

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Saggi e ricerche*

# CONCESSIONI E TRASPORTI

Procedure di affidamento e attività di vigilanza  
sulla gestione concessoria

*a cura di*

**Anna Montesano**



**G. Giappichelli Editore**



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

---

NUOVA SERIE – *Saggi e ricerche*

6



# CONCESSIONI E TRASPORTI

Procedure di affidamento e attività di vigilanza  
sulla gestione concessoria

*a cura di*

Anna Montesano



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0940-5

ISBN/EAN 979-12-211-5927-1 (ebook)

*Comitato scientifico:*

F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,  
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi

*Responsabile scientifico:*

F. Dal Canto

*Finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa - Investimento 1.1, Avviso PRIN 2022 (DD N. 104 del 02/02/2022), progetto dal titolo “Monitoring and reporting in transport infrastructures and services’ concessions: the State’s role as controller of the concessionaire’s performance and the need of flexibility of the concession contract. Best practices and critical aspects from an administrative and technical perspective” (codice progetto MUR 2022JBP39B - CUP I53D23004350001) e con i fondi dell'Università di Pisa.*

*Composizione:* Media Print s.r.l. - Livorno

*Stampa:* Media Print s.r.l. - Livorno

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEREDI, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## INDICE

|                                                                                                                                                                                                                        | <i>pag.</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| STEFANO ZUNARELLI                                                                                                                                                                                                      |             |
| PREFAZIONE                                                                                                                                                                                                             | 1           |
| <br>                                                                                                                                                                                                                   |             |
| ALESSANDRA ROMAGNOLI                                                                                                                                                                                                   |             |
| L'ATTUAZIONE DELL'ART. 18 DELLA LEGGE N. 84/1994:<br>I RIFLESSI DEL REGOLAMENTO E DELLE LINEE GUIDA<br>SULLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI PORTUALI                                                                     | 3           |
| 1. Considerazioni introduttive: il ruolo dell'impresa terminalista e l'art.<br>18 legge n. 84/1994                                                                                                                     | 3           |
| 2. Il vuoto normativo relativo ai procedimenti concessori: gli interventi<br>del Ministero, del Consiglio di Stato e delle Autorità amministrative<br>indipendenti                                                     | 8           |
| 3. La riforma delle concessioni portuali nel PNRR e gli elementi di novità<br>introdotti ad opera della legge n. 118/2022                                                                                              | 13          |
| 4. Il regolamento di cui al d. interm. n. 202/2022 e le relative Linee guida                                                                                                                                           | 16          |
| 5. L'ambito di operatività della nuova normativa                                                                                                                                                                       | 19          |
| 6. La procedura di rilascio delle concessioni portuali                                                                                                                                                                 | 24          |
| 7. I requisiti di partecipazione alla procedura selettiva e l'attività di veri-<br>fica affidata alle AdSP                                                                                                             | 28          |
| 8. La durata della concessione                                                                                                                                                                                         | 33          |
| 9. La rilevanza del ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti                                                                                                                                                   | 36          |
| 10. Bibliografia                                                                                                                                                                                                       | 40          |
| <br>                                                                                                                                                                                                                   |             |
| GIANLUCA GENNAI                                                                                                                                                                                                        |             |
| IL MONITORAGGIO E LA VIGILANZA<br>DELLE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE<br>NEI CONFRONTI DELLE IMPRESE TERMINALISTE                                                                                                       | 43          |
| 1. Considerazioni introduttive: l'importanza del controllo degli investi-<br>menti del concessionario da parte della Pubblica Amministrazione                                                                          | 43          |
| 2. La vigilanza delle Autorità di Sistema Portuale sugli investimenti delle<br>imprese terminaliste alla luce del nuovo Regolamento di cui al Decreto<br>ministeriale n. 202/2022 e delle relative Linee Guida del MIT | 45          |

|                                                                                                                                                            | <i>pag.</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3. Il controllo dell’Autorità concedente in caso di <i>change of control</i> o di cessione d’azienda (o di un suo ramo) da parte dell’impresa terminalista | 56          |
| 4. Considerazioni conclusive                                                                                                                               | 63          |
| 5. Bibliografia                                                                                                                                            | 64          |

ALESSIO CLARONI

**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO  
DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE  
E RELATIVA INCIDENZA CONCESSORIA** 67

|                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Concessione e municipalizzazione nel settore del trasporto pubblico locale: una difficile convivenza                                                                                                                                                 | 67 |
| 2. Dalla regionalizzazione alla legge n. 151/1981 (passando per un crescente stato di crisi del settore)                                                                                                                                                | 72 |
| 3. Le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nella disciplina nazionale di settore: dalla legge n. 151/1981 al d.lgs. n. 422/1997                                                                                             | 75 |
| 4. Le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nella disciplina in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica (antecedentemente al d.lgs. n. 201/2022)                                                              | 79 |
| 5. Sul Reg. (CE) n. 1370/2007. Considerazioni in merito alla concessione di servizi                                                                                                                                                                     | 83 |
| 6. Sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale a seguito del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui al d.lgs. n. 201/2022. Considerazioni a margine di talune funzioni dell’ART | 89 |
| 7. Bibliografia                                                                                                                                                                                                                                         | 99 |

ILARIA MALAGUTI

**LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI  
TRA REGOLAZIONE E CONTROLLO** 103

|                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa                                                                                                                                                             | 103 |
| 2. Il rapporto tra concedente e concessionario autostradale                                                                                                             | 106 |
| 2.1. L’amministrazione concedente: profili di complessità dei soggetti coinvolti                                                                                        | 109 |
| 3. Le attività di monitoraggio svolte nei confronti del concessionario autostradale: la progressiva tendenza verso la separazione dei ruoli di concedente e controllore | 112 |
| 3.1. Le competenze di ANSFISA nel settore autostradale: le garanzie di sicurezza dell’infrastruttura                                                                    | 115 |
| 3.2. Le competenze di ART nel settore autostradale: tra regolazione e monitoraggio della corretta esecuzione delle attività regolate                                    | 118 |



|                                                                                                                                                                                                                                   | <i>pag.</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3.3. Le competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel settore autostradale: la vigilanza su trasparenza e anticorruzione nelle fasi di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti pubblici                       | 122         |
| 4. Considerazioni conclusive                                                                                                                                                                                                      | 123         |
| 5. Bibliografia                                                                                                                                                                                                                   | 125         |
| <br>ANNA MONTESANO                                                                                                                                                                                                                |             |
| CONCESSIONI AUTOSTRADALI<br>E SICUREZZA DELLE RELATIVE INFRASTRUTTURE:<br>NUOVI STRUMENTI DI MONITORAGGIO<br>E PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ                                                                                       | 129         |
| 1. La specialità delle concessioni autostradali                                                                                                                                                                                   | 129         |
| 2. La gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali in Italia. Il d.lgs. n. 35/2011 e le sue modifiche                                                                                                    | 132         |
| 3. La missione di vigilanza attribuita all'ANSFISA con riferimento al settore autostradale                                                                                                                                        | 134         |
| 4. L'impatto delle tecnologie sulla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali e sugli strumenti di monitoraggio. Infrastrutture intelligenti e sostenibilità anche alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici | 141         |
| 5. Osservazioni conclusive: criticità e possibili soluzioni rispetto all'attuale assetto istituzionale nell'ottica del rafforzamento della regolazione e dei controlli nel settore autostradale                                   | 144         |
| 6. Bibliografia                                                                                                                                                                                                                   | 146         |
| <br>ILARIA MALAGUTI                                                                                                                                                                                                               |             |
| IL RUOLO DELL'AUTORITÉ DE REGULATION<br>DES TRANSPORTS RISPETTO AL SETTORE AUTOSTRADALE<br>IN FRANCIA                                                                                                                             | 149         |
| 1. Premessa                                                                                                                                                                                                                       | 149         |
| 2. Il monitoraggio sui concessionari autostradali in Francia                                                                                                                                                                      | 152         |
| 3. L'evoluzione del ruolo dell' <i>Autorité de régulation des transports</i> con riferimento al settore autostradale                                                                                                              | 154         |
| 4. Il quadro normativo rilevante con riferimento all' <i>Autorité de régulation des transports</i> e alle sue competenze nel settore autostradale                                                                                 | 155         |
| 5. Il ruolo chiave dell' <i>Autorité de régulation des transports</i> per la <i>governance</i> delle autostrade in concessione                                                                                                    | 157         |
| 6. Considerazioni conclusive                                                                                                                                                                                                      | 159         |
| 7. Bibliografia                                                                                                                                                                                                                   | 162         |
| <br>ELENCO DEGLI AUTORI                                                                                                                                                                                                           | <br>165     |



ALESSANDRA ROMAGNOLI \*

## L'ATTUAZIONE DELL'ART. 18 DELLA LEGGE N. 84/1994: I RIFLESSI DEL REGOLAMENTO E DELLE LINEE GUIDA SULLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI PORTUALI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il ruolo dell'impresa terminalista e l'art. 18 legge n. 84/1994. – 2. Il vuoto normativo relativo ai procedimenti concessori: gli interventi del Ministero, del Consiglio di Stato e delle Autorità amministrative indipendenti. – 3. La riforma delle concessioni portuali nel PNRR e gli elementi di novità introdotti ad opera della legge n. 118/2022. – 4. Il regolamento di cui al d. interm. n. 202/2022 e le relative Linee guida. – 5. L'ambito di operatività della nuova normativa. – 6. La procedura di rilascio delle concessioni portuali. – 7. I requisiti di partecipazione alla procedura selettiva e l'attività di verifica affidata alle AdSP. – 8. La durata della concessione. – 9. La rilevanza del ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti. – 10. Bibliografia.

### 1. *Considerazioni introduttive: il ruolo dell'impresa terminalista e l'art. 18 legge n. 84/1994*

Il sistema portuale italiano è stato di recente sottoposto ad un significativo intervento di revisione normativa, finalizzato ad incrementare la trasparenza, la competitività e l'efficienza nella regolazione delle infrastrutture portuali e nella gestione delle concessioni di aree e banchine demaniali.

Nel corso degli ultimi decenni, il settore marittimo ha subito profonde trasformazioni, e ciò in ragione dell'aumento considerevole dei traffici e dell'evoluzione delle esigenze logistiche a livello globale.

Nel quadro del mutevole processo organizzativo dei porti, la prassi commerciale marittima è stata gradualmente interessata da un'accentuata valorizzazione dei molteplici rapporti negoziali intercorsi con apposite

---

\* Componente dell'unità di ricerca afferente all'Università di Bologna, nell'ambito del progetto PRIN 2022 dal titolo “*Monitoring and reporting in transport infrastructures and services concessions: the State's role as controller of the concessionaire's performance and the need of flexibility of the concession contract. Best practices and critical aspects from an administrative and technical perspective*”.

figure professionali, legittimate a svolgere le attività di movimentazione delle merci presso le aree portuali, e ciò in una prospettiva di maggiore efficienza e celerità nel trasferimento del carico da un luogo ad un altro. In tal modo, le attività di imbarco e sbarco della merce non sono organizzate ed eseguite personalmente dal vettore, ma vengono affidate ad uno o più soggetti qualificati, che operano professionalmente in ambito portuale svolgendo servizi a favore di soggetti terzi, allo scopo di garantire una sollecita riconsegna del carico<sup>1</sup>.

In tale scenario, pertanto, l'impresa portuale ha progressivamente assunto un ruolo di spiccata centralità nel contesto degli scali marittimi nazionali ed internazionali.

Sulla scia dell'intervento di riforma portuale avvenuto ad opera della legge 28 gennaio 1994, n. 84<sup>2</sup>, si è così verificato un graduale processo

<sup>1</sup> Sulla specifica problematica delineata nel testo cfr. S.M. CARBONE-P. CELLE-M. LOPEZ DE GONZALO, *Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 220. In effetti, il ricorso all'impresa portuale consente al vettore di eseguire in maniera più celere le operazioni di movimentazione e di riconsegna della merce agli aventi diritto, evitando il protrarsi della permanenza della nave nel porto. Nel nostro ordinamento giuridico, peraltro, si tratta di una facoltà espressamente contemplata dal codice della navigazione, il cui art. 454, commi 1 e 2, dispone che il vettore, nell'esclusivo interesse della nave per esigenze tecnico-economiche, può procedere allo sbarco di amministrazione, consegnando la merce – anche in un momento in cui la stessa si trova a bordo della nave – «ad un'impresa di sbarco regolarmente autorizzata, la quale diviene responsabile verso il destinatario quale depositaria delle cose».

<sup>2</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante disposizioni sul «Riordino della legislazione in materia portuale». Per una disamina dell'art. 18 della legge n. 84/1994 si rinvia, *ex plurimis*, a R. MIDORO, *Riflessioni sull'impresa terminalistica portuale*, in *Econ. dir. terz.*, 1995, p. 735 ss.; G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 761 ss.; S. PRETE, *Sugli effetti prodotti dalla entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994 n. 84 sulle concessioni demaniali marittime rilasciate in precedenza*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 1526 ss.; S.M. CARBONE-F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 209 ss.; C. INGRATOCI, *La concessione di aree e banchine*, in *Dir. mar.*, 2007, p. 984 ss.; E. SANTORO, *I servizi e le operazioni portuali*, in A. ANTONINI (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività*, I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 256 ss.; G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, p. 740 ss.; B. JERMAN, *Stevedoring contract and the role of the terminal operator in ports*, in *Dir. trasp.*, 2008, p. 686 ss.; F. PACCIANI, G. LOFFREDA, *Sulle modalità di affidamento in concessione delle aree del demanio marittimo all'interno dei porti commerciali*, in *Dir. trasp.*, 2009, p. 65 ss.; M. BRIGNARDELLO, *Le concessioni di aree e di 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-M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, I, Giuffrè, Milano, 2011, p. 119 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*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 213 ss.; A. ROMAGNOLI, *La portualità italiana: governance e servizi*, in S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI-A.

di ammodernamento e di allineamento del settore agli *standard* europei, attraverso il compimento di una strategia coordinata in forza della quale l'Autorità preposta al governo dei porti svolge il ruolo di *landlord*, mentre i soggetti privati, legittimati all'esecuzione delle operazioni portuali, divengono responsabili del progetto imprenditoriale per lo sviluppo dello scalo marittimo<sup>3</sup>.

Come noto, nel novero delle imprese autorizzate alla movimentazione della merce rientra l'operatore terminalista, in virtù delle specifiche previsioni delineate al riguardo dall'art. 18 della legge n. 84/1994, il quale consente l'assentimento a privati dell'uso particolare del sedime portuale necessario all'espletamento di tali servizi.

La *United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade*, elaborata a Vienna il 17 aprile 1991, nel prevedere una disciplina uniforme in tema di responsabilità del gestore di *terminal*, definisce l'operatore terminalista come il soggetto che professionalmente si obbliga a prendere in consegna merci ed a svolgere i relativi servizi connessi al trasporto, «nell'ambito di un'area posta sotto il suo controllo o rispetto alla quale egli gode di un diritto di accesso o utilizzo» (art. 1)<sup>4</sup>.

Il *terminal portuale*, in particolare, può essere inteso quale specifica area che, allo scopo di consentire l'esecuzione di operazioni portuali, risulta attrezzata a tal fine, in quanto costituita da banchine, magazzini o altri beni a ciò necessari<sup>5</sup>.

