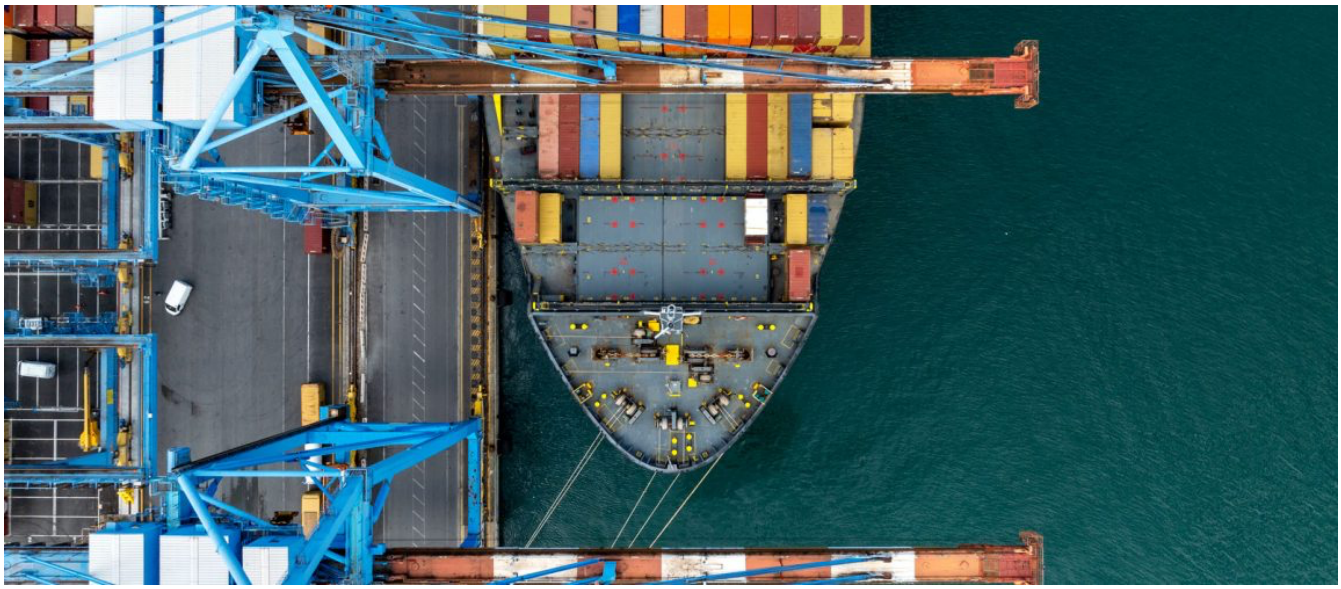
L'INTERVENTO

Porti d'Italia spa: la cura sbagliata e una possibile alternativa

08 Giugno 2026 - Paolo Costa



Pubblichiamo l'intervento dell'ex presidente dell'Autorità Portuale di Venezia ed ex presidente della Commissione Trasporti del Parlamento Europeo. Nell'articolo si sostiene che il disegno di legge sulla riforma dei porti varato dal governo riconosce i problemi reali della portualità italiana. E' la terapia prescritta che non funziona e rischia addirittura di aggravarli. Un'architettura alternativa, però, esiste. E qui spiega come realizzarla

Il disegno di legge "Riordino della Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo", all'attenzione delle Camere, riconosce alcuni problemi reali della portualità italiana, ma ne prescrive la soluzione sbagliata. La diagnosi merita di essere presa sul serio; la terapia merita di essere sostituita.

LA DIAGNOSI CONDIVISA

La portualità italiana – evito accuratamente di definire l'insieme dei porti italiani un sistema – conta oggi sedici Autorità di Sistema Portuale, uscite dalla riforma Delrio del 2016 che ne ha ridotto il numero dalle precedenti ventiquattro, ma si è dimostrata incapace di realizzare accorpamenti che attraversassero i confini regionali. Una riduzione che non ha toccato il problema di fondo: le circoscrizioni delle Adsp non corrispondono agli ambiti geografici entro cui si esercita l'effettiva concorrenza tra operatori portuali, né agli ambiti entro cui si producono le esternalità che giustificano la regolazione pubblica. Tanto meno esse sono il frutto di considerazioni relative alla scala necessaria per contendere, ove geograficamente possibile, i mercati europei.

