaestio facti* vada risolta empiricamente, sulla base della materiale prevalenza tra le attività pubblicistiche in senso stretto e quelle a carattere economico[208]. In tale prospettiva sembrano porsi anche gli autori che ritengono che le AdSP svolgono attività sostitutiva e integrativa e, in ogni caso, ausiliaria dello Stato e, in quanto tali, non possono essere qualificate enti pubblici territoriali[209].
In terzo luogo, la tesi che qualifica i soggetti in esame come enti economici (vale a dire, imprese), seguita anche da una parte della giurisprudenza multilivello[210].
Sulla natura giuridica delle AdSP non si può non richiamare la decisione della Commissione europea del 2020[211] che qualifica come aiuto di Stato (ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE) l'esenzione dall'imposta dal reddito delle società (IRES) di cui gode(vano) le AdSP.
La Commissione – diversamente dalla posizione assunta dall'ordinamento italiano[212] – ha in primo luogo constatato che le AdSP svolgono sia attività economiche sia attività non economiche. In secondo luogo, la Commissione afferma che l'esenzione dall'IRES dà luogo a una perdita di gettito fiscale equivalente al consumo di risorse statali sotto forma di spesa fiscale, il che costituisce un trasferimento di risorse statali[213]. In terzo luogo, la Commissione sostiene che l'esenzione dall'IRES costituisce un vantaggio rispetto ad altre imprese che non beneficiano di una tale esenzione, pur svolgendo attività economiche in Italia[214]. In quarto luogo, la Commissione ritiene che l'esenzione dall'IRES possa rafforzare la posizione concorrenziale delle AdSP, nella misura in cui siffatte Autorità possono competere tra loro e con altri porti in Europa. Di conseguenza, detta esenzione è in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri e può falsare la concorrenza. In quinto luogo, la Commissione ritiene che la misura sia selettiva.

---

[206] Così M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 298, a cui si rinvia per un esame approfondito di tali orientamenti.
[207] M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 298 ss.
[208] M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 301-302.
[209] Così A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 158-159, che richiamano Cass. 7 ottobre 2015, n. 20029, in *Dir. mar.*, 2016, p. 541.
[210] M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 302 ss., il quale aderisce alla tesi che qualifica le AdSP come enti pubblici economici, in quanto dotate di intrinseca imprenditorialità: ivi, p. 307 ss., 318 ss., 386).
[211] Decisione (UE) 2021/1757 della Commissione, del 4 dicembre 2020, relativa al regime di aiuti SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E) cui l'Italia ha dato esecuzione – Tassazione dei porti in Italia. Per un commento a tale decisione si veda D. Maresca, *L'autorità di sistema portuale è amministrazione pubblica o impresa? Brevi note a margine della recente procedura SA (38399) 2018/E della Commissione europea*, in *Dir. mar.*, 2020, p. 309; A. Panarella, *Ancora sulla qualificazione giuridica degli enti pubblici come imprese nel diritto dell'Unione europea: riflessioni a margine delle recenti posizioni della Commissione europea sulle Autorità di Sistema Portuale italiane*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021, p. 535 ss.
[212] Lo Stato italiano ha esentato le AdSP dal versamento dell'IRES qualificando tali soggetti come gestori di demanio collettivo, esercitanti esclusivamente funzioni statali. Cfr., sul punto, S. Vernizzi, *La tassazione dei proventi delle attività delle Autorità di Sistema Portuale e la decisione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato innanzi alla CGUE*, in *Riv. trim. dir. trib*., n. 1, 2025, p. 228 ss., spec. p. 233.
[213] Punti da 130 a 134 della decisione impugnata.
[214] Punti da 135 a 138 della decisione impugnata.

La Commissione ha configurato come attività economica delle AdSP la riscossione del canone, con un parallelismo con quanto già accertato nell'ambito delle concessioni per l'accesso alle infrastrutture aeroportuali[215].

Tale decisione è stata impugnata dall'Autorità di sistema aeroportuale del Mar Ligure occidentale (e da altri ricorrenti) dinanzi al Tribunale dell'Unione, che ha annullato la decisione della Commissione nella parte in cui essa qualifica il rilascio di autorizzazioni per le operazioni portuali come attività economica, mentre lo ha respinto per il resto[216]. Il Tribunale dunque ritiene corretta la qualificazione ad opera della Commissione di alcune delle attività esercitate dalle AdSP come aventi natura economica[217]. Si tratta in particolare delle attività soggette ai canoni di concessione e ai canoni portuali[218].

A tale conclusione il Tribunale dell'Unione giunge richiamando la costante giurisprudenza, secondo la quale l'art. 107, par. 1, TFUE è applicabile a qualsiasi impresa, intesa come entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento[219]. Nel caso di specie, è configurabile un mercato nel quale le AdSP offrono i loro servizi. In tale mercato esiste una concorrenza tra taluni porti italiani e taluni porti siti in altri Stati membri, con la conseguenza che è corretta la conclusione della Commissione europea quando afferma che la concessione di accesso ai porti e l'aggiudicazione di concessioni di aree demaniali e di banchine costituiscono servizi forniti su un determinato mercato[220].

Il ricorso è stato invece accolto – e la decisione della Commissione annullata *in parte qua* – nella parte in cui l'atto impugnato qualifica come attività economica i canoni di autorizzazione. Secondo il Giudice dell'Unione, la Commissione non ha fornito la prova circa l'esistenza di un mercato rilevante per le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84/94[221].

A tale riguardo, il Tribunale dell'Unione esclude la possibilità di applicare nella specie quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella già richiamata sentenza del 24 ottobre 2002 (C-82/01, *Aeroport de Paris*), in quanto le autorizzazioni dei gestori aeroportuali non sono attività assimilabili a quella del rilascio di autorizzazioni da parte delle AdSP[222].

---

[215] Nella decisione del 2020 la Commissione richiama espressamente la sentenza della Corte di Giustizia del 24 ottobre 2002, C-82/01, *Aeroport de Paris*.

[216] Sentenza del Tribunale del 20 dicembre 2023, Causa T-166/21, *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e a./Commissione*. Su tale decisione si veda S. Vernizzi, La tassazione, cit., p. 228 ss.; M. Maresca, Governance *dei porti e Tribunale dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2023, p. 229 ss.

[217] Su tali attività si veda S. Vernizzi, *La tassazione*, cit., p. 237 ss.

[218] Il riferimento è, in primis, all'affidamento a terzi delle attività dirette alla fornitura delle operazioni portuali e dei servizi portuali, in ordine alle quali le AdSP ne assicurano l'erogazione attraverso lo strumento autorizzatorio dietro corresponsione di un canone (art. 16, legge n. 84/94). In merito, si veda M. Brignardello, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e servizi portuali*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 185 ss. Si veda altresì M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 224 ss. Le attività di natura economica riguardano anche le attività di concessione dell'utilizzo in via esclusiva di banchine e di aree demaniali in favore di talune imprese autorizzate ex art. 16 (art. 18, legge n. 84/94, imprese che, una volta autorizzate, diventano operatori portuali "terminalisti"), nonché di concessione alle navi dell'accesso ai porti ed in relazione alla riscossione dei diritti di accesso al porto e delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate. Su tali aspetti si veda S. Vernizzi, *La tassazione*, cit., p. 237-238.

[219] Punti 65 e seguenti della sentenza.

[220] Punti 74 e seguenti della sentenza.

[221] Punto 101 della sentenza.

[222] Punto 85 della sentenza. In dottrina, in argomento, si veda A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 177.

In particolare, il Tribunale dell'Unione chiarisce che "*le autorizzazioni dei gestori aeroportuali corrispondevano a concessioni commerciali accordate a un numero limitato di fornitori di servizi di commissariato aereo all'aeroporto di Orly, nonché a concessioni di occupazione di beni immobili situati entro il perimetro di quest'ultimo. In contropartita, i suddetti fornitori si erano impegnati a versare al gestore dell'aeroporto un corrispettivo composto da un canone per l'occupazione del terreno proporzionale alla superficie occupata nonché da un canone pari a una certa percentuale del fatturato generato con le compagnie aeree*"[223].

Con il rilascio di siffatte concessioni, "*il gestore dell'aeroporto che esercitava un'attività economica sfruttava lo spazio commerciale che si trovava nel perimetro dell'aeroporto*"[224]. Diversamente, precisa il Tribunale medesimo, "*nell'ambito delle autorizzazioni che esse rilasciano, le AdSP, che esercitano le loro prerogative di pubblici poteri, procedono al controllo del rispetto, da parte dei fornitori delle operazioni portuali, dei requisiti di legge applicabili*"[225].

Per il Tribunale dell'Unione, pertanto, "*il fatto che un prodotto o un servizio fornito da un organismo pubblico, e che si ricolleghi all'esercizio da parte di quest'ultimo di prerogative dei pubblici poteri, è fornito contro una remunerazione prevista dalla legge non è sufficiente per qualificare l'attività esercitata come attività economica e l'entità che l'esercita come impresa*"[226].

Al fine di conformarsi alla decisione della Commissione del 2020, il legislatore italiano è intervenuto con il d.l. 16 giugno 2022, n. 68[227]. L'art. 4-*bis* di tale decreto ha inserito i commi 9-*bis* e seguenti nell'art. 6 della legge n. 84/94. Tale intervento ha, per un verso, assoggettato in linea generale le AdSP all'IRES (comma 9-*bis*) e, per altro verso, precisato che cosa non costituisca esercizio di attività commerciale, "*in quanto esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici*" (comma 9-*ter*), tra cui le tasse per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 16 della medesima legge n. 84. Il comma 9-*quater* invece qualifica come "redditi diversi" (con le conseguenze sul piano della tassazione ivi indicate) "*I canoni percepiti dalle Autorità di sistema portuale in relazione alle concessioni demaniali, comprese quelle di cui all'articolo 18 della presente legge e di cui all'articolo 36 del codice della navigazione, nonché alle autorizzazioni all'uso di zone e pertinenze demaniali di cui all'articolo 39 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328*", ma solo nella misura in cui "*concorrono a formare il reddito complessivo per l'ammontare percepito nel periodo d'imposta, ridotto del 50 per cento a titolo di deduzione forfettaria delle spese*"[228].

Come è stato osservato, si tratta di una "*ottemperanza* sui generis" da parte del legislatore e la sentenza del Tribunale dell'Unione (successiva all'intervento normativo in parola) non potrà che incidere sull'assetto normativo sopra richiamato, superandolo laddove si ponga in contrasto con l'arresto pretorio[229]. Ne consegue che le tasse di ancoraggio, quelle portuali sulle merci sbarcate e imbarcate, nonché i canoni di concessione dovranno essere valutati come redditi di impresa, con la sola eccezione dei proventi derivanti dal rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali di cui all'art. 16 della legge n. 84/94[230].

---

[223] Punto 86 della sentenza.

[224] Punto 87 della sentenza.

[225] Punto 87 della sentenza.

[226] Punto 114 della sentenza (e giurisprudenza ivi richiamata).

[227] Recante *Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*. Tale decreto è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 5 agosto 2022, n. 108.

[228] Su tali aspetti si veda F. Cotone, *Porti e logistica*, cit., p. 415 ss.; S. Vernizzi, *La tassazione*, cit., p. 241 ss.; E. Vermiglio, *L'Autorità di Sistema Portuale: natura giuridica dell'Ente e qualificazione dell'attività, alla luce degli orientamenti europei in materia di tassazione dei porti italiani*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2022, p. 152.

[229] Secondo S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, cit., p. 69, l'introduzione del comma 9-*bis* nell'art. 6 della legge n. 84/94 ha determinato il sostanziale superamento della qualificazione dell'autorità di sistema portuale come ente pubblico non economico.

[230] In tal senso, si veda S. Vernizzi, *La tassazione*, cit., p. 242-243.

La decisione della Commissione e la vicenda processuale che ne è derivata portano a concludere che in capo alle AdSP sia configurabile un doppio statuto giuridico[231], a seconda delle attività che pongono in essere: come impresa comunitaria (*recte*: eurounitaria) e come ente pubblico non economico (art. 6, comma 5, legge n. 84/94)[232].

Si tratta di un assetto normativo e giurisprudenziale ben noto, fatto proprio dalla giurisprudenza amministrativa e già ampiamente applicato in altri settori. Da un lato, basti pensare alla nozione di "*impresa*" rilevante ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza, mutuata integralmente dal diritto dell'Unione[233] e fatta propria dall'Autorità Garante della Concorrenza con l'avallo dei giudici amministrativi[234]. Dall'altro lato, con specifico riferimento alla natura giuridica delle autorità portuali, il Consiglio di Stato[235] ne ha riconosciuto una natura mista, pubblica e privata al contempo, sulla base dell'analisi delle funzioni svolte da tali soggetti[236].

In particolare, il supremo Consesso amministrativo ha avuto modo di osservare che, "*quanto alla natura giuridica delle Autorità portuali, se da una parte non è possibile ricondurle alla figura tradizionale dell'imprenditore pubblico, cioè a quella di una struttura avente caratteristiche tali da consentirne, in via di immediata ed agevole interpretazione, la definizione in termini di impresa riconducibile alla nozione classica dell'ente pubblico economico, neppure può affermarsi che le Autorità portuali siano pubbliche amministrazioni in senso propriamente soggettivo ed oggettivo, in quanto dotate esclusivamente di poteri pubblicistici di regolazione o erogazione di servizi ed attività "amministrative", per soddisfare interessi di natura generale di carattere non industriale né commerciale, secondo la terminologia comunitaria riferita agli organismi di diritto pubblico; in sostanza, però, si tratta di soggetti che perseguono certamente anche il soddisfacimento di "bisogni di natura industriale e commerciale", quali, ad esempio: indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali*". Pertanto, precisa il Collegio, "*le autorità portuali sono enti che, seppure non in possesso dei requisiti formali classici dell'ente pubblico economico (agire per fini di lucro, perseguire finalità esclusivamente economiche, cioè operare con criteri di economicità, essere sottoposti alle procedure concorsuali speciali, ecc.) hanno tuttavia una forte connotazione economica che in molte parti non si discosta da quella degli enti pubblici economici*".

