

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3089

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE LUCA, UBALDO PAGANO, ROTTA, BRUNO BOSSIO, PEZZOPANE,  
BORDO, DE FILIPPO, LA MARCA, TOPO, AVOSSA, CIAMPI, ZARDINI,  
FRAILIS, GARIGLIO**

Disposizioni per la semplificazione amministrativa nella disciplina delle zone economiche speciali, delle aree portuali e della bonifica di ordigni bellici

*Presentata il 5 maggio 2021*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La grave crisi economica e sociale di questi mesi, che ha evidenziato i limiti di natura strutturale del nostro sistema e che ha ulteriormente rallentato la crescita del nostro Paese, rappresenta una grande occasione per « revisionare » le priorità, le strategie, le politiche e gli obiettivi e per avviare una seria azione riformista e riformatrice, capace di liberare un notevole potenziale sommerso di risorse in una prospettiva di cambiamento e di rilancio.

La risposta alla crisi è la creazione di lavoro di qualità, cambiando il modello produttivo, e il rafforzamento dei « beni pubblici » per ridurre i divari e per consolidare la coesione territoriale, grazie a un'a-

zione decisa di innovazione del sistema e di promozione degli investimenti.

Un tema di fondo è il ripensamento della organizzazione dello Stato e della burocrazia nel suo complesso, per renderlo in grado, in un'epoca in cui la dinamica competitiva richiede *standard* più elevati di efficienza pubblica, di accompagnare un processo economico e produttivo di creazione di valore, di ricchezza e di lavoro nel Paese.

Le zone economiche speciali (ZES), istituite in Italia dal capo II del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, rappresentano, da questo punto di vista, un modello e un laboratorio sperimentale per disegnare una nuova organizzazione dei

processi burocratici, operando una netta cesura con il passato.

L'istituzione delle ZES risponde all'esigenza di prevedere particolari benefici di natura diversa per le imprese che decidono di insediarsi in territori ai quali il decisore pubblico riconosce una priorità strategica.

Nello specifico, si tratta di una misura ideata per attrarre risorse, investimenti, capitale umano, saperi e competenze nel Mezzogiorno, compensando il *gap* infrastrutturale digitale e di mobilità che ne condiziona lo sviluppo.

L'articolo 4 del citato decreto-legge n. 91 del 2017 prevede, in particolare, che le ZES favoriscano, in alcune aree del Paese, la creazione di condizioni economiche, finanziarie e amministrative che garantiscano lo sviluppo delle imprese già operanti nonché l'insediamento di nuove imprese nelle medesime aree. Lo stesso articolo, al comma 2, definisce la ZES come una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti che sono legate da un nesso economico funzionale e che comprendono almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013. Il regolamento, in particolare, stabilisce le caratteristiche affinché le aree portuali possano rientrare nella rete globale europea (un volume totale annuo del traffico passeggeri o delle merci, un porto come unico punto di accesso a un'isola, un porto situato in una regione ultra-periferica o periferica).

Il successivo articolo 5 del medesimo decreto-legge n. 91 del 2017 ha poi stabilito i benefici fiscali, le semplificazioni e le agevolazioni per le imprese che operano nelle ZES.

Ulteriori e importanti agevolazioni fiscali sono state introdotte dalla legge di bilancio per il 2021, la legge 30 dicembre 2020, n. 178, che all'articolo 1, commi da 173 a 176, ha stabilito, per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle ZES istituite nel Mezzogiorno, la riduzione dell'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella

ZES del 50 per cento a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi.

Per rendere davvero operative le ZES dovrebbero essere potenziati tutti gli elementi di attrattività delle stesse (semplificazioni burocratiche, incentivi fiscali, eccetera).

La presente proposta di legge intende affiancare alle misure di fiscalità agevolata per nuovi investimenti nelle ZES nuove misure radicali, sperimentali e innovative di sburocratizzazione, di semplificazione e di snellimento procedurale che garantiscano la funzionalità, l'efficienza, la velocità e la trasparenza. La semplificazione amministrativa, infatti, rappresenta un fattore fondamentale di competitività e di crescita economica e assume i connotati di una vera *policy* di Governo di carattere trasversale, finalizzata alla modernizzazione del sistema burocratico e a favorire lo sviluppo, la competitività e la crescita economica.

In particolare, l'articolo 1 della presente proposta di legge reca ulteriori semplificazioni per favorire lo sviluppo delle ZES, prevedendo una riduzione dei tempi per la progettazione e la semplificazione delle procedure inerenti all'affidamento dei contratti pubblici.