Nel quadro delle norme dettate dalla legge di riforma portuale, la definizione di impresa terminalista può essere desunta dal disposto di cui al citato art. 18, secondo cui le imprese autorizzate allo svolgimento di operazioni portuali possono ottenere in concessione, da parte dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP), aree e banchine per l'espletamento di tali attività. In altri termini, sono imprese terminaliste quelle che, oltre all'autorizzazione allo svolgimento di operazioni portuali, hanno altresì conseguito la

---

CLARONI, *Casi e materiali di Diritto pubblico dei trasporti*, Bonomo Editore, Bologna, 2018, p. 1; ID., *Infrastrutture portuali e relativi servizi: assetto normativo e tutela della concorrenza*, in S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI-A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, 2<sup>a</sup> ed., Bonomo Editore, Bologna, 2015, p. 269. Per la giurisprudenza cfr. T.A.R. Liguria, sede di Genova, 20 marzo 2007, n. 546, in *Foro amm.*, 5, 2007, p. 1574; Cons. Stato 6 giugno 2008, n. 2721, in *Foro amm.*, 6, 2008, p. 1779.

<sup>3</sup> In argomento cfr. F. DE BARI, *L'istanza del privato nella concessione portuale: criticità concorrenziali e scelte di pianificazione*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

<sup>4</sup> Si rammenti che la Convenzione di Vienna del 17 Aprile 1991 relativa alla «*Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade*» non è mai entrata in vigore a causa della mancata ratifica da parte del numero sufficiente di Stati.

<sup>5</sup> Sul punto si vedano S.M. CARBONE-F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Dir. mar.*, 1994, p. 55 ss.

concessione di aree e banchine demaniali all'interno del porto, rendendosi responsabili – nei confronti degli utenti – del compimento dell'intero ciclo di operazioni portuali<sup>6</sup>.

Il comma 1 dell'art. 18, infatti, nella sua originaria formulazione ha previsto che l'ente di governo dello scalo marittimo possa dare in «concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'art. 16, comma 3, per l'espletamento delle operazioni portuali».

In tali termini, la concessione si pone quale strumento attraverso cui l'amministrazione portuale esercita le proprie funzioni di «*indirizzamento, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali*» (art. 6, comma 4, lett. a), legge n. 84/1994), dotando della disponibilità esclusiva di determinate aree e banchine – contro un corrispettivo rappresentato dal pagamento del canone concessorio – un'impresa autorizzata ad effettuare «il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale [...] nell'ambito portuale» e i servizi complementari o accessori (art. 16 legge n. 84/1994).

Allo scopo di garantire un'efficace realizzazione del disegno complessivo di riforma, la legge del 1994 demandava la disciplina di dettaglio (relativa all'*iter* di individuazione del concessionario e ad alcuni profili del rapporto concessorio, non espressamente contemplati dall'art. 18) ad un successivo decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione (ora Ministro Infrastrutture e Trasporti – «MIT»), da adottarsi di concerto con il Ministro delle finanze (oggi Ministro dell'economia e delle finanze – «MEF»<sup>7</sup>) (art. 18, comma 1).

In particolare, al fine di completare il quadro delle norme di settore, ai Ministri era stato affidato il compito di: stabilire i criteri per la determinazione della durata delle concessioni; specificare i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità portuali in fase di esecuzione del rapporto; indicare le modalità di rinnovo del titolo e le procedure relative alla cessione degli impianti al nuovo concessionario; stabilire i limiti minimi dei canoni dovuti.

---

<sup>6</sup> Come evidenziato dalla dottrina (M. BRIGNARDELLO, *Le concessioni di aree e di banchine portuali ex art. 18 l. n. 84/1994: problemi interpretativi e prospettive di riforma*, cit., p. 472), la congiunzione «e» ha indotto il Consiglio di Stato a ritenere che la concessione debba avere ad oggetto – contestualmente – sia le aree che le banchine portuali. Ne consegue che, a parere dei giudici amministrativi, l'art. 18 legge n. 84/1994 non troverebbe applicazione nelle ipotesi di aree portuali prive di banchine (cfr. Cons. Stato 25 giugno 2008, n. 3235, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>7</sup> Si tratta di un'integrazione di competenza apportata ad opera del decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, recante «*Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei*», come convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647.

ti dai terminalisti; adeguare «*la disciplina relativa alle concessioni di aree e banchine alle normative comunitarie*».

Considerato che il periodo di attesa per l'emanazione di detto decreto si è protratto per quasi trent'anni, nel tempo la lacuna normativa è stata colmata dall'opera interpretativa della giurisprudenza, mediante una lettura ricostruttiva delle scarse disposizioni racchiuse nel testo dell'art. 18 e dei principi dettati dal codice della navigazione.

Nelle more del predetto intervento normativo, infatti, si è ritenuto che potesse trovare applicazione quanto previsto dal codice della navigazione in tema di concessioni demaniali marittime (di cui agli artt. 36 ss.), sul presupposto che l'art. 20, comma 4, legge n. 84/1994 ha disposto che «*fino all'entrata in vigore delle norme attuative della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti in materia*»<sup>8</sup>. In altri termini, a fronte del vuoto creato dalla mancata adozione del decreto attuativo, si è ritenuto necessario procedere sulla scorta dell'analogia prioritaria del diritto della navigazione, integrando così la disciplina relativa alle concessioni portuali di cui all'art. 18, legge n. 84/1994, con quella codicistica.

Da ciò è derivato, quindi, che, per un lungo periodo di tempo, i criteri di selezione dei concessionari portuali e le misure dei canoni sono stati determinati sulla base dei principi rinvenibili nel codice della navigazione, con specifico riguardo ai beni appartenenti alla categoria del demanio marittimo<sup>9</sup>.

È, tuttavia, evidente come la legge del 1994 abbia voluto porre una precisa distinzione tra il demanio portuale e quello marittimo, prefigurando per le concessioni portuali norme e procedure specifiche (*ex art. 18 legge n. 84/1994*), che divergono in misura significativa dalle previsioni codicistiche, e ciò al fine esplicito di allineare la disciplina delle concessioni di aree e banchine portuali alle norme dell'ordinamento europeo.

A tale riguardo, appare utile rammentare come la Corte dei Conti, con decisione 7 maggio 1998, n. 30, avesse già rilevato che «*va negativamente valutata la mancata adozione, dopo oltre quattro anni della emanazione della legge n. 84/1994, del regolamento ministeriale previsto nell'art. 18 della stes-*

---

<sup>8</sup> Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, 11 giugno 2011, in *Dir. mar.*, p. 582.

<sup>9</sup> Per quanto riguarda il procedimento di rilascio delle concessioni di cui si tratta, occorre evidenziare che la Regione Friuli-Venezia Giulia, con legge regionale 31 maggio 2012, n. 12, ha espressamente riconosciuto l'applicazione alla materia dei principi comunitari di trasparenza, imparzialità e tutela della concorrenza, in quanto ha imposto il ricorso a «*procedure a evidenza pubblica*» nell'assentimento di aree demaniali e banchine a soggetti privati (art. 12). Sulla specifica problematica relativa al rilascio delle concessioni di *terminal portuali* mediante il ricorso a procedure competitive si rinvia a G. TACCOGNA, *Questioni in tema di gare per le concessioni relative a terminal portuali: grandi compendi e partecipazione dei concessionari di terminal contigui*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 915 ss.



sa legge, che deve disciplinare la materia della concessione delle aree e delle banchine demaniali; occorre, pertanto, che il Ministero vigilante si attivi per una tempestiva ottemperanza nei confronti di un preciso obbligo di legge»<sup>10</sup>.

2. *Il vuoto normativo relativo ai procedimenti concessori: gli interventi del Ministero, del Consiglio di Stato e delle Autorità amministrative indipendenti*

L'assenza prolungata del decreto interministeriale previsto dalla legge n. 84/1994 ha dato origine ad una situazione di notevole incertezza normativa in ordine alle modalità di affidamento delle concessioni, contribuendo così a generare la propagazione di una regolamentazione locale assai frammentata e, come tale, idonea a rendere particolarmente disomogeneo il panorama delle realtà portuali italiane.

Per due decenni, infatti, i profili più significativi e innovativi della riforma del 1994, intesi a modernizzare le procedure di affidamento delle concessioni portuali, sono rimasti in gran parte inattuati, in quanto compromessi dalla difficoltà di integrare l'art. 18 con le norme obsolete racchiuse nella disciplina codicistica risalente al 1942 e nel relativo regolamento del 1952.

Nelle more della pubblicazione del decreto interministeriale di cui al citato art. 18, ogni Autorità portuale, compiendo un'attività di autoregolamentazione della materia e facendo applicazione degli scarni principi rinvenibili nella disciplina di fonte primaria, ha elaborato specifici criteri mediante l'adozione di regolamenti interni sull'uso delle aree del demanio marittimo, fortemente influenzati dalle previsioni generali dettate dall'art. 36 cod. nav.<sup>11</sup>.

La prassi amministrativa seguita dalle Autorità Portuali nella disciplina delle fasi procedurali più rilevanti, quindi, per un lungo periodo di

---

<sup>10</sup> Sul particolare profilo considerato, cfr. R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Giappichelli, Torino, 1997, 345; M. CAMPAILLA, *Le operazioni portuali*, Bonomo Editore, Bologna, 2004, p. 149; G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 758 ss. Il T.A.R. Puglia, sede di Lecce, con sentenza 24 gennaio 2002, n. 184 (in *Dir. mar.*, 2003, p. 596), ha ritenuto «direttamente e immediatamente applicabili a prescindere dalla avvenuta emanazione delle disposizioni regolamentari» soltanto alcuni dei principi dettati dall'art. 18 legge n. 84/1994 (segnatamente i commi dal 6 al 9).

<sup>11</sup> Cfr. ANAC, delibera 22 novembre 2017, n. 1208, «Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione», 19. Sul carattere disomogeneo della regolamentazione adottata da parte delle singole Autorità portuali si veda M. CASANOVA, *Servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, cit., p. 218.



tempo è rimasta legata allo schema dell'*iter* concessorio imposto dal codice della navigazione ed articolato nelle fasi della presentazione dell'istanza, della pubblicazione, dell'eventuale concorrenza tra più domande, della selezione e del rilascio dell'atto.

In tale contesto, in attesa dell'emanazione del decreto in questione, gli interventi istituzionali diretti a colmare il vuoto normativo sinora descritto sono stati differenti ed attuati da parte di una pluralità di organismi.

Pare opportuno richiamare l'indirizzo interpretativo accolto dal Consiglio di Stato, il quale è stato chiamato ad esprimere il proprio parere sui vari schemi di decreto predisposti nel tempo dal Ministero competente e mai approvati. Al riguardo il Supremo Consesso Amministrativo ha più volte ribadito l'applicabilità, alle ipotesi di concessioni di beni demaniali, dei principi comunitari posti a garanzia del libero mercato. In tal senso il Consiglio di Stato si è espresso nell'Adunanza del 23 giugno 2016, con parere n. 1505/2016, affermando che «i principi di derivazione comunitaria a tutela della concorrenza (imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione) sono applicabili anche alle concessioni di beni pubblici [...]»<sup>12</sup>.

Tra gli interventi posti in essere da parte del Ministero, merita di essere segnalato quello del 2018, in quanto la Direzione Generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva proceduto ad emanare un'apposita circolare avente l'obiettivo di definire alcuni criteri tecnici ed economici di carattere generale, cui le Autorità portuali avrebbero dovuto attenersi nella gestione dell'*iter* di affidamento delle concessioni<sup>13</sup>.

Deve, altresì, osservarsi come la necessità di una riforma normativa del set-

---

<sup>12</sup> Cfr., altresì, i precedenti pareri n. 95/1998 e n. 20/2001. A conclusioni non dissimili è pervenuta la Commissione europea, la quale, ad opera della «Comunicazione su una politica europea dei porti» del 18 ottobre 2007, COM(2007) 616 def., 10, aveva rilevato che «le autorità pubbliche sono vincolate da un obbligo di trasparenza che comporta una pubblicità adeguata della loro iniziativa, una procedura equa e non discriminatoria, con possibilità di ricorso. Tale obbligo di trasparenza consiste nel garantire, nell'interesse di ciascun potenziale offerente, un grado di pubblicità sufficiente tale da permettere che la concessione sia aperta alla concorrenza e che sia possibile controllare l'imparzialità delle procedure d'aggiudicazione».

<sup>13</sup> Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «Concessione di aree demaniali marittime e banchine portuali nei porti sede di Autorità di sistema portuale», del 5 febbraio 2018. Sulle criticità correlate alla previsione di una disciplina non cogente racchiusa nello strumento della circolare, si rinvia a P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 13. Il Ministero aveva già provveduto ad emanare una prima circolare nel 1996, avente ad oggetto «Legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante "Riordino della legislazione in materia portuale" – decreto legge 12 aprile 1996 n. 202 recante "Interventi urgenti a favore del settore portuale e marittimo" – Regolamento ex art. 18 della legge n. 84/1994» (Circolare Ministero dei trasporti e della navigazione 6 maggio 1996, n. 41).

tore sia stata evidenziata anche nell'ambito del «Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica»<sup>14</sup>, laddove si è affermato che le «concessioni per attività di terminale portuale saranno oggetto di un provvedimento che renda le procedure per il loro rilascio conformi al diritto comunitario ed omogenee, con l'obiettivo di perseguire, mediante meccanismi premiali o sanzionatori: il conseguimento dei livelli di occupazione che il concessionario si impegna a raggiungere; gli investimenti; i risultati operativi» (punto 2.2).

Il vuoto normativo in cui è stato lasciato il mercato a seguito della perdurante inerzia ministeriale è stato, in parte, supplito dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), la quale, con deliberazione del 30 maggio 2018, n. 57<sup>15</sup>, è intervenuta in materia adottando alcune prime misure di regolazione concernenti anche le concessioni *de quibus*.

Nello specifico, il provvedimento ha definito i criteri relativi all'*iter* di rilascio dell'atto concessorio, alla definizione della durata del titolo, alla modalità di determinazione dei canoni, ai poteri di vigilanza e controllo spettanti alle autorità concedenti.

Al fine di offrire adeguate forme di tutela della concorrenza, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, l'approvazione delle misure indicate è stata principalmente indirizzata a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, nella prospettiva di un decisivo incremento numerico degli operatori di mercato e dei flussi di traffico.

Il punto 2.7 della delibera in parola, infatti, ha previsto che «*le concessioni sono affidate tempestivamente con procedura di selezione ad evidenza pubblica, avviata d'ufficio o su istanza di parte, con modalità tali da consentire un'effettiva ed ampia conoscibilità agli operatori interessati, nel rispetto in particolare dei principi economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica [...]*». Sulla durata delle concessioni e sul livello dei canoni si sofferma il precedente punto 2.6, a tenore del quale «*la durata*

---

<sup>14</sup> Il Piano, approvato con d.p.c.m. del 26 agosto 2015, è stato redatto in attuazione dell'art. 29 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. decreto «Sblocca Italia»). Esso rappresenta il principale strumento di pianificazione strategica nazionale per il settore portuale, finalizzato a «migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto ed all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti» (PSNPL, 6). Il documento riconosce la necessità di una piena accessibilità marittima, di adeguate dotazioni infrastrutturali e *performance* nei *terminal* portuali, nonché di una catena logistica efficiente e sostenibile.

<sup>15</sup> Delibera ART 30 maggio 2018, n. 57 «*Conclusioni procedimento avviato con delibera n. 40/2017. Approvazione di "Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione"*».

delle concessioni ed il livello dei canoni sono adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività [...]»<sup>16</sup>.