---

[231] Pur rimanendo "*necessariamente unitaria*" la collocazione delle autorità in questione nell'ordinamento: così Tar Puglia, Lecce, sez. I, 26 giugno 2012, n. 1138.

[232] La configurabilità di tale doppio statuto emergeva anche a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti: sul punto, si veda M. Ragusa, *Una nuova fisionomia giuridica*, cit., p. 252 ss.

[233] Si veda, su tutte, Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Klaus Hofner e Fritz Elser c. Macrotron GMBH* (richiamata anche dal Tribunale dell'Unione nella vicenda relativa alle AdSP sopra passata in rassegna, in particolare punto 65 della sentenza).

[234] Tar Lazio, sez. I, sentenza 28 gennaio 2000, n. 466, in Giur. cost., 2000, II, p. 1913 ss. (con nota di L.F. Pace). Sul tema, sia consentito rinviare a F. Gaspari, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Torino, 2016, spec. Capitolo III.

[235] Cons. Stato, sez. II, parere 25 luglio 2008, n. 2361, in *Riv. giur. edilizia*, n. 1, 2009, I, p. 293 ss.

[236] Una tale presa di posizione è stata fatta propria dalla successiva giurisprudenza amministrativa. Si veda Tar Puglia, Lecce, sez. I, 26 giugno 2012, n. 1138. In termini analoghi sembra porsi anche Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2015, n. 1210, secondo cui la giurisprudenza sembra incline a risolvere il problema della natura giuridica delle autorità portuali – alla stregua del diritto interno – "*in relazione alle specificità delle singole controversie che di volta in volta vengono in causa*".

Parte II – La riforma del sistema portuale italiano nel prisma di altri modelli regolatori

7. *Ratio*, obiettivi e strumenti della riforma.

7.1 *Ratio* ed obiettivi

Il disegno di legge di riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84 è parte integrante del processo di ripensamento della *governance* portuale nazionale, maturato alla luce delle trasformazioni intervenute nel commercio marittimo internazionale e soprattutto delle persistenti criticità strutturali del sistema italiano. L'efficientamento della *governance* portuale costituisce, infatti, uno snodo centrale per accrescere la scala dimensionale e l'efficienza dei porti italiani e per trasformarli in *hub* in grado di competere con i grandi porti internazionali[237]. Si tratta della "*riforma più significativa del sistema di governance portuale dalla legge n. 84 del 1994*"[238], la quale (riforma) rientra "*a pieno titolo nell'ambito delle strategie portuali della UE fondate sulle priorità chiave*", vale a dire "*Competitività e Innovazione, Transizione energetica per la neutralità climatica nel 2050, Sicurezza e Resilienza, Digitalizzazione e Coordinamento*"[239].

La *ratio* della riforma emerge chiaramente dalla Relazione illustrativa, la quale individua nella frammentazione decisionale, nella disomogeneità degli investimenti infrastrutturali e nella debolezza del coordinamento strategico i principali fattori che hanno limitato la competitività della portualità italiana negli ultimi decenni[240]. L'attuale assetto non è stato in grado di garantire una risposta unitaria alle sfide poste dalla concorrenza internazionale, dall'evoluzione delle catene logistiche globali e dalla crescente centralità delle infrastrutture marittime.

---

[237] Così AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 3.

[238] Così F. Munari, *Contributo relativo all'audizione del 24 giugno 2026*, cit. Positiva è anche la valutazione espressa dall'AGCM, che "*apprezza lo spirito del disegno di legge, la cui finalità è di superare l'attuale frammentazione della governance dei porti, sostituendola con un sistema basato su una programmazione unitaria degli investimenti e delle opere di infrastrutturazione e sulla centralizzazione della realizzazione degli investimenti, affidata alla società per azioni Porti d'Italia S.p.A.*" (AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 3). Non altrettanto positivo è il giudizio su tale riforma di P. Costa, Audizione, cit., il quale propone anche una "*architettura alternativa*" alla riforma presentata dal Governo, che si declina su 4 livelli (pianificazione strategica, gestione risorse e attuazione, autorità territoriali, capitali privati e bancabilità), enfatizzando il ruolo delle regioni. Anche il giudizio espresso da R. Midoro, Audizione, cit., *passim*, non è positivo, specie con riguardo al ruolo marginale riservato alle AdSP, alle regioni e agli enti locali portuali (ivi, p. 4). Secondo tale A., "*Questa riforma aggiunge nuovi passaggi burocratici, inefficienze e costi nella pianificazione e nella gestione dei porti e certamente non migliorerà la loro competitività*" (ivi, p. 7). Lo stesso A. conclude affermando che con la riforma "*si cerca di imporre una nuova governance centralistica che, stravolgendo il dettato della legge 84/1994 (che comunque andrebbe rivisitata snellendo le procedure e semplificandole), non ha riscontri analoghi a livello mondiale*" (*ibidem*). Cauto è invece il giudizio di D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 6, che definisce la riforma come "*un impianto innovativo e ambizioso*".

[239] R. Midoro, Audizione, cit., p. 1.

[240] Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 2, "*gli investimenti infrastrutturali portuali sono spesso frammentari e mancano di una visione integrata che tenga conto delle sfide future del settore*". In particolare, si legge ancora nella medesima Relazione, "*la gestione di ciascun ambito ricadente nelle circoscrizioni delle Autorità di sistema portuale (di seguito, anche le "AdSP") è in gran parte autonoma, con decisioni prese a livello locale, senza un'efficace integrazione tra le diverse realtà territoriali, una visione unitaria a livello nazionale e una strategia di "rete". L'assenza di una programmazione sovra-scalo in grado di massimizzare gli investimenti, unitamente alla frammentarietà dell'utilizzo delle risorse, limita le possibilità di sviluppo e di attrazione di traffico commerciale, riducendo l'efficacia dei programmi in essere e ostacolando la creazione di un sistema portuale più competitivo a livello globale*" (*ibidem*).

La riforma nasce, pertanto, dall'esigenza di "*migliorare la competitività del sistema portuale e logistico nazionale*"[241], favorendo la crescita dei traffici commerciali, lo sviluppo dell'intermodalità e l'integrazione dei porti italiani nelle reti transeuropee dei trasporti. Il disegno di legge ha anche l'intento di considerare il settore portuale non più quale semplice infrastruttura servente rispetto all'industria e al commercio, ma quale fattore trainante di ricchezza e sviluppo, in linea con la nuova qualificazione globale delle strutture portuali.
L'impianto complessivo del disegno di legge si fonda sul superamento della logica policentrica che ha caratterizzato il sistema attuale. La riforma intende modificare la *governance* come un "*sistema portuale non più come una somma di singoli scali, bensì come una rete nazionale integrata di beni e servizi di trasporto*"[242]. In tale prospettiva, l'iniziativa legislativa mira a rafforzare il coordinamento centrale mediante una riallocazione delle competenze tra le Autorità di Sistema Portuale e un nuovo soggetto nazionale di *governance* infrastrutturale.

7.2 Il nuovo modello di *governance*

Il nuovo soggetto è rappresentato dalla società Porti d'Italia S.p.A., destinata ad assumere un ruolo centrale nella pianificazione e nella realizzazione delle infrastrutture strategiche del sistema portuale nazionale[243]. Pur mantenendo alle AdSP le funzioni amministrative, regolatorie e di manutenzione ordinaria degli scali[244] (nonché quella straordinaria relativa ad interventi non previsti dal MIT[245]), il nuovo assetto accentra in capo alla società le attività relative alla realizzazione degli investimenti infrastrutturali strategici e degli interventi di manutenzione straordinaria[246]. Negli intenti della riforma, tale accentramento risponde all'esigenza di garantire "*standard omogenei di sicurezza, efficienza e connettività su tutta la rete nazionale*", superando le inefficienze generate dalla frammentazione locale[247].

---

[241] Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 1, dalla concorrenza dei porti internazionali "*deriva la necessità di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico nazionale, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone, nonché di promuovere l'intermodalità nel traffico merci, ponendo in tal modo i porti italiani nelle condizioni di affrontare la crescente concorrenza mediante politiche di sviluppo più incisive e una maggiore capacità di attrazione del traffico internazionale, sfruttando al meglio la loro posizione strategica nel Mediterraneo*".

[221] Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 5, "*Il nuovo modello di governance del sistema portuale italiano si fonda sul superamento della frammentazione locale a favore di una visione unitaria, che concepisce il sistema portuale non più come una somma di singoli scali, bensì come una rete nazionale integrata di beni e servizi di trasporto, coessenziale al completamento della rete transeuropea dei trasporti (Rete TEN-T)*".

[243] L'art. 9 del disegno di legge prevede l'inserimento nella legge 28 gennaio 1994, n. 84 dell'art. 5-ter, il quale disciplina la costituzione della Società per Azioni Porti d'Italia. Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 3, punto B, "*la costituzione di un unico soggetto nazionale, ovverosia la società Porti d'Italia S.p.A. (di seguito, anche "PdI"), al quale attribuire, appunto, le competenze relative agli investimenti strategici sulle aree del demanio marittimo ricomprese nelle circoscrizioni delle AdSP*".

[244] Cfr. Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 5.

[245] Ciò si desume chiaramente dall'art.4 del disegno di legge, che introduce il nuovo comma 3-sexies all'art.4 della legge n. 84/94, il quale stabilisce "*Spetta a ciascuna autorità di sistema portuale l'onere per la realizzazione delle opere infrastrutturali e degli interventi di manutenzione straordinaria non ricompresi nel decreto di cui all'articolo 4-ter, degli interventi di manutenzione ordinaria, nonché degli interventi di cui all'articolo 5-quater, comma 3, nei porti ricompresi nella propria circoscrizione*".

[246] Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 5, "*il disegno di legge opera una riallocazione strategica delle competenze. Si mantiene in capo alle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) la gestione amministrativa, la regolazione locale e la manutenzione ordinaria degli scali, mentre si accentra in capo alla società Porti d'Italia S.p.A. (PdI) la funzione di realizzazione e potenziamento delle infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di rilevanza nazionale e internazionale*". In argomento, si veda anche Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier A.C. 295, cit., par. 5, p. 6. Si veda anche AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 3.

[247] Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 5, "*Tale accentramento [in capo a Porti d'Italia] risponde all'esigenza di garantire standard omogenei di sicurezza, efficienza e connettività su tutta la rete nazionale, obiettivi che una gestione parcellizzata non ha finora garantito in modo uniforme*".

La società Porti d'Italia S.p.A. viene configurata come una società integralmente a partecipazione pubblica, istituita per finalità di "*preminente interesse nazionale*", consistenti nello sviluppo della rete italiana della portualità e nel completamento della rete transeuropea dei trasporti[248]. La scelta del modello societario viene motivata dalla necessità di adottare moduli organizzativi privatistici capaci di assicurare maggiore flessibilità operativa, efficienza amministrativa e rapidità decisionale rispetto ai tradizionali schemi dell'ente pubblico non economico. La Relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge sottolinea infatti che il ricorso allo strumento societario consente di perseguire "*obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa*"[249].

7.3 Nuovi strumenti volti a rafforzare il coordinamento strategico e la programmazione infrastrutturale nazionale

Accanto alla creazione della nuova società, la riforma introduce una serie di strumenti volti a rafforzare il coordinamento strategico e la programmazione infrastrutturale nazionale. In primo luogo, viene introdotto l'art. 4-*ter*[250] nella legge n. 84/94, il quale stabilisce che gli interventi da attuare vengano individuati da un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)[251]. I decreti emanati verranno poi attuati attraverso un nuovo sistema di accordi di programma tra il MIT e Porti d'Italia S.p.A., destinato a definire cronoprogrammi, priorità e modalità di realizzazione degli interventi strategici[252].

---

[248] Nella Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, si mette in evidenza che "*la società persegue finalità istituzionali di preminente interesse nazionale, consistenti nel pieno sviluppo, secondo prospettive di coesione territoriale e sociale, del sistema portuale quale rete di beni e servizi di trasporto coessenziale al completamento della rete transeuropea di trasporti*".

[249] In particolare, la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, chiarisce che "*l'opzione a favore di un modello societario ad integrale partecipazione pubblica è stata operata al fine di garantire obiettivi di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa, in quanto i moduli di funzionamento privatistici sottesi alla Porti d'Italia S.p.A. consentono alla medesima di operare in maniera flessibile, secondo le effettive esigenze di sviluppo degli obiettivi infrastrutturali sottesi alle finalità istituzionali della società*". In argomento, si veda anche Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 58.

[250] Art. 5 del disegno di legge in parola.

[251] Nella Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 4, recante "*Aspetti di programmazione*", si precisa che "*il nuovo modello mira al rafforzamento di una strategia portuale nazionale*". È in tale contesto che si inserisce il decreto ministeriale di cui all'art. 4-ter del medesimo disegno di legge, "*finalizzato a individuare le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di rilevanza internazionale e nazionale da realizzare in via prioritaria, sulla base dei fabbisogni in termini infrastrutturali evidenziati da ciascuna autorità di sistema portuale*".

