



CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA SULL'ADRIATICO E IL MEDITERRANEO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

IL «GOVERNO» DEL MARE

Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile
dalla prospettiva della pianificazione marittima

a cura di
CARMEN VITALE

2024

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL NUOVO PRIMATO DELLO SVILUPPO INFRASTRUTTURALE NELLA RIFORMA DELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE*

di *Marco Ragusa*

SOMMARIO: 1. Pianificazione dello spazio marittimo e pianificazione portuale: inquadramento preliminare. – 2. La pianificazione portuale nella legge n. 84/1994. – 3. La pianificazione per “sistemi portuali”: dal d.lgs. n. 169/2016 al “decreto infrastrutture 2021”. – 3.1. Il porto come sistema pianificatorio: l’approccio minimalista del “decreto infrastrutture” (e della Corte costituzionale). – 3.2. La (in)coerenza tra PRP e pianificazione urbanistica. – 3.3. Tra il nodo e la rete: pianificazione portuale e sistema nazionale dei trasporti. – 3.4. Brevi conclusioni.

1. Pianificazione dello spazio marittimo e pianificazione portuale: inquadramento preliminare

Con il d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 il legislatore italiano ha recepito la Direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo¹.

Il provvedimento ha lo scopo di “promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l’uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell’ambiente marino e costiero mediante l’applicazione dell’approccio ecosistemico” (art. 1) e, tuttavia, prevede una pianificazione soltanto per gli usi delle “acque marine”, non delle “coste” né delle “acque

* I contenuti del presente scritto costituiscono una parziale rielaborazione – necessaria per meglio illustrare il rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione dello spazio marittimo – del contributo dal titolo PNRR, sistemi portuali e sistema portuale nazionale. La nostalgia del legislatore per le “infrastrutture strategiche” (e il sostanziale placet della Corte costituzionale), in A. ANGIULI, M. CAPUTI JAMBRENGHI, P. CAPUTI JAMBRENGHI, M. CALABRÒ, G. COLOMBINI, L. GIANI (a cura di), *Le missioni PNRR sanità e infrastrutture tra condizionalità finanziarie e sociali*, II, Napoli, 2023, 331 ss.

¹ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

costiere” (ove queste ultime rientrano “nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge”: art. 2).

La corrispondente limitazione dell’ambito oggettivo di tale forma di pianificazione è giustificata, nella Direttiva del 2014, dalla necessità di lasciare impregiudicate le competenze esclusive degli Stati membri: non solo questi ultimi “continuano a essere responsabili e competenti per quanto concerne la definizione e fissazione, nell’ambito delle rispettive acque marine, del formato e del contenuto di tali piani, inclusi i dispositivi istituzionali e, se del caso, la ripartizione dello spazio marittimo tra le diverse attività e i diversi usi”², ma la Direttiva non ne pregiudica la competenza “per quanto riguarda la pianificazione urbana e rurale, ivi incluso *qualsiasi sistema di pianificazione dello spazio terrestre utilizzato per pianificare le modalità di utilizzo della zona costiera e terrestre*”³.

La trasposizione nel provvedimento di recepimento della stessa limitazione dell’ambito di applicazione non è altrettanto comprensibile: il d.lgs. n. 201/2016 avrebbe forse potuto, più ambiziosamente, rimettere ai Piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5) anche la disciplina degli usi delle coste e del mare costiero, ogni qualvolta la pianificazione del fronte terrestre (non solo quella “urbana” o “rurale”, ma “qualsiasi sistema di pianificazione dello spazio terrestre utilizzato per pianificare le modalità di utilizzo della zona costiera”⁴) si riveli in concreto – almeno al fine della protezione dell’ambiente marino e costiero – mancante o incompleta.

Ipotesi, quest’ultima, tutt’altro che remota: la normativa italiana si contraddistingue infatti, da un lato, per una vistosa carenza di coordinamento tra gli strumenti di pianificazione del territorio costiero a più riprese introdotti dal legislatore nazionale e da quelli regionali e, dall’altro, per l’ineffettività di tali forme di pianificazione⁵. Una carenza divenuta, in tempi recenti, ben nota anche all’opinione pubblica,

² Cfr. Considerando (11) della Direttiva 2014/89/UE cit.

³ *Ibid.*, Considerando (17), corsivo aggiunto.

⁴ *Ibidem*, loc. cit.

⁵ In argomento cfr. F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *giustiziasieme.it*, 16 novembre 2021; M. RAGUSA, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, in *Diritto e Società*, 3/2021, 545 ss.

almeno con riferimento al c.d. demanio costiero. L'assenza di una adeguata mappatura delle risorse demaniali marittime e delle concessioni su di esse insistenti, infatti, può essere considerata una delle principali ragioni che impediscono l'equilibrato assoggettamento (anch'esso imposto dall'Unione europea⁶) delle concessioni demaniali marittime per

⁶ Com'è noto, a far data dalla procedura di infrazione avviata il 29 gennaio 2009 (n. 4908/2008) e dalla lettera di messa in mora complementare del 5 maggio 2010, la Commissione europea – censurando il c.d. “diritto di insistenza” previsto dall'art. 37 Cod. nav., come modificato dall'art. 02 d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494), nonché il rinnovo automatico di cui all'art. 01 del citato decreto legge (come introdotto dall'art. 10 della l. 16 marzo 2001, n. 88) – ha ritenuto che l'assenza di un termine di durata delle concessioni, il loro rinnovo automatico e la proroga *ex lege* delle stesse si ponga in contrasto con la disciplina dei servizi nel mercato interno. A seguito dell'apertura della procedura di infrazione, l'ultimo periodo del comma II dell'art. 37 Cod. nav. (il quale riconosceva un diritto di “preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze”) è stato soppresso dall'art. 1, c. 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25, il quale ha però disposto, come noto, anche una proroga del termine di durata delle concessioni in essere alla data della sua entrata in vigore e in scadenza entro il 31 dicembre 2015, fino a tale data. A seguito della modifica disposta dall'art. 34 *duodecies*, comma 1, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il termine finale della proroga è stato posticipato al 31 dicembre 2020. Con la modifica disposta dall'art. 1, comma 547, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal gennaio 2013, la norma, il cui ambito di applicazione era originariamente limitato alle concessioni di beni demaniali marittimi destinati a finalità turistico ricreative, è stato esteso “alle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto”. Benché la Corte di Giustizia abbia ritenuto tale proroga *ex lege* incompatibile con l'art. 49 T.f.Ue e con il diritto europeo derivato in materia di servizi nel mercato interno (C.G.Ue., sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*), l'art. 1, commi 682 e 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145 ha disposto la proroga automatica e generalizzata fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali in essere. Termine, quest'ultimo, che le note pronunce gemelle dell'Adunanza plenaria del novembre 2021 (*infra*, nota 8) hanno sostituito, con un inedito intervento ‘additivo’, con quello del 31 dicembre 2023. Sulla necessaria disapplicazione, da parte delle Amministrazioni nazionali, anche dell'ulteriore proroga da ultimo disposta dall'art. 10 *quater* d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, inserito in sede di conversione dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, cfr. Consiglio di Stato, VI, 1 marzo 2023, n. 2192. Sull'obbligo di disapplicazione da parte della P.A. v. da ultimo Corte di

usi turistico-ricreativi all'art. 49 T.f.Ue e alla direttiva Bolkestein⁷, nonché l'implicito presupposto delle soluzioni finora escogitate dalla giurisprudenza⁸ e dal legislatore⁹ per l'ancora scottante questione delle concessioni 'balneari'.

Ai fini dell'applicazione del d.lgs. n. 201/2016 cit., una adeguata pianificazione del territorio costiero appare indispensabile: la pianificazione delle "interazioni terra-mare"¹⁰ costituisce uno dei profili di maggior rilievo nel corpo del provvedimento¹¹e, tra i principali obiettivi individuati dalle Linee Guida predisposte dal Tavolo interministeriale di coordinamento per la pianificazione dello spazio marittimo (*ex*

Giustizia Ue, 20 aprile 2023, causa C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)*.

⁷ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

⁸ Ci si riferisce alle decisioni del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18 e, in particolare, alle osservazioni vi contenute al par. 16 delle pronunce, secondo cui le aree costiere italiane presentano un interesse transfrontaliero certo "tutte e nel loro insieme", ed è dunque il valore della categoria del demanio marittimo unitariamente considerata a determinare quello di una singola concessione, la cui considerazione atomistica costituirebbe un "artificioso frazionamento" dell'importanza e della "potenzialità economica del patrimonio costiero nazionale". Sulle citate pronunce v. il numero speciale di *Diritto e Società*, 3/2021; sulla rilevanza della pianificazione del demanio marittimo ai fini dell'inquadramento della disciplina dello strumento concessorio e dei suoi limiti cfr. in particolare G. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, ivi, 529 ss. e M. RAGUSA, *op. cit.*

⁹ Cfr. l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 2 ("Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici") e il citato art. 10 *quater* d.l. n. 198/2022.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 3, lett. *f*), d.lgs. n. 201/2016, cit., per "interazioni terra-mare" devono intendersi le "interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri".

¹¹ Cfr. in particolare gli artt. 1, 4, c. 2, lett. *e*), 5, c. 3 (ai sensi del quale "I piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo") e art. 6, c. 2, d.lgs. n. 201/2016 cit.

art. 6, c. 3, del decreto legislativo), rientra appunto l'individuazione, da parte dei Piani di gestione, delle aree terrestri rilevanti per tali interazioni¹².

Le stesse Linee Guida non danno conto, tuttavia, delle modalità mediante le quali i nuovi Piani di gestione debbano armonizzarsi con eventuali strumenti vigenti che abbiano a oggetto la pianificazione della costa e dei suoi usi, rimettendo ai Piani stessi di ricercare un "coordinamento con i diversi sistemi di pianificazione regionale e locale": prendendo atto della circostanza che la Gestione integrata delle zone costiere è attualmente affidata all'episodica iniziativa di regioni ed enti locali, le Linee Guida si limitano a evidenziare l'inclusione dei nuovi Piani tra gli strumenti a servizio di tale gestione integrata¹³, ma non

¹² Le Linee Guida (adottate con d.p.c.m. 1° dicembre 2017, in G.U.R.I., serie gen., 24 gennaio 2018, n. 19) prevedono in realtà, in fase di prima applicazione, un ambito di aree terrestri piuttosto limitato: "In prima battuta [...] le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare avranno come riferimento l'ambito territoriale dei comuni costieri e di specifici ambiti, da definire tenendo conto di elementi e fattori quali: - bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi significativi in relazione agli assetti costieri, da individuarsi all'interno dei Distretti idrografici di cui alla direttiva 2000/60/CE così come recepita dal decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ii.; - aree naturali protette (SIC e ZPS, Rete Natura2000), marine e terrestri, con particolare riguardo ai casi in cui l'equilibrio ecosistemico marino incida particolarmente su quello terrestre, creando condizioni favorevoli per produzioni agricole tipiche e/o per il susistere di assetti paesaggistici costieri di rilevante interesse culturale e naturale; siti UNESCO; tratti costieri caratterizzati da elevati valori scenici e panoramici nel rapporto di intervisibilità terra-mare; - presenza di infrastrutture marino costiere con particolare riguardo alle aree portuali (piani regolatori portuali) rilevanti per le attività umane connesse all'utilizzo delle risorse marino costiere".

¹³ Sulla nozione e sulla dimensione giuridica della Gestione integrata delle zone costiere (GIZC), sui suoi fondamenti di diritto internazionale e sulla sua (astratta) centralità anche nelle politiche dell'Unione europea sullo spazio mediterraneo v. T. SCOVAZZI, *Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2/2006, 355 ss.; G. TACCOGNA, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica integrata per la gestione e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni regionali*, 3/2007, 847 ss.; N. GRECO - P. BIONDINI, *Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle Regioni italiane*, in *Studi parlamentari e di politica istituzionale*, 3-4/2008, 107 ss.; E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 1/2011, 40 ss.; D. ADDIS, *La gestione integrata delle coste nelle politiche*

propongono indirizzi di merito (se non quello, minimalista, relativo alla promozione, nel settore del turismo, di modalità di fruizione “non distruttive” dell’ambiente e del paesaggio costiero).

Tra gli strumenti di pianificazione con i quali i Piani di gestione devono integrarsi, le Linee Guida menzionano i “Piani regolatori dei sistemi portuali” (PRSP), non soltanto con riferimento alla materia del turismo, ma anche, ovviamente, in relazione al settore dei trasporti, la cui sostenibilità ambientale è di primario interesse nella pianificazione degli usi dello spazio marittimo.

Il rilievo non è secondario: le interazioni terra-mare che gravitano intorno al demanio “portuale”, (a differenza di quanto può forse dirsi per quello “costiero”¹⁴) non si esauriscono nelle “interazioni città-porto” – che pure costituiscono componente essenziale degli strumenti di pianificazione portuale – ma sono principalmente interazioni tra lo spazio marittimo (regionale, nazionale, mediterraneo, globale) attraversato dai traffici commerciali e uno spazio terrestre ben più esteso della città e tendenzialmente indefinito, poiché l’origine o la destinazione terrestre di una merce può collocarsi, nella *supply chain*, anche in un punto geograficamente molto remoto rispetto allo scalo marittimo in cui la merce stessa è stata sbarcata o deve essere caricata a bordo.

Alla pianificazione portuale (come vedremo, oggi non più affidata ai PRSP) è, appunto, limitato l’oggetto del presente contributo, che non toccherà invece, se non dove indispensabile, il tema della pianificazione del demanio “costiero”.

del Mediterraneo e dell’Ue: due strumenti a confronto, in Agricoltura Istituzioni Mercati, 3/2013, 95 ss.

¹⁴ La distinzione tra “demanio costiero” e “demanio portuale”, con cui tradizionalmente si illustra e giustifica il diverso regime giuridico a cui sono soggetti i beni del demanio marittimo a seconda che abbiano o no una funzione portuale, è stata originariamente tracciata da F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 3-4/1965, 154 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano 2006, 2391 ss.

2. La pianificazione portuale nella legge n. 84/1994

Il prototipo dell'attuale disciplina della pianificazione portuale, nei tratti di massima, rimonta alla riforma dell'ordinamento portuale operata dalla legge n. 84/1994¹⁵, legge con cui in Italia si è sostituito il modello di ente portuale ricavabile dall'analisi di una puntiforme e disorganica legislazione speciale¹⁶ con un unico modello di ente pubblico, l'Autorità portuale (AP), preposto alla gestione dei principali porti italiani (art. 6)¹⁷.

A un nuovo (e anch'esso unitario) paradigma di pianificazione portuale (Piano regolatore portuale o PRP), di competenza delle Autorità portuali (art. 5)¹⁸, è stato sin da allora affidato il perseguimento di tre obiettivi principali, strumentali al rilancio del sistema portuale nazionale.

Il primo obiettivo è stato quello di imporre alle strategie di infrastrutturazione di ciascuno scalo il rispetto di una visione unitaria di sviluppo del porto¹⁹.