L'articolo 2 prevede misure di semplificazione amministrativa per incentivare gli interventi infrastrutturali che, a causa di un rallentamento dei tempi di esecuzione, stentano a decollare attraverso un intervento puntuale sul codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. L'attuazione degli interventi infrastrutturali si scontra, infatti, con l'evidenza dei dati sui tempi di realizzazione. In tale senso si ritiene utile richiamare le conclusioni di un lavoro pubblicato dalla Banca d'Italia il 19 dicembre 2019, basato sui dati dell'Agenzia per la coesione territoriale (pubblicazione n. 538 – Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti in « Questioni di economia e finanza »), che recitano: « La durata mediana della realizzazione di un'opera è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di un importo

mediano di 300.000 euro; sale a quasi 11 anni per le opere il cui valore supera i 5 milioni. La sola fase di progettazione ha una durata di poco più di 2 anni (circa il 40 per cento della durata complessiva); se ne impiegano quasi altrettanti per l'esecuzione e messa in opera dell'intervento; l'affidamento dei lavori richiede circa 6 mesi ».

Come si evince dai dati riportati, l'*iter* per la realizzazione di opere pubbliche, anche di entità relativamente modesta, richiede sovente tempi addirittura superiori a quelli di durata minima delle ZES, fissati dall'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12. Tale situazione rischia, quindi, di compromettere già in partenza le strategie di sviluppo nazionale e regionale. Pertanto, con la presente proposta di legge si apportano, nelle more di una complessiva riforma delle normative più incidenti sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche, alcune modifiche al citato codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 per consentire una rapida realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi alle ZES.

Accanto a questi investimenti è, inoltre, necessario prevedere un'ampia revisione delle procedure di realizzazione delle opere in ambito portuale.

Le risorse allocate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nella missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile, e in particolare la componente dell'intermodalità e della logistica, prevedono investimenti per 360 milioni di euro volti a rendere competitivo e sostenibile il sistema portuale dal punto di vista ambientale, sviluppando i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzando il ruolo dei porti del sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo. Insieme a questi investimenti, però, è necessario prevedere un'ampia revisione delle procedure di realizzazione delle opere in ambito portuale. Infatti, a normativa vigente, le maggiori difficoltà nella realizzazione di un'opera non consistono nella mancanza di risorse ma sono, piuttosto, imputabili ai cosiddetti « tempi di attraversamento », ossia agli adempimenti proce-

durali necessari. Ciò, sia per il grande numero di amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzativo delle opere portuali e del moltiplicarsi delle procedure valutative, sia a causa della presenza nel nostro ordinamento di termini meramente ordinatori e non perentori per la richiesta di chiarimenti e di integrazioni documentali.

Tra le opere più rilevanti per l'operatività e per l'attrattività di un porto vanno annoverati i dragaggi, che costituiscono un elemento essenziale al mantenimento dell'efficienza dell'infrastruttura. Oggi, la tendenza al cosiddetto « gigantismo » navale, nel trasporto di merci e di persone, impone un esame sugli effetti di tale gigantismo, sotto il profilo sia logistico che sociale, per non parlare degli aspetti connessi alla sicurezza. La politica si dovrebbe interrogare sul fenomeno, al fine di predisporre strumenti normativi in grado di governarlo e non assecondare le scelte di pochi che impongono l'adeguamento dei porti, con spese ingenti degli Stati, con opere dannose per l'ambiente e per i territori. Proprio al fine di evitare che il contesto normativo asseconi passivamente il richiamato fenomeno, di fatto incentivando i processi di integrazione verticale che stanno interessando la catena logistica, sarebbe necessario individuare strumenti e occasioni per avviare una riflessione su fino a che punto porti e territori devono essere stravolti a danno della collettività e per gli interessi di pochi. Tale riflessione dovrebbe assumere carattere di urgenza, anche in considerazione delle risorse economiche che, per la pratica attuazione del PNRR, potranno essere impiegate nella realizzazione delle infrastrutture portuali.

Dal 1994 le competenze in materia di escavi sono attribuite alle regioni, che in taluni casi le hanno delegate alle province. Inoltre, è prevista una gran mole di autorizzazioni (dalla bonifica degli ordigni bellici, alla validazione dei piani di caratterizzazione e monitoraggio da parte di agenzie regionali e nazionali, all'autorizzazione relativa al luogo di conferimento dei sedimenti, eccetera) e di passaggi burocratici nei porti che ricadono nei siti di interesse

nazionale. Tutto ciò, infine, è aggravato dalla carenza di una disciplina sull'« *end of waste* » che impedisce, se non con modalità assolutamente limitative (ripascimento o conferimento in strutture di contenimento), lo sfruttamento del sedimento in un'ottica di *blue* o *circular economy*.

La presente proposta di legge reca alcune modifiche alla normativa vigente in materia di autorizzazioni e di procedimenti volti alla realizzazione di opere e di interventi negli ambiti portuali.

