

# Porti d'Italia SpA

## *"Riordino della Legge 84/1994 in materia di Governance Portuale e Rilancio degli Investimenti in Infrastrutture Strategiche di Trasporto Marittimo di Interesse Generale"*

### 1. Necessità di una riforma

Il sistema portuale italiano opera da oltre trent'anni sotto il quadro normativo delineato dalla Legge n. 84 del 28 gennaio 1994. Questo impianto legislativo, pur avendo accompagnato con successo lo sviluppo infrastrutturale e dell'operatività portuale del Paese nel corso degli anni Novanta e Duemila, appare oggi inadeguato rispetto a un contesto competitivo radicalmente mutato; quantomeno non è stato attuato in tutte le sue parti.

I cambiamenti intervenuti sono di varia natura e riguardano molteplici dimensioni: la crescita dimensionale delle navi, la concentrazione verticale e orizzontale nei mercati degli armatori e dei terminalisti, la crescente integrazione delle filiere logistiche con i sistemi produttivi, la transizione energetica e digitale che deve accompagnare l'evoluzione di funzioni e processi della logistica portuale e la pressione competitiva dei grandi scali del Mediterraneo meridionale ancor più del nord Europa: tutto ciò all'interno di un quadro geopolitico in costante fibrillazione.

In questo quadro si è quantomeno assunta la consapevolezza che i porti non siano semplici infrastrutture di trasporto ma piattaforme industriali integrate, hub turistici sempre più integrati al territorio, nodi energetici strategici, porte d'accesso alle catene globali del valore: soprattutto strumenti di diffusione dell'export del sistema industriale italiano. La qualità della governance portuale, la capacità di realizzare investimenti in tempi certi ma soprattutto la certezza e l'uniformità delle regole incidono direttamente sulla competitività del sistema industriale nazionale nel suo insieme.

#### 1.2 I principali nodi critici del sistema attuale sono:

- **Primo** — Frammentazione e disuniformità amministrativa: ogni Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e con esse i diversi Enti che hanno competenze sulla portualità, interpretano e applicano le norme nazionali in modo parzialmente autonomo, generando differenze procedurali rilevanti da porto a porto, aumentando i costi di transazione per gli operatori. Qualche progressione è sicuramente arrivata dal Regolamento Concessioni (DM MIT-MEF 202/2022) con criticità emerse poco dopo con l'approvazione delle Linee guida (DM 110/2023) che hanno avuto come risultato, soprattutto dopo l'ultima delibera ART 242/2025, di rendere ancora più complesso il sistema delle regole, comprimendo tra l'altro la redditività dell'utilizzo delle infrastrutture portuali da parte delle imprese. A questo si aggiunga la mancata attualizzazione dei criteri di indicizzazione dei canoni concessori.
- **Secondo** — Deficit di competenze tecniche: la crescente complessità dei dossier (regolazione economica, calcolo dei rendimenti finanziari, RAB, disciplina degli aiuti di Stato) richiede livelli di expertise che le singole AdSP faticano ad esprimere autonomamente, in un contesto dove i concessionari sono sempre più strutturati e internazionali: teniamo conto comunque che alcune attività/servizi potrebbero sempre essere anche esternalizzati ovvero supportate dal Ministero di riferimento (STM e RAM)
- **Terzo** — Frammentazione degli investimenti: la logica episodica degli stanziamenti (a partire dal PNRR), l'assenza di una pianificazione pluriennale vincolante e la difficoltà di trasformare le priorità in cantieri effettivi hanno impedito al sistema di realizzare quel salto dimensionale strutturale che la posizione geografica del Paese renderebbe possibile: tutto ciò al netto dell'attuale capacità di offerta di spazi e dei processi di automazione che potrebbero – a parità di infrastrutture – offrire una capacità di movimentazione merci superiore a quella realizzata.
- **Quarto** — Incertezza regolatoria: l'assenza di una gerarchia chiara tra strumenti di pianificazione (DPSS, Piani Regolatori Portuali, accordi di programma) e la sovrapposizione di competenze tra MIT, MEF, ART e AdSP generano ritardi e contenziosi che tendono a scoraggiare gli investimenti privati.

#### 1.3 Il contesto europeo e le sfide globali

L'Europa e l'Italia si trovano di fronte a uno snodo infrastrutturale di portata storica. Il fabbisogno di investimenti stimato al 2040 a livello globale ammonta a circa 10.000 miliardi di dollari, di cui il 35–40% riguarda i trasporti. Per l'Italia, la domanda complessiva di investimenti infrastrutturali nei prossimi quindici anni è nell'ordine di

1.500–2.000 miliardi di euro, pari a 100–130 miliardi l'anno; le sole infrastrutture di trasporto assorbono circa 550 miliardi.

La Banca Mondiale stima che, a parità di reddito pro capite, i Paesi con migliori performance logistiche registrino una crescita aggiuntiva pari a circa l'1% del PIL e al 2% dell'interscambio commerciale. Ogni euro investito nella logistica può generare oltre due euro di produzione aggiuntiva: un investimento di 10 miliardi attiverebbe oltre 20 miliardi di valore aggiunto, equivalenti a circa un punto di PIL.

Senza dimenticarci che l'Italia si affaccia, per orografia e sistema industriale, sul Mediterraneo ...

Indicatore	Valore 2025	Note
Merci movimentate nei porti italiani	510,8 milioni di tonnellate	Fonte: Assoporti/SRM
Crescita traffici nell'ultimo decennio	+4,5% (circa +22 mln ton)	Dal 2016 al 2025
TEU container movimentati	12,8 milioni di TEU	di cui 7,1M hinterland, 5,7M transshipment
Passeggeri totali	75 milioni	di cui 41,6M locali, 18,9M traghetti, 14,4M crociere

## 2. Il Sistema Portuale Italiano: dati e prospettive

### 2.1 I volumi di traffico e la composizione merceologica

Nel 2025 i porti italiani hanno movimentato complessivamente 510,8 milioni di tonnellate di merci. Si tratta di un volume significativo ma che, letto in prospettiva decennale, rivela una stagnazione strutturale: nel 2016 il dato era 488,5 milioni di tonnellate, nel 2019 era 489,3 milioni, nel 2024 era sceso a 480,7 milioni. La crescita complessiva dell'ultimo decennio è stata di soli 22 milioni di tonnellate, pari a circa il 4,5%.