¹⁵ L. 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), d'ora innanzi anche "legge Porti"

¹⁶ Sul modello organizzativo degli enti portuali, preposti alla gestione dei principali scali marittimi italiani fino alla legge del 1994, v. M. CASANOVA, *Gli enti portuali*, Milano 1971; P. MAZZONI, *L'imprenditorialità dell'ente portuale*, Milano 1979; G. SRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano 1981; G. PERICU, *Porto (Navigazione marittima)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1985, ad vocem; C. MURGIA, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano 1988; M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli 2017.

¹⁷ Sulla portata del cambiamento, per tutti, v. A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna 2003; A.M. CITRIGNO, *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano 2003; S.M. CARBONE - F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano 2006, segn. 137 ss.; M. RAGUSA, cit., 213 ss.

¹⁸ Per un'approfondita analisi del contesto giuridico in cui si inquadra la disciplina della pianificazione portuale introdotta nel 1994 e sulle sue implicazioni, v. per tutti G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano 2009.

¹⁹ La gestione dello spazio portuale è del resto divenuta, con la legge n. 84/1994, la funzione principale dell'ente preposto alla gestione del porto: principalmente mediante la razionale amministrazione delle aree l'AP avrebbe dovuto perseguire lo scopo del loro efficiente impiego da parte delle imprese operanti sui mercati dei servizi all'utenza in regime di autorizzazione o di concessione. Com'è noto, infatti, ciò che

L'art. 5 della legge n. 84 del 1994 stabiliva che il PRP dovesse “delimitare” l'ambito portuale e “disegnare” l'assetto complessivo dello scalo marittimo.

Le competenze pianificatorie delle Autorità portuali si estendevano così ben oltre l'orizzonte della mera programmazione di singoli interventi infrastrutturali²⁰: il PRP avrebbe dovuto contemplare uno scenario di medio-lungo periodo, fornendo uno stabile e chiaro indirizzo per la programmazione infrastrutturale di breve periodo, rimessa ai Piani operativi triennali (POT)²¹.

Il secondo obiettivo del legislatore del 1994 è stato quello di armonizzare le trasformazioni del territorio portuale con la pianificazione territoriale e, in particolare, con quella urbanistica.

maggiormente caratterizza il nuovo modello organizzativo rispetto ai preesistenti enti portuali è il divieto per l'AP (originariamente disposto dall'art. 6, c. 6) di esercitare “direttamente [o] attraverso la costituzione o la partecipazione in società [...] la gestione delle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1, e di ogni altra attività strettamente connessa”. Per la valenza sistematica che può essere attribuita a questo divieto (come espressione del principio di separazione tra regolazione e gestione delle attività economiche o, piuttosto, del diverso principio di separazione tra gestione – economica – dell'infrastruttura e gestione – economica – dei servizi per suo tramite erogabili), cfr. M. RAGUSA, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d.lgs. n. 169 del 2016 e il Regolamento (Ue) n. 2017/352*, in *Diritto e Società*, 2/2017, 223 ss. e, più ampiamente, ID., *Porto e poteri pubblici*, cit., 296 ss.

²⁰ Con questo non si intende aderire alla diffusa convinzione – talvolta acriticamente fatta propria dalla giurisprudenza amministrativa ed implicitamente accolta da Corte costituzionale 26 gennaio 2023, n. 6 (v. in particolare il “Considerato in diritto”, par. 4.1.) – secondo cui i ‘vecchi’ piani portuali “costituivano soltanto strumenti di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attività del porto, erano cioè piani di “opere”” (così *Consiglio di Stato*, Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356, par. 1.2); al contrario, è noto come in molti casi tali strumenti rivelassero una valenza effettivamente pianificatoria dal punto di vista territoriale (cfr G. PERICU, cit., 430 ss.; A. D'AMICO CERVETTI, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milano 1983, 78 ss.). È tuttavia evidente il cambio di passo che si registra con la legge n. 84 del 1994, ove il PRP rappresenta un modello innovativo (e universale) che ambisce a legare a stretto filo, in chiave strategica, pianificazione delle aree e delle attività: in argomento v. G. ACQUARONE, cit., 337 ss.

²¹ Cfr. art. 5, c. 10, art. 9, c. 3, lett. a) e art. 7, c. 3, let. a) del testo originario della l. n. 84/1994.

Se è vero che la riforma configurava il PRP come uno strumento dotato di una valenza, in senso stretto, territoriale, la stessa non avrebbe potuto prescindere dall'ideazione di meccanismi di raccordo con le altre forme di pianificazione che, a fini differenti da quelli perseguiti dalle Autorità portuali, avessero a oggetto l'ambito del porto o il territorio circostante.

Rispetto alla pianificazione urbanistica, il cui oggetto è esteso al demanio marittimo sin dal 1967²², il PRP non era dotato di alcuna efficacia derogatoria: il testo originario dell'art. 5, c. 2, l. n. 84/1994 stabiliva infatti che le sue previsioni non potessero "contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti".

La competenza ad approvare il PRP era inoltre attribuita alla Regione e per la fase di adozione si prevedeva che l'AP dovesse raggiungere un'intesa con i comuni interessati²³: le scelte dell'Autorità erano dunque soggette al gradimento degli enti locali anche allorché non si ponessero in contrasto con gli strumenti urbanistici (già) vigenti.

La sostanziale equi-ordinazione, in materia di pianificazione portuale, tra Autorità portuali ed enti territoriali minori trovò ulteriore so-

²² Com'è noto, la legge 6 agosto 1967, n. 765 ("legge Ponte") ha modificato la legge urbanistica (17 agosto 1942, n. 1150), inserendo all'art. 31, c. II, la previsione secondo cui, per le "opere da eseguire su terreni demaniali, *compreso il demanio marittimo*, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono".

²³ Ai sensi dell'art. 5, c. 3, del testo originario della l. n. 84/1994 "Nei porti di cui al comma 1 nei quali è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Nei porti di cui al comma 1 nei quali non è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dall'autorità marittima, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Il piano è quindi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole". Il comma 4 stabiliva che "Il piano regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi approvato dalla regione".

stegno, dapprima, nel d.p.c.m. 21 dicembre 1995²⁴, successivamente nell'art. 105 d.lgs. n. 112/1998²⁵ e, infine, nella revisione del titolo V della parte II della Costituzione²⁶.

Ultimo (non certo per importanza) dei tre obiettivi della riforma degli anni '90 è stato quello di rendere le prospettive di trasformazione e di crescita di ciascuno scalo coerenti con un ambito pianificatorio ancora più esteso, quello del sistema portuale (e, più in generale, trasportistico) nazionale: per questo, le due macro-funzioni attribuite al PRP (*delimitare* l'ambito portuale e attribuire una *vocazione funzionale* alle aree in cui questo si articola) erano arginate da un limite posto dall'alto, mediante due rilevanti poteri attribuiti al Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

La delimitazione dell'ambito portuale, innanzitutto, presupponeva quella della "circostrizione territoriale" dell'AP, rimessa a un decreto

²⁴ Con il d.p.c.m. 21 dicembre 1995 si è data attuazione, con un ritardo di diciassette anni sul termine originariamente previsto, all'art. 59, c. 2, del d.p.R. 24 luglio 1977, n. 616, che aveva disposto la delega in favore delle regioni del complesso di funzioni amministrative da esercitare sul demanio marittimo destinato a un'utilizzazione turistica o ricreativa, in tutte le aree non espressamente qualificate come "di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima" (art. 59, c. 1). Sul ruolo centrale del citato d.p.c.m. del 1995 cfr. M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, 209 ss.

²⁵ La norma ha disposto il conferimento a Regioni ed enti locali delle funzioni di "rilascio di concessioni di beni [...] del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia" con la sola eccezione, oltre che delle "aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995", dapprima di tutti i porti e successivamente, a seguito della novella apportata al citato art. 105 nel 2001, dei soli porti di interesse economico nazionale o internazionale.

²⁶ Cfr. Corte Costituzionale, 10 marzo 2006, n. 89 e n. 90, in *Il Foro Amministrativo - CDS*, 9/2006, 2423, con nota di M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni*; Corte cost. 6 luglio 2007, n. 255, in *Diritto dei trasporti*, 1/2008, 119 ss., con nota di G. PRIGIGALLO, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni*. V. anche Corte cost. 19 ottobre 2007, n. 344, in *Il diritto marittimo*, 3/2008, 897 ss., con nota di L. SALAMONE, *Concessioni demaniali e Titolo V della Costituzione: la Corte Costituzionale demolisce il D.P.C.M. 21 dicembre 1995. Il nuovo vademecum delle funzioni amministrative*.

ministeriale ai sensi dell'art. 6, c. 7. La legge, in realtà, non definiva chiaramente le nozioni di circoscrizione territoriale e di ambito portuale; tuttavia, benché l'equivocità del dato normativo consentisse di ipotizzare un'estensione dell'ambito (oggetto del PRP) più vasta rispetto a quella della circoscrizione territoriale (definita in sede ministeriale)²⁷, non poteva dubitarsi che quest'ultima rappresentasse un perimetro invalicabile almeno con riferimento al nucleo essenziale del porto, cioè alle componenti demaniali marittime ricadenti nel suo ambito.

In secondo luogo, a monte della destinazione funzionale delle aree portuali operata dal PRP, si poneva il decreto ministeriale che, ai sensi dell'art. 4, cc. 4 e 5, avrebbe dovuto (previo parere delle regioni e delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia) classificare ciascun porto della categoria II²⁸ e definirne le caratteristiche "tipologiche e funzionali"²⁹.

Ancora più a monte, l'art. 1, c. 1, della legge lasciava intendere (con formula, per vero, assai vaga) che l'applicazione delle nuove regole esigesse il rispetto, sul piano teleologico, delle previsioni del Piano generale dei trasporti (PGT)³⁰.

²⁷ Cfr. A. ROMAGNOLI, cit., 90; nello stesso senso, ma nella dichiarata prospettiva di assicurare all'Autorità portuale una funzione più penetrante nella pianificazione logistica, M. MARESCA, *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna 2006, 92; G. FALZEA, *Bene porto ed ambiti della gestione portuale*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, Padova 1998, 70 s. *Contra* G. ACQUARONE, cit., 41 e 63 ss., secondo il quale le porzioni di territorio estranee al demanio marittimo sarebbero state comunque "escluse dall'attività pianificatoria" disciplinata dall'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

²⁸ Ai sensi dell'art. 4, c. 1, l. n. 84/1994, la classificazione dei porti marittimi nazionali della categoria II (cioè non finalizzati, a differenza di quelli di I categoria, alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato) era la seguente: "[...] classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) [...] classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) [...] classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale".

²⁹ L'art. 4, c. 3, l. n. 84 del 1994 individuava in linea di massima cinque categorie "tipologiche e funzionali": commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto.

³⁰ La norma stabiliva: "La presente legge disciplina l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestual-

La disciplina della potestà pianificatoria delle Autorità portuali non vedeva, tra i propri obiettivi, anche quello della protezione dell'ambiente marino e costiero, che rappresentava piuttosto un limite, non un fine, della stessa potestà³¹. È tuttavia innegabile come la tutela ambientale finisse col costituire un riflesso implicito di ciascuno dei tre obiettivi menzionati: la coerenza interna del PRP imponeva che gli interventi infrastrutturali incidenti sulle risorse naturali (costiere e marine) originassero da scelte ben ponderate in termini di strategia e adeguatezza; la coerenza con la pianificazione territoriale impediva di considerare le stesse risorse alla stregua di mere dotazioni 'aziendali' dell'attività di gestione del porto; l'armonico inserimento del PRP nel sistema portuale e trasportistico nazionale preveniva il rischio di duplicazioni infrastrutturali e di creazione di *over capacity* e, dunque, della produzione di costi ambientali non giustificati da una coerente strategia di sviluppo della rete dei trasporti (di cui ciascun porto rappresenta un nodo).

I risultati raggiunti dalla riforma del 1994, com'è noto, sono stati a dir poco insoddisfacenti.

Con riferimento all'ultimo dei tre obiettivi sopra elencati (la coerenza tra pianificazione portuale e pianificazione del sistema portuale e trasportistico nazionale), il Ministero si è limitato a provvedere alla delimitazione delle circoscrizioni territoriali e, talora, alla loro modifica (al fine di estendere le competenze di alcune AP a scali ulteriori rispetto al loro porto-sede³²) ai sensi dell'art. 6, c. 7, l. n. 84/1994.

Il decreto di classificazione dei porti e delle aree portuali nazionali, invece, non è mai stato emanato.

mente principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti".

³¹ Come ricordato, l'art. 5, c. 4, l. n. 84/1994 assoggettava a valutazione di impatto ambientale il piano adottato, prima della sua approvazione.

³² Si veda, ad es., l'ampliamento (*ex art.* 6, c. 7, l. n. 84/1994) della circoscrizione dell'Autorità portuale di Napoli al porto di Castellammare di Stabia, operata con Decreto ministeriale 18 settembre 2006, n. 23592; della circoscrizione dell'Autorità portuale di Messina all'approdo di Tremestieri, operata con Decreto ministeriale 23 ottobre 2006, n. 23970; della circoscrizione dell'Autorità portuale di Palermo al porto di Termini Imerese, operata con Decreto ministeriale 23 luglio 2007, n. 27432.

Privi di una classificazione continuavano inizialmente a essere gli stessi porti-sede di Autorità portuale: cosicché, nel 1997, almeno per questi fu stabilita – *ex lege*, e dunque prescindendo dall’istruttoria imposta dall’art. 4 – l’appartenenza “ad una delle prime due classi della categoria II”³³.

Sul piano funzionale, tuttavia, i poteri pianificatori delle AP sono rimasti del tutto privi, tra il 1994 e il 2016, di limiti e indirizzi. Alla mancata adozione del decreto di classificazione *ex art. 4*, cc. 4 e 5, non hanno posto rimedio né la pianificazione generale dei trasporti nazionale (contraddistinta da una radicale ineffettività, massimamente acuita dall’entrata in vigore della legge Obiettivo³⁴), né gli orientamenti

³³ Così il comma 1 *bis* dell’art. 4, l. n. 84/1994, introdotto dall’art. 8 *bis* del d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30. Si noti, peraltro, che sebbene l’art. 6, c. 8, l. n. 84 del 1994 prevedesse una soglia relativa al volume dei traffici che, ove superata, avrebbe consentito l’istituzione di nuove AP presso altri porti italiani, tale requisito non è stato ritenuto rilevante dalla giurisprudenza ai fini dell’inclusione di nuovi porti nella circoscrizione territoriale di un’Autorità già istituita: cfr. Consiglio di Stato, IV, 2 febbraio 2016, n. 387, secondo cui il “modello formale – procedurale” descritto dall’art. 6, c. 8, l. n. 84 del 1994 sarebbe applicabile all’ipotesi di istituzione di nuove Autorità portuali e non invece a quella di estensione “ad altro porto” della circoscrizione territoriale di un’Autorità già esistente.

