

CONTRIBUTO SUI PROFILI DI MAGGIORE INTERESSE DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 1259 ROTELLI, RECANTE “LEGGE QUADRO IN MATERIA DI INTERPORTI”

Nel ringraziare vivamente la IX Commissione della Camera dei Deputati (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) per aver dato alla nostra Associazione l'opportunità di dare un proprio contributo sulla Proposta di Legge C. 1259 Rotelli, recante “Legge quadro in materia di Interporti” si formulano le seguenti osservazioni, restando a disposizione per qualsiasi ulteriore eventuale richiesta di approfondimento.

Nel complesso, la PdL C. 1259 merita apprezzamento perché è un intervento importante che si muove nella giusta direzione di riforma della regolamentazione e di modernizzazione della gestione di uno dei nodi fondamentali della catena infrastrutturale e logistica del nostro paese: gli interporti. Essi costituiscono una parte fondamentale della colonna vertebrale della logistica italiana, garantendo l'intermodalità sugli assi nord-sud e marittimo-aereo-terrestre.

Importanza che a nostro avviso sarà sempre più rafforzata man mano che si procede sulla strada dell'ambientalizzazione della catena logistica, della lotta al riscaldamento globale ed ai cambiamenti climatici.

Numerosi sono gli spunti di interesse.

Del resto è dalla Legge 240/1990 che il settore non viene interessato da una revisione organica della normativa applicabile.

Questo nel corso degli anni ha prodotto alcune conseguenze negative:

- Parziale disomogeneità nella gestione degli interporti nelle diverse aree del Paese
- Ruolo non sempre chiaro e variamente interpretato del soggetto gestore delle aree interportuali
- Modalità di tariffazione dei servizi non sempre in linea con la remunerazione del capitale investito
- Disallineamento tra il ruolo da sempre riconosciuto fondamentale nel contesto infrastrutturale degli interporti e la normativa sopravvenuta in materia di safety, security, privacy, ambiente e soprattutto di coordinamento con le infrastrutture portuali e quindi con le Autorità di Sistema Portuale (come previsto del resto dalla riforma della Legge 84/94, articolo 6, comma 4, lettera f))

Il ruolo del soggetto interportuale, oltre che dalla citata Legge 240/90, è stato recentemente oggetto della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 5 Febbraio 2018, n° 734, nei confronti di CIM Interporto di Novara che chiarisce una serie di aspetti.

Si riporta un breve estratto della sentenza:

“L'attività svolta dagli Interporti è prevista e disciplinata per gran parte dalla Legge 4 agosto 1990 n. 240, che li definisce in termini di ‘complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra 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).

*È evidente, con ciò, che **gli Interporti costituiscono, nel loro insieme, una delle infrastrutture fondamentali per il Sistema nazionale dei trasporti ed in specie per assicurare a tale sistema la***

necessaria flessibilità, attraverso il collegamento dei vari sistemi trasportistici e la caratteristica della intermodalità che il sistema complessivo è chiamato ad acquisire.

Si comprende che la funzione di assicurare la costruzione degli Interporti, la loro adeguatezza strutturale e la dotazione di servizi per un efficiente funzionamento (cfr. l'art. 5 della citata Legge n. 240/90) sono coessenziali per l'esistenza delle Società cui il Legislatore, con l'art. 9 della stessa Legge, ha direttamente affidato tali compiti, non rinunciabili né modificabili con atti di autonomia privata dei soci, perché definiti nelle Convenzioni approvate dal Ministero dei Trasporti e sottoscritte dalle Società interessate.

Discende da ciò che ci si trova di fronte all'esercizio di un 'servizio pubblico', affidato per legge ad alcuni soggetti e che è aperto per la sua compiuta realizzazione anche ad interventi di privati per un apporto completivo ed integrativo (fermo restando che, coerentemente, i soggetti già individuati dal Legislatore nell'art. 9 della Legge n. 240/90 cit. devono comunque assicurare lo svolgimento del servizio).

