Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali
A.C. 730

dossier n° 18 - *11 novembre 2013* - Elementi di valutazione per la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	730
Titolo:	Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	9
Date:	
presentazione:	11 aprile 2013
trasmissione alla Camera:	11 aprile 2013
assegnazione:	14 giugno 2013
Sede:	consultiva

Contenuto

Finalità

La proposta di legge C. 730, nel suo testo originario, riprende il contenuto del progetto di legge C. 3681, nel testo approvato dalla Camera nella XVI Legislatura (aprile 2012) e giunto, al termine della stessa, all'esame della 8ª Commissione del Senato. Essa è finalizzata a introdurre un **quadro normativo generale** in materia di interporti e piattaforme territoriali logistiche, anche alla luce degli indirizzi e delle iniziative dell'Unione europea nel settore dei trasporti e dell'intermodalità. La IX Commissione trasporti della Camera ha approvato, nella seduta del 6 novembre 2013, un nuovo testo del provvedimento, inviato per l'espressione del parere di competenza alle Commissioni competenti in sede consultiva.

Definizioni

L'**articolo 1** reca le definizioni di piattaforma logistica territoriale, interporto e infrastruttura intermodale:

la **piattaforma logistica territoriale** è il **compendio di infrastrutture e servizi presenti su un territorio interregionale** destinato a svolgere funzioni connettive di valore strategico per il territorio nazionale, al fine di favorire l'interconnessione e la competitività del Paese;

l'**interporto** è, in base al testo modificato dalla IX Commissione, il **complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati** di rilevanza nazionale gestito da un soggetto imprenditoriale, finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a ricevere o formare treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione;

l'**infrastruttura intermodale** è ogni infrastruttura, lineare o nodale, **funzionale** alla connettività della piattaforma logistica.

Piano generale per l'intermodalità e definizione di nuovi Interporti

L'**articolo 2** stabilisce che spetta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, di provvedere, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, alla **ricognizione degli interporti e delle infrastrutture intermodali** già esistenti. Il Dipartimento per i trasporti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti elabora il **Piano generale per l'intermodalità**, **approvato con decreto** del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Il decreto definisce inoltre le piattaforme logistiche territoriali e la relativa disciplina amministrativa. Le Commissioni parlamentari competenti esprimono il proprio **parere** sullo schema di decreto, entro trenta giorni dall'assegnazione.

Con lo stesso decreto, o con successivo, è determinato l'**ambito di influenza** di ciascuna piattaforma logistica territoriale, in coerenza con i corridoi transeuropei di trasporto.

Nuovi interporti e nuove infrastrutture intermodali possono essere individuati con **decreto** del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica.

L'**articolo 3** subordina l'individuazione di **nuovi interporti** alla presenza dei seguenti **requisiti**:

a) disponibilità di un territorio **privo di vincoli** paesaggistici, naturalistici o urbanistici;

b) collegamenti stradali diretti con la **viabilità di grande comunicazione**;
c) collegamenti ferroviari diretti con la **rete ferroviaria nazionale prioritaria**;
d) adeguati collegamenti stradali e ferroviari con almeno un **porto** ovvero un **aeroporto**;
e) coerenza con i corridoi transeuropei di trasporto.

I progetti per i nuovi interporti devono **prevedere**:

a) un **terminale ferroviario intermodale**, in grado di operare con un numero non inferiore a **quattordici coppie di treni** per settimana (in base alla modifica introdotta dalla IX Commissione, in precedenza dieci);
b) un'area attrezzata di **sosta** per i **veicoli industriali**;
c) un **servizio doganale**;
d) un **centro direzionale**;
e) un'area per i **servizi alle persone** ed una per i servizi ai **veicoli industriali**;
f) aree diverse destinate a funzioni di **trasporto intermodale**, di **logistica di approvvigionamento**, di **logistica industriale**, di **logistica distributiva** e di **logistica distributiva urbana**;
g) sistemi che garantiscano la **sicurezza** di merci, aree e operatori;
h) interconnessioni con **piattaforme info-telematiche**, orientate, in base alla modifica approvata dalla IX Commissione Trasporti, alla gestione dei processi logistici e del trasporto di merci attraverso l'utilizzo di dati di tipo aperto, come definiti dall'articolo 68 del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82/2005)

Tutti i requisiti sopra indicati devono essere soddisfatti, **entro tre anni** (così nel testo modificato dalla IX Commissione, in precedenza cinque) dall'entrata in vigore della legge, **anche** dagli interporti **già operativi** e da quelli **in corso di realizzazione**.

In base ad una modifica inserita dalla IX Commissione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno individuati i soggetti incaricati di definire lo standard per i dati di tipo aperto.

