

**IX Commissione
(Trasporti, Poste e Telecomunicazioni)**

Camera dei Deputati

Memoria audizione ASSOCOSTIERI su:

Disegno di legge (2925)

“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”

Roma, 17 Giugno 2026

Associazione Nazionale Logistica Energetica

00143 Roma – Via di Vigna Murata, 40

Telefono: +39 (06) 5004658/9 – (06) 5910049

Fax: +39 (06) 5011697 - www.assocostieri.it

assocostieri@assocostieri.it – assocostieri@pec.it

Cod. Fisc. 97024500585

Generale

1. Premessa

Signor Presidente, illustri Onorevoli,

ASSOCOSTIERI esprime il proprio ringraziamento alla IX Commissione per l'opportunità di contribuire all'esame del disegno di legge A.C. 2925. L'Associazione rappresenta, a livello nazionale, le aziende a capitale privato attive nella logistica energetica: depositi fiscali costieri di prodotti petroliferi, impianti di stoccaggio di GPL e prodotti chimici, terminali e depositi di Gas Naturale Liquefatto ("GNL"/"SSLNG"), nonché operatori di bunkeraggio marittimo. Le infrastrutture dei propri associati costituiscono nodi essenziali della catena di approvvigionamento energetico nazionale e sono espressamente qualificate come strategiche dalla normativa vigente.

ASSOCOSTIERI apprezza lo spirito del provvedimento, volto a modernizzare la governance portuale e a rafforzare la pianificazione degli investimenti infrastrutturali. Tuttavia, talune disposizioni — segnatamente l'articolo 9, comma 3, e l'articolo 23 — rischiano, in mancanza di opportuni correttivi, di generare sovrapposizioni regolative e incertezze applicative gravemente pregiudizievoli per le infrastrutture energetiche strategiche. La presente memoria illustra le criticità e formula proposte emendative puntuali.

2. Il regime giuridico speciale delle infrastrutture energetiche strategiche

Prima di esaminare le singole disposizioni del disegno di legge, è necessario richiamare il quadro normativo vigente che regola le infrastrutture energetiche di cui trattasi.

2.1 Infrastrutture petrolifere: articoli 57 e 57-bis del decreto-legge n. 5/2012

Gli articoli 57 e 57-bis del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, disciplinano la localizzazione, autorizzazione e dismissione degli impianti di stoccaggio e dei depositi costieri di oli minerali e prodotti petroliferi. Tali norme:

- attribuiscono allo Stato — e in particolare al Ministero competente in materia di energia — la competenza esclusiva in materia di autorizzazione e pianificazione;
- qualificano espressamente tali impianti come infrastrutture strategiche per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici nazionali, escludendoli dal perimetro delle ordinarie procedure concorsuali;
- prevedono un procedimento autorizzatorio speciale che si sovrappone e prevale sul regime concessorio demaniale ordinario, al quale la concessione demaniale marittima resta strumentale.

*Generale***2.2 Infrastrutture GNL e gas: articolo 46 della legge n. 222/2007 e articoli 9 e 10 del D.Lgs. n. 257/2016**

Il decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, di attuazione della direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, disciplina la pianificazione e lo sviluppo delle infrastrutture di approvvigionamento, stoccaggio e distribuzione di GNL e gas naturale. In particolare:

- l'articolo 9 individua le infrastrutture GNL di interesse nazionale e definisce le procedure autorizzative di competenza statale;
- l'articolo 10 disciplina le infrastrutture di small-scale LNG (SSLNG) e il bunkeraggio GNL, stabilendo criteri di localizzazione e sicurezza di rilievo nazionale;
- l'articolo 46 della legge 29 novembre 2007, n. 222 disciplina il procedimento autorizzativo unico per i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto di rilevanza nazionale: tale procedura, di esclusiva competenza statale, incorpora come atto endoprocedimentale il rilascio della concessione demaniale marittima, che non costituisce pertanto un titolo autonomo soggetto alle ordinarie procedure delle concessioni portuali ma e' parte integrante dell'autorizzazione energetica statale;
- entrambe le disposizioni collocano la pianificazione e l'autorizzazione nel perimetro della politica energetica nazionale, con competenze accentrate in capo ai Ministeri competenti e integrazione nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

