



Legge quadro in materia di interporti A.C. 1259

Dossier n° 342 - Schede di lettura
9 settembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1259
Titolo:	Legge quadro in materia di interporti
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Rotelli
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	8
Date:	
presentazione:	11 ottobre 2018
assegnazione:	15 marzo 2019
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, VIII Ambiente, X Attività produttive, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La proposta di legge [AC 1259](#), introduce una **nuova disciplina quadro in materia di interporti**, che sostituisce quella attualmente contenuta nella legge 4 agosto 1990, n. 240 "*Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci ed in favore dell'intermodalità*", di cui viene prevista l'abrogazione.

Gli **interporti** costituiscono, insieme ai porti e ad i terminal intermodali, uno dei c.d. "nodi intermodali": si tratta di **infrastrutture dedicate allo scambio modale e all'interconnessione fra le reti**.

Un interporto può essere definito come un **complesso di infrastrutture e servizi finalizzati allo scambio di merci tra diverse modalità di trasporto**. Come evidenziato nel Piano strategico della portualità e della logistica, si tratta di strutture complesse, che si collocano al centro della *supply-chain* e che sono in grado di accogliere non solo imprese di trasporto e logistica, ma anche aziende specializzate in lavorazioni differenti (imballaggi, assemblaggi, etichettature ecc.).

In base a [dati](#) del Ministero delle infrastrutture e trasporti, risultano **in Italia** attivi i seguenti 24 **interporti**:

Torino Orbassano ([Società interporto Torino](#)), Novara ([Centro Intermodale Merci](#)), [Rivalta Scrivia](#) (Terminal Europa), Verona ([Quadrante Europa](#)), Trento ([Interporto servizi intermodali del Brennero](#)), [Padova](#), [Portogruaro](#) (VE), [Cervignano del Friuli](#), [Pordenone](#), [Trieste](#), [Rovigo](#), Interporto di [Vado Ligure](#), [Mortara](#) (Pavia- Polo Logistico Integrato), Parma ([CePim](#)), [Bologna](#), Prato ([Interporto della Toscana centrale](#)), Livorno ([Interporto Toscano A. Vespucci](#)), [Interporto Marche](#) (Jesi), Interporto [Centro Italia](#) (Orte), [Interporto d'Abruzzo](#) (Val Pescara), [Sud Europa](#) (Marcianise Caserta), Nola ([Interporto Campano](#)), Bari ([Interporto regionale della Puglia](#)), [Interporti Siciliani](#) (Catania e Termini Imerese).

Contenuto

L'**articolo 1** della proposta di legge individua l'**ambito di applicazione della legge quadro** e reca le **definizioni**: il **comma 1** stabilisce che **la legge individua i principi fondamentali in materia di interporti e della loro rete** nel quadro di riferimento costituito dall'**articolo 117, terzo comma, della Costituzione**, nell'ambito delle materie concernenti i porti e gli aeroporti civili, nonché le grandi reti di trasporto e di navigazione.

Ambito di
applicazione

Si ricorda che l'**art. 117 Cost.** attribuisce tali materie alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. Con riferimento alla materia "porti e aeroporti civili" la sentenza della

Corte costituzionale 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", quindi per le infrastrutture strategiche. Con la sentenza n. 16 del 2010 è stato precisato che la nozione di non si presta ad essere ricondotta in quella di 'materie', prevista dall'art. 117 Cost. Per infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie.

Il **comma 2** individua le seguenti **finalità** della legge quadro:

a) **favorire l'intermodalità terrestre e l'efficienza dei flussi logistici**, svolgendo funzioni connettive di valore strategico per l'intero territorio nazionale e **valorizzando la rete esistente degli interporti** di cui alla legge n. 240/1990;

b) migliorare e incrementare **l'efficienza e la sostenibilità dei flussi di trasporto**, in una prospettiva di sviluppo e di connessione tra le reti infrastrutturali in ambito nazionale ed europeo; finalità

c) sostenere la **realizzazione coordinata dei corridoi intermodali**, che costituiscono l'asse portante della rete transeuropea dei trasporti, **in coerenza con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica**;

d) **razionalizzare l'utilizzazione del territorio** in funzione del trasporto;

e) contribuire alla **diminuzione dell'impatto ambientale** delle attività di **trasporto e di logistica**;

f) promuovere la **sostenibilità economica, sociale e ambientale delle attività di trasporto e di logistica**;

