



Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme territoriali logistiche

A.C. 730

Dossier n° 8 - Schede di lettura
20 maggio 2013

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	730
Titolo:	Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	9
Date:	
presentazione:	11 aprile 2013
trasmissione alla Camera:	11 aprile 2013
assegnazione:	14 maggio 2013
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio, VI Finanze, VIII Ambiente (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), X Attività Produttive e XIV Politiche dell'Unione Europea

Contenuto

La proposta di legge riproduce il contenuto di una proposta di legge approvata nella XVI Legislatura in prima lettura alla Camera (aprile 2012) e poi non approvata dal Senato (A.S. 3257).

La proposta introduce una nuova disciplina in materia di **interporti** rispetto a quella attualmente recata dalla legge n. 240/1990 (*Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci ed in favore dell'intermodalità*). Tale legge definiva (art. 1) gli interporti come "complesso organico di strutture e servizi integrati finalizzati allo scambio di merci per le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione".

[la legge n. 240/1990](#)

L'articolo 2 della legge prevedeva una classificazione degli interporti in interporti di primo e di secondo livello ed attribuiva il compito di elaborare un piano quinquennale per l'indicazione degli interporti al Comitato dei ministri previsto dall'articolo 2 della legge n. 245/1984 per la predisposizione del piano generale dei trasporti (la competenza è successivamente passata al Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto, CIPET, e quindi, a seguito della soppressione di quest'ultimo con l'articolo 1, comma 21, della legge n. 537/1993, al CIPE; sul piano è previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari).

In base a dati del rapporto annuale CENSIS 2008 risultano operanti in Italia diciassette interporti: Valpescara, Vado Ligure, Novara, Livorno, Bari, Rovigo, Venezia, Rivalta Scrivia, Prato, Trento, Padova, Bologna, Parma, Marcanise, Torino, Nola, Verona.

[gli interporti in Italia](#)

La legge n. 240/1990 affidava poi (art. 3) la realizzazione e la gestione degli interporti ad enti pubblici e a società per azioni, anche riuniti in consorzi, mediante il rilascio di una concessione e la stipula di una convenzione al fine di garantire il perseguimento di finalità di pubblico interesse attribuite agli interporti. Per approfondimenti su questo aspetto cfr. *infra* illustrazione art. 5.

La proposta di legge disciplina anche le **piattaforme logistiche territoriali**. Tale termine è già stato utilizzato nell'allegato infrastrutture 2006 per indicare aree territoriali caratterizzate da omogeneità connettive. Le linee guida del piano nazionale della logistica presentate dal governo nel gennaio 2011 individuavano le seguenti piattaforme logistiche: 1) la piattaforma logistica del Nord Ovest 2) la piattaforma logistica del Nord Est 3) la piattaforma logistica tirrenico adriatica nord 4) la piattaforma logistica tirrenico adriatica

centrale 5) la piattaforma logistica tirrenico sud; 6) la piattaforma logistica adriatica sud 7) la piattaforma logistica Mediterraneo sud.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web sul sito della Camera dei deputati o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

[navigazione
ipertestuale del
dossier](#)

Articolo 1

L'articolo 1 della proposta di legge individua, al comma 1, l'ambito di applicazione del provvedimento nella definizione dei principi fondamentali, nel quadro delle materia di legislazione concorrente "porti e aeroporti civili" e "grandi reti di trasporto e navigazione" (art. 117, terzo comma Cost.), in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali.

Al successivo comma 4, si precisa che per **interporto** si intende "il complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati di rilevanza nazionale gestito da un soggetto imprenditoriale che opera al fine di favorire la mobilità delle merci tra diverse modalità di trasporto" (lettera *b*). Il medesimo comma definisce anche la **piattaforma logistica territoriale** come "il complesso delle infrastrutture e dei servizi presenti su un territorio interregionale, destinati a svolgere funzioni connettive di valore strategico per l'intero territorio nazionale, in particolare nei suoi rapporti con la rete transnazionale dei trasporti" (lettera *a*). Il comma 4 reca anche le definizioni di infrastruttura intermodale ("ogni infrastruttura, lineare o nodale, funzionale alla connettività della piattaforma logistica", lettera *c*) ed un richiamo al contenuto dell'articolo 4 per la definizione delle funzioni del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica (lettera *d*).