Segmento merceologico	Volume 2025	Quota %	Rilevanza strategica
Rinfuse liquide	186,3 mln ton	36%	Petrolio, derivati, chimica
Merci in contenitore	131,9 mln ton	26%	Export manifatturiero, import materie prime
Traffico ro-ro	122,2 mln ton	24%	Autostrade del mare, continuità territoriale
Rinfuse solide	53,0 mln ton	10%	Cereali, minerali, carbone
Altre merci varie	17,5 mln ton	3%	Merce generale, breakbulk
TOTALE	510,8 mln ton	100%	—

Il traffico container conferma la centralità dei porti italiani nelle reti marittime internazionali: 12,8 milioni di TEU movimentati nel 2025: 7 milioni nel traffico hinterland (legato ai sistemi produttivi interni) e quasi 6 milioni nel transshipment. La crescita è positiva, ma l'incremento è trainato principalmente dal trasbordo, mentre il traffico gateway — quello più direttamente connesso alle filiere industriali italiane — cresce in modo contenuto e disomogeneo.

Teniamo inoltre conto che circa 2 milioni di TEU e 20 milioni di tonnellate di merci arrivano alle nostre aziende del nord del Paese dai porti del Nord Europa (evidentemente un tema da NON sottovalutare)

Questi dati confermano come il sistema portuale sia al servizio dell'economia del Paese (in linea con l'andamento del PIL), un Paese trasformatore, vocato all'export: i traffici gateway sono evidentemente costanti, in costanza di capacità industriale.

Il segmento ro-ro (122,2 milioni di tonnellate, 24% del totale) conferma il proprio ruolo di asse portante. Il traffico rotabile sostiene le autostrade del mare, i collegamenti con le isole, le relazioni mediterranee e l'integrazione tra trasporto marittimo e logistica terrestre: unitamente al segmento dell'automotive, in costante crescita, i mercati di riferimento del traffico RoRo sono di prossimità. Questo modello di trasporto necessita

evidentemente di infrastrutture adeguate per lo stoccaggio di trailer e collegamenti fluidi vs i mercati di riferimento (di corto e medio raggio sia da mare che per terra).

Se le dinamiche di trasporto di passeggeri del comparto traghetti restano pressoché costante, in progressiva crescita è il traffico crocieristico, che si attesta a circa 15.000.000 di passeggeri per l'anno corrente con la necessità sempre più percepita, di sviluppare nuovi modelli di integrazione con i territori e un diverso approccio regolatorio: ha ancora senso parlare di servizi di interesse generale?

## 2.2 Le dotazioni infrastrutturali e i presupposti per una competitività efficace

Lo studio sulle infrastrutture portuali condotto da Confindustria e le analisi di SRM (Intesa San Paolo) evidenziano un sistema con forti potenzialità, ma caratterizzato da disomogeneità rilevanti. I fattori determinanti per il vantaggio competitivo di uno scalo non si riducono alla collocazione geografica: fondali, banchine, piazzali, magazzini, impianti di movimentazione, connessioni ferroviarie e stradali, infrastrutture energetiche e digitalizzazione sono variabili decisive.

Dalle rilevazioni emergono criticità concrete: permangono differenze significative nella profondità dei fondali e nella lunghezza delle banchine tra i principali scali; in diversi porti gli spazi retroportuali risultano limitati ovvero le connessioni con gli interporti o aree logistiche sono spesso poco efficienti; i raccordi ferroviari non sono sempre adeguati; la disponibilità di dati omogenei e comparabili sulle dotazioni infrastrutturali non è ancora pienamente uniforme. Sono criticità che incidono direttamente sulla capacità del sistema di attrarre traffici, ridurre i costi logistici e competere con altri scali mediterranei ed europei

Manca una visione di "range competitivo", ovvero più ampia rispetto alla somma di singole portualità e una conseguente progettazione che razionalizzi per efficientarla (non necessariamente aumenti) la capacità della domanda che il "sistema" è in grado di offrire in termini di filiera

***Il nodo centrale non è soltanto difendere la dimensione attuale del sistema portuale, ma metterlo nelle condizioni di crescere, intercettare nuovi traffici e trasformare la posizione geografica privilegiata dell'Italia in un reale e duraturo vantaggio competitivo. La riforma della governance deve avere questa prospettiva: non un intervento meramente ordinamentale, ma uno strumento per superare i limiti strutturali che hanno impedito al sistema di esprimere pienamente il proprio potenziale.***

Un dato che spesso sfugge alle analisi e alle considerazioni sul sistema portuale, ma che risulta essenziale per comprenderne la natura e sviluppare strumenti adeguati per efficientarne le potenzialità, è quello delle **imprese**, dei **Terminal**, ovvero delle **aziende** che generano la capacità industriale di un porto. La gestione del mercato dei traffici portuali è garantita dal tessuto imprenditoriale che opera – in regime concessorio – nei porti: il mercato dei trasporti marittimi è fortemente competitivo e sempre più concentrato ma aperto alla concorrenza.

Il focus di qualunque impianto normativo e regolatorio dovrebbe centrarsi su regole chiare (semplici e uniformi) che garantiscano criteri di accesso non discriminatori, equi e trasparenti.

In questo senso la capacità dei terminalisti di stare sul mercato deve necessariamente favorire l'attrattività di più operatori dello shipping, valorizzarne la capacità di produrre efficienza anche attraverso un'adeguata marginalità rispetto a piani economico finanziari (e criteri di elaborazione di PEF) che evidentemente siano verificati e controllati nella loro sostenibilità attraverso meccanismi di reciprocità vs le ADSP che valorizzino chi produce nel rispetto delle regole e sanzionino chi non è in compliance.