Si ricorda che il [Piano strategico della portualità e della logistica](#) è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 agosto 2015, in attuazione delle previsioni dell'articolo 29 del decreto-legge n. 133/2014 (cd. "Sblocca Italia"). La prima parte del Piano contiene un'ampia disamina della situazione del sistema portuale italiano inquadrato anche in relazione alla situazione internazionale ed europea con specifici approfondimenti sugli aspetti sia normativi che economici relativi allo sviluppo della rete commerciale europea (ferroviaria e portuale), all'attuale disponibilità di risorse per le autorità portuali e in generale all'andamento economico del sistema portuale. La seconda parte del Piano indica 10 obiettivi strategici per il sistema mare declinati in specifiche azioni, tra cui **l'adeguamento delle infrastrutture di collegamento**, nell'ambito dell'obiettivo "Miglioramento accessibilità e collegamenti marittimi e terrestri", con la realizzazione di corridoi ferroviari veloci e il potenziamento delle connessioni via mare, nonché la **promozione di interventi di miglioramento del sistema logistico** attraverso l'implementazione della piattaforma logistica nazionale e l'innovazione tecnologica. Si ricorda anche che la legge n. 124 del 2017 (Legge annuale per la concorrenza, art. 1, co. 188) ha previsto la creazione di un unico **Sistema nazionale di monitoraggio della logistica (SiNaMoLo)**. A tale sistema è previsto che contribuiscano: la piattaforma logistica nazionale digitale (PLN) ; il Sistema PMIS (*Port Management Information System*) delle Capitanerie di Porto; i Sistemi PIL (Piattaforma Integrata della Logistica) e PIC (Piattaforma Integrata Circolazione) delle Ferrovie dello Stato italiane; i PCS (*Port Community System*) delle Autorità Portuali; il SIMPT (Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti); il SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti) del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli; le piattaforme logistiche territoriali.

Nel **Programma Nazionale di Riforma 2020** (PNR), nell'Allegato in Sez. III "L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture" (c.d. *Italiaveloce*), si evidenzia che la risposta agli effetti negativi provocati dall'emergenza sanitaria COVID-19 deve anche passare attraverso l'avvio di una programmazione di interventi infrastrutturali rilevanti per il settore dei trasporti e della logistica. Il documento prospetta anche la strategia per la realizzazione di un **piano per la resilienza e lo sviluppo della logistica italiana** che dovrà partire da un'analisi delle fragilità del sistema e dei servizi logistici essenziali per la sopravvivenza del Paese con il conseguente aggiornamento dei fabbisogni logistici del Paese. Per il conseguimento di tali obiettivi sarà necessario un ripensamento delle misure di incentivazione in senso multimodale ed intermodale, integrando le misure attualmente dedicate ad una specifica modalità, la creazione di un fondo di resilienza, in quota percentuale e cumulata del fondo investimenti, incentivi che possono riguardare l'offerta di trasporto, esemplificativamente indicati nel documento come un sostegno economico paragonabile ai contratti di servizio per

SIEG, ovvero la domanda.

Il **comma 3** fa **salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome** di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

Il **comma 4** contiene le seguenti **definizioni**:

a) **interporto**: è definito come il complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati di rilevanza nazionale, **gestito in forma imprenditoriale** (locuzione questa non presente nella legge attuale), al fine di favorire la mobilità delle merci tra diverse modalità di trasporto **con l'obiettivo di accrescere l'intermodalità e l'efficienza dei flussi logistici**, in ogni caso comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione.

Definizione di interporto

La vigente **legge n. 240/1990** definisce 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" (art. 1).

L'art. 3 del testo originario della L. n. 240/1990, prevedeva che la realizzazione e la gestione degli interporti fosse affidata ad enti pubblici e a società per azioni, anche riuniti in consorzi, mediante il rilascio di una concessione e la stipula di una convenzione per garantire il perseguimento delle finalità di pubblico interesse attribuite ad ogni singolo interporto. Tale articolo è stato successivamente abrogato dall'art. 6 del decreto-legge 1° aprile 1995, n. 98, determinando, di fatto, la "privatizzazione" degli interporti (Sentenza del Consiglio di Stato, sezione seconda, n. 1776 del 12.03.2020).

Per l'individuazione degli interporti di rilevanza nazionale, l'articolo 2 della legge fa riferimento al piano generale dei trasporti (D.P.C.M. 10 aprile 1986) e ai successivi aggiornamenti ed è stato attribuito al CIPE il compito di elaborare un piano quinquennale per l'indicazione degli interporti, su cui è stato previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari. (Il compito era in realtà attribuito, nel testo originario dalla legge, al Comitato dei ministri previsto dall'articolo 2 della legge n. 245/1984 per la predisposizione del piano generale dei trasporti, ma 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. Del Piano quinquennale era altresì prevista l'abrogazione dall'entrata in vigore del decreto legislativo che avrebbe dovuto completare la rete interportuale nazionale, previsto dall'art. 24 della legge n. 57/2001, ma tale delega non è stata esercitata).

b) il **Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica**: il **nuovo organismo** previsto dal successivo articolo 4;

c) la **valutazione d'impatto ambientale (VIA)**: il procedimento mediante il quale sono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto, ai sensi delle disposizioni del Codice dell'ambiente (titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi indicati nell'articolo 4, commi 3 e comma 4, lettera b), del medesimo codice (sviluppo sostenibile e salute umana);

d) **valutazione ambientale strategica (VAS)**: il processo che comprende, ai sensi delle disposizioni del Codice dell'ambiente (contenute nel titolo II della parte seconda), lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione e il monitoraggio.