[252] Cfr. Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 4, laddove si chiarisce che il decreto ministeriale di cui all'art. 4-ter del disegno di legge in esame "*sarà attuato mediante un accordo di programma sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Porti d'Italia S.p.A., che stabilirà, per ciascun intervento, il cronoprogramma di approvazione, affidamento ed esecuzione dei lavori. L'art. 7 del disegno di legge introduce nella legge n. 84/94 il nuovo art. 5.1, rubricato "Accordo di Programma"*. Tale disposto reca la disciplina dell'accordo di programma, quale strumento attuativo del Piano nazionale degli interventi portuali. Secondo il nuovo disposto normativo, l'accordo di programma è definito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) con la Porti d'Italia S.p.A. e ha durata quinquennale. Su tale istituto si veda anche Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 7, p. 45 ss. Si veda altresì AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 3.

Tali accordi sono concepiti come strumenti di coordinamento idonei a garantire l'integrazione funzionale tra opere infrastrutturali diverse e a uniformare le tempistiche di realizzazione degli investimenti. L'accordo di programma in ambito portuale riproduce lo schema già adottato per altre infrastrutture strategiche, segnatamente i contratti di programma con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A.[253].

Con l'accordo di programma è stato introdotto il vincolo di necessaria coerenza del Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei Piani regolatori portuali (PRP) con l'accordo di programma stesso, al fine di evitare conflitti tra pianificazione locale e investimenti strategici statali[254].

La riforma rafforza significativamente il rapporto gerarchico e funzionale tra pianificazione nazionale e strumenti programmatori delle AdSP, prevedendo che queste siano tenute ad adeguare tempestivamente il DPSS ed i PRP in caso di incompatibilità con gli interventi strategici individuati a livello centrale.

La riforma prevede, inoltre, procedure accelerate per la revisione degli strumenti pianificatori e significative semplificazioni in materia di varianti urbanistiche, dragaggi e approvazione dei progetti infrastrutturali[255].

Infine, il nuovo art. 5-*sexies*[256] disciplina il coordinamento tra la PdI S.p.A. e le AdSP, predisponendo un articolato sistema convenzionale volto a regolare le attività di comune interesse derivanti dalla sovrapposizione di competenze tra il nuovo soggetto nazionale e le AdSP[257].

Secondo quanto evidenziato dalla Relazione illustrativa[258], la disposizione si giustifica in ragione del fatto che la concessione assentita alla società Porti d'Italia S.p.A. interesserà aree e beni già amministrati dalle singole AdSP. La norma prevede dunque la stipula di una convenzione-quadro tra la PdI e la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP di cui all'art. 11-*ter*, finalizzata a disciplinare il rilascio degli atti di assenso necessari alla realizzazione degli interventi inclusi negli accordi di programma, nonché la gestione delle interferenze tra le opere infrastrutturali strategiche e i servizi portuali di competenza delle autorità territoriali.

---

[253] Cfr., sul punto, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier A.C. 295, cit., sub art. 7, p. 45. Sulle previsioni del disegno di legge in ordine all'accordo di programma, alcune perplessità sono espresse dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), nel documento acquisito dalla Commissione IX Trasporti, recante *Contributo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'ambito dell'Atto Camera 2925 "Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale"*, 30 giugno 2026, rinvenibile tra i lavori preparatori del disegno di legge (C. 2925), e consultabile alla pagina *web* https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925. In particolare, con specifico riguardo all'accordo di programma, l'Autorità rileva che "*non può non osservarsi come manchi, all'interno del DDL in esame, la previsione di un sistema di controllo in merito alla coerenza delle scelte di investimento effettuate rispetto alle esigenze del mercato, nonché una chiara disciplina dei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura portuale nazionale e lo Stato, speculare a quella prevista nel settore del trasporto ferroviario, nella quale i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da uno o più contratti di programma, approvati secondo un procedimento che prevede espressamente il coinvolgimento del Regolatore per i profili di competenza*" (art. 15 comma 2, d.lgs. 15 luglio 2015 , n. 112) (ivi, p. 4).

[254] In questo senso, si veda la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 4; Si veda anche l'art.6 del disegno di legge che modifica profondamente l'art. 5 della legge n. 84/94.

[255] Secondo quanto previsto dall'art. 8 del disegno di legge (recante modifiche all'art. 5-*bis* della legge n. 84/94). Su tali aspetti si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 8, p. 49 ss.

[256] Previsto dall'art. 9 del disegno di legge.

[257] Su tale previsione normativa si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 65 ss.

[258] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 28.

Un ulteriore ambito oggetto della convenzione-quadro riguarda le modalità di affidamento congiunto, da parte di Porti d'Italia S.p.A. e delle AdSP territorialmente competenti, delle concessioni di lavori e servizi aventi ad oggetto, congiuntamente, la realizzazione di un intervento contenuto nell'accordo di programma e la gestione dei servizi portuali nella medesima area e nelle relative pertinenze[259].
La Relazione illustrativa sottolinea infatti che in tali ipotesi di concessioni miste di lavori e servizi coesistono profili di competenza in capo sia a Porti d'Italia S.p.A., sia all'AdSP[260]. Alla prima è attribuita, in virtù della concessione assentita ai sensi dell'art. 5-*quater*, l'attività connessa alla realizzazione dell'intervento, anche mediante lo strumento concessorio. Alla seconda continua invece a spettare, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84/94, il compito di affidare in concessione aree e beni demaniali ai fini dello svolgimento delle operazioni portuali[261].
Ne deriva, secondo la Relazione illustrativa, un sistema di competenze duale, nel quale la società Porti d'Italia S.p.A. e la singola AdSP assumono entrambe la posizione di enti concedenti, sebbene per profili distinti[262]. Nell'ambito del rapporto concessorio, le parti sostanziali del contratto saranno quindi, da un lato, l'operatore economico aggiudicatario e, dall'altro, Porti d'Italia S.p.A. e l'AdSP, quali componenti di un unico centro di interessi ai fini degli effetti del contratto di concessione (parte plurisoggettiva)[263].
Su tale forma di affidamenti congiunti sono state espresse notevoli perplessità, in quanto essa "*rischia di produrre una concorrenza regolatoria tra porti a causa della confusione tra due istituti profondamente differenti*"[264]. Infatti, è stato rilevato che la concessione affidata a Porti d'Italia S.p.A. "*ha ad oggetto la realizzazione e gestione di un'attività economica riconducibile a un servizio di interesse generale*", mentre le concessioni disciplinate dall'art. 18 della legge n. 84/94 hanno ad oggetto "*l'utilizzazione di beni demaniali e l'esercizio delle operazioni portuali su tali beni in regime di libero mercato*"[265]. Le due fattispecie, conclude tale A., "*trovano fondamento in discipline europee differenti*"[266]. L'ipotesi di una "*concessione "duale" affidata da un soggetto concedente plurisoggettivo presenta pertanto rilevanti criticità sistematiche*", poiché immaginare che Porti d'Italia S.p.A. e AdSP costituiscano una sorta di unico centro di interessi dal lato concedente "*appare difficilmente sostenibile sotto il profilo giuridico*", in quanto "*presupporrebbe una titolarità condivisa del bene o del diritto oggetto della concessione che il disegno di legge non prevede*"[267]. Infatti, secondo tale prospettiva, "*Le aree e i beni demaniali continuano […] a rimanere nella disponibilità delle Autorità di sistema portuale, mentre Porti d'Italia S.p.A. non acquisisce alcun titolo dominicale o concessorio sui beni stessi*"[268]. Il legislatore della riforma dovrebbe pertanto mantenere una rigorosa distinzione tra: (i) la concessione affidata a Porti d'Italia S.p.A. per la realizzazione e gestione degli investimenti strategici, e (ii) le concessioni portuali rilasciate dalle Autorità di sistema portuale ai sensi della legge n. 84/94[269]. La separazione tra le due fattispecie consentirebbe di individuare con precisione competenze, responsabilità e regimi normativi applicabili, evitando incertezze interpretative e possibili contenziosi[270].

---

[259] Tali affidamenti devono avvenire nel rispetto del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e in coerenza con il regolamento di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 dicembre 2022, n. 202. È inoltre prevista la possibilità di ricorrere alla finanza di progetto. Su tali aspetti si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 66.
[260] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 28.
[261] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 28-29. Si veda altresì Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 66.
[262] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 29. Si veda altresì Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 66.
[263] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 29. Si veda altresì Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 66.
[264] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.
[265] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.
[266] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.
[267] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.
[268] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.
[269] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.
[270] Si veda in particolare D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 5.

Anche l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ritiene che la normativa del disegno di legge relativa all'affidamento congiunto debba essere interessata da correttivi, nel senso che "*la definizione delle modalità di svolgimento delle attività di comune interesse tra la società Porti d'Italia S.p.A. e la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale avvenga in coerenza con quanto previsto dalla regolazione dell'Autorità [di Regolazione dei Trasporti]*"[271].
Infine, Assoporti nell'audizione del 2 luglio 2026, ha rappresentato la necessità di chiarire se PdI S.p.A. si farà carico solamente delle opere da realizzare *ex-novo* o se subentrerà nella realizzazione di quelle già in corso. In tale seconda ipotesi potrebbero sopraggiungere complicazioni di ordine burocratico non di poco conto[272].
La riforma rafforza inoltre i poteri sostitutivi del MIT, prevedendo sia la possibilità di sostituirsi alle AdSP nella sottoscrizione delle convenzioni attuative, sia la nomina di un commissario *ad acta* in caso di inadempimento[273], confermando così la tendenza del disegno di legge verso un modello di *governance* portuale maggiormente centralizzato e gerarchizzato. Sarebbe comunque opportuno precisare i presupposti dell'inadempimento della convenzione attuativa da parte dell'Autorità di sistema portuale, prevedendo eventualmente una previa contestazione o diffida e un termine per provvedere[274].

7.4 Rete portuale nazionale

Il fine della nuova *governance* (decreti ministeriali, accordi di programma, coordinamento con altri piani) ha l'obiettivo di configurare una "rete portuale nazionale", quale sistema integrato dei porti ricompresi nelle circoscrizioni delle AdSP[275]. Secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge, lo scopo della rete è di "*realizzare sinergie tra le diverse realtà portuali, a supportare lo sviluppo economico del comparto, a migliorare la competitività del settore e a garantire una gestione sostenibile delle risorse. La rete portuale nazionale dovrà operare in sinergia con l'intero sistema TEN-T, costituendo una componente fondamentale per il collegamento e l'integrazione delle varie modalità di trasporto in Europa, in una prospettiva di trasporto intermodale finalizzato a favorire gli scambi e a promuovere un sistema di trasporto europeo pienamente integrato e funzionale*"[276].
Si mira, pertanto, a superare la concezione del porto quale infrastruttura isolata e territorialmente autosufficiente, sostituendola con quella di una rete integrata di nodi logistici funzionalmente collegati tra loro e inseriti nei corridoi europei e mediterranei del trasporto merci. Si punta a considerare il sistema portuale italiano come una rete nazionale di beni e servizi, superando la frammentazione delle competenze e delle scelte infrastrutturali che ha caratterizzato l'attuale assetto[277].

---

[271] ART, *Contributo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'ambito dell'Atto Camera 2925*, cit., p. 7.
[272] In questo senso R. Petri, Presidente di Assoporti, *Audizione presso la IX Commissione Trasporti della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame del d.d.l. A.C. 2925 recante "Riordino della legge 28 gennaio 1994, n.84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale"*, 2 luglio 2026. Il testo è consultabile al seguente link: https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925.
[273] Art. 5-*sexies*, comma 5 del disegno di legge. Su tale previsione, si veda Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 30.
[274] Si veda altresì Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 67.
[275] In tal senso, si veda la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 3, p. 4-5, lett. a).
[276] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 3, p. 4-5, lett. a).
[277] Così, Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 5, p. 6.

La nozione di rete portuale nazionale assume dunque una duplice valenza. Da un lato, essa implica il coordinamento unitario delle politiche infrastrutturali, della pianificazione strategica e degli investimenti pubblici, dall'altro, presuppone una crescente integrazione funzionale tra porti, retroporti, interporti e reti ferroviarie e autostradali, secondo una logica di sistema orientata alla continuità della catena logistica. La Relazione illustrativa sottolinea infatti che la competitività del sistema portuale non dipende più esclusivamente dall'efficienza del singolo scalo, ma dalla capacità dell'intera rete nazionale di garantire collegamenti rapidi, interoperabilità infrastrutturale e uniformità gestionale[278].
In tale quadro si inserisce il ruolo attribuito a Porti d'Italia S.p.A., concepita quale soggetto incaricato di assicurare l'unitarietà della pianificazione infrastrutturale e l'attuazione coordinata degli interventi strategici.

