ISSN 1123-5802
Rivista DIRITTO DEI TRASPORTI 2026 - Anno XXXIX n. 2

CRONACHE

CONVEGNO «IL DDL PORTI E LA NECESSITÀ DI AGGIORNARE IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ»

ROMA 11 MARZO 2026

L'11 marzo 2026 si è tenuto presso il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma un convegno che ha rappresentato un momento di riflessione fondamentale per il futuro della logistica italiana, mettendo sotto la lente d'ingrandimento il DDL Porti approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del 2025. L'evento, coordinato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma nella persona della Consigliera Carla Canale con il supporto del Consiglio Nazionale Forense nella persona del Consigliere Antonino Galletti, ha visto la partecipazione di figure di spicco che hanno sviscerato le implicazioni di una riforma definita non come una semplice manutenzione, ma come un vero cambio di paradigma rispetto al passato.

L'Avv. Giorgio Leccisi ha introdotto i lavori tratteggiando il quadro di un'Italia costiera che, pur disponendo di 16 Autorità di Sistema Portuale (AdSP), soffre di una competizione interna definita "fratricida". Secondo Leccisi, la mancanza di una visione di rete impedisce al Paese di sfidare colossi internazionali come Rotterdam o Tangeri, rendendo necessaria la creazione di Porti d'Italia S.p.A., una società pubblica a cui affidare la regia delle infrastrutture strategiche.

La prima relazione è stata tenuta dall'Ing. Roberto Piazza (Autorità di Regolazione dei Trasporti) che, qualificati i porti come «rubinetti» dell'economia nazionale, ha messo in luce come incrostazioni burocratiche e inefficienze gestionali rappresentino un freno significativo per l'intero flusso della ricchezza. Ha quindi espresso il punto di vista dell'Autorità sulla capacità programmatoria attuale rimarcando come su 15 Piani Economico-Finanziari presentati dalle AdSP, nessuno è stato giudicato pienamente positivo a causa di mancanze tecniche.

Il confronto istituzionale ha visto posizioni diametralmente opposte. L'On. Alessandro Cattaneo (Forza Italia) ha difeso la riforma

promuovendo il concetto di «sussidiarietà supportiva». Per Cattaneo, l'obiettivo è garantire l'efficienza del servizio attraverso un'apertura efficace al mercato e la scrittura di norme chiare che superino il tecnicismo giuridico per farsi operative. Egli vede nel legislatore un soggetto che deve ascoltare gli stakeholder per evitare che le infrastrutture rimangano cattedrali nel deserto.

Di tutt'altro avviso l'On. Giulia Pastorella (Azione) la quale ha espresso il timore che la centralizzazione "redistributiva" possa zavorrare gli scali più efficienti nel vano tentativo di sollevare quelli in difficoltà.

La Dott.ssa Francesca Della Sbarba (TAR Lazio) ha quindi condotto una analisi rigorosa del DDL individuando potenziali vulnerabilità costituzionali e comunitarie. Il punto critico è il regime normativo di Porti d'Italia S.p.A., che risulterebbe esentata sia dal Codice degli Appalti che dal Testo Unico delle Società a Partecipazione Pubblica (TUSP). Tale esenzione creerebbe un "soggetto anomalo" che gestisce capitali pubblici senza i vincoli di trasparenza e concorrenza, configurando un vulnus ai principi di buona amministrazione.

Sul piano del finanziamento, il Prof. Alessandro Zampone (Università La Sapienza) ha evidenziato come il Fondo per le infrastrutture strategiche messo a disposizione della Porti d'Italia S.p.A. si alimenti attraverso un sistema drenaggio massiccio di risorse dalle AdSP tale da prelevare, in prospettiva, l'intera componente fissa dei canoni di concessione, proporzionale alla estensione di aree demaniali e banchine, percepiti da ciascuna AdSP. Zampone, oltre ad avere espresso perplessità circa la possibilità che venga raggiunto un punto di equilibrio accettabile tra esigenze e finalità di centralizzazione e conservazione delle prerogative e specificità dei territori, ha sollevato un paradosso fiscale: il trasferimento di tali proventi al Fondo centrale potrebbe rendere le detrazioni Ires di cui godono oggi le AdSP un "aiuto di Stato" illegittimo secondo il diritto UE; esse, infatti, opererebbero sulla parte del canone che rimane nella disponibilità di ciascuna AdSP (la sola parte variabile) alla quale non corrisponde la natura dei costi che le giustificherebbero secondo la proposta di nuova formulazione del comma 9 quater dell'art. 6 della legge portuale.