Il **comma 5** individua gli **interporti** come **infrastrutture strategiche** per lo sviluppo e per la modernizzazione del Paese e di **preminente interesse nazionale** ed il **comma 6** specifica che la **rete degli interporti costituisce**, nel suo insieme, una delle **infrastrutture fondamentali per il sistema nazionale dei trasporti** ed è strettamente **pertinente al perseguimento di interessi pubblici di rilievo generale**.

Si ricorda in proposito che la logistica e gli interporti, secondo quanto riconosciuto nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione seconda, n. 1776 del 12.03.2020, svolgono "servizi essenziali" e l'interporto è funzionale a realizzare rilevanti interessi pubblici per la comunità, quali concentrare i flussi di merci e promuovere il trasporto multimodale con particolare riferimento alla modalità ferroviaria, aumentare la competitività e l'efficienza delle imprese di trasporto/logistica e sviluppare reti logistiche nazionali ed internazionali, offrendo servizi migliori al sistema produttivo.

Con il **comma 7** si prevede che sia il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** ad **aggiornare ogni tre anni** l'elenco dei **soggetti gestori degli interporti**.

Art. 2. (Programmazione degli interporti)

L'articolo 2 della legge quadro introduce il **principio della programmazione degli interporti** attraverso lo strumento del **Piano generale per l'intermodalità**.

A tale fine prevede innanzitutto (**comma 1**), che il **Ministro delle infrastrutture e dei trasporti** provveda alla **ricognizione degli interporti già esistenti e di quelli in corso di realizzazione**, rispondenti alla Delibera CIPE 7 aprile 1993, con uno o più **decreti**, da emanare **entro un anno** dalla data di entrata in vigore della legge, sentito il parere del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, **ai fini della successiva elaborazione del Piano generale per l'intermodalità**, la cui predisposizione è prevista dal successivo **comma 2**, in coerenza con gli strumenti di programmazione generale e settoriale dei trasporti e della logistica.

Il **Piano generale per l'intermodalità è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, da trasmettere alle Camere per il **parere delle Commissioni parlamentari** competenti per materia, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione (**comma 3**). Decorso tale termine, si prevede che il decreto possa essere comunque adottato.

Ricognizione degli interporti ai fini del Piano generale per l'intermodalità

Per quanto riguarda gli interporti rispondenti alle condizioni stabilite dalla richiamata **delibera CIPE 7 aprile 1993**, (Gazzetta Ufficiale n. 111 del 14 maggio 1993), si ricorda che questa ha previsto che un interporto, secondo la definizione dell'art.1 della legge n. 240/1990, sia considerato **di rilevanza nazionale** qualora risponda alle seguenti condizioni:

a) le funzioni e i servizi insediati nell'interporto dovranno corrispondere, fin dalla fase iniziale di messa in servizio dell'impianto, almeno a quelli individuati come minimi nell'elaborato tecnico allegato alla delibera, della quale forma parte integrante, e dovranno essere predisposti, ove possibile, per il funzionamento nell'ambito di una rete logistica nazionale; in particolare occorre che siano previsti gli impianti base per l'esercizio del trasporto combinato e la movimentazione dei *containers*, nonché le sedi degli operatori del trasporto e della logistica, e che siano individuate tutte le aree necessarie alla sosta e alla mobilità dei veicoli stradali e ferroviari;

b) le aree sulle quali è programmato l'insediamento dell'interporto dovranno essere libere da vincoli e destinate, negli strumenti urbanistici vigenti del comune interessato (o dei comuni interessati), ad attività terziarie e di servizi o di altre attività comunque compatibili con l'insediamento interportuale;

c) l'interporto, nella dimensione proposta, dovrà essere economicamente compatibile con il bacino di traffico di gravitazione, dal punto di vista delle funzioni e dei servizi insediati e dal punto di vista della domanda acquisibile, anche tenendo conto di eventuali altri impianti analoghi presenti o progettati nella stessa zona di gravitazione del traffico: la domanda su cui è dimensionato l'interporto deve essere sufficiente a garantire l'investimento sul piano finanziario ed avere caratteristiche merceologiche specifiche per l'intermodalità;

d) l'interporto dovrà essere attrattivo nei confronti degli operatori del settore: dovrà essere quindi prevista la presenza di infrastrutture ferroviarie intermodali della S.p.a. Ferrovie dello Stato o di una partecipata ovvero di altro vettore ferroviario e dovrà essere accertata l'esistenza di spedizionieri e/o vettori disponibili a trasferire la loro attività nell'interporto;

e) l'interporto dovrà essere nel piano regionale dei trasporti.

