

NAVIGANDO VERSO IL FUTURO: LA NUOVA ERA DELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE

*Ugo Patroni Griffi**

SOMMARIO: 1. Introduzione storica – 2. Disciplina attuale – 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 6/2023 – 4. Il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) – 5. Il Piano Regolatore Portuale (PRP) – 6. Le varianti e gli Adeguamenti Tecnico-Funzionali (ATF) – 7. Gli effetti delle autorizzazioni ZES su varianti e ATF – 8. Criticità e prospettive.

1. – La pianificazione dei porti in Italia ha origini risalenti ai primi interventi normativi post-unitari, nei quali il piano regolatore portuale (PRP) si configurava essenzialmente come un programma di opere marittime¹. In

* Ordinario di Diritto commerciale e Infrastrutture e logistica sostenibili, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; docente di Diritto commerciale nell'Università Luiss Guido Carli.

¹ Il primo tentativo di sistematizzazione normativa si ebbe con la legge 20 agosto 1885, n. 3095 (Testo Unico delle leggi sui lavori pubblici), che disciplinava genericamente i lavori portuali senza tuttavia prevedere specifici strumenti di pianificazione. La successiva legge 29 luglio 1885, n. 3314, meglio nota come “legge Baccarini” dal nome del Ministro dei Lavori Pubblici che la promosse, rappresentò il primo organico intervento statale nel settore portuale, prevedendo un programma decennale di lavori portuali per un importo complessivo di 237 milioni di lire.

La legge Baccarini, pur non introducendo veri e propri strumenti di pianificazione territoriale, ebbe il merito di stabilire una classificazione dei porti italiani e di prevedere criteri per la ripartizione degli oneri finanziari tra Stato ed enti locali. Tuttavia, l'approccio rimase essenzialmente settoriale, concentrandosi sulla realizzazione di opere marittime senza considerare l'impatto territoriale degli interventi.

L'importanza della legge Baccarini non risiede tanto nell'introduzione di specifici strumenti di pianificazione territoriale, quanto piuttosto nella definizione di una metodologia per la programmazione degli investimenti pubblici nel settore portuale. La legge stabiliva criteri per la classificazione dei porti, distinguendo tra porti di prima, seconda e terza classe, e definiva le modalità di ripartizione degli oneri finanziari tra Stato, Province e Comuni.

Particolarmente significativa è la previsione dell'art. 3 della legge, che stabiliva che “i progetti delle opere da eseguire nei porti di prima classe sono approvati con decreto reale, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici; quelli relativi ai porti di seconda e terza classe sono approvati dal Ministro dei lavori pubblici, sentito il detto Consiglio”. Tale disposizione, pur non introducendo



epoca pre-repubblicana e fino a buona parte del Novecento, i PRP erano concepiti come strumenti tecnici per prevedere e programmare la realizzazione di infrastrutture portuali (dighe foranee, moli, banchine, ecc.), senza una vera integrazione con la pianificazione urbanistica del territorio circostante. In altri termini, il PRP tradizionale esauriva la propria funzione nel definire un elenco di “opere” da realizzare nel demanio marittimo, privo di portata conformativa sui suoli (a differenza dei piani urbanistici comunali che incidono sulla destinazione d’uso dei beni)². Proprio per questo, la dottrina dell’epoca evidenziava il carattere atipico di tale strumento, una delle prime applicazioni di metodologie programmatiche all’azione amministrativa, in

veri e propri piani regolatori, prefigurava un sistema di controllo centralizzato sui progetti portuali che avrebbe caratterizzato la legislazione successiva.

La legge Baccarini ebbe anche il merito di introdurre il principio della compartecipazione finanziaria degli enti locali alle spese per le opere portuali, stabilendo che “le spese per le opere nei porti di seconda classe sono sostenute per metà dallo Stato e per metà dalle Province interessate; quelle per i porti di terza classe sono sostenute per un terzo dallo Stato, per un terzo dalle Province e per un terzo dai Comuni”. Questo sistema di ripartizione degli oneri rifletteva una concezione della portualità come servizio di interesse generale, ma anche come infrastruttura di rilevanza locale.

Durante il fascismo la materia fu poi regolata dalla l. 20 agosto 1921 n. 1177, (che recava “provvedimenti contro la disoccupazione”). L’art. 22 della l. 1177/1921 recitava: “le opere di competenza economica promiscua dello Stato e degli Enti locali, relative ai porti di seconda e terza classe, sono considerate obbligatorie, a termini del secondo comma dell’art. 13 del testo unico 2 aprile 1885, n. 3095, in quanto rientrano tra quelle designate specificamente nelle leggi di autorizzazione fin qui emanate o siano previste nei piani regolatori approvati nei modi di legge. Sono del pari considerate obbligatorie le opere di completamento delle precedenti e le riparazioni straordinarie”. Tale norma, dunque, valevole solo per i porti di seconda e terza categoria, si limitava a richiamare i piani regolatori portuali, di cui però non indicava né la natura, né la funzione. La successiva legge 3 novembre 1961, n. 1246 (rubricata “Norme relative ai piani regolatori dei porti di 2^a e 3^a classe della seconda categoria”) si limitava, invece, a disciplinare il procedimento approvativo, prevedendo che “i piani regolatori dei porti iscritti nella 2^a e 3^a classe della seconda categoria previsti dall’art. 22 della legge 20 agosto 1921, n. 1177” fossero “approvati con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per la marina mercantile, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici”. La legge, dunque, non solo nulla disponeva in merito al procedimento per i porti di 1^o e 4^o classe (poi elaborato in via di prassi assoggettando i PRP dei porti di 1^o classe alla approvazione del Ministero e quelli di 4^o classe alla approvazione delle Regioni), ma neppure interveniva sulla natura di siffatti piani.

