

CAMERA DEI DEPUTATI
IX COMMISSIONE (TRASPORTI POSTE E TELECOMUNICAZIONI)
23 giugno 2026

AUDIZIONE INFORMALE
DR. LUIGI ROBBA

DDL 2925 “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”

Ringrazio molto l’On.le Presidente e gli On.li Deputati della Commissione per l’invito a questa audizione informale.

Consapevoli che il settore marittimo portuale e la logistica terrestre rappresentano fattori cruciali di sviluppo per la crescita economica del paese, risulta condivisibile l’intendimento di “mettere a terra” misure ed iniziative atte a migliorare la competitività dei nostri principali porti commerciali e industriali e della logistica nazionale, attraverso anche una “manutenzione” o aggiornamento di alcune norme della L. 84/94, senza alterare gli assetti generati nel tempo, che hanno consentito alla nostra portualità di essere sufficientemente competitiva in confronto con la concorrenza straniera e di recuperare affidabilità.

Purtroppo, i contenuti del ddl non sono, a mio avviso, in grado di efficacemente contribuire nella sopraindicata direzione.

Esprimo quindi alcune criticità (tra le varie riscontrate), e osservazioni su taluni articoli o punti dello stesso ddl.

- Partendo da un’analisi, in parte discutibile ed in qualche passaggio erronea contenuta nell’illustrazione del ddl n. 2925, il complesso “impianto” del disegno governativo non corrisponde alle reali esigenze della portualità.
- La nuova classificazione dei porti di cui all’articolo 4 del ddl appare di tipo nominalistico e non aiuta ad individuare un numero contenuto di scali di effettivo rilievo strategico, sui quali investire prioritariamente.

Il procedimento di individuazione delle infrastrutture strategiche del settore portuale (vedi articolo 5 che inserisce l’articolo 4-ter nella L. n. 84/94) non prevede il coinvolgimento, senz’altro utile, almeno consultivo, dei rappresentanti nazionali degli operatori e dell’utenza portuale.

- La ipotizzata nuova governance, fortemente centralista e non in linea con il disposto di cui all'articolo 117 della Costituzione, mediante la creazione della Porti d'Italia Spa toglie funzioni, risorse economiche e personale alle Autorità di Sistema Portuale (AdSP), ne mina l'autonomia responsabile e le derubrica a meri uffici periferici, va ad incidere negativamente anche sui rispettivi territori e probabilmente sullo svolgimento dell'operatività portuale.
- La PdI Spa (focus della riforma), alla quale il Ministero affida taluni suoi compiti, sarà una società dotata di ampi e speciali poteri, con controlli limitati rispetto ad altre Società Pubbliche; essa avrà una concessione lunghissima di 99 anni (!); alla stessa non si applicheranno le disposizioni per le Società controllate volte alla riduzione della spesa pubblica; il che sembra eccessivo (non esiste uguale in tutto il mondo). Inoltre, qualificare i compiti svolti in esclusiva dalla PdI Spa come "servizio di interesse pubblico generale" non risolve, a mio avviso, i dubbi di compatibilità con l'ordinamento UE. Non si trova traccia nel ddl atta a risolvere definitivamente la questione della tassazione delle entrate AdSP a seguito della sentenza del Tribunale UE dicembre 2023.
- Si tratta di una visione riformista che stravolge l'architettura della L. 84/94 (sinora non contestata o criticata), rischiando di aggiungere nuovi passaggi burocratici, inefficienze, possibili contenziosi e nuovi costi nella pianificazione e nell'amministrazione dei porti.
- La sottrazione di significative entrate alle AdSP indurrà le medesime, per mantenere l'equilibrio di bilancio, ad aumentare le tasse portuali e/o i canoni di concessioni ed autorizzazioni ovvero aumentare o introdurre diritti di porto, al fine di garantire continuità ed efficienza nelle attività ad esse affidate e nei servizi portuali di interesse generale. Però ciò potrà arrecare uno svantaggio nella concorrenzialità dei servizi portuali offerti dagli operatori all'utenza.
- Possibili criticità si avranno nel pervenire, nei termini previsti, alla elaborazione del Piano Nazionale di interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale di rilevanza internazionale e nazionale, alla predisposizione dell'accordo di programma tra MIT e PdI Spa per l'attuazione del Piano, alla Convenzione Quadro tra PdI Spa e Conferenza Nazionale di Coordinamento AdSP (art. 5-sexies del ddl), nonché per la stipula delle Convenzioni attuative tra PdI Spa e le singole AdSP.
Inoltre sarà assai probabile che risorse finanziarie provenienti da una AdSP vengano dalla PdI Spa utilizzate per nuove opere e/o manutenzioni straordinarie da realizzare in scali appartenenti ad altra AdSP; ciò non sarebbe equo, alterando la concorrenza tra porti.