Le infrastrutture sono una condizione essenziale per l'accesso al sistema della logistica portuale e conseguentemente al sistema produttivo del paese, ma non di meno il quadro regolamentare deve garantire competitività e rispetto delle prerogative delle imprese e dello Stato, senza velleità di nazionalizzare né tantomeno concentrare in pochi soggetti questo asset strategico.

Non sfugge che il contesto della portualità italiana è caratterizzato non solo da porti collegati alle reti Ten-10 ma anche da una rete di porti che svolgono una funzione economica rilevante per i territori limitrofi sempre in ottica di competizione internazionale: ciò significa che qualunque programmazione di investimenti non può prescindere da una visione ancorata agli ambiti merceologici delle filiere industriali e alle necessità di connessione di territori diversificati.

Si deve tenere conto di un insieme di criteri funzionali alla classificazione di un porto: volumi movimentati per merceologia, traffici serviti, indici di connettività (per merci e persone), integrazione con distretti produttivi ovvero turistici, ruolo nelle filiere industriali.

In ultimo, sia la programmazione che la pianificazione degli investimenti necessitano una relazione con gli stakeholder: si dovrebbe pertanto dare piena attuazione a quanto previsto all'art.11-ter, comma 2 della legge 84/94 prevedendo una presenza strutturale delle associazioni nazionali comparativamente più rappresentative all'interno della Conferenza nazionale di coordinamento delle ADSP.

### 3. L'impianto generale del disegno di legge

Il Disegno di Legge AC 2925 interviene organicamente sulla Legge n. 84/1994 attraverso disposizioni che ridisegnano alcuni aspetti della governance portuale su tre assi principali

Asse	Strumento	Contenuto
Pianificazione strategica	Piano Nazionale Infrastrutture Portuali Strategiche	Elenco opere prioritarie; collegamento rete TEN-T; accordo di programma quinquennale MIT-PdI
Soggetto operativo	Porti d'Italia S.p.A. (PdI)	Società in-house; realizzazione e gestione opere strategiche; funzioni SIEG; attività in regime di mercato
Semplificazione procedimentale	Revisione DPSS / Piani Regolatori	Procedimenti più snelli; dragaggi di pubblica utilità; parere vincolante MIT per concessioni >20 anni

#### 3.1 I principali articoli e le loro implicazioni

Il DDL introduce numerose disposizioni che modificano l'assetto istituzionale portuale. Tra gli articoli più rilevanti ai fini dell'analisi giuridica e operativa indichiamo

La prima considerazione di carattere generale inerisce il fatto che la PdI è al contempo SIEG esercitando di fatto un'attività economica: le due funzioni dovrebbero essere quantomeno distinte e separate

- **Art. 5-ter:** attribuisce a Porti d'Italia S.p.A. lo svolgimento di servizi di interesse generale (SIEG), incluse la realizzazione di nuove opere portuali e le attività di manutenzione straordinaria (tra cui i dragaggi di bonifica dei fondali).
- **Art. 5-sexies lett. d):** prevede che nelle concessioni rilasciate dalle AdSP che includono la concessione di lavori, PdI assuma contestualmente il ruolo di concessionario dello Stato e di concedente del concessionario portuale: una dualità di ruoli che genera palesi conflitti di interessi.
- **Art. 5-sexies, commi 1 e 4:** la convenzione quadro tra la Conferenza dei Presidenti delle AdSP e PdI è priva di personalità giuridica del soggetto stipulante; l'obbligo di conformazione delle AdSP pena commissariamento solleva profili di illegittimità costituzionale e comunitaria.
- **Art. 13:** la composizione del Comitato di Gestione con un rappresentante PdI appare incompatibile con il principio di separazione tra amministrazione e impresa sancito dagli artt. 102 e 106 del TFUE
- **Art. 27-bis comma 3:** le risorse destinate al fondo di finanziamento delle opere strategiche provengono da tasse di ancoraggio, tasse portuali sulle merci e canoni ex art. 16 L. 84/1994, creando un fondo unico con rischio di finanziamento incrociato, ossia realizzare opere in un porto finanziate attraverso risorse generate in un porto diverso.
- **Art. 29 comma 8:** introduce poteri sostitutivi della DG MIT verso le AdSP anche per la revoca delle concessioni, con implicazioni rilevanti sulla certezza del diritto e sulla stabilità degli investimenti.
- Il DDL non considera le concessioni alle Stazioni Marittime Passeggeri, in larga parte rilasciate ai sensi dell'art. 36 Cod. Nav. per i servizi di supporto ai passeggeri: da tale assenza discende che le opere relative a questo tipo di concessione non sarebbero incluse tra quelle finanziabili dalla PdI

### 4. Profili di Condivisione e Aspetti Positivi della Riforma

E' anche utile riconoscere gli elementi genuinamente positivi che il DDL introduce e che, con gli opportuni affinamenti, possono contribuire al rafforzamento del sistema portuale italiano.

Uno degli obiettivi che il DDL si pone è quello di concentrare la capacità di visione, analisi, pianificazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche in un unico soggetto: la Porti d'Italia Spa.

Il DDL si concentra pertanto su uno degli asset di sviluppo: quello infrastrutturale.

L'attuale impianto normativo contiene già strumenti che – se adeguatamente sviluppati e rafforzati – possono assolvere a questo indirizzo: il fatto che si proponga un percorso diverso può risultare neutro – nella valutazione del metodo – al netto che si eviti un ulteriore livello amministrativo, che si preservi la potenzialità di efficacia delle ADSP che non si arrechi pregiudizio agli assetti concessori vigenti e agli investimenti già programmati o in corso.

