

Conf
com



Confcommercio

*RIORDINO DELLA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 84, IN MATERIA DI
GOVERNANCE PORTUALE E RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI IN
INFRASTRUTTURE STRATEGICHE DI TRASPORTO MARITTIMO DI
INTERESSE GENERALE
(AC 2925)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione IX
(Trasporti, Poste e Telecomunicazioni)*

Roma, 26 giugno 2026

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Confcommercio ringrazia la Commissione per l'opportunità di rappresentare il proprio punto di vista in merito al disegno di legge recante: *"Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale"*.

Trasporto marittimo e sistema portuale nazionale

Il trasporto marittimo garantisce l'integrazione delle economie, sostiene l'interscambio commerciale e, attraverso di esso, le opportunità di crescita e di sviluppo. Secondo **L'Osservatorio Freight Insights** del centro nazionale per la mobilità sostenibile **MOST** e della Fondazione Centro Studi della Logistica e delle Infrastrutture **CSELI**, cui partecipa **Confcommercio**, nel 2025 nei porti italiani i traffici di merce sono complessivamente aumentati del 6,26% rispetto al 2024, con una crescita particolarmente intensa per le merci alla rinfusa e per i container, a fronte di un lieve arretramento dei traffici RO-RO (-2,17%). Attraverso i porti nazionali è transitato circa il 15% dei traffici merci dell'Europa, confermando l'Italia al terzo posto, tra i Paesi europei (dopo Olanda e Turchia), per dimensione dei traffici totali. Nel settore RO-RO il 2025 ha visto ridursi l'indice di connettività media dei porti del 2,3% rispetto al 2024, mentre la capacità di stiva settimanale dei servizi container che scalano i porti italiani si è ridotta del 4,55% rispetto 2023, con numerosi porti in saturazione ed altri con capacità inutilizzata. Sul fronte dell'integrazione modale, l'Osservatorio ha, inoltre, evidenziato che: il 47,5% delle imprese italiane sono localizzate a meno di 90 minuti dai tre porti più vicini e che circa il 10% delle imprese italiane registra per la congestione stradale un ritardo medio superiore a 30 minuti per raggiungere i tre porti più vicini.

L'opportunità di una riforma a 10 anni dall'ultimo cambiamento strutturale

Alcuni dati sopra esposti confermano l'opportunità di intervenire per riformare il sistema di governance della portualità nazionale, come da tempo richiesto da operatori e stakeholder del settore, innanzitutto per potenziarne la visione strategica nazionale.

E' quindi positivo l'intendimento di mettere mano agli assetti del settore, per aggiornarli e valorizzare le opportunità competitive generate per il Paese dai porti e dal prezioso cluster marittimo portuale.

Lo scorso 8 maggio è stato formalmente presentato il disegno di legge di riordino della legge 84/1994, varato dal Consiglio dei Ministri sul finire dello scorso anno.

Il metodo per giungere alla riforma

Purtroppo, 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.

Al fine di poter recepire nell'intervento riformatore i suggerimenti del cluster marittimo portuale e del sistema delle imprese assumono, pertanto, **particolare valenza strategica** i

lavori parlamentari di affinamento del disegno di legge, che Confcommercio auspica possano superare alcune criticità del testo e dare vita ad una buona riforma, nell'interesse generale di imprese e cittadini.

Centralizzazione delle strategie ma senza alterare le dinamiche concorrenziali tra le imprese

Condividiamo l'intento di rafforzare la coerenza strategica nazionale del sistema dei porti, perseguito dalla proposta di riforma, tuttavia evidenziamo che gli strumenti attuativi individuati nell'articolato presentano significative criticità, che minano l'efficacia dell'intervento, rischiando di generare indesiderabili forme di **concorrenza sleale ai danni delle imprese**, nonché di **accrescere il contenzioso** tra Istituzioni ed Autorità preposte al governo del settore.

Ci si riferisce, in particolare, all'affidamento diretto in concessione per 99 anni alla società Porti d'Italia spa di servizi di interesse pubblico generale connessi alla realizzazione di investimenti strategici in opere infrastrutturali e in interventi di manutenzione straordinaria e alla **contestuale previsione**, per detta società, dello **svolgimento in regime di mercato, di attività** di progettazione e realizzazione di opere infrastrutturali, nonché studi, ricerche e servizi di ingegneria.

