

MISSIONE 3 – L. 29 luglio 2021, n. 108 – Il Piano Nazionale di Transizione Ecologica (PTE) e il Piano nazionale dei dragaggi sostenibili



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

La L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha convertito, con modificazioni, il D.L. 31 maggio 2021, n. 77, con l'introduzione dell'art. 6-bis al Decreto in questione ha introdotto una nuova disciplina semplificatoria per la regolamentazione delle attività di dragaggio nelle infrastrutture portuali del territorio nazionale e nelle acque marino-costiere. La disposizione, che è suscettibile di avere un forte impatto sull'assetto idrogeologico del territorio nazionale, si inquadra in un disegno strategico più ampio che vede coinvolti, a più livelli, strumenti programmatori sia nazionali che eurounitari.

Per tale ragione appare utile, ai fini di un corretto inquadramento della nuova disciplina (ancora in via di definizione), una breve descrizione dello scenario in cui la nuova regolamentazione andrà a calarsi.

Il fondo *Next Generation EU* promuove una vigorosa ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, la quale rappresenta, conseguentemente, uno dei tre assi strategici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). I cambiamenti climatici e il degrado ambientale rappresentano una seria e reale minaccia per l'Unione europea e per il mondo intero. L'UE, nell'intento di fornire un significativo contributo alle dinamiche volte a superare tali problematiche a livello globale, **ha adottato una nuova strategia di crescita denominata *European Green Deal*, con l'obiettivo di trasformare l'Europa in un'economia moderna, efficiente (con particolare riguardo al profilo dell'utilizzo delle risorse) e competitiva, in grado di** garantire, senza trascurare nessuna persona e nessun luogo, che la crescita economica venga dissociata dall'uso delle risorse non rinnovabili e che nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra.

Inoltre, l'*European Green Deal* punta a rendere l'Europa climaticamente neutra, rilanciare l'economia grazie alla tecnologia verde, creare industrie e trasporti sostenibili e ridurre l'inquinamento. Raggiungere il traguardo previsto dal programma della nuova *strategia verde*, significa necessariamente allargare prospettive e criteri di valutazione dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, allungando l'orizzonte di riferimento ai decenni futuri.

Il **Piano Nazionale di Transizione Ecologica** (PTE) risponde, sul fronte interno, alla sfida lanciata dall'Unione Europea con l' *European Green Deal*, assicurando una crescita che preservi salute, sostenibilità e prosperità del pianeta, attraverso l'implementazione di una serie di misure sociali, ambientali, economiche e politiche, aventi come obiettivi, in linea con la politica comunitaria, la neutralità climatica, l'azzeramento dell'inquinamento, l'adattamento ai cambiamenti climatici, il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, la transizione verso

l'economia circolare¹ e la bioeconomia². In coerenza con le linee programmatiche delineate dal PNRR, il *Piano Nazionale di Transizione Ecologica* prevede un completo raggiungimento degli obiettivi nel 2050, così come in buona parte prefissato nella *Long Term Strategy* nazionale. Più precisamente, le tematiche delineate e trattate nel Piano sono suddivise in:

01. Decarbonizzazione;
02. Mobilità sostenibile;
03. Miglioramento della qualità dell'aria;
04. Contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico;
05. Miglioramento delle risorse idriche e delle relative infrastrutture;
06. Ripristino e rafforzamento della biodiversità;
07. Tutela del mare;
08. Promozione dell'economia circolare, della bioeconomia e dell'agricoltura sostenibile.

Il Piano Nazionale di Transizione Ecologica (approvato con la Delibera del Comitato interministeriale per la transizione ecologia (CITE) dell'8 marzo 2022)

è un documento complesso dal carattere trasversale che affronta una molteplicità di argomenti e di tematiche che investono completamente questioni cruciali come l'ambiente, l'energia e il clima. Esso, inoltre, individua le linee di indirizzo e i comportamenti che è necessario tenere per innescare il moto di una transizione "green" verso uno sviluppo sostenibile e una gestione ecologica della complessità sociale e produttiva. Il suo carattere trasversale è confermato dal fatto che, nell'ambito del panorama nazionale degli interventi di pianificazione e programmazione, tale piano interviene ad armonizzare e integrare una serie di piani, programmi e strategie al fine di implementare una più ampia visione di salvaguardia dell'ambiente.