Il comma 2 individua le finalità della legge nel: a) miglioramento e incremento della concentrazione dei flussi di trasporto; b) razionalizzazione dell'utilizzazione del territorio in funzione del trasporto; c) diminuzione dell'impatto ambientale delle attività di trasporto; d) superamento dei limiti del trasporto ferroviario tradizionale e intermodale terrestre e marittimo.

Il comma 3 contiene la consueta clausola di salvaguardia delle eventuali più ampie competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano in forza dei rispettivi statuti speciali.

[Definizioni](#)

Articolo 2

L'articolo 2 interviene in materia di ricognizione degli interporti e delle piattaforme territoriali esistenti nonché di programmazione degli interventi in materia.

In particolare, il comma 1 prevede che il Ministro per le infrastrutture, sentito il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica (al riguardo cfr. illustrazione art. 4): 1) compie la ricognizione degli interporti già esistenti ai sensi della delibera CIPE (*rectius*: CIPET) del 7 aprile 1993; 2) compie la ricognizione delle infrastrutture intermodali, come definite dall'articolo 1 (cfr. *supra*).

[Piano generale
per
l'intermodalità](#)

La [delibera](#) CIPET del 7 aprile 1993 individua le funzioni e i servizi minimi che un interporto deve offrire perché possa essere considerato di rilevanza nazionale, con riferimento ad esempio, ai servizi ai veicoli (presenza di parcheggio, di area manovra soste temporanee, di stazioni di rifornimento), ai servizi amministrativi (presenza di uffici doganali, di banche ed assicurazioni), ai servizi per il personale (presenza di albergo e di punti di ristoro e mensa). Si richiede anche che le aree di pertinenza dell'interporto siano libere da vincoli e siano economicamente compatibili con il bacino di traffico di gravitazione.

I commi da 2 a 4 disciplinano la procedura per l'adozione del piano generale per l'intermodalità. Questa prevede:

1) la predisposizione del piano da parte del Dipartimento dei trasporti del Ministero, previo parere (da acquisire entro venti giorni) della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica integrata da rappresentanti degli interporti e delle imprese e degli operatori ferroviari o intermodali (comma 2)

Si segnala che la Consulta generale per l'autotrasporto è stata soppressa dall'articolo 12, comma 20 del decreto-legge n. 95/2012 a decorrere dal 28 luglio 2012 e le sue funzioni sono state trasferite alla Direzione generale per il trasporto stradale e l'intermodalità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si ricorda che la Consulta generale era disciplinata dagli articoli 3-8 del D.Lgs. n. 284/2005, e svolgeva attività propositiva, di studio, di monitoraggio, di consulenza delle autorità politiche, per la definizione delle politiche di intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto e della logistica, anche in materia di controlli tecnici ed amministrativi. Per approfondimenti vedi

[qui](#).

2) la trasmissione dello schema del Piano al parere delle competenti commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni

3) l'adozione del piano con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dopo che: I) sia stata effettuata la valutazione ambientale strategica II) sia stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata

La valutazione ambientale strategica rappresenta un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi. Essa è disciplinata dal Titolo II del codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152/2006). Per approfondimenti vedi [qui](#).

Il comma 5 prevede che nell'ambito del piano o con un successivo decreto da adottare con la medesima procedura del piano si provveda alla determinazione dell'ambito di influenza di ciascuna piattaforma territoriale. Ciò dovrà avvenire in coerenza con i corridoi transeuropei di trasporto, come definiti dalla decisione n. 661/2010/UE.

Con la decisione 661/2010/UE sono stati definiti i contenuti delle **reti transeuropee di trasporto**. Per i corridoi di interesse dell'Italia definiti da tale decisione vedi [qui](#). E' però in corso presso le istituzioni dell'Unione europea l'esame della proposta di regolamento COM 2011(650), che ridefinisce i contenuti delle reti transeuropee prevedendo due livelli: a) una rete centrale a livello UE (da realizzare entro il 2030) basata su un approccio per corridoi; b) una rete globale (da realizzare entro il 2050) che comprenderà infrastrutture a livello nazionale e regionale. I corridoi della rete centrale di interesse dell'Italia sono: I) il corridoio 1 Baltico-Adriatico che collegherà Helsinki a Ravenna II) il corridoio 3 Mediterraneo da Algeciras (Spagna) fino alla frontiera ungherese III) il corridoio 5 Helsinki-La Valletta IV) il corridoio 9 Genova-Rotterdam. Sulla proposta la Commissione trasporti del Parlamento europeo ha approvato il 19 gennaio 2013 la propria relazione per l'Assemblea plenaria. La discussione in Assemblea plenaria non è però stata ancora avviata. Per approfondimenti vedi [[tema: Le reti ten-T|[qui](#)]] e *infra* paragrafo "Documenti all'esame dell'Unione europea".