³⁴ Il primo Piano generale dei trasporti (PGT), in applicazione della l. 15 giugno 1984, n. 245, è stato adottato con d.p.c.m. 10 aprile 1986, n. 400900 (in G.U.R.I., 15 maggio 1986, n. 111, Suppl. ord. n. 36) e aggiornato con d.p.R. del 29 agosto 1991, n. 29676. Con il d.p.R. 14 marzo 2001, n. 14667 è stato poi adottato il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), non qualificato quale mero aggiornamento al PGT in quanto espressione di un nuovo modello di pianificazione che, “partendo da nuovi criteri di lettura dei sistemi di trasporto delle persone e delle merci, si è tradotto in un nuovo approccio alla pianificazione dei sistemi di trasporto [...] considerati come sistemi integrati, non più suddivisi per modi (aereo, marittimo, terrestre), poiché le modalità di trasporto diventano segmenti intercambiabili della catena e l’azione pianificatoria si concentra sulle opportunità di loro concatenazione” (sez. 6, par. 6.1). Alla fine dello stesso anno, è stata emanata la l. 21 dicembre 2001, n. 443 (“legge Obiettivo”) la quale ha introdotto uno strumento di programmazione delle opere di interesse strategico sostanzialmente svincolato da una propedeutica fase di pianificazione generale. La legge, infatti, affidava il compito di individuare “le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese” a un Programma delle Infrastrutture strategiche (PIS - art. 1, c. 1) che, benché formalmente chiamato a tener conto

della Commissione europea in materia di reti transeuropee di trasporto (TEN-T), caratterizzati, specie con riferimento ai porti marittimi, da un'estrema vaghezza³⁵.

Sia per quanto attiene alla delimitazione dell'ambito, sia, soprattutto, con riferimento alle decisioni in materia di destinazione funzionale delle aree portuali, il PRP si è così rivelato, nei fatti, l'unico strumento idoneo ad assumere le pertinenti decisioni.

delle previsioni del PGTL, poteva derogare al disegno di sistema contenuto in quest'ultimo: si prevedeva espressamente che l'inserimento nel primo di opere non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisse "automatica integrazione dello stesso". Cfr. G. ACQUARONE, cit., 24 ss.; M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., 135 ss. e 178 ss.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna 2007, 76 ss. Sul sistema delle infrastrutture strategiche istituito dalla legge Obiettivo v. G. MONTEDORO - R. DIPACE, *Gli appalti di opere. Dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*, Milano 2003, segn. 1 ss., 189 ss.; AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003; F. CINTIOLI, *Modalità di realizzazione - artt. 173, 174, 175, 176, 177*, in G.F. FERRARI - G. MORBIDELLI (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, II, Milano 2013, 682 ss.; F. BASSANINI - L. CASINI - C. IAIONE - L. TORCHIA, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, in *ASTRID-Rassegna*, 10/2010, segn. 36 ss. e 62 ss.; G. BERTI, *La «legge obiettivo» nel quadro costituzionale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Modernizzazione del paese. Politiche opere servizi pubblici*, Milano 2005; P. CASADIO - M. PACCAGNELLA, *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia*, in AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia 2011, 293 ss.; v. anche il *Rapporto 2009 - Infrastrutture e territorio* dell'Associazione Italiadecide, Bologna, 2009, segn. 47 ss. e 165 ss.

³⁵ Emblematici i rilievi del Gruppo ad alto livello sulla rete transeuropea di trasporto, presieduto da Karel Van Miert, incaricato dalla Commissione europea di individuare i progetti prioritari inerenti alla TEN-T sino al 2020, sulla base delle proposte degli Stati membri e dei Paesi in via di adesione. Nel *Rapporto* del Gruppo Van Miert, matrice degli orientamenti del 2004 (decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 884/2004/Ce) si evidenziava, da un lato, la necessità di individuare rapidamente "i grandi assi per agevolare la selezione [...] delle priorità per la rete transeuropea"; dall'altro, la circostanza che il gruppo "non ha avuto il tempo di individuare questi assi principali" (K. VAN MIERT, *High Level Group on the Trans-European Transport Network. Report*, Bruxelles 2003, 39). Per una panoramica sull'evoluzione degli orientamenti in materia di TEN-T, con particolare attenzione al segmento portuale, v. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., 143 ss.

L'omessa definizione di vincoli e indirizzi, lungi dal rendere più spedita e agevole l'approvazione dei PRP, ha peraltro rappresentato uno dei fattori di complicazione che hanno condotto al fallimento anche del secondo obiettivo a cui sopra si accennava, cioè la ricerca di un'armonia tra pianificazione portuale e pianificazione territoriale. L'estrema ampiezza del campo di confronto tra comuni e Autorità portuali ha, in particolare, contribuito a rendere difficoltosa la composizione tra gli interessi del porto e quelli della città all'interno del procedimento di cui all'art. 5 l. n. 84/1994: all'entrata in vigore della riforma del 2016³⁶, soltanto alcune Autorità portuali erano riuscite a dotarsi di un piano regolatore di nuova generazione; tra queste, pochissime erano addivenute all'adozione del PRP in tempi ragionevoli.

L'intesa tra AP e comuni interessati, prevista dall'art. 5, c. 3, l. n. 84/1994, si è rivelata, in molti casi, pressoché impossibile da raggiungere: il dissenso degli enti locali è stato, così, in grado di neutralizzare in radice ogni aspettativa dell'Autorità portuale alla pianificazione dello scalo³⁷.

Da qui, necessariamente, il fallimento anche del primo tra gli obiettivi del legislatore del 1994: la ricerca di una coerenza interna delle scelte relative allo sviluppo del porto è rimasta affidata in moltissimi casi a piani portuali di vecchia generazione (di cui l'art. 27, c. 3, della legge Porti garantiva l'ultravigenza nelle more dell'adozione di un PRP

³⁶ D.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124).

³⁷ In argomento v. F. MUNARI, *Il regime del Demanio Portuale tra competenze delle Autorità Portuali e competenze dei Comuni*, in *Il diritto marittimo*, 4/2003, 1471 ss.; G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, *ibid.*, 1484 ss.; C. ANGELO-NE, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*, *ibid.*, 2/2007, 442 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 4/2001, 593 ss.; G. ACQUARONE, *cit.*, segn. 258 ss. e 303 ss.; M. IMMORDINO, *Pianificazione urbanistica e pianificazione portuale*, in M.R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, 389 ss.; M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, *ibid.* 393 ss.

*ex art. 5) e a episodici e puntuali interventi infrastrutturali, più o meno conformi alle loro previsioni*³⁸.

3. La pianificazione per “sistemi portuali”: dal d.lgs. n. 169/2016 al “decreto infrastrutture 2021”

Nel prosieguo, mi occuperò di analizzare l'art. 5 l. n. 84/1994, come da ultimo novellato in sede di conversione in legge del d.l. n. 121/2021³⁹, nel testo risultante a seguito della citata sentenza n. 6/2023 della Corte costituzionale⁴⁰. Ciò al fine di verificare in che modo i tre obiettivi del legislatore del 1994 possano dirsi mantenuti, mutati o integrati dal quadro normativo vigente.

Per apprezzare la reale portata innovativa dell'ultima disciplina della pianificazione non può però prescindersi dalle rilevanti trasformazioni che l'ordinamento portuale, nel suo complesso, ha subito nel quinquennio immediatamente precedente⁴¹.

³⁸ Alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, “dopo 22 anni di vigenza della legge 84/94, i piani regolatori portuali redatti ed approvati ai sensi di tale norma, erano solo una decina a fronte di 24 Autorità Portuali esistenti, la maggior parte delle quali ha continuato ad operare (ed opera tutt'ora) con strumenti obsoleti e spesso assolutamente poco approfonditi, redatti in alcuni casi oltre 40/50 anni or sono e completamente inadeguati a governare il cambiamento profondo che ha interessato il settore portuale negli anni recenti”: cfr. C. RONCALLO, *PRSP e Waterfront*, in *Sistemi di Logistica*, numero speciale 22 gennaio 2018, 35 (consultabile all'u.r.l. roccogordanoeditore.eu/riviste/rivista_sistemi_di_logistica-3/).

³⁹ Decreto legge 10 settembre 2021, n. 121 (d'ora innanzi anche “decreto infrastrutture 2021” o semplicemente “decreto infrastrutture”). I commi 1 *septies*, 1 *octies* e 1 *nonies* dell'art. 4 sono stati inseriti in sede di conversione dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

⁴⁰ *Supra*, nota 20.

⁴¹ Successivamente al d.lgs. n. 169/2016, l'art. 5 è stato modificato dal d.lgs. 3 novembre 2017, n. 229 (art. 54, c. 1), poi dall'art. 1, c. 1, lett. *ab*) del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 (decreto correttivo del decreto del 2016), successivamente dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (art. 48, c. 1, lett. *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*)), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, poi ancora dal d.lgs. 12 novembre 2020, n. 160 (art. 32), e infine dal citato art. 4 del d.l. n. 121/2021, in sede di conversione. Il reiterato intervento del legislatore sul testo dell'art. 5 della legge Porti attesta la centralità, nella riforma, degli aspetti relativi alla pianificazione.

Con il d.lgs. n. 169/2016, la legge n. 84/1994 è stata oggetto di radicali modifiche, per buona parte sollecitate dal Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL) adottato con d.p.c.m. del 26 agosto 2015⁴².

Elemento centrale della riforma è la sostituzione di quindici Autorità di sistema portuale (AdSP) alle ventiquattro Autorità portuali esistenti alla data della sua entrata in vigore⁴³: le competenze di ciascuno dei nuovi enti gestori corrispondono grosso modo a quelle delle sopresse AP, ma sono estese a una circoscrizione territoriale costituita

⁴² L'art. 29, c. 1, d.l. 11 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha incaricato il Governo di adottare un "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" al fine "di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti". Il PSNPL è stato adottato con d.p.c.m. del 26 agosto 2015 (comunicato della presidenza del consiglio dei ministri, in G.U. serie gen., n. 250 del 27 ottobre 2015). È interessante evidenziare che la Corte Costituzionale, con sentenza 11 dicembre 2015, n. 261 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2015, 2271 B, con nota redazionale), ha dichiarato l'illegittimità della norma "nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni". Tuttavia, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome ha raggiunto, nella seduta del 31 marzo 2016, l'intesa sul PSNPL già approvato anteriormente al pronunciamento della Corte Costituzionale. Dubbi sulla legittimità del procedimento seguito per tale 'sanatoria' *ex post* in F. MONCERI, *La "reviviscenza" del Piano strategico nazionale della logistica a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni. Considerazioni sul "seguito" della sentenza 261/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 23/2016.

⁴³ Cfr. art. 6, c. 1, e All. A l. n. 84/1994, rispettivamente modificato e inserito dal d.lgs. n. 169/2016. Tale trasformazione del modello di ente gestore recepisce la "Proposta di governance" contenuta al par. 5 del PSNPL, 198 ss.. Per un'analisi generale della riforma v. S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa. Un'analisi delle regole, della giurisprudenza e della prassi amministrativa per operatori pubblici e privati*, Milano 2019. Il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136 ha aggiunto alle quindici AdSP istituite dal d.lgs. n. 169/2016, mediante una modifica dell'art. 6 (c. 1, lett. *q bis*) e dell'All. A l. n. 84/1994 (n. 15 *bis*), l'Autorità di Sistema portuale dello Stretto, con sede nel porto di Messina.

(fatta eccezione per le AdSP aventi sede a Trieste⁴⁴, Ravenna e Taranto) da una pluralità di scali marittimi.

L'adozione di un modello di ente multi-scalo ha un evidente riflesso sulla struttura della pianificazione portuale e, almeno nelle intenzioni dichiarate del PSNPL, anche sulla funzione di quest'ultima. Può anzi dirsi che il transito dal *porto* al *sistema portuale* costituisca un mutamento di paradigma che interessa innanzitutto la pianificazione e soltanto di riflesso giustifica un corrispondente cambiamento della fisionomia organizzativa degli enti gestori⁴⁵.

3.1. *Il porto come sistema pianificatorio: l'approccio minimalista del "decreto infrastrutture" (e della Corte costituzionale)*

Se l'istituzione delle AdSP ha imposto l'ideazione di una struttura della pianificazione calibrata su "sistemi portuali", anziché su singoli porti, è giocoforza ritenere che, anche sul piano funzionale, il nuovo modello pianificatorio avrebbe dovuto essere adeguato agli obiettivi (in primo luogo di coerenza interna) esplicitati dal PSNPL.

È vero, infatti, che già il consistente numero delle nuove Autorità consente *ex se* di escludere la coincidenza concettuale tra la odierna nozione di sistema portuale e l'omonima (ma ben più complessa) nozione a cui hanno fatto riferimento i PGT succedutisi a far data dal 1986⁴⁶: il tentativo (fallito⁴⁷) dei piani generali dei trasporti era quello

⁴⁴ L'art. 1 del d.p.R. 29 marzo 2018, n. 57, ha poi inserito nella circoscrizione territoriale dell'AdSP del Mare Adriatico Orientale, originariamente comprendente soltanto il porto di Trieste, anche il porto di Monfalcone.

⁴⁵ Cfr. il PSNPL alle pagine 175 ss.

⁴⁶ Il primo PGT (D.p.c.m. 10 aprile 1986, cit.) aveva proposto l'istituzione di otto sistemi portuali (Mar Ligure, Alto e Medio Tirreno, Basso Tirreno, Jonio e Basso Adriatico, Alto Adriatico, Medio Adriatico, Sicilia, Sardegna) "intesi non come meri aggregati amministrativi di settore, ma come complessi economico-territoriali che – imperniati sul porto in quanto terminale fondamentale – realizzano un modello organico di offerta di trasporto con integrazione mare-strada-ferrovia-idrovia (aereo) in termini di strategia produttiva globale" (art. 17, cc. 1 e 2).

⁴⁷ A seguito dell'adozione del primo PGT, in particolare, è stato emanato il d.l. 17 dicembre 1986, n. 873 (convertito in l. 13 febbraio 1987, n. 26), il quale ha tentato di dare attuazione all'indirizzo dettato dal Piano istituendo per ciascun sistema portuale un "Comitato" (art. 1, c. 4), incaricato di studiare e proporre "le linee programmati-

di raccordare in ciascun “sistema”, sul versante pianificatorio, l’offerta di infrastrutture e servizi portuali da parte di scali marittimi idealmente ricadenti in un’unica “regione marittimo-territoriale”⁴⁸, quando è invece evidente che porti oggi affidati alla gestione di diverse AdSP ben possono proiettarsi a catturare la medesima domanda commerciale.

Ma è anche vero che l’aggregazione di più porti sotto la gestione di un unico ente mira, comunque, a un obiettivo (in senso stretto, anche se in termini relativi) sistemico: scongiurare il rischio della duplicazione di investimenti infrastrutturali, della dispersione di risorse che, nel recente passato, aveva condotto alla creazione di *over-capacity* (e, per converso, di sotto-infrastrutturazione) in molti scali del Paese⁴⁹.

Ai sensi del vigente articolo 5 della legge Porti, a ogni AdSP è rimessa l’adozione sia di tanti PRP quanti sono i porti appartenenti al suo sistema, sia di uno strumento riferito sistema stesso, nel suo complesso: il Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS).