Il **comma 4** prevede la **possibilità che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti provveda all'individuazione di nuovi interporti**, qualora sussistano le condizioni per la loro creazione, come definite nel successivo articolo 3 commi 1 e 2, previo parere del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica. La creazione di nuovi interporti avverrà con uno o più **decreti**, di **concerto con il Ministro dell'ambiente** e della tutela del territorio e del mare, secondo **criteri** volti alla costituzione di un sistema atto a **incrementare la funzionalità della rete degli interporti**.

Istituzione di nuovi interporti

Si ricorda che l'**articolo 48, commi 4, 5 del DL n. 76/2020**, attualmente in corso di esame parlamentare per la conversione in legge, prevede alcune modifiche alle norme che disciplinano il **finanziamento** degli interventi per sviluppare la **logistica portuale**, in particolare prevedendo la destinazione delle risorse (pari a 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020 per finanziare le attività strettamente connesse alla digitalizzazione della logistica del Paese) **anche al completamento degli interventi e allo sviluppo dei nodi (porti, interporti e piattaforme logistiche) del Mezzogiorno**. Si prevede inoltre la ridefinizione del rapporto con UIRnet, soggetto attuatore unico per la realizzazione e gestione della piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale, per il completamento e l'implementazione della rete immateriale degli interporti.

Si ricorda anche che il Programma di Azione e Coesione complementare al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 (**PAC 2014/2020**) approvato con Del. CIPE n. 58 del 1 Dicembre 2016, persegue tra i propri obiettivi quello della **efficienza della logistica integrata** attraverso l'utilizzo di soluzioni ad alto contenuto tecnologico ed interviene nelle regioni **Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia**, articolandosi in 6 Assi tematici, tra cui quello della digitalizzazione della logistica e quello dei progetti infrastrutturali ferroviari e portuali.

Art. 3. (Condizioni per l'individuazione degli interporti)

L'articolo 3 disciplina le **procedure** l'individuazione di **nuovi interporti** subordinandole innanzitutto alla presenza dei seguenti **requisiti (comma 1)**:

- a) disponibilità di un **territorio non soggetto a vincoli paesaggistici, naturalistici o urbanistici** che ne compromettano la fattibilità;
- b) presenza di **collegamenti stradali diretti con la viabilità di grande comunicazione**;
- c) presenza di **collegamenti ferroviari diretti con la rete ferroviaria nazionale prioritaria**;
- d) presenza di **adeguati collegamenti** stradali e ferroviari **con almeno un porto o un aeroporto**;
- e) **coerenza** con i **corridoi transeuropei di trasporto (RETI TEN-T)**;

Si ricorda che il **Regolamento UE n. 1315/2013** definisce la rete europea dei trasporti indicando una rete centrale ("*core*") che consiste di quelle parti della rete che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e, pertanto, da completare entro il 2030, e una rete "globale" ("*comprehensive*") connessa alla rete centrale, di cui costituisce l'articolazione primaria, che è costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale, da completarsi entro il 2050. Nelle reti sono indicati collegamenti ferroviari, portuali, aeroportuali, di navigazione interna, stradali e intermodali interconnessi per assicurare una mobilità efficiente nel continente europeo.

- f) individuazione dei siti in **aree già bonificate**, con previsione, in via prioritaria, di interventi di potenziamento e riutilizzazione di strutture preesistenti;
- g) garanzia di un'adeguata **sostenibilità finanziaria** delle attività e di idonei flussi di merci attuali e previsti.

Il **comma 2** individua i **requisiti** che il **progetto di un nuovo interporto** deve prevedere, nel **rispetto del Codice dell'ambiente** (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152):

- a) un **terminale ferroviario intermodale**, idoneo a formare o ricevere treni completi, aventi caratteristiche compatibili con l'ottimale sfruttamento dell'infrastruttura ferroviaria destinata ad alimentare l'interporto; le modalità di utilizzazione del terminale ferroviario devono essere oggetto di un apposito **contratto tra il gestore dell'interporto e la società Rete ferroviaria italiana Spa**;
- b) un'area attrezzata di **sosta per i veicoli industriali**;
- c) un **servizio doganale**, qualora l'infrastruttura abbia flussi di traffico provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea;
- d) un **centro direzionale**;
- e) un'area per i **servizi** destinati ai **veicoli industriali**;
- f) **aree** diverse destinate, rispettivamente, alle 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** delle merci, delle aree e degli operatori.

La **progettazione e la realizzazione di un interporto** devono rispondere a **criteri di trasparenza e di unitarietà tra le diverse funzioni** previste e devono altresì essere **conformi** ad adeguati e certificati **sistemi di sicurezza e di controllo**, nonché di **risparmio energetico (comma 3)**.

