

1 Luglio 2026

Audizione in merito disegno di legge C. 2925, 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”

Prof.ssa Elisabetta Iossa

Presidente f.f.

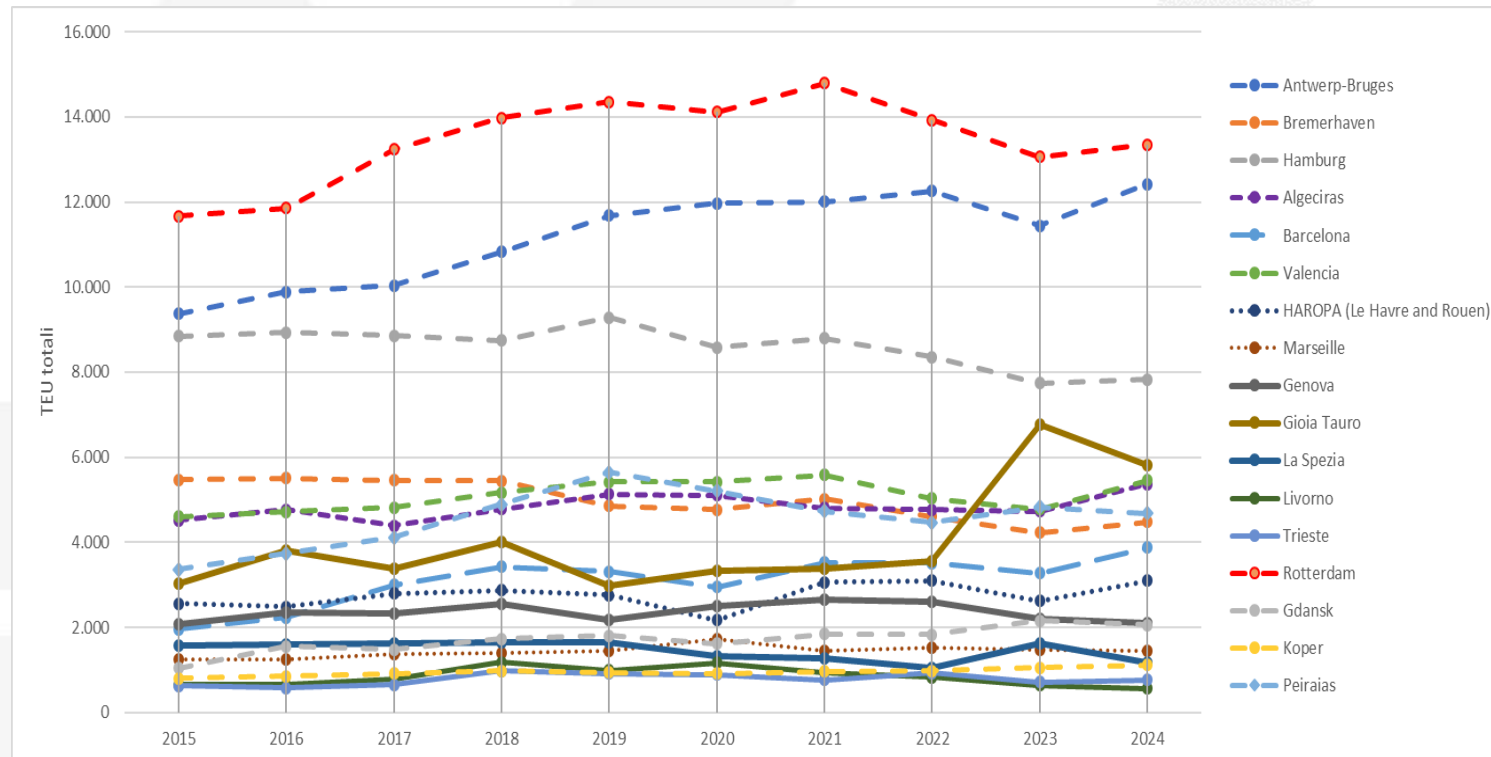
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Camera dei Deputati

IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

a) La nuova governance portuale e i riflessi sulla competitività dei porti nazionali (1/2)

- Segnalazione **AS2045** (2024): l'Autorità aveva auspicato *“l'efficientamento del sistema delle Autorità di Sistema Portuale [...] per accrescere la **competitività** del settore portuale italiano”, osservando che tale efficientamento avrebbe dovuto mirare “da un lato, a un migliore coordinamento degli investimenti nelle infrastrutture portuali e logistiche, dall'altro lato, ad accrescere la scala operativa dei porti italiani”.*
- Dati Eurostat su traffico container: **differenza di scala** tra i maggiori porti italiani e quelli europei e mediterranei, e **frammentazione** dei traffici tra i porti nazionali
 - Negli altri paesi europei i traffici si concentrano in 1-3 porti che coprono la quasi totalità dei flussi di merci, in Italia i primi tre porti coprono due terzi degli scambi e solo Gioia Tauro ha dimensioni paragonabili ai maggiori porti del Mediterraneo e del Mare del Nord



La nuova governance portuale e i riflessi sulla competitività dei porti nazionali (2/2)

- L'Autorità **condivide** la finalità del disegno di legge di superare l'attuale frammentazione della *governance* dei porti attraverso una **programmazione unitaria** e la **centralizzazione** degli investimenti affidata a Porti d'Italia S.p.A.
- L'**efficientamento** della *governance* portuale è uno snodo centrale per accrescere la scala dimensionale e l'efficienza dei porti italiani e per trasformarli in *hub* in grado di competere con i grandi porti internazionali.
- Il disegno di legge prevede l'affidamento in concessione dei servizi di interesse pubblico generale connessi alla realizzazione degli investimenti strategici a Porti d'Italia S.p.A.. Gli investimenti saranno realizzati secondo un **ordine di priorità** indicato nel Piano Nazionale.
- La definizione dell'ordine di priorità degli interventi strategici presuppone una **visione sistemica** del ruolo di ciascun porto nella strategia di sviluppo portuale nazionale e dell'impatto di tali interventi sulla sua capacità competitiva. Potrebbe a tal fine essere opportuno definire già nel disegno di legge i **criteri generali** da usare per individuare il suddetto ordine di priorità.
- Tali criteri generali potrebbero includere l'impatto sulla capacità competitiva dei porti e dei sistemi portuali degli interventi di adeguamento dei fondali e di quelli di manutenzione straordinaria delle banchine volti a facilitare l'**intermodalità** mare/ferro/strada e la creazione delle **infrastrutture energetiche** per il *cold ironing*, alla luce della funzione del porto (*transshipment* o *gateway*), della dotazione retroportuale e dei collegamenti ferroviari esistenti e previsti con gli interporti, del suo posizionamento nel contesto mediterraneo o lungo i corridoi TEN-T e quindi del bacino d'utenza presente e potenziale.

b) Le modalità di affidamento delle concessioni di aree e banchine (1/2)

- L'Autorità valuta **positivamente** quanto previsto dal novellato art. 18, comma 12-ter, ai sensi del quale le procedure di affidamento delle concessioni devono essere avviate almeno 12 mesi prima della loro scadenza. Si tratta di una **misura importante**, che permette ai terzi di competere ad armi pari con il gestore *incumbent*, favorendo un corretto e virtuoso funzionamento dei meccanismi competitivi (cfr. AS2045).
- In merito alla possibilità di avviare le procedure a evidenza pubblica su **istanza di parte**, l'Autorità ha già avuto modo di esprimere il proprio orientamento negativo (cfr. AS2045), in quanto suscettibile di alterare il *level playing field* tra i partecipanti alla procedura di affidamento della concessione.
- Nel contesto del presente disegno di legge, la previsione di una programmazione unitaria e centralizzata degli investimenti e l'efficientamento della *governance* mediante la costituzione della società Porti d'Italia S.p.A. e il coordinamento con le Autorità del Sistema Portuale (articolo 5 *sexies*) potrebbero di per sé, ovvero con opportuni accorgimenti, superare quelle criticità della programmazione pubblica che, in altri contesti, hanno giustificato il riconoscimento della possibilità di avviare una procedura su istanza di parte al fine di favorire l'iniziativa del singolo operatore.