² M. Ragusa, *Il coordinamento tra piano regolatore generale e piano portuale*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 437 ss. il quale osserva che “i piani regolatori portuali dell’epoca, previsti e frammentariamente disciplinati dalla legislazione di settore (come la l. n. 1177/1921 e la l. 1246/1961) non avevano una vocazione territoriale e consistevano esclusivamente in strumenti di programmazione delle infrastrutture da realizzare in ambito portuale”

dialettica contrapposizione con le forme di pianificazione territoriale urbanistica vigenti ³.

Il piano regolatore portuale antecedente al 1994 rappresentava, dunque, una delle prime ipotesi legislative di applicazione all'azione amministrativa di metodologie di tipo programmatico ⁴. Questa forma di programmazione assumeva rilievo particolare e si poneva in termini di contrapposizione dialettica con le forme di pianificazione territoriale previste dalla legislazione urbanistica.

Quest'impostazione "ingegneristica" e accentrata rifletteva anche la concezione del porto come entità strategica nazionale, come non mancava di notare autorevole dottrina ⁵. Durante il periodo fascista prevalse un principio autoritario e accentrato nella gestione portuale, in cui sarebbe stato impensabile attribuire ai poteri locali il governo di infrastrutture tanto rilevanti. Ciononostante, già nel secondo dopoguerra emergeva l'esigenza di considerare il porto non isolatamente, ma nel suo rapporto funzionale con il territorio retrostante. Il "porto" doveva essere inquadrato giuridicamente in modo organico, riconoscendone la duplice dimensione, *da un lato* area demaniale

³ A. Montesano, *La valenza del piano regolatore portuale tra atto di programmazione di opere marittime e strumento urbanistico*, in *Riv. dir. navigaz.*, 2021, 499 ss.; A. Paire, *Piano regolatore portuale e strumento urbanistico: alcune (preziose) indicazioni del giudice amministrativo intorno all'apposizione dei vincoli espropriativi*, in *Dir. maritt.*, 2018, 208 ss.; F. Pellizzer, *Attività portuali di interesse nazionale e rapporti con i piani urbanistici*, in *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, a cura di P. Stella Richter, Milano 2016, 43 ss.; G. Acquarone, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009; F. Pellegrino, *L'ambito portuale ed i piani regolatori portuali*, in questa *Rivista*, 2008; S. Zunarelli, *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, 307 ss.; N. Centofanti, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, 132 ss.; C. Angelone, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*, in *Dir. maritt.*, 2007, 438; M.A. Quaglia, *Il recupero delle aree industriali dismesse: il caso di Genova*, in *Quad. reg.*, 2007, 367; S. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 81 ss.; G. Taccogna, *Misure di salvaguardia del piano regolatore portuale in itinere, nel rilascio di concessioni demaniali*, in *Dir. maritt.*, 2006, 249; A. Romagnoli, *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, 61 ss.; M. Casanova, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. dir. terziario*, 2000, 311; A. D'Amico Cervetti, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milano, 1983; T. Vespasiani, *Piani regolatori portuali e disciplina urbanistica: un rapporto non ancora chiaramente definito. Alcune riflessioni sulla pianificazione portuale a cinque anni dall'entrata in vigore della legge 84/94 sulla riforma dei porti*, in *App. urb. edil.*, 1999, 131-135; G. Pericu, *I porti*, in *Dir. maritt.*, 1987, 531; V. Caianiello, *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Foro amm.*, 1986, 1572 ss.

⁴ Ministero dei Lavori Pubblici, *Linee generali del Piano Regolatore Portuale*, 2017, www.mit.gov.it/node/5632.

⁵ G. Falzea, *Porti e pianificazione del territorio nella riforma del 1942*, *Riv. dir. civ.*, 1943, 321 ss.

marittima destinata ai traffici marittimi, *dall'altro polo* di attività economiche strettamente interconnesse con la città e la regione². Si trattava, dunque, di conciliare due esigenze, quella statale di garantire uno sviluppo coordinato della rete portuale e quella locale di inserire il porto nelle dinamiche urbanistiche ed economiche del territorio.

La dottrina chiariva che i PRP “si concretavano nella definizione di norme organizzative per il buon andamento dell'azione amministrativa in rapporto alla spesa pubblica destinata all'esecuzione di opere portuali”⁶. Nella prassi, tali piani si articolavano come atti di programmazione della spesa pubblica per la realizzazione di opere pubbliche, senza incidere sulle destinazioni d'uso del territorio portuale. Di qui appariva evidente “la diversa funzione dal punto di vista giuridico del piano regolatore dei porti rispetto ai piani urbanistici, in quanto questi ultimi, a differenza di quelli portuali, assolvevano per loro essenza al ruolo conformativo del regime giuridico dei beni”⁷.

L'elemento caratterizzante di questi primi piani regolatori era, dunque, l'assenza dello “zoning”, inteso come sistema di vincoli attinenti alla destinazione d'uso delle aree portuali. Era, altresì, estranea la previsione di parametri edilizi con riferimento alle possibili edificazioni all'interno dell'ambito portuale.

La funzione di questi primi strumenti pianificatori era, quindi, limitata alla programmazione degli investimenti pubblici in opere marittime e infrastrutture portuali. I piani contenevano tipicamente l'elenco delle opere da realizzare, con le relative caratteristiche tecniche e i costi previsti, ma non definivano un assetto territoriale complessivo dell'area portuale⁸.

Questa impostazione rifletteva una concezione del porto come mera infrastruttura tecnica⁹, senza alcuna considerazione per il suo ruolo di elemen-

⁶ F. Munari, *Diritto dei trasporti*, Bologna, 2020, 123

⁷ G. Pericu, voce *Porto*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 7 ss.

