

La diagnosi è giusta. La terapia è sbagliata.

Sul disegno di legge A.C. 2925 di riordino della portualità italiana —
perché la riforma proposta non risolve i problemi che riconosce, e
quale architettura alternativa la sostituisce.

Paolo Costa

già Presidente dell'Autorità Portuale di Venezia · già Presidente della
Commissione Trasporti del Parlamento Europeo

Roma · 23 giugno 2026

LA TESI

Il disegno di legge muove da una **diagnosi che condivido** nella sua sostanza. Ma ne prescrive la **soluzione sbagliata**: una società per azioni che concentra al vertice ciò che andrebbe pianificato e distribuito.

La diagnosi merita di essere presa sul serio.

La terapia merita di essere sostituita.

L'alternativa esiste — ed è praticabile per via emendativa.

Due problemi strutturali, reali

01

Frammentazione senza scala

Sedici Autorità di Sistema Portuale operano su mercati geografici modesti. La riforma Delrio del 2016 le ha ridotte **da ventiquattro a sedici**, ma non ha mai realizzato accorpamenti che attraversassero i confini regionali — lasciando intatto il problema di fondo.

02

Assenza di pianificazione

L'art. 39 del Codice dei contratti del 2023 ha **soppresso il Piano Generale dei Trasporti**. Le priorità di investimento sono oggi affidate a decreti ministeriali: senza criteri tecnici espliciti, senza analisi economiche pubbliche, senza voce per la domanda.

«È il capriccio del Principe istituzionalizzato: chi governa decide dove si investe, secondo logiche indipendenti dalla gerarchia dei benefici per il Paese.»

La guerra dei contributi per lo stesso mercato

IL FLUSSO

Rottami e semilavorati di ferro per le acciaierie bresciane — un unico mercato rilevante.



LA RINCORSA

L'Emilia-Romagna sussidia la tratta Ravenna–Brescia. Il Veneto risponde con Venezia–Brescia.



IL RISULTATO

Doppio sussidio pubblico per competere su un mercato che è uno solo. Due Regioni spendono per annullarsi a vicenda.

Un'unica **Autorità per l'Alto Adriatico** — Venezia e Ravenna insieme — non avrebbe interesse a sussidiare la concorrenza interna al proprio perimetro. Eliminerebbe l'esternalità alla radice.

LA RISPOSTA DEL DISEGNO DI LEGGE

Concentrare: **Porti d'Italia S.p.A.**

- Una **società per azioni** che assorbe le funzioni strategiche disperse tra le sedici AdSP.
- Ispirazione dichiarata: il modello spagnolo **Puertos del Estado**.
- Un **Piano nazionale** di interventi portuali definito per decreto.

«Se il problema è la frammentazione, la risposta è la concentrazione.»

Un ragionamento lineare, quasi meccanico. **Ma sbagliato su quattro piani distinti.**

PERCHÉ LA TERAPIA È SBAGLIATA

Quattro errori

1 Il modello spagnolo non è trasferibile

I porti italiani non formano un sistema unitario: sei mercati rilevanti su due mari distinti.

2 La SpA non risolve la frammentazione

Le sedici AdSP restano: si aggiunge un diciassettesimo soggetto. Più burocrazia, non meno.

3 Complica l'apporto di capitali privati

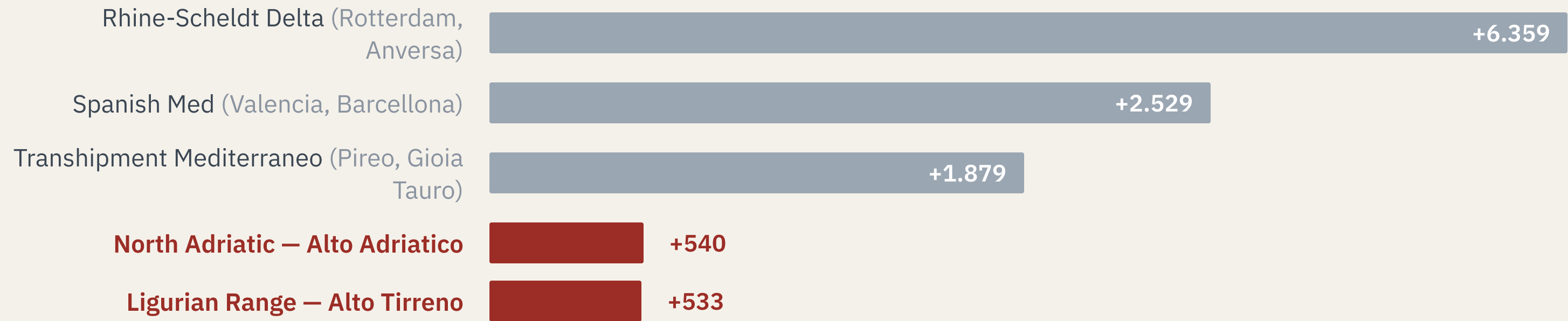
Toglie alle AdSP la concessione di costruzione — la leva con cui i privati investivano.