7.5 Riparto risorse umane e finanziarie

La riforma interviene in maniera significativa anche sul riparto delle risorse umane e finanziarie tra le Autorità di Sistema Portuale e la nuova Porti d'Italia S.p.A., delineando un processo di progressivo trasferimento di funzioni, personale e fonti di finanziamento coerente con il nuovo assetto centralizzato della *governance* infrastrutturale. Avrà luogo un trasferimento alla PdI S.p.A. delle competenze relative alla realizzazione degli investimenti strategici che richiede necessariamente il trasferimento delle corrispondenti risorse di personale attualmente alle dipendenze delle AdSP[279], secondo una logica di riallocazione funzionale delle strutture amministrative.
Sul piano delle risorse umane, la Relazione tecnica che accompagna il disegno di legge stima che il personale complessivamente impiegato presso le AdSP ammonti a circa 1.540 unità, per una spesa annua pari a oltre 137 milioni di euro. In considerazione della natura delle funzioni trasferite alla PdI, l'art. 25 del disegno di legge prevede il passaggio alla nuova società di una quota di personale non superiore al 25% dell'organico complessivo delle Autorità di Sistema Portuale, corrispondente a un costo annuale stimato in circa 34 milioni di euro[280]. Il trasferimento dovrà avvenire "senza soluzione di continuità", garantendo al personale coinvolto la conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale maturata, con applicazione dell'art. 2112 del codice civile[281] e delle procedure di consultazione sindacale previste dalla legge n. 428/1990[282].
Il meccanismo d'individuazione del personale da trasferire è stabilito dall'art. 25 il quale prevede che la convenzione-quadro tra PdI e AdSP (di cui all'art. 9 del disegno di legge che introduce l'art. 5-*sexies* della legge n. 84/94) dovrà definire il contingente complessivo delle unità professionali e il relativo riparto tra le diverse Autorità di Sistema Portuale, tenendo conto delle qualifiche professionali, dell'anzianità del personale, delle esigenze territoriali e, soprattutto, dei fabbisogni della nuova società in termini di competenze tecniche nella programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione di opere portuali. Il trasferimento viene dunque configurato non come mera redistribuzione quantitativa delle risorse, ma quale processo di riallocazione selettiva delle professionalità funzionali allo svolgimento delle nuove attività infrastrutturali centralizzate[283].Accanto al trasferimento di personale, il disegno di legge disciplina il riassetto delle risorse finanziarie del sistema portuale.

---

[278] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 2, p. 4, laddove si sottolinea che "*il complessivo rilancio della portualità italiana dovrebbe trovare fondamento su un approccio mirato alla qualità della dotazione infrastrutturale piuttosto che alla quantità della stessa, alla capacità di agire in modo coordinato e alla valorizzazione delle specializzazioni. Invero, la limitatezza delle risorse pubbliche e la logica insita nella Rete TEN-T impongono una selezione delle scelte infrastrutturali basata sulla vocazione dei singoli porti*".

[279] Relazione illustrativa al disegno di legge, parte tecnica, cit., *sub* art. 25, p.71.

[280] Relazione illustrativa al disegno di legge, parte tecnica, cit., *sub* art. 25, p. 71.

[281] Rubricato "*Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda*".

[282] Nuovo comma 6-*bis* dell'art. 23 della legge n. 84/94, come introdotto dall'art. 25 del disegno di legge.

[283] R. Petri, Audizione, cit., rappresenta il fatto che "*i trasferimenti non possano avvenire senza il consenso dei lavoratori interessati, giacché il trasferimento presuppone la cessazione del rapporto di lavoro con l'ente. In mancanza di consenso non è difficile immaginare contenziosi nei confronti delle Autorità di Sistema Portuale, datore di lavoro, che le vedrebbero soccombenti*".

L'art. 27 del disegno di legge inserisce nella legge n. 84/94 il nuovo art. 27-*bis*, volto a ricondurre a un quadro unitario di programmazione e finanziamento le risorse destinate agli interventi infrastrutturali portuali di rilievo strategico, prevedendo l'istituzione di due fondi presso il MIT: uno destinato alla realizzazione degli interventi previsti dall'accordo di programma e l'altro al funzionamento della società Porti d'Italia S.p.A.[284].

In particolare, le entrate delle AdSP saranno rimodulate attraverso il riversamento di quote dei canoni concessori, dei proventi delle autorizzazioni portuali e delle tasse di ancoraggio e portuali al nuovo Fondo per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo, destinato a finanziare gli interventi inclusi negli accordi di programma tra il MIT e la Porti d'Italia S.p.A.[285].

In tale Fondo confluiscono annualmente una quota della componente investimenti dei canoni concessori relativi alle aree demaniali portuali, nonché una percentuale compresa tra il 15% e il 25% del gettito derivante dalle tasse di ancoraggio, dalle tasse portuali e dalle autorizzazioni *ex* art. 16 legge n. 84/94[286].

Il meccanismo mira a centralizzare le principali risorse destinate agli investimenti infrastrutturali, sottraendole alla disponibilità diretta delle singole Autorità di Sistema Portuale. Le somme vengono accantonate nei bilanci delle AdSP e successivamente riversate al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) per l'iscrizione nel Fondo. Le risorse così raccolte costituiscono il limite annuale del concorso pubblico al finanziamento degli interventi previsti dagli accordi di programma stipulati con Porti d'Italia S.p.A.[287], alla quale esse vengono trasferite mediante contabilità separata e con vincolo di destinazione.

Parallelamente, il legislatore istituisce un autonomo "Fondo di funzionamento" destinato a coprire i costi operativi della società, inclusi quelli relativi al personale trasferito dalle AdSP[288].

Il nuovo modello realizza pertanto una significativa centralizzazione finanziaria del sistema portuale nazionale, coerente con l'obiettivo di concentrare presso la Porti d'Italia S.p.A. la programmazione e l'attuazione degli investimenti infrastrutturali strategici[289].

---

[284] Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 27, p. 116.

[285] Il Fondo è previsto dall'art. 27 del disegno di legge che introduce l'art. 27-bis nella legge n. 84/94. Il primo comma di tale nuova disposizione normativa prevede che "*Al fine di promuovere la realizzazione degli interventi inclusi nell'accordo di programma di cui all'articolo 5.1., è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo denominato «Fondo per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo»*".

[286] Art. 27, comma 2, del disegno di legge.

[287] Art. 27, comma 7, del disegno di legge.

[288] Art. 27, comma 3, del disegno di legge, secondo il quale "*Al fine di garantire il funzionamento della Porti di Italia S.p.A. è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo, denominato "Fondo di funzionamento*". *Con il decreto di cui all'articolo 5-ter, comma 1, è definita, in sede di prima applicazione, la percentuale delle risorse, individuate ai sensi del comma 2 da iscrivere nel Fondo di cui al primo periodo, tenuto conto del personale trasferito ai sensi dell'articolo 23, commi 6-bis e 6-ter e delle spese generali di funzionamento della società. Tale percentuale può essere aggiornata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto delle risorse assegnate alla società ai sensi del comma 7*".

[289] Sulla nuova previsione di cui all'art. 27-*bis* si veda F. Munari, *Contributo relativo all'audizione del 24 giugno 2026*, cit., il quale suggerisce alcune integrazioni dell'attuale formulazione.

La Relazione tecnica[290] precisa tuttavia che tale rimodulazione "*non incide sulla sostenibilità finanziaria delle Autorità*", poiché le risorse residue rimarranno sufficienti a sostenere i costi del personale e le ordinarie spese di gestione delle AdSP[291]. Parallelamente, le AdSP saranno tenute ad adottare un sistema uniforme di contabilità economico-patrimoniale definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e del MIT, in linea con gli obiettivi di armonizzazione contabile previsti dal PNRR[292].
Nel complesso, il disegno di legge realizza una profonda redistribuzione delle risorse del sistema portuale italiano. Le AdSP mantengono le funzioni amministrative e regolatorie ordinarie, ma vedono ridursi progressivamente il proprio ruolo nella gestione delle grandi opere e delle relative risorse finanziarie e professionali. Porti d'Italia S.p.A. diviene invece il principale centro di allocazione delle competenze tecniche, delle risorse infrastrutturali e dei finanziamenti strategici, secondo una logica di accentramento funzionale finalizzata alla costruzione di una rete portuale nazionale maggiormente coordinata ed efficiente.

7.6 Sistema di accorpamento e soppressione delle AdSP

Il vigente ordinamento prevede la possibilità di modificare (e dunque anche di ridurre) il numero delle AdSP. In particolare, l'art. 6, comma 14, della legge n. 84/94, come modificato dal d.lgs. n. 169/2016, stabilisce che, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, sia possibile ridurre il numero delle AdSP[293].
Accanto a tale procedimento generale di modifica del numero delle AdSP, il disegno di legge introduce un meccanismo volto a consentire la soppressione delle AdSP inefficienti. L'art. 10 del disegno di legge inserisce infatti il nuovo comma 14-*bis* all'art. 6 della legge n. 84/94, attribuendo al MIT (di concerto con il MEF e con il parere della Conferenza unificata) il potere di procedere alla soppressione di una o più AdSP e al contestuale trasferimento delle relative funzioni, risorse, rapporti giuridici e competenze ad altre AdSP[294]. Si tratta di una previsione di particolare rilievo, poiché introduce uno strumento normativo espressamente finalizzato ad efficientare il modello delineato dalla riforma del 2016.
I presupposti per la soppressione/accorpamento sono che l'AdSP abbia conseguito per la terza volta nell'arco di un quadriennio un risultato di competenza di esercizio negativo; in tal caso il MIT potrà disporre la soppressione dell'autorità e il trasferimento delle relative funzioni e delle relative risorse umane e strumentali ad altra AdSP, che subentrerà nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'autorità soppressa.

---

[290] Allegata alla relazione illustrativa del disegno di legge presentata l'8 maggio 2026 e consultabile al seguente link: https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925.

[291] Relazione illustrativa al disegno di legge, parte tecnica, cit., sub art. 18, p. 67. Sul punto sono state espresse perplessità da R. Petri, Audizione, cit., il quale asserisce che "*siamo a rappresentare l'esigenza che tale prelievo non pregiudichi l'equilibrio di bilancio delle Autorità di Sistema Portuale. Giacché trattasi di entrate correnti a copertura di spese correnti relative al funzionamento operativo delle AdSP, in virtù di ciò anche un minimo prelievo potrebbe, in casi specifici, arrecare grave nocumento all'equilibrio di bilancio stesso. Tale esigenza assume ancor più rilevanza considerando le conseguenze che un bilancio di competenza in perdita potrebbe comportare per l'autorità*".

[292] Così come evidenziato dalla Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., sub art. 17, p. 67, laddove si evidenzia che nell'art. 12 della legge n. 84/94 "*Al comma 1, lettera b), mediante l'inserimento di un nuovo comma 4-bis all'articolo 12, si prevede che le Autorità di sistema portuale adottano il proprio bilancio in conformità ai principi e alle regole del sistema di contabilità economico-patrimoniale unico come definito in attuazione della Riforma 1.15 del PNRR.*".

[293] Su tale previsione normativa si veda anche Corte cost., sentenza 9 ottobre 2020, n. 208, punto 3.1.1 del Considerato in diritto. Per un commento a tale sentenza si veda A. Chiappetta, *Concorrenza fra Stato e regioni in materia di "porti e aeroporti civili": a margine della sentenza n. 208 del 2020*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2020, p. 2369 ss.

[294] Su tale nuova procedura si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 6, comma 1, lett. a), b), c), e), f), g), h) e s), p. 33-34, nonché *sub* art. 10, p. 75.

L'obiettivo della riforma è quello d'introdurre precisi criteri per la revisione del numero delle AdSP al fine di realizzare economie di scala e di efficienza del sistema[295]. Viene così evitato che assetti organizzativi rigidi e non più efficienti possano ostacolare il perseguimento degli obiettivi strategici nazionali. In tale prospettiva, la possibilità di procedere ad accorpamenti o soppressioni viene presentata come uno strumento di flessibilità istituzionale volto a garantire una migliore allocazione delle risorse amministrative e finanziarie.
Il nuovo meccanismo consente pertanto di intervenire sulla geografia istituzionale della portualità italiana anche successivamente all'entrata in vigore della riforma, con uno strumento di revisione permanente dell'assetto delle AdSP che si affianca ai tradizionali poteri di programmazione e coordinamento esercitati a livello statale. Sotto questo profilo, la disposizione rafforza ulteriormente il ruolo del MIT quale centro di indirizzo strategico del sistema portuale.
Per dovere di completezza va evidenziato che la norma prevede la *possibilità* per il MIT di sopprimere un'AdSP in presenza delle condizioni suesposte, non vi è un *obbligo* per il Ministero di procedere in tal senso. Pertanto, in ordine alla effettiva eliminazione di una Autorità di Sistema è ragionevole pensare che entrino in gioco più dinamiche politiche (nazionali e locali) che tecniche. Alla luce di ciò, il requisito dei 3 bilanci in negativo pare essere più una garanzia per le AdSP che un meccanismo punitivo, in quanto, fintanto non vi saranno i presupposti di legge queste non potranno essere soppresse.

7.7 La nuova classificazione dei Porti

Un ulteriore profilo interessante riguarda il riordino della classificazione dei porti marittimi[296]. L'art. 4 del disegno di legge, composto da un comma, modifica in più parti l'art. 4 della legge n. 84/94. La modifica mira a superare il rinvio alla regolamentazione secondaria, introducendo una classificazione operata *ex lege* sulla base di due criteri: l'inclusione nella circoscrizione di una Autorità di sistema portuale (AdSP) e l'appartenenza alla rete centrale TEN-T[297]. Sono inoltre qualificate come "categorie funzionali" le funzioni delle aree portuali ed è ridefinito il riparto degli oneri relativi alla realizzazione delle opere infrastrutturali tra Stato, AdSP e regioni, in coerenza con il nuovo assetto di *governance* previsto dal disegno di legge in parola[298].
L'intervento è finalizzato a superare l'attuale sistema classificatorio[299], tra l'altro mai realmente attuato. La nuova disciplina si inserisce nel più ampio progetto di costruzione della "Rete italiana della portualità", introducendo una classificazione dei porti funzionale alla distinzione tra infrastrutture strategiche di interesse nazionale e scali destinati a soddisfare esigenze prevalentemente regionali o locali.
La riforma mantiene la tradizionale distinzione tra categorie e classi portuali, ma ne ridefinisce contenuti e finalità. In primo luogo, i porti sono suddivisi in due grandi categorie. Alla prima appartengono i porti militari e quelli devoluti alla sicurezza dello Stato. Alla seconda categoria appartengono i porti civili[300].