Alcuni argomenti del **Piano Nazionale di Transizione Ecologica** sono trattati dalla Missione 3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quest'ultima si pone come obiettivo (da raggiungere entro il 2026) quello di rendere il sistema infrastrutturale più moderno,

¹ L'economia circolare è un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile. Si tratta, quindi, di un modello di sviluppo opposto rispetto a quello tradizionale (definito modello economico lineare) fondato, invece, sul tipico schema "estrarre, produrre, utilizzare e gettare". L'economia circola estende il ciclo di vita dei prodotti, contribuendo a ridurre i rifiuti al minimo. Una volta che il prodotto ha terminato la sua funzione, i materiali di cui è composto vengono infatti reintrodotti, laddove possibile con il riciclo.

² La *bioeconomia* è un modello di sviluppo che mira alla realizzazione di un'economia fondata sull'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali rinnovabili e sulla loro trasformazione in beni e servizi finali o intermedi. Essa, quindi, è riferita alla produzione sostenibile di risorse biologiche rinnovabili e alla conversione di tali risorse e dei flussi di rifiuti/scarti in prodotti industriali a valore aggiunto, quali alimenti, mangimi, prodotti a base biologica, bioenergia. L'ambito potenziale della *bioeconomia* è abbastanza vasto in quanto comprende non solo settori tradizionali come l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura e la selvicoltura, ma anche settori economici più moderni come quelli delle biotecnologie e delle bioenergie.

digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo *European Green Deal* (in particolare la “*strategia per la mobilità intelligente e sostenibile*”, pubblicata il 9 Dicembre 2020) e di raggiungere, al tempo stesso, gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'agenda 2030 delle Nazioni Unite. Entrando nello specifico, per quanto riguarda gli aspetti in comune con il **Piano Nazionale di Transizione Ecologica**, la Missione 3 si interessa dei seguenti aspetti:

- *mobilità sostenibile;*
- *contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico;*
- *ripristino e rafforzamento della biodiversità;*
- *tutela del mare.*

Ai fini di raggiungere gli obiettivi fissati, con particolare riferimento alla tutela del mare, la missione prevede, tra le altre cose, una serie di interventi e di riforme legati al miglioramento della competitività, della capacità e della produttività dei porti Italiani, da attuare nell'ottica di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità via mare dei passeggeri e delle merci. Il PNRR dedica progetti ed investimenti specifici al potenziamento della competitività del sistema portuale italiano in una dimensione di sostenibilità e sviluppo delle infrastrutture intermodali sulla base di una pianificazione integrata. Tali cruciali obiettivi sono perseguiti, in particolare, con il progetto *Green Ports* (di cui alla *M3C2* del PNRR) il quale mira a rendere le attività portuali compatibili con i contesti urbani portuali, attraverso il finanziamento di interventi volti all'efficientamento ed alla riduzione dei consumi energetici delle strutture e delle attività portuali. Il *Progetto Green Ports*, inoltre, mira a promuovere la conservazione del patrimonio naturalistico e della biodiversità. Nel caso di specie, il traguardo di carattere ambientale sarà, quindi, perseguito attraverso interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti. Si ritiene che il progetto è destinato a dare un contributo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030.

Le riforme di semplificazione delle procedure del processo di pianificazione strategica mirano ad ottenere una visione strategica unitaria del sistema portuale italiano, a tal fine deve essere predisposto l'aggiornamento della pianificazione portuale sia a livello del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS), sia a livello di Piano Regolatore Portuale (PRP)³.