Art. 4. (Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica)

L'articolo 4 prevede un **nuovo organo di indirizzo, programmazione e coordinamento** di tutte le **iniziative** relative allo **sviluppo degli interporti: il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica**.

Il **comma 1** individua come **finalità** quella dell'**integrazione dei sistemi di trasporto terrestre, marittimo, fluviale e aereo**, nonché della **semplificazione** delle operazioni e del **miglioramento dei servizi** intermodali e logistici delle merci, **ferme restando le competenze delle Autorità di sistema portuale**; per queste ultime la normativa vigente prevede tra i compiti anche quello della promozione e del coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali.

Si ricorda che in coerenza con quanto previsto dal Piano strategico della portualità e della

Requisiti e procedure per l'istituzione di nuovi interporti

Finalità del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica

logistica con il [decreto legislativo n. 169/2016](#) è stato realizzato un riordino del sistema portuale, che ha previsto l'istituzione delle nuove **Autorità di Sistema Portuale (AdSP)**, i cui **compiti** sono i seguenti (art. 6 co. 4 della legge n. 84 del 1994):

a) indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo, anche mediante gli uffici territoriali portuali delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di servizi, banchine e lavoro portuale e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali. All'Autorità di sistema portuale sono, altresì, conferiti poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro;

b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;

c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali;

d) **coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;**

e) amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione, in forza di quanto previsto dalla presente legge e dal codice della navigazione, fatte salve le eventuali competenze regionali e la legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna. Per la gestione delle attività inerenti le funzioni sul demanio marittimo le Autorità di sistema portuale si avvalgono del Sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.);

f) **promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali.**

La definizione della **composizione**, dell'organizzazione, del **funzionamento e della disciplina amministrativa e contabile del Comitato** è rinviata, dal **comma 2**, ad un **regolamento** da adottare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, **entro novanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel rispetto dei seguenti **principi**:

a) il **Comitato è presieduto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti** o da un suo delegato;

b) sono **membri di diritto** del Comitato, il **Presidente dell'Unione interporti riuniti** (l'associazione dei soggetti gestori delle infrastrutture logistiche terrestri il cui network, come risulta dal sito internet dell'associazione, comprende 23 interporti nazionali), i **presidenti delle regioni** nel cui territorio sono ubicati gli interporti, nonché i **presidenti degli interporti** medesimi, o i rispettivi delegati;

c) la composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Comitato sono disciplinati in funzione degli ambiti territoriali interessati dalle iniziative volte alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti, anche prevedendo la costituzione di appositi **sottocomitati**.

In base al **comma 3**, **alle riunioni del Comitato** nazionale per l'intermodalità e la logistica **possono partecipare, senza diritto di voto**, i **sindaci** e i **presidenti delle autorità di sistema portuale** dei territori interessati, nonché i **rappresentanti delle imprese di trasporto e di logistica o delle loro associazioni** che operano nei medesimi ambiti territoriali.

Si ricorda in proposito che l'**integrazione nel sistema di governance di soggetti pubblici e privati** è presente anche nel sistema delle Autorità di sistema portuale, laddove è organizzata nei seguenti termini: al **Comitato di gestione** partecipano il presidente dell'AdSP ed il direttore marittimo nonché i rappresentanti di regioni e comuni, mentre all'**Organismo di partenariato** della risorsa mare, che ha funzioni di confronto partenariale ascendente e discendente, nonché funzioni consultive di partenariato economico sociale, partecipano i rappresentanti dei soggetti privati o delle associazioni (armatori, industriali, operatori portuali, spedizionieri, operatori logistici intermodali operanti in porto, operatori ferroviari operanti in porto, genti e raccomandatari marittimi, rappresentanti degli autotrasportatori, rappresentanti degli operatori del turismo o del commercio e dei lavoratori delle imprese che operano in porto, rappresentanti dell'agenzia di fornitura di lavoro portuale).

Il **comma 4** novella l'articolo 46, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, in materia di collegamenti infrastrutturali e logistica portuale, inserendo il **Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica tra i soggetti con i quali le Autorità di sistema portuale possono stipulare atti di intesa e di coordinamento per costituire sistemi logistici**, oltre agli altri soggetti attualmente previsti che sono le regioni, le province ed i comuni interessati nonché i gestori delle infrastrutture ferroviarie.

Composizione
del Comitato
nazionale per
l'intermodalità e
la logistica

Il **comma 5** reca la clausola di **invarianza finanziaria** dell'articolo 4.