[295] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 10, p. 33-34.
[296] Sulla classificazione dei porti nella legge n. 84/94 si veda M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 172 ss.
[297] Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24.
[298] Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24.
[299] Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24.
[300] Cfr., in merito, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24.

Questa seconda categoria è suddivisa poi in 3 classi. Appartengono alla classe I (quella che era di rilevanza economica internazionale)[301], i porti (o specifiche aree portuali) ricadenti nella circoscrizione territoriale di una AdSP e ricompresi nella rete centrale TEN-T. La classe II (la vecchia rilevanza economica nazionale)[302] è popolata dai porti (o specifiche aree portuali) ricadenti nella circoscrizione territoriale di una AdSP, ma non ricompresi nella rete centrale TEN-T. Infine, la classe III (rilevanza economica regionale/interregionale)[303] è composta dai porti civili (o specifiche aree portuali) non ricadenti nella circoscrizione territoriale di una AdSP. Per questi ultimi, gli oneri di manutenzione e realizzazione di nuove opere infrastrutturali sono di competenza della regione o delle regioni interessate[304].
Il nuovo comma 3-*ter* della legge n. 84/94 prevede che i porti di cui alla categoria II, classi I e II, sono integrati nella Rete italiana della portualità, il cui sviluppo e la cui promozione è affidata a PdI S.p.A.[305] Per questi, lo Stato contribuisce al finanziamento degli oneri per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali e per la manutenzione straordinaria. Le regioni o il comune interessato possono comunque intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere infrastrutturali[306].

7.8 Le modalità di affidamento delle concessioni di aree e banchine

L'art. 23 del disegno di legge apporta modifiche all'art. 18 della legge n. 84/94 relativo alla disciplina delle concessioni di aree e banchine[307].
In particolare, da un lato, sono previste modifiche di coordinamento con le altre disposizioni introdotte dalla riforma, dall'altro sono introdotte nuove previsioni.
Sul primo versante (modifiche di coordinamento), il comma 1 della previsione in questione introduce modifiche volte ad espungere la previsione della competenza dell'autorità marittima in tema di concessioni sulle aree demaniali e sulle banchine comprese nell'ambito portuale. Inoltre, viene precisato che le concessioni sono affidate in coerenza con quanto previsto dal regolamento di cui al decreto 28 dicembre 2022, n. 202[308].
Una ulteriore modifica di coordinamento riguarda il comma 7, che è destinata a delineare le competenze delle AdSP nel rilascio delle concessioni miste di lavori e di servizi. Ciò si rende necessario tenendo conto della nuova *governance*, secondo cui le AdSP potranno rilasciare tali concessioni con modalità di affidamento congiunto con la Porti d'Italia S.p.a., nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e in coerenza con quanto previsto dal regolamento di cui al decreto ministeriale 28 dicembre 2022, n. 202[309].
Accanto alle modifiche di coordinamento[310], l'art. 23 del disegno di legge introduce alcuni nuovi commi.

[301] Si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24 ss.; si veda altresì MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., *sub* art. 4.
[302] Si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24 ss.; si veda inoltre MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legg*e, cit., *sub* art. 4.
[303] Si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 4, p. 24 ss.; si veda altresì MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., *sub* art. 4.
[304] In base al nuovo art. 4 comma 3-*septies*, legge n. 84/94.
[305] In merito, si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier A.C. 295, cit., sub art. 4, p. 27.
[306] Secondo il nuovo comma 3-*quinquies*, legge n. 84/94.
[307] Su tale previsione si veda MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., *sub* art. 23.
[308] MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., *sub* art. 23.
[309] MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., *sub* art. 23.
[310] Ulteriori ne sono previste ai commi 6, 10, 11 e 12 del medesimo disposto in esame.

In primo luogo, si prevede l'inserimento di un nuovo comma 1-*bis*, il quale assicura che, prima dell'avvio di una nuova procedura per l'affidamento di una concessione, sia data piena pubblicità a qualsiasi nuovo progetto, investimento o proposta di rinnovo presentati da un operatore economico, incluso il concessionario uscente, e che siano chieste le controproposte di terzi interessati entro un termine non inferiore a 60 giorni. In particolare, la disposizione prevede che ove le concessioni di lavori o servizi per il cui rilascio è competente l'Autorità di sistema portuale siano affidate sulla base di procedure ad evidenza pubblica avviate su istanza di parte, la medesima Autorità, allo scopo di garantire la piena pubblicità della presentazione della proposta, è tenuta a darne notizia nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale. In tali casi, si prevede, altresì, che l'AdSP debba provvedere ad indicare un termine, comunque non inferiore a sessanta giorni, commisurato alla complessità del progetto, per la presentazione da parte di altri operatori economici di proposte relative al medesimo intervento. Inoltre, è altresì previsto che le autorità di sistema portuale danno altresì notizia nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale dell'avvio delle procedure di evidenza pubblica relative al rilascio delle concessioni di cui all'art. 18[311].

Sulle problematiche connesse alla possibilità di avviare le procedure ad evidenza pubblica su istanza di parte, si era espressa in senso negativo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato[312], nella quale si proponeva di espungere tale possibilità dall'art. 18, legge n. 84/94, in quanto strumento suscettibile di alterare in maniera significativa il *level playing filed* tra i partecipanti alla procedura di rilascio della concessione, in contrasto con i principi di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento. In tale prospettiva (procedure avviate su istanze di parte per il rinnovo o la proroga di concessioni in essere o per nuove concessioni), sottolineata anche di recente dalla medesima Autorità, l'istante è in una "*posizione di vantaggio competitivo rispetto ai potenziali concorrenti, grazie alla conoscenza dell'attività di cui già è concessionario o agli approfondimenti svolti per preparare il progetto per il quale richiede la concessione*"[313].

Nel caso in cui il disegno di legge dovesse restare inalterato sul punto mantenendo la possibilità dell'avvio delle procedure su istanza di parte, "*al fine di mitigare il suddetto vantaggio competitivo e di garantire il rispetto del principio di parità di trattamento e di non discriminazione*", l'Autorità ritiene che sarebbe comunque opportuno introdurre un duplice correttivo: da un lato, in occasione della pubblicazione dell'avviso, la più ampia messa a disposizione dei concorrenti della documentazione progettuale ed economico-contabile; dall'altro lato, un congruo periodo per preparare una proposta alternativa, che potrebbe essere esteso ad almeno 120 giorni nel caso di nuove concessioni o di durata superiore ai quattro anni[314]. Tale avviso dovrebbe avere una diffusione molto più ampia, non limitata al livello locale e al solo sito internet dell'AdSP[315]. Inoltre, l'Autorità, attesa la riscontrata difficoltà da parte degli operatori terzi di accedere alla documentazione sulle concessioni esistenti e sulle procedure a evidenza pubblica attraverso la sezione "Amministrazione Trasparente", suggerisce di integrare il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 18 della legge n. 84/94 prevedendo la creazione di un'apposita sezione "Concessioni demaniali", in cui pubblicare (*i*) i testi delle concessioni in essere e (*ii*) la documentazione relativa alle procedure in corso, avviate su istanza di parte o su impulso dell'AdSP stessa[316].

[311] MIT, *Relazione illustrativa al disegno di legge*, cit., *sub* art. 23.
[312] AGCM, AS2045 – *Proposte di riforma concorrenziale*, cit., punto 2, lett. b), n. 23.
[313] AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 4. Già in precedenza, si veda AGCM, AS2045 – *Proposte di riforma concorrenziale*, cit., punto 2, lett. b), n. 23.
[314] AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 4.
[315] AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 5.
[316] AGCM, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, cit., p. 5.

8. Porti d'Italia S.p.A.

8.1 Natura Giuridica

L'innovazione più significativa del disegno di legge è, probabilmente, l'istituzione della Porti d'Italia S.p.A. (PdI), concepita quale nuovo soggetto centrale della *governance* infrastrutturale portuale nazionale[317]. La riforma attribuisce infatti alla società un ruolo destinato a superare l'attuale frammentazione amministrativa del sistema portuale italiano, mediante l'accentramento delle principali funzioni di pianificazione strategica e realizzazione delle opere infrastrutturali di interesse nazionale.

Sotto il profilo della natura giuridica, la PdI viene configurata come una società per azioni ad integrale partecipazione pubblica, istituita direttamente per legge[318].

Come già rilevato, è stata prediletta la forma societaria per far operare il costituendo ente in maniera maggiormente flessibile rispetto ai tradizionali schemi dell'ente pubblico non economico. Da quanto affermato nelle Relazioni di accompagnamento al disegno di legge[319] e dalla decisione di dare una veste privatistica a PdI[320] si desume la *ratio* di tale previsione, vale a dire che l'attuale configurazione pubblicistica delle AdSP abbia determinato rigidità organizzative e rallentamenti incompatibili con le esigenze del mercato logistico internazionale.

La società viene qualificata come soggetto preposto allo sviluppo della "Rete italiana della portualità", intesa quale sistema unitario di beni e servizi funzionalmente connessi al completamento della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)[321]. Non si tratta, pertanto, di una semplice struttura tecnica di supporto alle AdSP, bensì di un ente nazionale per le infrastrutture di trasporto marittimo[322] chiamato a svolgere compiti strategici di coordinamento infrastrutturale e attuazione degli investimenti prioritari. La riforma, in sostanza, configura PdI come lo strumento attraverso cui realizzare il superamento della "visione parcellizzata" della portualità italiana a favore di una logica di rete nazionale integrata[323].

---

[317] Sull'istituzione della società Porti d'Italia S.p.A. e sul rapporto tra quest'ultima, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Autorità di sistema portuale si veda D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 1.

[318] Art. 5-*ter*, legge n. 84/94, inserito dall'art. 9 del disegno di legge. Sull'affidamento ex lege a Porti d'Italia S.p.A. della concessione del settore portuale esprime dubbi l'ANAC (Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti, 24 giugno 2026, il cui testo scritto dal titolo "*Osservazioni di ANAC sull'Atto Camera 2925 recante "Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale"* è rinvenibile tra i lavori preparatori del disegno di legge (C. 2925), e consultabile alla pagina *web* https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925, p. 3), secondo cui "*se si trattasse di un'assegnazione ex lege si andrebbe a costituire una violazione della disciplina eurounitaria dettata dalla Direttiva 2014/23/UE, la quale stabilisce agli articoli 8-29, che le concessioni di importo pari o superiore alle soglie europee devono essere attribuite mediante procedure competitive*". L'Autorità aggiunge che "*è possibile sottrarsi alle regole del mercato, soltanto qualora siano soddisfatte le condizioni per la configurazione dell'affidamento in house, istituto che consente di agire al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva secondo quanto disposto dall'articolo 17*" (*ibidem*). Ad avviso dell'Autorità, "*sarebbe necessario esplicitare che Porti d'Italia opera come una società in house del MEF e/o del MIT*" (ivi, p. 4).

[319] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 3, lett. b), p. 5, secondo la quale "*nella prospettiva dell'integrazione in rete delle diverse realtà portuali italiane, si ritiene che una società ad integrale partecipazione pubblica, in quanto dotata di moduli di funzionamento privatistici che le consentono di operare in maniera flessibile, possa meglio garantire gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa rispetto alla realizzazione di investimenti di settore, nel rispetto di effettive condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, come tali funzionali alla piena realizzazione dei bisogni della collettività di riferimento, secondo prospettive di coesione territoriale e sociale*". Sulla convenienza economica e della sostenibilità finanziaria si veda la *Relazione tecnica al disegno di legge*, cit., *sub* art. 9.

[320] Su cui si veda ancora la Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, spec. p. 22 ss.

[321] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 3, lett. a), p. 4-5.

[322] L'art. 3, comma 1, lett. a) del disegno di legge modifica l'art. 2 della legge n. 84/94, inserendo un nuovo disposto, l'art. 3-*bis*, che recita "*Ai sensi della presente legge, è ente nazionale per le infrastrutture di trasporto marittimo nelle aree demaniali marittime ricomprese nelle circoscrizioni delle Autorità di sistema portuale la società di cui all'articolo 5-ter.*" La Società di cui all'art. 5-*ter* è Porti d'Italia S.p.A.

[323] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 5, p. 6, laddove si specifica che l'accentramento in capo alla società Porti d'Italia S.p.A. della funzione di realizzazione e potenziamento delle infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di rilevanza nazionale e internazionale "*risponde all'esigenza di garantire standard omogenei di sicurezza, efficienza e connettività su tutta la rete nazionale, obiettivi che una gestione parcellizzata non ha finora garantito in modo uniforme*".

Quanto alla struttura proprietaria, il capitale sociale è interamente attribuito al MEF, che esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al MIT spettano inoltre specifiche funzioni di controllo, vigilanza tecnica e supervisione operativa sulle attività svolte dalla società in regime di concessione. La *governance* societaria presenta quindi una forte impronta pubblicistica, nonostante l'adozione della forma societaria privatistica[324].

Rilevante è la previsione con cui il disegno di legge (art. 5-*ter*, comma 6) esclude la Porti d'Italia S.p.A. dall'applicazione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175[325] e dell'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95[326].

In particolare, è esclusa l'applicazione delle disposizioni in materia di classificazione e di gestione del personale delle società a partecipazione pubblica, di cui all'art. 11, commi 6 e 7, e dell'art. 19 del TUSP[327]. L'art. 11, commi 6 e 7, del TUSP disciplina i limiti ai compensi nelle società a controllo pubblico[328], mentre l'art. 19 del TUSP reca la disciplina del personale delle società a controllo pubblico. Esso conferma l'applicazione del diritto privato ai rapporti di lavoro, fermo restando l'obbligo per le società di adottare criteri e procedure di reclutamento conformi ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità[329].

