
Oggetto: nota Conftrasporto-Confcommercio su AC 2925 di riforma della Legge 84/94

Trasporto marittimo e sistema portuale nazionale

Il testo del DDL avanzato dal Governo rappresenta il passaggio finale dell'intento da sempre dichiarato di aggiornare la Legge 84/94 al fine di snellire, velocizzare e coordinare le politiche portuali, elemento cruciale per lo sviluppo del trasporto e della logistica e per tutto il sistema economico del Paese.

Le crisi internazionali che hanno segnato gli ultimi anni hanno reso evidente come la competitività logistica passi da una visione e da una messa a sistema delle potenzialità del nostro Paese, già sotto tensione per lo sviluppo degli scali della sponda Sud del Mediterraneo.

Non c'è dubbio, infatti, che all'indomani dell'organico processo di Riforma avviato con il Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica e concretizzatosi nel 2016 con il Decreto Legislativo n. 169, sono emerse alcune esigenze prioritarie d'intervento, per migliorare la funzionalità del sistema.

Conftrasporto-Confcommercio ha condiviso da sempre la necessità di un fisiologico intervento per dare gli scali del Paese una cornice che fosse in grado di rispondere alle esigenze attuali e seguire le dinamiche del mercato, in parte verificatesi come predette.

L'importanza di una strategia e di un coordinamento centrale delle politiche portuali è una esigenza che storicamente il nostro sistema ha a lungo ricercato, per superare in maniera organica una frammentazione territoriale che ha certamente rallentato la competitività logistica del nostro Paese, in termini di capacità infrastrutturale, di coerenza normativa amministrativa e di investimenti, elementi su cui, invece, i Paesi del Mediterraneo e del Nord Europa hanno potuto fare leva per consolidare i propri traffici.

In particolare, secondo Conftrasporto-Confcommercio, in linea con il consolidato dibattito del settore, le principali linee d'azione da perseguire attraverso il cambiamento possono essere sintetizzate in:

- 1) **Rafforzamento della strategia nazionale** d'intervento nel settore portuale
- 2) **Valorizzazione del ruolo delle imprese private** e degli operatori nella governance portuale
- 3) **Potenziamento della capacità di realizzazione delle infrastrutture** portuali e dei dragaggi

- 4) **Coordinamento delle politiche di settore** e valore strategico dell'approvvigionamento energetico.

Il disegno di legge AC 2925

Il disegno di legge di riordino della legge 84/1994 varato dal Consiglio dei Ministri, sul finire dello scorso anno. Sul fronte del **metodo** si è deciso di aprire il **confronto con gli operatori soltanto a valle di tale presentazione, senza alcun organico coinvolgimento preventivo**.

Tale circostanza se da un lato ha limitato la capacità iniziale di recepimento delle istanze degli operatori all'interno dell'articolato proposto, dall'altro assegna **particolare valenza strategica** ai lavori parlamentari di affinamento del disegno di legge, per correggerne alcuni aspetti critici alla luce delle esperienze e delle competenze di chi quotidianamente sta sul campo.

Sul fronte del **merito**, il disegno di legge a giudizio di Confrtrasporto-Confcommercio **non appare in grado di perseguire compiutamente le linee d'azione** sopra auspiccate.

- 1) In particolare, rispetto all'esigenza di rafforzare la **strategia nazionale d'intervento nel settore portuale e dei trasporti**, il disegno di legge pur condividendola, individua strumenti attuativi, a nostro giudizio, non adeguati. Non viene, infatti, modificato, come invece per Confrtrasporto-Confcommercio sarebbe auspicabile, **l'assetto costituzionale delle competenze** sul settore, che resta **concorrente** dello Stato e delle Regioni. Tale circostanza, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003 sulla "Legge Obiettivo", a nostro giudizio, mina alla base l'efficacia del meccanismo di selezione nazionale delle priorità d'intervento del settore, incardinato nel nuovo piano delle infrastrutture strategica nazionale e relativi accordi di programma. Giova, a tal proposito riportare letteralmente due passaggi della richiamata sentenza che rispettivamente affermano:

- *"Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale=competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale";*

- *"L'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato dal nuovo Titolo V impone, infatti, di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121."*

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene che il processo individuato dal ddl per la selezione nazionale delle priorità d'intervento possa collidere con le competenze concorrenti delle regioni e far sorgere un contenzioso che rischia di penalizzare ulteriormente la funzionalità del sistema.