2.3 Il regime concessorio speciale: articoli 36 e 52 del codice della navigazione

Le infrastrutture energetiche strategiche occupano aree demaniali marittime in base a concessioni rilasciate ai sensi degli articoli 36 e 52 del codice della navigazione. Tale regime è strutturalmente distinto da quello delle concessioni portuali ex articolo 18 della legge n. 84/1994:

- la concessione ex art. 36 cod. nav. è un titolo amministrativo che legittima l'occupazione dell'area demaniale in funzione strumentale rispetto all'esercizio dell'impianto energetico autorizzato dallo Stato;
- l'art. 52 cod. nav. disciplina specificamente l'impianto e l'esercizio degli stabilimenti e depositi costieri di oli minerali, configurando un regime autorizzatorio industriale peculiare, distinto dalle operazioni portuali in senso stretto;
- la finalità della concessione non è la selezione concorrenziale dell'operatore, bensì la garanzia della continuità e sicurezza degli approvvigionamenti energetici, interesse pubblico di rilievo costituzionale (art. 117, comma 2, lett. e, Cost.).

3. Articolo 6, comma 1, lettera f): Variante al PRP tramite conferenza di servizi

L'articolo 6, comma 1, lettera f) del disegno di legge prevede che la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi adottata nell'ambito del procedimento concessorio abbia effetto di variante al

Generale

Piano Regolatore Portuale (PRP) non solo per le opere contenute nell'accordo di programma ex art. 5.1 ma anche laddove si ravvisi la necessità di effettuare opere in via d'urgenza. Tale disposizione aggiuntiva va espunta in quanto presenta tre gravi profili di illegittimità che ASSOCOSTIERI ritiene necessario sottoporre all'attenzione della Commissione.

3.1 Il procedimento di parte come strumento di pianificazione pubblica

Il PRP è uno strumento di pianificazione del territorio portuale, espressione di una funzione pubblica pianificatoria che richiede procedure partecipate, istruttoria tecnica approfondita e valutazione complessiva degli interessi pubblici coinvolti. La disposizione in esame consente che un singolo procedimento avviato anche su istanza di un privato richiedente una concessione di area demaniale determini, attraverso la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi, una variante allo strumento urbanistico portuale. Questo equivale a consentire che soggetti privati possano riscrivere la pianificazione portuale caso per caso, attraverso richieste concessorie individuali, senza che la collettività e gli enti territoriali abbiano tutte le garanzie procedurali proprie dei procedimenti di pianificazione.

3.2 Art. 14-ter, comma 7, L. 241/1990: posizioni prevalenti — non unanimità

Il profilo più grave è di natura procedimentale. L'articolo 14-ter, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, stabilisce che la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi è adottata sulla base delle 'posizioni prevalenti' delle Amministrazioni partecipanti, non sulla base dell'unanimità. Ne discende che una variante al PRP — atto di pianificazione urbanistica portuale — potrebbe essere adottata per assurdo anche contro il parere contrario della Regione, del Comune o di un altro ente territoriale interessato, purché le posizioni favorevoli siano prevalenti nella composizione della Conferenza. Tale meccanismo vanifica le garanzie procedurali a tutela degli interessi locali, ambientali e territoriali, consentendo che la modifica di un piano pubblico sia imposta con una maggioranza di voti amministrativi nell'ambito di un procedimento avviato da un privato.

3.3 Violazione dell'articolo 117 della Costituzione

La pianificazione del territorio portuale incide sul governo del territorio, materia di legislazione concorrente Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Il PRP deve coordinarsi con gli strumenti urbanistici regionali e comunali, e la sua modifica richiede normalmente il coinvolgimento e il consenso delle autorità regionali e locali, nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente garantito. Il meccanismo introdotto dall'articolo 6, comma 1, lettera f) del disegno di legge — che consente di variare il PRP tramite determinazione conclusiva

*Generale*

della Conferenza di Servizi adottata per posizioni prevalenti nell'ambito di un procedimento concessorio di parte — bypassa le procedure di pianificazione concertata e lede le competenze costituzionalmente attribuite agli enti territoriali.