Tale deroga sottrae la società ai principali vincoli pubblicistici normalmente gravanti sulle società controllate dallo Stato, in materia di *governance*, assunzioni, limiti ai compensi e razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche. La scelta legislativa appare funzionale alla creazione di un soggetto dotato di maggiore flessibilità organizzativa e rapidità operativa rispetto alle altre società pubbliche, secondo un modello più vicino a quello delle grandi società infrastrutturali. L'esclusione dai limiti previsti per il conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza consente inoltre alla società di avvalersi di professionalità altamente specializzate provenienti dal settore portuale e logistico.

La disposizione conferma dunque la natura ibrida della Porti d'Italia S.p.A., come organismo formalmente societario, integralmente pubblico, ma sottratto a una parte significativa del regime giuridico ordinariamente applicabile alle società pubbliche.

---

[324] Come emerge dalla lettura dell'art. 5-*ter*, commi 3,4,5 (introdotti dall'art. 9 del disegno di legge), che disciplina la partecipazione del Ministero al capitale sociale della nuova società, le nomine del consiglio di amministrazione (e del presidente) e del collegio sindacale.

[325] Recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*.

[326] Convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in materia di attribuzione incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.

[327] In tal senso, si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 60.

[328] Su tale aspetto, si veda Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 60, laddove si precisa che il comma 6 prevede l'adozione di un decreto del MEF per la classificazione delle società in fasce dimensionali e per la definizione dei limiti massimi del trattamento economico annuo onnicomprensivo di amministratori, componenti degli organi di controllo, dirigenti e dipendenti, nel rispetto del tetto di 240.000 euro annui lordi. Il comma 7 reca una disciplina transitoria, disponendo che, fino all'adozione del predetto decreto, continuino ad applicarsi le previgenti disposizioni in materia di contenimento dei compensi.

[329] Cfr. ancora Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 60-61. Tale disposizione prevede inoltre obblighi di pubblicazione, profili di nullità dei contratti stipulati in violazione delle procedure prescritte, nonché il coinvolgimento delle amministrazioni socie nella definizione di obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, incluse quelle per il personale (*ibidem)*.

Tale previsione è stata oggetto di rilievi critici da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), la quale invoca l'opportunità di inserire chiarimenti circa le modalità e le procedure di reclutamento del personale e il conferimento di incarichi, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Secondo l'Autorità, "*Non appare infatti coerente con la natura sostanzialmente pubblicistica delle funzioni esercitate da Porti d'Italia S.p.A.- cui sono peraltro attribuite ingenti risorse pubbliche - la deroga agli ordinari obblighi di trasparenza in merito alle modalità di reclutamento del personale e dei relativi compensi*"[330]. La stessa Autorità conclude suggerendo "*di eliminare il riferimento all'articolo 19 del decreto legislativo n.175/2016, così da consentire il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nelle procedure di reclutamento dei dipendenti della Porti d'Italia S.p.A.*"[331].

8.2 Funzioni

Le funzioni attribuite alla società si articolano lungo due direttrici principali. La prima concerne lo svolgimento, in regime di concessione, di servizi di interesse economico generale (SIEG) ai sensi dell'art. 106 TFUE[332].

L'art. 5-*quater* – inserito dall'art. 9 del disegno di legge – attribuisce a Porti d'Italia S.p.A., mediante concessione novantanovennale[333], le funzioni relative alla realizzazione e allo sviluppo della "Rete italiana della portualità", configurando la stessa quale principale soggetto attuatore degli interventi infrastrutturali strategici del sistema portuale nazionale. In base a detta disposizione, vengono trasferiti alla PdI tutti i compiti precedentemente esercitati dalle AdSP in materia di progettazione, realizzazione e manutenzione straordinaria delle infrastrutture portuali incluse negli accordi di programma[334].

La società può operare sia direttamente sia mediante appalti e concessioni a terzi, esercitando anche poteri di approvazione progettuale, vigilanza sull'esecuzione dei lavori ed emanazione degli atti espropriativi.

La Relazione illustrativa chiarisce che tale modello mira a concentrare in un unico soggetto competenze tecniche e capacità operative oggi disperse tra le diverse AdSP, al fine di accelerare l'attuazione delle opere strategiche e garantire una pianificazione unitaria della rete portuale nazionale[335].

Particolarmente significativa appare la previsione contenuta nel comma 6, che impone a Porti d'Italia S.p.A. l'adozione di sistemi di contabilità separata e di separazione organizzativa tra attività svolte in regime di concessione e attività esercitate sul mercato, vietando l'utilizzo di risorse pubbliche per il finanziamento di attività commerciali in guisa da assicurare l'assenza di trasferimenti incrociati di risorse, recependo così i principi europei in materia di concorrenza e aiuti di Stato[336].

---

330 ANAC, Audizione, cit., p. 7.

331 ANAC, Audizione, cit., p. 8.

332 Cfr., sul punto, F. Munari, *Contributo relativo all'audizione del 24 giugno 2026*, cit. Si veda inoltre D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., par. 2.

333 Sulla durata della concessione esprime dubbi l'ANAC, Audizione, cit., p. 5, secondo cui detta previsione "*non sembra coerente con la tendenza generale della disciplina vigente − sia europea che nazionale – che guarda con sfavore agli affidamenti di lunga durata delle concessioni, al fine di preservare la concorrenza e consentire periodiche verifiche sull'operato del concessionario*". Tale criticità potrebbe essere superata – ad avviso della medesima Autorità – conferendo a PdI natura esclusivamente pubblica: ivi, p. 6.

334 Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 24 ss.

335 Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., par. 2, p. 3.

336 Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier A.C. 295, cit., *sub* art. 9, p. 64. Sul punto, si sofferma anche D. Maresca, *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., parr. 3 e 4, nonché S.M. Carbone, Audizione dinanzi alla Commissione IX Trasporti del 24 giugno 2026, la cui memoria è rinvenibile tra i lavori preparatori del disegno di legge (C. 2925), e consultabile alla pagina *web* https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925, par. 3.

La Relazione illustrativa[337] riconduce tale previsione alla disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato e richiama, in particolare, la comunicazione della Commissione europea sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, par. 1, TFUE, secondo cui occorre evitare che finanziamenti pubblici destinati alla costruzione di infrastrutture siano utilizzati per sovvenzionare, anche indirettamente, altre attività economiche[338].
La Relazione evidenzia inoltre la coerenza della previsione con l'art. 6, comma 1, del TUSP, che impone alle società a controllo pubblico operanti sia in regime di diritti speciali o esclusivi sia in regime di mercato l'adozione di sistemi di contabilità separata[339].
La seconda direttrice, come testé anticipato, riguarda invece le attività esercitate "in regime di mercato". Il disegno di legge attribuisce a PdI la possibilità di operare, sia in Italia sia all'estero, nella progettazione e realizzazione di opere infrastrutturali marittime e portuali, nonché nello svolgimento di consulenze, studi, ricerche e servizi di ingegneria relativi alle infrastrutture portuali e intermodali. La società può inoltre acquisire partecipazioni in altre società di settore e realizzare investimenti in aree portuali esterne alle circoscrizioni delle AdSP[340]. Su tale previsione ha espresso talune perplessità l'ANAC, la quale ritiene il disposto (art. 5-*quinquies*) introdotto dal disegno di legge "*non […] sufficientemente chiaro*", poiché dall'attuale formulazione della previsione in parola non emerge con chiarezza "*quando la Società Porti d'Italia S.p.A. agisca come ente concessionario titolare di prerogative pubblicistiche e quando operi quale soggetto privatistico in regime di mercato*"[341]. Siffatta mancata definizione dei due ambiti di intervento potrebbe – ad avviso dell'Autorità – "*generare il rischio di commistioni tra funzioni di natura pubblicistica e attività di natura commerciale, con conseguente pericolo di distorsione della concorrenza, in quanto un soggetto titolare di prerogative speciali ed esclusive e sostenuto da finanziamenti pubblici potrebbe operare sul mercato in condizioni non assimilabili a quelle degli operatori privati*"[342].
Sotto tale profilo, l'Autorità ritiene che non siano sufficienti a scongiurare tale rischio la prevista adozione di sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e il divieto di utilizzare le risorse pubbliche per finanziare le attività di mercato. Ad avviso dell'Autorità, è opportuno "*integrare le norme vigenti, prevedendo obblighi di trasparenza rafforzati, con specifico riferimento alle informazioni da rendere pubbliche e ai meccanismi di verifica indipendente*"[343].
Sul piano operativo, la PdI assume un ruolo centrale anche nella programmazione infrastrutturale. Come visto precedentemente, la riforma prevede infatti che il decreto ministeriale volto a individuare le infrastrutture strategiche prioritarie sia attuato mediante accordi di programma stipulati tra il MIT e la Società. Tali accordi definiscono, per ciascun intervento, il cronoprogramma di approvazione, affidamento ed esecuzione delle opere, assicurando il coordinamento tra investimenti differenti e l'integrazione funzionale delle infrastrutture portuali nazionali[344].

---

[337] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 28.

[338] Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01), punto 212: "*Perché l'intero finanziamento pubblico di un determinato progetto non ricada nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, gli Stati membri devono garantire che i finanziamenti forniti per la costruzione di infrastrutture nelle circostanze di cui al punto 211 non possano essere utilizzati per sovvenzioni trasversali o indirette di altre attività economiche, ivi compresa l'attività di gestione dell'infrastruttura. Si può escludere il sovvenzionamento trasversale facendo sì che il proprietario dell'infrastruttura non eserciti nessun'altra attività economica o - se la esercita - applichi contabilità separate*". Su tale aspetto si veda anche Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 64.

[339] Relazione illustrativa al disegno di legge, cit., *sub* art. 9, p. 28. Si veda anche Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 9, p. 64.

[340] Art. 5-*quinquies* introdotto dall'art. 9 del disegno di legge.

[341] ANAC, Audizione, cit., p. 2.

[342] ANAC, Audizione, cit., p. 3.

[343] ANAC, Audizione, cit., p. 3.

[344] Si veda l'art. 7 del disegno di legge che introduce il nuovo art. 5.1 nella legge n. 84/94.

PdI viene inoltre investita di poteri particolarmente incisivi sul piano amministrativo. La Relazione illustrativa al disegno di legge precisa che la società sarà competente non solo per la vigilanza sull'esecuzione dei lavori, ma anche per l'approvazione dei progetti e per l'adozione degli atti del procedimento espropriativo ai sensi del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327[345]. Tale attribuzione rafforza sensibilmente il carattere operativo della società, avvicinandola ai modelli di *general contractor* infrastrutturale.
Sul fronte del coordinamento tra PdI e AdSP, come già illustrato in precedenza, le AdSP mantengono le funzioni amministrative, regolatorie e di manutenzione ordinaria (oltre che straordinaria, nei casi previsti dal nuovo comma 3-*sexies* della legge n. 84/94), mentre alla nuova società viene attribuita la competenza sulle opere strategiche e sugli interventi di manutenzione straordinaria di rilevanza nazionale e internazionale. Viene così delineato un modello duale, nel quale le AdSP conservano il governo amministrativo locale dello scalo, mentre la PdI assume il ruolo di soggetto centrale di pianificazione e realizzazione delle grandi infrastrutture.

8.3 Breve comparazione con altri soggetti

La configurazione della Porti d'Italia S.p.A. presenta evidenti affinità con i principali gestori infrastrutturali nazionali, in particolare con ANAS S.p.A. e con Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI)[346]. Come tali soggetti, anche la nuova società viene configurata quale organismo integralmente partecipato dallo Stato e investito dell'esercizio di funzioni pubblicistiche finalizzate alla realizzazione di infrastrutture di interesse nazionale. Il modello non rappresenta dunque un *unicum* nell'ordinamento italiano. Infatti, sia ANAS[347] sia RFI[348] operano come soggetti formalmente societari ai quali l'ordinamento attribuisce rilevanti funzioni pubbliche. Analogamente a PdI S.p.A., entrambe sono chiamate a progettare, realizzare e sviluppare infrastrutture strategiche, a svolgere attività di stazione appaltante e ad esercitare poteri espropriativi[349].
Vi sono analogie evidenti sotto il profilo operativo. PdI approva i progetti, realizza interventi infrastrutturali, vigila sull'esecuzione dei lavori ed emana gli atti del procedimento espropriativo. Funzioni sostanzialmente analoghe sono esercitate da ANAS e da RFI nell'ambito delle rispettive reti infrastrutturali[350].
Tuttavia, sembra che vi siano significative differenze riguardanti il rapporto tra attività di pianificazione e attività di realizzazione. Nel settore stradale e ferroviario, infatti, ANAS e RFI operano, rispettivamente, nell'ambito degli indirizzi definiti dallo Stato e dei relativi Contratti di Programma stipulati con il MIT, ma conservano un rilevante ruolo tecnico-propositivo nella definizione dei programmi di sviluppo delle rispettive reti e nell'individuazione delle priorità infrastrutturali. Il modello delineato dal disegno di legge appare invece maggiormente accentrato. Secondo il nuovo art. 4-*ter*, infatti, è il MIT a individuare le infrastrutture strategiche da realizzare in via prioritaria, mentre l'art. 5.1 attribuisce a PdI il compito di attuare tali interventi attraverso accordi di programma stipulati con il Ministero.