Art. 5. (Regime applicabile ai soggetti gestori degli interporti)

L'articolo 5 disciplina il **regime giuridico applicabile ai soggetti gestori degli interporti**, stabilendo (**comma 1**), che l'**attività di gestione di un interporto** sia una **prestazione di servizi** svolta in **ambito concorrenziale** e rientri tra le attività aventi natura economico-industriale e commerciale, quindi che i **soggetti operino in regime di diritto privato**.

Il regime giuridico dei gestori degli interporti: attività di diritto privato

Il **comma 2** dispone espressamente che i **gestori degli interporti provvedano alla realizzazione delle strutture dei nuovi interporti** nonché, **compatibilmente con l'equilibrio del proprio bilancio**, all'**adeguamento strutturale degli interporti già operativi e di quelli in corso di realizzazione** alle disposizioni di **conformità a sistemi di sicurezza e di controllo** nonché di **risparmio energetico**, previste dal comma 3 dell'articolo 3 per gli interporti di nuova realizzazione.

Adeguamento strutturale degli interporti esistenti

Il **comma 3** prevede che **gli enti pubblici concedenti** costituiscano un **diritto di superficie** (art. 952 e seguenti c.c.) in **favore dei gestori degli interporti interessati già convenzionati con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**.

Diritto di superficie per i gestori degli interporti in convenzione

La disposizione prevede che la **durata del diritto di superficie** debba essere stabilita **tenendo conto del valore degli investimenti effettuati** per le opere realizzate dai soggetti gestori, nonché dell'ammortamento dei costi da questi già sostenuti. Nel rispetto di tali criteri, la valutazione sulla congruità dell'operazione economico-finanziaria in correlazione alla durata del diritto di superficie deve essere effettuata tramite una **perizia** di stima asseverata e giurata da un tecnico abilitato, volta a definire un piano economico-finanziario in relazione ai costi sostenuti e ai ricavi attesi dalla gestione delle opere realizzate, nonché alla misura degli oneri sostenuti e non ancora ammortizzati attraverso la gestione stessa.

Si ricorda che il **diritto di superficie** è un diritto reale di godimento disciplinato dall'art. 952 e seguenti del codice civile, che consiste nel diritto di costruire sul fondo di proprietà altrui e di acquistare la proprietà della costruzione. La disposizione prevede dunque che gli enti pubblici, proprietari dei fondi, permettano, costituendo apposito diritto, che i gestori degli interporti realizzino costruzioni sul fondo di proprietà pubblica acquisendone la proprietà; la proprietà della costruzione potrà poi essere eventualmente alienata separatamente dalla proprietà del suolo.

Con il **comma 4**, si prevede che i **gestori degli interporti interessati possano riscattare le aree dagli enti concedenti trasformando**, a seguito di esplicita richiesta, il **diritto di superficie in diritto di piena proprietà sui beni immobili**. Si prevede l'applicazione, in quanto compatibile, della **procedura prevista dall'articolo 31, commi 45, 46, 47 e 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448** (legge finanziaria 1999).

Riscatto delle aree dagli enti concedenti

Premesso che il **diritto di superficie** è il diritto del proprietario di un terreno di fare e mantenere al di sopra del suolo una costruzione a favore di altri che ne acquista la proprietà (art. 952 del Codice Civile) e che il **diritto di proprietà** è un diritto reale che ha per contenuto la facoltà di godere e di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi previsti dall'ordinamento giuridico (art. 832 del codice civile italiano), la **procedura indicata all'art. 31 (commi da 45 e seguenti) della legge n. 448/1998**, che, abroga, nella sostanza, tutta la normativa precedente in materia, e la riformula interamente, addiuvata, in sintesi, alla seguente disciplina: a) viene riprodotta la "possibilità" dei Comuni di cedere in proprietà le aree concesse in diritto di superficie; b) viene riprodotta la possibilità di modificare le convenzioni per le aree concesse in proprietà. Per le aree concesse in diritto di proprietà anteriori all'entrata in vigore della legge 662 del 1996 (legge finanziaria 1997) è sempre possibile il mutamento della convenzione adottata in precedenza in una convenzione legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. "legge Bucalossi"), anche in questo caso versando il prezzo relativo. Il fatto che il legislatore abbia espressamente fatto riferimento alle convenzioni anteriori all'entrata in vigore della legge 179 del 1992 (c.d. legge Ferrarini-Botta) va inteso non nel senso che soltanto queste convenzioni possano essere modificate, bensì nel senso che financo queste convenzioni, che erano state adottate in un momento di vigenza dei vincoli previsti dall'art. 35 della legge 865 del 1971, prima che essi venissero abrogati dalla predetta legge n. 179 del 1992, possono essere modificate.

Di seguito la descrizione di quanto previsto dall'art. 31, commi 45-48:

- I comuni possano cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, quarto comma, della medesima legge n. 865 del 1971. Le domande di acquisto pervenute dai proprietari di alloggi ubicati nelle

aree non escluse, prima della approvazione della delibera comunale, conservano efficacia (comma 45);.