In materia sono poi intervenute ulteriori Autorità amministrative indipendenti, e nella specie, l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

L'ANAC, nel 2017, ha individuato alcune misure relative alle modalità di selezione del concessionario, affermando che la disciplina contenuta nel codice della navigazione e nell'art. 18, legge n. 84/1994, «*deve, per costante orientamento della giurisprudenza amministrativa e di questa Autorità, essere integrata con i principi derivanti dal diritto primario nazionale e dell'Unione europea: economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*». L'Autorità, *in primis*, ha richiamato la posizione assunta in materia dal Consiglio di Stato, secondo cui «*la sottoposizione ai principi di evidenza trov[a] il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato; così da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione*»<sup>17</sup>. L'ANAC, in tal modo, ha precisato che «*il codice dei contratti pubblici, soprattutto nella parte relativa alle concessioni, costituisce certamente un parametro di riferimento cui le procedure utilizzate della AdSP devono tendere, tanto più all'aumentare del valore della concessione*»<sup>18</sup>.

La medesima Autorità è intervenuta nuovamente nel 2022<sup>19</sup>, assumendo l'impegno a supportare i soggetti coinvolti nella gestione delle procedure di affidamento, e ciò «*per favorire un maggiore dinamismo concorrenziale*

---

<sup>16</sup> L'ART ha rivendicato la propria competenza ad intervenire in materia di portualità sulla scorta di quanto previsto dall'art. 37 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge istitutiva della medesima Autorità di regolazione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), secondo cui essa deve «*garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti*» (cfr. Allegato A delibera n. 57/2018). In dottrina si è, tuttavia, evidenziato come l'iniziativa dell'ART possa destare qualche perplessità, in quanto sono state introdotte regole in parte superflue e in parte controverse, trattando questioni che spetterebbero al MIT e proponendo soluzioni che sarebbe stato più opportuno riservare al Ministero o al legislatore. In tali termini si è espresso P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, cit., p. 13.

<sup>17</sup> Cons. Stato 6 novembre 2015, n. 5062.

<sup>18</sup> Delibera 22 novembre 2017, n. 1208, cit., punto 3.3.

<sup>19</sup> ANAC, Atto di Segnalazione 6 settembre 2022, n. 4, «*in materia di concessione di beni demaniali*».

*nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi allo sfruttamento delle concessioni dei beni demaniali»<sup>20</sup>.*

In particolare, l'ANAC si è impegnata *«a mettere a disposizione l'esperienza maturata nel settore delle procedure ad evidenza pubblica, sia a supporto del legislatore delegato, che, soprattutto, a supporto degli enti concedenti, con riferimento alla predisposizione dei bandi tipo per la documentazione di gara, che costituiscono un concreto strumento di semplificazione e standardizzazione, volto a rendere più agevoli le procedure di selezione»<sup>21</sup>.*

Sulla specifica problematica, poi, non sono mancate le posizioni assunte nel tempo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale ha più volte auspicato il ricorso a modalità di affidamento delle concessioni non restrittive della concorrenza, suggerendo – a tal fine – metodologie e criteri per garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. L'Autorità ha così richiamato l'attenzione sulla necessità di limitare la discrezionalità amministrativa nelle procedure di assegnazione delle concessioni, promuovendo un approccio competitivo nella selezione dei concessionari, anche allo scopo di superare il criterio generale della *«più proficua utilizzazione»* del bene demaniale rispondente *«ad un più rilevante interesse pubblico»* previsto dall'art. 37 cod. nav., e ciò mediante la previa definizione di criteri di valutazione oggettivi e precisi.

In tale prospettiva, nel 2017<sup>22</sup>, l'AGCM aveva già avuto modo di porre in evidenza che *«nella scelta dei concessionari occorre ridurre la discrezionalità amministrativa, garantendo il rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, in modo da riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali ed eliminare tutti quegli elementi che possano comunque avvantaggiare a priori il precedente concessionario»*. A tal fine, l'AGCM aveva riconosciuto la necessità di *«imporre una procedura competitiva ispirata ai principi di derivazione costituzionale e comunitaria a tutela della concorrenza»*. L'Autorità, inoltre, aveva precisato come *«in tutte le ipotesi di concorso di domande di concessione [...] sia auspicabile che la selezione fra i candidati potenziali, ai sensi dell'art. 37 del Codice della navigazione, venga preceduta dalla formulazione e pubblicazione dei criteri di valutazione delle offerte da parte dell'Autorità preposta. L'art. 37 del Codice della Navigazione sembra, infatti, fornire il criterio guida per la scelta del concessionario, che deve garantire «la più proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse», ma questo criterio generale dovrebbe essere specificato in relazione alla fattispecie con-*

<sup>20</sup> Atto di Segnalazione 6 settembre 2022, n. 4, cit., punto 6.

<sup>21</sup> Atto di Segnalazione 6 settembre 2022, n. 4, cit., punto 6.

<sup>22</sup> AGCM, Segnalazione dell'8 novembre 2017, «Rilascio concessione demaniale marittima nel porto di Livorno per Terminal Multipurpose», AS1457.

creta, mediante l'individuazione di criteri oggettivi, adeguati e puntuali che dovrebbero essere portati a conoscenza degli interessati prima della presentazione della documentazione tecnica progettuale ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84/94, e sulla cui base espletare l'istruttoria delle istanze concorrenti».

Nel 2018<sup>23</sup> l'AGCM, nel rimarcare la «perdurante situazione di incertezza circa le legittime modalità di espletamento delle procedure di assegnazione delle concessioni portuali e degli obblighi in capo alle amministrazioni concedenti» ed accogliendo con favore «un modello pro-concorrenziale di selezione dei nuovi concessionari di infrastrutture portuali», ha ritenuto «tuttavia necessaria una revisione della normativa che, nel coordinarsi con il più generale principio di sviluppo strategico del sistema marittimo nazionale, valorizzi appieno i beni demaniali con il loro affidamento al miglior concessionario, sia in sede di prima assegnazione che di successive riassegnazioni».

A conclusioni che non si discostano da quelle precedentemente accolte, l'AGCM è pervenuta anche in tempi più recenti<sup>24</sup>, laddove ha ribadito la necessità di un intervento normativo allo scopo di pervenire «a una modalità di assegnazione delle concessioni portuali che limiti l'attuale eccessiva discrezionalità dell'autorità competenti in merito alle modalità di rilascio/rinnovo delle concessioni e che garantisca i partecipanti sul rispetto dei principi comuni comunitari di trasparenza, pubblicità e non discriminazione».

### 3. *La riforma delle concessioni portuali nel PNRR e gli elementi di novità introdotti ad opera della legge n. 118/2022*

La necessità e l'urgenza di introdurre un regolamento volto a disciplinare i presupposti e le modalità di rilascio delle concessioni in questione, nonché a definire i poteri di controllo e vigilanza delle AdSP, sono state poste in luce anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>25</sup>,

<sup>23</sup> Segnalazione del 20 dicembre 2018, «Concessioni e criticità concorrenziali», AS1550.

<sup>24</sup> Segnalazione inviata al Governo «in merito a: proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021», S4143.

<sup>25</sup> Si tratta del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR – *Recovery and Resilience Plan*) relativo al periodo 2021-2026. In attuazione e secondo i criteri fissati dall'art. 18 del regolamento (UE) 2021/241 (istitutivo del «dispositivo per la ripresa e la resilienza» del 12 febbraio 2021), ciascuno Stato membro è stato invitato a predisporre tale Piano al fine di poter beneficiare del sostegno finanziario dell'UE mediante l'accesso ai fondi del *Next Generation EU* (NGEU), di cui al documento di indirizzo strategico deliberato dal Consiglio europeo in data 21 luglio 2020, quale strumento temporaneo di ripresa e di rilancio economico europeo, volto a risanare i Paesi membri a fronte delle perdite causate dalla crisi sanitaria da COVID-19.



il quale ha dedicato una specifica previsione al regime delle «concessioni portuali» previste dall'art. 18 legge n. 84/1994.

Invero, nell'ambito della Missione 3 («*infrastrutture per una mobilità sostenibile*») ed in particolare alla voce M3C2 («*sviluppo del sistema portuale*»), è espressamente contemplata la «*riforma 1.2: Attuazione del regolamento che definisce l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali*», finalizzata a «*definire le condizioni relative alla durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo, il trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione e l'individuazione dei limiti minimi dei canoni a carico dei concessionari*».

Se il regolamento prospettato dal PNRR parrebbe ricalcare quanto stabilito dall'art. 18, essendo ribadita la necessità di una normativa di dettaglio, maggiormente sistematica è la soluzione offerta dalla legge n. 118/2022<sup>26</sup>, la quale ha operato una modifica strutturale dell'art. 18<sup>27</sup>, contribuendo a disciplinare gli affidamenti delle concessioni portuali in ossequio ai principi di concorrenza di matrice europea.

Si osservi, innanzitutto, che la «*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*», in via generale è indirizzata a «*rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, [a] promuovere lo sviluppo della concorrenza e [a] garantire la tutela dei consumatori*»<sup>28</sup>.

Allo scopo di perseguire tali finalità, la legge annuale per il mercato e la concorrenza emanata per l'anno 2021, ha riformulato il comma 1 dell'art. 18 legge n. 84/1994, ponendo in luce la necessità di fare ricorso a procedure di affidamento ad evidenza pubblica. L'art. 5 della legge in questione, infatti, ha stabilito che le concessioni di aree e banchine portuali sono «*affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva*»<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Con legge 5 agosto 2022, n. 118, è stata approvata la «*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*», recante disposizioni per la tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione e dell'art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

<sup>27</sup> Cfr. P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, cit., p. 14 ss.

<sup>28</sup> Cfr. art. 47, comma 1, legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*».

<sup>29</sup> Per un commento di ulteriori previsioni racchiuse nella legge in questione (anche relativamente al contenuto degli avvisi di gara ed alla durata massima delle concessioni),

È stata, inoltre, riformulata la previgente disposizione recata dal comma 2 del medesimo art. 18, circa la necessità di uniformare la materia mediante un apposito decreto interministeriale. Il nuovo testo della norma rimarca il rinvio a tale ultimo provvedimento per l'individuazione della disciplina di dettaglio del procedimento e del rapporto concessorio, ed in particolare per la definizione dei criteri concernenti: «a) l'assegnazione delle concessioni; b) l'individuazione della durata delle concessioni; c) l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo da parte delle autorità concedenti; d) le modalità di rinnovo e le modalità di trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione; e) l'individuazione dei limiti dei canoni a carico dei concessionari; f) l'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale» (art. 5, comma 2, legge n. 118/2022)<sup>30</sup>.

Nonostante i rilevanti elementi di novità, che sono discesi dalla potestà normativa pienamente esercitata e dispiegata dal legislatore di fonte primaria ad opera dell'anzidetta legge del 2022, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti è nuovamente intervenuta in materia, avviando un'attività di verifica circa l'effettivo livello di applicazione delle misure di regolazione già adottate nel 2018.

Nel 2022, infatti, l'ART ha effettuato una Verifica di Impatto della Regolazione (VIR) relativa all'applicazione della citata delibera n. 57/2018, al fine di valutarne gli effetti, così da individuarne gli eventuali correttivi. All'esito della VIR, nell'ambito della quale è emerso un limitato livello di recepimento del predetto atto, è stato avviato un procedimento per la revisione delle prime misure di regolazione approvate nel 2018<sup>31</sup>. Si è, in tal modo, ritenuto opportuno predisporre una *Call for input*, finalizzata ad acquisire preliminarmente, da parte dei plurimi attori coinvolti nel settore della portualità, le osservazioni e gli altri elementi utili ad orientare le iniziative regolatorie dell'Autorità, ritenute necessarie per incrementare la dinamicità, la trasparenza e la competitività dei porti italiani. Le proposte ed i rilievi da formularsi in tema di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali riguardano, tra i differenti profili, anche quelli relativi alle «concessioni di aree e banchine portuali ai sensi dell'art. 18 della

---

si rinvia a M. BRIGNARDELLO, *Il regolamento di attuazione dell'art. 18 l. n. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine portuali: la fine di una storia infinita?*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 977.

<sup>30</sup> Come opportunamente osservato in dottrina, si tratta di criteri che, seppur con un ordine differente, coincidono con quelli già previsti dal testo originario dell'art. 18, cui tuttavia è fatta aggiunta dell'ulteriore elemento di cui alla lett. f). Per tali valutazioni cfr. M. BRIGNARDELLO, *Il regolamento di attuazione dell'art. 18 l. n. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine portuali: la fine di una storia infinita?*, cit., p. 979.

<sup>31</sup> Cfr. Delibera n. 170 del 6 ottobre 2022, «Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018. Avvio del procedimento».

legge n. 84/1994». Nello specifico, si è affermata la necessità di «*individuare tra l'altro specifiche metodologie attuative dei "principi" previsti nel citato art. 18 cit. nonché dei "criteri" che, ai sensi del medesimo articolo, dovranno essere definiti, per uniformare la disciplina per il rilascio delle concessioni, con decreto interministeriale*», oltre all'esigenza di introdurre «*specifici parametri tecnico-economici al fine di fornire misure regolatorie e/o linee guida a beneficio delle Autorità di Sistema Portuale*»<sup>32</sup>.

#### 4. *Il regolamento di cui al d. interm. n. 202/2022 e le relative Linee guida*

La disciplina di dettaglio prospettata dalla legge di riforma portuale del 1994 – e rimasta del tutto inattuata per un arco temporale di ventotto anni – è stata finalmente adottata ad opera del d. interm. 28 dicembre 2022, n. 202 (entrato in vigore il 15 gennaio 2023)<sup>33</sup>.

Tale decreto (emanato in attuazione del suddetto art. 5, commi 1 e 2, legge n. 118/2022) intende disciplinare la modalità di rilascio delle concessioni di cui all'art. 18 legge n. 84/1994, «nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica».

In particolare, il d. Interm. n. 202/2022 stabilisce le condizioni per la riforma del processo competitivo di affidamento delle concessioni portuali, specificando la durata del titolo concessorio, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo, gli effetti conseguenti all'avvicendamento dei concessionari demaniali<sup>34</sup> ed

<sup>32</sup> Allegato A alla citata delibera ART n. 170/2022, 10.

<sup>33</sup> Decreto 28 dicembre 2022, n. 202, «*Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine*», emanato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo schema di decreto ha ottenuto il parere positivo del Consiglio di Stato (parere n. 1740 del 31 ottobre 2022), il quale ha affermato che «*il decreto [...], nel dare attuazione all'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, persegue in modo efficace l'obiettivo di uniformare la disciplina delle concessioni di aree e banchine comprese nell'ambito portuale*» e che «*la chiara individuazione delle regole che disciplinano l'iter delle procedure ad evidenza pubblica [...] è già di per sé stessa una forma di semplificazione amministrativa che può facilitare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, con conseguenti effetti positivi sulla concorrenza*».

<sup>34</sup> A tale riguardo, l'art. 8, comma 3, d. interm. n. 202/2022, stabilisce che il «*concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante in relazione ai beni non amovibili realizzati o acquistati per l'esercizio della concessione demaniale, aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel programma degli investimenti,*



i criteri di determinazione dei canoni minimi<sup>35</sup>.