Programmazione delle piattaforme logistiche e attività degli interporti

L'**articolo 4** prevede l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un **Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica** al quale sono attribuiti compiti di **indirizzo, programmazione e coordinamento** di tutte le iniziative inerenti allo **sviluppo delle piattaforme logistiche territoriali** e di promozione dello **sviluppo economico** e del **miglioramento qualitativo delle aree** facenti parte delle piattaforme logistiche territoriali.

Il Comitato è presieduto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o da un suo delegato, e ne fanno parte i Presidenti delle regioni (o loro delegati) nel cui territorio sono ubicate le piattaforme logistiche territoriali. Ulteriori disposizioni relative a composizione, organizzazione, funzionamento e disciplina amministrativa e contabile del Comitato dovranno essere dettate con un successivo **regolamento ministeriale**. Ai componenti del Comitato non spetta alcun emolumento, compenso o rimborso di spese.

Il Comitato partecipa alla conclusione degli atti d'intesa e di coordinamento con regioni, province e comuni interessati, attraverso i quali le autorità portuali possono costituire sistemi logistici.

La gestione di un interporto, ai sensi dell'**articolo 5**, costituisce **attività di prestazione di servizi** e rientra fra le attività di **natura commerciale**; i gestori agiscono conseguentemente in regime di diritto privato. In caso di utilizzo di risorse pubbliche, si applicano le norme della **contabilità di Stato** e del **codice dei contratti pubblici**. In base ad una modifica introdotta dalla IX Commissione, le disposizioni dell'articolo 5 si applicano agli interporti costituiti, alla data di entrata in vigore della legge, come ente pubblico economico compatibilmente con la loro natura giuridica.

La realizzazione di nuovi interporti e l'adeguamento strutturale degli interporti già operativi o in corso di realizzazione è **di competenza dei gestori** degli stessi.

L'**articolo 6** stabilisce che, entro il 31 maggio di ogni anno, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, d'intesa con la Conferenza Unificata, individua, **in ordine di priorità**, i **progetti** relativi alla **realizzazione** e all'**implementazione** degli **interporti**, delle **infrastrutture intermodali** e delle **piattaforme logistiche territoriali**. La norma autorizza a tal fine la spesa di **5 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016. Alla **copertura** dell'onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2012, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (**articolo 9**). Mentre per gli anni successivi al 2014 si provvedrà mediante finanziamento nella tabella E della legge di stabilità.

L'**articolo 7** stabilisce che, nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione europea, le modalità di **gestione dei rifiuti speciali e delle merci pericolose**, sono disciplinate con **decreto** del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e d'intesa con la Conferenza unificata.

L'**articolo 8**, come modificato nel corso dell'esame da parte della IX Commissione trasporti, dispone infine che **i progetti di realizzazione e di implementazione** degli interporti, delle infrastrutture modali e delle piattaforme logistiche territoriali, elaborati sulla base del Piano generale per l'intermodalità, sono approvati mediante accordo di programma ai sensi dell'articolo 32 del testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000). Se l'accordo non è perfezionato entro quattro mesi, i progetti decadono dagli investimenti previsti dall'articolo 6.

Esame del provvedimento in relazione alla normativa europea

Applicazione del codice dei contratti pubblici

Con riferimento all'**articolo 5**, che specifica che la gestione di un interporto costituisce attività di prestazione di servizi rientrante tra le attività aventi natura commerciale e, conseguentemente, prevede che i soggetti gestori agiscano in **regime di diritto privato**, disponendo l'applicazione del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006) solo in caso di utilizzo di risorse pubbliche, occorre valutare se piuttosto, per le caratteristiche della loro attività, tali soggetti non debbano essere qualificati come **organismi di diritto pubblico** e, quindi, sempre sottoposti alla **disciplina dei contratti pubblici** dell'Unione europea recepita in Italia appunto con il decreto legislativo n. 163/2006. La direttiva 2004/18/UE (art. 1) definisce l'organismo di diritto pubblico come a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, b) dotato di personalità giuridica, e c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico (si vedano, sulla definizione di organismo di diritto pubblico la sentenza della Corte di giustizia UE del 10 maggio 2001 nei procedimenti riuniti C-223/09 e C-260/99 in relazione all'ente Fiera di Milano, nonché, per la configurazione, a legislazione vigente, degli interporti come organismi di diritto pubblico, la sentenza n. 4748/2003del Consiglio di Stato e la memoria depositata nel corso dell'istruttoria legislativa dall'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici nell'audizione del 19 giugno 2013).

Al riguardo, si ricorda che la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, nella seduta del 29 febbraio 2012, nel rendere parere favorevole sul progetto di legge C. 3681, che conteneva analoga disposizione all'articolo 5, precisava nelle premesse che "in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la qualificazione *ex lege* delle caratteristiche del soggetto gestore non assume comunque rilievo in quanto parametro di valutazione, in caso sorgano contenziosi, saranno la concreta configurazione del soggetto gestore e la sua attività in concreto", ai fini della determinazione se ci si trovi davanti ad organismi di diritto pubblico sottoposti alla disciplina in materia di contratti pubblici.