I commi 6 e 7 intervengono, rispettivamente, in materia di:

- individuazione di nuovi interporti e di nuove piattaforme logistiche territoriali che dovrà avvenire con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica (cfr. *infra* illustrazione art. 4), di concerto con il Ministro dell'ambiente, sulla base della ricognizione compiuta ai sensi del comma 1 nonché del piano nazionale per l'intermodalità ed una volta verificato, per quanto concerne gli interporti, il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 (al riguardo cfr. *infra* illustrazione art. 3);

- individuazione dei criteri per l'utilizzo delle risorse finanziarie stanziare dall'articolo 6 (al riguardo cfr. *infra* illustrazione art. 6) che dovrà avvenire con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il comma 8 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Articolo 3

L'**articolo 3** disciplina le procedure per il riconoscimento degli interporti già operativi e subordina l'individuazione di **nuovi interporti** alla presenza dei seguenti **requisiti**:

Requisiti delle strutture

- 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, nel rispetto delle norme in materia ambientale previste dal codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006, devono inoltre **prevedere**:

- a) un **terminale ferroviario intermodale**, idoneo a formare o ricevere treni completi, operando con un numero non inferiore a dieci coppie di treni settimanali;
- 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**.

Tutti i requisiti sopra indicati devono essere soddisfatti, **entro i cinque anni** successivi all'anno di entrata in vigore della legge, anche dagli interporti **già operativi** e da quelli **in corso di realizzazione**.

L'ultimo comma dell'articolo prevede che la progettazione e la realizzazione degli interporti debbano osservare criteri di **unitarietà** tra le diverse **funzioni** e contemplare sistemi e certificazioni di sicurezza, di controllo e di risparmio energetico.

Al riguardo, si ricorda che invece, in attuazione della legge n. 240/1990, la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto del 7 aprile 1993 già prevede, tra i criteri per l'individuazione di interporti di rilevanza nazionale l'assenza di vincoli sulle aree di pertinenza. Si fa inoltre riferimento alla presenza di infrastrutture ferroviarie intermodali di Ferrovie dello Stato S.p.a., alle aree attrezzate di sosta e ai centri doganali, nonché ai servizi alle persone mentre non si fa riferimento alle interconnessioni con piattaforme info-telematiche.

Articolo 4

L'**articolo 4** prevede l'**istituzione**, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un **Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica**.

Comitato
nazionale per
intermodalità e
la logistica

Al Comitato vengono attribuite due tipologie di compiti:

1) compiti di **indirizzo, programmazione e coordinamento** di tutte le iniziative inerenti allo **sviluppo delle piattaforme logistiche territoriali**, finalizzate all'integrazione dei sistemi di trasporto terrestre, marittimo, fluviale e aereo e alla semplificazione delle operazioni nonché al miglioramento dei servizi intermodali e logistici delle merci;

2) la promozione dello **sviluppo economico** e il **miglioramento qualitativo delle aree** facenti parte delle piattaforme logistiche territoriali secondo i requisiti che sono indicati nell'articolo 3.

Il **comma 2** demanda ad un successivo **regolamento ministeriale**, da adottare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la **definizione della composizione**, dell'**organizzazione**, del **funzionamento**, nonché la disciplina amministrativa e contabile **del Comitato**, fissando alcuni principi e criteri direttivi. Il Comitato dovrà infatti essere **presieduto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, o da un suo delegato, e ne faranno parte, di diritto, i Presidenti delle regioni nel cui territorio sono ubicate le piattaforme logistiche territoriali.

Lo stesso regolamento provvederà a disciplinare la composizione, l'organizzazione, il funzionamento del Comitato in funzione degli ambiti territoriali interessati dalle varie iniziative di sviluppo e infrastrutturazione e potranno essere costituiti anche sottocomitati.