Elemento positivo	Contenuto e valore aggiunto
Visione strategica nazionale	Si tenta di dotare il sistema portuale di un piano unitario che colleghi gli investimenti alla rete TEN-T, ai corridoi europei e alle principali direttrici del commercio internazionale. Supera la logica frammentata degli investimenti passati.
Accordo di programma quinquennale	L'introduzione di un orizzonte pluriennale vincolante tra MIT e PdI può rafforzare la capacità di programmazione, consentire una migliore allocazione delle risorse e rendere più trasparente il monitoraggio degli avanzamenti.
Istituzione di Porti d'Italia S.p.A.	Condivisibile nella misura in cui la nuova società sia configurata come strumento tecnico-operativo per realizzare opere strategiche e risolvere strozzature attuative, senza sostituire progressivamente le AdSP nella gestione ordinaria.
Semplificazione della pianificazione	La possibilità di snellire i procedimenti relativi ai DPSS e ai Piani Regolatori Portuali risponde all'esigenza concreta di ridurre i tempi di approvazione e rendere più flessibile l'adeguamento delle aree alle esigenze operative.
Distinzione manutenzione ord./straord.	La separazione tra opere infrastrutturali, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria può essere utile per separare gli interventi di sviluppo dalle attività necessarie a garantire la funzionalità quotidiana degli scali.
Dragaggi di pubblica utilità e urgenza	Il riconoscimento dei dragaggi come opere di pubblica utilità con procedimento unico è un passo concreto: fondali inadeguati limitano la capacità degli scali e possono spostare traffici verso porti concorrenti.
Intermodalità e rete TEN-T	L'obiettivo di rafforzare l'allineamento con la rete TEN-T e le logiche dell'intermodalità risponde all'esigenza di programmare in modo coordinato mare, ferro e gomma, valorizzando la posizione geografica italiana.
Trasparenza concessoria	L'obiettivo di introdurre maggiore uniformità nella disciplina concessoria (procedure chiare, obblighi di pubblicazione, criteri definiti) è essenziale per la stabilità degli investimenti privati di lungo periodo.

## 5. Porti d'Italia S.p.A.: Qualificazione Giuridica e Criticità

### 5.1 La qualificazione come SIEG: opportunità e tensioni

La configurazione economica di Porti d'Italia S.p.A. (PdI) delineata dal DDL appare ispirarsi ai modelli regolatori tipici delle infrastrutture a rete, nei quali il concessionario opera secondo una logica di remunerazione orientata ai costi attraverso meccanismi assimilabili alla Regulatory Asset Base (RAB). Il soggetto affidatario beneficia di una remunerazione commisurata ai costi efficienti sostenuti per il progetto specifico e a un margine ragionevole di profitto.

Questo modello richiama i principi consolidati nella giurisprudenza europea, secondo cui la compensazione per l'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve essere limitata a quanto necessario per coprire i costi derivanti dall'incarico, tenendo conto di un utile ragionevole.

Emerge tuttavia un aspetto di rilievo: l'art. 6, comma 9-ter, del DDL qualifica le tasse portuali e di ancoraggio come risorse non riconducibili ad attività economiche. Il nuovo art. 27-bis prevede però che proprio tali entrate alimentino il fondo destinato a remunerare la concessione affidata a PdI.

Il Tribunale dell'UE ha già stabilito che quando tali risorse finanziano un SIEG, esse assumono la natura di corrispettivo di un'attività economica: la doppia qualificazione appare quindi giuridicamente insostenibile.

***Se Pdl è concessionaria di un SIEG, le somme destinate a remunerarne l'attività sono necessariamente il corrispettivo di un'attività economica. Viceversa, se tali risorse costituiscono il prodotto dell'esercizio di potestà pubblicistiche dello Stato, viene meno il presupposto stesso della qualificazione come SIEG. La scelta del DDL è marcatamente imprenditoriale: occorre allora rafforzare il legame tra opera realizzata e risorse generate dall'opera stessa, nel rispetto dei criteri Altmark e del principio "chi usa paga".***

## 5.2 Il doppio ruolo incompatibile nell'art. 5-sexies

La criticità più grave sotto il profilo tecnico-giuridico riguarda l'art. 5-sexies, lett. d), che prevede la possibilità di concessioni miste di lavori e servizi gestite congiuntamente da Pdl e dalle AdSP. In questo schema, Pdl rivestirebbe la doppia funzione di:

- Concessionario dello Stato per la realizzazione delle opere infrastrutturali strategiche (funzione di soggetto realizzatore);
- Concedente del concessionario portuale che utilizzerà le infrastrutture realizzate (funzione di autorità concedente).

Questi due ruoli sono strutturalmente incompatibili. Il principio di separazione tra concedente e concessionario è un cardine dell'ordinamento europeo degli appalti e delle concessioni (Direttiva 2014/23/UE). Rivestire simultaneamente entrambe le funzioni genera un conflitto di interessi evidente e insanabile: Pdl avrebbe un interesse economico diretto nell'ottimizzazione dei canoni concessori che essa stessa determina come concedente, con evidenti effetti distorsivi sulla concorrenza tra i potenziali concessionari portuali.

Si aggiunga che l'affidamento di concessioni mediante finanza di progetto non appare coerente con il DM 202/2022, e che la modifica di questo decreto — strettamente legato al PNRR — non è operazione né semplice né priva di implicazioni europee.

## 6. La Separazione tra Funzioni Pubbliche e Attività Economiche

### 6.1 Il principio europeo di separazione

Il diritto europeo della concorrenza e della regolazione economica sancisce un principio fondamentale: deve essere evitata qualsiasi commistione tra esercizio di funzioni amministrative e svolgimento di attività economiche. Questo principio, che trova fondamento negli artt. 102 e 106 del TFUE, è alla base dell'intera architettura regolatoria europea nei settori a rete (energia, telecomunicazioni, ferrovie) ed è stato progressivamente esteso anche al settore portuale attraverso il Regolamento (UE) n. 2017/352.