4 La SpA non sostituisce la pianificazione

Programmazione per decreto travestita da piano aziendale: cambia la forma, non la sostanza.

I porti italiani non sono un sistema unitario

Crescita netta traffico container
2015 – 2021 · migliaia di TEU



I due range italiani che competono in Europa hanno catturato **un decimo** della crescita del concorrente nordeuropeo e **un quinto** di quella spagnola. Una holding nazionale ha senso solo dove esiste un sistema nazionale: il trapianto in un corpo con anatomia diversa non produce salute, produce rigetto.

2 Non risolve la frammentazione

Il Ddl non sopprime le sedici AdSP: le mantiene ma le svuota delle funzioni strategiche. Si aggiunge un **diciassettesimo soggetto** con competenze sovrapposte.

16+1 I costi di coordinamento non diminuiscono: **si moltiplicano.**

3 Complica i capitali privati

Le AdSP nacquero nel 1994 per attrarre capitali con la **concessione di costruzione e gestione** (art. 18): project finance in cui lo Stato non spende e il privato investe. Spostando le opere strategiche a PdI, quella leva si azzerava.

Il paradosso: dichiara di voler attrarre capitali privati, e nella stessa mossa toglie l'unico strumento con cui entravano.

Programmazione **non** è pianificazione

PROGRAMMAZIONE — IL DDL

Il Ministero decide, la SpA esegue, le Autorità obbediscono.

Le priorità discendono per gerarchia da un processo politico. La qualità dipende dal decisore; la continuità dipende dalla continuità del governo.

PIANIFICAZIONE — L'ALTERNATIVA

Offerta, domanda e regolatori indipendenti, insieme.

Priorità definite su analisi verificabili e pubbliche — con uno **Shipper Advisory Board** dei caricatori. Cambiano quando i dati lo giustificano, non quando cambiano i governi.

*Una concessione novantanovenale le cui priorità cambiano ogni legislatura non è bancabile: **è una finzione di bancabilità.***

Due livelli, distinti e complementari

LIVELLO 1

Infrastrutture Italia

Autorità nazionale indipendente per la pianificazione — modello NIC britannica e Banca d'Italia.

5 componenti nominati dal Parlamento · mandato decennale

Budget autonomo per legge · al riparo dal governo

Elabora il **PNIT** trentennale · comply-or-explain

LIVELLO 2

Sei Autorità di Sistema Portuale e Logistico

Dimensionate sui mercati rilevanti — non sedici frammenti, non una SpA monolitica.

| Alto Adriatico

| Adriatico merid.

| Sicilia

| Alto Tirreno

| Tirreno merid.

| Sardegna

Governance interregionale sul modello dell'**Autorità di Bacino del Po**.

Porti d'Italia non viene soppressa, ma riconvertita a braccio operativo del MIT: la separazione tra chi decide le priorità e chi gestisce la cassa è ciò che rende bancabile il sistema.

L'ARGOMENTO CHE LA SPA NON PUÒ RISOLVERE

L'Alto Adriatico è un mercato che travalica i confini nazionali

Trieste, Venezia e Ravenna co-petono con **Koper e Rijeka** sullo stesso bacino di domanda: la manifattura dell'Europa centrale servita dai corridoi TEN-T.

Trieste

Venezia

Ravenna

Koper 

Rijeka 

Le meganavi da 24.000 TEU rendono conveniente la risalita dell'Adriatico solo con **5–6 milioni di TEU/anno**: raggiungibili solo aggregando i cinque porti in un sistema coordinato.

Una **SpA di diritto privato non può** essere parte di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

Un'**Autorità di diritto pubblico, sì.**

Costituire PdI come titolare dell'Alto Adriatico chiude la finestra negoziale con Slovenia e Croazia. È una differenza di natura giuridica, non di preferenza politica.

LA SCELTA CHE SI APRE

Non riscrivere il Ddl: completarlo con ciò che gli manca

Art. 7

Il Piano precede l'Accordo:
separazione cassa / priorità

Art. 9

PdI riconvertita a braccio operativo
del MIT

Art. 10

Sei ASPL al posto delle sedici AdSP
svuotate

Nuovo art. 2-bis

Istituzione di Infrastrutture Italia

Uno Stato che **programma per decreto**, o uno Stato che **pianifica** attraverso istituzioni indipendenti e responsabili.

Non ogni cambiamento è una riforma — e non ogni riforma è un miglioramento. **L'alternativa esiste, è praticabile, è costituzionalmente solida.**