È per questa ragione (già concretante l'assorbente ratio decidendi di Consiglio di Stato, n. 4748/2003, relativa alla analoga vicenda dell'Interporto di Padova) che la Sezione ribadisce che, restando ininfluyente la natura degli atti con cui l'attività della Società appellata può in concreto espletarsi (potendo, invero, trattarsi senz'altro di atti rientranti, come tali, nelle attività di diritto privato), permane la qualificazione pubblicistica sottesa ai fini perseguiti con gli atti stessi: dovendo con ciò escludersi la natura industriale o commerciale dell'attività svolta. Ne discende ancora che – essendo incontestati e, per tal via, pacifici gli ulteriori 2 presupposti della sussistenza di personalità giuridica e della partecipazione pubblica maggioritaria, idonea a strutturare un controllo pubblicistico sulla gestione sociale – la 'Cim' deve qualificarsi come Organismo di diritto pubblico, come tale senz'altro assoggettato alla disciplina del Dlgs. n. 163/06 (ed ora, in termini conformi, del Dlgs. n. 50/16)"

Da ciò discende a nostro avviso che:

- i soggetti individuati nell'articolo 9 della L. 240/1990 devono assicurare lo svolgimento del servizio (la costruzione degli Interporti, la loro adeguatezza strutturale e la dotazione di servizi per un efficiente funzionamento - cfr. l'art. 5 della citata Legge n. 240/90)
- questo deve essere considerato esercizio di un 'servizio pubblico' che non può essere delegato a soggetti diversi derivando da una convenzione diretta con il MIT
- di conseguenza l'Interporto deve qualificarsi come Organismo di diritto pubblico, come tale senz'altro assoggettato alla disciplina del Dlgs. n. 50/16 determinando profili di responsabilità anche penali in materia di safety (di carattere interferenziale), ambientale ed in materia di privacy (per i soggetti apicali e per le stesse società di gestione in applicazione del D.Lgs. 231/01), che devono essere chiariti e regolamentati al meglio.

Con il presente contributo, ci si limita a formulare qualche riflessione su alcune parti del decreto, di carattere più sistematico, che, ad avviso della scrivente, potrebbero essere suscettibili di miglioramento. Le modifiche ed integrazioni proposte sono evidenziate in rosso.

ARTICOLO 1 COMMA 4 – DEFINIZIONI

Riteniamo fondamentale legare la consueta definizione geografica di interporto, con il concetto di soggetto gestore, il quale, in forza di una Convenzione stipulata con il MIT, assume determinate prerogative e responsabilità. In tal modo sono meglio individuati gli Interporti di rilevanza nazionale da un semplice centro intermodale. A cascata sono definite le attività affidatarie, svolte da terzi sul sedime interportuale, nonché le aree comuni.

a) interporto: il complesso organico di infrastrutture e di servizi integrati di rilevanza nazionale, gestito in forma imprenditoriale da soggetto in convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi della Legge 240/90, 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.

b) Soggetto gestore interportuale: soggetto che, in forza di una Convenzione con il Ministero Infrastrutture e Trasporti ai sensi della Legge 240/90 esercisce l'interporto con il compito di costruire, ampliare e mantenere l'infrastruttura, ed erogare i servizi essenziali all'efficiente funzionamento dello stesso;

c) Attività affidataria: attività svolta da un soggetto terzo rispetto al responsabile dell'attività interporto, in un locale o area dell'interporto

d) Aree comuni: area e/o locale dell'interporto, escluse le aree e i locali di pertinenza delle attività affidatarie, destinata/o generalmente ai servizi per la gestione e la funzionalità dell'interporto;

ARTICOLO 3 COMMA 1, 3 e 4 – CONDIZIONI PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI INTERPORTI

Si ritiene debbano essere valide per l'ampliamento degli interporti, le stesse condizioni previste per la realizzazione degli stessi.

Art. 3.

(Condizioni per l'individuazione degli interporti)

1. L'individuazione di un nuovo interporto, ovvero l'ampliamento di uno esistente, è subordinata alla sussistenza congiunta delle seguenti condizioni:

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;
- 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.

omissis

3. Il progetto di eventuali ampliamenti dell'interporto deve essere predisposto in coerenza con i requisiti previsti dal comma 2

4. La progettazione e la realizzazione di un interporto devono rispondere a criteri di trasparenza e di unitarietà tra le diverse funzioni previste e devono essere conformi ad adeguati e certificati sistemi di sicurezza e di controllo nonché di risparmio energetico.