---

[345] Art. 5-*quater* comma 2, lett. b) introdotto dal disegno di legge in esame.
[346] Cfr., sul punto, F. Munari, *Contributo relativo all'audizione del 24 giugno 2026*, cit.
[347] Trasformata in società per azioni dall'art. 7 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138.
[348] Individuata quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale dalla normativa di recepimento delle direttive europee e oggi disciplinata dal d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112.
[349] Di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Sull'oggetto sociale delle due società si veda l'art. 2 dello Statuto di Anas S.p.A. (versione del 27 maggio 2025 pubblicata sul sito della Società: https://www.stradeanas.it/it/documenti-societari), nonché l'art. 4 dello Statuto di RFI S.p.A. (versione del 6 giugno 2022 pubblicata sul sito della Società: https://www.rfi.it/content/dam/rfi/rfi_en/about-us/RFI_Statuto_26_05_2022.pdf).
[350] Come desumibile dai relativi contratti di programma. Per quanto riguarda RFI-MIT, si veda https://www.rfi.it/content/dam/rfi/chi-siamo/contratto-con-lo-stato/cdp_aggiornamento_2023/Aggiornamento_2023_CdP_20222026_parte_servizi.pdf; in ordine a ANAS-MIT, si veda https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2024-12/Cdp_2021_2025___Articolato_signed_salvato.pdf.

Ne consegue che la società sembra configurarsi principalmente come mero soggetto attuatore delle scelte infrastrutturali assunte a livello statale, disponendo di una minore autonomia programmatoria rispetto a quella riconosciuta ad ANAS e a RFI.
Ulteriore elemento distintivo è rappresentato dal rapporto con gli enti territorialmente competenti. Mentre ANAS e RFI operano su reti infrastrutturali direttamente affidate alla loro gestione, Porti d'Italia interviene all'interno di porti che continuano a essere amministrati dalle Autorità di Sistema Portuale. Le AdSP conservano, infatti, le funzioni di amministrazione del demanio, regolazione del mercato portuale, rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni nonché di manutenzione ordinaria delle infrastrutture. La nuova società non assume pertanto il ruolo di gestore del porto in senso proprio, ma si configura quale stazione appaltante e soggetto attuatore delle opere individuate dal Ministero.
Ancor più differente è il rapporto tra Porti d'Italia S.p.A. ed ENAC, nonostante entrambe si collochino nell'orbita dell'amministrazione statale e operino su infrastrutture strategiche per il sistema dei trasporti. I due enti si differenziano radicalmente per natura giuridica e funzione. Come già visto, PdI è una società a partecipazione pubblica, riconducibile al modello della società *in house* o comunque a controllo statale, cui è affidato il ruolo di soggetto attuatore investimenti infrastrutturali e di promotore della Rete portuale. ENAC, invece, ai sensi del decreto istitutivo (d.lgs. n. 250/1997), è un ente pubblico non economico, dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei trasporti e della navigazione[351]; l'Ente agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile[352], con numerosi compiti di regolazione, vigilanza, tutela della sicurezza, conformità agli standard internazionali ed europei[353].
Oltre alla sua organizzazione centrale, l'ENAC svolge le funzioni ad esso attribuite dall'ordinamento, funzioni elencate, *inter alia*, all'art. 2 del d.lgs. n. 250/1997, nonché nel Codice della navigazione[354], anche attraverso articolazioni territoriali. L'Ente è, inoltre, competente al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti ai privati[355]. Ne deriva che ENAC si configura come autorità di settore con competenze ampissime, mentre PdI S.p.A. assume il ruolo di braccio operativo del MIT nello sviluppo e promozione del sistema portuale.

[351] Art. 1, commi 1 e 2, d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250.
[352] Art. 687, comma 1, c. nav.
[353] Cfr., in merito, M. Grigoli, *Profili normativi della navigazione aerea*, Bari, 2006, p. 15 ss.; E. Turco Bulgherini, *La riforma del codice della navigazione — Parte aerea*, in *Dir. e prat. av. civ.*, n. 1–2, 2006, p. 21 ss., in particolare p. 28, 32–33; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 75; A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 33-34; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 165; S. Zunarelli, M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, cit., p. 55; M. Comenale Pinto, B. Franchi, U. La Torre, F. Pellegrino, E. Rosafio, *Manuale di diritto aereo e aerospaziale*, cit., p. 29 ss.; nonché, se si vuole, F. Gaspari, *Poteri e funzioni dell'ENAC e del gestore aeroportuale in materia di Piano di Emergenza Aeroportuale (PEA)*, in *Giureta*, 2013, p. 53 ss.
[354] In base all'art. 687, comma 2, c. nav., "*Le attribuzioni e l'organizzazione dell'ENAC e degli altri enti aeronautici sono disciplinate dalle rispettive norme istitutive, nonché dalle norme statutarie ed organizzative*".
[355] L'art. 704, c. nav. prevede che il provvedimento sia emanato dal MIT di concerto con il MEF, ma su proposta dell'ENAC, all'esito di selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria.

8.4 Finanziamento

Il finanziamento di Porti d'Italia S.p.A. segue un modello centralizzato, fondato sulla costituzione del "Fondo per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo" presso il MIT[356]. Secondo quanto previsto dall'art. 27-*bis*, nel Fondo confluiscono una quota della componente investimenti dei canoni concessori relativi alle aree demaniali portuali, nonché una percentuale del gettito derivante dalle tasse di ancoraggio, dalle tasse portuali e dai corrispettivi per il rilascio delle autorizzazioni *ex* art. 16, legge n. 84/94.

Il sistema così delineato è volto a garantire livelli stabili e programmabili di finanziamento degli interventi infrastrutturali strategici. Le risorse raccolte vengono trasferite a PdI S.p.A. mediante contabilità separata e con vincolo di destinazione agli interventi inclusi negli accordi di programma stipulati con il MIT. Parallelamente, la riforma istituisce un autonomo "Fondo di funzionamento", destinato alla copertura dei costi operativi della società, inclusi quelli relativi al personale trasferito dalle Autorità di Sistema Portuale[357]. La Relazione tecnica precisa inoltre che PdI potrà reperire ulteriori mezzi finanziari sul mercato e utilizzare modelli di partenariato pubblico-privato, inclusa la finanza di progetto, per la realizzazione delle opere infrastrutturali[358].

Il sistema delineato nella riforma attribuisce, dunque, alla nuova società una significativa autonomia finanziaria, pur mantenendo un forte controllo pubblico sulle fonti di finanziamento e sulla destinazione delle risorse.

[356] Ampiamente descritto *supra*, par. 7.5.

[357] Art. 27-*bis*, comma 3 del disegno di legge.

[358] Relazione Tecnica al disegno di legge, cit., *sub* art. 9 del disegno di legge, con specifico riferimento al nuovo art. 5-*quater* della legge n. 84/94.

Parte III – Il nuovo assetto regolatorio e gli aspetti critici della riforma

9. Il riparto delle competenze e il nuovo assetto regolatorio.

9.1 L'attuale assetto della *governance* portuale italiana

Come osservato nella prima parte del presente contributo, l'assetto della *governance* portuale italiana si fonda su una netta ripartizione delle competenze tra funzioni di indirizzo strategico, amministrazione del demanio, regolazione economica e sicurezza della navigazione. Al vertice del sistema vi è il MIT, a cui spettano le funzioni di programmazione nazionale, coordinamento e vigilanza sull'intero settore portuale. Il Ministero definisce gli indirizzi strategici della portualità nazionale, esercita poteri di controllo sulle Autorità di Sistema Portuale e assicura il raccordo tra la pianificazione portuale e le politiche infrastrutturali dello Stato[359].

A livello territoriale operano le AdSP, cui è affidata la *governance* economica e amministrativa degli scali ricompresi nelle rispettive circoscrizioni. Esse esercitano funzioni di pianificazione territoriale e infrastrutturale attraverso i DPSS ed i PRP[360], amministrano il demanio marittimo portuale e regolano l'accesso al mercato mediante il rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali e delle concessioni relative ad aree e banchine, in coerenza con il modello del *landlord port*[361].

Accanto alla *governance* economica esercitata dalle AdSP permane la competenza esclusiva dell'Autorità marittima in materia di sicurezza della navigazione, polizia portuale e *security*. Il Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera disciplina infatti l'accesso delle navi agli scali, regola i movimenti navali e coordina i servizi tecnico-nautici, garantendo il rispetto delle norme nazionali e internazionali in materia di sicurezza[362].

A completare il quadro interviene l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) che esercita funzioni di regolazione economica finalizzate a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali, incidendo in particolare sui criteri di determinazione dei canoni, sulle procedure concessorie e sulla tutela della concorrenza nei mercati portuali. Parallelamente, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) vigila sul rispetto delle regole concorrenziali, intervenendo nei casi di abuso di posizione dominante o di restrizione dell'accesso al mercato[363].

Ne deriva una *governance* multilivello nella quale le competenze risultano distribuite tra amministrazioni centrali, enti portuali, autorità marittime e organismi indipendenti, secondo un modello che separa le funzioni di indirizzo, regolazione, gestione del demanio e sicurezza della navigazione.

---

[359] Si vedano gli artt. 6 ed 11-*ter* della legge n. 84/94.

[360] Si veda l'art. 6 del disegno di legge che modifica l'art. 5, legge n. 84/94.

[361] Si vedano gli artt. 16 e 18 della legge n. 84/94.

[362] Così come disciplinato dall'art.14 della legge n. 84/94.

[363] Cfr., in merito F. Munari, *L'impatto dell'Unione europea sul regime dei porti*, cit., p. 53, il quale richiama anche il ruolo svolto dalla Commissione europea. Si veda anche A. Pezzoli, *Il contributo della concorrenza*, in AA.VV., *Quale riforma per la portualità italiana*, cit., p. 56 ss.

9.2 La nuova *governance* alla luce della riforma

Il disegno di legge di riforma ridisegna la *governance* della portualità italiana attraverso una significativa riallocazione delle competenze tra amministrazione centrale, AdSP e Porti d'Italia S.p.A. Il principale effetto dell'intervento normativo consiste nel rafforzamento del ruolo dello Stato nella programmazione e nell'attuazione delle infrastrutture strategiche, riducendo contestualmente le attribuzioni delle AdSP in materia di grandi opere.

In tale assetto, il MIT assume una posizione centrale nella definizione delle politiche infrastrutturali nazionali. Ai sensi del nuovo art. 4-*ter* della legge n. 84/94, introdotto dall'art. 5 del disegno di legge, il Ministro individua con proprio decreto le infrastrutture strategiche da realizzare in via prioritaria nell'ambito della Rete italiana della portualità. Il successivo art. 5.1[364] attribuisce inoltre al Ministero il compito di stipulare con Porti d'Italia S.p.A. un accordo di programma quinquennale volto a definire interventi, cronoprogrammi, modalità di finanziamento e obiettivi di realizzazione delle opere. Al MIT spettano altresì funzioni di vigilanza e controllo sull'attività della società, mentre la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, disciplinata dall'art. 11-*ter* della legge n. 84/94[365], continua a svolgere funzioni di raccordo e armonizzazione delle scelte pianificatorie a livello nazionale.

L'elemento di maggiore innovazione è rappresentato dall'istituzione della Porti d'Italia S.p.A. quale ente nazionale per le infrastrutture di trasporto marittimo[366]. Alla società sono attribuite competenze volte alla realizzazione e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture comprese nella Rete italiana della portualità. Ad essa competono inoltre le funzioni di stazione appaltante, approvazione dei progetti ed adozione degli atti relativi ai procedimenti espropriativi necessari alla realizzazione degli interventi. Infine, alla medesima Società è stato conferito anche il compito di promuovere la rete portuale.

Le Autorità di Sistema Portuale conservano invece le funzioni di amministrazione del demanio, regolazione del mercato portuale e gestione ordinaria degli scali. In particolare, la riforma attribuisce alle AdSP la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere infrastrutturali non incluse nella programmazione strategica nazionale[367]. Restano altresì ferme le competenze relative al rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali e delle concessioni di aree e banchine[368]. Al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive attribuzioni, viene prevista la stipula di una convenzione-quadro tra la Porti d'Italia S.p.A. e la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP[369].

Rimangono sostanzialmente inalterate le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti e dell'AGCM.

L'Autorità marittima conserva infine le proprie tradizionali competenze in materia di sicurezza della navigazione, polizia portuale e *security* marittima. La riforma interviene tuttavia per eliminare le residue sovrapposizioni amministrative ancora presenti nel sistema vigente. Gli articoli 21, 22 e 23 del disegno di legge sopprimono infatti ogni competenza residuale delle Capitanerie di Porto in materia di autorizzazioni alle operazioni portuali, fornitura di lavoro temporaneo e rilascio di concessioni demaniali all'interno delle circoscrizioni delle AdSP, consolidando ulteriormente la distinzione tra funzioni di sicurezza marittima e funzioni di regolazione economica del porto.

Alla luce di questa disamina è possibile ritenere che la riforma segna il passaggio da un modello fondato sulla centralità delle singole Autorità di Sistema a un assetto centralizzato. In tale prospettiva, PdI S.p.A. assume il ruolo di soggetto attuatore unitario degli investimenti di interesse nazionale, mentre le AdSP conservano prevalentemente funzioni di amministrazione del demanio, regolazione del mercato e gestione ordinaria degli scali.

---

[364] Introdotto dall'art. 7 del disegno di legge.
[365] Come modificato dall'art. 16 del disegno di legge.
[366] Art. 2, legge n. 84/1994, come modificato dall'art. 3 del disegno di legge.
[367] Nuovo art. 4, comma 3-*sexies*, inserito dall'art. 4 del disegno di legge.
[368] Di cui agli artt. 16 e 18 della legge n. 84/1994.
[369] Nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 84/94, introdotto dall'art. 9 del disegno di legge.