⁸ Adunanza del 25 novembre 2020, n. protocollo 80/2020, del Consiglio superiore dei lavori pubblici (oggetto: affare 80/2020. Porto di Brindisi: Potenziamento degli ormeggi navi ro-ro a Costa Morena Ovest – realizzazione di un pontile con bricole – adeguamento tecnico funzionale); Voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici

⁹ Un ruolo di particolare rilievo nell'evoluzione della pianificazione portuale italiana è stato svolto dal Genio Civile per le Opere Marittime, che ha rappresentato per decenni l'organo tecnico di riferimento per la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture portuali. La prassi consolidatasi attraverso l'attività di questo organo ha contribuito in modo significativo alla definizione dei contenuti e delle metodologie dei primi piani regolatori portuali.

Il Genio Civile Opere Marittime operava secondo criteri essenzialmente tecnico-ingegneristici,

to territoriale complesso, caratterizzato da molteplici funzioni e da complesse relazioni con il territorio circostante. Solo con la riforma del 1994 si sarebbe affermata una concezione più moderna del piano regolatore portuale come strumento di pianificazione territoriale settoriale¹⁰.

Un primo passo verso una disciplina sistematica si ebbe, appunto, con la Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (di "Riordino della legislazione in materia portuale"). Essa innovava profondamente la governance dei porti italiani e, per la prima volta, conferì base legislativa unitaria ai PRP¹¹. L'art. 5 L.

privilegiando gli aspetti funzionali e costruttivi delle opere portuali rispetto alle considerazioni urbanistiche e territoriali. Questa impostazione si rifletteva nella concezione dei piani regolatori portuali come strumenti di programmazione tecnica, finalizzati principalmente alla definizione delle caratteristiche costruttive delle opere da realizzare.

La metodologia di lavoro del Genio Civile prevedeva tipicamente l'elaborazione di studi di fattibilità tecnico-economica per le singole opere, seguiti dalla redazione di progetti preliminari, definitivi ed esecutivi. I piani regolatori portuali rappresentavano, in questo contesto, lo strumento di coordinamento e programmazione degli interventi, ma rimanevano sostanzialmente estranei alle logiche della pianificazione territoriale.

Particolarmente significativa è la prassi consolidatasi per i grandi porti nazionali, come Genova, Napoli, Palermo e Venezia, dove il Genio Civile elaborò piani regolatori di notevole complessità tecnica, che costituirono per molti anni il riferimento per lo sviluppo di questi scali. Tuttavia, anche in questi casi, l'approccio rimase essenzialmente settoriale, senza una vera integrazione con la pianificazione urbanistica comunale.

La prassi del Genio Civile ha avuto il merito di sviluppare metodologie tecniche avanzate per la progettazione delle opere portuali, contribuendo alla realizzazione di infrastrutture di elevato livello qualitativo. Tuttavia, l'approccio settoriale ha anche determinato una sostanziale separazione tra la pianificazione portuale e quella territoriale, con conseguenti problemi di integrazione tra il porto e la città che si sono protratti fino ai giorni nostri.

¹⁰ Cons. Stato 28-12-2020, n. 8356, *Dejure*; Conf. Cons. Reg. Sic. che, con decisione del 2-07-1997, n. 242 (in *Foro amm.* 1997, 3145), precisava come "il piano regolatore portuale, previsto incidentalmente dall'art. 22 l. 20 agosto 1921 n. 1177 e sommariamente disciplinato dall'articolo unico, l. 3 novembre 1961 n. 1246, costituisce un atto generale di programmazione con cui la p.a. dispone le regole e fissa i criteri e le modalità per la futura utilizzazione del porto; tale atto vincola, limitandone la discrezionalità, la stessa amministrazione la quale non può, senza valide ragioni e motivatamente, discostarsene". Da ultimo anche Corte cost., 26-01-2023, n. 6, in *Giur. cost.* 2023, 1, 69 con nota di A. Lauro, *Quando le censure formali delle Regioni entrano in porto, ma non approdano (a causa del PNRR)* e in *Foro it.*, 2023, 6, I, 1707.

¹¹ La legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "Riordino della legislazione in materia portuale", rappresenta una svolta epocale nell'evoluzione del sistema portuale italiano. La riforma si inserisce in un contesto di profonda trasformazione del settore dei trasporti marittimi a livello internazionale, caratterizzato dall'affermarsi della containerizzazione, dall'aumento delle dimensioni delle navi e dalla crescente competizione tra i porti europei per l'attrazione dei traffici commerciali.

84/1994 definiva il PRP come lo strumento per delimitare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, incluse le aree produttive industriali, cantieristiche e le infrastrutture di collegamento stradale e ferroviario, individuandone analiticamente la destinazione funzionale¹². Di conseguenza, al PRP veniva attribuito un "duplice contenuto": non più solo un piano di opere pubbliche marittime, ma anche un piano di organizzazione funzionale degli spazi portuali. Significativamente, la legge del 1994 stabiliva che le previsioni del PRP non potessero contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti delle aree limitrofe, sancendo così la necessità di coordinamento con la pianificazione comunale¹³. Inoltre, mutava la competenza all'approvazione dei PRP: da un

Il legislatore del 1994 si trovò di fronte alla necessità di modernizzare un sistema portuale ancora largamente ancorato a logiche ottocentesche, caratterizzato da una gestione prevalentemente statale e da una sostanziale separazione tra la dimensione tecnica della pianificazione portuale e quella territoriale. L'obiettivo della riforma era duplice: da un lato, introdurre meccanismi di gestione più efficienti e orientati al mercato; dall'altro, integrare la pianificazione portuale nel più ampio sistema della pianificazione territoriale.