Sebbene – sotto il profilo del diritto eurounitario – l'adozione del regolamento si sia posta, di per sé, in piena coerenza con gli obiettivi tracciati dal PNRR e dal Consiglio europeo (circa l'urgenza di regolare l'affidamento delle concessioni portuali sulla base di un apposito decreto in attuazione dell'articolo 18<sup>36</sup>), deve, tuttavia, segnalarsi come nel

---

*debitamente autorizzati dall'autorità concedente e non ancora ammortizzati al termine della concessione». I criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni sono chiariti dal punto 14 delle Linee guida, ove è fatto riferimento al valore di mercato. Come rilevato dallo studio Deloitte Legal S.t.A. r.l. S.B., nell'ambito delle proprie osservazioni inviate all'ART in merito alle tematiche illustrate nella citata «Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali», punto 48, il trattamento di fine concessione si pone quale «istituto che – a ben vedere, e secondo la prassi invalsa nel comparto – non pare rilevare tanto in casi di “scadenza della concessione”, nei quali il concessionario uscente abbia già attuato il proprio piano di impresa e abbia quindi goduto del titolo per l'intera durata del periodo concessorio, quanto piuttosto in ipotesi di cessazione anticipata del rapporto per ragioni di pubblico interesse oppure proprio in quei casi in cui l'incumbent richieda in anticipo un rinnovo del titolo concessorio, sottoponendo all'AdSP un nuovo programma di investimenti e avviando così una possibile procedura selettiva, all'esito della quale potrà porsi, ove del caso, un tema di revoca anticipata e conseguente indennizzo». In argomento si veda, altresì, M. BRIGNARDELLO, *Il regolamento di attuazione dell'art. 18 l. n. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine portuali: la fine di una storia infinita?*, cit., p. 988, la quale ha osservato che, nel caso di revoca della concessione, «l'indennizzo dovrebbe riguardare non soltanto le opere aggiuntive, ma anche quelle previste nel piano originario degli investimenti e non completamente ammortizzate a causa della cessazione dell'atto concessorio prima della scadenza per causa imputabile al concessionario uscente».*

<sup>35</sup> Il decreto ha introdotto taluni principi di trasparenza cui attenersi nella definizione delle condizioni economiche del rapporto concessorio, in quanto è stabilita una specifica regolamentazione dei canoni concessori, mediante la fissazione di criteri e specifiche modalità di calcolo finalizzati ad evitare disparità di trattamento. A tale proposito, l'art. 5, comma 1, del decreto, dispone che i canoni devono essere commisurati anche all'entità dei traffici portuali e agli impegni del concessionario in termini di volumi e tipologie di investimenti. Il loro ammontare è definito sulla base di criteri individuati da ciascuna AdSP mediante un apposito regolamento, attraverso la valutazione di una serie di elementi relativi alla componente fissa ed a quella variabile di cui è formato il canone. La scelta di demandare la definizione di tali criteri ai regolamenti predisposti dalle singole AdSP, se da un lato parrebbe garantire una maggiore flessibilità, valorizzando al contempo le caratteristiche specifiche di ogni singolo scalo, dall'altro rischia di creare talune disparità – nella determinazione dei canoni – tra i differenti sistemi portuali, posto che quanto delineato dal decreto interministeriale riserva ampi margini di discrezionalità alle AdSP. Cfr., al riguardo, M. BRIGNARDELLO, *Il regolamento di attuazione dell'art. 18 l. n. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine portuali: la fine di una storia infinita?*, cit., p. 984 ss.

<sup>36</sup> In linea con quanto previsto dal citato PNRR, l'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea «relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia» dell'8 luglio 2021, aveva indicato, tra i traguardi da

2023 siano state emanate apposite Linee guida<sup>37</sup>.

La *ratio* di tale ulteriore provvedimento trae origine non solo dall'esigenza di garantire una corretta applicazione del regolamento in parola e di orientare in tal senso le AdSP, ma altresì dalla necessità di affrontare le osservazioni critiche sollevate al riguardo dalla Commissione europea, allo scopo di allineare la normativa italiana agli *standard* fissati sul piano del diritto eurounitario<sup>38</sup>. In particolare, nell'ambito della Relazione del 31 maggio 2023 sullo «stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza», il Parlamento italiano ha precisato che «[a] seguito di una interlocuzione tecnica con la *task force* della Commissione europea, che si è intensificata nel mese di marzo 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha approvato Linee guida attuative del regolamento, che precisano alcuni elementi di dettaglio delle modalità di applicazione della nuova disciplina».

La Commissione europea, nello specifico, aveva posto in evidenza la necessità di adottare criteri chiari, non discriminatori e trasparenti per l'aggiudicazione delle concessioni portuali, da attuarsi mediante una specifica modifica del regolamento attuativo dell'art. 18.

Le maggiori criticità rilevate dall'organo europeo sono state quelle relative alla mancata previsione di uno *status* di indipendenza delle autorità coinvolte nell'affidamento delle concessioni, alla mancata definizione di una durata massima del titolo concessorio, nonché all'introduzione dell'istituto della proroga (come tale suscettibile di ritardare l'esperimento di procedure di selezione pubblica)<sup>39</sup>.

---

conseguire, anche quello dell'«entrata in vigore del regolamento relativo alle concessioni portuali» (356).

<sup>37</sup> Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 aprile 2023, n. 110, sono state approvate le «Linee Guida sulle modalità di applicazione del regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine [...]». Parte della dottrina non ha accolto con favore l'adozione di tale provvedimento, osservando che, avendo già «assolto, col decreto 202 del 28 dicembre scorso, l'impegno assunto con l'Unione nell'ambito delle missioni del PNRR, di adottare il regolamento attuativo dell'art. 18 della legge n. 84/1994», di «questo "decreto su un decreto" non vi era [...] bisogno». Per tali considerazioni si veda F. MUNARI, *Decreto concessioni demaniali, non se ne sentiva il bisogno*, in *ShipMag*, 14 maggio 2023.

<sup>38</sup> Va, altresì, precisato che la Commissione europea ha ritenuto tale intervento normativo quale condizione necessaria ai fini dell'erogazione della terza rata del PNRR a favore dell'Italia. A seguito dell'avvenuta adozione del regolamento e delle Linee guida, la Commissione europea, nell'ambito del documento «*Preliminary assessment of Italy's third payment request*», pubblicato il 28 luglio 2023 e relativo al pagamento della suddetta terza rata, ha poi dichiarato la *Milestone M3C2-2* come «*Satisfactorily fulfilled*».

<sup>39</sup> Sulle criticità sollevate dalla Commissione europea si vedano A. MOIZO, *Il Mit mette una pezza al 'buco' concessioni portuali con le attese linee guida*, in *Shippingitaly*, 24 aprile 2023; M. PERRONE, G. TROVATI, *Pnrr, terza rata alla stretta finale. Sui porti più poteri*

In tali termini, le Linee guida si pongono innanzitutto quale strumento volto a garantire un'assegnazione ed una gestione delle concessioni portuali ispirate a criteri di equità e trasparenza, allo scopo di promuovere un maggior livello di competitività del settore.

Come si evince dalla disamina della premessa, infatti, esse sono state elaborate «considerando prioritario l'obiettivo di garantire: i) la più ampia concorrenza tra gli operatori economici partecipanti alle procedure indette dalle AdSP (Autorità di Sistema Portuale); ii) la piena aderenza di tali procedure ai principi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; iii) l'efficienza e l'efficacia della gestione delle aree e banchine oggetto di concessione in coerenza con gli strumenti di pianificazione strategica nazionale del settore e gli obiettivi di transizione ecologica ed ambientale; iv) le più ampie condizioni di accesso al *terminal* portuale e al mercato delle operazioni portuali per gli utenti e gli operatori interessati».

A ciò si aggiunga che le Linee guida intendono «orientare la valutazione e il processo decisionale delle Autorità di Sistema Portuale in materia di rilascio delle concessioni di aree e banchine di cui all'articolo 18 della legge 84/1994», su una vasta serie di profili, quali l'ambito di applicazione della disciplina, la durata delle concessioni, i criteri di valutazione delle domande, gli indicatori comuni per la determinazione della componente variabile del canone, le attività di monitoraggio sul rapporto concessorio.

All'art. 1 del d.m. n. 110/2023, infatti, è stabilito che le AdSP «conformano alle presenti linee guida le valutazioni funzionali all'espletamento delle procedure di selezione e di rilascio delle concessioni ex articolo 18 [...]».

## 5. *L'ambito di operatività della nuova normativa*

Per quanto riguarda l'ambito di operatività del regolamento, le norme *ivi* contenute si applicano al procedimento concessorio avente ad oggetto l'assegnazione di aree e banchine portuali (a favore delle imprese autorizzate ex art. 16 legge n. 84/1994), nonché di depositi e stabilimenti strategici e di depositi e stabilimenti petroliferi e chimici allo stato liquido e di altri prodotti affini, oltre alla definizione degli accordi sostitutivi da stipularsi con privati ai sensi dell'art. 18, commi 6 e 7, legge n. 84/1994 (art. 1, comma 1, d. interm. n. 202/2022).

In particolare, l'art. 2, comma 1, d. interm. n. 202/2022, precisa che sono oggetto di affidamento da parte dell'autorità concedente le conces-

---

all'Authority, in *Il Sole 24 ore*, 20 aprile 2023; A. QUARATI, *Il PNRR e il mirino dell'Ue sulle Autorità di sistema portuale*, in *The MediTelegraph*, 29 marzo 2023.

sioni demaniali di cui all'art. 18 legge n. 84/1994 «destinate allo svolgimento delle operazioni portuali».

Al riguardo, anche l'art. 1 delle Linee Guida ha rimarcato che «l'infrastruttura oggetto di concessione è strumentale all'esercizio delle c.d. "operazioni portuali" [...]».

Parrebbe, pertanto, doversi escludere da tale ambito di applicazione l'insieme delle aree ove non sia eseguita alcuna attività di movimentazione delle merci rientrante nella definizione accolta dall'art. 16 legge n. 84/1994<sup>40</sup>.

L'intento del regolamento è quello di contemperare le esigenze imprenditoriali di carattere privatistico con le politiche di accrescimento del porto aventi natura pubblicistica.

Sotto tale ultimo profilo, l'interesse della collettività ad uno sviluppo proficuo del porto è perseguito dalla previsione secondo cui il rilascio deve avere ad oggetto le concessioni demaniali che appaiono indirizzate alla movimentazione delle merci «in base ai vigenti strumenti di pianificazione in ambito portuale e di programmazione dei traffici», nonché «in coerenza con le indicazioni degli strumenti di pianificazione strategica del settore» (art. 2, comma 1)<sup>41</sup>.

Si tratta di una norma che si pone in armonia con quanto già indicato dall'ART nel richiamato Allegato A alla delibera n. 57/2018, ove si è disposto che le aree e le banchine portuali oggetto di concessione sono «preliminarmente individuate sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto», tracciate negli atti di programmazione di cui all'art. 5 legge n. 84/1994<sup>42</sup> (punto 2.1) e che le destinazioni d'uso

---

<sup>40</sup> Come osservato da D. MARESCA, *I porti e il PNRR: adesso serve una vera riforma di settore*, in *The MediTelegraph*, 24 aprile 2023, «l'art. 18 si occupa solo delle aree presso le quali vengono erogate operazioni portuali ossia, ai sensi dell'art. 16 della stessa legge: "il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale". Ne sono, quindi escluse tutte le aree portuali ove svengono svolte attività di sbarco e imbarco di passeggeri, come le Stazioni Marittime».

<sup>41</sup> Alle medesime conclusioni conduce la disamina del comma 4 dell'art. 2, laddove, tra i criteri di cui l'autorità concedente deve tenere conto in sede di valutazione delle istanze, è incluso il «grado di coerenza con le indicazioni degli strumenti di pianificazione strategica del settore» (lett. a). Il principio viene rimarcato nel successivo comma 8, ai sensi del quale l'autorità concedente deve verificare la coerenza delle domande pervenute e dei relativi programmi di attività «con il Piano regolatore portuale [...] e con gli altri strumenti di pianificazione strategica del settore».

<sup>42</sup> Si tratta del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e del piano regolatore portuale (PRP). Ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 84/1994, il DPSS rappresenta un documento preliminare che l'AdSP ha il compito di predisporre al fine di definire gli obiettivi di sviluppo ed i contenuti sistemici di pianificazione, nonché di individuare gli ambiti portuali ed i collegamenti infrastrutturali. Si tratta di un documento con finalità di pianificazione strategica, in quanto offre l'inquadramento

delle aree e delle banchine sono definite «*in considerazione degli specifici obiettivi che si intendono perseguire, nel rispetto di metodologie di analisi qualitative e quantitative allineate alle migliori prassi nazionali ed internazionali*» (punto 2.2)<sup>43</sup>.

Non può, infatti, sottacersi come l'attività di pianificazione e programmazione dell'AdSP sia suscettibile di limitare o indirizzare il potere decisionale dell'ente nel determinare, attraverso l'assegnazione degli spazi in concessione, la destinazione d'uso delle aree e le attività consentite.

Se, quindi, il regolamento impone che le finalità di utilizzo delle aree assentite in concessione e le attività che l'impresa può svolgere siano congruenti con il contenuto degli atti di programmazione e pianificazione adottati dall'AdSP, devono tuttavia essere evidenziate talune criticità correlate all'attuale insussistenza di una pianificazione portuale aggiornata, specie ove si consideri che non tutte le AdSP hanno adottato il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) e provveduto, pertanto, ad aggiornare i relativi piani regolatori portuali. Al riguardo si ritiene che, allo scopo di consentire la proposta e l'avanzamento di nuove iniziative (specie se proficue per il mercato), le AdSP possano comunque ritenersi legittimate ad effettuare il rilascio delle concessioni portuali seppur in coerenza con i principi accolti dagli strumenti di pianificazione in fase di elaborazione o dal Piano operativo triennale (POT), il quale come noto ha ad oggetto le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi diretti a garanti-

---

del sistema portuale di riferimento nel contesto socio-economico globale, con l'obiettivo di delineare correttamente il posizionamento d'offerta infrastrutturale e logistica nel contesto dei mercati internazionali. Per un approfondimento del DPSS e del PRP si rinvia a G. D'AURIA, *In tema di legittimità costituzionale delle norme statali, introdotte dalla l. 156/21, concernenti la riforma di alcune delle parti più qualificanti della "legge quadro sui porti"*, in *Foro it.*, 1, 2023 1739; A. ROMAGNOLI, *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 61. Sul tema della pianificazione portuale, si rinvia altresì a E. TURCO BULGHERINI, *Procedure di pianificazione portuale e rapporti con gli enti locali*, in AA.VV., *La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive"*, Bonomo Editore, Bologna, 2006, p. 119 ss.; G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Giuffré, Milano, 2009.

<sup>43</sup> Come evidenziato da UNIPORT, nell'ambito delle proprie osservazioni inviate all'ART in merito alle tematiche illustrate nella citata «*Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*», il «*tema della congruenza tra gli atti di programmazione/pianificazione dell'AdSP/Autorità concedente e le attività autorizzate negli ambiti in concessione è estremamente delicato tenuto conto di più fattori. Anzitutto la forte evolutività delle attività marittime e dei conseguenti impatti sui porti e le attività portuali. Poi tenuto conto di un andamento non sempre lineare delle attività (in particolare dei traffici) tanto a scala globale che locale. [...] Di contro i documenti pianificatori – DPSS e PRP in particolare – hanno caratteristiche di forte rigidità, almeno se si ha riguardo ai tempi di elaborazione e approvazione*».

re il rispetto degli obiettivi prefissati dal singolo scalo marittimo<sup>44</sup> (art. 9, comma 5, legge n. 84/1994)<sup>45</sup>.

L'art. 2, comma 6, del d. interm. n. 202/2022, conferisce all'autorità concedente il compito di adottare le misure necessarie per rendere disponibili, in favore delle imprese portuali non concessionarie, congrui spazi operativi.

Si tratta di una previsione che, tuttavia, parrebbe superflua, in quanto il comma 4 dell'art. 18 già dispone che «*[l]a riserva di spazi operativi funzionali allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non titolari della concessione avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e parità di trattamento*».

Il medesimo art. 2, comma 6, aggiunge poi che, qualora tutte le aree portuali siano già state affidate in concessione, l'AdSP provvede alla pianificazione necessaria per riservare «spazi operativi alle imprese non concessionarie», oppure «all'inserimento negli atti di concessione di previsioni che, ove necessario, assicurano la disponibilità di detti spazi operativi».