La questione è particolarmente delicata perché il DDL attribuisce al MIT, da un lato, un ruolo determinante nell'esercizio dei diritti dell'azionista di controllo su Pdl e, dall'altro, funzioni di vigilanza tecnica e operativa sulla società stessa. Il MIT esercita inoltre poteri sostitutivi verso le AdSP, che sono tecnicamente soggettivamente imprese con interessi non necessariamente convergenti con quelli di Pdl.

Non si può peraltro NON tenere conto delle osservazioni del Presidente dell'ANAC nel corso della recente audizione.

### 6.2 Il rischio di identificazione tra pianificazione e interesse economico

Il Piano Nazionale degli interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo, predisposto dal MIT, è destinato a coincidere sostanzialmente con l'oggetto delle attività affidate a Pdl stessa. Si produce così un circolo che andrebbe spezzato con meccanismi di separazione più netti:

- Il MIT pianifica le opere (funzione pubblica di indirizzo strategico);
- Il MIT controlla Pdl che realizza le opere (funzione di azionista);
- Il MIT vigila sul comportamento di Pdl (funzione di regolatore/controllore);
- Il MIT esercita poteri sostitutivi sulle AdSP che interagiscono con Pdl (funzione di supervisore).

Tale configurazione, in assenza di adeguati presidi di separazione e di meccanismi di governance indipendente, rischia di compromettere la necessaria distinzione tra pianificazione pubblica e interesse economico dell'operatore incaricato dell'attuazione.

### 6.3 La separazione tra attività in concessione e attività a mercato

Il DDL prevede che Pdl possa operare sul mercato svolgendo attività di progettazione, consulenza, ricerca e realizzazione di opere infrastrutturali in Italia e all'estero, oltre alle attività svolte in ambito SIEG. Questa previsione introduce una seconda linea di attività integralmente concorrenziale senza prevedere contestualmente alcun meccanismo di separazione societaria, patrimoniale o contabile.

Ne deriva il rischio concreto che i vantaggi derivanti dalla posizione privilegiata acquisita nell'ambito del SIEG (accesso privilegiato a informazioni sui fabbisogni infrastrutturali, relazioni consolidate con le AdSP, know-how acquisito con risorse pubbliche) possano essere trasferiti alle attività svolte in regime di mercato, con effetti distorsivi della concorrenza.

**La soluzione raccomandata — in analogia con quanto già realizzato in settori come le ferrovie (Gruppo FS) — è la creazione di una rigorosa separazione societaria (non meramente organizzativa o contabile) tra la componente SIEG di Pdl e le attività svolte sul mercato concorrenziale. Solo la separazione strutturale può garantire l'assenza di sussidi incrociati e la neutralità competitiva.**

## 7. Il Conflitto tra SIEG e Concessioni Portuali (Art. 18 L. 84/1994)

### 7.1 Due regimi concessori profondamente diversi

Uno dei profili più tecnici ma anche più rilevanti del DDL riguarda il rapporto tra la concessione affidata a Pdl (per la realizzazione e gestione degli investimenti strategici) e il regime delle concessioni portuali disciplinate dall'art. 18 della Legge n. 84/1994. Pur apparendo distinte in superficie, queste due fattispecie rischiano di sovrapporsi e confondersi nella prassi applicativa.

Profilo	Concessione SIEG a Pdl	Concessione portuale art. 18
Oggetto	Realizzazione e gestione opere strategiche portuali	Utilizzo beni demaniali ed esercizio operazioni portuali
Quadro europeo	Direttiva 2014/23/UE; giurisprudenza Altmark (SIEG)	Regolamento (UE) 2017/352; Legge 84/1994 e DM 202/2022
Soggetto concedente	Stato (tramite MIT)	Autorità di Sistema Portuale
Remunerazione	Orientata ai costi (RAB/canone di disponibilità)	Canone concessorio determinato dall'AdSP
Rischio operativo	In capo al concessionario-soggetto pubblico (Pdl)	In capo al terminalista privato
Regime concorrenza	Deroga al mercato (missione di interesse generale)	Pieno regime di mercato concorrenziale

### 7.2 Il modello "duale" e le sue criticità

La relazione illustrativa al DDL prospetta la possibilità di affidamenti congiunti da parte di Pdl e delle AdSP attraverso concessioni miste di lavori e servizi. Questa impostazione — che configura Pdl e AdSP come un "unico centro di interessi" dal lato concedente — è giuridicamente problematica per almeno tre ragioni:

- **Prima:** I beni demaniali portuali continuano a rimanere nella disponibilità delle AdSP, mentre Pdl non acquisisce alcun titolo dominicale o concessorio sui beni stessi. Non esiste quindi una titolarità condivisa che possa fondare una co-concessione.

- **Seconda:** Le operazioni portuali (oggetto delle concessioni art. 18) non rientrano nelle fattispecie di attività strumentali o di SIEG cui la Direttiva 2014/23/UE limita l'affidamento di concessioni di servizi. La "fusione" dei due regimi crea un ibrido senza base giuridica nell'ordinamento europeo.
- **Terza:** La previsione genera una "concorrenza regolatoria" tra porti, poiché i diversi modi in cui AdSP e Pdl interagiscono nei singoli scali produrranno trattamenti non uniformi per i concessionari portuali privati.

La soluzione tecnica raccomandata è il mantenimento di una rigorosa distinzione tra le due fattispecie: la concessione SIEG a Pdl per la realizzazione delle infrastrutture, e le concessioni portuali rilasciate dalle AdSP ai sensi dell'art. 18 per l'utilizzo delle infrastrutture realizzate. Una volta completata l'opera, Pdl dovrebbe rilasciarla nella disponibilità dell'AdSP, che procede alla relativa concessione secondo le procedure ordinarie.

## 8. Governance, Finanza e Sostenibilità delle AdSP

### 8.1 Il rischio di eccessiva centralizzazione

Il primo profilo di attenzione operativa riguarda il rischio che la nuova architettura istituzionale determini un'eccessiva centralizzazione delle funzioni. Una regia nazionale è utile e necessaria se serve a selezionare le priorità infrastrutturali, accelerare gli investimenti e superare frammentazioni amministrative storicamente dannose. Diventa invece controproducente se produce un ulteriore livello decisionale sovrapposto a quelli già esistenti.