Una Adsp che governa un solo porto italiano – per quanto importante – non ha né la massa critica per attrarre investitori di scala internazionale, né la visione sistemica per coordinare le infrastrutture retroportuali, ferroviarie e logistiche che determinano la sua competitività reale, tanto meno quando questa deve e può esercitarsi a scala europea.

Il secondo problema strutturale è più grave del primo e riceve meno attenzione nel dibattito. L'Italia non ha più un sistema di pianificazione infrastrutturale. Il Codice dei contratti pubblici del 2023, all'articolo 39, ha formalmente soppresso il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica. Le priorità di investimento nelle infrastrutture di trasporto, e quindi anche di quelle portuali, sono oggi affidate a decreti ministeriali: privi di criteri tecnici esplicitati, senza analisi economiche e finanziarie rese pubbliche, senza metodologie verificabili. E definite in modo corporativo, escludendo qualsiasi partecipazione al processo decisionale di una rappresentanza della domanda – la manifattura importatrice

ed esportatrice italiana che utilizza le infrastrutture e ne sostiene i costi.
“È il capriccio del Principe istituzionalizzato: chi governa decide dove si investe, secondo logiche che solo casualmente coincidono con la gerarchia dei benefici economici e sociali per il Paese”.
Il risultato, in trent’anni, è un deficit infrastrutturale cronico e, nel settore portuale, una perdita sistematica di quota di mercato a favore dei grandi porti del Nord Europa, ma anche di quelli spagnoli e greci. Il Ddl riconosce entrambi questi problemi. E su questo riconoscimento costruisce la sua proposta: una società per azioni – Porti d’Italia spa – che concentra al vertice le funzioni strategiche oggi disperse tra sedici autorità. L’ispirazione dichiarata è il modello spagnolo: Puertos del Estado, la holding pubblica che coordina i ventisette porti statali della Spagna. E un Piano nazionale di interventi infrastrutturali portuali definito per decreto, ispirato dal “capriccio del Principe” di turno.
L’argomento ha una sua logica interna. Se il problema è la frammentazione, la risposta è la concentrazione. Se manca una visione unitaria, si crea un soggetto unico che si indirizza per decreto. Se le risorse sono disperse, si centralizza la cassa. È un ragionamento lineare, quasi meccanico. Ma è sbagliato su tre piani distinti.

PRIMO ERRORE: IL MODELLO SPAGNOLO NON È TRASFERIBILE
Puertos del Estado funziona perché i porti spagnoli formano un sistema geograficamente unitario: si affacciano tutti sul Mediterraneo occidentale, servono un mercato interno relativamente coeso, e competono con un insieme definito di concorrenti europei. Una holding nazionale ha senso quando il sistema nazionale è, appunto, un sistema.
I porti italiani non formano un sistema unitario. Si articolano su almeno sei sistemi portuali che operano su due mari distinti – Tirreno e Adriatico, per non parlare dello Ionio – servendo mercati europei e italiani radicalmente diversi, sui quali sono esposti a gradi assai diversi di concorrenza internazionale. I porti dell’Alto Tirreno, da Savona a Livorno, e quelli dell’Alto Adriatico, da Ravenna a Trieste, competono direttamente con Amburgo, Rotterdam e Anversa (ma anche con i porti baltici) per il traffico delle grandi catene logistiche globali che alimentano la manifattura del Nord Italia e dell’Europa centrale ed orientale. Gli altri quattro sistemi portuali – Adriatico meridionale, Tirreno meridionale, Sicilia, Sardegna – esercitano una proiezione prevalentemente mediterranea, con missioni strategiche del tutto diverse.
Gestire questo insieme di porti come un tutto uniforme, come fa Puertos del Estado in Spagna, significa comprimere la competizione virtuosa tra sistemi tirrenici e sistemi adriatici, azzerare l’incentivo competitivo – quello virtuosamente innescato dalla legge 84/1994 – che ha prodotto i risultati migliori nel sistema portuale italiano, e perdere la possibilità, concreta, di costruire sistemi portuali di scala europea sull’Alto Tirreno e sull’Alto Adriatico. Il trapianto del modello spagnolo in un corpo con anatomia diversa non produce salute: produce rigetto.