ASSOCOSTIERI propone pertanto di modificare la disposizione in esame al fine di escludere che la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi produca l'effetto di variante al PRP nel caso di ritenute necessità di realizzare opere in via d'urgenza o di prevedere in estremo subordine che in tal caso la variante al PRP richieda il consenso espresso di tutti gli enti territoriali competenti — Regione e Comune in primis — non essendo a tal fine sufficiente la mera prevalenza numerica delle posizioni nella Conferenza.

4. Articolo 9: Porti d'Italia S.p.A. — Criticità e proposta

4.1 La disposizione e le criticità

L'articolo 9 del disegno di legge istituisce la società Porti d'Italia S.p.A., alla quale vengono attribuiti compiti di realizzazione e gestione delle infrastrutture portuali strategiche e di svolgimento di servizi di interesse economico generale (SIEG) connessi agli investimenti previsti dal Piano Nazionale.

Il comma 3, nella sua attuale formulazione, non contiene alcuna esclusione espressa per le infrastrutture energetiche strategiche. Questo silenzio normativo rischia di determinare:

- sovrapposizioni di competenza tra Porti d'Italia S.p.A. e le Amministrazioni statali competenti in materia energetica (MIT-Energia, MASE), con conflitti di attribuzione nella pianificazione e gestione delle infrastrutture;
- interferenze con il regime autorizzatorio statale delle infrastrutture petrolifere (art. 57 L. n. 35/2012) e delle infrastrutture GNL (artt. 9-10 D.Lgs. n. 257/2016), che rispondono a logiche di politica energetica nazionale non riconducibili ai compiti portuali;
- rischio che la pianificazione portuale strategica di Porti d'Italia possa incidere, anche indirettamente, su impianti che il legislatore ha espressamente sottratto alla dinamica concorrenziale del settore portuale, in quanto presidi nazionali di sicurezza energetica.

Le infrastrutture energetiche strategiche, come accennato, sono soggette a un sistema di pianificazione e autorizzazione esclusivamente statale, integrato nel PNIEC e nei piani settoriali di settore (Piano Nazionale di Sviluppo della Rete di Trasporto del Gas, etc.). L'eventuale estensione delle attribuzioni di Porti d'Italia a tali infrastrutture determinerebbe una sovrapposizione istituzionale incompatibile con la riserva di competenza statale in materia energetica sancita dall'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.

4.2 Proposta emendativa

ASSOCOSTIERI propone di integrare il comma 3 dell'articolo 9 del disegno di legge con la seguente disposizione aggiunta dopo la prevista esclusione degli impianti di produzione industriale:

Proposta di modifica — Art. 9, comma 3

Aggiungere, in fine al comma 3, il seguente periodo: “Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle infrastrutture energetiche strategiche di cui all’articolo 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e successive modificazioni, nonché alle infrastrutture di approvvigionamento, stoccaggio e distribuzione di gas naturale liquefatto di cui agli articoli 9 e 10 del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257. Tali infrastrutture rimangono soggette alla disciplina di settore e alle competenze delle Amministrazioni statali competenti in materia di politica energetica.”

5. Articolo 23: Modifiche all'articolo 18 L. 84/1994 — Criticità e proposta

5.1 La disposizione e le criticità

L'articolo 23 del disegno di legge modifica l'articolo 18 della legge n. 84/1994, introducendo l'obbligo di pubblicità preventiva (market test) per il rilascio di nuove concessioni o il rinnovo di quelle esistenti, e disciplinando le concessioni miste tra Autorità di sistema portuale e Porti d'Italia S.p.A. Il meccanismo concessorio così configurato fa espresso rinvio al decreto ministeriale 28 dicembre 2022, n. 202 (“D.M. 202/2022”).

ASSOCOSTIERI ritiene che tale impostazione presenti tre distinti profili di criticità con riferimento alle infrastrutture energetiche strategiche.