Il Prof. Gaetano Armao (Università di Palermo) ha rincarato la dose sulla tenuta costituzionale, parlando di una «super chiamata all'ordine» che ignora il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Richiamando la Sentenza 261/2015, Armao ha avvertito che un accen-

tramento unilaterale porterebbe a ricorsi immediati da parte di Puglia, Campania e Sardegna, bloccando il sistema per anni. Ha inoltre ricordato come la centralizzazione delle risorse rischi di ignorare le peculiarità delle Regioni a Statuto Speciale e il principio di insularità sancito dall'Art. 119 della Costituzione.

Il convegno ha avuto il merito e la sensibilità di coinvolgere anche il mondo degli operatori e i territori. L'Avv. Fabrizio Losco (AdSP del Mar Tirreno Centro Settentrionale), nell'analizzare il principio di sussidiarietà alla luce dell'attuale legislazione e in una prospettiva *de iure condendo,* ha valorizzato l'operato delle attuali autorità, descrivendole come enti di prossimità che pianificano, progettano e realizzano opere garantendo un presidio costante sul territorio. Ha portato l'esempio del network laziale, caratterizzato da una configurazione di sistema fondata su vocazioni complementari: Civitavecchia come hub passeggeri e ro-ro con una base merci ampia e diversificata; Fiumicino quale nodo energetico specializzato sulle rinfuse liquide; Gaeta come porto commerciale con crescita delle componenti solide e dinamiche di diversificazione merceologica, con una crescita qualitativa del segmento crocieristico di nicchia.

Tra gli operatori privati, l'Avv. Umberto Masucci (F2I Holding Portuale) ha espresso un giudizio più favorevole alla riforma, parlando di un "centralismo necessario". Per Masucci, la Legge 84/94 è ormai superata dal gigantismo navale e dall'integrazione verticale del mercato; una regia unica risulterebbe indispensabile per sbloccare interventi critici come i dragaggi, oggi paralizzati dai rimpalli tra Ministero delle Infrastrutture e Ministero dell'Ambiente.

Di opinione opposta il Dott. Pietro Di Sarno (Intergroup Holding), che ha messo in guardia contro la perdita di competitività derivante dall'allontanamento del centro decisionale: un operatore oggi ottiene risposte dall'AdSP «nell'arco di mezz'ora», un vantaggio che la burocrazia centrale rischierebbe di cancellare. Di Sarno ha anche sollevato un dubbio geostrategico: se Porti d'Italia S.p.A. dovesse aprire a soci privati, il sistema-paese potrebbe trovarsi esposto a interessi geopolitici divergenti.

Infine, Francesco Mariani (Agenzia Lavoro Portuale Trieste) ha bollato la riforma come «inconcepibile» finanziariamente. Mariani ha fatto notare il paradosso di una S.p.A. pubblica che ambisce a competere all'estero con un capitale sociale di 500 milioni di euro, quando colossi

come MSC investono cifre quasi sei volte superiori per singoli terminal. Secondo Mariani, lo svuotamento delle casse delle AdSP ridurrebbe le autorità locali a semplici enti di manutenzione ordinaria.

L'Avv. Marco Di Giugno (ENAC - Università di Salerno) ha quindi svolto considerazioni conclusive di sintesi non prive di spunti propositivi. Di Giugno ha proposto di superare la natura ibrida degli enti portuali separando nettamente le funzioni: da un lato un Ente pubblico non economico (EPNE) centrale, sul modello ENAC, per la pianificazione strategica, la regolazione economica e la vigilanza; dall'altro la trasformazione delle AdSP in società per azioni operative a cui affidare la gestione delle infrastrutture tramite concessione. Una visione che punta a trasformare il sistema da un insieme di «repubbliche marinare» in un'architettura industriale coerente, semplificando i *layer* burocratici e integrando le competenze della Capitaneria di Porto e delle Forze dell'Ordine sotto un unico ente regolatore nazionale. Solo superando il localismo e investendo nella digitalizzazione, l'Italia potrà trasformare i propri porti in nodi intelligenti della rete logistica europea. In estrema sintesi, il convegno ha confermato la necessità di una governance nazionale, ma ha bocciato la scelta della S.p.A. e come strumento per attuarla e del suo sistema di finanziamento, preferendo il modello di un ente di diritto pubblico più idoneo a garantire trasparenza e legalità.

MARCO DI GIUGNO