

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84,
in materia di *governance* portuale e rilancio
degli investimenti in infrastrutture
strategiche di trasporto marittimo di
interesse generale**

DDL 2925/C

**Audizione ANCE
Commissione
Trasporti
Camera**

23 Giugno 2026

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL.....	7

VALUTAZIONI GENERALI

Il DDL recante “*Schema di disegno di legge di riordino della legge 28 gennaio 1994, n. 84 in materia di governance portuale e rilancio degli investimenti in infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale*”, interviene in modo rilevante sulla legge n. 84 del 1994, recante “*Riordino della disciplina in materia portuale*”, realizzando un **profondo riassetto della governance portuale**, con una chiara **centralizzazione delle infrastrutture strategiche** portuali e una distinzione più netta tra funzioni di indirizzo, gestione e realizzazione delle opere.

Elemento centrale della riforma è l’istituzione di **Porti d’Italia S.p.A.**, società pubblica, qualificata come **ente nazionale per le infrastrutture di trasporto marittimo**, cui dovrebbero essere affidate in concessione per 99 anni le funzioni di progettazione e realizzazione delle opere infrastrutturali strategiche e degli interventi di manutenzione straordinaria nei porti della rete. La società dovrebbe operare come **braccio operativo dello Stato**, con obbligo di separazione contabile tra attività in concessione e attività di mercato, e in coordinamento strutturato con le Autorità di sistema portuale.

Con la riforma in commento, le 16 Autorità di Sistema Portuale attualmente esistenti resterebbero comunque operative, mantenendo la gestione territoriale degli scali, la manutenzione ordinaria e il rilascio delle concessioni, mentre Porti d’Italia S.p.A. assumerebbe un ruolo centrale nella realizzazione delle opere individuate dal Piano nazionale.

Infatti, il testo vigente della l. 84/1994 è imperniato su 16 **Autorità di sistema portuale (AdSP)** e l’assenza di **un soggetto nazionale operativo**. Secondo la normativa attuale, il MIT esercita un ruolo di vigilanza e di approvazione, mentre le AdSP sono **enti pubblici non economici**, con funzioni relative alla **pianificazione e programmazione degli interventi**, alla **realizzazione delle opere infrastrutturali portuali**, al **rilascio e alla gestione delle concessioni demaniali** nonché alla regolazione dei servizi portuali e del lavoro.

Il disegno di legge in esame interviene su un settore cruciale per la competitività dell’Italia, quello della portualità, con l’**obiettivo** dichiarato di **coordinare gli investimenti e superare una programmazione frammentata**.

Ciò posto, può essere condivisa l’esigenza di rafforzare la capacità di programmazione e coordinamento del sistema portuale nazionale, attraverso l’introduzione del **Piano nazionale degli interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo**, superando eventuali frammentazioni decisionali e favorendo una visione più organica degli investimenti. Una regia nazionale può infatti rappresentare un elemento positivo laddove sia funzionale a una migliore pianificazione delle opere, alla definizione di priorità coerenti con le effettive esigenze del sistema logistico e produttivo del Paese e a una più efficiente utilizzazione delle risorse disponibili.

In tale quadro si colloca favorevolmente anche il ricorso **all’Accordo di programma** quale strumento attuativo del Piano, che ricalca esperienze già consolidate nei settori stradale e ferroviario con Anas e RFI. Questo modello è infatti idoneo a rafforzare la programmazione pluriennale e a definire con maggiore chiarezza cronoprogrammi, costi e risorse, contribuendo a una maggiore certezza degli investimenti.

Tale impostazione dovrebbe comunque preservare un coordinamento stretto con le Autorità portuali.

Il nuovo assetto di *governance*, che attribuisce alla società Porti d’Italia S.p.A. un ruolo centrale negli investimenti infrastrutturali primari e di manutenzione straordinaria, determina, invece, un **significativo ridimensionamento delle competenze e della capacità di investimento delle Autorità di sistema portuale**. Tale impostazione, insieme alla centralizzazione e riallocazione delle risorse finanziarie, riduce l’operatività delle Autorità. Queste ultime rappresentano un presidio essenziale di conoscenza dei territori, delle dinamiche operative dei singoli scali e delle esigenze delle comunità economiche locali. La loro

funzionalità appare quindi indispensabile per assicurare che la programmazione nazionale non perda il necessario raccordo con le specificità territoriali e con le concrete priorità infrastrutturali dei porti.

In particolare, la previsione di una riallocazione delle risorse attualmente nella disponibilità delle Autorità di sistema portuale, mediante la destinazione di una quota del gettito delle principali entrate portuali a fondi centrali gestiti a livello ministeriale, comporta un obiettivo indebolimento della loro capacità finanziaria.

Alla luce di tali elementi, l'Ance, pur condividendo l'obiettivo di una maggiore coordinazione nazionale degli investimenti, sottolinea la **necessità di preservare e valorizzare il ruolo delle Autorità di sistema portuale, garantendone adeguata capacità finanziaria e operativa quale condizione essenziale per l'efficienza e la competitività del sistema portuale nazionale.**

La riforma, inoltre, dovrebbe evitare che l'attenzione verso le grandi infrastrutture portuali determini un'impostazione eccessivamente orientata ad un accorpamento generalizzato degli interventi e degli affidamenti. Il sistema portuale, infatti, non si compone soltanto di grandi opere, ma anche di una pluralità di interventi diffusi, spesso di dimensione media e piccola, essenziali per la funzionalità quotidiana degli scali, per la sicurezza, per l'efficienza operativa e per la competitività dei territori.