b) Le modalità di affidamento delle concessioni di aree e banchine (2/2)

- In subordine all'eliminazione dell'avvio su istanza di parte, si propone di prevedere: a) una più ampia **messa a disposizione** dei concorrenti della documentazione progettuale ed economico-contabile; e b) un **congruo periodo** per la predisposizione di una proposta alternativa, da estendere ad almeno 120 giorni nel caso di nuove concessioni o di durata superiore ai quattro anni.
- L'avviso dovrebbe inoltre avere una **diffusione** più ampia, che, almeno per le concessioni di durata superiore a 10 anni, dovrebbe avvenire tramite pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. Si potrebbe prevedere la creazione nel sito dell'AdSP di una sezione dedicata alle "Concessioni demaniali", contenente le concessioni in essere e la documentazione delle procedure in corso.
- L'Autorità accoglie con favore la **pubblicazione del calendario** delle procedure sulle concessioni in scadenza sul sito del MIT, proponendo di includere anche quelle in scadenza nei **successivi 18 mesi**.
- Si potrebbe infine riflettere sull'opportunità di prevedere, anche per le concessioni in questione, schemi di **convenzione tipo**, che, oltre a garantire il trasferimento del rischio operativo in capo al concessionario, assicurano una maggiore confrontabilità delle proposte, rappresentando un importante presidio a tutela del principio della parità delle armi.

c) Obblighi di accesso equo, ragionevole e non discriminatorio

- Nella legislazione portuale nazionale è **assente** l'esplicito **recepimento dei principi di libero accesso** alle infrastrutture portuali da parte degli utilizzatori individuato nel Regolamento (UE) 2017/352, per cui *“Le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto sono **eque, ragionevoli e non discriminatorie**”* (art. 3, comma 3).
- Tale garanzia di accesso rappresenta il **primo presidio** a tutela di tutti gli utilizzatori delle infrastrutture e dovrebbe essere presente in tutte le concessioni di infrastrutture portuali riguardanti i porti.
- Risulta anche **assente** una norma che assicuri la **trasparenza** delle condizioni di servizio e delle tariffe applicate – presupposto dell'applicazione di condizioni eque e non discriminatorie.
- L'Autorità propone di inserire un **nuovo articolo** in tal senso: *“Per tutti i porti di cui all'articolo 4, comma 3, le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto, ivi inclusa l'infrastruttura di cold ironing, praticate da gestori autorizzati e concessionari sono eque, ragionevoli e non discriminano tra utilizzatori. Il concessionario o il gestore degli impianti, delle installazioni e delle attrezzature, e il gestore dell'infrastruttura di cold ironing pubblicano e aggiornano tempestivamente le condizioni di servizio e le tariffe applicate sui propri siti internet, in una sezione di immediata consultazione evidenziata nella home page.”*.
- La **violazione** del predetto obbligo sull'accesso potrebbe essere sanzionata con la revoca della concessione e quella dell'obbligo di pubblicità con una sanzione pecuniaria.

Conclusioni

- L'Autorità esprime un **generale apprezzamento** per la riforma della *governance* dei porti.
- La riforma segna un importante passo in avanti verso il **rilancio** del sistema portuale nazionale, fornendo un rilevante contributo alla crescita dell'economia del Paese.
- L'Autorità auspica che le proprie osservazioni possano essere di **ausilio** a questo importante processo.

Vi ringrazio per l'attenzione.