Anteriormente alle modifiche introdotte dal d.l. n. 121/2021, l’art. 5 cit. prevedeva che tanto i PRP, quanto il DPSS, costituissero elementi di un Piano regolatore di sistema portuale (PRSP), strumento pianificatorio al quale fanno ancora riferimento, come ricordato in apertu-

che per l’organizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture dei singoli sistemi”. Tale soluzione si è tradotta in un nulla di fatto: cfr. il primo aggiornamento del PGT disposto dal d.p.R. del 29 agosto 1991, n. 29676, ove si evidenzia (*sub* 2.2.) che la l. n. 26/87 “ha dato valore normativo ai sistemi portuali introdotti dal PGT, ma è rimasta inattuata non solo per quanto riguarda la loro concreta costruzione, ma anche per quanto riguarda la loro stessa circoscrizione territoriale”. Con l’art. 1, c. 2, l. n. 84/1994 è stata infine disposta l’espressa abrogazione dell’art. 1, c. 4, d.l. n. 873/1986.

⁴⁸ A. VALLEGA, *Concezione sistemica dei porti e sistemi di porti*, in *Trasporti*, 7/1975, 20 ss. È appunto dalle proposte della geografia economica che trae spunto l’ideazione dei sistemi portuali nel PGT del 1986 e nei successivi aggiornamenti.

⁴⁹ “L’introduzione di Sistemi Portuali multi-scalo”, si legge nel PSNPL, “permette *in primis* di ottimizzare le infrastrutture, gli spazi e le connessioni lato mare e lato terra esistenti sulla base di una conoscenza dettagliata dei traffici, degli operatori, del tessuto logistico di riferimento e delle potenzialità di mercato”. Non la pianificazione di singoli porti, ma solo “Piani Regolatori Portuali coerenti fra loro possono ridurre la necessità di investimenti pubblici, valorizzando le specializzazioni e le singole vocazioni dei porti del sistema”: così il PSNPL al par. 5 (200).

ra, le Linee Guida per la pianificazione dello spazio marittimo⁵⁰: con il d.lgs. n. 232/2017⁵¹, il legislatore sembrava aver preso atto, da un lato, che lo strumento di pianificazione di sistema non potesse risolversi nella mera trasposizione del vecchio modello di PRP sulla più ampia circoscrizione territoriale delle AdSP⁵² e che fosse invece necessario distinguere l'oggetto della pianificazione di sistema da quello dei singoli porti in esso ricadenti. D'altro canto, all'interno del PRSP, i due strumenti sembravano differire solo per 'scala', non per qualità: una valenza pianificatoria a carattere territoriale era infatti attribuita sia ai PRP, sia al DPSS (allora acronimo di Documento di *pianificazione strategica di sistema*)⁵³.

⁵⁰ *Supra*, nota 12

⁵¹ L'art. 1, c. 1, del decreto correttivo ha infatti introdotto numerose modifiche all'art. 5 l. n. 84/1994, come modificato dal d.lgs. n. 169/2016.

⁵² Quest'ultima era stata, invece, la soluzione escogitata dal d.lgs. n. 169/2016 (art. 6), il quale, novellando il primo comma dell'art. 5 della legge Porti, stabiliva – con formula sostanzialmente identica a quella dettata per il PRP dal testo originario della norma – che nei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle AdSP “l'ambito e l'assetto complessivo dei porti costituenti il sistema, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore di sistema portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate”. Si vedano in proposito le osservazioni contenute nelle Linee Guida per la pianificazione dei sistemi portuali, predisposte dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici nel marzo del 2017: “il legislatore, nell'individuare all'art. 6 del D.Lgs. n. 169/2016 le caratteristiche generali del piano regolatore di sistema portuale, ha utilizzato, di fatto, la stessa definizione, già preliminarmente introdotta, con la quale la Legge n. 84/1994 ha introdotto il PRP”; tale rilievo, secondo le Linee Guida, non avrebbe dovuto “condurre a interpretazioni che non colgano appieno lo spirito innovatore della riforma riguardo la pianificazione portuale. Anche se la definizione di PRdSP, sotto un profilo squisitamente formale, è la stessa di prima, completamente mutato è l'oggetto della pianificazione e il contesto normativo nel quale esso è collocato” (15). Le Linee Guida approvate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono consultabili all'url: mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/pubblicazioni/2017-06/Linee%20guida%20per%20la%20redazione%20dei%20Piani%20Regolatori%20di%20Sistema%20Portuale.pdf.

⁵³ A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 232/2017, l'art. 5 l. n. 84/1994, c. 1 *bis*, stabiliva che “Il documento di pianificazione strategica di sistema: a) definisce gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di sistema portuale; b) individua e perimetra le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città' e i collegamenti infrastrutturali di

Le citate modifiche apportate nel 2021 all'art. 5 (l'eliminazione del 'contenitore' rappresentato dal PRSP e la trasformazione del DPSS in Documento di *programmazione* strategica di sistema) sono chiari indici dell'intenzione del legislatore di mantenere sostanzialmente immutata la valenza latamente strategica del DPSS, depotenziandone però quella di strumento di pianificazione territoriale e infrastrutturale⁵⁴.

Conferma questa lettura il fatto che il DPSS ri-modellato dal legislatore del 2021 debba definire gli obiettivi di sviluppo dell'Autorità di sistema portuale, ma non più "i contenuti sistemici" della sua pianificazione; contenuti che, nella precedente versione dell'articolo 5, c. 1 *bis*, lett. c), dovevano peraltro essere dotati di un adeguato grado di dettaglio, perché il DPSS doveva contenere "rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale" del sistema portuale.

Con la citata sentenza n. 6/2023, la Corte costituzionale sembra avere sostanzialmente condiviso l'opportunità di trasformare il DPSS da strumento di pianificazione ad atto di mera programmazione: pur avendo dichiarato "costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021 [...] nella parte in cui [...] non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa", infatti, il Giudice delle leggi non ha affatto statuito che i contenuti di quest'ultima debbano corrispondere a quelli, di carattere propriamente pianificatorio, contemplati dalla versione previgente della norma. La decisione della Corte si limita ad affermare che la relazione il-

ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano; c) prevede una relazione illustrativa che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al comma 1-sexies".

⁵⁴ In argomento cfr. F. DI SARCINA, *Prime considerazioni sul nuovo art.5 della legge 84/94, sulla disciplina della pianificazione portuale*, 1, contributo alla consultazione promossa dalla Community "Porti città territori" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU sulla nuova normativa in materia di pianificazione portuale. I contributi dei partecipanti sono consultabili sul sito dell'INU all'indirizzo inu.it/leggi/13479/la-consultazione-della-community-quot-porti-citta-territori-quot-sulla-nuova-normativa-sulla-pianificazione-portuale-l-intervento-di-francesco-karrer.html.

lustrativa – la cui previsione è stata illegittimamente omessa dal decreto infrastrutture – debba contenere la descrizione dei “*criteri* seguiti nel prescelto assetto del sistema e [degli] *indirizzi* per la *futura* pianificazione”⁵⁵.

Consentendo di riferire al DPSS un ruolo meramente programmatico, la Corte costituzionale ha implicitamente avallato anche la scelta del legislatore del 2021 secondo cui il documento di sistema “non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)” (art. 5, c. 1 *bis*).

Prima della dichiarazione di incostituzionalità, pure a fronte dell’evidente intento della riforma di sottrarre al DPSS una valenza pianificatoria, tale previsione sollevava più di un dubbio di legittimità.

Rispetto al passato, infatti, il DPSS veniva dotato della competenza a definire la “giurisdizione” dell’AdSP, nozione che sembrava *prima facie* destinata a sostituire quella di “circostrizione territoriale”. Quest’ultima locuzione (come sopra rilevato, senz’altro equivoca anche nell’impianto originario della legge Porti) a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 169/2016 ha acquisito un significato tanto ambivalente quanto statico.

Ambivalente, perché la legge fa menzione, senza pretese di chiarezza, sia di una “circostrizione territoriale” dei porti afferenti al sistema, sia di una “circostrizione territoriale” del sistema stesso⁵⁶; statico, perché la riforma del 2016 ha soppresso il potere ministeriale di delimitazione in precedenza contemplato dall’art. 6, c. 7, di modo che la circostrizione territoriale delle AdSP finisce col coincidere con la mera somma delle circostrizioni territoriali dei porti afferenti al siste-

⁵⁵ Cfr. il par. 8.1. dei “Considerato in diritto” e il punto 1) del dispositivo della sentenza (corsivo aggiunto).

⁵⁶ Cfr., in particolare, l’art. 6, c. 4, l. n. 84/1994, che attribuisce alle AdSP compiti di “indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circostrizioni territoriali” (lett. a)); di “coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell’ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circostrizione territoriale” (lett. c) e di amministrazione “in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circostrizione” (lett. d))

ma, così come in passato definite dai decreti ministeriali emanati per ciascuna delle soppresses AP (*supra*, § 2). La circoscrizione dell’Autorità di sistema, potrebbe aggiungersi, è infine divenuta una nozione monca, poiché tra i porti soggetti all’amministrazione dei nuovi enti soltanto alcuni erano in precedenza sede di Autorità portuale e soltanto per questi, di conseguenza, era stata delimitata una circoscrizione ai sensi del vecchio art. 6, c. 7.

Sono queste incongruenze, probabilmente, ad avere condotto a coniare la nuova nozione di “giurisdizione” in sede di conversione del d.l. n. 121/2021, la quale ricomprendeva, oltre alla circoscrizione territoriale dell’AdSP, anche ulteriori componenti (esterne alla circoscrizione) che dovevano appunto essere individuate, per ciascun porto del sistema, dal DPSS e per suo tramite qualificate (insieme alle circoscrizioni dei singoli porti) come “ambiti portuali” (e così ricondotte all’oggetto pianificatorio dei singoli PRP).

Le modifiche apportate dal d.l. n. 121/2021 consentivano dunque di individuare nel DPSS – la cui approvazione è affidata al Ministro delle Infrastrutture – lo strumento deputato a definire l’estensione delle competenze pianificatorie dell’AdSP ai sensi della disciplina vigente.

È questo, probabilmente, l’aspetto su cui ha inciso con maggiore vigore la sentenza n. 6/2023 cit., la quale ha dichiarato la illegittimità dell’art. 4, comma 1 *septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui, mediante la nozione di “giurisdizione”, consente al DPSS di includere negli ambiti portuali non solo le porzioni di territorio ricadenti nella circoscrizione territoriale dell’AdSP, ma anche “le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale”⁵⁷.

Anche a seguito della pronuncia di incostituzionalità, tuttavia, al DPSS è rimesso il compito di delimitare, all’interno dell’ambito di ciascun porto, le aree portuali, quelle retro-portuali e quelle di interazione porto-città (art. 5, c. 1, lett. *c*)), così individuando, tramite una sostanziale zonizzazione, specifiche porzioni di territorio idonee a divenire oggetto di interventi di trasformazione (e ciò appare tanto più rilevante quanto più si consideri la possibilità che le aree interessate siano costituite da risorse demaniali marittime).

⁵⁷ Cfr. “Considerato in diritto”, par. 8.5. e il n. 3) del dispositivo della sentenza.

Inoltre, il nuovo art. 5, c. 1, lett. *d*) continua ad attribuire al DPSS la competenza a individuare i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema: collegamenti che sono “esterni all’ambito portuale”, come esterni sono “gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell’operatività dei singoli porti del sistema”, del pari oggetto di individuazione da parte del DPSS.

Sulla base di questi ultimi rilievi, sembra che l’intenzione di depotenziare il ruolo pianificatorio del DPSS non sia idonea a fugare dubbi di legittimità della neo-introdotta disciplina – nel testo risultante a seguito della pronuncia di parziale incostituzionalità – con riguardo alla direttiva VAS⁵⁸.

È però evidente che tale intenzione è di per sé sufficiente a riversare sui PRP la gran parte delle principali scelte in materia di pianificazione del territorio portuale (e di quelle strategico-commerciali che non possano prescindere da decisioni inerenti alla conformazione e all’uso del territorio stesso)⁵⁹.

Il vigente art. 5, c. 1 *ter*, dispone che in ciascuno dei porti amministrati da un’AdSP “l’ambito e l’assetto delle aree portuali e retroportuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale” e che lo stesso PRP debba “indivi-

⁵⁸ Al tema accennano F. KARRER, (senza titolo) e D. MARESCA (*Porti, attività pianificatorie più snelle. Il frutto avvelenato della semplificazione*) nei rispettivi contributi consultabili sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54. Cfr. anche A. BERLINGUER, *Porti, retroporti ed economia blu: un trinomio possibile?*, *ibid.*, il quale osserva che “il Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) si è dovuto omologare al trend ed infatti esso ha cambiato nome: non più pianificazione ma programmazione, al mero fine di sottrarlo alla Valutazione ambientale strategica (VAS), percepita come un incubo da parte delle AdSP e da altre amministrazioni competenti”. A ingenerare dubbi di contrasto con la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2001/42/Ce è, in primo luogo, la scelta di sottrarre a VAS, in via generale, il DPSS, prescindendo dai contenuti che avranno di volta in volta i Documenti adottati dalle AdSP (per la contrarietà all’art. 3 della direttiva di analoghi provvedimenti normativi, ancorché relativi a “piccole aree a livello locale”, cfr. CGUE, 22 settembre 2011, c-295/10, *Genovaitė Valčiukienė e altri v. Pakruojo rajono savivaldybė e altri*).

⁵⁹ Osserva efficacemente A. BERLINGUER, *cit.*, 3, che i piani regolatori portuali “sono stati svincolati da una visione di sistema e calati in una dimensione particellare limitata al singolo scalo”.

dua[re] analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate”.

Stando alla lettera dell'art. 5, c. 1 *quater*, parrebbe peraltro che, nella selezione di tali destinazioni, i PRP possano attingere a *tutte* le funzioni contemplate dall'art. 4, c. 3: risulta insomma confermato che, a livello di pianificazione (*recte*: programmazione) di sistema, possa non stabilirsi alcunché in merito al riparto di funzioni tra le aree che, pur dislocate presso scali differenti, sono comunque soggette alla gestione della medesima AdSP. A questa eventualità potrebbe, al più, opporre un argine il giudice amministrativo, mediante una interpretazione rigorosa del citato capo della sentenza n. 6/2023, che impone alla relazione illustrativa del DPSS (con formula, a dire il vero, piuttosto timida) di definire gli “indirizzi” per la “futura pianificazione” del sistema.

Il PRP continua a rappresentare il presupposto per la realizzazione di interventi infrastrutturali e, in particolare, di opere pubbliche o di pubblica utilità: rispetto a queste, il nuovo testo dell'art. 5, c. 1 *ter*, incarica il piano portuale di individuare “i beni sottoposti al vincolo preordinato all'esproprio nel rispetto del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”.