In coerenza con i principi di concorrenza, proporzionalità, accesso al mercato, la riforma dovrebbe assicurare che gli affidamenti siano strutturati in modo da garantire opportunità di partecipazione a tutti gli operatori economici, grandi, medi e piccoli.

Sarebbe quindi opportuno introdurre una definizione puntuale dell'ambito di intervento di Porti d'Italia S.p.A. quale soggetto attuatore nazionale. Tale chiarimento consentirebbe di delimitare l'ambito di operatività della società, riservandole gli interventi che richiedono effettivamente una regia unitaria, e di preservare, al contempo, il ruolo delle Autorità portuali per gli interventi di diverso rilievo.

La sfida dovrebbe essere, dunque, quella di costruire un equilibrio tra l'esigenza di una programmazione nazionale più efficiente e coordinata e la necessità di mantenere un sistema aperto, concorrenziale e radicato nei territori.

In tale quadro, appare altresì essenziale chiarire che l'eventuale attribuzione a Porti d'Italia S.p.A. di funzioni di soggetto attuatore non dovrebbe comportare la possibilità di realizzare direttamente gli interventi, né di affidarli in via preferenziale o ordinaria a società controllate o collegate secondo logiche assimilabili all'in house providing. Una simile impostazione rischierebbe, infatti, di sottrarre al mercato una quota rilevante di interventi infrastrutturali, riducendo il confronto concorrenziale e comprimendo le opportunità di partecipazione delle imprese.

L'esternalizzazione al mercato mediante procedure trasparenti, concorrenziali e aperte dovrebbe continuare a costituire la regola.

Per quanto riguarda i **profili ambientali**, l'articolo 8 del disegno di legge contiene alcuni riferimenti significativi alla sostenibilità ambientale e alla necessità di razionalizzare e riordinare il quadro regolatorio attuale, che, in materia di dragaggi e gestione dei materiali derivanti dalle relative attività, risulta oggi particolarmente frammentato, sia dal punto di vista procedurale che autorizzatorio.

In particolare, si valuta positivamente l'obiettivo di ricondurre in un unico quadro normativo le disposizioni relative alle operazioni di dragaggio nelle aree portuali e marino-costiere, distinguendo in modo più chiaro tra la disciplina applicabile nei siti di bonifica di interesse nazionale e quella relativa agli interventi svolti al di fuori di tali siti.

Sotto questo profilo, occorre evidenziare che, per i siti di bonifica di interesse nazionale, il DDL non sembra introdurre modifiche sostanziali al regime vigente, ma si pone prevalentemente in una logica di riordino e coordinamento delle disposizioni già applicabili. Resta quindi ferma l'impostazione speciale prevista

dall'articolo 5-bis della legge n. 84/1994 per le operazioni di dragaggio nei SIN, con il necessario rispetto delle misure volte a evitare la propagazione dei contaminanti e l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili.

In questa prospettiva, anche l'abrogazione del vigente comma 1-bis dell'articolo 5-bis della legge n. 84/1994 e l'introduzione del nuovo comma 8-bis al medesimo articolo sembrano rispondere principalmente a un'esigenza di razionalizzazione del quadro esistente. Il nuovo comma 8-bis, infatti, da un lato riproduce il contenuto del vigente comma 1-bis, relativo all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili per mitigare i rischi di propagazione dei contaminanti; dall'altro, inserisce nell'articolo 5-bis quanto già previsto dall'articolo 6-bis, comma 2, del decreto-legge n. 77/2021, qualificando le attività di dragaggio nelle infrastrutture portuali e nelle acque marino-costiere, anche al di fuori dei SIN, come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, eventualmente costituenti variante al piano regolatore portuale.

Allo stesso modo, l'introduzione del nuovo comma 8-ter si muove nella medesima direzione di riordino, in quanto riproduce quanto già previsto dall'articolo 6-bis, comma 3, del decreto-legge n. 77/2021. La disposizione disciplina, infatti, il rilascio dell'autorizzazione alle attività di dragaggio attraverso un procedimento unico, da svolgersi mediante conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 241/1990, con un termine massimo di conclusione non superiore a novanta giorni.

Queste modifiche normative appaiono quindi condivisibili perché consentono di ricollocare in modo più ordinato disposizioni già vigenti, rendendo più leggibile la disciplina applicabile alla materia in oggetto.

Le principali novità del testo riguardano invece le previsioni in materia di gestione di rifiuti e materiali, derivanti dalle operazioni di dragaggio svolte al di fuori dei siti di bonifica di interesse nazionale. I nuovi commi da 8-quater a 8-sexies dell'articolo 5-bis introducono, infatti, il **Progetto per la gestione integrata e circolare dei rifiuti e dei materiali**, che deve essere approvato da parte delle Autorità di sistema portuale e che è finalizzato a promuovere politiche di sostenibilità ed economia circolare, incentivando il recupero dei rifiuti e il riutilizzo dei materiali provenienti dagli interventi infrastrutturali e dalle operazioni di dragaggio.