- Le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, e precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, per la cessione del diritto di proprietà, possono essere sostituite con la convenzione di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto della legge 28 gennaio 1977, n. 10, alle seguenti condizioni (comma 46):

a) per una durata di 20 anni diminuita del tempo trascorso fra la data di stipulazione della convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie o la cessione in proprietà delle aree e quella di stipulazione della nuova convenzione;

b) in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del comma 48.

- La trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente, dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 (comma 47).

- I corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato dal comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree. Comunque il costo dell'area così determinato non può essere maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47 (comma 48).

Art. 6. (Potenziamento degli interporti, della intermodalità e della rete ferroviaria interportuale)

L'articolo 6, comma 1, prevede 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, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individui, in ordine di priorità, i progetti relativi alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti, allo scopo di garantire l'ottimizzazione, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e nell'ambito delle risorse di cui al successivo comma 2 nonché in conformità all'attività di programmazione prevista dall'articolo 2. Per tale attività il comma 2 autorizza la spesa di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

Elenco annuale dei progetti di realizzazione e sviluppo degli interporti

In proposito sarebbe opportuno spostare il riferimento al triennio 2020-2022 essendo oramai obsoleto il riferimento all'anno 2019.

Si prevede che l'ordine di priorità sia stabilito tenendo conto della **rispondenza dei progetti alle finalità** della presente legge quadro, con particolare riferimento alla **diminuzione dell'impatto ambientale delle attività di trasporto e di logistica** di cui alla lettera e), nonché del contributo che possono fornire al conseguimento dei requisiti previsti per i nuovi interporti (di cui al comma 2 dell'articolo 3).

Il **comma 3** rinvia, per le **modalità e le procedure per l'attuazione**, ad un **regolamento** adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988, **con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge, **previa intesa in sede di Conferenza unificata**.

Il **comma 4**, disciplina la **procedura per l'approvazione dei progetti per lo sviluppo degli interporti**, elaborati sulla base del Piano generale per l'intermodalità, al fine di accelerare la realizzazione delle infrastrutture di trasporto e di viabilità nonché quella di parcheggi. Si prevede che questi **siano approvati mediante accordo di programma**, ai sensi dell'articolo 34 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), con la **partecipazione dei presidenti degli interporti** interessati. **Qualora l'accordo di programma non sia approvato entro quattro mesi** dalla convocazione della conferenza prevista dal comma 3 dell'articolo 34 del testo unico sugli enti locali, ovvero qualora il consiglio comunale non ratifichi l'adesione del sindaco, i **progetti decadono dall'assegnazione dei finanziamenti** effettuata ai sensi del presente articolo. Le risorse rimaste inutilizzate sono nuovamente assegnate con le modalità di cui al presente articolo.

Accordi di programma per i progetti di sviluppo degli interporti

Il **comma 6** prevede che **Rete ferroviaria italiana Spa provveda all'adeguamento delle connessioni ferroviarie della rete interportuale** mediante un **apposito programma**, approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti su proposta del

Programma per l'adeguamento

Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, coerentemente con le finalità di cui all'articolo 1, comma 2, per potenziare la capacità dei flussi della rete ferroviaria degli interporti e in coerenza con le disposizioni della direttiva sullo spazio ferroviario unico europeo n. 2012/34/UE e con il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, di attuazione della direttiva stessa.

Tale programma, approvato dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, dovrà in qualche modo essere coordinato con i Contratti di programma che già regolano i rapporti tra concessionario della Rete ferroviaria nazionale (RFI S.p.A.) e concedente (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Attualmente infatti, i **contratti di programma regolano la programmazione degli investimenti di sviluppo e potenziamento della rete ferroviaria**, nonché gli interventi relativi alla sicurezza della rete e all'adeguamento della stessa agli obblighi di legge, in coerenza con gli indirizzi strategici della programmazione economico-finanziaria nazionale e comunitaria. I Contratti contengono pertanto gli investimenti in essere nel periodo di vigenza del contratto ma anche (nell'ultimo Contratto 2017-2021) quelli relativi ad un piano di investimenti decennale, con l'indicazione dei relativi fabbisogni, nonché, in un'apposita sezione, l'indicazione delle opere in programma la cui progettazione avrà inizio "oltre piano" (ossia oltre il 2026). I contratti, in base all'[articolo 15 del decreto legislativo n. 112 del 2015](#), sono stipulati per un periodo minimo di cinque anni e sono sottoposti, sulla base della disciplina prevista dalla [legge n. 238 del 1993](#), al parere parlamentare da rendersi entro 30 giorni dalla presentazione. Il 7 maggio 2020 la IX Commissione ha concluso, con l'espressione del proprio parere, l'esame dello [Schema di aggiornamento 2018-2019 del contratto di programma 2017-2021](#) - Parte investimenti, tra Rete Ferroviaria Italiana e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (A.G. 160), divenuto operativo con la registrazione alla Corte dei Conti del decreto ministeriale di approvazione.