Il contesto europeo giocò un ruolo determinante nell'orientare le scelte del legislatore italiano. La progressiva liberalizzazione del settore dei trasporti marittimi, avviata dalla Comunità Europea negli anni '80, richiedeva una modernizzazione delle strutture portuali e dei sistemi di gestione. Inoltre, l'emergere di nuovi hub portuali nel Nord Europa, come Rotterdam e Amburgo, poneva i porti italiani di fronte alla sfida di mantenere la propria competitività nel Mediterraneo.

¹² La norma stabiliva che "nei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, con esclusione di quelli aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera e), l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate". Questa formulazione segna una netta discontinuità rispetto al passato, introducendo per la prima volta il concetto di "assetto complessivo del porto" e di "destinazione funzionale delle aree". Il piano regolatore portuale non è più concepito come mero strumento di programmazione delle opere, ma assume una vera e propria valenza territoriale, definendo l'organizzazione spaziale dell'area portuale e le sue relazioni con il territorio circostante.

Particolarmente significativa è l'inclusione, nell'ambito del piano regolatore portuale, delle "aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie". Questa previsione riflette una concezione moderna del porto come sistema territoriale complesso, che comprende non solo le infrastrutture marittime in senso stretto, ma anche le attività produttive e logistiche ad esse connesse.

¹³ La formulazione originaria dell'art. 5 presentava elementi di criticità, che emergeranno chiaramente nell'applicazione pratica della norma. Il comma 3 dell'articolo stabiliva, infatti, che "le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti". Questa disposizione introduceva un elemento di subordinazione del piano regolatore portuale agli strumenti urbanistici comunali che si rivelerà fonte di numerosi conflitti interpretativi e

procedimento incentrato sullo Stato (Ministero e Consiglio Superiore LL.PP.) si passava a un *iter* multilivello, con il coinvolgimento di Comuni e Regioni. In particolare, il PRP doveva essere adottato dall'Autorità Portuale (nei porti sede di tale ente) o dall'Autorità Marittima, previa intesa con il Comune interessato, e poi approvato dalla Regione competente, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ¹⁴. Come evidenziato dalla Corte costituzionale, il legislatore del 1994 trasformava così i PRP in “strumenti pianificatori settoriali”, non più meri programmi di costruzione di opere, e in-

applicativi (Cons. giust. amm. Sicilia, 1° giugno 2021, n. 502, in OneLegale, per cui “la complessità contenutistica e strutturale del piano, dovuta alla compresenza di due distinti interessi, quello connesso allo sviluppo del traffico marittimo e quello relativo alle finalità di carattere urbanistico, non rende agevole la sua riconduzione nelle categorie in cui vengono usualmente classificati gli strumenti di pianificazione territoriale, facendone uno strumento di governo del territorio atipico, a metà strada tra un piano urbanistico speciale e un piano di settore”).

La subordinazione del PRP agli strumenti urbanistici comunali era in palese contraddizione con la natura settoriale e specialistica della pianificazione portuale, creando una distonia che sarà oggetto di critiche da parte della dottrina e che verrà definitivamente superata solo con la riforma del 2021. Come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2023, cit., questa subordinazione contrastava con il principio generale secondo cui i piani settoriali hanno prevalenza su quelli generali in virtù della specialità della funzione.

La giurisprudenza amministrativa antecedentemente alla novella del 2021 aveva, invero, tentato di fornire criteri interpretativi per risolvere questi conflitti, ma la formulazione ambigua della norma generava incertezze. Il Consiglio di Stato, in particolare, oscillava tra orientamenti diversi, ora privilegiando l'autonomia della pianificazione portuale, ora sottolineando la necessità di coordinamento con la pianificazione comunale.

Negli anni immediatamente successivi alla riforma del 1994, il Consiglio di Stato affrontava, appunto, la questione della natura giuridica del nuovo Piano Regolatore Portuale, chiarendo che esso non costituiva più un mero “piano di opere” ma assumeva una vera e propria valenza territoriale. Già Cons. Stato, 24-03-2006, n.1538, in *Dir. maritt.*, 2007, 438, stabiliva che il PRP era “lo strumento pianificatorio nell'ambito portuale, avente natura esclusivamente tecnica e finalizzato allo svolgimento delle attività portuali.” (Cons. St. Stato 1-06-2007, n. 2932, in *Guida al diritto*, 2007, 103).

Successivamente, il Consiglio di Stato si occupava della complessa questione del rapporto tra PRP e strumenti urbanistici comunali. Un orientamento più chiaro si delineava, tuttavia, solo con la sentenza Cons. Stato 28-12-2020, n. 8356, cit., che affrontava in modo sistematico la questione della valenza del piano regolatore portuale. La pronuncia chiariva che “i Piani Regolatori Portuali approvati antecedentemente alla legge n. 84 del 1994, non hanno natura di strumenti urbanistici, ma costituiscono meri atti di programmazione delle opere portuali”. Al contrario, “solo con la legge n. 84/1994 il Piano Regolatore Portuale assume la natura di strumento di pianificazione territoriale, seppur limitato all'area portuale”.

¹⁴ Cons. Stato, 1-06-2007, n. 2932, cit., il quale avvertiva che “poiché la regola per definire i

troddusse un modello di co-decisione Stato-enti territoriali in considerazione dei diversi interessi coinvolti.