Il vincolo preordinato all'espropriazione può essere tuttavia apposto anche per opere che non siano contemplate dal PRP, attraverso un procedimento in conferenza di servizi semplificata⁶⁰. Questa opzione dovrebbe ritenersi fruibile dall'AdSP, a ben guardare, esclusivamente nel caso in cui la realizzazione dell'opera sia compatibile con la destinazione funzionale attribuita dal Piano portuale all'area in cui la stessa deve essere realizzata: diversamente, non sembrerebbe possibile pre-

⁶⁰ Ai sensi del secondo e del terzo periodo dell'art. 5, c. 1 *ter*, cit., “Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal PRP, il vincolo preordinato all'esproprio, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, può essere disposto dall'Autorità di sistema portuale, mediante una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Si applica quanto previsto dall'articolo 13 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120”.

scindere dall'adozione di una variante-stralcio ai sensi del comma 4 dello stesso art. 5⁶¹, per la quale il comma 4 *bis* impone il rispetto del “procedimento previsto per l'approvazione del piano regolatore portuale e [della] procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Tuttavia, qualora ricorrano ragioni di urgenza (dalla legge non meglio identificate), anche la destinazione funzionale delle aree può essere modificata mediante un procedimento semplificato, qualora presso lo scalo sia vigente un qualsivoglia piano portuale: non solo un PRP di nuova (post-1994) o nuovissima (post-2016) generazione, ma anche il piano di una delle soppresse organizzazioni portuali, anteriore al 1994⁶². In questi casi, la modifica può essere disposta direttamente dal Piano operativo triennale, attingendo all'intero novero delle funzioni elencate dall'articolo 4, comma 3, l. n. 84/1994. È vero che per questa eccezionale fattispecie si prevede un'approvazione del POT in sede ministeriale e l'esperimento della procedura per la verifica della sua assoggettabilità a VAS⁶³: ma proprio quest'ultima disposizione normativa lascia intendere che tale modalità di attribuzione delle vocazioni funzionali alle aree portuali possa essere strumentale non solo alla realizzazione di un'opera, ma a interventi complessi, qualificabili come piani o programmi ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

⁶¹ La norma stabilisce che il Presidente dell'Autorità di sistema portuale, “autonomamente o su richiesta della regione o del comune interessato, può promuovere e proporre al Comitato di gestione, per la successiva adozione, varianti-stralcio al piano regolatore portuale concernenti la qualificazione funzionale di porzioni del singolo scalo marittimo”.

⁶² Ai sensi del vigente art. 5, c. 1 *sexies*, “Nel caso dei porti in cui siano tuttora in vigore PRP approvati antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge, nelle more dell'approvazione del nuovo PRP, laddove il Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale di cui all'articolo 9, comma 5, lettera b), può definire, in via transitoria, la destinazione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni ammesse dall'articolo 4, comma 3. In tale caso il piano operativo triennale è soggetto a specifica approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

⁶³ Così lo stesso art. 5, c. 1 *sexies* cit.

Pare, insomma, che la fattispecie ecceda di buona misura quella delle “modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali”, per la quale, vigente un piano di ultima generazione, l’AdSP può ricorrere al diverso strumento rappresentato dagli adeguamenti tecnico-funzionali (ATF) di cui al comma 5 dell’art. 5 l. n. 84/1994⁶⁴.

Con la più volte richiamata pronuncia n. 6/2023, la Corte costituzionale ha escluso l’illegittimità sia della disciplina degli ATF, sia quella relativa alla modifica in via di urgenza della destinazione funzionale delle aree di porti non dotati di un PRP successivo al 1994.

Mentre la prima conclusione può essere tutto sommato condivisa (poiché quella sul punto è, essenzialmente, una statuizione interpretativa di rigetto, che impone una lettura restrittiva dei presupposti della fattispecie⁶⁵), non altrettanto può dirsi con riferimento alla seconda, rispetto alla quale l’approccio al problema della Corte sembra decisamente poco approfondito.

La sentenza n. 6/2023, infatti, desume innanzitutto dalla duplice valenza del POT (“al contempo atto preparatorio e attuativo del piano

⁶⁴ Ai sensi dell’art. 5, c. 5 cit., “Le modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali, relativamente al singolo scalo marittimo, costituiscono adeguamenti tecnico-funzionali del piano regolatore portuale. Gli adeguamenti tecnico-funzionali sono adottati dal Comitato di gestione dell’Autorità di sistema portuale, è successivamente acquisito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni, decorrenti dalla ricezione della proposta di adeguamento tecnico-funzionale. Decorso tale termine, il parere si intende espresso positivamente”. L’istituto degli ATF, introdotto dall’art. 6 del d.lgs. n. 169/2016, recepisce una prassi formatasi (voto n. 44/1999 dell’Assemblea Generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici) e consolidatasi (voto n. 93/2009) già anteriormente alla riforma del 2016.

⁶⁵ La Corte ha infatti giustificato la sottrazione degli ATF a una preventiva verifica di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti affermando che le modifiche non sostanziali a cui è limitato l’impiego di tale strumento sono esclusivamente quelle indonee “a incidere negativamente [sull’assetto del PRP o] sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale” (“Considerato in diritto”, par. 9.2). Sul punto si tornerà *infra*, al § 3.2.

regolatore”⁶⁶) il corollario secondo cui, in assenza di un PRP successivo al 1994, il piano operativo triennale possa divenire strumento attuativo delle proprie stesse previsioni. Pur dando per buona la premessa del ragionamento (a dire il vero, tratta da un’indicazione tutt’altro che univoca della legge Porti ed estranea alla disciplina della pianificazione portuale dettata dall’art. 5⁶⁷), la conseguenza che ne trae la Corte consente di sovvertire irragionevolmente – cioè in difetto di alcuna indicazione sui caratteri e sull’entità della “urgenza” di cui all’art. 5, c. 3, secondo periodo – il regime di diritto intertemporale ancora dettato dall’art. 27, c. 3, l. n. 84/1994⁶⁸, sminuendo drasticamente il ruolo della pianificazione portuale. La sentenza, soprattutto, sembra ignorare che la neo-introdotta disciplina di diritto intertemporale potrebbe ri-

⁶⁶ Così il par. 10 dei “Considerato in diritto”.

⁶⁷ La qualificazione del POT come “documento propositivo e preparatorio [che] dopo l’approvazione dello strumento pianificatorio portuale ne diviene mezzo di concreta realizzazione” (così, in dottrina, G. ACQUARONE, cit., 364) è fondata sul disposto dell’art. 9 della legge Porti, avente a oggetto la composizione e le competenze del Comitato di gestione (e, anteriormente al d.lgs. n. 169/2016, del Comitato portuale) il cui comma 5, lett. *b*), prevede che il Comitato “approva, su proposta del Presidente, trenta giorni prima della scadenza del piano vigente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche. Il primo piano deve essere approvato dal Comitato di gestione entro novanta giorni dal suo insediamento”. Ben più univoco, nel descrivere il rapporto tra PRP e POT, l’art. 5, espressamente dedicato alla disciplina della pianificazione portuale, che fa menzione dei piani triennali solo dopo avere disciplinato gli strumenti pianificatori a vocazione territoriale, stabilendo, al c. 10, le modalità di selezione delle opere di grande infrastrutturazione (c. 9) i cui oneri (c. 8) sono a carico dello Stato: “Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali predisposti dalle autorità di sistema portuale, ai sensi dell’art. 9, comma 3, lettera a), individua annualmente le opere di cui al comma 9 del presente articolo, da realizzare nei porti di cui alla categoria II, classi I e II”.

⁶⁸ L’art. 27, c. 3, l. n. 84/1994, sin dall’entrata in vigore della legge dispone che “I piani regolatori portuali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge conservano efficacia fino al loro aggiornamento, da effettuare secondo le disposizioni di cui all’articolo 5”. La pronuncia della Corte costituzionale, in questo modo, ridimensiona ulteriormente il ruolo della pianificazione portuale anche rispetto al recente indirizzo accolto dal Consiglio di Stato sulla scorta di una altrettanto discutibile interpretazione dell’art. 27, c. 3, cit.: v. M. RAGUSA, *Sulla rilevanza dei piani regolatori dei porti (nota a Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356)*, in *Giustizia insieme (giustiziainsieme.it)*, 10 marzo 2021.

velarsi (proprio come accaduto per l'art. 27, c. 3) tutt'altro che "transitoria", poiché il nuovo testo dell'art. 5, alla stregua di quelli previgenti, non assoggetta l'adozione e l'approvazione del PRP ad alcun termine finale.

Non sembra dubitabile, per concludere sul punto, che l'obiettivo di coerenza interna venga perseguito dall'ultima versione dell'articolo 5 – anche (e forse, per certi aspetti, ancora di più) a seguito dell'intervento della Corte costituzionale – in una prospettiva senz'altro di *second best* rispetto al passato, rendendo molto più labile sia il rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione di sistema portuale, sia quello tra pianificazione portuale, programmazione infrastrutturale, localizzazione e realizzazione delle opere.

3.2. La (in)coerenza tra PRP e pianificazione urbanistica

Come già accennato (*supra*, § 2), tra i problemi posti dalla disciplina del PRP in epoca anteriore all'istituzione delle AdSP, quello relativo alla composizione tra gli interessi del porto, della città e, più in generale, del territorio circostante ha assunto il peso maggiore: alla conflittualità tra questi interessi è, per buona parte, imputabile la mancata approvazione di un piano portuale o l'ingente ritardo nella sua adozione da parte di moltissime Autorità portuali italiane⁶⁹.

Il più diffuso approccio a questo problema si è tradotto, in passato, nella ricerca di strumenti di semplificazione del procedimento disegnato dal previgente art. 5 l. n. 84/1994 e, in particolare, nella ideazione di soluzioni che, pur non negando la necessità di confronto dell'AP con gli (altri) enti titolari di poteri di pianificazione territoriale, scongiurassero il rischio dello stallo decisionale ogni qualvolta i comuni rifiutassero di addivenire a un'intesa sullo schema di PRP predisposto dall'Autorità.

Due sono stati i tipi di rimedio proposti (*de iure condito* o *de iure condendo*) da studiosi e operatori: innanzitutto, limitare la necessità di acquisire il consenso dell'ente locale alle sole previsioni del PRP più direttamente incidenti sul territorio urbano, escludendo così l'obbligo

⁶⁹ In argomento R. PAVIA, *La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma*, consultabile sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54 (2 ss.).

di intesa in relazione a tutte le decisioni dell'AP "dirette a soddisfare soltanto le esigenze della navigazione e dei traffici marittimi [che non consentono] la valutazione comparativa di quella pluralità di interessi che è propria della pianificazione urbanistica"⁷⁰. In secondo luogo, si è tentato di individuare meccanismi di superamento del dissenso dell'ente locale, prevalentemente ispirati a quelli contemplati dalla l. n. 241/1990 in materia di conferenza di servizi (o mutuati *tout court* da tale disciplina, di cui è stata talora ipotizzata la diretta applicabilità al procedimento di adozione del PRP)⁷¹.

Il vigente art. 5 della legge Porti accoglie entrambi i tipi di proposte e lo fa nel modo più radicale.

Come sopra accennato, infatti, l'art. 5, c. 1, lett. c) rimette al DPSS innanzitutto il compito di individuare, all'interno dell'ambito di ogni porto afferente al sistema, le aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città.

Questa prerogativa rappresenta un'innovazione rispetto non solo rispetto alla disciplina dettata dall'art. 5 anteriormente al 2016⁷², ma anche alle regole introdotte (e a più battute modificate) successivamente.

⁷⁰ G. ACQUARONE, *Il piano regolatore cit.*, 278 ss.

⁷¹ F. MUNARI, *La trasformazione dei porti da aree demaniali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione*, in *Il diritto marittimo*, 2/2004, 392; G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici*, cit., 1499 ss.; *contra* C. ANGELONE, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici*, cit., 452 s.

⁷² La proposta di distinguere all'interno dell'ambito portuale un sotto-ambito operativo e un sotto-ambito di interazione città-porto (su cui, in dottrina, v. G. ACQUARONE, *loc. cit.*) era stata formulata, con riferimento alla disciplina anteriore alle riforme del 2016, anche dalle Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali predisposte dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici (Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 17778 del 15 ottobre 2004). La proposta è reiterata anche dalle citate Linee Guida per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali emanate nel 2017 ai sensi dell'art. 5, c. 1, l. n. 84/1994, dunque prima che fosse la stessa norma a contemplare formalmente una distinzione tra sotto-ambiti (*recte* "aree") portuali, retro portuali e di interazione tra porto e città.

L'art. 5, c. 1 *bis*, lett. *b*) vigente fino all'intervento del 2021⁷³, infatti, rimetteva già al DPSS il compito di delimitare le aree con funzioni portuali e retroportuali, ma imponeva il rispetto di un espresso criterio restrittivo di fonte legale (rinvenibile nell'avverbio "strettamente" riferito a tali due tipi di funzioni); il vigente comma 1, lett. *b*), dell'art. 5 non contiene, invece, una corrispondente limitazione.

Soprattutto, con riferimento alla pianificazione delle aree portuali e retro-portuali, la legge vigente neutralizza in radice ogni rischio di ingerenza degli enti locali e della regione: il nuovo comma 1 *quinquies* dell'art. 5 stabilisce che essa "è competenza *esclusiva* dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP"; quest'ultimo, a scanso di ogni equivoco, è definito dal successivo comma 2 *ter* come un "piano territoriale di rilevanza statale [che] rappresenta *l'unico* strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza".

La pianificazione urbanistica e, più in generale, territoriale resta insomma confinata alle aree di "interazione porto-città".

Una tanto netta cesura tra un porto in senso stretto, da un lato, e un porto che "interagisce" con la città, dall'altro, si accompagnava, nel testo originario della legge di conversione del decreto infrastrutture approvato dal Parlamento, alla più convinta adesione anche al secondo tipo di proposta a cui prima si accennava, vale a dire l'individuazione di meccanismi di superamento del dissenso (dei comuni o della regione) in sede di adozione o approvazione del DPSS e del PRP. Per meglio dire, il legislatore del 2021 ha inteso superare drasticamente il problema del *consenso* in sé, eliminando tutti gli obblighi di intesa precedentemente contemplati dall'art. 5 (per quanto già progressivamente indeboliti a far data dalla riforma del 2016).

Quanto al DPSS, infatti, è vero che, già prima delle modifiche del d.l. n. 121/2021, il ruolo del comune nel procedimento di adozione e approvazione era stato ridotto a una mera funzione consultiva, ma competente all'approvazione era, allora, ancora la regione (d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: art. 5, c. 1 *quater*,

⁷³ Risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 232/2017 (e, successivamente, dal d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020) al testo introdotto dal d.lgs. n. 169/2016.

lett. b))⁷⁴. Con la riforma del 2021, invece, anche alla regione veniva richiesto soltanto di rendere un parere sul DPSS adottato dall'AdSP, la cui approvazione era rimessa in via esclusiva al Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili⁷⁵.

Questa disposizione è stata ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale nella parte in cui impone all'AdSP di acquisire il parere, anziché l'intesa della Regione⁷⁶.

È bene, tuttavia, precisare che quella imposta dalla citata sentenza n. 6/2023 è un'intesa senz'altro debole⁷⁷: la motivazione esprime espressamente il “timore che l'intesa per il DPSS porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi” e il dispositivo scongiura il paventato

⁷⁴ Occorre tuttavia precisare che l'art. 5, c. 1 *quinquies*, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 76/2020, prevedeva che “Ai fini dell'ottenimento dell'intesa di cui al comma 1-*quater*, lettera b), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può convocare una Conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241. In caso di dissenso tra le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]”.