SECONDO ERRORE: LA SPA NON RISOLVE LA FRAMMENTAZIONE
Il Ddl non sopprime le sedici Adsp. Le mantiene, ma le svuota. Trasferisce a Porti d’Italia spa le funzioni strategiche e le risorse necessarie per esercitarle: una quota delle entrate portuali e concessorie di ciascuna Adsp viene prelevata e destinata alla spa; una parte del personale tecnico viene trasferita alla spa. Le autorità locali restano in piedi come strutture burocratiche di gestione ordinaria.
Il risultato non è meno frammentazione: è più burocrazia. Rimangono sedici soggetti giuridici, ciascuno con i suoi organi, il suo bilancio, il suo personale ridotto. Si aggiunge un diciassettesimo – la SpA – con funzioni sovrapposte e un rapporto convenzionale da definire caso per caso. I costi di coordinamento non diminuiscono: si moltiplicano. E i poteri che contano – la definizione delle priorità di investimento, la gestione delle concessioni strategiche, la promozione internazionale – vengono sottratti alle autorità portuali locali senza essere sostituiti da una capacità regolatoria adeguata sui mercati rilevanti.
“Porti d’Italia non è una soluzione alla frammentazione. È un livello gerarchico aggiuntivo sovrapposto a una frammentazione invariata”.

TERZO ERRORE: LA SPA NON SOSTITUISCE LA PIANIFICAZIONE
Il nodo più grave è il terzo. L’assenza di pianificazione infrastrutturale non si risolve con una SpA. Si risolve con un’istituzione indipendente dotata di metodo, risorse analitiche e legittimazione istituzionale per definire priorità verificabili e difenderle nel tempo, indipendentemente dall’alternanza dei governi.
L’articolo 4-ter del Ddl tenta di colmare questo vuoto istituendo un Piano nazionale di interventi infrastrutturali portuali. Ma il Piano è elaborato su proposta del Ministero delle infrastrutture, sentiti la Conferenza delle Adsp e il Cipom, con intesa in Conferenza Unificata. Nessun criterio tecnico esplicitato per la formazione delle priorità. Nessuna analisi costi-benefici pubblica. Nessun ruolo per la domanda – i caricatori, la manifattura importatrice ed esportatrice,

che gli spedizionieri non possono rappresentare in toto. Nessun meccanismo di accountability parlamentare sul metodo di selezione.
È la stessa logica ministeriale discrezionale che ha prodotto il deficit infrastrutturale italiano, con l'aggiunta di uno schermo societario. Cambia la forma, non la sostanza. Il capriccio del Principe non scompare: si nasconde dietro il piano aziendale di una spa.

AL CUORE DEL PROBLEMA: LA DISTINZIONE CHE CONTA

C'è una distinzione concettuale che il dibattito sulla riforma portuale tende a ignorare, ma che è decisiva per valutare qualsiasi proposta di governance: la differenza tra programmazione e pianificazione. La programmazione è il processo che dà corpo alla volontà politica centrale. Il Ministero decide, la spa esegue, le Autorità obbediscono. Le priorità nascono da un processo politico e discendono lungo la catena gerarchica fino all'esecuzione. In questo schema, la qualità delle decisioni dipende dalla qualità del decisore politico – e la continuità delle decisioni dipende dalla continuità del governo.
La pianificazione è qualcosa di radicalmente diverso. È un processo sistemico che integra rappresentanti dell'offerta infrastrutturale, rappresentanti della domanda – i caricatori che usano i porti e ne sostengono i costi – e regolatori pubblici indipendenti. Definisce priorità sulla base di analisi verificabili, le pubblica con le metodologie utilizzate, e vincola tutti i soggetti – incluso il Governo – attraverso meccanismi istituzionali di accountability. Le priorità non cambiano con i governi: cambiano quando i dati lo giustificano, secondo procedure pubbliche. L'Italia ha bisogno della seconda. Il Ddl offre una versione confusa della prima.