La finalità della previsione è condivisibile, nella misura in cui mira a ridurre il ricorso allo smaltimento e a valorizzare il recupero e il riutilizzo dei materiali, in coerenza con i principi dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale.

Tuttavia, tale previsione desta forte perplessità con riferimento sia alla procedura delineata, in assenza di un effettivo coordinamento con gli altri atti autorizzatori in materia, sia per i contenuti di questo nuovo progetto che appaiono eccessivamente stringenti e che rischiano di vanificare la finalità sottesa alla riforma medesima.

Sotto il primo profilo, si evidenzia che la norma non individua né definisce il momento o la fase in cui il progetto di gestione debba essere presentato. In altri termini, non è chiaro se lo stesso debba essere presentato in una fase antecedente, contestuale o successiva rispetto al procedimento unico, né se esso costituisca un presupposto dell'autorizzazione, un suo allegato necessario oppure un procedimento autonomo.

Questo aspetto appare particolarmente rilevante anche perché le amministrazioni coinvolte non coincidono. Da un lato, infatti, la norma richiede per le attività di dragaggio una specifica autorizzazione rilasciata dalla Regione o, in casi specifici, dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; dall'altro, il progetto di gestione dei materiali e dei rifiuti deve essere approvato dall'autorità portuale, acquisiti i nulla osta e gli atti di assenso rilasciati da tutti gli enti interessati tra cui, tra l'altro, la Regione stessa, già competente al rilascio della prima autorizzazione.

In assenza di un coordinamento espresso, il rischio è quello di introdurre un ulteriore livello autorizzativo, peraltro non raccordato con il procedimento principale.

Al tempo stesso, appare eccessivamente stringente il grado di dettaglio tecnico-operativo dei contenuti del progetto di gestione integrata e circolare. Il nuovo comma 8-quinquies dell'articolo 5-bis prevede infatti che lo

stesso contenga, tra l'altro, il cronoprogramma delle attività, l'indicazione dei quantitativi massimi dei rifiuti recuperati e dei materiali destinati al riutilizzo, la suddivisione per opera, tipologia di materiale e caratteristiche, le dichiarazioni di conformità rese da ciascun produttore, detentore o utilizzatore, nonché i risultati e le procedure di campionamento e caratterizzazione dei materiali e dei rifiuti.

Si tratta di elementi che, innanzitutto, possono essere compiutamente definiti solo in una fase prossima all'esecuzione dell'intervento e che, in ogni caso, di norma non sono oggetto di uno specifico procedimento approvativo, se non nell'ambito di progetti per i quali sono previste vere e proprie valutazioni degli impatti ambientali (VIA e verifica di assoggettabilità a VIA), che - vale la pena ricordare - sono espressamente fatte salve.

Tutto ciò assume ancor più rilievo, se si considera che nella formulazione attuale della norma, tali indicazioni sono previste in termini generalizzati, a prescindere dalla dimensione dell'intervento, dalla complessità dell'opera, dalla natura dei materiali e dall'effettivo impatto ambientale, e ciò rischia di determinare un aggravio procedurale non sempre proporzionato al tipo di opera.

Per tale ragione, sarebbe opportuno che la norma chiarisse in modo puntuale tempi, presupposti, autorità competenti e contenuti minimi del progetto, garantendo soprattutto l'applicazione dei principi di gradualità e proporzionalità rispetto all'effettiva complessità dell'intervento e ai rischi ambientali concretamente associati alla gestione dei materiali. Diversamente, il rischio è quello di appesantire anche interventi di minore complessità, già adeguatamente valutabili nell'ambito del procedimento unico o degli altri atti autorizzativi ambientali previsti dalla normativa vigente.

Sempre sotto il profilo procedurale, desta inoltre perplessità la previsione della natura vincolante dei pareri che la Regione, l'ARPA, l'USMAF e la ASL territorialmente competenti sono chiamate a rendere entro il termine di quindici giorni. La norma, infatti, non chiarisce quali siano le conseguenze di un eventuale parere negativo, né se in tale ipotesi il proponente possa integrare o modificare il progetto per superare le criticità rilevate.

Allo stesso modo, non risultano disciplinati gli effetti del mancato rilascio del parere entro il termine di 15 giorni. Sarebbe quindi opportuno chiarire se l'inerzia dell'amministrazione competente determini effetti di silenzio-assenso, silenzio-diniego o semplice mancata conclusione della fase istruttoria.

In assenza di tali precisazioni, il rischio è quello di generare incertezze applicative e di produrre effetti opposti rispetto agli obiettivi di semplificazione, razionalizzazione e promozione dell'economia circolare perseguiti dal provvedimento.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL

**(ART. 1 –
Modifiche
all’articolo 1
della legge 28
gennaio 1994, n.
84, concernente
le finalità della
legge)**

La previsione amplia l’impianto della legge 84/94, al fine di includere espressamente, tra le attività disciplinate, anche la **realizzazione di infrastrutture strategiche di trasporto marittimo** di rilevanza nazionale/internazionale e la **connettività sostenibile TEN-T** (art. 1).