In particolare, l'articolo 3 reca modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84. La lettera *a)* del comma 1 prevede che gli ambiti portuali, come delimitati dai vigenti piani regolatori portuali, siano equiparati alle zone territoriali omogenee di cui alla lettera *B)* dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, intervenendo, quindi, sul rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione portuale. La lettera *b)* del medesimo comma 1, invece, fissa in novanta mesi il termine massimo di deposito di materiali derivanti dalle attività di dragaggio nonché dalle operazioni di bonifica,

prima della loro messa a dimora definitiva nell'ambito dell'intervento di dragaggio e, comunque, fino al conferimento nella destinazione finale, senza limitazione di quantitativi, assicurando il non trasferimento degli inquinanti agli ambienti circostanti. L'articolo 4 prevede semplificazioni in materia ambientale. In particolare, modificando l'articolo 109 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, intende semplificare l'effettuazione dei dragaggi dei porti e dei canali di accesso, a condizione che i materiali scavati vengano mantenuti all'interno dei bacini portuali, quindi senza provocare danno all'ambiente marino-costiero.

L'articolo 5 modifica l'articolo 22, comma 1, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di bonifica di ordigni bellici, allo scopo di semplificare le procedure, attribuendo la vigilanza sulle attività di bonifica, che oggi sono in capo ai competenti organismi del Ministero della difesa, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute, ai coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori. È, altresì, previsto che il Ministero della difesa emani le regole e le prescrizioni tecniche da osservare nelle attività di bonifica.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Semplificazioni amministrative per le zone economiche speciali)*

1. Al comma 1 dell'articolo 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) l'attività economica nelle ZES è libera, nel rispetto delle norme nazionali ed europee sull'esercizio dell'attività d'impresa. Al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle ZES sono disciplinati i seguenti criteri derogatori alla normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedimentali speciali applicabili. Per la celere definizione dei procedimenti amministrativi, sono ridotti della metà i termini di cui agli articoli 14-bis, 14-quinquies e 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e sono ridotti di un terzo i termini di cui: agli articoli 2 e 19 della citata legge n. 241 del 1990; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), di valutazione ambientale strategica (VAS) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA); al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA); al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001,

n. 380; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali; al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, in materia di sportello unico per le attività produttive (SUAP) »;

b) la lettera *a-bis*) è sostituita dalla seguente:

« *a-bis*) per le finalità di cui alla lettera *a*) del presente comma, la procedura temporanea e accelerata della conferenza di servizi, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, costituisce, per tutta la durata della ZES, lo strumento ordinario di gestione dei procedimenti finalizzati al rilascio di autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni, compreso il comune presso il quale è situato il SUAP, nei casi in cui quest'ultimo debba acquisire un atto di assenso di competenza comunale. I termini previsti dal citato articolo 13 del decreto-legge n. 76 del 2020 sono ridotti alla metà »;

c) alla lettera *a-ter*), le parole da: « e lo sportello unico di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, » fino a: « dell'attività economica nella ZES » sono soppresse;

d) dopo la lettera *a-septies*) sono inserite le seguenti:

« *a-octies*) la conferenza semplificata di cui all'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, convocata dallo sportello unico amministrativo (SUA) di cui all'articolo 15-*bis* della legge 28 gennaio 1994, n. 84, autorizza, ai sensi dell'articolo 14-*quater* della citata legge n. 241 del 1990 e fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di autorizzazione di impianti e infrastrutture energetiche e di opere portuali, l'approvazione e l'esecuzione di infrastrutture e di interventi, nonché l'esercizio di attività nelle ZES da parte dei soggetti pubblici e privati; la vigilanza sulle opere realizzate nelle ZES compete esclusivamente alle regioni;

*a-novies*) l'approvazione del progetto presentato nell'ambito della ZES da parte della conferenza semplificata di cui all'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione delle opere, prestazioni e attività ivi previsti. In caso di dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, demaniale, antincendio ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si applica l'articolo 14-*quater*, comma 3, della citata legge n. 241 del 1990;

*a-decies*) gli ambiti portuali delle ZES, come determinati dai vigenti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e delimitati dai vigenti piani regolatori portuali, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione, sono equiparati, in sede di elaborazione o di attuazione dei piani paesaggistici ai sensi dell'articolo 143, comma 1, lettera *c*), del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero in occasione dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni degli stessi piani paesaggistici ai sensi dell'articolo 145 del medesimo codice, alle zone territoriali omogenee di cui alle lettere *A*) e *B*) dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'articolo 142, comma 2, del citato codice ».