Si prevede inoltre che ai componenti del Comitato non spetti alcun emolumento, compenso o rimborso di spese a qualsiasi titolo erogati.

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.

Il **comma 3 modifica l'articolo 46, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201** (c.d. decreto legge "crescita"), che ha previsto la possibilità per le Autorità portuali di costituire sistemi logistici per promuovere e realizzare infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retro portuali. Il **Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica viene aggiunto tra i soggetti con i quali stipulare gli atti di intesa e di coordinamento** a ciò finalizzati: la norma prevede attualmente l'intesa con le regioni, le province ed i comuni interessati nonché con i gestori delle infrastrutture ferroviarie.

Si ricorda che lo stesso art. 46, comma 2, prevede che le attività per la costituzione dei sistemi logistici debbano realizzarsi in conformità a quanto previsto dalla normativa comunitaria, anche con riferimento ai corridoi transeuropei, e senza causare distorsione della concorrenza tra i sistemi portuali. Gli interventi di coordinamento devono essere mirati all'adeguamento dei piani regolatori portuali e comunali per le esigenze di cui al comma 2 e tali esigenze sono considerate prioritarie nei criteri di destinazione d'uso delle aree.

In base al **comma 4** dall'attuazione dell'articolo non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 5

L'**articolo 5** qualifica gli interporti come **soggetti di diritto privato**, chiarendo: a) al comma 1 che la gestione di un interporto costituisce attività di prestazione di servizi rientrante tra le attività aventi natura commerciale b) al comma 2 che i soggetti gestori degli interporti agiscono in regime di diritto privato, anche se il loro statuto non prevede il fine di lucro.

Natura della gestione degli interporti

Il comma 2 precisa che tuttavia l'utilizzo da parte dei soggetti gestori degli interporti di risorse pubbliche dovrà essere disciplinato dalla contabilità di Stato e dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006).

il comma 2 prevede anche che i soggetti gestori provvedano alla realizzazione delle strutture dei nuovi interporti secondo quanto previsto dall'articolo 3, commi 1 e 2, nonché, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, all'adeguamento strutturale degli interporti già operativi e di quelli in corso di realizzazione ai sensi dell'articolo 3, comma 3 (cfr. *supra*).

Al riguardo, si ricorda che, come già sopra accennato, l'articolo 3 della legge n. 240/1990 affidava in concessione la realizzazione e la gestione degli interporti ad enti pubblici e a società per azioni, anche riuniti in consorzi, prevedendo altresì la stipula di una convenzione al fine di garantire il perseguimento di finalità di pubblico interesse attribuite agli interporti. Successivamente, l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 98/1995 ha soppresso il citato articolo 3 della legge n. 240/1990. In particolare, la previsione della concessione risultava in contrasto con quanto disposto dalla direttiva 1992/106/CEE in materia di liberalizzazione dei percorsi stradali iniziali e terminali di un trasporto combinato, volta a rimuovere, anche con riferimento ai trasporti combinati effettuati per via marittima, ogni restrizione quantitativa e i vincoli di ordine amministrativo. Rimaneva nella legge n. 240/1990, a seguito delle modifiche operate dal decreto-legge n. 98/1995, la previsione di una convenzione da parte dei soggetti gestori degli interporti con il Ministero dei trasporti per l'accesso ai finanziamenti pubblici.

Questa articolazione normativa ha determinato orientamenti diffusi nella giurisprudenza sulla natura pubblicistica o privatistica dei soggetti gestori degli interporti. In proposito, da ultimo, la sentenza della quinta sezione del [Consiglio di Stato n. 4748/2003](#) si è espressa per la **natura pubblicistica di tali soggetti**, richiamando in proposito anche la definizione di "organismo di diritto pubblico" propria del diritto dell'Unione europea. Per questi cfr. quindi *infra* il paragrafo compatibilità comunitaria.

Articolo 6

L' **articolo 6** prevede che si **individuino un ordine di priorità dei progetti relativi** alla realizzazione e allo sviluppo degli **interporti**, delle **infrastrutture intermodali** e delle **piattaforme logistiche** territoriali e le risorse finanziarie a ciò finalizzate.