³ Art. 48 del *Decreto-legge del 16/07/2020 n. 76, ha novellato le Disposizioni urgenti in materia di funzionalità delle Autorità di sistema portuale, di digitalizzazione della logistica portuale, di cold ironing nonché di rilancio del settore della crocieristica, del cabotaggio marittimo e della nautica*, apportando le modifiche all'art. 5 della Legge del 28/01/1994 n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale. A livello normativo il, il Documento di pianificazione strategica di sistema DPSS:

- definisce gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle autorità portuali;

Uno degli obiettivi degli investimenti, previsti da PNRR, è quello di aumentare la capacità portuale, sia attraverso opere di dragaggio sia con lo sviluppo di nuovi moli e/o di nuove piattaforme logistiche. L'intervento di dragaggio riveste un ruolo fondamentale per i porti Italiani, in quanto, è strumentale a consentire l'accesso delle nuove tipologie di navi dalle maggiori dimensioni (grandi navi da crociera, *portacontainers*, unità ro-ro⁴ e *general cargo*, ecc.). Gli interventi sono concepiti in un'ottica di sistema per rafforzare la piastra logistica integrata e rientrano in un piano di riqualificazione dei porti della rete, mirata all'adeguamento agli standard vigenti. Sia il rifacimento dei moli che il dragaggio delle aree portuali consentono un accosto più sicuro, con fondali adeguati alla richiesta dell'attuale traffico merci e passeggeri, migliorando l'operatività e la sicurezza di ormeggi e sbarco. Le opere da realizzare contribuiscono alla resilienza del sistema infrastrutturale, inserito nella rete TEN-T⁵, adeguano le strutture portuali alla nuova normativa antisismica e producono occupazione, sia diretta, per l'esecuzione dei lavori, che indiretta, derivante dal miglioramento delle aree portuali e dei relativi servizi per le imprese interessate.

Considerando, l'importanza della realizzazione degli interventi prefissati dal PNRR e del raggiungimento degli obiettivi del progetto *Green Ports*, il legislatore ha ritenuto necessaria l'introduzione di disposizioni normative, volte alla semplificazione delle procedure per il

-
- individua e delimita: le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città, i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema, gli attraversamenti del centro urbano;
 - descrive nella relazione illustrativa: gli obiettivi, le scelte operate, i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione, l'assetto territoriale del sistema (con rappresentazioni grafiche a scale opportune);
 - - assicura, per la redazione dei PRP: una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure.

L'iter di approvazione del DPSS è fortemente articolato e condiviso tra enti competenti: prevede l'adozione da parte del Comitato di Gestione dopo la consultazione dei Comuni territorialmente interessati, quindi l'approvazione da parte della Regione previa intesa con il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, che si esprime sentita la Conferenza Nazionale.

⁴ Le Navi ro-ro (o *roll-on/roll-off*) sono un tipo di traghetto, in grado di trasportare carichi su ruote come automobili, autocarri oppure vagoni ferroviari che consentono l'imbarco e lo sbarco di tali veicoli in modo autonomo e senza ausilio di mezzi meccanici esterni. Le navi ro-ro, infatti, dispongono di scivoli che consentono alle vetture di salire (*roll on*) e di scendere (*roll off*) dall'imbarcazione quando è in porto.

⁵ Le reti TEN-T sono un insieme di infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, interporti e aeroporti) considerate rilevanti a livello comunitario. Attualmente la priorità, a livello europeo, è quella di assicurare la continuità dei Corridoi, realizzando i collegamenti mancanti, assicurando collegamenti tra le differenti modalità di trasporto, eliminando i colli di bottiglia esistenti.

Quattro dei nove Corridoi TEN-T interessano l'Italia:

- il Corridoio Mediterraneo attraversa il Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna;
- il Corridoio Reno Alpi passa per i valichi di Domodossola e Chiasso e giunge al porto di Genova;
- il Corridoio Baltico Adriatico collega l'Austria e la Slovenia ai porti del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna, passando per Udine, Padova e Bologna;
- il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo parte dal valico del Brennero e collega Trento, Verona, Bologna, Firenze, Livorno e Roma con i principali centri urbani del sud come Napoli, Bari, Catanzaro, Messina e Palermo.

processo di pianificazione strategica, attraverso la formulazione del *Piano nazionale dei dragaggi sostenibili* (PNDS). Come anticipato, il suddetto Piano è stato introdotto dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 che ha inserito l'art. 6-bis nel corpus del DL n.77/2021.