## Art. 2.

### *(Interventi infrastrutturali nelle ZES)*

1. Al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a*) all'articolo 3, comma 1, lettera *hh*), dopo le parole: « sfruttamento di area geografica, » sono inserite le seguenti: « comprese le zone economiche speciali istituite ai sensi del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, »;



b) all'articolo 21 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 9-bis. Una quota pari al 5 per cento delle risorse disponibili del programma triennale dei lavori pubblici è destinata alla progettazione e alla realizzazione di interventi infrastrutturali. Le amministrazioni aggiudicatrici, ai fini dell'accesso alle risorse previste dal primo periodo, presentano alle autorità competenti i progetti di fattibilità tecnica ed economica dei citati interventi, secondo le modalità previste dai bandi o dagli avvisi predisposti dalle stesse autorità »;

c) all'articolo 25, comma 1, terzo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « o che interessino il sottosuolo di aree produttive comprese nelle zone economiche speciali istituite ai sensi del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, già oggetto di precedenti escavazioni per la realizzazione di opere di urbanizzazione »;

d) all'articolo 32, comma 10, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« b-bis) nel caso di lavori, servizi e forniture previsti nell'ambito delle zone economiche speciali istituite ai sensi del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 »;

e) all'articolo 108, comma 9, terzo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , il cui ammontare non può, in ogni caso, essere superiore agli importi di cui all'articolo 109 »;

f) all'articolo 119:

1) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nonché di zone economiche speciali istituite ai sensi del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 »;

2) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Porti, aeroporti e zone economiche speciali ».



2. Al secondo periodo del comma 2 dell'articolo 6 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nell'ambito di una terna di nominativi proposta dalla stazione appaltante ».

#### Art. 3.

##### *(Disposizioni in materia portuale)*

1. Alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5, dopo il comma 5-ter è inserito il seguente:

« 5-quater. Gli ambiti portuali, come delimitati dai vigenti piani regolatori portuali, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione, sono equiparati alle zone territoriali omogenee di cui alla lettera B) dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 »;

b) all'articolo 5-bis, comma 5, il terzo periodo è sostituito dal seguente: « In caso di realizzazione, nell'ambito dell'intervento di dragaggio, di strutture adibite a raccolta temporanea di materiali derivanti dalle attività di dragaggio nonché dalle operazioni di bonifica, prima della loro messa a dimora definitiva, il termine massimo di deposito è fissato in novanta mesi e, comunque, fino al conferimento nella destinazione finale, senza limitazione di quantitativi, assicurando il non trasferimento degli inquinanti agli ambienti circostanti ».

#### Art. 4.

##### *(Semplificazioni in materia ambientale)*

1. All'articolo 109 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« c-bis) materiali di escavo dei fondali dei porti e dei canali di accesso ai porti, ove

tali materiali siano immersi all'interno del bacino portuale con modalità che evitino una loro dispersione al di fuori del bacino stesso »;

b) al comma 4, le parole: « comma 1, lettera c) » sono sostituite dalle seguenti: « comma 1, lettere c) e *c-bis*) »;

c) dopo il comma 5-*bis* è aggiunto il seguente:

« 5-*ter*. In caso di realizzazione, nell'ambito di un intervento di dragaggio, di strutture adibite a raccolta temporanea di materiali derivanti dal dragaggio medesimo, il termine massimo di deposito, prima della loro messa a dimora definitiva, è fissato in novanta mesi e, comunque, fino al conferimento alla destinazione finale, senza limitazione di quantitativi, assicurando la conterminazione del deposito ».

#### Art. 5.

##### *(Bonifica degli ordigni bellici)*

1. Il numero 2) della lettera *c-bis*) del comma 1 dell'articolo 22 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è sostituito dal seguente:

« 2) emana le regole e le prescrizioni tecniche da osservare per l'attività di ricerca e scoprimento di ordigni che, a scopo precauzionale, possono essere eseguiti su iniziativa e a spese dei soggetti interessati, mediante ditte che impiegano personale specializzato ai sensi del numero 1). La vigilanza sul rispetto delle regole e delle prescrizioni tecniche e la sorveglianza sull'esecuzione delle attività di cui al presente numero sono esercitate, rispettivamente, dal coordinatore per la progettazione e dal coordinatore per l'esecuzione dei lavori, individuati ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 ».

2. Il terzo periodo del comma 2-*bis* dell'articolo 91 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, è sostituito dal seguente: « L'attività di bonifica preventiva e sistematica è svolta sulla base delle regole e delle

prescrizioni tecniche emanate ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera *c-bis*), numero 2), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in considerazione della collocazione geografica e della tipologia dei terreni interessati, nonché mediante misure di sorveglianza del coordinatore per l'esecuzione dei lavori ».



\*18PDL0146700\*