Potenziamento della rete infrastrutturale

Infatti, il **comma 1** prevede, in conformità all'attività di programmazione di cui all'articolo 2, costituite dal Piano generale per l'intermodalità, 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 previsto dall'articolo 4 e previa intesa in sede di Conferenza unificata, **individuino, in ordine di priorità**, i progetti relativi alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti, delle infrastrutture intermodali e delle piattaforme logistiche territoriali. La finalità è di garantire l'ottimizzazione, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa **nell'ambito delle risorse previste dal successivo comma 2** del presente articolo.

Il **comma 2** prevede pertanto, ai fini del **finanziamento dei progetti prioritari**, l'**autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015. Per gli anni successivi al 2015 si provvede in tabella E della legge annuale di stabilità ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge di contabilità (legge n. 196/2009; questa tabella contiene gli importi da iscrivere in bilancio, per ciascuno degli anni considerati dal triennio di riferimento, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni).

finanziamento per il 2013, il 2014 e il 2015 e, a decorrere dal 2016, nella tabella E della legge annuale di stabilità

Si ricorda che l'art. 61-bis del D.L. n. 1 del 2012 ha ripristinato la previsione di spesa di 1 milione di euro l'anno per il triennio 2012-2014, con specifica destinazione, tra l'altro, all'inserimento dei **porti nella sperimentazione della Piattaforma logistica nazionale** nell'ambito del progetto UIRNet del Ministero infrastrutture e trasporti. Il comma 4 dell'art. 61-bis identifica la società **UIRNet S.p.A.** come soggetto attuatore unico per la realizzazione e gestione della Piattaforma logistica nazionale, così come definita nel D.M. infrastrutture 18T del 20 giugno 2005, ed estende la Piattaforma, oltre agli interporti, **anche ai centri merci, ai porti ed alle piastre logistiche**. A tale fine il Ministro delle infrastrutture

e dei trasporti viene autorizzato a firmare apposito atto convenzionale con UIRNet S.p.A. per disciplinare l'utilizzo dei fondi.

La **società UIRNet**, società per azioni degli Interporti, è stata costituita in data 9 settembre 2005: per la progettazione, la realizzazione e l'esercizio di un sistema che permetta la interconnessione dei nodi di interscambio modale (interporti) e per le attività nell'ambito della Sicurezza, da svolgere all'interno delle strutture logistiche intermodali di I livello.

Si ricorda altresì che il **Piano Nazionale della Logistica 2011-2020**, elaborato dalla Consulta generale per l'autotrasporto, prevede una serie di interventi volti a perseguire una strategia di lungo periodo, finalizzata a ridurre i costi rilevanti derivanti dall'inefficienza complessiva del settore della logistica. Il Piano si articola in una serie di interventi, normativi e amministrativi, che incidono su tutte le modalità di trasporto. Fra i numerosi settori di intervento rientrano le piattaforme logistiche, il sistema portuale, i collegamenti intermodali, il sistema degli incentivi (Ferrobonus, Ecobonus), i Sistemi intelligenti di trasporto. Le infrastrutture dedicate all'intermodalità sono costituite dagli interporti e dai centri intermodali.

Il MIT ha reso noto che il 14 febbraio 2013 si è concluso l'ultimo collaudo dei sei macroservizi principali della Piattaforma Logistica Nazionale (PLN), realizzata da UIRNET spa per conto del Ministero, volto ad accertare la capacità della piattaforma telematica di soddisfare i requisiti di sicurezza e di conseguire ed assicurare i requisiti prestazionali richiesti. In questa fase i servizi della piattaforma hanno gestito in simultanea sia 10.000 veicoli che 10.000 utenti. In collaborazione con l'Autorità portuale di Genova, è stato interfacciato con la piattaforma il suo sistema telematico portuale (ePort), e il Voltri Terminal Europa (VTE), che ha modificato il processo di accettazione operato dal suo ufficio merci.

UIRNet ha l'obiettivo di servire entro il 2014 una platea di 250.000 utenti effettivi in sinergia con gli operatori (terminal interportuali e portuali), i fornitori di servizi tecnologici per la logistica e le società di servizi delle principali associazioni dell'autotrasporto.

Articolo 7

L'**articolo 7** demanda a un **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, la disciplina delle modalità di **gestione dei rifiuti speciali e delle merci pericolose**, anche attraverso la definizione di procedure semplificate, al fine di favorire la diversificazione dell'uso dei mezzi di trasporto impiegati e la sicurezza nell'ambito delle piattaforme logistiche territoriali. La norma sottolinea che la disciplina contenuta nel decreto dovrà essere definita nel rispetto della normativa nazionale ed europea.