Il **comma 7** prevede poi che i **soggetti gestori degli interporti**, singolarmente o in forma aggregata, **sottoscrivano con Rete ferroviaria italiana Spa** appositi **contratti per procedere all'adeguamento agli standard dell'Unione europea** in materia di:

- a) **adeguamento a sagoma, a modulo e a peso assiale della rete** alla quale i *terminal* interportuali sono collegati;
- b) **funzionalità e dimensioni dei moduli dei terminal ferroviari interportuali.**

Art. 7. (Disposizioni finanziarie)

Il **comma 1** reca la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dall'**articolo 6, comma 2**, per i progetti relativi alla realizzazione e allo sviluppo degli interporti, pari a **10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021**, ai quali si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa per l'autotrasporto previste dalla legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 150, della legge 23 dicembre 2014, n. 190).

Per gli oneri derivanti in generale dall'attuazione della presente legge, a esclusione di quelli precedenti, si provvede invece mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma «**Fondi di riserva e speciali**» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (**comma 2**). Si autorizza pertanto (**comma 3**) Il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il **comma 4** prevede inoltre che ai **soggetti gestori di interporti** venga **destinata annualmente una quota pari al 5 per cento delle risorse derivanti dai diritti e dalle imposte accertati** nell'anno precedente dall'ufficio territorialmente competente dell'**Agenzia delle dogane e dei monopoli**, in **relazione alla realizzazione di opere e di lavori nei rispettivi interporti.**

Destinazione ai gestori degli interporti di una quota annuale delle imposte e dei diritti sulle opere e lavori realizzati

Art. 8. (Disposizioni finali)

L'**articolo 8, comma 1** reca l'**abrogazione delle disposizioni della legge sugli interporti n. 240 del 1990**, in particolare degli articoli 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9 e 10 (l'articolo 3 è già stato in precedenza abrogato) e dell'articolo 6 del decreto-legge 1° aprile 1995, n. 98.

Si ricorda che:

- l'art. 1 reca la definizione di interporto;
- l'art. 2 ha previsto schema di piano quinquennale degli interporti di rilevanza nazionale

-l'art. 3 (abrogato dall'art. 6, D.L. 1° aprile 1995, n. 98) prevede che la realizzazione e l'esercizio delle infrastrutture, previste dal piano siano affidate in concessione ad enti pubblici e a società per azioni, anche riuniti in consorzi
-l'art. 4 che prevede che l'ammissione ai contributi sia disposta, previa stipula di convenzione, con decreto del Ministro dei trasporti;
- l'art. 5 relativo al contenuto della convenzione;
-l'art. 6 che prevede la possibilità di un contributo del Ministero ai concessionari;
-l'art. 7 prevede l'autorizzazione ai concessionari ad emettere obbligazioni;
- l'art. 8 reca le norme sulla localizzazione delle opere;
- l'art. 9 prevedeva norme specifiche per i soggetti gestori degli interporti di primo livello (poi sostituiti dalla classificazione unica degli interporti di rilevanza nazionale).

Il **comma 2** fa **salvi i procedimenti avviati e non conclusi** alla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi delle disposizioni di cui al comma 1, nonché gli effetti prodotti dalle stesse disposizioni.

Il **comma 3** dispone che le **regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano, **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, **adeguino le proprie disposizioni** in materia di interporti a quanto disposto dalla medesima legge.

Relazioni allegata o richieste

E' allegata la relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge interviene su aspetti attualmente disciplinati dalla legge n. 240/1990, i cui articoli vengono abrogati dall'articolo 8.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta 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 degli interporti va anche ricondotta alla materia governo del territorio, di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). Con riferimento alla materia "porti e aeroporti civili", 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".

Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

A livello europeo non è presente una definizione normativa degli interporti. Esiste peraltro una definizione di "Logistic Center" elaborata dall'associazione "*The European Logistics Platforms Association*" ([EUROPLATFORMS EEIG](#)) e riconosciuta a livello UE, mentre *Freight village* è la denominazione inglese degli interporti.

Il Regolamento (UE) 2017/352 del 15 febbraio 2017 ha istituito un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti. La completa integrazione dei porti nelle catene di trasporto e logistiche è considerata necessaria per contribuire alla crescita e a un utilizzo e funzionamento più efficienti della rete transeuropea di trasporto e del mercato interno.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Viene disposta l'abrogazione di alcuni articoli della legge sugli interporti n. 240 del 1990, nonché dell'articolo 6 del decreto-legge 1° aprile 1995, n. 98, in quanto superati dalle disposizioni della proposta di legge.