La disposizione specifica, inoltre, che nell’applicazione della predetta legge si tiene conto, altresì, degli **indirizzi strategici stabiliti dal Piano del mare**, di cui all’articolo 12, comma 3, del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204.

**(ART. 2 –
Introduzione
dell’articolo 1-bis
della legge 28
gennaio 1994, n.
84, concernente le
definizioni degli
interventi in
ambito portuale)**

Il nuovo art. 1-bis della l. n. 84/1994, “*Definizioni degli interventi in ambito portuale*”, contiene la descrizione degli interventi in ambito portuale, ripartiti tra **opere infrastrutturali** (grandi opere portuali e dragaggi infrastrutturali), **manutenzione straordinaria** (rinnovi/adeguamenti anche strutturali, dragaggi di bonifica) e **manutenzione ordinaria** (riparazioni per conservare funzionalità e sicurezza, dragaggi di manutenzione).

Valutazione

vedi valutazioni sub art. 3 e 9

**(ART. 3 –
Modifiche
all’articolo 2
della legge 28
gennaio 1994, n.
84, concernente
enti e organi
dell’ordinamento
portuale)**

Con l’articolo 3, viene istituito un nuovo soggetto centrale, denominato **Porti d’Italia S.p.A. (Pdl)**, che diventa ente nazionale per le infrastrutture nelle aree demaniali marittime ricomprese nelle circoscrizioni delle AdSP.

L’articolo 9 introduce, poi, il nuovo art. 5-ter, “Porti d’Italia S.p.A.”, il quale prevede la costituzione di una società per azioni denominata “Porti d’Italia S.p.A.”, tramite decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze.

L’oggetto sociale della società è individuato nello sviluppo e nella promozione della Rete italiana della portualità. Tale obiettivo è perseguito:

**ART. 9 -
Introduzione
degli articoli 5-
ter, 5-quater, 5-
quinqües, 5-
sexies e 5-
septies della
legge 28 gennaio
1994, n. 84,**

- a) attraverso attività svolte in **regime di concessione, consistenti nell’erogazione di servizi di interesse pubblico generale connessi alla realizzazione di investimenti strategici in opere infrastrutturali e interventi di manutenzione straordinaria individuati dal Piano di cui all’art. 4-ter, nei porti di categoria II, classi I e II;**
- b) lo svolgimento in **regime di mercato di attività di progettazione, realizzazione e consulenza nel settore delle infrastrutture marittime e portuali, anche in ambito internazionale.**

**concernenti la
società Porti
d'Italia S.p.A.)**

Il capitale sociale della società è determinato in 10 milioni di euro. Il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a sottoscrivere e versare il capitale sociale anche in più rate.

Alla società non si applicano le disposizioni degli articoli 11, commi 6 e 7 e 19 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (in materia di classificazione e di gestione del personale delle società a partecipazione pubblica), e dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (in materia di attribuzione di incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza).

L'art. 5-quater, "Attività della Porti d'Italia S.p.A. svolta in regime di concessione", prevede l'affidamento alla società, mediante concessione di durata novantanove anni, i compiti di interesse pubblico relativi alla realizzazione degli investimenti strategici, di cui all'art. 5-ter lettera a).

Nell'esercizio di tali funzioni, la società **provvede anche alla progettazione e realizzazione – sia in appalto che in concessione, ai sensi del d.lgs. n. 36 del 2023 e nel rispetto del regolamento di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 dicembre 2022, n. 202 - delle opere infrastrutturali e degli interventi di manutenzione straordinaria**, approvando i progetti e adottando gli atti del procedimento espropriativo.

Sono espressamente escluse dalla concessione le attività infrastrutturali non direttamente connesse al trasporto, come impianti industriali, uffici, negozi e sovrastrutture portuali.

La concessione è assentita con decreto ministeriale entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ed è regolata da una convenzione che disciplina, tra l'altro, le modalità di realizzazione degli interventi, il monitoraggio, i poteri di vigilanza del concedente, le penali e le ipotesi di decadenza, i profili finanziari, l'assunzione dei costi da parte della società e la definizione del piano economico-finanziario. Lo schema della convenzione è approvato con decreto MIT-MEF.

La società è tenuta ad adottare contabilità separata e un modello organizzativo idoneo a garantire la netta distinzione tra attività svolte in regime di concessione e attività di mercato, con divieto di utilizzare risorse pubbliche per finanziare queste ultime.

Ai sensi del nuovo art. 5-quinquies, "**Attività della Porti d'Italia S.p.A. svolta in regime di mercato**", **al di fuori del perimetro della concessione, la società può operare, direttamente o attraverso società, consorzi o imprese partecipate, per la progettazione e la realizzazione di opere infrastrutturali attinenti alle attività marittime e portuali nonché effettuare consulenze, studi, ricerche e prestazioni di servizi, anche di ingegneria, nel settore delle infrastrutture portuali, anche intermodali.**

È vietato lo svolgimento di tali attività qualora esse possano determinare conflitti di interesse con le funzioni esercitate in regime di concessione o alterare le

condizioni di parità concorrenziale in ragione dei diritti speciali ed esclusivi attribuiti alla società.