A livello contenutistico, i nuovi PRP post-1994 assumevano valenza tecnico-funzionale all'interno del perimetro portuale di competenza statale. Essi disciplinavano l'assetto viario interno, la distribuzione di impianti e servizi portuali e le specifiche funzioni di ciascuna area del porto. Trattandosi di aree demaniali in disponibilità esclusiva dell'autorità pubblica, tali piani non incidevano usualmente su proprietà di terzi; pertanto, la giurisprudenza li qualificava come strumenti di natura essenzialmente tecnica, finalizzati allo svolgimento delle attività portuali, distinti dagli strumenti urbanistici comunali proprio perché privi di effetti conformativi sui diritti di proprietà privata. I PRP vigenti prima del 1994 conservavano efficacia transitoria come "piani d'opere" fino al loro aggiornamento secondo la nuova disciplina.

Nei decenni successivi, la pianificazione portuale conobbe ulteriori evoluzioni normative. La riforma attuata con il D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169 (di attuazione della legge delega 124/2015) avviava una riorganizzazione del sistema portuale nazionale. Furono istituite 15 (poi 16) Autorità di Sistema Portuale (AdSP) al posto delle precedenti 24 Autorità Portuali singole, con l'obiettivo di superare la frammentazione gestionale e favorire strategie unitarie su base macro-regionale. Sul piano pianificatorio, il D.Lgs. 169/2016 introduceva il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRdSP), un nuovo strumento pensato per abbracciare l'intero sistema di porti di ciascuna AdSP, definendone gli ambiti territoriali di competenza e gli indirizzi strategici comuni. Il PRdSP avrebbe dovuto accorpare in un unico documento la programmazione strategica di sistema e la pianificazione dei singoli scali, da articolare poi in piani regolatori portuali di dettaglio per ciascun porto. In attesa di un nuovo regolamento attuativo, venivano pubblicate le Linee Guida nazionali elaborate dal Consiglio

rapporti tra piano regolatore generale e piano portuale è quella della intesa, l'adozione e le modifiche sia dei piani comunali sia dei piani speciali, come quello portuale, non sono possibili senza una previa intesa con le altre autorità coinvolte, costituendo l'intesa lo strumento previsto dall'ordinamento in uno spirito di collaborazione tra enti pubblici, mirante a dirimere i contrasti e a trovare accordi. Ne consegue che qualora il Comune adotti lo strumento della variante, compiendo determinate scelte urbanistiche precise su una zona soggetta a piano speciale, senza alcuna previa intesa con l'autorità preposta, in assenza dell'intesa, tale variante non può essere applicata nell'area demaniale speciale".

Superiore dei LL.PP.¹⁵ Si trattava di un tentativo di pianificazione “a due livelli”: un livello strategico di sistema e un livello operativo per i singoli porti, entrambi facenti parte integrante del PRdSP.

Tuttavia, questa complessa architettura veniva presto rimodulata. Già con il decreto correttivo del 2017 (D.Lgs. 3 novembre 2017, n. 229¹⁶) il legislatore chiariva meglio la distinzione tra i livelli di piano, introducendo formalmente il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) come atto autonomo e propedeutico ai PRP dei singoli scali. In sostanza, dal 2017 il PRdSP veniva “smembrato” in due strumenti: il DPSS, contenente l'impostazione strategica unitaria dell'AdSP (obiettivi di sviluppo, individuazione di ambiti portuali, aree di interazione porto-città e connessioni di ultimo miglio); e i PRP dei singoli porti, da redigersi in coerenza con il DPSS e con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e Logistica (PSNPL). Il DPSS era sottoposto ad adozione da parte del Comitato di gestione dell'AdSP e quindi ad approvazione regionale previa intesa con il Ministero delle Infrastrutture (MIT), mentre ciascun PRP doveva essere adottato dal Comitato di gestione d'intesa con i Comuni interessati (limitatamente alle aree di interazione porto-città) e poi approvato dalla Regione. Era previsto, inoltre, un complesso meccanismo di Conferenza di servizi e, in caso di dissenso persistente, persino il ricorso al Consiglio dei ministri per superare eventuali stalli decisionali. Questa procedura, tuttavia, si rivelava farraginosa. Il coinvolgimento di molteplici livelli (AdSP, Comuni, Regioni, Ministero, Conferenza di coordinamento nazionale) rendeva l'*iter* di approvazione dei piani estremamente lungo e incerto. Non a caso, pochi nuovi PRP venivano effettivamente approvati in quegli anni, mentre diversi porti rimanevano vincolati a piani datati.

Nel 2021, in concomitanza con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sotto la pressione di obiettivi europei di semplificazione, il legislatore è nuovamente intervenuto per snellire il processo di pianificazione portuale. Il D.L. 10 settembre 2021, n. 121 (convertito con modifiche dalla L. 9 novembre 2021, n. 156) apportava importanti modifiche all'art. 5 l. 84/1994, delineando l'assetto attuale della materia. Si tratta, come si vedrà, di una “rivi-

¹⁵ A. Ferrante, *La riforma della portualità italiana nuovi scenari della pianificazione portuale*, 2018, in portusonline.org.

¹⁶ G. Sabato, *Nuova veste per le Autorità portuali: il D.Lgs. in G.U.*, 2018, in Altalex.com

sitazione centralista” delle competenze, volta a ridurre i passaggi procedurali e i tempi di approvazione dei piani, concentrando maggiori poteri decisionali nelle mani delle AdSP e dello Stato centrale. Questa riforma sollevava questioni di legittimità costituzionale e di equilibrio tra interesse nazionale e autonomie regionali, sfociate in un giudizio avanti alla Corte costituzionale. Al contempo, erano introdotti o formalizzati nuovi istituti di flessibilità pianificatoria, come la variante-stralcio e l'adeguamento tecnico-funzionale (ATF), per gestire in modo più agile le modifiche ai piani senza dover ogni volta adottare un PRP *ex novo*. Prima di analizzare la disciplina vigente, è dunque utile aver presente questa evoluzione storica, che evidenzia il progressivo passaggio da una pianificazione portuale “settoriale e statalista” ad un modello multilivello e poi di nuovo ad un assetto tendenzialmente accentrato nella fase decisionale, ma attento al coordinamento con la pianificazione territoriale generale.