Si tratta, a nostro giudizio, di un affidamento **che non appare coerente con le disciplina nazionale ed unionale sugli affidamenti di servizi e lavori**. 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 in deroga all'obbligo di gara ad evidenza pubblica. Come noto, infatti, affinché sia lecito tale procedimento derogatorio è necessario il requisito del cosiddetto "**controllo analogo**", dell'Ente concedente sul soggetto affidatario, ovvero di un controllo dell'Ente concedente sul soggetto affidatario, pari a quello svolto su una propria articolazione organizzativa.

A questo proposito, 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) impongono che la persona giuridica affidataria controllata svolga oltre l'80% delle proprie attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore controllante. Tali requisiti 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), secondo la quale una società acquisisce una vocazione commerciale **incompatibile con l'affidamento diretto** al verificarsi di talune condizioni. Orbene, l'esplicita estensione del campo d'azione della società Porti d'Italia spa alle attività estranee alla concessione ed effettuate in regime di mercato, in Italia e all'estero, ne testimonia la vocazione commerciale, **pregiudicando, a nostro giudizio, il requisito del "controllo analogo"** sopra richiamato, necessario per un corretto affidamento diretto. D'altra parte, la realizzazione da parte di Porti

d'Italia spa di tali attività commerciali insieme allo svolgimento in esclusiva di quelle oggetto di concessione, indipendentemente dalle modalità di rendicontazione contabile prescritte, rappresenta una **distorsione delle corrette dinamiche concorrenziali tra le imprese** non condivisibile.

A nostro giudizio, quindi, per rispettare le regole europee e nazionali per gli affidamenti diretti in house di lavori e servizi e per evitare ogni rischio di concorrenza sleale, andrebbe circoscritto l'ambito d'azione della società Porti d'Italia spa alle sole attività in concessione, qualificando la stessa quale centrale appaltante unica delle Autorità di sistema portuale, senza sovrapposizioni di compiti, funzioni ed attività.

Competenza concorrente sulla materia di Stato e Regioni

Invero, per rafforzare strutturalmente la **strategia nazionale d'intervento nel settore portuale e dei trasporti**, andrebbe rivisto **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" mina, a nostro giudizio, alla base l'efficacia del meccanismo di selezione nazionale delle priorità d'intervento del settore, incardinato nel nuovo piano nazionale di interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo, approvato senza il consenso espresso delle Regioni territorialmente competenti.

Si rende quindi, necessario in attuazione del principio di leale collaborazione, l'acquisizione dell'intesa forte dello Stato con le Regioni interessate.

Valorizzare il ruolo degli operatori

Come noto, l'ultima riforma organica della legge 84/1994, introdotta dal D.Lgs 169/2016 ha ridimensionato il ruolo dei rappresentanti delle imprese all'interno degli organi di governo delle Autorità Portuali, divenute di sistema portuale. Per poterne, però, valorizzare il contributo di conoscenze ed esperienze, specialmente rispetto ad alcune decisioni dalla valenza particolarmente strategica, come tutte quelle attinenti le infrastrutture e gli atti - diversi dai provvedimenti - aventi contenuto di pianificazione, programmazione e regolamentazione, riguardo ai quali, per la loro portata generale non si ritiene ricorra il rischio di conflitto di interesse, andrebbe recuperato il **loro diretto coinvolgimento nelle riunioni dei Comitati di Gestione** recanti tali argomenti all'ordine del giorno.

Analogo coinvolgimento delle rappresentanze economiche dovrebbe essere previsto, inoltre nel processo di definizione del **Piano nazionale di interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo**.

Infine, in considerazione della previsione di contributi in termini di risorse umane ed economiche da parte delle Autorità di sistema Portuale in favore della società Porti d'Italia spa, si evidenzia la necessità di una valutazione attenta della quantificazione dell'organico della stessa società. Allo stato, per quanto si ricava dal testo del DDL, quello potrebbe andare ben oltre le 300 unità di personale; forse raggiungere addirittura le 400. Qualora comunque,

sulla base di elementi e motivazioni che al momento non risultano, si ravvisasse la necessità di un organizzazione tanto grande, si ritiene opportuno prevedere ulteriori e diversi stanziamenti per assicurare l'operatività della società senza pregiudicare l'operatività di dette Autorità nella gestione ordinaria ed evitare un incremento degli oneri e delle tasse a vario titolo carico degli operatori e della merce.

Una duplicazione degli oneri a carico delle imprese private minerebbe l'obiettivo- che il ddl intende perseguire- di una maggiore competitività del nostro sistema portuale ed economico.