ARTICOLO 4 – COMITATO NAZIONALE PER L'INTERMODALITA' E LA LOGISTICA

Si pongono le condizioni per una efficace integrazione tra sistema portuale e sistema interportuale. A tal fine si propone di costituire il Comitato di cui all'articolo 4 nell'ambito della Conferenza Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale ex articolo 11 Legge 84/94. Anche i criteri di rappresentatività e di partecipazione si propone di rivederli in tal senso. Sempre a tal scopo si propone di inserire i commi 5 e 6 per permettere una rappresentanza degli interporti interessati nel Comitato di Gestione delle ZLS (DPCM 12/2018, articolo 8 comma 1) e nel Comitato di Partenariato della Risorsa Mare (ex L. 84/94 art. 11 bis, comma 1)

1. Ferme restando le competenze delle autorità di sistema portuale, nell'ambito della Conferenza Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale ex articolo 11 della Legge 84/94 e sm, è costituito il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, in conformità con gli obiettivi di cui all'articolo 1, svolge compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento di tutte le iniziative inerenti allo sviluppo degli interporti, ai fini dell'integrazione dei sistemi di trasporto terrestri, marittimo, fluviale e aereo nonché della semplificazione delle operazioni e del miglioramento dei servizi intermodali e logistici delle merci.

2. Con regolamento adottato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti la composizione, l'organizzazione, il funzionamento e la disciplina amministrativa e contabile del Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, nel rispetto dei seguenti principi:

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

b) fanno parte del Comitato, quali membri di diritto, **il Presidente dell'Unione Interporti Riuniti, i presidenti delle regioni nel cui territorio sono ubicati gli interporti, nonché i presidenti degli interporti convenzionati con il Ministero Infrastrutture e Trasporti ex L. 240/90**, 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.

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.

4. All'articolo 46, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo le parole: «*attraverso atti d'intesa e di coordinamento*» sono inserite le seguenti: « *con il Comitato nazionale per l'intermodalità e la logistica, »*.

5. All'articolo 8, comma 1 del DPCM 25 gennaio 2018, n° 12, dopo le parole "*da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri*" sono inserite le seguenti: "*, da un rappresentante degli interporti inclusi nell'area ZES,*".

6. All'articolo 11 bis, comma 1, della Legge 28 gennaio 1994, n° 84 viene aggiunto il punto "*I ter: un rappresentante dei soggetti gestori degli interporti in convenzione col Ministero Infrastrutture e Trasporti ex Legge 240/90*".

7. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ARTICOLO 5 - REGIME APPLICABILE AI SOGGETTI GESTORI DEGLI INTERPORTI

Questo articolo rappresenta il cuore del provvedimento di legge, dato che individua con chiarezza i ruoli ed i compiti che il soggetto gestore è tenuto ad esercitare, nonché con quale veste giuridica.

Le proposte di modifica, che in parte derivano dalla citata sentenza del Consiglio di Stato mirano a chiarire che:

- il compito del soggetto gestore è la costruzione, la manutenzione dell'infrastruttura e l'erogazione dei servizi essenziali del suo funzionamento