Il DDL attribuisce a Pdl un perimetro di competenze molto ampio: la società opera come soggetto titolare di diritti speciali ed esclusivi, gestisce le infrastrutture strategiche in concessione, dispone di funzioni di progettazione, realizzazione e vigilanza sui lavori, e promuove la Rete italiana della portualità. Se a ciò si aggiunge il ruolo accentrato del MIT (indirizzo, vigilanza, poteri sostitutivi verso le AdSP) e la presenza dell'ART, il risultato potenziale è una moltiplicazione degli interlocutori che gli operatori privati devono gestire.

### 8.2 Sostenibilità finanziaria delle Autorità di Sistema Portuale

Un profilo critico di grande rilevanza pratica riguarda la sostenibilità finanziaria delle AdSP. Il DDL prevede che un'aliquota delle tasse di ancoraggio, delle tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate e delle tasse per il rilascio delle autorizzazioni (art. 16 L. 84/1994) affluisca in un fondo unico per finanziare Pdl e le opere strategiche.

Questo accentramento di risorse crea un'asimmetria: le AdSP continuano a sostenere oneri operativi rilevanti (manutenzione ordinaria, dragaggi di mantenimento, gestione degli spazi, sicurezza, funzionamento degli scali) con risorse significativamente ridotte.

***È necessario ricordare che le risorse derivanti dalle tasse sulle merci sono anche quelle che le AdSP utilizzano per "la formazione, il ricollocamento del personale, ivi incluso il reimpiego del personale inidoneo" ai sensi dell'art. 17, comma 15-bis, della Legge 84/1994. Il prelievo di tali risorse ridurrebbe ulteriormente la capacità delle AdSP di svolgere queste funzioni socialmente rilevanti.***

Si aggiunga che il fondo unico — alimentato da risorse generate da porti diversi — introduce un rischio concreto di finanziamento incrociato: un'opera realizzata in un porto potrebbe essere finanziata attraverso risorse generate da un porto concorrente. Questo pregiudica la concorrenza tra porti che, dal 2024, è tutelata dal diritto comunitario in ragione dell'applicazione della nozione di "impresa" alle AdSP stesse.

Inoltre, non sembrerebbe che l'ordine di grandezza dell'importo di trasferimento delle risorse individuate non risolva comunque il fabbisogno annuale degli investimenti strategici della Pdl: ciò potrebbe comportare l'accesso a strumenti finanziari "sul mercato" a discapito di un assetto concorrenziale e non monopolistico che vanno preservati.

### 8.3 Il rischio di incremento degli oneri sull'utenza

La riduzione delle risorse disponibili per le AdSP, in presenza di responsabilità operative immutate, potrebbe spingere le Autorità ad aumentare canoni, diritti portuali e altri oneri per garantire l'equilibrio dei propri bilanci. I costi portuali sono parte integrante dei costi logistici delle filiere industriali: un loro aumento riduce la

competitività degli scali italiani rispetto ai porti concorrenti mediterranei ed europei e si scarica direttamente sull'industria manifatturiera, sull'export, sull'import di materie prime.

Pare necessario introdurre adeguate clausole di salvaguardia, prevedendo che eventuali fabbisogni finanziari siano affrontati con criteri di efficienza e programmazione, senza trasferire il costo della transizione sull'utenza industriale e logistica. E' inoltre necessario prevedere chiari criteri finalizzati a garantire il riequilibrio economico – finanziario per i concessionari, tanto più in un contesto come quello che si potrebbe delineare.

## 8.4 La Conferenza dei Presidenti e i profili di legittimità

L'art. 5-sexies prevede una convenzione tra la Conferenza dei Presidenti delle AdSP e Pdl, con obbligo di conformazione per le AdSP pena il commissariamento. Questo meccanismo presenta due profili di illegittimità che i tecnici evidenziano come priorità emendativa:

- La Conferenza dei Presidenti non ha personalità giuridica propria e non può pertanto vincolare in alcun modo le AdSP, che sono enti pubblici autonomi con distinta personalità giuridica.
- L'obbligo di conformarsi con la minaccia del commissariamento pare in evidente contrasto sia con il dettato costituzionale (che garantisce l'autonomia degli enti pubblici) sia con il diritto comunitario (che riconosce alle AdSP la qualità di soggetti-impresa).

## 9. Rapporto con i Territori e Prossimità Decisionale

### 9.1 La specificità territoriale dei porti

Ciascun porto è inserito in un sistema economico, industriale, urbano e logistico profondamente specifico. Vi sono porti fortemente legati a distretti manifatturieri (automotive, siderurgia, chimica, agroalimentare, cantieristica), poli energetici, filiere della logistica distributiva o nodi di continuità territoriale per le isole. Le decisioni sulle opere e sulle funzioni portuali non possono quindi essere assunte prescindendo dalla conoscenza puntuale dei territori.

I fattori che determinano le priorità infrastrutturali di uno specifico scalo — profondità dei fondali, accessi ferroviari, aree retroportuali, vincoli urbanistici, disponibilità di piazzali, collegamenti con interporti e distretti produttivi — variano profondamente da porto a porto. La prossimità decisionale, il presidio territoriale e il dialogo quotidiano con le imprese rappresentano pertanto condizioni strutturali di efficienza operativa, non mere preferenze organizzative.

### 9.2 Il ruolo insostituibile delle AdSP nel territorio

Le AdSP devono restare il punto di riferimento per l'interlocuzione quotidiana con imprese, concessionari, terminalisti, operatori logistici, enti locali e sistemi produttivi. La riforma deve rafforzare il coordinamento nazionale senza indebolire la capacità dei territori di programmare, adattare e realizzare interventi coerenti con le proprie vocazioni economiche.