In particolare, l'articolo in esame dispone l'approvazione del *Piano nazionale dei dragaggi sostenibili* (PNDS), anche sulla base della programmazione delle Autorità di sistema portuale (ADSP) e delle regioni con particolare riferimento ai programmi finanziati dal PNC del PNRR e di ulteriori risorse europee, nazionali, regionali e delle Autorità di sistema portuale. L'introduzione del Piano nazionale dei dragaggi sostenibili deve consentire lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e la manutenzione degli invasi e dei bacini idrici. L'approvazione del provvedimento era fissata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione, con decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministero per la transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata (ma il termine sembra avere carattere ordinatorio). Il citato decreto ministeriale deve tenere conto di quanto previsto dal decreto ministeriale di cui al comma 4 dell'art. 114 del *Codice dell'ambiente* (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) che fissa i criteri per la predisposizione del progetto di gestione degli invasi⁶.

Ai fini della tutela dell'ambiente marino, il Piano è attuato tenendo conto delle disposizioni dell'[art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006](#)⁷, recante misure per l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte.

Inoltre, l'articolo in esame dispone che le attività di dragaggio nelle infrastrutture portuali del territorio nazionale e nelle acque marino-costiere, sono da considerare come *interventi di*

⁶ L'art. 114, comma 4, del *Codice dell'ambiente* prevede, nello specifico, che per la realizzazione di opere di sbarramento, dighe di ritenuta o traverse, che superano i 15 metri di altezza o che determinano un volume d'invaso superiore a 1.000.000 di metri cubi, il progetto di gestione sia predisposto dal gestore sulla base dei criteri fissati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio.

⁷ L'art. 109 del D.L. 3 aprile 2026, n. 152 - *Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte* - del decreto legislativo n. 152 del 2006, il c.d. "Codice dell'ambiente", in conformità alle disposizioni delle convenzioni internazionali vigenti in materia e per la tutela dell'ambiente marino, consente l'immersione deliberata in mare da navi ovvero aeromobili e da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui, quali spiagge, lagune e stagni salmastri e terrapieni costieri, dei materiali seguenti:

- a) materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi;
- b) inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale;
- c) materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri.

L'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi è rilasciata dalla regione, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali.

pubblica utilità, indifferibili e urgenti, i quali costituiscono, ove occorra, variante al piano regolatore portuale e al piano regolatore del sistema portuale.

L'autorizzazione alle attività di dragaggio è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla [L. 7 agosto 1990, n. 241](#). Il rilascio dell'autorizzazione avviene con provvedimento conclusivo della conferenza di servizi di cui all'articolo 14-ter della citata [legge n. 241 del 1990](#)⁸, da convocare da parte dell'autorità competente prevista (Stato o regione), individuata ai sensi del decreto di cui al [comma 2 del sopracitato art. 109 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), e costituisce titolo alla realizzazione dei lavori, in conformità al progetto approvato. Il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni. Resta ferma la disciplina del procedimento di valutazione di impatto ambientale, laddove richiesta. Le amministrazioni interessate nell'ambito del nuovo procedimento autorizzativo svolgono le proprie attività con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

⁸ *La Conferenza di servizi simultanea* – art. 14-ter L. 7 agosto 1990, n. 241.

La prima riunione della conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ovvero in quella fissata nelle modalità previste dalla legge con la partecipazione contestuale, anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

La conferenza conclude i suoi lavori entro il termine perentorio di quarantacinque giorni a partire dalla prima riunione, salvo il caso in cui siano coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini per il quale la norma prevede un termine massimo di novanta giorni, restando fermo il termine finale di conclusione del procedimento. Resta, comunque, fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

Nel caso in cui alla conferenza di servizi partecipino anche amministrazioni non statali le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto (nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, nel caso si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto) il quale esprime in modo univoco e vincolante la posizione delle medesime amministrazioni.

Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza. All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine per la conclusione, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza. Infine, è stabilito il silenzio assenso per le amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni, ovvero abbia espresso dissenso non motivato.