- Non appare altresì chiaro e potrà generare complicate, la ripartizione di competenze tra PdI Spa e AdSP una volta realizzate o eventualmente corealizzate le opere strategiche negli ambiti portuali, poiché sembra farsi riferimento ad un modello duale disomogeneo nel rilascio di tali opere in concessione alle imprese private.
- Esiste poi il rischio di sovrapposizioni tra PdI Spa e Ministeri competenti, in materia di pianificazione e autorizzazione sulle infrastrutture energetiche strategiche (dedicate a petrolio, rigassificatori, gas/gnl).
- Appare illegittima la previsione, inserita all'articolo 6, comma 1, lettera f) del ddl, in base alla quale nel caso sia necessario realizzare opere contenute nell'accordo di programma MIT/PdI Spa, la determinazione adottata dalla Conferenza di Servizi, ex articolo 38, comma 10, Codice dei Contratti Pubblici, abbia effetto di variante al PRP, che, come noto, è un atto partecipato, complesso e fondamentale di pianificazione del territorio portuale.
- Il subentro della PdI Spa (vedasi comma 6 articolo 29 ddl) quale stazione appaltante nelle opere infrastrutturali portuali in corso di realizzazione dalle AdSP presumibilmente allungherà il periodo di ultimazione degli interventi, ritenuti necessari e molti di questi da tempo attesi dagli operatori; seppure per alcuni casi si possa creare un eccesso di offerta infrastrutturale.
- Per “mettere a terra” nuovi progetti infrastrutturali, nutro seri dubbi che una forte centralizzazione, così come risulta dal testo del ddl, sia più efficace di un'adeguata progettualità locale/territoriale, opportunamente indirizzata a monte e coordinata dal MIT (da rafforzare nelle strutture), mediante anche l'effettivo funzionamento della Conferenza delle AdSP, partecipata dai rappresentanti nazionali delle categorie economiche e sociali.
- Intendo sostanzialmente significare, in sintesi, che l'attuale normativa, migliorabile e da migliorare, già contenga gli strumenti per potenziare le performance autoritative e quelle degli operatori portuali che garantiscono i relativi servizi nei porti.
- Appare eccessiva la previsione (vedi articolo 15 ddl) di un rappresentante della PdI Spa nei Comitati di Gestione delle AdSP, essendo un rappresentante della medesima società previsto tra i componenti dell'Organismo di Partenariato.
- Penalizzante ed irrazionale risulta la norma, di cui all'articolo 25 ddl modificativo dell'articolo 23 L. 84/94, che dispone il trasferimento dalle AdSP alla PdI Spa anche delle risorse finanziarie relative al costo dei lavoratori che saranno trasferiti (fino al 25% degli organici) alla nuova società. Inoltre l'alta percentuale di personale sottraibile alle AdSP andrà ad impattare negativamente

sullo svolgimento normale ed efficiente delle attività svolte dalle medesime autorità, anche con riferimento al dilatamento dei tempi per compiti amministrativi di interesse delle imprese portuali (rilascio concessioni, autorizzazioni e pratiche connesse, security, ecc.).

- Appare di nessun valore aggiunto, anzi risulta negativo e potrebbe generare contenziosi (già in corso peraltro), allargare i compiti dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti sulle concessioni e le autorizzazioni e in genere nella materia delle operazioni e servizi portuali.
- Manca nel testo del ddl una visione dei porti quali nodi principali di sistemi logistici integrati e collegati con la rete TEN-T, hub energetici e quali soggetti proattivi per la competitività delle economie dei rispettivi territori e dell'intero Paese.
Manca in particolare l'attenzione al miglioramento delle connessioni, fisiche ed immateriali, tra porti, interporti, territori circostanti e reti, a partire dal maggiore efficientamento possibile di ultimo e penultimo miglio; aspetti questi da considerarsi prioritari nel quadro di una adeguata politica dei trasporti e delle infrastrutture, atta anche a supportare l'implementazione dell'export delle industrie italiane.
- Mancano altresì norme volte al superamento di competenze analoghe tra più dicasteri che rallentano i procedimenti, nonché disposizioni volte alla effettiva semplificazione di regolamenti e procedure in tema di realizzazioni di opere manutentorie e di rilascio di concessioni ed autorizzazioni; per esempio le proposte di modifiche riguardanti i dragaggi non superano l'equiparazione "materiale di risulta dei dragaggi uguale rifiuti", richiesta reiterata dagli operatori privati e pubblici di settore.
- Sono infine del tutto assenti (notevole carenza!) nel disegno di riforma in argomento disposizioni, attese da tempo, che consentano di istituire e far effettivamente decollare il "Fondo per l'incentivazione al pensionamento anticipato" di lavoratori portuali, nonché il riconoscimento di "lavoro usurante" per alcuni profili professionali di lavoratori del ciclo delle operazioni portuali.

Grazie dell'attenzione.

Luigi Robba - Esperto di portualità e trasporti
Ex Segretario Generale Assopporti
Ex Direttore Assiterminal