- tale ruolo costituisce attività di prestazione di servizio pubblico e da ciò deriva l'obbligo, limitatamente a queste, dell'applicazione del D.Lgs. 50/2016
- l'esercizio da parte del soggetto gestore dell'interporto di altre attività di carattere commerciale (logistica di magazzino, movimentazione merci ed unità di carico, gestione terminal ferroviario) avviene invece in regime commerciale e di mercato e conseguentemente il D.Lgs. 50/2016 non è applicabile
- i costi per la gestione delle aree interportuali, la manutenzione delle stesse e l'erogazione dei servizi comuni devono essere ripartiti secondo criteri di efficienza ed economicità mirati ad una adeguata remunerazione del capitale investito. Per evitare potenziali distorsioni sul territorio, si auspica che i criteri di massima siano stabiliti in appositi decreti ministeriali
- Il soggetto gestore opera, su elementi di carattere strategico, quale coordinatore e promotore nei confronti delle attività affidatarie che operano all'interno delle sue aree. A tal fine gli viene demandata la raccolta di informazioni utili a fini statistici che saranno pubblicate in forma aggregata, informazioni che potrebbe essere utili a definire le politiche e gli sviluppi infrastrutturali future
- Il soggetto gestore, quale organismo di diritto pubblico, è opportuno che produca, pubblici ed aggiorni periodicamente un piano triennale contenente le strategie e di conseguenza gli investimenti, volumi, fatturato, organico, livello di indebitamento.
- Al fine di garantire un'efficace gestione dell'area interportuale, il soggetto gestore è tenuto a confrontarsi periodicamente con i rappresentanti delle attività affidatarie
- Data la riconosciuta strategicità delle infrastrutture interportuali, si propone la non applicabilità del diritto di recesso ai sensi della Legge 125/2015

1. Il soggetto gestore dell'interporto, in forza della Convenzione con il Ministero Infrastrutture e Trasporti ex L. 240/90 svolge i seguenti compiti:

a) provvede alla realizzazione delle strutture relative ai nuovi interporti ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 3, nonché, all'adeguamento strutturale degli interporti già operativi e di quelli in corso di realizzazione alle disposizioni del comma 3 del medesimo articolo 3;

b) gestisce e manutiene le aree comuni

c) eroga i servizi essenziali per il funzionamento efficiente dell'interporto

2. La gestione di un interporto costituisce attività di prestazione di servizio pubblico.

3. Il soggetto gestore ha facoltà di offrire servizi logistici ed intermodali che sono prodotti svolta in ambito concorrenziale rientranti tra le attività aventi natura economico-industriale e commerciale. Relativamente a queste attività, i soggetti che gestiscono gli interporti agiscono in regime di diritto privato.

4. I soggetti che gestiscono gli interporti provvedono alla realizzazione delle strutture relative ai nuovi interporti ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 nonché, compatibilmente con l'equilibrio del

proprio bilancio, all'adeguamento strutturale degli interporti già operativi e di quelli in corso di realizzazione alle disposizioni del comma 3 del medesimo articolo 3.

5. I costi per la gestione e la manutenzione delle aree a comune, nonché per l'erogazione dei servizi essenziali sono ripartiti tra tutti gli utilizzatori secondo criteri di efficienza ed economicità stabiliti con appositi decreti

6. Al fine di garantire la certezza degli strumenti economico finanziari utilizzati per la realizzazione degli interporti, gli enti pubblici concedenti costituiscono un diritto di superficie, ai sensi degli articoli 952 e seguenti del codice civile, in favore dei soggetti gestori di ogni interporto interessato già convenzionati con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La durata del diritto di superficie è 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.

Tale perizia è 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.

7. I soggetti gestori degli interporti interessati possono riscattare le aree dagli enti concedenti trasformando, a seguito di esplicita richiesta, il diritto di superficie in diritto di piena proprietà sui beni immobili.

Ai fini del presente comma si applica, in quanto compatibile, la procedura prevista dall'articolo 31, commi 45, 46, 47 e 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

8. Il soggetto gestore dell'interporto collette annualmente, a fini meramente statistici, da tutti i soggetti gerenti attività affidatarie le seguenti informazioni:

a. Numero medio di dipendenti diretti

b. Numero di ore lavoro prestate da soggetti appaltatori operanti presso l'attività affidataria

c. Numero di infortuni riconducibili a rischi interferenziali interportuali

d. Merce in ingresso ed in uscita in tonnellate, con indicazione percentuale del modo di trasporto

e. Indicazione sommaria delle tipologie merceologiche transitate

9. Il soggetto gestore dell'interporto presenta entro il 31 Maggio di ogni anno un piano industriale della propria attività su base triennale, contenente il piano degli investimenti, le previsioni in termini di volumi, fatturato, organico, risorse finanziarie e volumi di indebitamento.

Contestualmente è tenuto alla presentazione dei dati di cui al comma 8 in forma aggregata.