Primo: il D.M. 202/2022 disciplina le concessioni aventi ad oggetto aree e banchine destinate allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali. Tale modello concessorio presuppone la contendibilità dell'area demaniale e la selezione concorrenziale dell'operatore attraverso procedure ad evidenza pubblica. Le infrastrutture energetiche strategiche, per definizione e per espressa qualificazione legislativa, non sono contendibili: esse devono rimanere nella disponibilità

Generale

continuativa dell'operatore autorizzato per garantire la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti. Un market test su un deposito costiero petrolifero o su un terminale GNL potrebbe generare incertezze operative e giuridiche incompatibili con la funzione strategica di tali impianti.

Secondo: il modello concorrenziale ex D.M. 202/2022 presuppone che la banchina oggetto di concessione possa essere assegnata ad operatori diversi in occasione del rinnovo e che sia utilizzabile per molteplici tipologie di traffico. Le banchine asservite alle infrastrutture energetiche strategiche sono invece strutturalmente integrate con l'impianto (serbatoi, pipeline, bracci di carico), progettate per tipologie specifiche di prodotti (idrocarburi, GNL) e non fungibili con le banchine commerciali polivalenti. L'applicazione del regime ordinario comporterebbe che il concessionario di un deposito costiero non abbia garantito l'uso esclusivo della banchina, con conseguenti problemi di sicurezza degli approvvigionamenti, responsabilità e continuità operativa.

Terzo: la concessione demaniale per le infrastrutture energetiche non è il titolo abilitativo principale — che è invece l'autorizzazione energetica rilasciata dallo Stato ai sensi dell'art. 57 L. n. 35/2012 o degli artt. 9-10 D.Lgs. n. 257/2016 — ma ha natura strumentale e accessoria rispetto ad essa. Assoggettare tale concessione al regime competitivo ex D.M. 202/2022 significherebbe invertire la gerarchia tra i titoli abilitativi, subordinando l'esercizio di un'attività autorizzata dallo Stato all'esito incerto di una procedura competitiva locale.

Quarto — e si tratta di un profilo di ordine testuale e preliminare rispetto a tutte le considerazioni sistematiche sopra esposte: l'articolo 18 della legge n. 84/1994, per la propria lettera, disciplina le concessioni di aree e banchine rilasciate alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3. L'articolo 16, comma 3, individua le imprese che svolgono operazioni portuali, definite come le operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale svolte nell'ambito portuale. Gli operatori di infrastrutture energetiche strategiche — depositi costieri di prodotti petroliferi, terminali e depositi GNL, operatori di bunkeraggio — non sono imprese che eseguono operazioni portuali ai sensi dell'articolo 16, comma 3: sono operatori industriali energetici la cui attività consiste nello stoccaggio, nella distribuzione e nella fornitura di prodotti energetici, ed è soggetta al regime speciale dell'articolo 52 del codice della navigazione. Ne discende che l'articolo 18 della legge n. 84/1994 — e, a fortiori, il D.M. 28 dicembre 2022, n. 202, adottato in attuazione dello stesso — non si applica a tali soggetti neppure sotto il profilo puramente testuale, indipendentemente dalle ragioni sistematiche, energetiche e costituzionali già illustrate. Qualsiasi interpretazione estensiva che pretendesse di assoggettare le infrastrutture energetiche al regime dell'art. 18 e del D.M. 202/2022 si porrebbe in contrasto con la lettera stessa della disposizione.

5.2 Proposta emendativa

ASSOCOSTIERI propone di integrare l'articolo 23 con una disposizione che escluda esplicitamente le infrastrutture energetiche strategiche dall'ambito di applicazione del regime concessorio introdotto dalla modifica all'art. 18 e dal D.M. 202/2022:

Proposta di modifica — Art. 23 (modifica all'art. 18 L. 84/1994)

Aggiungere, dopo il comma relativo alle procedure di rinnovo, il seguente comma aggiuntivo: “Le disposizioni del presente articolo e il regolamento di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 dicembre 2022, n. 202, non si applicano alle concessioni di aree demaniali marittime e banchine aventi ad oggetto infrastrutture energetiche strategiche di cui all'articolo 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nonché alle infrastrutture di cui agli articoli 9 e 10 del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257. Per tali infrastrutture il rilascio e il rinnovo della concessione demaniale marittima continuano ad avvenire ai sensi degli articoli 36 e 52 del codice della navigazione, quale titolo strumentale rispetto al procedimento autorizzatorio di competenza statale in materia energetica, in ragione delle specifiche esigenze di sicurezza degli approvvigionamenti e di continuità operativa.”