⁷⁵ Ai sensi del vigente art. 5, c. 1 *bis*, nel testo novellato dal d.l. n. 121/2021, il DPSS “è adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale; è sottoposto, mediante conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, indetta dall'Autorità di sistema portuale, al parere di ciascun comune e regione territorialmente interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo, ed è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge. Il documento di programmazione strategica di sistema non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)”.

⁷⁶ Cfr. C. cost. n. 6/2023 cit., “Considerato in diritto” par. 8.2 e punto 2) del dispositivo.

⁷⁷ Sulla inidoneità di forme partecipative più deboli dell'intesa ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione la giurisprudenza costituzionale è vastissima; tra le più recenti pronunce v. in particolare Corte costituzionale 5 aprile 2019, n. 72; 20 marzo 2019, n. 56; 26 aprile 2018, n. 87; 13 dicembre 2017 n. 261. Con specifico riferimento alla non surrogabilità di un'intesa forte nel procedimento di nomina dei presidenti delle sopresse Autorità portuali prevista dall'art. 8, c. 1, l. n. 84/1994, v. Corte costituzionale 7 ottobre 2005, n. 378 sulla quale cfr. M. CALABRÒ, *Sussidiarietà e intese nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità Portuale*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 65 ss.

rischio con una pronuncia additiva dall'inconsueto grado di dettaglio, introducendo un termine per il raggiungimento dell'intesa stessa e un meccanismo di superamento del mancato accordo, mutuandoli "dalle previgenti disposizioni, salva ovviamente una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare"⁷⁸.

Alle regioni, dal legislatore del 2021, è stato inoltre sottratto il potere di approvazione dei PRP, potere riconosciuto sin dall'entrata in vigore della legge Porti e mai, fino ad allora, intaccato dalle pur frequenti modifiche dell'art. 5 animate da intenti di semplificazione.

Il procedimento è conformato dalla disciplina vigente secondo una struttura circolare⁷⁹, in cui l'AdSP è competente sia all'adozione, sia all'approvazione dei PRP: nel corso dell'istruttoria, i comuni interessati e la regione possono esprimere un (mero) parere in relazione a una parte ridotta dei contenuti del Piano, cioè "limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto" (art. 5, c. 2 *bis*, lett. a)).

Al di fuori delle aree di interazione porto-città (così come definite dal DPSS), insomma, le competenze degli enti territoriali minori sono

⁷⁸ C. cost. n. 6/2023 cit., "Considerato in diritto", par. 8.2. Per tale ragione, nel dispositivo si "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»

⁷⁹ Parla di "struttura a *Ringkomposition*" J. RICCARDI, *Lettura di un sottotesto: i porti di Stato - la nuova normativa in materia di pianificazione portuale*, consultabile sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54 (3 s.).

quasi del tutto escluse; e anche per le decisioni concernenti le aree “di interazione”, la cui pianificazione è “di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili”, gli stessi enti sono tenuti ad acquisire il parere dell’AdSP⁸⁰ (il cui rilascio non è, peraltro, espressamente assoggettato a stringenti termini temporali, “decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo”, come invece è previsto qualora il parere di regione e comuni sul DPSS e sui PRP non sia reso entro quarantacinque giorni)⁸¹.

La disposizione è stata ritenuta immune da vizi dalla recente pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha evidenziato, con riferimento alla mancata previsione di un’intesa con la regione, che “a differenza del DPSS, che è atto di programmazione di una area vasta cui la riforma ha, in particolare, sottratto la competenza a stabilire i contenuti sistemici di pianificazione [...], il piano regolatore portuale è atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità”. In tale misura, l’assenza di un obbligo di intesa esprimerebbe legittimamente “la prevalenza dell’interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale sugli interessi regionali”⁸².

⁸⁰ Art. 5, c. 1 *quinquies*, l. n. 84/1994.

⁸¹ Art. 5, cc. 1 *bis* e 2 *bis*, lett. *b*), l. n. 84/1994.

⁸² Così C. cost. n. 6/2023 cit., “Considerato in diritto”, par. 9.3. Occorre segnalare che l’intervento del Giudice costituzionale presenta, sul punto, dei rilevantissimi margini di ambiguità. Si è già accennato (e sul punto si tornerà *infra*, al § 3.3), infatti, che a seguito del d.lgs. n. 169/2016, soltanto i porti-sede delle AdSP sono qualificati (*ex lege*) come di interesse nazionale o internazionale (art. 4, c. 1 *bis*), mentre gli altri porti afferenti a ciascun sistema sono a tutt’oggi privi di una classificazione dimensionale. Alla luce di tale premessa, non si comprende se la prevalenza dell’interesse nazionale sia stata riferita dalla Corte alla pianificazione di tutti i porti afferenti a ciascun sistema portuale (posizione implicitamente accolta, già in passato, da Corte cost. 9 ottobre 2020, n. 208, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 6/2021, con nota di M. RAGUSA, *Problemi di dialogo tra Stato e regione nell’epoca dei sistemi portuali*, 1512 ss.) o se essa debba, invece, intendersi limitata alla pianificazione dei porti espressamente classificati come di interesse nazionale o internazionale (allo stato, solo quelli ove hanno sede le AdSP). Se la prima interpretazione della motivazione appare quella più corretta, considerando l’assenza di una espressa specificazione sul punto al par. 9.3. cit. (ove si di-

Allo stesso modo, la mancata previsione di strumenti di codecisione tra l'AdSP e i comuni interessati è stata giustificata qualificando il PRP come strumento di pianificazione a carattere settoriale e valorizzando il riparto di competenze pianificatorie, operato dalla legge, di porto e retro-porto, da un lato, e di aree di interazione porto-città, dall'altro: "la giurisprudenza di questa Corte ammette la limitazione della funzione urbanistica comunale per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti". Bilanciamento assicurato, nel caso di specie, dal fatto che "la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città"⁸³.

La presa di distanza del legislatore del 2021 dallo spirito originario della legge, oggi forte del sostanziale *placet* della Corte costituzionale – appare ancora più marcata ove si consideri che la normativa riduce

chiara infondata la censura relativa al difetto di adeguati procedimenti di concertazione per l'adozione dei PRP), la seconda sembra avvalorata dall'affermazione del successivo par. 9.4., ove la censura relativa alla ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni di pianificazione portuale è dichiarata infondata con un argomento che suona come una statuizione interpretativa di rigetto. La Corte afferma, infatti, che la neo-introdotta limitazione del ruolo della regione nel procedimento di adozione e approvazione del PRP "non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale".

⁸³ *Ibid.*, par. 9.5. Che tuttavia la potestà urbanistica abbia registrato un netto indebolimento anche al di fuori delle aree portuali e retroportuali lo si desume dalla previsione secondo cui, in sede di pianificazione "dei collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario nonché [degli] attraversamenti del centro urbano rilevanti ai fini dell'operatività del porto individuati nel DPSS", i comuni devono acquisire una "intesa" dell'AdSP (art. 5, c. 1 *quinquies* cit.): lo strumento di codecisione di cui gli enti locali potevano in passato fruire per inibire alla pianificazione portuale l'adozione di scelte a essi non gradite (e di cui non rimane traccia nei riformati procedimenti di adozione del PRP) è adesso a esclusiva disposizione dell'Autorità di sistema portuale, che potrà farne uso per impedire che – anche fuori dal porto e dal retro-porto – possano avvenire trasformazioni difformi dai propri *desiderata*.

drasticamente il rilievo giuridico anche delle scelte già in passato formalmente adottate dagli enti territoriali minori in materia di pianificazione territoriale e urbanistica.

In sede di conversione del d.l. n. 121/2021, infatti, è stato *tout court* abrogato il previgente comma 2 *sexies* dell'art. 5, nel quale era confluito il divieto per il PRP di “contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti”, divieto contenuto già nell'impianto originario della legge.

A fortiori, la valenza degli strumenti urbanistici vigenti è del tutto trascurata dall'art. 5, c. 5, con riferimento alle “modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali”: gli adeguamenti tecnico-funzionali adottati dal Comitato di gestione dell'AdSP non esigono più la “previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati”, la quale era invece richiesta dalla norma sin dall'introduzione dell'istituto degli ATF per opera del d.lgs. n. 169/2016⁸⁴.

Gli strumenti di pianificazione portuale sono pertanto divenuti a tutti gli effetti, almeno limitatamente alle aree portuali e retro-portuali, dei veri e propri piani di settore, dotati di efficacia sovraordinata rispetto alla pianificazione urbanistica, sebbene, a seguito dell'inter-

⁸⁴ Si veda, tuttavia, in merito, quanto rilevato al precedente § 3.1. (nota 65) sulla valenza interpretativa della statuizione di rigetto di cui al par. 9.2. di C. cost. 6/2023 cit. Si noti che la riforma del 2021 non ha interessato il comma 5 *ter* dell'art. 5 l. n. 84/1994, introdotto dal d.l. n. 76/2020, ai sensi del quale “Per le opere pubbliche da realizzare nei porti, fermo restando quanto stabilito al comma 5-*bis*, l'accertamento della conformità ai piani urbanistici ed alle norme in materia di edilizia è effettuato ai sensi del comma 5 [norma che, come rilevato nel testo, non contiene più una disciplina in materia] ovvero, per le opere che non comportano modificazioni planobatimetriche del piano regolatore portuale, in sede di approvazione del progetto ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in deroga all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383. Qualora effettuato nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 27 del citato decreto legislativo n. 50 del 2016, l'accertamento di cui al primo periodo sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di intesa, i pareri, i titoli abilitativi anche edilizi, le autorizzazioni e i nulla osta previsti da leggi statali e regionali”.

vento della Corte costituzionale, essi siano stati privati della *vis expansiva* (derivante dall'introduzione del concetto di "giurisdizione": v. *supra*, § 3.1.) e della posizione sovraordinata anche rispetto ai piani paesistici regionali che il legislatore del 2021 aveva loro attribuito⁸⁵.

Ciò è sufficiente ad attestare l'abbandono di quello che abbiamo individuato come il secondo obiettivo originario della legge n. 84/1994, dell'intento cioè di coinvolgere i comuni e la regione, su un piano di equi-ordinazione rispetto all'Autorità portuale (e poi all'AdSP), nelle decisioni concernenti il porto e il suo sviluppo (a un tempo territoriale ed economico).

⁸⁵ Il decreto infrastrutture, infatti, aveva fatto in modo che i piani portuali non tollerassero più nemmeno il freno del regime vincolistico generalmente proprio dei "territori costieri" (art. 142, c. 1, lett. a) del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), stabilendo lapidariamente (comma 1 *septies* dell'art. 5 l. n. 84/1994) che gli ambiti portuali "come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio" e dunque sottratti alla diretta applicazione delle norme di cui al Titolo I, Parte III, dello stesso codice. Corte cost. n. 6/2023 cit. ha dichiarato l'illegittimità della norma, affermando, da un lato, che l'assimilazione "operata dallo Stato tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, *ictu oculi*, forzosa assimilazione di situazioni eterogenee" e pertanto viola il "principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019)" (par. 12.1.1. del "Considerato in diritto"). D'altro canto, la Corte ha dichiarato fondata la questione anche in relazione all'art. 9 Cost. e "ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica" (*ibid.*, par. 12.1.2.). Infine, la Consulta, con una pronuncia interpretativa di rigetto, ha negato che una posizione sovraordinata rispetto al piano paesaggistico possa derivare al PRP dalla lettura offerta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia all'art. 5, cc. 2 e 2 *ter* citt., come novellati dal d.l. n. 121/2021: il "presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato: questa Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Nella specie, non vi sono elementi che conducano ad affermare la prevalenza dei piani portuali su quelli paesaggistici, in deroga al principio sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali" (*ibid.*, par. 11.2.).

3.3. Tra il nodo e la rete: pianificazione portuale e sistema nazionale dei trasporti

All'entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, l'istituzione della Autorità di sistema portuale è stata presentata come il razionale complemento di un radicale ripensamento della politica infrastrutturale nazionale, come una rifrazione di carattere organizzativo, sul segmento portuale, di un nuovo approccio alla pianificazione generale dei trasporti. Approccio sollecitato, per buona parte, dagli ultimi orientamenti in materia di TEN-T⁸⁶.

Il regolamento n. 1315/2013 ha infatti mutato la prospettiva dell'Unione intorno al metodo con cui dare attuazione, in materia di trasporti, alla funzione di indirizzo contemplata dall'art. 172 T.f.Ue.: la regia europea dovrebbe consistere ora, principalmente, in una effettiva "pianificazione" della rete transeuropea⁸⁷.

I nuovi orientamenti hanno rinnovato la fisionomia della TEN-T, scindendola in due livelli: i Capi II e III del provvedimento disciplinano rispettivamente la rete globale, comprendente tutte le infrastrutture, esistenti e pianificate, comunque rientranti nella rete transeuropea, e la rete centrale, cioè l'insieme delle "parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti" (art. 6). Nella nuova "struttura a doppio strato", la qualificazione di un progetto come di interesse comune presuppone necessariamente la sua afferenza agli assi strategici primari (rete centrale o *core network*) e secondari (rete globale o *comprehensive network*)⁸⁸.

⁸⁶ Questa l'impostazione del PSNPL, in cui l'analisi del mutamento di contesto regolativo europeo (29 ss.) è il presupposto degli interventi di modifica proposti.

⁸⁷ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE: v., in particolare, i *considerando* 2, 3, 7, 10, 13, 16, 26, 27, 40, 41, 42, 43, 48 e 49. Cfr. M. D'ARIENZO - S. PUGLIESE, *Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2020, 305 ss.

⁸⁸ La realizzazione del nucleo strategico delle TEN-T (la rete centrale) è affidata alla individuazione di corridoi: assi che "coprono i flussi di lungo raggio più importanti della rete centrale e mirano, in particolare, a migliorare i collegamenti transfrontalieri".

Il coevo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1316/2013 ha inoltre istituito il “Meccanismo per collegare l’Europa” (*Connecting Europe facility* - CEF)⁸⁹, il cui supporto finanziario è limitato alle “azioni che contribuiscono a progetti di interesse comune” di cui al regolamento n. 1315/2013 (art. 7, par. 1) e, in particolare, ai progetti individuati attraverso il tracciato dei nove corridoi della rete centrale. Lo schema descritto dai corridoi (insieme ad alcuni obiettivi-chiave della rete globale) costituisce il *pattern* sia per la distribuzione delle risorse specificamente dedicate alle TEN-T dal bilancio dell’Unione, sia per ogni altra forma di finanziamento diretto alla realizzazione di infrastrutture di trasporto contemplata dal diritto europeo (art. 7, par. 2)⁹⁰.

ri all’interno dell’Unione, [...] attraversano almeno due frontiere e comportano, ove possibile, almeno tre modi di trasporto comprendenti, ove applicabile, le autostrade del mare” (art. 43). Cfr. A. MARINO, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l’Autorità di sistema portuale*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1/2020, 23 ss.