Vale, infine, la pena richiamare un principio emerso costantemente sia nella dottrina che nella giurisprudenza: il porto non è un corpo estraneo al territorio, bensì un nodo funzionale integrato. Già Falzea¹⁷ avvertiva che “sarebbe una finzione sicuramente inaccoglibile escludere dalle aree portuali quelle che, localizzate all'esterno della zona geografica [del porto], siano tuttavia funzionalmente connesse” alle attività portuali. Questa concezione “estensiva” dell'ambito portuale – poi recepita anche da normative regionali, come la L.R. Friuli-Venezia Giulia 12/2012 – anticipava l'attuale visione del porto come sistema logistico integrato, la cui pianificazione richiede strumenti flessibili e coordinati su scala sovra-locale.

2. – La disciplina vigente della pianificazione portuale, risultante dalla riforma del 2021, si fonda su alcuni principi cardine: centralità della pianificazione di sistema, snellimento procedurale, prevalenza del piano portuale settoriale sulle pianificazioni comunali nelle aree demaniali, e chiara distinzione di competenze tra livello statale (AdSP) e livelli locali (Comuni/Regioni) per le diverse aree. Di seguito si delineano i tratti essenziali del quadro normativo attuale, così come riformulato dall'art. 5 L. 84/1994 come novellato dal D.L. 121/2021 conv. in L. 156/2021.

Ogni Autorità di Sistema Portuale adotta due strumenti: (a) il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS), atto di indirizzo strate-

¹⁷ G. Falzea, cit., 321 ss.

gico-territoriale per l'intero sistema di porti dell'AdSP; (b) il Piano Regolatore Portuale (PRP) di ciascun porto ricompreso nell'AdSP, quale piano operativo e conformativo delle singole aree portuali. Entrambi sono obbligatori e tra loro gerarchicamente coordinati (il PRP attua e dettaglia le previsioni del DPSS e del Piano strategico nazionale della portualità e logistica). Viene dunque confermato un approccio duale: pianificazione strategica di sistema e pianificazione attuativa di scalo, in luogo del previgente PRdSP unitario.

La legge attuale sancisce espressamente che “la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale”, mentre “la pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili”¹⁸, da esercitarsi però previa acquisizione del parere dell'AdSP. In altri termini, tutte le aree interne al perimetro portuale (come delimitato dal DPSS) e funzionali alle operazioni por-

¹⁸ Le Linee Guida 2025 precisano che le “aree di reciproca influenza porto-città” possono assumere due forme:

1. Area di “interazione porto-città”: porzione “deperimetrata” dal dominio portuale, di prevalente interesse urbano, da inserire nella pianificazione comunale (art. 5, co. 1-quinquies l. 84/1994);

2. Area portuale a permeazione urbana (“ibrida”): rimane nel PRP di competenza dell'AdSP, ma richiede un adattamento reciproco tra funzioni portuali e usi urbani.

Per entrambe le fattispecie le Linee Guida valorizzano:

- a) il principio di co-pianificazione tra Autorità di Sistema Portuale e Comune, rafforzato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 6/2023) che ribadisce la competenza comunale sulle zone deperimate e quella dell'AdSP sul porto operativo;
- b) gli “innesti” (percorsi ortogonali che collegano fisicamente e socialmente città e porto) e gli “affacci” (aperture parallele sul waterfront) come dispositivi chiave per la rigenerazione di aree ibride e la fruizione pubblica del fronte mare;
- c) la necessità di integrare gli interventi con strategie di mobilità sostenibile (varchi efficienti, ultimo miglio, percorsi pedonali), per non compromettere l'equilibrio porto-città;
- d) un approccio ambientale e climatico che consideri la qualità dell'aria, delle acque e il contenimento delle emissioni quale requisito essenziale della compenetrazione porto-urbana.

In questa prospettiva le aree di interazione diventano laboratori di *waterfront regeneration*, ove funzioni logistiche leggere, cultura marittima e servizi turistici possono coesistere, a condizione che il PRP definisca criteri di compatibilità funzionale, accessibilità e sostenibilità condivisi con la pianificazione comunale. In dottrina v. A. Scattaglia, *Interazione porto-città: fra pianificazione portuale e novità legislative*, 2021, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*

tuali rientrano nella potestà pianificatoria *esclusiva* dell'AdSP, mentre le aree di interfaccia porto-città rimangono soggette alla pianificazione urbanistica ordinaria, ancorché in coordinamento consultivo con l'ente portuale. Questa suddivisione è coerente con la natura demaniale marittima delle prime (beni dello Stato destinati a funzione portuale) e con la natura promiscua o urbana delle seconde.

Il 2021 ha portato una radicale semplificazione procedimentale¹⁹. La novella prevedeva che sia il DPSS sia i PRP dei porti di interesse nazionale/internazionale fossero approvati in via definitiva dall'organo dell'AdSP (Comitato di gestione), con il controllo (e supporto) dello Stato centrale, mentre il ruolo degli enti territoriali era limitato a fornire pareri non vincolanti. In dettaglio, il DPSS è adottato dal Comitato di gestione era sottoposto al parere dei Comuni e delle Regioni interessati, che doveva essere reso entro 45 giorni (decorso tale termine, si intendeva rilasciato un parere non ostativo, ossia assenso tacito). Successivamente il DPSS era approvato dal Ministero delle Infrastrutture (MIT), sentita la Conferenza nazionale delle AdSP. Importante novità è l'esplicita esclusione del DPSS dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), in quanto atto di programmazione e non di pianificazione urbanistica in senso stretto (questa scelta ha suscitato perplessità per il possibile contrasto con la direttiva 2001/42/CE sulla VAS, tema su cui torneremo). Quanto al DPSS il procedimento previsto dal legislatore era però giudicato, come si dirà, parzialmente incostituzionale quanto alla elisione dell'intesa Stato-Regioni.