L'art. 5-sexies, "Coordinamento tra la Porti d'Italia S.p.A. e le Autorità di sistema portuale per le attività di comune interesse", disciplina il coordinamento operativo tra Porti d'Italia S.p.A. e le Autorità di sistema portuale mediante una convenzione-quadro stipulata con la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP.

La convenzione regola, in particolare, il rilascio degli atti di assenso necessari ai lavori, la gestione delle interferenze tra opere infrastrutturali e servizi portuali, l'affidamento congiunto di concessioni, l'uso di immobili portuali, il trasferimento di personale e le forme di avvalimento reciproco di risorse.

La convenzione-quadro deve essere attuata senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ed è sottoposta a parere preventivo vincolante di MIT e MEF. Successivamente, la società stipula convenzioni attuative con ciascuna Autorità di sistema portuale; in caso di inerzia, il MIT esercita poteri sostitutivi, fino alla nomina di un commissario ad acta.

Ai sensi dell'art. 5-septies, "Rapporti di lavoro e procedure di competenza della società Porti d'Italia S.p.A. e controlli sulla gestione della medesima", e per quanto di interesse, la società è iscritta di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, è sottoposta al controllo della Corte dei conti e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni alla medesima attribuiti in regime di concessione ai sensi dell'articolo 5-quater della presente legge. Essa può stipulare, anche in deroga alla disciplina del codice dei contratti pubblici, a eccezione delle norme che costituiscono attuazione delle disposizioni delle direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, apposite convenzioni, anche a titolo oneroso, con società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai fini dell'assistenza tecnica, operativa e gestionale. Per le controversie relative agli espropri e alla realizzazione degli interventi strategici si applica il rito accelerato previsto dal codice del processo amministrativo.

Valutazione

La società Porti d'Italia S.p.A. viene individuata dalla riforma in esame quale soggetto centrale nell'attuazione degli interventi infrastrutturali in ambito portuale.

Sotto questo profilo, può essere condivisa l'esigenza di rafforzare la capacità di programmazione e coordinamento del sistema portuale nazionale, superando eventuali frammentazioni decisionali e favorendo una visione più organica degli investimenti. Una regia nazionale può infatti rappresentare un elemento positivo laddove sia funzionale a una migliore pianificazione delle opere, alla definizione di priorità coerenti con le effettive esigenze del sistema logistico e produttivo del Paese e a una più efficiente utilizzazione delle risorse disponibili.

Tale impostazione, tuttavia, dovrebbe preservare un coordinamento stretto con le Autorità portuali. Queste ultime rappresentano, infatti, un presidio essenziale di conoscenza dei territori, delle dinamiche operative dei singoli scali e delle esigenze delle comunità economiche locali. La loro funzionalità

appare quindi indispensabile per assicurare che la programmazione nazionale non perda il necessario raccordo con le specificità territoriali e con le concrete priorità infrastrutturali dei porti.

La riforma, inoltre, dovrebbe evitare che l'attenzione verso le grandi infrastrutture portuali determini un'impostazione eccessivamente orientata ad un accorpamento generalizzato degli interventi e degli affidamenti. Il sistema portuale, infatti, non si compone soltanto di grandi opere, ma anche di una pluralità di interventi diffusi, spesso di dimensione media e piccola, essenziali per la funzionalità quotidiana degli scali, per la sicurezza, per l'efficienza operativa e per la competitività dei territori.

In coerenza con i principi di concorrenza, proporzionalità, accesso al mercato, la riforma dovrebbe assicurare che gli affidamenti siano strutturati in modo da garantire opportunità di partecipazione a tutti gli operatori economici, grandi, medi e piccoli.

Sarebbe quindi opportuno introdurre una definizione puntuale dell'ambito di intervento di Porti d'Italia S.p.A. quale soggetto attuatore nazionale. Tale chiarimento consentirebbe di delimitare l'ambito di operatività della società, riservandole gli interventi che richiedono effettivamente una regia unitaria, e di preservare, al contempo, il ruolo delle Autorità portuali per gli interventi di diverso rilievo.

La sfida dovrebbe essere, dunque, quella di costruire un equilibrio tra l'esigenza di una programmazione nazionale più efficiente e coordinata e la necessità di mantenere un sistema aperto, concorrenziale e radicato nei territori.

In tale quadro, appare altresì essenziale chiarire che l'eventuale attribuzione a Porti d'Italia S.p.A. di funzioni di soggetto attuatore non dovrebbe comportare la possibilità di realizzare direttamente gli interventi, né di affidarli in via preferenziale o ordinaria a società controllate o collegate secondo logiche assimilabili all'in house providing. Una simile impostazione rischierebbe, infatti, di sottrarre al mercato una quota rilevante di interventi infrastrutturali, riducendo il confronto concorrenziale e comprimendo le opportunità di partecipazione delle imprese.

L'esternalizzazione al mercato mediante procedure trasparenti, concorrenziali e aperte dovrebbe continuare a costituire la regola.