Rifiuti speciali e
merci pericolose

La normativa in materia di rifiuti è contenuta nella [quarta parte del D.lgs. 152/2006](#) (cd. Codice ambientale) ed è stata sostanzialmente modificata nella scorsa legislatura a seguito del recepimento della direttiva 2008/98/CE attraverso il d.lgs. 205/2010. L'art. 184 del citato decreto reca, tra l'altro, l'elencazione delle tipologie dei rifiuti speciali e la classificazione dei rifiuti basata sulle caratteristiche di pericolosità (rifiuti pericolosi e non pericolosi).

Le disposizioni di carattere generale in tema di trasporto dei rifiuti sono contenute nell'[art. 193](#), mentre le spedizioni transfrontaliere e le procedure sui registri di carico e scarico dei rifiuti sono regolate rispettivamente dall'art. 194 e dall'art. 190.

L'[art. 195](#) assegna alla competenza dello Stato la definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione di cui all'articolo 193 e la regolamentazione del trasporto dei rifiuti (comma 2, lett. h).

Articolo 8

L'**articolo 8** è diretto ad accelerare lo sviluppo e la realizzazione degli **interporti**, delle **infrastrutture intermodali e delle piattaforme logistiche territoriali**, di cui all'articolo 6, individuati sulla base del Piano generale per l'intermodalità. A tale fine, la norma introduce una deroga alla disciplina urbanistica considerando tali progetti a tutti gli effetti **variante urbanistica** rispetto ai piani di competenza degli enti locali e delle regioni nei cui territori sono localizzate le piattaforme logistiche territoriali.

Variante
urbanistica

Sui profili riguardanti la competenza dei diversi livelli di governo nell'ambito della materia del governo del territorio (in cui è ricompresa la disciplina della pianificazione urbanistica), che rientra nelle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione, si rimanda a quanto osservato nel paragrafo Rispetto delle competenze

legislative costituzionalmente definite.

Articolo 9

L'**articolo 9** reca la **copertura finanziaria** dell'autorizzazione di spesa per i progetti relativi alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti, delle infrastrutture intermodali e delle piattaforme logistiche territoriali prevista dall'articolo 6.

In particolare, si prevede che alla copertura dell'onere previsto, pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provveda mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di conto capitale relativo al Ministero dell'ambiente.

Relazioni allegare o richieste

E' allegata la relazione illustrativa

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta, come specificato dall'art. 1, comma 1, del testo, detta principi generali nell'ambito delle materie **porti e aeroporti civili**, e **grandi reti di trasporto**, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. La localizzazione delle piattaforme e degli interporti va anche ricondotta alla materia **governo del territorio**, di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) e le norme concernenti i rifiuti di cui all'articolo 7 alla materia **tutela dell'ambiente** di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s Cost.). Con riferimento alla materia "porti e aeroporti civili", da ultimo, la sentenza n. 79/2011 ha confermato il proprio orientamento ad ammettere in tale materia, pure di legislazione concorrente, un ampio intervento statale sulla base del principio di sussidiarietà (c.d. "attrazione in sussidiarietà"), a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le regioni (le c.d. "intese"). Analoghe considerazioni, sulla base di una consolidata giurisprudenza della Corte (*ex plurimis* la sentenza n. 303/2003) valgono anche per le materia "grandi reti di trasporto" e "governo del territorio".

Competenze legislative concorrenti

L'articolo 8 interviene poi in materia di urbanistica. Anche tale materia è riconducibile al "governo di territorio", competenza concorrente tra Stato e regioni. In proposito, per quanto concerne il comma 1 dell'articolo, l'attribuzione degli effetti di variante urbanistica ai progetti individuati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, andrebbe valutata alla luce del riparto di competenze in materia di governo del territorio ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Al riguardo va considerato, da un lato, che la definizione del procedimento di adozione dei singoli progetti che valgono a tutti gli effetti quali varianti urbanistiche non è passibile di ulteriore svolgimento da parte del legislatore regionale, con possibile conseguente

Articolo 8 in materia di urbanistica: profili problematici

compromissione delle competenze che alle Regioni spettano in materia di urbanistica e quindi di assetto del territorio. Inoltre, accanto all'argomento principale del carattere di dettaglio della previsione statale, va altresì valutata la possibile compressione dei poteri regionali di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e di verifica della conformità dei piani urbanistici comunali agli strumenti urbanistici regionali sovraordinati. Dall'altro lato, però, occorre valutare che i suddetti progetti sono elaborati sulla base di uno strumento programmatico (il Piano per l'intermodalità) per l'adozione del quale è previsto il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (tramite l'intesa in Conferenza unificata).