Il PRP di ciascun porto principale (categoria II, classe I e II) è a sua volta adottato dal Comitato di gestione dell'AdSP, previo coinvolgimento degli enti locali in termini consultivi: il Comune e la Regione interessati rendono un parere sul piano (riguardo alla coerenza delle previsioni portuali con quelle urbanistiche delle aree limitrofe) entro 45 giorni, trascorsi i quali vale il silenzio-assenso. Parallelamente, il MIT esprime un parere tecnico sul PRP (entro 90 giorni, anch'esso con assenso presunto in caso di inerzia). Una volta acquisiti tali pareri e svolta la necessaria Valutazione Ambientale Strategi-

¹⁹ A. Berlinguer, *Insularità: quo vadis?*, in *Scritti in memoria di Rodolfo Sacco*, a cura di P.G. Monateri, 2024, I, 168 ss.; R. Pavia, *La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma*, in *Porti, città, territori*, 2022; P. Spirito, *Pianificare i porti per renderli più competitivi*, ivi; F. Di Sarcina, *Prime considerazioni sul nuovo art. 5 della legge 84/94 sulla disciplina della pianificazione portuale*, ivi.

ca, l'approvazione finale del PRP avviene ad opera del Comitato di gestione stesso. Si abbandona così il precedente modello che vedeva la Regione quale autorità approvante il PRP. Quest'ultima non interviene più in via determinante sul piano dei porti di rilevanza economica nazionale/internazionale (mentre conserva competenze sui porti minori, come si dirà più avanti). Il nuovo meccanismo – di fatto una autorizzazione statale “in house” – è stato concepito per ridurre drasticamente i tempi, evitando passaggi deliberativi tra enti differenti e possibili impasse istituzionali. In caso di dissenso di un Comune o di una Regione sul contenuto del PRP, la loro posizione contraria può manifestarsi nel parere (se espresso), ma non ha efficacia vincolante. Non sono più previste intese né conferenze decisorie per comporre il conflitto, fermo restando che rimane possibile un ricorso in sede giurisdizionale (TAR) per eventuali vizi o lesioni di competenze ²⁰.

Un'importante distinzione riguarda i porti minori (porti di interesse regionale – categoria II classe III) nei quali non è istituita l'Autorità di sistema portuale. La legge, pur dopo la riforma, mantiene ferma l'autonomia regionale in questo ambito. La Regione approva il piano “previa intesa con il comune o i comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza, nel rispetto delle normative vigenti e delle proprie norme regolamentari. Sono fatte salve, altresì, le disposizioni legislative regionali vigenti in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale”. In altri termini, per i porti secondari (i.e. non afferenti alle AdSP) la pianificazione continua a seguire le norme regionali e locali, secondo le competenze amministrative decentrate già previste. I PRP di

²⁰ La Corte di Cassazione ha affrontato in diverse occasioni le questioni relative ai conflitti di competenza nella pianificazione portuale, contribuendo a chiarire i rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinaria nella materia. La giurisprudenza di legittimità ha generalmente confermato la competenza del giudice amministrativo per le controversie relative alla pianificazione portuale, riconoscendo la natura di atto amministrativo generale del Piano Regolatore Portuale.

La sentenza delle Sezioni Unite, n. 15742/2019, ha chiarito che “le controversie relative all'approvazione e all'applicazione dei piani regolatori portuali rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto riguardano l'esercizio di pubblici poteri in materia di pianificazione territoriale”. Questa pronuncia ha risolto definitivamente le incertezze interpretative che avevano caratterizzato la giurisprudenza precedente.

Analogamente, la Cassazione ha chiarito che “i rapporti concessori derivanti dall'applicazione del piano regolatore portuale sono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto costituiscono esercizio di potestà pubblicistiche”. Questa affermazione ha importanti implicazioni per la tutela dei diritti dei concessionari e degli operatori portuali

tali porti rimangono approvati dalla Regione (o dall'ente locale delegato), e le relative procedure non sono toccate dalla centralizzazione del 2021. È quindi delineato un doppio binario: procedura "statale" semplificata per i porti che rientrano nella circoscrizione delle AdSP, procedura ordinaria regionale per i porti che non ne fanno parte. Ciò risponde al dettato costituzionale (art. 117 Cost.) che affida allo Stato la competenza su "porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale" (i porti che rientrano nella circoscrizione delle AdSP acquisiscono *de jure* la qualifica di "interesse nazionale"), lasciando alle Regioni la competenza concorrente o residuale sui porti di interesse locale. In pratica, le funzioni amministrative relative ai porti maggiori (opere marittime, pianificazione) spettano ora allo Stato/AdSP, mentre quelle sui porti minori restano in capo alle Regioni.