**(ART. 5 -
Introduzione
dell'articolo 4-ter
della legge 28
gennaio 1994, n.
84, concernente
l'individuazione
delle infrastrutture
strategiche del
settore portuale
da realizzare in via
prioritaria)**

Il nuovo art. **4-ter** della l. 84/94, "*Individuazione delle infrastrutture strategiche del settore portuale da realizzare in via prioritaria*", prevede tra l'altro che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del MIT, di concerto con il MEF, sentiti la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale e il Comitato interministeriale per le politiche del mare, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata è adottato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali individuati da ciascuna Autorità di sistema portuale, il **Piano nazionale di interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale e di rilevanza internazionale e nazionale**.

Il Piano, che dovrà definire, in ordine di priorità, l'elenco degli interventi strategici di realizzazione di **nuove opere infrastrutturali e di manutenzione straordinaria nelle aree ricomprese nella circoscrizione delle autorità di sistema portuale**, da affidare in concessione alla Porti d'Italia S.p.A., dovrà essere aggiornato almeno ogni quinquennio, tenuto conto dello stato di avanzamento degli interventi nonché dei nuovi fabbisogni di sviluppo in rete del settore portuale.

Valutazione

La scelta di introdurre il **Piano nazionale di interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale e di rilevanza internazionale e nazionale** potrà ricondurre ad una visione unitaria la programmazione degli investimenti e consentirà di individuare, sulla base dei fabbisogni espressi dalle Autorità di sistema portuale, le opere strategiche prioritarie per lo sviluppo del settore.

In particolare, appare condivisibile la previsione sia degli interventi di nuova realizzazione sia delle opere di manutenzione straordinaria, fondamentali per garantire la funzionalità e la competitività delle infrastrutture esistenti.

Al fine di assicurare l'efficacia del nuovo strumento, appare tuttavia opportuno che l'individuazione delle priorità avvenga sulla base di criteri oggettivi e trasparenti, tenendo conto della maturità progettuale degli interventi, della loro sostenibilità economica e ambientale e dell'impatto che essi produrranno sulla competitività del sistema portuale e logistico.

**(ART. 7–
Introduzione
dell'articolo 5.1
della legge 28
gennaio 1994, n.
84, concernente
l'accordo di
programma per
l'attuazione del
Piano nazionale di
interventi per le
infrastrutture
strategiche di
trasporto
marittimo)**

La previsione in commento introduce il nuovo articolo 5.1 della legge n. 84 del 1994, relativo all'accordo di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Porti d'Italia S.p.A.

L'accordo, di durata quinquennale, costituisce lo strumento attuativo del Piano e indica, per ciascun intervento, tra l'altro, il codice unico di progetto, il cronoprogramma di approvazione, l'affidamento ed esecuzione dei lavori, le modalità di verifica e monitoraggio, la stima del costo dell'opera.

Lo schema dell'accordo di programma è sottoposto all'approvazione del CIPESS, con successivo controllo di legittimità della Corte dei conti.

L'accordo è sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da Porti d'Italia S.p.A ed è poi trasmesso alle Camere, al Ministero dell'economia e delle finanze e al CIPESS.

Può essere, inoltre, sottoposto ad aggiornamenti annuali, tenuto conto dello stato di avanzamento degli interventi e delle risorse disponibili.

L'accordo di programma, infine, è trasmesso a ciascuna Autorità di sistema portuale territorialmente competente per l'acquisizione dei pareri dell'autorità marittima e delle altre autorità competenti, prodromici all'approvazione e all'esecuzione degli interventi affidati alla società Porti d'Italia S.p.A.

Valutazione

La previsione dell'**Accordo di programma** quale strumento di attuazione del Piano nazionale degli interventi per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo, ricalca il modello programmatico già utilizzato nei settori stradale e ferroviario, attraverso gli Accordi di programma tra MIT e Anas e tra MIT e RFI, che ha contribuito a definire una cornice pluriennale di programmazione degli investimenti e a disciplinarne le modalità di attuazione.

La previsione di un documento quinquennale, aggiornabile annualmente, contenente per ciascun intervento il cronoprogramma, i costi, le risorse disponibili e le modalità di monitoraggio, appare in linea con l'esigenza di assicurare **maggiore certezza programmatoria e finanziaria**.

Affinché tale strumento non si traduca in un fattore di ulteriore dilatazione dei tempi di realizzazione degli interventi è essenziale il puntuale rispetto delle tempistiche previste.

**(ART. 8 –
Disposizioni in
materia di
operazioni di
dragaggio nelle
aree portuali e
marino-costiere)**

L'articolo interviene sull'articolo 5-bis della legge n. 84/1994, con l'obiettivo di riordinare la disciplina delle operazioni di dragaggio nelle aree portuali e marino-costiere.

Con riferimento alle attività svolte al di fuori dei siti di bonifica di interesse nazionale i nuovi commi da 8-quater a 8-sexies introducono il **Progetto per la gestione integrata e circolare dei rifiuti e dei materiali**, approvato dall'Autorità di sistema portuale, previa acquisizione dei pareri vincolanti della Regione, dell'ARPA, dell'USMAF e dell'ASL territorialmente competenti.

Il progetto è finalizzato a promuovere politiche di sostenibilità ed economia circolare, incentivando il recupero dei rifiuti e il riutilizzo dei materiali provenienti dagli interventi infrastrutturali e dalle operazioni di dragaggio.