Peraltro, l'articolo 5 del progetto di legge C. 730, nel testo modificato dalla IX Commissione in sede referente, contiene una disposizione (comma 3) volta a prevedere che le disposizioni dell'articolo si applichino, per gli interporti costituiti alla data di entrata in vigore della legge, in forma di ente pubblico economico, compatibilmente con la loro natura giuridica; tale previsione, tra le altre cose, sembra prescrivere che per gli enti in questione si continuino ad applicare in via generale, e non solo nel caso di utilizzo di risorse pubbliche, le disposizioni del codice dei contratti pubblici.

Rifiuti

Per quanto concerne le disposizioni dell'**articolo 7** del testo in esame, che richiama il rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di **rifiuti** e trasporto delle **merci pericolose**, si rileva che l'Unione Europea ha da tempo istituito un sistema di sorveglianza e di controllo di ogni movimento di rifiuti. In particolare, la direttiva 2008/98/UE prevede che ogni produttore o altro detentore di rifiuti deve provvedere personalmente al loro trattamento oppure consegnarli ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa. Gli Stati membri possono collaborare, se necessario, per creare una rete di impianti di smaltimento dei rifiuti. Lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi devono essere eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana. I rifiuti pericolosi non devono essere miscelati con altre categorie di rifiuti pericolosi e devono essere confezionati o etichettati conformemente alle normative internazionali o comunitarie.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Le reti transeuropee di trasporto

Nell'ambito dei futuri **orientamenti per le reti transeuropee di trasporto** – oggetto di una specifica proposta di regolamento della Commissione europea (COM(2011)650) - si

sottolinea la necessità di **raccordare più sistematicamente i nodi** (causa dei maggiori problemi di congestione) **con porti e aeroporti** come punti di ingresso nella rete e principali **punti di interconnessione intermodale**.

La **rete centrale** (*core network*) interesserà, tra l'altro, **83 porti europei principali**. Ogni corridoio della rete centrale dovrà includere porti marittimi e loro accessi, i porti dovranno essere collegati con l'infrastruttura stradale o ferroviaria della rete globale e dovranno disporre di impianti di raccolta dei rifiuti e dei residui del carico delle navi.

Come evidenziato nel documento, in sede di pianificazione della rete si dovranno prevedere interventi volti a:

- garantire che, entro il 2050, **tutti i principali aeroporti e porti marittimi dell'UE siano collegati alle altre infrastrutture** di trasporto, con particolare riferimento alle ferrovie ad alta velocità e alle vie navigabili interne; inoltre, per le percorrenze superiori a 300 km, si prospetta l'obiettivo di **trasferire entro il 2030 il 30% del trasporto di merci su strada verso altri modi**, quali la ferrovia o le vie navigabili, per arrivare a più del 50% nel 2050;
- favorire lo **sviluppo di tutte le modalità di trasporto** e promuovere **servizi di trasporto innovativi o nuove combinazioni** di servizi esistenti, agevolando il trasporto multimodale e la soppressione degli ostacoli amministrativi e tecnici che impediscono l'interoperabilità della rete;
- promuovere l'**interconnessione tra terminali** per il trasporto merci, stazioni viaggiatori, porti interni e marittimi e aeroporti per favorire l'intermodalità.

In tale contesto, considerata l'importanza dei **nodi urbani** in quanto punti di congiunzione tra le varie modalità di trasporto sia passeggeri sia merci **che favoriscono l'intermodalità ed i collegamenti fra i trasporti a lunga distanza e quelli a livello regionale e locale**, in sede di realizzazione della rete globale si dovrà garantire:

- per il trasporto di passeggeri e merci, l'interconnessione tra l'infrastruttura ferroviaria, aerea e, se opportuno, per via navigabile interna, stradale e marittima della rete globale;
- adeguati collegamenti tra stazioni ferroviarie o aeroporti della rete globale all'interno di un nodo urbano;
- una connessione senza interruzioni tra l'infrastruttura della rete globale e l'infrastruttura per il traffico regionale e locale, includendo il **consolidamento logistico e i centri di distribuzione**;
- la concentrazione del trasporto stradale o del trasporto ferroviario di merci al di fuori delle zone urbane.

Inoltre, sotto il profilo dell'**impatto ambientale**, nell'ambito degli interventi prospettati si dovrà:

- effettuare la **valutazione del rischio** e migliorare la **resistenza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali o antropiche** (precipitazioni, tempeste, aumento del livello dei mari e inondazioni costiere);
- eseguire **valutazioni ambientali di piani e progetti** al fine di evitare o mitigare gli impatti negativi sull'ambiente, come la frammentazione del paesaggio, l'impermeabilizzazione del suolo e l'inquinamento atmosferico, idrico e acustico, e proteggere in modo efficace la biodiversità.