La previsione dell'uso non contendibile delle aree e delle banchine è corollario necessario della natura delle infrastrutture energetiche: esse richiedono una catena logistica integrata e ininterrotta (accosto nave-banchina-pipeline-serbatoi) che non tollera la messa a gara con altri operatori o traffici. Tale principio, già implicito nell'art. 52 cod. nav. e nel regime autorizzatorio energetico, deve essere esplicitato al fine di evitare contestazioni in sede di rinnovo concessorio.

6. Ulteriori considerazioni sistematiche

6.1 Profilo di diritto europeo

Le direttive europee in materia di sicurezza degli approvvigionamenti energetici (in particolare la direttiva 2009/119/CE sugli obblighi di stoccaggio di scorte petrolifere e la direttiva 2014/94/UE sui combustibili alternativi) impongono agli Stati membri di garantire la disponibilità continua di

Generale

infrastrutture strategiche di stoccaggio e distribuzione. L'applicazione di procedure concorrenziali con market test a tali infrastrutture è incompatibile con tali obblighi europei, in quanto potrebbe determinare interruzioni, anche temporanee, nella disponibilità delle scorte minime obbligatorie, degli obblighi in tema di immissione di biocarburanti e del processo di decarbonizzazione in atto.

6.2 Profilo costituzionale

La Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato (cfr. sentenze nn. 383/2005, 6/2004, 307/2003) che la materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” rientra nella competenza legislativa concorrente Stato-Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost., ma che le infrastrutture di interesse nazionale sono sottoposte a un regime di autorizzazione statale prevalente. Le infrastrutture energetiche strategiche, qualificate come tali dalla legge, sono pertanto sottratte alla regolamentazione portuale locale e devono rimanere nell’orbita della politica energetica nazionale.

6.3 Coerenza con il comma 5 dell'articolo 18 L. 84/1994

Si ribadisce, infine, che il comma 5 dell’articolo 18 della legge n. 84/1994, nel testo vigente, stabilisce espressamente che le concessioni aventi ad oggetto stabilimenti e depositi disciplinati dall’art. 52 del codice della navigazione non sono soggette al regime ordinario delle operazioni portuali. Le modifiche introdotte dall’art. 23 del disegno di legge non devono travolgere questa disposizione, che deve essere espressamente confermata e coordinata con le nuove norme.

7. Sintesi delle richieste

Alla luce di quanto rappresentato, ASSOCOSTIERI chiede che il disegno di legge venga integrato con le seguenti previsioni:

- Articolo 9, comma 3: inserire un'esplicita esclusione delle infrastrutture energetiche strategiche di cui all’art. 57 del D.L. n. 5/2012 conv. in L. n. 35/2012 e di quelle di cui agli artt. 9-10 del D.Lgs. n. 257/2016 dall’ambito di competenza di Porti d’Italia S.p.A., con conferma della competenza esclusiva delle Amministrazioni statali in materia energetica.
- Articolo 23 (modifica art. 18 L. 84/1994): prevedere che le infrastrutture energetiche strategiche restino soggette al regime concessorio degli artt. 36 e 52 cod. nav., con esclusione dell’applicazione del D.M. 202/2022.



Il Direttore

Generale

— Coordinamento: confermare la vigenza e il primato del comma 5 dell'art. 18 L. n. 84/1994 per gli stabilimenti e i depositi costieri ex art. 52 cod. nav.

Siamo disponibili a fornire ogni ulteriore elemento conoscitivo che la Commissione ritenga utile ai fini dell'istruttoria.

Distinti saluti.

ASSOCOSTIERI
Il Direttore Generale
Avv. Dario Soria