Valutazione

La disposizione è da valutare positivamente nella misura in cui persegue l'obiettivo di ricondurre in un unico quadro normativo le regole applicabili ai dragaggi, rendendo più chiaro il sistema per operatori e amministrazioni.

È altresì condivisibile la finalità di promuovere, per le operazioni fuori SIN, il recupero dei rifiuti e il riutilizzo dei materiali provenienti dagli interventi infrastrutturali e dalle operazioni di dragaggio, in coerenza con i principi dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale.

Si riscontrano, tuttavia, alcuni elementi di criticità che, in assenza di un puntuale intervento di chiarimento, rischiano di impedire alla norma di produrre un'effettiva semplificazione, determinando invece un aggravio procedurale e documentale non proporzionato alla tipologia, alla dimensione e all'impatto ambientale degli interventi.

In particolare, non appare sufficientemente definito il coordinamento tra il Progetto per la gestione integrata e circolare dei rifiuti e dei materiali, previsto dal nuovo comma 8-quater dell'articolo 5-bis, e il procedimento unico di autorizzazione dell'attività di dragaggio previsto dal nuovo comma 8-ter del medesimo articolo.

In secondo luogo, sarebbe opportuno precisare che la presentazione del progetto di gestione integrata e circolare non opera in termini indistinti per qualunque intervento, ovvero chiarire che i relativi contenuti devono essere modulati in funzione della tipologia, della dimensione e dell'impatto ambientale dell'opera, garantendo il rispetto dei principi di proporzionalità, gradualità e non aggravamento procedimentale.

Occorre inoltre prevedere specifici meccanismi per superare eventuali inerzie degli enti chiamati a rendere i pareri previsti dalla norma, nonché disciplinare le conseguenze dell'eventuale contenuto negativo dei medesimi pareri. In mancanza di tali chiarimenti, il rischio è quello di generare un ulteriore

livello di incertezza applicativa e possibili situazioni di stallo procedimentale, con effetti opposti rispetto agli obiettivi di semplificazione, razionalizzazione e promozione dell'economia circolare perseguiti dalla disposizione.

**(ART. 10 -
Modifiche
all'articolo 6 della
legge 28 gennaio
1994, n. 84,
concernente le
Autorità di
sistema portuale)**

Gli articoli da 10 a 16 della bozza di DDL rafforzano il coordinamento centrale e i controlli sulle Autorità di sistema portuale.

In particolare, l'articolo 10 modifica la disciplina delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) prevista dalla legge n. 84 del 1994, con l'obiettivo di coordinare le loro funzioni con quelle della nuova società Porti d'Italia S.p.A..

In primo luogo, viene aggiornato il numero delle Autorità di Sistema Portuale, che passa da quindici a sedici, recependo formalmente l'istituzione dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto.

La norma, tra l'altro, ridefinisce alcuni compiti delle Autorità, precisando che, per quanto riguarda i fondali, esse sono competenti esclusivamente per le operazioni di dragaggio di manutenzione e che le loro attività devono essere svolte nel rispetto delle prerogative attribuite a Porti d'Italia S.p.A.

Un'importante novità riguarda la **gestione delle entrate derivanti dalle tasse portuali**. Le AdSP potranno utilizzare soltanto la quota di proventi di loro spettanza, al netto della parte destinata al nuovo Fondo per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo. Tali risorse potranno essere impiegate per la manutenzione ordinaria delle aree comuni portuali, per le attività di sicurezza e controllo e per gli interventi di mantenimento dei fondali. Contestualmente, vengono rafforzati gli obblighi di rendicontazione nei confronti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che esercita funzioni di vigilanza sulle Autorità.

La disposizione stabilisce inoltre che i risparmi fiscali derivanti dalla deduzione forfetaria applicata ai canoni concessori confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato delle AdSP e siano destinati alle medesime finalità di interesse pubblico previste dalla legge.

Infine, l'articolo 10, modificando l'articolo 6, comma 10, della l. 84/94, **elimina la previsione che subordinava a procedura ad evidenza pubblica l'affidamento di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella relativa al mantenimento fondali**, nonché affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale. Infatti, **il rispetto delle procedure ad evidenza pubblica viene sostituito dall'obbligo di rispetto delle disposizioni del regolamento MIT 202 del 2022**.

Valutazione

L'Ance ritiene che la ridefinizione delle competenze e delle risorse delle Autorità di sistema portuale comporti un **ridimensionamento della loro operatività e della loro autonomia gestionale**.

La norma determina una riduzione delle risorse direttamente disponibili alle Autorità, a seguito della destinazione di una quota delle entrate portuali al Fondo per le infrastrutture strategiche, con conseguenti effetti sulla capacità di intervento per manutenzione, sicurezza e gestione degli scali.

Per tali ragioni, l'Ance ritiene necessario preservare l'autonomia e la capacità operativa delle AdSP, che restano importanti per l'efficienza e la funzionalità del sistema portuale nazionale.

Occorrerebbe, poi, chiarire che, per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori, il richiamo al regolamento MIT n. 202 del 2022 non esclude l'applicazione piena del Codice dei contratti pubblici.