Si noti come il riconoscimento – in favore dell'autorità concedente – della potestà di inserire, nell'atto di concessione, una previsione diretta a

---

<sup>44</sup> In tema si vedano R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., 78; M. CASANOVA, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. e dir. terz.* 2000, p. 314.

<sup>45</sup> Cfr., al riguardo, l'Allegato A alla citata delibera ART n. 170/2022, punto 2.2.4, ove si è affermato che le «*attività di monitoraggio e di approfondimento hanno mostrato una situazione variegata in termini di atti di programmazione vigenti: in molti porti vigono tuttora Piani regolatori non aggiornati e piuttosto risalenti negli anni, e spesso si ricorre, oltre ai previsti Piani Operativi Triennali, anche allo strumento addizionale del "Master plan": ciò ha un impatto sui gradi di libertà di cui godono le AdSP nel determinare negli atti concessori la destinazione d'uso delle aree e delle attività ammesse. In questo contesto, si ritiene che l'adozione di atti concessori poco precisi in relazione alla declinazione sostanziale del mix di traffico ammissibile, anche in termini di flessibilità e rinegoziabilità, sia potenziale fonte di conflittualità tra concessionari concorrenti*». In argomento, Assarmatori, nell'ambito delle proprie osservazioni inviate all'ART in merito alle tematiche illustrate nella citata «*Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*», 2, ha sottolineato che «*vi potrebbero essere ulteriori criticità per i porti che ancora ad oggi sono dotati di un Piano Regolatore Portuale ("PRP") molto risalente (e anteriore alla legge n. 84/1994) in cui manchi una puntuale "zonizzazione" del porto: in questo caso, potrebbe esserci l'ulteriore difficoltà di comparare domande tra di loro non omogenee. Si pensi, ad esempio, al caso in cui una medesima area demaniale (sprovvista di zonizzazione) interessi sia ad un operatore specializzato in traffico full container che ad uno specializzato in project cargo. [...] Da un lato, quindi, se l'eccessiva "zonizzazione" del PRP potrebbe causare problemi di "rigidità pianificatoria" che impongono spesso l'adozione di adeguamenti tecnici funzionali o di varianti per adeguare il PRP alle nuove esigenze del mercato, dall'altro, un PRP "troppo flessibile" o addirittura per nulla strutturato (come accade spesso per quelli molto risalenti ed anteriori alla legge n. 84/1994) potrebbe penalizzare determinate tipologie di traffico se non accompagnata, laddove possibile, da opportuni correttivi pianificatori e di "zonizzazione"».*



garantire la disponibilità di aree operative alle imprese non terminaliste induca a ritenere che l'AdSP sia così legittimata ad apportare modifiche al titolo concessorio in via unilaterale, con tutto ciò che ne consegue sul piano delle attività programmate dal *terminal operator*.

Parrebbe indirizzata a garantire una piena tutela della concorrenza del settore anche la previsione di cui al successivo comma 7 del medesimo art. 2, ove si dispone che «[i]n ogni caso il rilascio delle concessioni non può pregiudicare l'esercizio delle attività delle imprese, già autorizzate ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 84/1994 e non concessionarie di aree, all'effettuazione delle operazioni portuali».

A tal proposito, si rammenti come, tra le misure finalizzate ad evitare che la condotta assunta dagli operatori terminalisti possa tradursi in una pratica anticoncorrenziale ed integrare, così, gli estremi di un abuso di posizione dominante, meriti di essere menzionata quella riconducibile alla dottrina delle cc.dd. «*essential facilities*».

Tale dottrina è stata elaborata dalla giurisprudenza americana, *in primis* nell'ambito del *Terminal Railroad Combination Case*<sup>46</sup>, ove la *U.S. Supreme Court* ha riconosciuto il carattere essenziale di uno snodo ferroviario, ponendo a carico del relativo soggetto proprietario l'obbligo di garantire l'accesso all'infrastruttura a favore degli operatori concorrenti. Invero, secondo tale dottrina, nell'ambito di settori caratterizzati dalla sussistenza di infrastrutture essenziali per lo svolgimento di una determinata attività economica e non riproducibili, la tutela della concorrenza può essere garantita riconoscendo un diritto di accesso, a condizioni eque e non discriminatorie, in favore di soggetti terzi che intendano utilizzare il medesimo bene<sup>47</sup>.

Ciò precisato, alle imprese autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali, che, tuttavia, non risultino beneficiarie di alcun sedime demaniale in uso esclusivo, deve quindi essere riconosciuto il diritto di accedere alle infrastrutture ed agli spazi già assentiti, in concessione, al *terminal operator*,

---

<sup>46</sup> *United States v. Terminal Railroad Association of St. Louis*, *U.S. Supreme Court*, 22 aprile 1912, 224 U.S. 383.

<sup>47</sup> È considerata essenziale l'infrastruttura «*di per sé, indispensabile per l'esercizio dell'attività*» del soggetto richiedente l'accesso, nel senso che non deve esistere alcuna *facility* «*che possa realmente o potenzialmente sostituirsi*» a quella di cui è valutata la natura essenziale (cfr. Corte giust. CE 26 novembre 1998, C-7/97). Nell'ambito della vasta letteratura sul tema cfr. L. TOFFOLETTI, *La nozione di essential facility*, in *Concorrenza e mercato*, 1998, p. 329; L. VASQUES, *Essential facilities doctrine: dalla giurisprudenza statunitense alle norme comunitarie e nazionali sull'abuso di posizione dominante: spunti problematici*, in *Concorrenza e mercato*, 1998, p. 407; S. BASTIANON, *A proposito della dottrina delle essential facilities*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, p. 149; A.B. LIPSKY-J.G. SIDAK, *Essential facilities*, in *Stan L. Rev.*, 1999, p. 1187; R. PITOFSKY-D. PATTERSON-J. HOOKS, *The Essential Facilities Doctrine Under U.S. Antitrust Law*, in *Antitrust L. J.*, 2002, p. 443.

in quanto da ritenersi essenziali e necessari per l'espletamento delle attività di movimentazione delle merci<sup>48</sup>.

Le considerazioni che precedono trovano riscontro nelle previsioni dettate dalle Linee guida, laddove si è stabilito che la «disciplina prevista dal Decreto n. 202/2022 [...] continua a garantire le più ampie condizioni di accesso ai terminal portuali ad ulteriori operatori, differenti dal concessionario, purché autorizzati ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84/1994. Infatti, il rilascio delle concessioni non esclude, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del Regolamento l'esercizio delle attività da parte di altre imprese, già munite dell'autorizzazione. In tal senso le AdSP verificano prioritariamente la possibilità di garantire la previsione di idonei spazi operativi da mettere a disposizione di imprese non concessionarie» (punto 1).

## 6. La procedura di rilascio delle concessioni portuali

Il d. interm. n. 202/2022 ha introdotto una serie di significativi elementi di novità nella procedura di rilascio delle concessioni portuali, con il precipuo obiettivo, come già segnalato, di applicare alla fase di selezione degli operatori i principi eurounitari posti a tutela della libertà di iniziativa economica privata.

In applicazione del citato art. 5, comma 2, legge n. 118/2022 ed al fine di garantire un'equa competitività tra i soggetti interessati, il disposto di cui all'art. 2 del suddetto decreto chiarisce che l'autorità concedente provvede «sulla base di procedure ad evidenza pubblica», avviate d'ufficio o su istanza di parte. Nell'interesse dei privati che partecipano alla gara, è poi precisato che il rilascio degli atti deve avvenire «nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica» (comma 1)<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> In ordine al profilo considerato cfr. A. IMPRODA, *La questione delle essential facilities ed il diniego di accesso alle infrastrutture portuali*, in L. TULLIO-M. DEIANA (a cura di), *La riforma dei porti: realtà e prospettive*, Atti del Convegno di Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997, Edizioni AV, Cagliari, 1998, p. 155 ss.

<sup>49</sup> Per quanto concerne i contenuti del bando, nel caso di procedimento avviato d'ufficio l'autorità concedente provvede alla relativa pubblicazione. Qualora, per contro, il procedimento sia stato avviato a seguito di istanza di parte, l'autorità provvede alla pubblicazione di un avviso pubblico, nel quale si dà prova della presentazione dell'istanza medesima (art. 2, comma 2, decreto n. 202/2022). A tale riguardo, lo studio Deloitte Legal S.t.A. r.l. S.B., nell'ambito delle proprie osservazioni inviate all'ART in merito alle tematiche illustrate nella citata «Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori



Deve osservarsi che le Linee guida, al punto 2, hanno introdotto lo strumento delle consultazioni preliminari, disponendo che, prima dell'avvio della procedura di assentimento delle aree portuali in concessione «*le AdSP possono svolgere consultazioni di mercato coinvolgendo anche le imprese potenzialmente interessate*».

Le consultazioni preliminari hanno lo scopo di verificare il potenziale interesse del mercato al rilascio del titolo concessorio, tenendo conto dei piani di valorizzazione dell'area demaniale e degli obiettivi di produttività del porto. Tale strumento, da un lato, consente la raccolta di informazioni utili per definire l'oggetto e le regole dell'*iter* procedurale; dall'altro, rende edotte le imprese interessate circa l'imminente avvio della procedura di concessione, garantendo un'ampia partecipazione alla gara. Le Linee guida precisano, inoltre, che l'accesso alle informazioni acquisite o fornite dall'AdSP durante la consultazione deve essere garantito equamente a tutti i partecipanti alla selezione, non potendo, in nessun caso, favorire ingiustificatamente una o più imprese (punto 2).

Ciò chiarito, se da un lato è senza dubbio apprezzabile l'affermazione dei principi generali di evidenza pubblica, che devono comunque indirizzare le AdSP nella predisposizione degli atti delle procedure selettive, la previsione delle consultazioni preliminari (come quella del PEF su cui si dirà nel seguito del testo) induce a ritenere che le concessioni portuali siano state erroneamente interpretate come concessioni di servizi<sup>50</sup> e che,

---

*per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*», punto 37, ha rammentato che il modello regolamentare proposto dal Governo italiano è «*caratterizzato da criteri di valutazione flessibili e adattabili al singolo caso di specie da parte delle AdSP, anche in ossequio al principio di semplificazione amministrativa*». Il bando o l'avviso (il cui contenuto è dettagliato al comma 3 dell'art. 2) deve essere pubblicato, per la durata di almeno trenta giorni, sul sito *web* dell'autorità concedente e su quello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché sull'Albo pretorio *on-line* del Comune sede del porto. Qualora si tratti di concessioni demaniali di durata superiore a dieci anni, la pubblicazione deve essere altresì effettuata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 4, comma 1). Il comma 3 dell'art. 4 riserva all'autorità concedente la facoltà di prevedere ulteriori strumenti di pubblicità. Le Linee guida hanno precisato che il termine per la presentazione delle domande di partecipazione è definito all'interno dell'avviso o del bando. Tale termine garantisce la più ampia partecipazione alla procedura di gara ed è determinato in base alla valutazione della complessità e dell'entità degli investimenti richiesti, incluse eventuali opere infrastrutturali, oneri e/o servizi accessori previsti dal bando. In presenza di un'istanza di parte, il termine di presentazione delle domande non può essere inferiore a 45 giorni (punto 4).

<sup>50</sup> Nel Codice dei contratti pubblici, la «*concessione di servizi*» è definita quale «*contratto a titolo oneroso [...] in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di [appalti pubblici di] lavori [...], con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*» (d.lgs. n. 36/2023, art. 3, lett. *vv*)).

pertanto, il meccanismo di allocazione degli spazi portuali prefigurato dal D. interm. n. 202/2022 e dalle Linee guida sia stato fortemente influenzato dalle disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici<sup>51</sup>. A tale ultimo proposito, tuttavia, è bene precisare come detto *corpus* normativo mal si presti a trovare una piena ed assoluta applicazione alla materia portuale.

Come noto, infatti, la normativa prevista dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come successivamente sostituita dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, non risulta integralmente applicabile alle concessioni demaniali marittime, ivi comprese quelle portuali di cui all'art 18 legge n. 84/1994, in quanto si tratta di concessioni di beni suscettibili di non dare luogo ad un rapporto passivo, al quale, per contro, sono invece riconducibili tutte le fattispecie contrattuali disciplinate dal Codice in questione<sup>52</sup>.

A tale riguardo, l'indirizzo prevalente accolto dalla giurisprudenza si è mostrato incline a porre l'accento sulla peculiarità dei procedimenti amministrativi aventi ad oggetto il rilascio delle concessioni demaniali marittime, in relazione ai quali le disposizioni del Codice dei contratti pubblici non trovano integrale applicazione.

A simili conclusioni è pervenuto il T.A.R. Sardegna, il quale ha affermato che «*non si può ritenere integralmente applicabile il Codice dei contratti, trattandosi di una procedura per l'assegnazione di concessioni di beni pubblici, concessioni abitualmente ricadenti nell'ambito dei contratti attivi, i quali, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016, risultano esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva di tale codice*»<sup>53</sup>.

Un'analogha soluzione interpretativa è stata, altresì, accolta dal Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto che «*le concessioni di beni demaniali, come noto, legittimano il concessionario allo svolgimento di un'attività economica in un'area demaniale, con assunzione del relativo rischio operativo, e non vertono su una prestazione di servizi o di lavori affidata dall'ente aggiudicatore; ne deriva, dunque, la loro inclusione tra i contratti attivi, con conseguente esclusione dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici, ferma la necessaria applicazione di procedure imparziali e trasparenti e salvi gli auto vincoli eventualmente stabiliti dall'amministrazione nella selezione del concessionario*»<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> L'art. 77 del Codice dei contratti pubblici dispone che le «*stazioni appaltanti possono svolgere consultazioni di mercato per predisporre gli atti di gara [...]*».

<sup>52</sup> Ai sensi dell'articolo. 13, comma 2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, le «*disposizioni del codice non si applicano [...] ai contratti attivi [...]*». L'art. 3, comma 1, del Regio decreto n. 2440/1923 definisce come contratti attivi conclusi dalla P.A. quelli «*dai quali derivi un'entrata per lo Stato*».

<sup>53</sup> T.A.R. Sardegna 19 dicembre 2022, n. 856, in *Foro amm.*, 12, II, 2022, p. 1684. Cfr., nella medesima linea, T.A.R. Catania 15 maggio 2020, n. 1013.

<sup>54</sup> Cons. Stato 5 gennaio 2024, n. 225.

A conclusioni ancora più trancianti è pervenuto il Consiglio di Giustizia Amministrativa-Regione Siciliana, il quale non ha mancato di evidenziare che «non sussiste un obbligo di legge di procedere all'affidamento delle concessioni demaniali marittime nelle forme tipiche delle procedure ad evidenza pubblica previste per i contratti d'appalto della pubblica amministrazione»<sup>55</sup>. In particolare, il CGARS ha ritenuto sufficiente il ricorso al procedimento informale di selezione *ex art. 37 cod. nav.*, purché svolto in modo tale da assicurare trasparenza, imparzialità e *par condicio*<sup>56</sup>.