⁸⁹ Il nuovo programma di finanziamento delle reti riconduce a un unico schema regolativo la disciplina che negli anni, come gli orientamenti, era stata ritoccata a più riprese e che da ultimo si era addirittura frammentata tra una normativa generale – riferita a tutte le TEN (regolamento (Ue) del 30.11.2009, n. 67/2010, recante la versione codificata del regolamento (Ce) del Consiglio n. 2236/1995 del 18.9.1995, che stabiliva i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee) – e una speciale, istitutiva di un programma di finanziamento per i soli settori dei trasporti e dell’energia (Regolamento (Ce) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 680/2007 del 20.6.2007, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell’energia, come modificato dal regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 luglio 2012). In argomento M. CALABRÒ, *Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali*, in *Il diritto dell’economia*, 3/2019, 63 ss.

⁹⁰ Cfr. anche il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (in particolare art. 92, par. 6), recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Negli orientamenti del 2013, anche i porti marittimi sono distinti in base alla rispettiva collocazione nella rete centrale o in quella globale (artt. 20 e 41 reg. n. 1315/2013 cit.).

I porti sede delle quindici AdSP istituite nel 2016 sono, appunto, quelli di cui l'Italia è riuscita a ottenere l'inserimento nella rete *core*⁹¹. Ma l'adeguamento del sistema portuale nazionale al nuovo schema pianificatorio TEN-T non avrebbe potuto risolversi in questo: al contrario, come evidenziato dal PSNPL, il mutamento di *governance* dei porti italiani di interesse nazionale e internazionale è un intervento che si pone a valle di un netto ripensamento anche del ruolo della pianificazione nazionale dei trasporti, simmetrico a quello operato dal diritto europeo derivato⁹².

A tal fine, il primo cambiamento avrebbe dovuto interessare la classificazione degli scali marittimi, restringendo l'orizzonte di scelte dei loro enti gestori mediante una regia unitaria e centrale, capace di indirizzare "i futuri finanziamenti su interventi [...] coerenti con scenari attendibili della domanda" e scongiurare il rischio di investimenti fondati su previsioni eccessivamente ottimistiche delle Autorità portuali (le quali "spesso non tengono conto degli interventi ipotizzati da altri porti [...] con conseguenti effetti sia sulla programmazione di rilevanti investimenti infrastrutturali, sia sulla variazione dei piani regolatori portuali, spesso eccessivamente orientati allo sviluppo di interventi dedicati al mero traffico container")⁹³.

Sotto questo aspetto, le modifiche apportate dal d.lgs. n. 169/2016 alla l. n. 84/1994 innovano condivisibilmente la precedente classificazione dimensionale, limitando ai soli porti-sede delle AdSP la qualificazione *ex lege* come di interesse nazionale o internazionale (art. 4, c. 1 *bis*): per ogni altro scalo marittimo (anche se facente parte di un sistema portuale), l'afferenza a una delle classi I, II o III è rimessa alla con-

⁹¹ Fatta eccezione per l'Autorità del sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, la cui sede è il porto di Civitavecchia.

⁹² Cfr., in particolare, le strategie ipotizzate dal PSNPL contro il fenomeno del c.d. "individualismo portuale", 161 ss.

⁹³ Così il PSNPL, 137.

creta valutazione delle sue caratteristiche, da svolgersi in sede ministeriale e in conformità ai criteri descritti dallo stesso art. 4, al comma 4⁹⁴.

Meno aderente alla dettagliata analisi di contesto contenuta nel PSNPL⁹⁵, invece, è la classificazione funzionale, rimessa, come in passato, allo stesso decreto ministeriale ai sensi dell'art. 4, c. 5, l. n. 84/1994 (e necessaria anche per i porti-sede di AdSP). A seguito delle modifiche apportate all'art. 4, c. 3, infatti, la legge continua a includere in un'unica sotto-categoria porti diversissimi tra loro, anche per dotazione infrastrutturale: tra quelli con funzione "commerciale e logistica", in particolare, rientrano indistintamente gli scali orientati al traffico di merci convenzionali, a quello delle rinfuse, al traffico container e, tra questi ultimi, tanto i porti *gateway* quanto quelli di *transshipment*⁹⁶.

La genericità delle categorie funzionali individuate dall'art. 4, c. 3, è tuttavia – almeno in parte – giustificabile ove si consideri la ben più radicale innovazione di sistema determinata, pochi mesi prima dell'emanazione del d.lgs. n. 169/2016, dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici: innovazione che, sottesa alla riformulazione dell'art. 5 della legge Porti poi disposta dal d.lgs. n. 232/2017, è stata anch'essa sollecitata (e in parte formalmente imposta⁹⁷) dai recenti orientamenti TEN-T.

⁹⁴ Ma v., sul punto, la precedente nota 82. I criteri di cui all'art. 4, c. 4, l. n. 84/1994 sono i seguenti: "a) entità del traffico globale e delle rispettive componenti; b) capacità operativa degli scali derivante dalle caratteristiche funzionali e dalle condizioni di sicurezza rispetto ai rischi ambientali degli impianti e delle attrezzature, sia per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri sia per il carico, lo scarico, la manutenzione e il deposito delle merci nonché delle attrezzature e dei servizi idonei al rifornimento, alla manutenzione, alla riparazione ed alla assistenza in genere delle navi e delle imbarcazioni; c) livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra".

⁹⁵ Cfr. in particolare le pagine 69 ss. e 78 ss.

⁹⁶ Non meno generica è, del resto, la categoria funzionale individuata dalla lettera c) dell'art. 4, c. 3, l. n. 84/1994, che include espressamente nel "traffico passeggeri" anche la crocieristica.

⁹⁷ Cfr. il regolamento (UE) n. 1303/2013 cit. (in particolare art. 19 e Allegato XI), che ha imposto specifici criteri di condizionalità *ex ante* per l'accesso ai finanziamenti e, in particolare, per il raggiungimento dell'obiettivo tematico di cui all'art. 9, n. 7 ("promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete"): l'All. XI prevede l'adozione, a livello nazionale, di "uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti che soddisfino i

Infatti, così come nel regolamento n. 1315/2013 la definizione *ex ante* dei collegamenti e dei nodi che assumono rilevanza strategica per l'Unione ha invertito l'approccio *bottom-up* fino ad allora seguito dalla programmazione europea, riducendo i margini di discrezionalità degli Stati e mettendo al centro del sistema una funzione pianificatoria generale⁹⁸, allo stesso modo il d.lgs. n. 50/2016, da un lato, aveva smantellato il sistema delle "infrastrutture strategiche" previsto dalla legge Obiettivo⁹⁹ e, dall'altro, aveva dato nuova vita al Piano generale dei

requisiti giuridici per una valutazione ambientale strategica e definisca: il contributo allo spazio unico europeo dei trasporti conforme all'articolo 10 del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, comprese le priorità per gli investimenti in materia di: assi principali della rete [TEN-T] e rete globale in cui si prevedono investimenti del FESR e del Fondo di coesione [...]".

⁹⁸ Per un'analisi dei precedenti orientamenti, con particolare riferimento al settore portuale, cfr. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., 143 ss. Sul mutamento di prospettiva prodotto dal regolamento n. 1315/2013 cit. v. *ibidem*, 166 ss.. Sulla necessità degli orientamenti TEN-T di tradursi in una pianificazione dotata di un adeguato grado di dettaglio, fondamentali le riflessioni di A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 4/1997, 569 ss., ove si osserva (580) "La vaghezza del contenuto o la riduzione dei suoi effetti disposta nel contenuto (o, come nel nostro caso, lo statuire che il precetto sia valido solo come quadro di riferimento) sostituiscono all'effetto tipico di vincolo pieno e pienamente cogente tipico della decisione un effetto diverso e meno intenso, collocandolo in posizione diversa nella scala [gerarchica delle fonti]. È il rovescio di quello che accade nella direttiva dettagliata, in cui la struttura semantica del contenuto, suscettibile di applicazione immediata, sostituisce lo spazio affidato agli stati. Negli orientamenti di cui parliamo, all'apposto, all'effetto tipico della decisione si sostituisce (si può sostituire, per essere esatti, perché quello che è stato deciso per la struttura degli orientamenti in tema di trasporti non è stato deciso negli altri casi) un effetto diverso di vincolo per gli stati destinatari con ampi spazi di attuazione rimessi alla loro discrezionalità". V. anche F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008, *passim* e segn. 75 ss. e 281 ss.; E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: la coerenza tra politiche comunitarie*, in A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, 101 ss.

⁹⁹ Art. 217, comma 1, lettera *d*) del codice dei contratti del 2016 che abroga i commi da 1 a 5 dell'art. 1 della l. n. 443/2001. È per buona parte imputabile ai quindici anni di vigenza della legge obiettivo il tramonto della stagione pianificatoria inaugurata dal PGT del 1986: "i successivi documenti di aggiornamento e di rielaborazione non sono riusciti a disegnare la traiettoria del futuro, ma si sono limitati ad una manutenzione poco efficace delle idee precedenti. Sono anche proliferati gli strumenti

trasporti e della logistica (PGTL), di cui ha ridisegnato il ruolo e rinforzato il valore giuridico-formale.

Ai sensi degli artt. 200 ss. del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, infatti, il PGTL si proiettava a divenire il necessario presupposto pianificatorio del Documento pluriennale di pianificazione del Ministero dei Trasporti (DPP), il quale “contiene l’elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese”, ivi inclusi “gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento”: per l’inclusione di un’opera nel DPP era cioè necessario che questa fosse coerente con il PGTL e funzionale rispetto ai suoi obiettivi (art. 201, cc. 3 e 5, d.lgs. n. 50/2016)¹⁰⁰.

È quest’ultima, come già rilevato, la ragione che per buona parte ha giustificato l’introduzione nell’art. 5 della legge Porti, da parte del d.lgs. n. 232/2017, di un Documento di *pianificazione* strategica di sistema: un piano relativo al sistema portuale tramite il quale gli indirizzi e i limiti derivanti dal PGTL (al quale il DPSS è espressamente tenuto a conformarsi) avrebbero dovuto, a cascata, riversarsi sui PRP.

La medesima *ratio* è riferibile alla previsione dell’intervento, nel procedimento di approvazione del DPSS, della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP¹⁰¹ di cui all’art. 11 *ter*, l. n. 84/1995, competente a “coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte

di pianificazione, ma il fossato tra disegno di programmazione e realtà operativa si è andato allargando, sino a determinare sostanzialmente il dominio della paralisi” (così P. SPIRITO, *Pianificare i porti per renderli più competitivi*, consultabile sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54; dello stesso A. v. anche *Il futuro dei sistemi portuali italiani. Governance, spazi marittimi, lavoro*, Napoli, 2021).

¹⁰⁰ Cfr. P. COPPOLA, *Pianificazione programmazione progettazione e partecipazione nel nuovo codice appalti*, in *Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo codice degli appalti*, Quaderno SIPoTra 1/2017, 11 ss.; A. DONATI, *Verso una politica dei trasporti sostenibili. La difficoltà del regime transitorio in corso sulle grandi opere*, *ibid.*, 41 ss.; P. RUBINO, *Previsioni macro-economiche e valutazione dei fabbisogni infrastrutturali: una sinergia è possibile*, *ibid.*, 49 ss.

¹⁰¹ L’art. 5, c. 1 *quater*, lett. *b*), anteriormente alle modifiche del dicembre 2021, prevedeva che il Documento di pianificazione strategica di sistema fosse “adottato dal Comitato di gestione e approvato nei successivi sessanta giorni dalla regione, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di cui all’articolo 11-ter”.

strategiche che attengono *i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale* [...], operando, altresì, *la verifica dei piani di sviluppo portuale*, attraverso specifiche relazioni predisposte dalle singole Autorità di sistema portuale”.

Risulta evidente, allora, il rilievo del mutamento di struttura che, per la pianificazione di ciascun sistema portuale, è stato operato in sede di conversione del d.l. n. 121/2021.

Il ridimensionamento del ruolo del DPSS (v. *supra*, § 3.1.), infatti, non può che indebolire il legame tra la pianificazione degli spazi portuali (per la gran parte ora rimessa ai PRP) e la pianificazione generale dei trasporti, tra le scelte di infrastrutturazione operate dalle AdSP (in prospettiva microeconomica) e il sistema infrastrutturale integrato che (in prospettiva macroeconomica) il PGTL dovrebbe disegnare.

E non meno indebolito appare il ruolo formale riconosciuto, all'interno dei procedimenti di pianificazione portuale, alla Conferenza di coordinamento delle AdSP, dal momento che il DPSS non rappresenta più la sede idonea a contenere specifiche scelte in materia di “investimenti infrastrutturali” né “di pianificazione urbanistica in ambito portuale”.

Non pare, del resto, che il depotenziamento della connessione tra pianificazione del porto e pianificazione del sistema portuale nazionale, fino a ieri offerta da uno strumento di *pianificazione* di sistema, possa dirsi compensato dalla previsione secondo cui, in sede di redazione dei singoli PRP, è imposto all'AdSP il rispetto del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e delle Linee Guida per la pianificazione dei sistemi portuali predisposte dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici (art. 5, c. 2).

Il PSNPL, infatti, è un documento che (a dispetto del *nomen*) contiene mere indicazioni strategiche di massima, inidonee a fungere da criterio guida per specifiche scelte di carattere infrastrutturale. Le Linee Guida, d'altronde, costituiscono certamente una dettagliata cornice di carattere tecnico per la redazione dei PRP, ma sotto il profilo della coerenza con la politica nazionale dei trasporti, esattamente come il PSNPL, possono indicare soltanto generali criteri di orientamento delle decisioni pianificatorie degli enti di gestione, senza alcun riferimento ai singoli porti o sistemi portuali dagli stessi amministrati, né

alla specifica proiezione funzionale di questi ultimi sulla trama della rete nazionale dei trasporti.

Questi aspetti della riforma sono affrontati da Corte cost. n. 6/2023 soltanto indirettamente, ma una serie di argomenti impiegati in motivazione equivale almeno di riflesso – nonostante, cioè, i limiti definiti dall’oggetto del giudizio – a un avallo del metodo impiegato dal legislatore del 2021.

È vero che la Corte non fa proprio l’argomento (pure impiegato dall’Avvocatura dello Stato, come eccezione alla dedotta illegittimità del decreto infrastrutture) secondo cui “il legislatore statale ha già sperimentato procedure di semplificazione assicuranti il celere perseguimento di obiettivi di rilevanza strategica, con partecipazione degli enti locali nella sola misura proporzionata al grado di interesse dell’opera”¹⁰², cioè le procedure di cui all’abrogata legge Obiettivo.

È tuttavia evidente come tale cornice sia quella in cui sostanzialmente si inquadra l’enfasi posta dalla sent. n. 6/2023 sul fatto che la novella del 2021 è “stata assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR [...], la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di «preminente valore di interesse nazionale» (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito)”¹⁰³.

La Corte dà sostegno, in altri termini, a un preciso obiettivo di politica del diritto che mina alla base l’ambizione di coerenza tra l’infrastrutturazione di ciascuno scalo e il sistema trasportistico nazionale nutrita dal legislatore del 2016.

Non può ignorarsi, in proposito, come sull’adozione di tale posizione da parte del Giudice delle leggi abbia potuto incidere la circostanza che il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica non sia mai stato adottato¹⁰⁴ e che l’unico strumento incaricato *de facto* di una

¹⁰² C. cost. n. 6/2023 cit., “Ritenuto in fatto”, par. 2.2.1.