È opportuno richiamare il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione, che dovrebbe guidare la distribuzione delle competenze: se l'uniformità e il coordinamento possono essere conseguiti attraverso meccanismi diversi dall'accentramento (ad es. attraverso linee guida vincolanti, banche dati condivise, strutture di assistenza tecnica), allora il trasferimento di funzioni alle sedi centrali non è giustificato. La proposta di inserire un rafforzato richiamo all'art. 11 ter della Legge 84/1994 nel corpo del DDL mira proprio a garantire che le scelte infrastrutturali che incidono sui territori avvengano con il coinvolgimento effettivo delle AdSP.

### 9.3 Il coinvolgimento delle Regioni e delle rappresentanze economiche

Il nuovo testo prevede l'intesa in Conferenza unificata per l'adozione del Piano nazionale, ma il coinvolgimento delle Regioni dubitiamo che possa esaurirsi in questa fase.

È necessario prevedere un coinvolgimento strutturato e continuativo delle rappresentanze economiche del sistema industriale, logistico e marittimo. Le imprese sono le principali utilizzatrici delle infrastrutture portuali: conoscono direttamente l'evoluzione dei traffici, le esigenze delle filiere, i colli di bottiglia operativi e le priorità di investimento. Senza un confronto stabile con il mondo associativo rappresentante il contesto produttivo, la

programmazione rischia di individuare opere formalmente rilevanti ma non pienamente coerenti con la domanda effettiva del mercato.

## 10. Profili di Diritto Europeo e Aiuti di Stato

### 10.1 Il quadro normativo europeo di riferimento

Il DDL si inserisce in un contesto europeo in rapida evoluzione. Il Regolamento (UE) n. 2017/352, che disciplina la fornitura di servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti, ha progressivamente esteso al settore portuale i principi del diritto della concorrenza, riconoscendo alle AdSP la qualità di soggetti che svolgono attività economiche e sono, in quanto tali, soggetti alle norme sugli aiuti di Stato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha già qualificato le tasse di ancoraggio come "entrate commerciali", con implicazioni significative per la struttura del fondo unico previsto dall'art. 27-bis del DDL.

### 10.2 La disciplina degli aiuti di Stato e i criteri UE

Le risorse pubbliche destinate a finanziare Pdl potrebbero configurare aiuti di Stato se non soddisfano alcuni criteri o non rientrano nelle esenzioni previste dal GBER per le infrastrutture.

Criteri: (1) il beneficiario sia incaricato di obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti; (2) i parametri di calcolo della compensazione siano stabiliti preventivamente in modo obiettivo e trasparente; (3) la compensazione non superi quanto necessario per coprire i costi efficienti; (4) quando il gestore non è selezionato con gara, il livello della compensazione sia determinato confrontandosi con i costi di un'impresa media ben gestita. L'assenza di un legame diretto e verificabile tra l'opera realizzata e le risorse che la finanziano rischiano di esporre il meccanismo di finanziamento a contestazione da parte della Commissione europea.

### 10.3 La verifica preventiva di compatibilità

Poiché l'erogazione dei finanziamenti relativi agli interventi inseriti nell'accordo di programma è subordinata alla verifica della compatibilità con la disciplina europea sugli aiuti di Stato, questa valutazione deve essere svolta in modo preventivo e coordinato, evitando sospensioni nell'erogazione delle risorse e ritardi nell'attuazione delle opere.

Sarebbe opportuno prevedere nel DDL una procedura strutturata di verifica preventiva della compatibilità europea degli interventi, con il coinvolgimento dell'ART e, ove necessario, la pre-notifica alla Commissione europea.

Va infine ricordato che le concessioni delle stazioni marittime (art. 36 Cod. Nav.) non sono considerate nel DDL, creando un ulteriore "doppio binario" di trattamento che richiede uniformità e armonizzazione.

## 11. Proposte Emendative e Raccomandazioni Operative

### 11.1 Interventi emendativi prioritari

Alla luce dell'analisi condotta, emergono alcune aree di intervento emendativo che consideriamo prioritarie per rendere il DDL coerente con il diritto europeo e con le esigenze operative del sistema portuale.

Riferimento normativo	Criticità	Intervento proposto
Art. 5-sexies, lett. d)	Doppio ruolo di concessionario e concedente di Pdl: conflitto di interessi insanabile	Eliminare la previsione di concessioni miste. Prevedere che Pdl, completata l'opera, la rilasci all'AdSP per la concessione secondo le procedure ordinarie
Art. 5-sexies, comma 1	Convenzione con Conferenza Presidenti priva di personalità giuridica	Sostituire la Conferenza dei Presidenti con le singole AdSP come controparti, ovvero rafforzarne le funzioni. Prevedere

Riferimento normativo	Criticità	Intervento proposto
		meccanismi di coordinamento volontario o accordi bilaterali MIT–singola AdSP.
Art. 5-sexies, comma 4	Commissariamento delle AdSP non conformi: contrasto con autonomia costituzionale	Sostituire il commissariamento con meccanismi di concertazione obbligatoria e, in ultima istanza, con poteri sostitutivi limitati a casi di grave inadempimento e previa procedura in contraddittorio.
Art. 27-bis, comma 3	Fondo unico con rischio di finanziamento incrociato e qualificazione errata delle risorse	Prevedere fondi separati per porto o per cluster territoriale. Legare il finanziamento all'opera specifica. Verificare preventivamente la compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato.
Art. 13	Rappresentante Pdl in Comitato di Gestione: violazione principio di separazione	Eliminare la presenza di Pdl nel Comitato di Gestione. Prevedere forme di coordinamento informativo senza diritto di voto o accesso a informazioni sensibili sulla concorrenza.
Art. 5-ter	Ambito eccessivo della manutenzione straordinaria affidata a Pdl	Limitare l'attività di manutenzione straordinaria di Pdl alle sole opere a freddo e alle nuove opere da essa realizzate. La manutenzione delle opere esistenti deve restare a carico dei concessionari (DM 202/2022).
Art. 29, comma 8	Poteri sostitutivi MIT per revoca concessioni: rischio certezza del diritto	Definire con precisione i presupposti, i limiti e le procedure dei poteri sostitutivi. Prevedere tutele per i concessionari che abbiano assunto impegni di investimento in base a quadri autorizzativi preesistenti, accordi procedurali ...