L'opera ricostruttiva compiuta dalla giurisprudenza amministrativa appare in linea con quanto rilevato dall'ANAC nella citata Segnalazione 6 settembre 2022, n. 4, laddove si è reputato necessario procedere ad una valutazione caso per caso, al fine di individuare la normativa applicabile alla tipologia di affidamento. L'autorità, in particolare, ha precisato che le concessioni di beni pubblici «devono essere tenute distinte dalle concessioni di servizi e di lavori pubblici rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio e del Codice dei contratti pubblici», rammentando che la predetta direttiva esclude espressamente dal proprio campo di applicazione «*gli accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico [...] in particolare nel settore dei porti marittimi o interni*» (considerando 15). L'ANAC ha poi precisato che le concessioni riguardanti beni demaniali marittimi «*non vertono su una prestazione di servizi o di lavori affidata dall'ente aggiudicatore*», ma «*consistono, invece, nell'autorizzazione ad esercitare un'attività economica in un'area demaniale*». Ne consegue che la differenza tra le due fattispecie di concessione «*si esprime – per quanto concerne la concessione di beni – nella libertà economica di determinare le condizioni di gestione imprenditoriale e di uso del bene pubblico da parte dell'operatore economico; per quanto concerne le concessioni di servizi e lavori pubblici, nell'affidamento dei relativi contratti rispondenti a interessi di carattere generale, con assunzione del rischio imprenditoriale della gestione dell'opera o dei servizi in capo all'operatore economico*». Da tali considerazioni discende che la concessione demaniale marittima «*rientra, dunque, nella categoria dei contratti “attivi” dell'ammi-*

<sup>55</sup> CGARS 2 maggio 2023, n. 350, in *Riv. giur. ed.*, 4, I, 2023, p. 915.

<sup>56</sup> Nel caso di specie si è precisato come «*l'assenza di tale obbligo [sia] dovuta al fatto che l'art. 37 cod. nav. contempla l'ipotesi di una domanda che perviene dal mercato privato, al contrario dell'ipotesi dei contratti pubblici, in cui è l'amministrazione a rivolgersi a quest'ultimo*». Si è così sostenuto che, ai fini della legittimità del procedimento, è «*indispensabile unicamente che il procedimento informale di cui agli artt. 37 cod. nav. e 18 reg. es. cod. nav. si svolga con modalità idonee a soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità e par condicio, rendendo effettivo il confronto fra le istanze in comparazione e, quindi, le chances concorrenziali delle nuove imprese contendenti*».

nistrazione, esclusi infatti dall'ambito di applicazione delle direttive europee in materia di contratti pubblici, così come dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici»<sup>57</sup>.

### 7. I requisiti di partecipazione alla procedura selettiva e l'attività di verifica affidata alle AdSP

Per quanto concerne i presupposti legittimanti la regolare presentazione dell'istanza da parte dei soggetti interessati, non è richiesto che l'impresa, al momento della partecipazione alla procedura di selezione pubblica, sia già stata previamente autorizzata allo svolgimento di operazioni portuali *ex art. 16, legge n. 84/1994*. A tale riguardo, infatti, l'art. 3 del d. interm. n. 202/2022 dispone che alla procedura possano partecipare anche coloro che «abbiano contestualmente presentato istanza di rilascio di detta autorizzazione», purché in possesso dei requisiti di capacità professionale, tecnica, organizzativa ed economico-finanziaria. Si è disposto che, in tale ultima ipotesi, l'atto concessorio debba indicare l'elenco delle attività autorizzate per la durata della concessione e che esso sostituisca l'autorizzazione allo svolgimento di tali servizi (art. 2, comma 13, d. Interm. n. 202/2022).

Si tratta di una previsione che offre un chiarimento a taluni dubbi interpretativi, sino ad oggi affrontati dagli interpreti in maniera non del tutto univoca.

Circa il rapporto sussistente tra il rilascio della concessione e quello dell'autorizzazione, infatti, nel tempo la giurisprudenza è pervenuta a conclusioni tra loro eterogenee. In particolare, se a parere del T.A.R. Sicilia, sede di Catania<sup>58</sup>, il rilascio della concessione presuppone l'avvenuto conseguimento dell'atto autorizzatorio, il Consiglio di Stato è giunto ad accogliere una differente impostazione, ritenendo che un'impresa possa richiedere l'autorizzazione *ex art. 16* contestualmente o anche successivamente al rilascio del titolo concessorio<sup>59</sup>.

Quanto previsto dal d. interm. n. 202/2022 parrebbe trovare la propria *ratio* nell'esigenza di garantire un adeguato livello di certezza nell'ambito dei rapporti giuridici da instaurarsi, specie ove si consideri che l'efficacia dell'autorizzazione di cui all'art. 16, già previamente conseguita, rischierebbe di essere vanificata qualora l'impresa non risulti poi aggiudicataria e

<sup>57</sup> Cfr. ANAC, Atto di Segnalazione n. 4/2022, cit. punto 3.

<sup>58</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, 13 settembre 2005, n. 1346.

<sup>59</sup> Cons. Stato 6 giugno 2008, n. 2721.

non consegua l'assentimento del bene demaniale in concessione.

Il decreto e le relative Linee guida riordinano i meccanismi di assegnazione delle aree adibite alla movimentazione delle merci, introducendo criteri ben precisi non solo per l'allocazione degli spazi demaniali ma anche per la relativa gestione a fini produttivi.

Il nuovo complesso di norme, infatti, rivolge particolare attenzione ai requisiti di carattere economico-finanziario dell'aspirante concessionario, i quali assurgono ad elemento prevalente ai fini della definizione dei parametri valutativi delle istanze.

In tale contesto, deve essere richiamato l'art. 2, comma 3, lett. g), punto 1, ove si dispone che il soggetto partecipante alla gara è tenuto a presentare un «*programma di investimenti*» nonché «*delle attività che si intendono esercitare*», finalizzato alla «*valorizzazione dell'area demaniale oggetto della concessione e all'incremento dei traffici e alla produttività del porto*».

In particolare, la capacità finanziaria del soggetto richiedente, idonea ad attuare il programma degli investimenti e delle attività prefigurate, è attestata da un apposito documento.

Invero, il decreto e le Linee guida riservano una peculiare enfasi al criterio del rendimento economico-finanziario delle imprese, chiedendo agli operatori istanti di presentare, oltre al programma degli investimenti, un Piano economico-finanziario (PEF), sulla base del quale selezionare l'offerta migliore e definire la durata del titolo concessorio (art. 2, comma 3, lett. g), punto 2), d. interm. n. 202/2022).

Il PEF è «*predisposto dal concessionario sulla base di format elaborati dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), in funzione delle tipologie di infrastrutture, della durata e delle caratteristiche delle classi di investimento, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree e banchine ai sensi dell'art. 178 del codice dei contratti*» (art. 7). Le Linee guida confermano che la definizione dei *format* relativi allo schema di PEF spetta all'ART (punto 8)<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Occorre precisare, che, in considerazione del mutato quadro normativo, conseguente all'emanazione del decreto interministeriale, l'ART ha ritenuto necessario intervenire in materia al fine di estendere la durata del procedimento di revisione delle proprie misure regolatorie, avviato con la citata delibera del 2022. In particolare, l'Autorità ha ritenuto opportuno integrare le Misure di cui al punto 2, indicate nell'Allegato A alla delibera n. 57/2018 e relative alle «*Concessioni di aree e banchine portuali*», con la nuova Misura «2.12 bis», secondo cui i «*piani economico-finanziari, che i soggetti partecipanti alle procedure di cui alla Misura 2.7 sono tenuti a presentare, sono dai medesimi predisposti sulla base dello schema di PEF di cui all'Annesso 1*». Lo schema di PEF così elaborato è stato quindi sottoposto a consultazione pubblica, considerato che l'adozione «*del Regolamento concessioni e delle correlate Linee guida ha reso opportuno valutare interventi di integrazione delle vigenti disposizioni regolatorie relative alle concessioni; in particolare, appare necessario, in via prioritaria, dare seguito a quanto previsto dall'art. 7 delle citate Linee guida, laddove si*

Se il d. interm. n. 202/2022 si limita a menzionare il PEF, le Linee guida attribuiscono a tale documento una significativa rilevanza, individuandone le componenti (ricavi, costi, servizio del debito, costo del capitale, durata)<sup>61</sup>, nonché precisando le formule matematiche utili per il calcolo di alcuni elementi.

La riforma di cui si tratta ha poi introdotto specifici meccanismi di controllo che, nell'intento di garantire un equo accesso al mercato, sono finalizzati a rafforzare i poteri di supervisione e vigilanza istituzionalmente affidati alle AdSP.

Viene, infatti, affermata l'esigenza di monitorare la permanenza dei requisiti posseduti dal concessionario al momento del rilascio del titolo, nonché di condurre un'attività di verifica diretta ad individuare eventuali criticità riconducibili all'attività svolta dalle imprese.

Come noto, lo scopo dell'affidamento in concessione dei beni demaniali è quello di perseguire l'utilità pubblica assicurando il miglior utilizzo delle aree portuali e, a tal fine, le AdSP devono disporre di adeguati meccanismi di controllo e di un appropriato sistema sanzionatorio<sup>62</sup>, con l'obiettivo di assicurare che il processo competitivo di assegnazione delle concessioni produca risultati efficienti.

In tal modo, ai sensi dell'art. 9, d. interm. n. 202/2022, alle AdSP è attribuito il potere di svolgere annualmente una verifica sulla permanenza dei requisiti posseduti dal concessionario al momento del rilascio del titolo e sulla concreta attuazione del programma degli investimenti e delle attività

---

*prevede che la durata della concessione sia commisurata agli investimenti previsti dal PEF predisposto dal concessionario sulla base di uno schema ad hoc elaborato dall'Autorità [...]».* In considerazione «dell'opportunità di valutare, ai fini della revisione delle vigenti misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018, le possibili implicazioni delle innovazioni normative sopraggiunte in materia di rilascio di concessioni di aree e banchine», si è così deciso di prorogare al 2 agosto 2024 il termine per la conclusione del procedimento, inizialmente fissato al 31 luglio 2023 e già differito al 31 gennaio 2024 (cfr. delibera del 24 gennaio 2024, n. 7 e Relazione illustrativa del 29 maggio 2024 al «Procedimento avviato con delibera n. 170/2022. Revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n. 57/2018 – Indizione di una consultazione per l'integrazione della misura 2 in relazione allo schema di piano economico finanziario (PEF) sulla cui base devono essere predisposti i PEF che sono tenuti a presentare i partecipanti alle procedure di gara per il rilascio delle concessioni di cui all'art. 18 della l. 84/1994», punti 2.2 e 3). Per talune osservazioni critiche sul piano economico-finanziario di cui si tratta, anche per ciò che concerne l'individuazione del soggetto competente ad elaborare i relativi format, si rinvia a M. BRIGNARDELLO, *Linee guida sul regolamento in materia di concessioni portuali: una nuova puntata di una storia infinita*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 556 ss. ed *ivi* per i richiami di dottrina sul tema.

<sup>61</sup> Cfr. punto 8, tabella n. 2.

<sup>62</sup> In dettaglio, cfr. Allegato A alla citata delibera ART n. 170/2022, punto 2.2.5.



correlate, eventualmente aggiornato (comma 1) <sup>63</sup>.

L'autorità concedente è poi tenuta a rendere edotti il MIT e l'ART circa l'esito delle analisi effettuate, corredato di tutte le informazioni acquisite e delle eventuali proposte di modifica del programma di investimenti e del PEF, ritenute necessarie per il migliore perseguimento dell'interesse pubblico (punto 15 Linee guida) <sup>64</sup>.

L'attività di monitoraggio è estesa al PEF, relativamente al quale le Linee guida hanno precisato che tale documento è oggetto di verifica annuale circa il raggiungimento degli obiettivi inerenti agli investimenti, nonchè dei livelli di traffico ed occupazionali dichiarati in sede di affidamento. Le medesime Linee Guida hanno poi fissato al 31 maggio di ogni anno la data per la trasmissione, alle AdSP, della documentazione necessaria alla verifica dello stato di attuazione dei programmi operativi proposti nel PEF, oltre all'analisi dell'andamento della gestione e della coerenza con quanto previsto dalla concessione (punto 9).

Si tratta di una previsione che appare in linea con l'art. 18 legge n. 84/1994, ove si stabilisce che sono effettuati *«accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti posseduti dal concessionario al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività»* (comma 10).

Si osservi che l'operatività dell'art. 9, d. interm. n. 202/2022, è estesa alle ipotesi di concessioni rilasciate in epoca anteriore all'entrata in vigore del decreto interministeriale, rispetto alle quali, sino ad oggi, ha trovato applicazione un regime di controlli avente ad oggetto requisiti e presupposti di presentazione delle istanze in parte differenti rispetto a quelli delineati dal d. interm. n. 202/2022. Non può infatti trascurarsi che, mentre il regolamento richiede altresì la presentazione del PEF, l'art. 18, comma 8, legge n. 84/1994, si era limitato ad includere, tra i parametri di valutazione delle domande, la presentazione di un mero «programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto». Si ritiene, pertanto, opportuno che le AdSP,

---

<sup>63</sup> Pare opportuno rilevare che la scelta di consentire operazioni di aggiornamento è circoscritta ai contenuti del piano di investimenti, mentre nulla di analogo è disposto con riferimento al PEF, specie ove si consideri che un'attività di riequilibrio economico-finanziario della concessione potrebbe rivelarsi necessaria qualora sopraggiungano eventi eccezionali.

<sup>64</sup> Con specifico riguardo alle concessioni aventi durata superiore a cinque anni, l'autorità concedente svolge, ogni cinque anni, un'approfondita analisi dell'andamento del rapporto concessorio, verificando il puntuale adempimento degli impegni assunti dal concessionario e i risultati raggiunti sul piano dei traffici e dell'occupazione, anche rispetto all'andamento dello specifico mercato settoriale in cui opera il concessionario (art. 9, comma 2, D. interm. n. 202/2022).

durante la fase di monitoraggio, effettuino un'accurata valutazione di tale discrepanza.

Il decreto e le Linee guida, inoltre, delineano le azioni che le Autorità di Sistema Portuale possono intraprendere nelle ipotesi in cui i concessionari non conseguano gli obiettivi sulla base dei quali è stato assentito il titolo concessorio.

Se, in caso di mancato rispetto degli obiettivi prefissati, il testo originario dell'art. 18 aveva contemplato la sola misura sanzionatoria della decadenza, le nuove previsioni, per contro, offrono una serie di ulteriori opzioni, che vanno dalla previsione di penali alla misura della revoca dell'atto concessorio, sino alla modifica dei programmi di investimento e delle attività.

Invero, ai sensi dell'art. 9, comma 3, d. interm. n. 202/2022, ferma restando l'applicazione delle eventuali penali espressamente contemplate dall'atto concessorio<sup>65</sup>, l'autorità concedente può disporre l'avvio della procedura di decadenza ex art. 47 cod. nav., *«anche in caso di accertamento della mancata attuazione del piano degli investimenti e delle attività correlate, del mancato raggiungimento degli obiettivi di incremento dei traffici portuali indicati nell'istanza di concessione o del verificarsi di fatti che comunque evidenziano grave negligenza o imperizia del concessionario nella gestione del bene affidato in concessione»*.

È evidente la coerenza con quanto previsto dall'art. 18, comma 11, legge n. 84/1994, ove si dispone che, in ipotesi di *«mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario, nonché di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma di attività [...] senza giustificato motivo, l'Autorità di sistema portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima [...], dichiarano la decadenza del rapporto concessorio»*.

La nuova normativa attribuisce all'autorità concedente il potere di applicare una differente misura sanzionatoria, rappresentata dalla revoca della concessione, ai sensi dell'art. 42 cod. nav. (art. 9, comma 4). A tale riguardo, le Linee guida, nell'individuare le cause legittimanti l'adozione di tale provvedimento, precisano che *«eventuali scostamenti significativi negativi accertati rispetto agli obiettivi previsti, in termini di quantità di traffico, di dotazione organica, di investimento infrastrutturale e di impianti strumentali, costituiscono elementi per l'avvio del procedimento per l'eventuale revoca, totale o parziale, della autorizzazione e della concessione [...]»* (punto 11)<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> A tale riguardo Confitarma, nell'ambito delle proprie osservazioni inviate all'ART in merito alle tematiche illustrate nella citata *«Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali»* si è mostrata *«favorevole alla previsione di un quadro uniforme che identifichi [...] l'individuazione di misure sanzionatorie caratterizzate da progressività e proporzionalità»*.