UN'ARCHITETTURA ALTERNATIVA

Esiste un'architettura istituzionale che risponde agli stessi problemi diagnosticati dal Ddl – frammentazione e assenza di pianificazione – con strumenti più efficaci, costituzionalmente più corretti e strategicamente più adeguati? Sì, costruendo un'architettura istituzionale operante su due livelli. Il primo livello è presidiato da una costituenda Autorità Nazionale per la Pianificazione delle Infrastrutture di Trasporto (Anpi), o, dove vi fosse il coraggio istituzionale, da un'Autorità Nazionale per la Pianificazione delle Infrastrutture tout court – di trasporto, energetiche, di telecomunicazione e idriche.
Restando all'Anpi, questa va dotata di statuto indipendente sul modello della Banca d'Italia: cinque componenti nominati dal Parlamento, mandato settennale non rinnovabile, incompatibilità post-mandato quinquennale, al riparo da ogni istruzione ricevibile da organi di governo. L'Anpi elabora il Piano Nazionale delle Infrastrutture di Trasporto con orizzonte trentennale e revisione ordinaria decennale – in coerenza con i cicli di pianificazione della rete transeuropea Ten-T – e una revisione di medio periodo quinquennale limitata alla verifica dell'avanzamento e all'aggiornamento delle stime.
Il Piano è elaborato raccogliendo i pareri non solo dell'offerta portuale, come previsto dall'articolo 4-ter del Ddl, ma anche della domanda rappresentata dai caricatori, raccolti in un organismo analogo allo Shipper Advisory Committee previsto dalla legislazione statunitense (Ocean Shipping Reform Act del 2022). Per ogni intervento incluso nel Piano, l'Anpi pubblica le analisi costi-benefici, gli scenari di domanda, le alternative valutate, i profili di rischio. Le metodologie sono pubbliche e verificabili. Il Governo può discostarsi dalle priorità dell'Anpi, ma deve farlo davanti al Parlamento con motivazioni esplicite: è il meccanismo del comply-or-explain, già sperimentato con successo dalla National Infrastructure Commission britannica.
Al secondo livello siedono sei Autorità di Sistema Portuale e Logistico – Aspl – di dimensione corrispondente ai mercati rilevanti: Alto Adriatico, Alto Tirreno, Adriatico meridionale e centrale, Tirreno meridionale e centrale, Sicilia, Sardegna. Non sedici frammenti, non una spa monolitica: sei sistemi funzionali, ciascuno con la massa critica per regolare il proprio mercato, attrarre investitori internazionali, promuovere il sistema sui mercati globali. Trattandosi di circoscrizioni logistico-portuali che superano i confini regionali, la governance è modellata sull'Autorità di Bacino Distrettuale del fiume Po: una Conferenza istituzionale permanente dove le Regioni siedono come co-titolari dell'indirizzo strategico – non come ospiti – rispettando il dettato dell'articolo 117 della Costituzione che il Ddl attuale calpesta.
"Nel modello spa il coordinamento è il comando. Nel modello Anpi più sei Aspl, il coordinamento è pianificazione".
Il coordinamento nazionale degli investimenti è garantito – non attraverso la gerarchia proprietaria di una SpA, ma attraverso il vincolo delle priorità Anpi a cui tutte le Aspl conformano la loro programmazione.

COME SI FINANZIANO LE INFRASTRUTTURE PORTUALI

Una domanda legittima riguarda il finanziamento. Porti d'Italia ha una risposta semplice: centralizza la cassa, raccoglie dal centro, distribuisce dal centro le poche risorse pubbliche, in parte sottratte ai bilanci delle Adsp esistenti. Il modello alternativo ha una risposta più articolata, ma più solida.