- 2) L'obiettivo di valorizzazione il **ruolo delle imprese private e degli operatori nella governance portuale appare, purtroppo, disatteso** dal DDL. Il testo proposto, infatti, a nostro avviso, rende ancora più marginale il ruolo degli operatori, che già la riforma del 2016 aveva limitato a un apporto meramente consultivo.

L'istituzione della Porti d'Italia e l'assetto normativo costruito per il suo funzionamento prevede un accentramento verso il nuovo soggetto dei processi decisionali, la presenza

dello stesso nei comitati di gestione portuali (con diritto di voto) e anche negli organismi di partenariato della risorsa mare. Se, quindi, si è fatto un passo avanti per dare maggior controllo all'istituzione centrale pubblica, al tempo **stesso non si è ritenuto opportuno prevedere un momento di confronto con gli operatori, che in quanto investitori privati, pianificatori, gestori di flussi di traffico, molto spesso player internazionali con articolate catene logistiche potrebbero ben portare un costruttivo** apporto in fase di elaborazione delle strategie nazionali portuali di medio-lungo periodo.

Certamente, come detto in premessa, si sconta sul punto il mancato confronto preventivo con gli operatori sulla proposta d'intervento, ma sarebbe certamente opportuno prevedere che in fase di definizione del Piano della portualità ci sia spazio per un dibattito di visione e di scenario anche con gli operatori.

Allo stesso modo, trasferendosi in ambito locale, **l'esperienza non esaltante degli organismi di partenariato della risorsa mare richiederebbe alcuni aggiustamenti.**

Nell'attento rispetto dei requisiti di rappresentatività tanto a livello nazionale, quanto a livello locale, occorrerebbe rivedere la scelta di escludere totalmente i rappresentanti degli operatori, dalle decisioni dell'organo di governo delle AdSP, **prevedendo un loro maggiore coinvolgimento almeno rispetto ad alcune specifiche scelte strategiche per la vita dei porti**, non foriere di alcun rischio di conflitto d'interesse, come per esempio quelle inerenti agli sviluppi infrastrutturali.

Invero, la marginalizzazione del ruolo degli operatori non sempre ha prodotto risultati positivi per gli scali. Se, da un lato, la scelta del 2016 si è rivelata futile e dannosa, dall'altro ha impoverito le azioni di governance portuale dell'apporto che gli operatori possono dare in una cornice di confronto istituzionale e di interesse generale.

Infine, c'è un elemento dirimente su cui **si chiede un intervento puntuale e netto per evitare che Porti di Italia possa causare, seppur indirettamente, un aumento dei costi per gli operatori.**

In particolare, ci si riferisce alla facoltà per tale società di attingere a una percentuale tra il 15 e il 25 delle entrate delle Autorità di Sistema Portuale legate a tasse e canoni dovuti dagli operatori. Il rischio che si vede concretamente è che le **Autorità di Sistema Portuale, già in parte svuotate di risorse umane che possono essere date in forza alla Porti di Italia, si trovino senza adeguate risorse per l'attività ordinaria.** In tale quadro, tutt'altro che irrealistico, si potrebbe avere la conseguenza, assolutamente nefasta, di un aumento dei canoni o di altre legittime forme di introiti a carico degli operatori portuali.

Al danno per gli operatori di essere esclusi dal processo di definizione delle politiche strategiche si aggiungerebbe anche la beffa di finire col diventare doppi contributori, sia alla società centrale che agli enti territoriali. Non ci sembra che questo sia lo scenario migliore per rendere il nostro sistema portuale più competitivo.

Il **compito delle Autorità di Sistema Portuale**, quindi, **rischia di essere fortemente limitato** nelle capacità operative, con competenze ridotte, risorse umane e finanziarie non in linea con il ruolo che rimane a loro riconosciuto. Analogamente, non è chiaro il limite di azione della Porti di Italia rispetto a quanto attualmente in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con una mancanza di definizione del perimetro di competenza tra i soggetti.

- 3) Infine, con riferimento all'obiettivo di **rafforzare capacità di realizzazione delle infrastrutture portuali e dei dragaggi**, l'intenzione di dar vita ad un'unica struttura operativa nazionale rappresenta un potenziale passo in avanti, che potrebbe superare alcune debolezze tecniche ed operative delle Autorità di Sistema Portuale, che hanno penalizzato l'efficacia e l'efficienza degli investimenti infrastrutturali nel settore. Alcune