<sup>66</sup> Le previsioni racchiuse nelle Linee guida richiamano alcuni principi già enunciati



Preme rilevare come il testo delle Linee guida sia connotato da formulazioni assai generiche, che rischiano di attribuire alle singole Autorità di Sistema Portuale un margine di discrezionalità eccessivo, esponendo quindi i concessionari al rischio di trattamenti sanzionatori disomogenei a seconda dell'atteggiamento rigoroso o più flessibile assunto da ciascun ente, in tal modo minando l'obiettivo di uniformità di disciplina prefigurato dal legislatore nazionale.

## 8. *La durata della concessione*

Il d. interm. n. 202/2022 ha affidato all'autorità concedente il compito di definire, mediante il bando o l'avviso pubblico, la durata massima del rapporto concessorio. Ai fini della determinazione di tale elemento, occorre considerare, da un lato, la previsione di un periodo di tempo ragionevole per consentire al concessionario l'equa remunerazione del capitale investito e l'ammortamento degli investimenti effettuati e, dall'altro, l'esigenza di non comprimere eccessivamente la libera concorrenza (art. 2, comma 3, lett. d).

Si ritiene necessario evidenziare come il testo definitivo della norma, tuttavia, non contenga alcuna previsione circa l'obbligo di porre un limite alla durata massima del titolo concessorio<sup>67</sup>.

---

dall'ART nell'ambito del citato Allegato A alla delibera n. 57/2018, con specifico riguardo ai profili di vigilanza e controllo sulla concessione. L'Autorità, in particolare, ha osservato che negli «atti di concessione sono individuati espressamente e resi pubblici penali, sanzioni, cause di decadenza o revoca della concessione, con predeterminazione dei relativi criteri, modalità e termini, nonché i connessi controlli» (punto 2.10). L'ART, inoltre, non ha mancato di precisare che, se da un lato il meccanismo sanzionatorio delle penali da inserirsi nell'ambito dei contratti di concessione si è rivelato di scarsa applicazione e non sussistono adeguati strumenti di verifica dell'operato dei concessionari, dal 2021, per contro, presso la realtà portuale di Ravenna è stato adottato uno schema di concessione nel quale è contemplato un regime di penali, destinato a trovare applicazione nelle ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi di traffico, nonché di mancato rispetto del piano occupazionale e degli investimenti previsti (Allegato A alla delibera n. 170/2022, cit., punto 2.2.5).

<sup>67</sup> E ciò a differenza della bozza di regolamento, ove era indicato un limite temporale massimo non superiore a cinquanta anni. Sul punto, cfr. M. BRIGNARDELLO, *Il regolamento di attuazione dell'art. 18 l. n. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine portuali: la fine di una storia infinita?*, cit., p. 984. Al riguardo lo studio Deloitte Legal S.t.A. r.l. S.B., nell'ambito delle proprie osservazioni inviate all'ART in merito alle tematiche illustrate nella citata «Call for input sulla determinazione di metodologie e criteri regolatori per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali», punto 43, ha precisato che «non pare consigliabile prevedere un limite "predeterminato" e generale di durata massima delle concessioni da rilasciare in ambito portuale, posto che i piani d'impresa possono variare gli uni rispetto agli altri e, quindi, prevedere tempi differenti di ammortamento

Sotto tale ultimo profilo, va segnalato che, ai fini dell'approvazione del PNRR, la Commissione europea, tra gli elementi di criticità, aveva posto l'accento proprio sulla necessità di contenere la durata massima della concessione<sup>68</sup>. Ad opera delle Linee guida, si è così disposto che la durata del titolo sia commisurata agli investimenti previsti dal Piano Economico-Finanziario (PEF) (punto 7).

Si tratta di una previsione che si pone in coerenza con quanto previsto dall'ART nel citato Allegato A alla delibera n. 57/2018, ove si è stabilito che la *«durata delle concessioni ed il livello dei canoni sono adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività»* (punto 2.6).

Similmente, il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e la Logistica del 2015 aveva inserito, tra le misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori, la regolamentazione delle concessioni demaniali e la promozione della concorrenza e degli investimenti, richiamando *«l'ultima segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della legge annuale per la concorrenza e il mercato (AS 1137 – 4 luglio 2014)»*, secondo cui *«la durata delle concessioni [è] proporzionata alla natura dei servizi oggetto della concessione e agli investimenti da realizzare»* (obiettivo 10).

Alle medesime conclusioni era pervenuta anche l'*Antitrust*, la quale nel 2018 aveva posto in evidenza che la *«durata delle concessioni dovrebbe essere limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato»* e non può eccedere *«il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti, insieme ad una remunerazione del capitale investito»*<sup>69</sup>.

Il decreto del 2022 consente alle imprese concessionarie, previa autorizzazione dell'autorità concedente, di estendere la durata del titolo per un

---

*degli investimenti e di sviluppo dell'attività di un concessionario in un determinato contesto rispetto ad altro concessionario in altro contesto»*. Si è altresì osservato che *«i concessionari si trovano a dover adeguare, modificare e incrementare i propri investimenti sul demanio e, quindi, gli assunti e il piano di impresa su cui la concessione è stata rilasciata, con necessità di riequilibrare regolarmente il proprio PEF, confrontandosi quindi con l'AdSP per gestirne le ricadute sul piano delle modifiche rispetto agli assunti iniziali del rapporto concessorio e le conseguenze che al riguardo ne scaturiscono sulla concessione»* e che tali *«necessità possono quindi sfociare in richieste di variazione del contenuto della concessione»*.

<sup>68</sup> Cfr. Dossier *«Monitoraggio dell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2023»*, aggiornato al 14 luglio 2023, 9, in <http://documenti.camera.it>.

<sup>69</sup> AGCM, Segnalazione *«Concessioni e criticità concorrenziali»* – S3470, 12 dicembre 2018, p. 4.

periodo di tempo non superiore a cinque anni, e ciò al fine di consentire l'ammortamento degli investimenti relativi ad interventi non previsti nel programma presentato al momento della partecipazione alla gara (in quanto «*necessari per l'adeguamento delle strutture portuali o per il mantenimento della funzionalità della concessione*») (art. 6, comma 3)<sup>70</sup>. La norma, tuttavia, richiede che non si tratti di nuovi interventi da compiersi nei tre anni precedenti la scadenza dell'atto concessorio (art. 6, comma 3)<sup>71</sup> e che, in caso di estensione temporale relativa ad una concessione di durata superiore ai quarant'anni, venga preventivamente acquisito il parere del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 6.4).

Le Linee guida hanno precisato che l'estensione di cui si tratta può essere consentita soltanto per le concessioni aventi una durata superiore a dieci anni. In tale ipotesi, l'Autorità di regolazione dei trasporti è chiamata a svolgere un ruolo primario in quanto, previa notifica obbligatoria da parte dell'autorità concedente, essa (entro trenta giorni dalla data di notifica) si dovrà esprimere con parere vincolante, circa la coerenza dell'istanza rispetto al PEF collegato al titolo concessorio. Qualora la domanda, invece, abbia ad oggetto una concessione avente durata superiore a quarant'anni ovvero tale soglia sia superata per effetto della proroga, l'AdSP deve richiedere al MIT un parere preventivo circa la congruenza dell'istanza con gli strumenti di pianificazione strategica del settore (punto 12).

Né il decreto, né le Linee guida, tuttavia, chiariscono se l'estensione possa essere riconosciuta più volte, con la conseguenza che, ove si intenda accogliere un'interpretazione non troppo rigida delle norme, possono prodursi effetti di significativo rilievo sul consolidamento nel tempo della posizione assunta dagli attuali concessionari. Sarebbe stato maggiormente opportuno, pertanto, circoscrivere ad una sola volta la possibilità di prorogare la durata del titolo, specie ove si consideri che, in assenza di tale limitazione, un'estensione prolungata del rapporto concessorio rischierebbe

---

<sup>70</sup> Si ritiene che la norma volta a limitare a cinque anni il periodo di estensione della concessione, se da un lato si pone a garanzia dei principi del libero mercato, appare d'altra parte fortemente sfavorevole e mal si concilia con le prospettive di sviluppo del porto in tutti i casi in cui il concessionario sia stato impossibilitato a presentare istanza per nuovi interventi a causa della condotta negligente od omissiva posta in essere dall'autorità concedente, la quale non abbia provveduto al completamento dei lavori previsti entro i termini stabiliti. Si noti, poi, che detto limite di estensione, fissato nella misura dei cinque anni, potrebbe non apparire del tutto congruo qualora i costi delle opere da realizzarsi – e funzionali allo svolgimento delle operazioni portuali – siano di considerevole entità.

<sup>71</sup> Si tratta di una previsione che, impedendo la realizzazione di nuovi interventi da compiersi nei tre anni antecedenti la scadenza del titolo, rischia di determinare, per il concessionario, la perdita di opportunità di mercato, incidendo negativamente sulle prospettive di sviluppo del porto.

di rinviare – in maniera indefinita – l’espletamento della nuova procedura ad evidenza pubblica, comprimendo in tal modo l’attuazione dei principi di libera concorrenza<sup>72</sup>.

## 9. La rilevanza del ruolo dell’Autorità di regolazione dei trasporti

Dalla disamina del d. interm. n. 202/2022 e delle Linee guida emerge, con netta evidenza, la previsione di una vasta serie di competenze riservate all’Autorità di Regolazione dei Trasporti<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Al riguardo l’AGCM ha più volte affermato che *«la durata delle concessioni non dovrebbe essere eccessivamente lunga, così da non poter beneficiare dei vantaggi derivanti dall’ingresso di nuovi entranti. La durata ultra-ventennale delle concessioni portuali, pertanto, dovrebbe essere l’eccezione piuttosto che la regola e trovare una sua giustificazione solo nel caso di investimenti per la realizzazione di grandi infrastrutture, di nuovi terminal o per l’ampliamento di quelli esistenti. In quest’ottica, anche la proroga delle concessioni di cui all’art. 6 del decreto 202/2022 e all’art. 12 delle Linee guida del 21 aprile 2023 dovrebbe avere carattere di eccezionalità, categoria nella quale né gli eventi programmati né gli investimenti non ancora ammortizzati sembrano poter rientrare. Tanto più se relativi a concessioni ultra-quarantennali. Per quanto questa possibilità possa dar luogo a comportamenti opportunistici (in ragione dei vantaggi informativi di cui può godere il concessionario uscente) e non sia sempre tecnicamente agevole, va ricordato come il nuovo concessionario può sempre indennizzare il concessionario uscente per gli investimenti autorizzati e non ancora ammortizzati»*. In tal senso si è espresso A. PEZZOLI, *Il contributo della concorrenza, in Quale riforma per la portualità italiana, I quaderni di Sipotra*, 1, 2024, p. 58.

<sup>73</sup> L’Autorità di regolazione dei trasporti, costituita con la legge 24 marzo 2012, n. 27, muove dalla necessità di prefigurare la sussistenza di un intervento pubblico sottratto ad un rapporto di subordinazione rispetto al Governo, in una prospettiva di promozione della concorrenza e garanzia della tutela degli utenti del trasporto. La nuova Autorità è titolare di poteri di intervento regolatorio, di garanzia e di vigilanza del settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture ed ai servizi accessori. Con specifico riferimento al settore portuale, all’Autorità sono state conferite funzioni normative inerenti all’accesso all’infrastruttura ed alla definizione dei corrispettivi. La titolarità, in capo all’*Authority*, di precisi poteri normativi trova la propria legittimazione nella tendenza che ha caratterizzato il nostro ordinamento negli ultimi decenni, manifestatosi propenso ad effettuare una ripartizione delle funzioni pubbliche tra una pluralità di soggetti. A tale ultimo riguardo appare degno di menzione quanto espressamente affermato dalla Sezione consultiva atti normativi del Consiglio di Stato (per effetto del provvedimento n. 11603/04 del 14 febbraio 2005), secondo cui le Autorità amministrative indipendenti devono essere inquadrate nell’ambito del c.d. *«policentrismo normativo»*, quale processo che consente l’attribuzione di poteri normativi ad organi differenti rispetto a quelli dotati di rappresentatività popolare. In particolare si è asserito che la *«tradizionale impostazione negativa, secondo la quale l’attribuzione di poteri normativi risulta configurabile solo a fronte di soggetti dotati di rappresentatività (Parlamento, Governo, Consigli regionali e comunali, etc.), appare ormai superata, nella sua assolutezza, dall’evoluzione dell’ordinamento a partire dagli anni novanta del secolo scorso [...]»*. Il *“policentrismo normativo”* che la legislazione italiana è venuta configurando si collega

Invero, all'ART è assegnata la titolarità di funzioni e potestà di significativo rilievo, in forza delle quali l'Autorità viene ad assumere il ruolo di organismo vigilante, nonché consultivo, legittimato ad emanare pareri obbligatori e vincolanti.

Come già evidenziato, infatti, l'ART oltre al già esaminato potere di valutare i contenuti del PEF, definendo i *format* del relativo schema, può «*proporre l'eventuale adozione di provvedimenti di sospensione, decadenza o revoca degli atti di concessione*» (punto 7), nonché esprimere un parere preventivo e vincolante circa la coerenza dell'istanza di proroga della concessione rispetto al PEF (punto 12).

Da un'attenta analisi del quadro complessivo di attribuzioni conferite all'anzidetta Autorità, traspare una chiara sovrapposizione di ruoli, suscettibile di ridurre fortemente le prerogative riservate *ex lege* alle AdSP<sup>74</sup>.

Invero, tale *Authority*, sulla scorta delle previsioni contenute nelle Linee guida, è titolare di ampie facoltà di azione sulla struttura finanziaria e sulla durata delle concessioni, risultando così investita del potere di intervenire sull'operato dei concessionari e rischiando di creare conflitti con altre autorità, inclusa quella portuale<sup>75</sup>.

Le Linee guida, infatti, contemplan un'azione di vigilanza e controllo che viene affidata all'ART, cui si aggiunge quella omologa attribuita al

---

*alla sempre più vasta distribuzione delle funzioni pubbliche fra una pluralità di soggetti, anche al di fuori dell'apparato governativo e ministeriale. [...] [Il] sistema delle fonti sembra negli ultimi anni svilupparsi in processi di produzione complessi, nei quali criterio di gerarchia e criterio di competenza si sostituiscono e sovrappongono ripetutamente». Per tali ultime valutazioni si veda S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, I, 1996, V, c. 8, il quale ha affermato che «*si assiste, negli ordinamenti moderni, ad una dualizzazione del potere normativo, una parte del quale viene conservata dal Parlamento, mentre un'altra parte viene attribuita ad Autorità indipendenti*».*

<sup>74</sup> Sulle funzioni delle Autorità di Sistema Portuale, cfr., tra i molti studi specifici del tema, G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 5 ss.; G. VERMIGLIO, *Autorità portuale*, in *Enc. dir.*, VI, Agg., Giuffrè, Milano, 2002, p. 202 ss.; A.M. CITRIGNO, *L'autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Giuffrè, Milano, 2003; A. ROMAGNOLI, *L'autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bonomo Editore, Bologna, 2003; G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, p. 703 ss.; G. VERMIGLIO, *Autorità marittima e Autorità di sistema portuale nel d. lgs. n. 169/2016*, in *Riv. dir. nav.*, 2, 2020, p. 1127.