Le infrastrutture di interesse generale che non sono bancabili privatamente – dighe foranee, dragaggi infrastrutturali, accessi ferroviari, opere di difesa costiera – sono finanziate con risorse pubbliche statali e con i fondi europei disponibili: Connecting Europe Facility, fondi strutturali, Fondo di Coesione. Le Aspl sono i soggetti attuatori qualificati per l'accesso diretto ai fondi europei – qualità che una SpA di diritto italiano strutturalmente non possiede. Le risorse pubbliche seguono l'ordine di priorità del Piano Anpi: il Ministero gestisce i flussi di cassa tenendo conto della cantierabilità di ciascun progetto, ma non può finanziare interventi fuori Piano né alterare l'ordine di priorità senza motivazione pubblica al Parlamento.

Le infrastrutture bancabili privatamente – terminal container, terminal ro-ro, piattaforme logistiche – sono finanziate da operatori privati che ottengono dall'Aspl competente una concessione di costruzione e gestione. Il concessionario finanzia, realizza e gestisce l'infrastruttura, remunerandosi con i proventi della gestione per la durata della concessione. Il contenuto del bando concessorio è definito in attuazione delle priorità e degli standard funzionali stabiliti dall'Anpi nel Piano: la concessione privata è sempre esecuzione della pianificazione indipendente, non scelta discrezionale dell'autorità locale né del Ministero.

La stabilità delle priorità Anpi è esattamente la condizione che rende attraibile il capitale privato di lungo periodo. Un fondo infrastrutturale che investe in un terminal con vita utile di trent'anni non può affidarsi a priorità fissate da un decreto ministeriale modificabile alla prossima legge di bilancio. Si fida di priorità stabilite da un'istituzione indipendente con mandato settennale non rinnovabile, metodologie pubbliche e accountability parlamentare. È la stessa ragione per cui i mercati si fidano dell'inflazione-obiettivo fissata dalla Banca Centrale Europea: non perché sia infallibile, ma perché è credibile nel tempo.

IL CASO DELL'ALTO ADRIATICO

C'è un argomento che il modello spa non può fare e che il modello alternativo rende possibile. Trieste, Venezia e Ravenna non competono soltanto tra loro o con Genova o con Gioia Tauro: competono con Koper e con Rijeka, i porti sloveno e croato che insistono sullo stesso bacino di domanda – la manifattura dell'Europa centrale e orientale servita dai corridoi Ten-T Mediterraneo e Adriatico-Baltico.

Il mercato rilevante dell'Alto Adriatico travalica strutturalmente i confini nazionali. Governarlo con un'istituzione di diritto italiano – sia essa una Adsp una Spa o qualsiasi altra cosa – significa regolare una frazione del mercato ignorando i concorrenti principali. Il Regolamento Ten-T europeo del 2024 e il Regolamento sui Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale offrono già gli strumenti per costruire una governance dell'Alto Adriatico di rango europeo, con Trieste, Venezia, Ravenna, Koper e Rijeka come soggetti co-titolari. Una spa di diritto italiano non può essere parte di quella governance. Un'Autorità di Sistema Portuale e Logistico con statuto di diritto pubblico, sì.

LA SCELTA CHE SI APRE

Il Ddl è in Parlamento. La discussione emendativa è aperta. Chi ritiene che la diagnosi del Ddl sia corretta e la terapia sbagliata ha l'obbligo di proporre un'architettura alternativa: non una correzione tecnica, ma una scelta politica diversa che risponde agli stessi obiettivi con strumenti istituzionalmente più robusti. È una questione di visione del ruolo dello Stato nell'economia: uno Stato che programma per decreto, o uno Stato che pianifica attraverso istituzioni indipendenti e responsabili.

L'Italia ha scelto la prima strada per trent'anni. I risultati sono visibili nei dati sulla quota di mercato dei porti italiani nel traffico container europeo, nel ritardo delle grandi infrastrutture retroportuali, nella perdita sistematica di traffico a vantaggio dei porti del Nord Europa.

Cambiare strada richiede coraggio riformatore, ma anche la chiarezza intellettuale di riconoscere che non ogni cambiamento è una riforma, e non ogni riforma è un miglioramento.