10. Aspetti critici della riforma e problemi aperti

Il nuovo sistema portuale si discosta nettamente da quello aeroportuale, dove si è affermato un modello di gestione privatizzato e decentralizzato.

Nel sistema aeroportuale, lo Stato mantiene la proprietà delle infrastrutture (demanio aeronautico), ma ne affida la gestione totale, tramite concessioni di lunga durata (fino a 40 anni), a società di capitali private o miste. A livello regolatorio, le competenze sono nettamente ripartite: l'ENAC agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo e riveste un ruolo cruciale in ordine al rilascio della concessione di gestione aeroportuale, mentre all'ART spetta la regolazione economica, con poteri penetranti nella determinazione dei modelli tariffari e nella tutela dei diritti dei passeggeri. Il modello aeroportuale è "*policentrico e poco sistemico*"[370], in quanto manca una vera regia strategica nazionale capace di pianificare la rete in modo unitario, lasciando che le singole società di gestione agiscano in un regime di accesa concorrenza tra scali per attrarre le compagnie aeree.

Tale policentricità "funziona" nel sistema aeroportuale perché il traffico aereo è quasi totalmente concentrato sul trasporto passeggeri e solo in minima parte su quello merci. Avere numerosi scali attivi è un vantaggio per l'utenza[371], la quale non è costretta a fare numerosi scali o, ancora peggio, a prendere altri mezzi di trasporto per raggiungere la meta desiderata.

Discorso diverso vale per la portualità, dove il *focus* è maggiormente puntato sul traffico merci. Qui gli indici di preferenza si spostano sull'efficienza, sui costi, sui tempi. Pertanto, le compagnie di trasporto apprezzano scali in grado di gestire le operazioni portuali in maniera rapida, senza errori, con poca burocrazia[372]. Tutte caratteristiche che notoriamente si ritrovano in porti moderni, di grandi dimensioni ed abituati a gestire grandi volumi di traffico merci. Come si è avuto modo di rilevare, oltre alla inadeguatezza organizzativa, i porti italiani ne scontano anche una strutturale: infatti, sono generalmente di dimensioni contenute e con banchine non in grado di accogliere le moderne navi da trasporto per via delle loro enormi dimensioni. Per dare un'idea delle dimensioni dei porti, è sufficiente ricordare il fatto che quello di Genova (il più grande d'Italia) è dieci volte più piccolo di quello di Rotterdam (il più grande d'Europa)[373].

[370] In tal senso, si veda P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 47.
[371] Si veda ancora P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 108.
[372] Cfr., sul punto, S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, cit., p. 72.
[373] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 129.

Da quanto sin qui considerato, l'istituzione di un soggetto demandato all'attuazione di grandi opere infrastrutturali ed alla promozione internazionale della rete portuale sembra andare nella giusta direzione, in quanto è volta a colmare il *gap* strutturale degli scali italiani. Ovviamente, essendoci risorse limitate, il Ministero sarà chiamato a fare "scelte difficili", non potendo finanziare le opere di ammodernamento necessarie per tutti i porti della rete nazionale. Inoltre, dovrà anche decidere su che tipo di traffico far concentrare un porto piuttosto che un altro (es. ro-ro, lo-lo, TEU, GC, BB[374]). Tali scelte impattano non solamente sull'economia dei porti, ma anche su tutto l'indotto e le aree retroportuali, che dovranno seguire ed essere conformi agli indirizzi dati dal MIT. Per questo motivo un soggetto attuatore unico, come PdI S.p.A., può essere una scelta vincente anche sotto il profilo del coordinamento con gli altri enti pubblici ed il mondo delle imprese, similmente a quanto avviene con ANAS ed RFI.
Più complessa appare la questione relativa al *gap* manageriale. Con la riforma, la gestione dei singoli scali resta saldamente in mano alle AdSP. Enti pubblici non economici, che avranno il solo scopo di effettuare la manutenzione dell'infrastruttura e rilasciare autorizzazioni/concessioni per le attività portuali, e limitate competenze regolatorie. Vi è il serio rischio che le AdSP, depotenziate di parte del personale[375], private delle competenze dello sviluppo degli scali e non legate a scopi di lucro, si trasformino in meri apparati burocratici legati alle dinamiche tipiche della pubblica amministrazione. In altre parole, vi è il rischio di affidare moderne infrastrutture, pienamente in grado di competere nel mercato concorrenziale della portualità globale, a enti totalmente slegati dalle logiche di mercato, e molto più attenti ai formalismi normativi ed alle logiche delle responsabilità amministrativa e politica. Con la conseguenza di vanificare gli ingenti investimenti fatti.
Per evitare tale rischio e rendere più coerente il sistema (caratterizzato da forte accentramento pianificatorio), si sarebbe potuto abolire le AdSP, e dare in gestione gli scali ad operatori privati che avrebbero avuto il compito di gestirli in conformità con gli indirizzi di traffico conferiti dal Ministero, analogamente a quanto accade nel sistema aeroportuale italiano[376], e al modello portuale del Regno Unito. La gestione privata è di per sé legata a criteri di efficienza, in quanto naturalmente volta allo scopo di lucro. Pertanto, un gestore privato è sensibile alle dinamiche del mercato e (in genere) non è privo di capacità gestionali e manageriali. Questa soluzione sarebbe in grado di valorizzare le infrastrutture che saranno realizzate dalla PdI S.p.A. nel prossimo futuro. A rendere ragionevole tale assunto è l'esempio del porto del Pireo, che – attraverso la gestione affidata alla COSCO – ha saputo diventare in pochi anni un *hub* di riferimento della portualità europea[377], nonostante questo non goda della posizione geografica privilegiata in cui versano i porti italiani.
Un ulteriore profilo sul quale il legislatore avrebbe potuto intervenire riguarda il complessivo assetto regolatorio della portualità nazionale. Pur introducendo un significativo accentramento delle funzioni di pianificazione infrastrutturale attraverso Porti d'Italia S.p.A., la riforma conserva infatti un sistema di *governance* caratterizzato da un mosaico di competenze assegnate ad una pluralità di soggetti.
In tale prospettiva, se si fosse proceduto al superamento delle AdSP, le loro competenze regolatorie sarebbero passate alla PdI, trasformando quest'ultima da mera stazione appaltante a una vera e propria autorità nazionale della portualità. Una simile scelta avrebbe consentito di concentrare in un unico organismo le funzioni di pianificazione, regolazione e sviluppo del sistema portuale, garantendo una maggiore uniformità regolatoria riducendo le differenze operative ed amministrative oggi esistenti tra i diversi scali.

[374] Ro-Ro (*Roll-on/Roll-off*): merci su ruote (camion, rimorchi, auto) che salgono e scendono da sole dalle navi; Lo-Lo (*Lift-on/Lift-off*): merci movimentate verticalmente con gru, tipico delle navi *container*; TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*), cit.; GC (*General Cargo*): merci varie e carichi generali, imballati in casse, sacchi, fusti o pallet; BB (*Breakbulk*): merci sfuse ma non in *container*, come grandi macchinari industriali, tubi o bobine.
[375] Come visto *supra*, parte del personale verrà riallocato in PdI.
[376] In senso analogo, si veda anche S. Zunarelli, *Le prospettive della governance dei porti*, cit., p. 72.
[377] P. Di Palma, E. Lanzi, *Port Authority*, cit., p. 130.

In tal senso la concentrazione delle funzioni regolatorie in capo ad un unico ente avrebbe potuto aumentare la prevedibilità amministrativa e, conseguentemente, l'attrattività del sistema portuale italiano nei confronti dei grandi vettori marittimi internazionali.
In una prospettiva ancora più radicale, si sarebbe potuto valutare il trasferimento a Porti d'Italia S.p.A. anche di alcune competenze oggi attribuite all'Autorità marittima in materia di organizzazione dei servizi portuali. Un esempio è rappresentato dalla disciplina dei servizi tecnico-nautici, la cui regolazione è attualmente affidata alla Capitaneria d'intesa con la singola AdSP[378]. Pur lasciando alle Capitanerie di porto i compiti di sicurezza e polizia marittima, affidare la regolamentazione dei servizi portuali a un unico soggetto avrebbe reso il sistema portuale più uniforme e coerente.
Una simile configurazione avrebbe avvicinato PdI S.p.A. al modello esistente nel settore aeroportuale, nel quale l'ENAC concentra gran parte delle funzioni regolatorie e di vigilanza dell'intero comparto. In tale scenario, la nuova società avrebbe assunto il ruolo di autentica autorità nazionale della portualità, responsabile non soltanto della realizzazione delle infrastrutture strategiche, ma anche della definizione uniforme delle regole di funzionamento del sistema. La soluzione accolta dal disegno di legge appare invece più prudente, poiché mantiene inalterata l'architettura regolatoria esistente e attribuisce a PdI prevalentemente funzioni di stazione appaltante per le infrastrutture e di promozione della Rete portuale.
Da ultimo[379], con riferimento alla nuova procedura di soppressione di una o più AdSP prevista dal nuovo comma 14-*bis* dell'art. 6 della legge n. 84/94, non sono allo stato previsti meccanismi di coordinamento tra la nuova procedura e quella generale di modifica del numero delle Autorità prevista e disciplinata dal vigente comma 14 del medesimo disposto[380].

[378] Art. 14, comma 1-*bis*, legge n. 84/94.
[379] Ulteriori profili critici legati alla riforma sono analizzati nella seconda parte del presente scritto, a cui si rinvia.
[380] Ravvisa l'opportunità di introdurre meccanismi di coordinamento tra le due procedure anche Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier A.C. 295*, cit., *sub* art. 10, p. 75.

11. Riflessioni conclusive

La riforma del sistema portuale italiano come delineata nel disegno di legge (C. 2925) affronta – ma senza risolverle tutte – le principali criticità che caratterizzano il settore. Gli strumenti normativi e organizzativi previsti dalla riforma possono bensì contribuire a rafforzare il ruolo strategico dei porti italiani nel Mediterraneo e, più in generale, nel sistema logistico europeo e globale, ma alcune questioni – non di secondaria importanza – restano ancora aperte.

La riforma mira a trasformare il sistema portuale italiano da un insieme di scali isolati in una Rete italiana della portualità integrata e competitiva. I punti principali della riforma possono essere sintetizzati come segue:

- spostamento della programmazione delle grandi opere dal livello locale a quello nazionale per evitare frammentazioni e duplicazioni. Le opere vengono individuate dal MIT con apposito decreto ed accordo di programma;
- creazione della Porti d'Italia S.p.A. (PdI) che si occuperà (in regime di SIEG) di gestire investimenti strategici, manutenzioni straordinarie e promuovere la Rete dei porti italiani;
- istituzione di un "Fondo per le infrastrutture strategiche" alimentato da una quota delle tasse portuali e dei canoni demaniali;
- classificazione dei porti e riparto di competenze in base alla classe;
- semplificazione burocratica: accelerazione delle procedure per i dragaggi e per le varianti ai piani regolatori portuali;
- integrazione intermodale: favorire la connessione dei porti con le reti ferroviarie e stradali (ultimo miglio) e sulla coerenza con i corridoi europei TEN-T;
- previsione di un meccanismo di soppressione/accorpamento delle AdSP;
- riordino delle competenze.

La nuova impostazione, come ampiamente analizzato nel presente lavoro, ha un carattere fortemente centralizzato e gerarchizzato, per far fronte alla storica frammentazione del sistema che, secondo l'analisi del Governo, ha portato alla perdita di competitività internazionale dei porti italiani.

Al vertice della nuova *governance*, il MIT assume direttamente la regia della pianificazione strategica e degli investimenti. Sul piano operativo e gestionale viene introdotto un sistema di competenze duale: la realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche e la promozione globale della "Rete italiana della portualità" vengono affidate in esclusiva al nuovo ente nazionale Porti d'Italia S.p.A., mentre alle AdSP residuano la gestione amministrativa, la regolazione locale e la manutenzione degli scali, oltre al rilascio delle concessioni operative.

Sotto il profilo regolatorio, invece, permane la frammentarietà del sistema attuale, con la compresenza di numerosi attori: MIT, AdSP, ART, Capitaneria di Porto, AGCM.

Sul piano dell'organizzazione amministrativa, una delle principali novità della riforma – se non la più significativa – è l'istituzione di Porti d'Italia S.p.A., la quale appare configurata come un organismo ibrido: formalmente società di diritto privato, ma sostanzialmente strumento operativo dello Stato. Inoltre, da un lato la nuova Società assume la funzione di stazione appaltante per la realizzazione di opere strategiche, dall'altro ha il compito di creare e promuovere la Rete italiana della portualità. La sua istituzione segna un significativo mutamento dell'assetto portuale italiano, introducendo un modello di *governance* maggiormente accentrato e orientato alla realizzazione unitaria delle infrastrutture strategiche della rete portuale nazionale.

Nel complesso, l'iniziativa legislativa si fa carico di porre rimedio ad alcune importanti criticità del settore, lasciando però alcuni punti ancora aperti. Il disegno di legge è stato presentato in data 8 maggio 2026 e l'esame nella competente Commissione ed è attualmente in discussione alla Commissione IX Trasporti della Camera dei Deputati[381]. Si auspica pertanto che le discussioni parlamentari e il dibattito scientifico che ne conseguirà possano contribuire a migliorare il testo della riforma, anche alla luce di quanto rilevato nel presente scritto.

[381] L'esame in Commissione è iniziato in data 4 giugno 2026: https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2925.