<sup>75</sup> Cfr. M. PERCOCO, *Rapporti più saldi tra investitori privati e Autorità portuali*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 aprile 2023, il quale ha altresì osservato come l'anzidetta distribuzione di poteri rischi di alterare la *ratio* dei piani economico-finanziari, i quali devono essere intesi quali «*mero strumento per l'allocazione efficiente degli spazi portuali e non già come strumento regolatorio in un mercato delle operazioni portuali chiaramente libero*». Sul ruolo incisivo assegnato all'ART, suscettibile di sottrarre alle AdSP l'esercizio dei poteri discrezionali ad esse istituzionalmente attribuiti, si rinvia a M. BRIGNARDELLO, *Linee guida sul regolamento in materia di concessioni portuali: una nuova puntata di una storia infinita*, cit., 558 ss.

MIT<sup>76</sup>, e ciò relativamente a medesimi atti emanati da un altro ente pubblico, anch'esso titolare di funzioni di mera amministrazione e di regolazione (art. 6, comma 4).

A tale ultimo riguardo, preme rammentare che l'intento perseguito dal legislatore del 1994 è stato quello di pervenire ad una netta separazione tra le funzioni pubblicistiche di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni portuali ed i compiti di gestione dello scalo, il cui diretto esercizio è stato riservato – *ex lege* – a soggetti imprenditoriali distinti dall'ente regolatore del porto, in una prospettiva di apertura al libero mercato. A tal fine, diviene necessario richiamare il disposto di cui all'art. 6, comma 11, legge n. 84/1994, a norma del quale le «*Autorità di sistema portuale non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse*»<sup>77</sup>.

Il principio di separazione appena richiamato è, peraltro, suffragato dalle medesime Linee guida, nella parte in cui è stabilito che nel «*rispetto di quanto previsto dall'art. 6, comma 11 della legge n. 84/1994, alle AdSP è preclusa la possibilità di svolgere operazioni portuali secondo il modello dell'in-house stante il divieto previsto dalla normativa richiamata*» (punto 1).

Se da un lato, quindi, la scelta di ampliare le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti trova la propria *ratio* nell'esigenza di soddisfare le criticità sollevate dalla Commissione europea (in merito all'asserita mancanza di indipendenza degli organismi coinvolti nei procedimenti concessori), non può tuttavia sottacersi come, in realtà, sia stata la legge del 1994 ad avere attuato un principio di separazione tra attività di regolazione e di impresa, individuando proprio nelle Autorità portuali un soggetto del tutto indipendente rispetto agli aspiranti concessionari<sup>78</sup>.

Se è vero, poi, che le funzioni attribuite all'AdSP dagli artt. 16, 17 e 18,

<sup>76</sup> Deve, a tal proposito, rammentarsi che l'AdSP «*richiede al MIT un parere preventivo circa la coerenza dell'istanza con gli strumenti di pianificazione strategica del settore*» (Linee guida, punto 7) e che gli esiti dell'attività di monitoraggio sulle concessioni «*sono comunicati al MIT e ad ART*» (punto 15).

<sup>77</sup> Il principio di separazione è stato espressamente affermato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con sentenza 5 giugno 2008, n. 503 (in *Giust. amm.*, I, 2008, p. 897), ove si è evidenziato che l'Autorità portuale «*non può esercitare direttamente attività portuali non ravvisandosi in capo alla stessa compiti istituzionali di natura operativa*». Nella medesima linea cfr., altresì, Cons. Stato 1 settembre 2000, n. 4656, in *Foro amm.*, 2000, p. 9.

<sup>78</sup> Sulla specifica problematica descritta nel testo cfr. F. MUNARI, *Decreto concessioni demaniali, non se ne sentiva il bisogno*, cit., a parere del quale «*immaginare che sia necessario imporre alle AdSP di avviare consultazioni (pubbliche?) preliminari al rilascio di una concessione, o investire un ente terzo, l'ART, a esprimere pareri o criteri per il rilascio delle concessioni demaniali nei porti, equivale a ritenere le AdSP non trasparenti, non terze, né capaci di fare quanto per quasi trent'anni hanno fatto*».



legge n. 84/1994, devono essere esercitate dal Presidente «nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza» (art. 8, comma 3, lett. n), legge n. 84/1994), non può d'altra parte sostenersi che tale previsione appaia idonea a giustificare il ruolo di eccessiva interferenza ed influenza che le Linee guida hanno riconosciuto in favore dell'ART<sup>79</sup>.

Va, altresì, notato come il ruolo affidato a tale Autorità rischi di travalicare anche i poteri di vigilanza che sono stati assegnati al MIT per effetto di norme di rango primario. A tale riguardo, occorre richiamare gli artt. 6, comma 7, legge n. 84/1994 (secondo cui l'«Autorità di sistema portuale è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti») e 12 della medesima legge (il quale ribadisce che l'«Autorità di sistema portuale è sottoposta all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti») <sup>80</sup>.

In conclusione, il complesso delle norme racchiuse nel decreto interministeriale del 2022 e nelle correlate Linee guida, se da un lato ha il pregio di avere uniformato procedure e criteri per il rilascio delle concessioni portuali, ha tuttavia effettuato una ripartizione del potere pubblico tra soggetti differenti che non appaiono tra loro coordinati, contribuendo così a comprimere e limitare l'approccio discrezionale e flessibile dei vari organismi coinvolti nella gestione del procedimento concessorio.

---

<sup>79</sup> Sulle forme di interferenza funzionale dell'ART con l'AdSP ed altre Autorità amministrative, nazionali e sovranazionali, di settore, sia consentito rinviare a A. ROMAGNOLI, *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, Atti dell'Incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012), Bonomo Editore, Bologna, 2012, p. 1 ss. Sui conflitti di competenza tra ART e AdSP cfr., altresì, P. BRAMBILLA, *La concessione portuale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 132; U. LA TORRE-A. MARINO-A. SIA, *Il settore portuale*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 224; G. MATTIOLI, *L'autorità di regolazione dei trasporti e le funzioni di regolazione*, Mucchi Editore, Modena, 2022, p. 120 ss.

<sup>80</sup> Al riguardo F. MUNARI, *Perché è rischioso accettare i compromessi Ue*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 aprile 2023, ha opportunamente rilevato che «sull'attribuzione di competenze ad autorità diverse dalle AdSP la posizione della Commissione non persuade: le AdSP sono authority in tutti i sensi, e tra i loro compiti istituzionali vi è proprio quello di esaminare i piani di investimento, economici e finanziari associati alle richieste di concessione. In più, per le concessioni di durata particolarmente lunga è previsto il coinvolgimento del Mit, a garanzia di un esame unitario e "strategico" degli asset portuali delle imprese che intendono usarli».



## 10. *Bibliografia*

- ACQUARONE G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, pp. 703-782.
- ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Giuffré, Milano, 2009.
- BASTIANON S., *A proposito della dottrina delle essential facilities*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, pp. 149-168.
- BRAMBILLA P., *La concessione portuale*, Giappichelli, Torino, 2022.
- BRAMBILLA P., *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 1-26.
- BRIGNARDELLO M., *Le concessioni di aree e di banchine portuali ex art. 18 l. n. 84/1994: problemi interpretativi e prospettive di riforma*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, pp. 467-498.
- BRIGNARDELLO M., *Il regolamento di attuazione dell'art. 18 l. n. 84/1994 in materia di concessioni di aree e banchine portuali: la fine di una storia infinita?*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, pp. 971-991.
- BRIGNARDELLO M., *Linee guida sul regolamento in materia di concessioni portuali: una nuova puntata di una storia infinita*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, pp. 552-561.
- CAMPAILLA M., *Le operazioni portuali*, Bonomo Editore, Bologna, 2004.
- CARBONE S.M.-CELLE P.-LOPEZ DE GONZALO M., *Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2020.
- CARBONE S.M.-MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Dir. mar.*, 1994, pp. 3-73.
- CARBONE S.M.-MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffré, Milano, 2006.
- CASANOVA M., *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. e dir. terz.* 2000, pp. 311-322.
- CASANOVA M., *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*, Giuffré, Milano, 2012, p. 213 ss.
- CASANOVA M.-BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, I, Giuffré, Milano, 2011.
- CASSESE S., *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, I, V, 1996, c. 8.
- CITRIGNO A.M., *L'Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Giuffré, Milano, 2003.
- D'AURIA G., *In tema di legittimità costituzionale delle norme statali, introdotte dalla l. 156/21, concernenti la riforma di alcune delle parti più qualificanti della "legge quadro sui porti"*, in *Foro it.*, 2023, 1, pp. 1739-1747.
- DE BARI F., *L'istanza del privato nella concessione portuale: criticità concorrenziali e scelte di pianificazione*, in *www.ildirittoamministrativo.it*.
- IMPRODA A., *La questione delle essential facilities ed il diniego di accesso alle infrastrutture portuali*, in L. TULLIO-M. DEIANA (a cura di), *La riforma dei porti: realtà e prospettive, Atti del Convegno di Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997*, Edizioni AV, Cagliari, 1998, p. 145 ss.

- INGRATOCI C., *La concessione di aree e banchine*, in *Dir. mar.*, 2007, pp. 984-1009.
- JERMAN B., *Stevedoring contract and the role of the terminal operator in ports*, in *Dir. trasp.*, 2008, pp. 661-695.
- LA TORRE U.-MARINO A.-SIA A., *Il settore portuale*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 201 ss.
- LIPSKY A.B.-SIDAK J.G., *Essential facilities*, in *Stan L. Rev.*, 1999, pp. 1187-1249.
- LONGOBARDI R., *I porti marittimi*, Giappichelli, Torino, 1997.
- MARESCA D., *I porti e il PNRR: adesso serve una vera riforma di settore*, in *The MediTelegraph*, 24 aprile 2023.
- MATTIOLI G., *L'autorità di regolazione dei trasporti e le funzioni di regolazione*, Mucchi Editore, Modena, 2022.
- MIDORO R., *Riflessioni sull'impresa terminalistica portuale*, in *Econ. dir. terz.*, 1995, 735.
- MOIZO A., *Il Mit mette una pezza al 'buco' concessioni portuali con le attese linee guida*, in *Shippingitaly*, 24 aprile 2023.
- MUNARI F., *Perché è rischioso accettare i compromessi Ue*, in *Il Sole 24 ore*, 26 aprile 2023.
- MUNARI F., *Decreto concessioni demaniali, non se ne sentiva il bisogno*, in *ShipMag*, 14 maggio 2023.
- PACCIANI F.-LOFFREDA G., *Sulle modalità di affidamento in concessione delle aree del demanio marittimo all'interno dei porti commerciali*, in *Dir. trasp.*, 2009, pp. 64-79.
- PERCOCO M., *Rapporti più saldi tra investitori privati e Autorità portuali*, in *Il sole 24 ore*, 26 aprile 2023.
- PERRONE M.-Trovati G., *Pnrr, terza rata alla stretta finale. Sui porti più poteri all'Authority*, in *Il Sole 24 ore*, 20 aprile 2023.
- PEZZOLI A., *Il contributo della concorrenza*, in *Quale riforma per la portualità italiana, I quaderni di Sipotra*, 1/2024, Febbraio 2024, 58.
- PITOFSKY R.-PATTERSON D.-HOOKS J., *The Essential Facilities Doctrine Under U.S. Antitrust Law*, in *Antitrust L. J.*, 2002, pp. 443-462.
- PRETE S., *Sugli effetti prodotti dalla entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994 n. 84 sulle concessioni demaniali marittime rilasciate in precedenza*, in *Dir. mar.*, 2001, pp. 1522-1531.
- QUARATI A., *Il PNRR e il mirino dell'Ue sulle Autorità di sistema portuale*, in *The MediTelegraph*, 29 marzo 2023.
- RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, V, Giuffré, Milano, 2001, 5.
- ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bonomo Editore, Bologna, 2003.
- ROMAGNOLI A., *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, pp. 61-68.
- ROMAGNOLI A., *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime, Atti dell'Incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012)*, Bonomo Editore, Bologna, 2012, pp. 1-26.
- ROMAGNOLI A., *Infrastrutture portuali e relativi servizi: assetto normativo e tutela della*

- concorrenza, in S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI-A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, II edizione, Bonomo Editore, Bologna, 2015, pp. 269-340.
- ROMAGNOLI A., *La portualità italiana: governance e servizi*, in S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI-A. CLARONI, *Casi e materiali di Diritto pubblico dei trasporti*, Bonomo Editore, Bologna, 2018, pp. 1-84.
- SANTORO E., *I servizi e le operazioni portuali*, in A. ANTONINI (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività*, I, Giuffré, Milano, 2007, pp. 241- 256.
- TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Giuffré, Milano, 2000.
- TACCOGNA G., *Questioni in tema di gare per le concessioni relative a terminal portuali: grandi compendi e partecipazione dei concessionari di terminal contigui*, in *Dir. mar.*, 2011, pp. 915-917.
- TOFFOLETTI L., *La nozione di essential facility*, in *Concorrenza e mercato*, 1998, pp. 329-353.
- TURCO BULGHERINI E., *Procedure di pianificazione portuale e rapporti con gli enti locali*, in AA.VV., *La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive"*, Bonomo Editore, Bologna, 2006, p. 119 ss.
- VASQUES L., *Essential facilities doctrine: dalla giurisprudenza statunitense alle norme comunitarie e nazionali sull'abuso di posizione dominante: spunti problematici*, in *Concorrenza e mercato*, 1998, pp. 407-448.
- VERMIGLIO G., *Autorità portuale*, in *Enc. dir.*, VI, Agg., Giuffré, Milano, 2002, p. 198 ss.
- VERMIGLIO G., *Autorità marittima e Autorità di sistema portuale nel d. lgs. n. 169/2016*, in *Riv. dir. nav.*, 2, 2020, pp. 1127-1182.

## ELENCO DEGLI AUTORI

STEFANO ZUNARELLI

*Professore Ordinario di Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna*

ALESSANDRA ROMAGNOLI

*Professoressa Associata di Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna*

GIANLUCA GENNAI

*Assegnista di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Bologna*

ALESSIO CLARONI

*Professore Associato di Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Trento*

ILARIA MALAGUTI

*Assegnista di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Pisa*

ANNA MONTESANO

*Ricercatrice in Diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università di Pisa*



***Volumi pubblicati***

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità, I, Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

## ***Nuova Serie***

### ***Monografie***

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solvere. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.



32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.
35. A. MONTESANO, *Le assicurazioni marittime obbligatorie. Blue cards e attività di certificazione*, 2023, pp. XII-260.
36. G. BATTAGLIA, *Amici curiae e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*, 2024, pp. XVI-232.
37. F. NUGNES, *Povert  abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, 2024, pp. VI-282.

### ***Saggi e ricerche***

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettivit  e Drittwirkung ripensando la complessit  giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettivit  e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.
5. A. MONTESANO (a cura di), *Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, 2021, pp. XIV-322.
6. A. MONTESANO (a cura di), *Concessioni e trasporti. Procedure di affidamento e attivit  di vigilanza sulla gestione concessoria*, 2024, pp. VIII-176.

### ***Atti di Convegno***

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettivit  e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, 2019*, pp. XIV-266.
3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della*

- persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia*, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.
  5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.
  6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.
  7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
  - 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, *Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
  - 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, *Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
  9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.
  10. A. BARTALENA-L. DELLA TOMMASINA-G. IERMANO-L. SPATARO (a cura di), *Enhancing Sustainable Transport. Interdisciplinary Issues*, 2022, pp. X-294.
  11. P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, 2023, pp. XXVI-374.





Finito di stampare  
nel mese di agosto 2024  
da Media Print, Livorno











€ 27,00