## 11.2 Proposte di sistema e interventi trasversali

Opportunità di introdurre alcune modifiche di sistema che rafforzerebbero la coerenza complessiva in ottica di riforma su cui presenteremo proposte:

- **1.** Riequilibrio competenze ART–MIT–AdSP: una proposta emendativa volta a valorizzare il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nella supervisione delle tariffe e dei canoni concessori, separando chiaramente le funzioni di regolatore (ART) da quelle di azionista/gestore (MIT/Pdl). Questo consentirebbe di risolvere anche il problema della commistione di ruoli del MIT.
- **2.** Superamento della distinzione operazioni/servizi portuali: l'art. 16 della L. 84/1994 distingue tra "operazioni portuali" e "servizi portuali speciali", una distinzione che nella pratica genera incertezze interpretative e disparità di trattamento. Una proposta emendativa che armonizzi queste categorie in coerenza con il Regolamento (UE) 2017/352 produrrebbe chiarezza regolatoria.
- **3.** Revisione dell'art. 17 (fornitura di lavoro portuale): l'attuale disciplina delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo portuale potrebbe essere riformulata, con rafforzamento in ottica di servizio pubblico, chiari e meccanismi di compensazione trasparenti: esigibilità comma 15 bis.
- **4.** Clausola di continuità degli investimenti in corso: una disposizione transitoria esplicita che garantisca la piena continuità degli interventi infrastrutturali già avviati o programmati (opere commissariate, PNRR, TEN-T, PPP), limitando il subentro di Pdl ai casi in cui produca un effettivo vantaggio in termini di accelerazione.
- **5.** Gerarchia degli strumenti di pianificazione: una norma che stabilisca la gerarchia tra Piano Nazionale, DPSS e Piani Regolatori Portuali, chiarendo gli effetti degli atti già adottati e la procedura di aggiornamento. Questo è essenziale per la stabilità regolatoria degli investimenti privati di lungo periodo.
- **6.** Riproposizione proposta normativa per normalizzare indicizzazione canoni concessori
- **7.** Incentivazione manovre ferroviarie vs piani di impresa e riequilibrio economico finanziario concessione demaniale

- **8.** Strumenti agevolativi per costituzione CERP
- **9.** Incentivazione investimenti infrastrutturali a carico del concessionario in aree ZES/ZLS con possibilità di scomputo in credito imposta
- **10.** Esenzione accise mezzi operativi portuali
- **11.** Riproposizione norma x costituzione fondo prepensionamento lavoratori portuali e inserimento alcune mansioni operative in fattispecie lavori usuranti, nonché altre misure funzionali a formazione e sviluppo lavoratori

## 12. Conclusioni

Il DDL AC 2925 si inserisce in un momento cruciale per la competitività del sistema logistico italiano. La diagnosi di partenza è corretta: il quadro normativo della Legge 84/1994 può essere migliorato, la governance portuale è frammentata, gli investimenti stentano a decollare e la posizione geografica privilegiata dell'Italia nel Mediterraneo non si è ancora tradotta in un vantaggio competitivo strutturale.

La riforma può quindi essere utile - Schema di sintesi elementi di rilievo

Area	Valutazione	Priorità di intervento
Visione strategica e programmazione	Positiva	Bassa — da preservare e rafforzare
Istituzione PdI S.p.A.	Condizionata	Media — da precisare il perimetro competenze
Qualificazione giuridica SIEG	Critica	Alta — rischio incompatibilità europea
Separazione concessione/concessioni art. 18	Critica	Alta — conflitto di interessi strutturale
Fondo unico e finanziamento incrociato	Critica	Alta — rischio aiuti di Stato e concorrenza
Sostenibilità finanziaria AdSP	Incerta	Alta — asimmetria risorse/responsabilità
Prossimità decisionale e territori	Insufficiente	Media — preservare ruolo AdSP
Gestione fase transitoria	Lacunosa	Alta — rischio blocco cantieri in corso
Certezza del quadro concessorio	Preoccupante	Media — poteri sostitutivi da definire meglio
Coinvolgimento Regioni/imprese	Parziale	Media — sedi strutturate di confronto

In definitiva, la riforma può rappresentare un passaggio importante per il sistema portuale italiano se saprà garantire un equilibrio effettivo tra:

- Regia nazionale e presidio territoriale: una pianificazione strategica nazionale che orienti le priorità senza sostituire la prossimità decisionale delle AdSP;
- Programmazione strategica e operatività quotidiana: strumenti di lungo periodo che non compromettano la continuità degli interventi ordinari e la funzionalità degli scali;
- Finanziamento delle grandi opere e sostenibilità delle AdSP: risorse adeguate per entrambi i livelli, senza asimmetrie strutturali che si scarichino sull'utenza;
- Ambizione industriale e rigore giuridico-europeo: obiettivi ambiziosi perseguiti con strumenti compatibili con il diritto UE, per evitare contenziosi che vanifichino gli sforzi riformatori
- Regolamentazione nazionale e applicazioni locali: sarebbe sufficiente un'applicazione uniforme del dm 202/2022

***L'obiettivo deve essere chiaro e condiviso: meno incertezza regolatoria, meno sovrapposizioni tra livelli di governo, tempi decisionali più rapidi, costi logistici sostenibili per l'utenza industriale e continuità degli investimenti infrastrutturali. Un sistema portuale più efficiente e competitivo è una condizione abilitante per la crescita industriale del Paese: ogni euro investito bene nella portualità può generare oltre due euro di valore aggiunto per l'economia nazionale.***