(ART. 24)
Autonomia finanziaria delle Autorità di sistema portuale e il finanziamento della realizzazione di opere nei porti

L'articolo 24 interviene sull'articolo 18-bis, comma 1, della legge n. 84/1994, modificando la disciplina del Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La modifica sostituisce l'attuale elencazione delle finalità del Fondo (opere previste nei piani regolatori portuali e operativi triennali, potenziamento delle infrastrutture e dei servizi portuali, collegamenti stradali e ferroviari, interventi di sicurezza, manutenzione e riqualificazione) con un riferimento più generale agli interventi di competenza delle Autorità di sistema portuale.

In questo modo, il Fondo viene circoscritto agli interventi rientranti nell'ambito operativo delle singole AdSP, in coerenza con il nuovo assetto definito con il DDL in commento che attribuisce alla società Porti d'Italia S.p.A. la competenza sugli investimenti infrastrutturali primari e sulla manutenzione straordinaria.

Valutazione

Il nuovo assetto di governance che concentra sulla società Porti d'Italia S.p.A. gli investimenti infrastrutturali primari e di manutenzione straordinaria, comporterà infatti una riduzione dell'autonomia programmatica, finanziaria e operativa delle Autorità.

Tale impostazione può tradursi in una minore disponibilità di risorse direttamente destinabili agli interventi di adeguamento, riqualificazione e potenziamento del sistema portuale, con conseguenti effetti negativi sulla tempestività e sull'efficacia della realizzazione delle opere di competenza locale.

L'Ance ritiene pertanto necessario **preservare il ruolo delle Autorità di sistema portuale** anche sotto il profilo della capacità di investimento, garantendo che il Fondo continui a rappresentare uno strumento effettivo di sostegno agli interventi di sviluppo e modernizzazione dei porti.

(ART. 27)
Disposizioni finanziarie

L'articolo introduce nella legge n. 84/1994 il nuovo articolo 27-bis, che istituisce due fondi presso il MIT per il finanziamento degli interventi portuali strategici.

Il primo è il **Fondo per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo**, destinato alla realizzazione degli interventi previsti dall'accordo di programma. Il secondo è il **Fondo per il funzionamento della società Porti d'Italia S.p.A.**, volto a coprire i costi di gestione della società.

I fondi sono alimentati annualmente da una quota, compresa tra il 15% e il 25%, del gettito derivante da tasse portuali (ancoraggio, merci sbarcate e imbarcate, autorizzazioni alle operazioni portuali). Le risorse vengono accantonate nei bilanci delle Autorità di sistema portuale e successivamente versate allo Stato, con percentuale stabilita ogni anno con decreto MIT-MEF.

L'utilizzo delle risorse è subordinato al previo versamento da parte delle AdSP e le somme sono riassegnate ai fondi dopo l'incasso. Una quota iniziale di

risorse già esistenti nei fondi per le infrastrutture portuali confluisce nel nuovo fondo strategico, con alcune esclusioni per opere già in corso.

Con la prima legge di bilancio successiva all'entrata in vigore della Legge, confluiscono nel Fondo per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo le risorse disponibili a legislazione vigente iscritte nei fondi destinati allo sviluppo delle infrastrutture portuali. Sono escluse le risorse già autorizzate a favore degli interventi in corso di realizzazione per i quali non sia disposto il subentro della Porti d'Italia S.p.A. alle competenti autorità di sistema portuale.

Valutazione

Se da un lato appare apprezzabile l'intento di razionalizzare e concentrare in un unico canale le risorse destinate alla realizzazione del Piano nazionale per le infrastrutture strategiche di trasporto marittimo di interesse generale e di rilevanza internazionale e nazionale, dall'altro emergono alcune criticità per il conseguente depotenziamento delle Autorità di sistema portuale.

In particolare, la previsione di una riallocazione delle risorse attualmente nella disponibilità delle Autorità di sistema portuale, attraverso la destinazione di una quota del gettito delle principali entrate portuali a fondi centrali gestiti a livello ministeriale, determina un obiettivo **indebolimento della capacità finanziaria delle AdSP**. Tale scelta riduce l'operativa delle Autorità, che rappresentano invece il presidio più diretto delle esigenze infrastrutturali dei singoli scali.

Per tali ragioni, pur condividendo l'obiettivo di un maggiore coordinamento nazionale degli investimenti, l'Ance ritiene necessario salvaguardare e valorizzare il ruolo e la capacità di investimento delle Autorità per aumentare l'efficienza e la competitività del sistema portuale nazionale.

(ART. 29 – Disposizioni finali, di coordinamento e finanziarie)

L'articolo contiene le **norme finali e transitorie**, disciplinando il passaggio al nuovo assetto. Il comma 6 dell'articolo 29 prevede, tra l'altro, che, **in sede di prima adozione del Piano** di cui all'articolo 4-ter, comma 1, della legge n. 84 del 1994, **il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti individui le opere di grande infrastrutturazione, di opere infrastrutturali e di interventi di manutenzione straordinaria in corso di realizzazione da parte delle autorità di sistema portuale per il cui completamento si renda necessario disporre il subentro della Porti d'Italia S.p.A. in qualità di stazione appaltante**. In relazione ai già menzionati interventi, si prevede che la società subentri all'AdSP in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, nonché nei relativi procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto di cui sopra. Si prevede che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto di cui al primo periodo.