In proposito, il Comitato per i pareri della I Commissione Affari costituzionali, nella seduta del 21 febbraio 2012, ha subordinato il parere favorevole sull'A.C. 3681, il cui contenuto è ora ripreso dalla proposta di legge in esame, ad una condizione volta a **richiedere la modifica dell'articolo 8, comma 1**, tenendo conto del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni in materia di governo del territorio ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione

Compatibilità comunitaria

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, prevedendo 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

Articolo 5: qualificazione della gestione degli interporti come attività di

caratteristiche della loro attività, tali soggetti non debbano essere qualificati come organismi di diritto pubblico e, quindi, sempre sottoposti alla disciplina dei contratti pubblici. La direttiva 2004/18/CE (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 (sulla definizione di organismo di diritto pubblico si veda anche 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). Il medesimo articolo 1 colloca gli organismi di diritto pubblico tra le amministrazioni aggiudicatrici sottoposte alla direttiva. Peraltro, con riferimento alla tipologia di attività dell'interporto, l'articolo 1, comma 4, lettera b) del disegno di legge indica il "complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati di rilevanza nazionale gestito da un soggetto imprenditoriale che opera al fine di favorire lo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, con l'obiettivo di accrescere l'intermodalità e migliorare la logistica". Tali finalità, quindi, appaiono, per quanto connesse ad un'attività economica, di "interesse generale"; la medesima valutazione era compiuta dal Consiglio di Stato nella già richiamata [sentenza n. 4748/2003](#) con riferimento all'analoga definizione di interporto recata dalla legge n. 240/1990 (che però non conteneva il riferimento alla gestione dell'interporto da parte di un "soggetto imprenditoriale"). D'altra parte, rispetto all'impianto originario della legge n. 240/1990: a) non è esplicitato nel provvedimento in esame, il coinvolgimento di enti pubblici nelle società di gestione degli interporti, anche se i compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento svolti dal Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica potrebbero essere assimilabili alla fattispecie di controllo sull'attività da parte di enti pubblici ritenuto requisito per la definizione di organismo di diritto pubblico; b) l'utilizzo di risorse pubbliche appare solo eventuale, anche se, in proposito, deve essere pure ricordato che la proposta di legge non reca esplicita abrogazione delle disposizioni della legge n. 240/1990 che prevedono, per il concreto avvio delle attività degli interporti, la stipula di una convenzione con il Ministero dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, art. 4), alla quale è subordinata anche la concessione di contributi pubblici (art. 6).

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, il cui contenuto è ripreso dal provvedimento in esame, precisava nelle premesse che "per le caratteristiche della loro attività tali soggetti gestori [degli interporti] potrebbero piuttosto essere qualificati, alla luce della disciplina della direttiva 2004/18/CE, come «organismi di diritto pubblico» e quindi essere sempre sottoposti alla disciplina in materia di appalti pubblici come recepita nell'ordinamento nazionale attraverso il codice dei contratti pubblici per lavori, servizi e forniture (decreto legislativo n. 163 del 2006)" e 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".

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'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

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.

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

La 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 trilog, 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.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

La proposta di legge interviene su aspetti attualmente disciplinati dalla legge n. 240/1990. Potrebbe quindi essere valutata un'abrogazione esplicita delle disposizioni di tale legge ora direttamente sostituite dal provvedimento in commento quali quelle di cui agli articoli 1 (definizioni) e 2 (piano quinquennale degli interporti), nonché il coordinamento con le rimanenti disposizioni della legge, con particolare riferimento, in relazione a quanto osservato nel paragrafo "Compatibilità comunitaria", a quelle relative alla stipula di una convenzione con il Ministero dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti; art. 4), alla quale è subordinato l'accesso, da parte dei soggetti gestori degli interporti, ai contributi pubblici (art. 6).

[Coordinamento
con la legge n.
240/1990](#)