caratteristiche della disciplina proposta della Società Porti d'Italia, però, **non sono condivisibili** e destano serie preoccupazioni. Innanzitutto, **non appare coerente con le disciplina nazionale ed unionale sugli affidamenti di servizi e lavori l'intendimento di dare in concessione per 99 anni** delle attività definite di interesse pubblico generale, connesse alla realizzazione di nuove opere infrastrutturali, e alle manutenzioni straordinarie delle infrastrutture esistenti, nei porti della rete portuale italiana. In particolare, la durata della concessione appare estranea alle indicazioni recate dalla decisione (UE) 2025/2630 della Commissione Europea e soprattutto non rispettosa dei vincoli stabiliti dalla normativa per consentire un affidamento "in house", ovvero senza il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica. È bene, a riguardo, ricordare che (art. 17 Dir. 2014/23/UE e art. 16 D.Lgs. 175/2016) **nel diritto europeo e nazionale, l'assegnazione di una concessione senza gara d'appalto pubblica costituisce un'eccezione** (c.d. *in house providing*). Affinché sia legittimo, impongono **che la persona giuridica controllata svolga oltre l'80% delle proprie attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore controllante** l'art. 17, co. 1, lett. b), Dir. 2014/23/UE e l'art. 16, co. 3, D.Lgs. 175/2016 (c.d. TUSP - Testo Unico sulle Società Partecipate).

Tali limiti di fatturato servono a garantire che l'ente resti privo di vocazione commerciale, (principio ribadito dall'Allegato I.1, art. 1, lett. e)), del D.Lgs. 36/2023, che definisce l'"organismo di diritto pubblico" come qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria, che svolge un'attività priva di carattere industriale o commerciale. Tale requisito è stato, inoltre, esplicitamente codificato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (sent. Parking Brixen del 13 ottobre 2005, causa C-458/03, punto 67), la quale chiarisce che una società acquisisce una **vocazione commerciale incompatibile con l'affidamento diretto** qualora vi sia, tra le altre cose, "l'espansione territoriale delle attività della società a tutta l'Italia e all'estero". L'impianto del DI Porti presenta, al riguardo, una contraddizione: da un lato (art. 5-quater) assegna alla neocostituita S.p.A. una concessione diretta di 99 anni bypassando l'obbligo di gara; dall'altro (art. 5-ter, co. 2, lett. b)) la autorizza allo svolgimento "in regime di mercato, all'estero o in Italia" di attività di progettazione, realizzazione di opere e prestazioni di servizi di ingegneria, rischiando di attribuirle per legge una vocazione commerciale incompatibile con i presupposti dell'affidamento in house. Nonostante il divieto di trasferimenti incrociati e l'obbligo di separazione organizzativa e contabile imposti dall'art. 5-quater, co. 6, consentire a un ente beneficiario di diritti speciali ed esclusivi di operare nei medesimi settori in mercati aperti al riparo dal rischio d'impresa genera il rischio di sussidi incrociati, potenzialmente idonei a configurare un aiuto di Stato vietato (art. 107, par. 1, TFUE) e una distorsione della concorrenza (art. 106, par. 1, TFUE). Per **rispettare le regole** prescritte per l'affidamento diretto di servizi "in house" ed **evitare ogni rischio di concorrenza sleale** da parte di Porti d'Italia spa ai danni delle imprese, andrebbe circoscritto l'ambito di azione della società alle **sole attività in concessione**, senza consentirle di invadere spazi di mercato già adeguatamente presidiati e serviti dalle imprese commerciali.

- 4) Rimangono alcuni elementi non presenti nel testo del ddl, che si limita a rivedere la governance portuale e a definire le modalità con cui progettare le infrastrutture. In particolare, il tema del lavoro portuale che più che rinviato va affrontato, così come il tema del **ruolo di hub energetico che hanno i nostri scali**, di cui andrebbe riconosciuto

l'elemento strategico per l'intero sistema economico nazionale, con adeguati interventi normativi volti a valorizzare le infrastrutture presenti.

Sarebbe inoltre opportuno un maggior approccio sistemico, che inserisca le **politiche di governance portuali all'interno di una cornice strategica nazionale che punti a valorizzare l'intero sistema logistico del Paese**. D'altra parte, **nell'articolato manca un auspicabile intervento di rilancio della pianificazione nazionale integrata dei trasporti e della logistica** che potrebbe, invece, essere realizzata valorizzando il Piano Generale dei trasporti e della Logistica ed i relativi aggiornamenti ed approfondimenti verticali quali il Piano Nazionale della Logistica, unitamente al consolidato allegato infrastrutture al Documento di Finanza Pubblica. Infatti, il ruolo dei porti, la pianificazione delle opere e la volontà di inserirsi nelle dinamiche dei flussi non possono prescindere da una adeguata integrazione di tutti i nodi logistici, delle politiche settoriali e dello sviluppo infrastrutturale nazionale.