La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è in corso di esame in prima lettura da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

La politica portuale dell'UE

Da alcuni anni a livello dell'Unione europea è stata avviata una riflessione in vista della **revisione della politica europea in materia portuale** al fine di garantire l'efficienza del sistema in vista del previsto aumento della domanda di capacità portuali, tenendo conto del grande contributo che i porti possono dare ai fini della coesione territoriale, dello sviluppo regionale e della creazione di posti di lavoro. Tra gli orientamenti individuati a tal fine dalla Commissione figurano:

- la realizzazione di **collegamenti affidabili e sostenibili tra i porti e l'entroterra**;
- lo sfruttamento ottimale delle **capacità portuali esistenti e, solo in seconda istanza, la costruzione di nuove capacità**;
- la riduzione dello **scarico di rifiuti** in mare e delle **emissioni inquinanti** da parte dei mezzi di trasporto in provenienza o a destinazione dei porti;
- il ricorso alle nuove tecnologie per semplificare le **procedure amministrative e doganali**;
- l'adozione di orientamenti in materia di **aiuti di Stato a favore dei porti** per stabilire un quadro giuridico per il finanziamento pubblico e diffondere le migliori prassi sulla **trasparenza degli oneri portuali**.

Più recentemente, il 19 giugno 2012 la Commissione europea ha lanciato una **consultazione** online per acquisire il parere delle parti interessate sulla necessità di **potenziare il ruolo dei porti** e di sfruttarne le potenzialità ai fini del miglioramento della

crescita, dell'occupazione e della concorrenza nell'UE. I risultati della consultazione sono stati discussi nel corso di una **conferenza ad alto livello** che si è tenuta a Bruxelles il **25 e 26 settembre 2012**.

Su tali basi il 23 maggio 2013 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento (COM(2013)296) volta a istituire un **quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali**, nonché norme comuni in materia di trasparenza finanziaria e di diritti applicabili da parte degli enti di gestione dei porti o dei prestatori di servizi portuali. Fa parte del pacchetto anche una **comunicazione: "Porti: un motore per la crescita"** (COM(2013)295), che passa in rassegna la politica europea in materia portuale e annuncia otto azioni della Commissione.

Se, da un lato, l'Unione europea è fortemente dipendente dai suoi porti per gli scambi commerciali con il resto del mondo, dall'altro tali porti svolgono un ruolo fondamentale per il suo mercato interno. Le attività dei porti contribuiscono direttamente all'occupazione, agli investimenti interni e alla crescita del PIL.
La proposta della Commissione interessa 319 porti Ten-T, ma gli Stati membri possono comunque decidere di applicarla agli altri porti. Mentre la necessità di sviluppare collegamenti con l'entroterra costituisce già parte integrante della strategia TEN-T, altri problemi di importanza fondamentale per i porti TEN-T sono tuttora irrisolti: 1) bassi livelli di qualità dei servizi portuali; 2) governance inefficace e conseguente scarsa attrattività del settore per gli investitori.

I servizi portuali nell'ambito della proposta di direttiva sulle concessioni

Il 20 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva (COM(2011)897) sull'aggiudicazione dei **contratti di concessione**.

L'Allegato III della suddetta proposta elenca le **attività oggetto di concessione** da parte di enti aggiudicatari cui si applicano le disposizioni della nuova disciplina europea. Tra di esse (al paragrafo 5 del detto Allegato) si annoverano: "Attività relative allo **sfruttamento di un'area geografica al fine della messa a disposizione di aeroporti, porti marittimi o interni** e di altri terminali di trasporto ai vettori aerei, marittimi e fluviali".

Si ricorda, tuttavia, che in occasione del dibattito svolto il 6 febbraio 2012 presso la commissione IMCO (Mercato interno e tutela del consumatore) del Parlamento europeo dubbi sono stati sollevati dai membri della stessa commissione sull'applicabilità della proposta di direttiva alle concessioni aventi per oggetto servizi portuali; in tale circostanza il rappresentante della Commissione europea ha osservato che **per servizi portuali devono intendersi un insieme di servizi eterogenei, e che solo per alcuni di essi sarà possibile l'applicazione della nuova disciplina europea in materia di concessioni**.

Da ultimo, il Consiglio competitività del 20 dicembre 2012, nell'ambito dell'esame della proposta in prima lettura, ha definito un **orientamento generale che riconferma il testo del paragrafo 5 dell'Allegato III** originariamente proposto dalla Commissione europea.

L'orientamento generale costituisce la base per le negoziazioni in sede di trilogo, vale a dire incontri informali tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, al fine di giungere ad un accordo su un testo comune che consenta l'adozione della direttiva proposta in prima lettura.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.