10. In ciascun interporto viene istituito il Comitato Consultivo di Coordinamento Interportuale, presieduto dal Presidente del soggetto gestore e da rappresentanti delle imprese esercenti attività affidatarie nel numero massimo di 5.

Il Comitato si riunisce almeno due volte all'anno, su convocazione del Presidente e discute su argomenti rilevanti il corretto ed efficiente funzionamento dell'interporto.

11. Data la strategicità delle strutture interportuali, ribadita all'articolo 1 comma 5, non è applicabile il diritto di recesso ai sensi della Legge 125/2015.

In caso di esercizio del diritto di recesso ai sensi dell'articolo 2437 e ss del Codice Civile, questo sarà possibile che gli altri soci esercitino per intero il diritto di opzione ovvero, qualora i soci non acquistino in tutto o in parte le azioni del recedente, che gli amministratori siano in grado di collocarle presso terzi

ARTICOLO 6 – SOSTENIBILITA'

Come più volte ribadito, gli interporti hanno un ruolo centrale nello sviluppo dell'intermodalità e nel consentire una progressiva ambientalizzazione della catena logistica. Per questo motivo riteniamo opportuno che all'interno della Legge Quadro trovi posto un articolo specifico sulla questione della sostenibilità ambientale. Vista la necessità di integrazione con le politiche infrastrutturali portuali si propone l'adozione del testo dell'articolo 4 bis della Legge 84/94.

1. La pianificazione dell'interporto deve essere rispettosa dei criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, in coerenza con le politiche promosse dalle vigenti direttive europee in materia.

2. A tale scopo, il soggetto gestore promuove la redazione del documento di pianificazione energetica ed ambientale coinvolgendo le attività affidatarie con il fine di perseguire adeguati obiettivi, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni di CO2.

3. Il documento di cui al comma 2, redatto sulla base delle linee guida adottate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, definisce indirizzi strategici per la implementazione di specifiche misure al fine di migliorare l'efficienza energetica e di promuovere l'uso delle energie rinnovabili in ambito interportuale. A tal fine, il documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema interportuale individua:

a) all'interno di una prefissata cornice temporale, gli interventi e le misure da attuare per il perseguimento dei traguardati obiettivi, dando conto per ciascuno di essi della preventiva valutazione di fattibilità tecnico-economica, anche mediante analisi

costi-benefici;

b) le modalità di coordinamento tra gli interventi e le misure ambientali con la programmazione degli interventi infrastrutturali nell'interporto;

c) adeguate misure di monitoraggio energetico ed ambientale degli interventi realizzati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia

ARTICOLO 7 – SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Il ruolo del soggetto gestore implica responsabilità dirette (gestione dei rischi interferenziali e delle aree comuni) ed indirette (conformità legale delle attività affidatarie, piena e leale collaborazione tra i soggetti operanti nelle aree in sua gestione).

Di particolare rilievo è la normativa tecnica contro il rischio di incendio e per la gestione delle emergenze: viene proposta l'aggiunta di un comma dedicato che chiarisce l'applicazione.

1. Il soggetto gestore dell'interporto svolge un ruolo di promozione e coordinamento relativamente alla salute e sicurezza sul lavoro, tra tutti soggetti che accedono al sito interportuale, con particolare riferimento alle attività affidatarie.

2. Per le aree di uso comune dove insistono presenze ed attività di più soggetti affidatari è compito del soggetto gestore promuovere l'applicazione di quanto previsto dal D.Lgs. 81/2008 art. 26, comma 2, con il coinvolgimento dei datori di lavoro committenti ed appaltatori.

3. Ai fini dell'implementazione del Decreto Ministeriale 18 Luglio 2014 "Regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio degli interporti, con superficie superiore a 20.000 m², e alle relative attività affidatarie" il soggetto gestore ricopre il ruolo di attuatore con il compito di coinvolgere e coordinare le attività affidatarie.

4. Eventuali costi sostenuti dal soggetto gestore saranno ripartiti secondo quanto previsto dall'articolo 5 comma 4.

Ringraziamo per l'attenzione.