¹⁰³ *Ibid.*, “Considerato in diritto”, par. 7.3.

¹⁰⁴ Così come non è mai stato emanato il decreto di classificazione dei porti *ex art.* 4 l. n. 84/1994, né il primo DPP del Ministero delle Infrastrutture: documento che, nelle more dell’adozione del primo PGTL ‘di nuova generazione’, avrebbe dovuto dettare, entro un anno dall’entrata in vigore del codice dei contratti pubblici del 2016, “le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture” (art. 201, c. 7, d.lgs. n. 50/2016)

(mera) programmazione centrale, al tempo dell'emissione della decisione (l'Allegato infrastrutture al DEF¹⁰⁵), si proiettasse ad assumere stabilmente (e *de iure*) tale ruolo: la bozza di riforma del codice dei contratti pubblici, allora all'esame delle Camere, sembrava già riproporre, nelle linee essenziali, il modello di (non) pianificazione già accolto dalla legge Obiettivo e dal Codice dei contratti pubblici del 2006¹⁰⁶.

Questa bozza è infine divenuta legge: l'art. 39 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, introduce un sistema di "Programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale" conforme a quello delineato dalla legge Obiettivo, sia in termini procedurali, sia per quanto concerne i criteri di selezione delle opere da ammettere a finanziamento, mediante il loro inserimento nell'elenco delle infrastrutture allegato al DEF: la disciplina delle nuove "infra-

¹⁰⁵ Tale funzione suppletiva attribuita *praeter legem* al DEF è descritta in premessa e nella sez. 1.2. dell'Allegato infrastrutture al DEF 2021 ed è ribadita dal successivo Allegato infrastrutture al DEF 2022 mediante una (poco convincente) interpretazione estensiva dell'art. 216, c. 2, d.lgs. n. 50/2016 (v. la Premessa, a pagina VII). Sulla materiale sopravvivenza del sistema "legge Obiettivo" anche a seguito dell'abrogazione dei commi da 1 a 5 dell'art. 1 l. n. 443/2001 cfr. A. DONATI, cit., 41 ss.

¹⁰⁶ Sulla equivalenza tra la disciplina in materia di infrastrutture strategiche dettata dallo schema del nuovo codice dei contratti pubblici e il sistema della legge Obiettivo, con specifico riferimento alla pianificazione portuale, v. il commento di F. KARRER, *La pianificazione portuale tra "spazio marittimo" e "condominio urbanistico"*, contributo alla consultazione promossa dalla Community "Porti città territori" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU sull'impatto del DL 121/2021, consultabile all'url: <https://inu.it/wp-content/uploads/karrer-newsletter-21-gennaio-2023.pdf>. È il caso di segnalare che il citato Allegato infrastrutture al DEF 2022, pur facendo menzione del disegno di legge delega elaborato dal governo per la riforma del codice dei contratti pubblici, non faceva alcun riferimento alla modifica della disciplina in materia di "Infrastrutture e insediamenti prioritari" contenuta agli artt. 200 ss. d.lgs. n. 50/2016 (e illustrava, invece, le modalità mediante le quali si è dato avvio, nel gennaio dello stesso anno, all'*iter* di elaborazione del PGTL). La delega di cui all'art. 1 della legge n. 78/2022, emanata circa due mesi dopo l'approvazione del DEF, non conteneva, del resto, una espressa indicazione in tal senso tra i principi e i criteri direttivi di cui al c. 2. Singolare è che al PGTL continui a fare (più che fugace) riferimento il DEF 2023, il quale peraltro dedica minimo spazio alla pianificazione dei sistemi portuali e del sistema portuale nazionale.

strutture strategiche” non fa alcun riferimento né al PGTL, né al Documento pluriennale di pianificazione del Ministero dei trasporti.

Ciò conferma che, nell’ultima stagione regolatoria della pianificazione portuale, la sottrazione a comuni e regioni delle proprie competenze pianificatorie (*supra*, §3.2.) non si accompagna ad alcuna forza pianificatoria centripeta, ma è espressione di un disegno autonomistico che – sebbene differente da quello disegnato per gli enti territoriali dal titolo V della Costituzione – è pur sempre potenzialmente in grado di produrre un effetto disgregatore sulle funzioni a necessario “esercizio unitario”¹⁰⁷ e dà così luogo a una “chiamata in sussidiarietà” quanto meno *sui generis*.

È stato, in merito, efficacemente osservato come la riforma del 2021 finisca con il produrre, benché figlia di un’impostazione “centralista”, “una pianificazione territoriale di livello statale operata però dal “basso””¹⁰⁸.

¹⁰⁷ C. cost. n. 6/2023 cit. (“Considerato in diritto”, par. 9.4.) rigetta la questione sollevata sul punto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, per violazione del principio di ragionevolezza (“sia in quanto sarebbe illogico affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia in quanto la richiesta di giudizio di coerenza tra PRP e strumenti urbanistici avrebbe senso per il comune ma non per la regione, di cui in tal modo sarebbero totalmente compromesse le competenze in materia portuale”) con l’argomento, decisamente poco convincente, secondo cui “l’affidamento da parte dello Stato delle competenze pianificatorie dei porti nazionali e internazionali alle Autorità di sistema portuale risponde alla logica del decentramento. Queste sono «enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale» (così sentenza n. 208 del 2020), appositamente istituiti dalla legge quadro per l’esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi: non possono pertanto essere qualificate “autorità periferiche””.

¹⁰⁸ F. KARRER, (senza titolo), cit., 3. Come è stato opportunamente rilevato (J. RICCARDI, cit., 5), a tale impostazione è sottesa la convinzione che le Autorità di sistema portuale siano qualificabili come enti pubblici non economici, titolari di funzioni di regolazione finalistica (l’incremento dei traffici negli scali gestiti) e condizionale (cioè quella della concorrenza tra le imprese operanti sui mercati delle operazioni e dei servizi portuali). Tale convinzione (confortata dal disposto dell’art. 6, c. 5, l. n. 84/1994, come modificato dal d.lgs. n. 169/2016), dominante nella dottrina e nella giurisprudenza italiana, è stata reiteratamente disattesa dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia Ue: per una più approfondita analisi del problema e per ampi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali v. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit. 287 ss. e ID., *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani*, cit., *passim*. La

Il legislatore (e, con lui, la Corte costituzionale) ha insomma ritenuto che a una pianificazione generale dei trasporti centralizzata possa supplire il sinecismo pianificatorio delle Autorità di sistema portuale, il cui territorio è peraltro ormai proiettato a ricevere una conformazione non tanto tramite il DPSS (diretto destinatario delle previsioni del PGTL, per quanto quest'ultimo possa oggi valere), quanto piuttosto mediante i singoli PRP, ai quali sono ora rimesse le principali decisioni di carattere infrastrutturale (*supra*, § 3.1.).

Sembra, pertanto, che possa dirsi conclusa (prima ancora di aver trovato concreta applicazione) l'ultima ambiziosa stagione della pianificazione del sistema portuale nazionale. La visione unitaria delle esigenze e delle prospettive di sviluppo di questo sistema resta al momento affidata a un piano ormai datato (il vecchio PGTL del 2001¹⁰⁹) o a documenti qualificabili come 'non-piani' (il PSNPL, le Linee Guida per la pianificazione dei sistemi portuali, lo stesso PNRR): i quali, lungi dall'essere articolati in prescrizioni vincolanti e in disposizioni di dettaglio, contengono spesso fascinose analisi di contesto e generali (o

questione stata da ultimo oggetto della sentenza del Tribunale dell'Unione europea 20 dicembre 2023, causa T-166/21 (Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e Assoporti c. Commissione), che ha confermato la qualificazione imprenditoriale delle attività di "concessione di accesso ai porti" e di "aggiudicazione di concessioni di aree demaniali e di banchine", ritenendo tuttavia non sufficientemente provata la riferibilità della medesima qualificazione al "rilascio di autorizzazioni per le operazioni portuali" e accogliendo limitatamente a tale aspetto, pertanto, la domanda di annullamento della decisione della Commissione.

¹⁰⁹ È singolare che, stando alla descrizione delle difese delle parti contenuta nella motivazione di C. cost. n. 6/2023 cit., il Presidente del Consiglio dei Ministri non sembri aver fatto menzione, per giustificare l'intervento in sussidiarietà del legislatore statale, né della disciplina di cui agli artt. 200 ss. del codice dei contratti pubblici, né del PGTL del 2001: la sentenza ("Ritenuto in fatto", par. 2.1.) afferma che la difesa erariale "evidenzia essere il porto parte di un sistema integrato di trasporto con funzione strategica per la logistica e lo sviluppo commerciale del Paese e per l'incattivazione delle relazioni internazionali: ciò è testimoniato dal *piano generale dei trasporti approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986*, dal più recente piano generale strategico della portualità e della logistica approvato con d.P.C.m. 26 agosto 2015, dalla possibilità attribuita alla Autorità portuale di costituire sistemi logistici per infrastrutture di collegamento tra porti e aree retro-portuali, nonché dalla trasformazione delle vecchie Autorità portuali in Autorità di sistema portuale per la razionalizzazione della governance dei porti e delle attività portuali".

talvolta generiche) illustrazioni di strategie, ma non “scelte precise né tantomeno previsioni di dotazioni”, né, quindi, un concreto riparto delle funzioni e “delle risorse attribuibili ad ogni singolo scalo”¹¹⁰.

4. *Brevi conclusioni*

Dall’analisi svolta è agevole dedurre le difficoltà che può incontrare la pianificazione dello spazio marittimo, in Italia, con riferimento al settore portuale.

Una sommaria ricognizione dei contenuti dei Piani di gestione dello spazio marittimo ad oggi elaborati rivela, ovviamente, solo una (piuttosto implicita e remissiva) presa d’atto sull’assenza di strumenti di pianificazione portuale in moltissimi tra i porti che hanno formato oggetto di analisi preliminare (Fase 1); i piani portuali che avrebbero dovuto essere “inclusi” e “armonizzati” con i Piani di gestione (art. art. 5, c. 3, d.lgs. n. 201/2016) sono peraltro costituiti, per la gran parte, da PRP di ‘vecchissima generazione’, anteriori cioè non solo all’entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, ma alla stessa legge n. 84/1994, e sono dunque inidonei a definire una funzione strategica univoca e attuale.

Sono addirittura, per la gran parte, Piani operativi triennali delle AdSP – non strumenti di pianificazione del territorio portuale – quelli elencati, con riferimento al settore marittimo-portuale, tra i “principali documenti di indirizzo considerati nella individuazione degli obiettivi strategici” (All. 1 del Cap. 5, relativo alla Fase 3 di ciascuno dei tre Piani di gestione dello spazio marittimo).

Va da sé che, se nella “Analisi di interazione fra usi e impatti sulle componenti ambientali” (Fase 2) si è rilevata la necessità di considerare la matrice portuale – tanto sul piano statico (nella misura in cui essa rappresenta la componente costiera maggiormente interessata dalla realizzazione di opere infrastrutturali), quanto su quello dinamico (cioè come polo di attrazione dei traffici marittimi) – in sede di definizione degli obiettivi strategici (Fase 3) i tre Piani di gestione si sono poi limitati a enunciare, con riferimento specifico al settore “Trasporto marittimo e portualità”, una serie di aspirazioni soltanto generiche, ri-

¹¹⁰ In questi termini F. KARRER, *op. ult. cit.*.

levando che, alla loro realizzazione, la pianificazione dello spazio marittimo potrà contribuire soltanto promuovendo “il dialogo e il confronto tra i vari livelli di pianificazione vigenti”.

Tali problematici aspetti potrebbero certo essere considerati come il prodotto di un’ormai abrogata disciplina, la quale – mirando a perseguire troppo ambiziosi obiettivi di razionalità per ciascun sistema-porto, per i sistemi portuali e per il sistema portuale nazionale – subordinava irragionevolmente l’adozione dei piani regolatori portuali a una visione concorde, troppo difficilmente raggiungibile, tra gli attori istituzionali interessati.

E potrebbe, conseguentemente, confidarsi che le cose siano destinate a mutare nel prossimo futuro, quando le drastiche soluzioni escogitate dal recente Decreto infrastrutture 2021 e dal nuovissimo Codice dei contratti pubblici, entrando a regime, produrranno i loro frutti.

Mi sembra però che se, sul piano procedimentale, il nuovo quadro normativo consentirà verosimilmente di conseguire risultati concreti, il rischio – di carattere sostanziale – associato a tale opportunità sia estremamente elevato.

La semplificazione delle procedure necessarie per l’adozione e l’approvazione dei Documenti di programmazione strategica di sistema e dei Piani regolatori portuali, come si è tentato di illustrare, è infatti funzionale al riconoscimento di un ruolo primario all’interesse connesso allo sviluppo infrastrutturale di ciascuna AdSP.

Questo interesse, tuttavia, non equivale affatto – contrariamente a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale nella citata sent. n. 6/2023 – all’interesse generale allo “sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale”: se quest’ultimo costituisce indubbiamente uno “specifico interesse pubblico”¹¹¹, il suo affidamento alla (punti-forme) cura di ciascuna AdSP e alla sua esclusiva potestà pianificatoria è una soluzione che ignora come esso possa essere tanto soddisfatto, quanto ostacolato dalla spontanea e atomistica valutazione di ciascun ente gestore¹¹².

¹¹¹ C. cost. n. 6/2023 cit., “Considerato in diritto”, par. 9.1.

¹¹² In argomento, S. BOLOGNA, *Le multinazionali del mare, Letture sul sistema marittimo-portuale*, Milano 2010, 130, 255 ss. e 273 ss.; ID., *Il crack che viene dal mare*, in *Altronovecento*, 21/2012, ora in ID., *Banche e Crisi. Dal petrolio al container*, Roma

I Piani di gestione dello spazio marittimo, in altri termini, potranno forse, nel prossimo futuro, fondare le proprie analisi e strategie su documenti che definiscono in modo formale e oggettivo (al netto delle ‘fughe’ dal piano regolatore portuale, che pure la legislazione vigente consente¹¹³) l’assetto – attuale e prospettico – di ciascun porto ricadente nell’Area marittima di propria competenza. Tali documenti (DPSS o PRP), tuttavia, ben potranno limitarsi a contenere scelte assunte da ciascuna AdSP nell’ottica della propria, unilaterale strategia commerciale ed esprimere valutazioni parziali che, non connesse sistematicamente a quelle delle altre Autorità si sistema, renderanno arduo perseguire in modo razionale, in sede di pianificazione dello spazio marittimo, il “fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime” assicurando “la protezione dell’ambiente marino e costiero” (art. 1 d.lgs. n. 201/2016).

2013, 131 ss., 149 ss. e segn. 175 ss.; H. HARALAMBIDES, *Port management and institutional reform: 30 years of “Theory and Practice”*, in E. FORTE (Ed.), *Economics and Logistics in Short and Deep Sea Market*, Milano 2013, 167 s; T. NOTTEBOOM - C. DUCRUET - P. DE LANGEN, *Revisiting Inter-Port Relationships under the New Economic Geography Research Framework*, in IID., *Ports in proximity: competition and coordination among adjacent seaports*, Farnham 2009, 20 s.

¹¹³ *Supra*, §3.1.