Con la novella del 2021, il PRP viene definito per legge "un piano territoriale di rilevanza statale, che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza". Tale affermazione – oltre a ribadire la natura settoriale-speciale del PRP – risolve un annoso dibattito sul rapporto tra pianificazione portuale e urbanistica. Viene infatti eliminato dall'art. 5 il previgente comma (co. 2-*sexies*) che subordinava le previsioni dei PRP alla non contrarietà con gli strumenti urbanistici comunali. Oggi, al contrario, è sancito (anche sulla scorta della giurisprudenza) che il PRP prevale sulle discipline urbanistiche generali, in virtù del principio di specialità settoriale: le destinazioni d'uso e le opere previste in ambito portuale dal PRP possono divergere da quelle del PRG comunale, senza necessità di variante urbanistica a quest'ultimo. La Corte costituzionale aveva già in passato affermato che "la pianificazione portuale [...] prevale per specialità sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell'urbanistica" (sent. 359/1985²¹), principio poi confermato come fondamentale in materia urbanistica dalla stessa Consulta (sent. 408/1995²²). La normativa vigente recepisce tale orientamento. Pur correggendo la "distonia" storica che vedeva il PRP subordinato al PRG, si specifica comunque che il parere comunale/regionale sul PRP riguarda la mera coerenza delle previsioni alle pianificazioni vigenti nelle sole aree di cerniera porto-città, a garanzia di un minimo coordinamento sulle zone limitrofe.

²¹ Corte cost., 18-12-1985, n. 359, in cortecostituzionale.it

²² Corte cost., 20, 27-07-1995, n. 408, in cortecostituzionale.it

Va notato che, a differenza di un piano urbanistico comunale che è atto di pianificazione territoriale *tout court*, il PRP è spesso considerato un atto di natura mista: pianificazione settoriale e programmazione economica²³. Infatti, come sottolineato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa²⁴, esso fissa regole e criteri che vincolano anche l'amministrazione portuale stessa (non può discostarsene senza valida ragione). Ciò significa, ad esempio, che l'AdSP non può concedere un'area per usi diversi da quelli previsti dal PRP se non previa variante (garantendo così tutela dell'affidamento di eventuali

²³ Tar Toscana, 3 novembre 2020, n. 1350, in giurisprudenzaportuale.it, che ha ribadito che "la pianificazione portuale ha altro oggetto rispetto a quella urbanistica. Quest'ultima ha la funzione di disciplinare l'ordinato sviluppo dell'assetto del territorio e, pertanto, viene logicamente delimitata alle aree aventi funzione di cerniera tra porto e città. Il Piano Regolatore Portuale, invece, ha la funzione di tutelare un diverso pubblico interesse, quello al corretto svolgimento e sviluppo dei traffici navali nel porto e, pertanto, trova unica e compiuta disciplina nell'ambito della legislazione marittima e, in particolare, nella legge n. 84/1994"; conf. Tar Toscana, 23-02-2021, n. 294 in lexambiente.it. Inoltre, Cons. Stato, 15-10-2024, n. 8263, in www.giustizia-amministrativa.it, ha affermato la prevalenza delle destinazioni d'uso del PRP rispetto a iniziative private discordanti: se un concessionario vuole svolgere attività non conformi al PRP sulla sua area demaniale, l'AdSP legittimamente le nega. In ambito penale, come visto altrove, le opere realizzate in difformità dal PRP e senza autorizzazioni costituiscono abuso su area demaniale. L'analisi della giurisprudenza amministrativa consente di individuare alcuni principi consolidati che caratterizzano l'attuale sistema di pianificazione portuale. Questi principi possono essere sintetizzati in cinque punti fondamentali: la natura territoriale del PRP, la sua prevalenza sui piani urbanistici generali, la vincolatività delle destinazioni funzionali, la competenza esclusiva delle AdSP e la necessità di coordinamento per le aree di interfaccia.

Il primo principio consolidato riguarda la natura territoriale del Piano Regolatore Portuale. La giurisprudenza ha chiarito definitivamente che il PRP, nella configurazione delineata dalla legge 84/1994 e dalle successive modifiche, costituisce un vero e proprio strumento di pianificazione territoriale, con effetti conformativi sui diritti dei privati e vincolanti per l'attività amministrativa successiva.

Il secondo principio riguarda la prevalenza del PRP sui piani urbanistici generali. La giurisprudenza più recente, in linea con la riforma del 2021, ha affermato che il PRP prevale sui piani urbanistici comunali in virtù della specialità della funzione e della rilevanza statale delle infrastrutture portuali.

Il terzo principio riguarda la vincolatività delle destinazioni funzionali previste dal PRP. La giurisprudenza ha chiarito che le destinazioni d'uso definite dal piano non costituiscono mere indicazioni programmatiche, ma veri e propri vincoli giuridici che devono essere rispettati nell'attività concessoria e autorizzatoria.

Il quarto principio riguarda la competenza esclusiva delle AdSP nella pianificazione portuale. La giurisprudenza ha confermato che la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva delle Autorità di Sistema Portuale, escludendo interferenze da parte di altri enti territoriali.

investitori che hanno operato in base al PRP vigente). Questo principio di affidamento è importante: se un'impresa ha investito in un *terminal* merci confidando che sarà l'unico *terminal container* previsto dal PRP in quell'area, l'AdSP non può creare *ex post* un altro *terminal* concorrente senza passare per le procedure formali di variazione pianificatoria.

In definitiva, la disciplina attuale configura il PRP come strumento di pianificazione speciale statale, dotato di efficacia conformativa all'interno del porto (es. istituzione di vincoli preordinati all'esproprio per le opere previste) e non soggetto ad approvazioni esterne di Comuni o Regioni. La fase di formazione dei piani è accentrata nell'AdSP e nel Ministero, con consultazione semplificata degli enti locali. Ciò risponde all'obiettivo dichiarato di velocizzare l'aggiornamento dei piani portuali garantendo una visione strategica unitaria del sistema portuale nazionale. Al contempo, restano spazi di coinvolgimento locale sulle zone di interazione e – a livello attuativo – attraverso strumenti di coordinamento (come le conferenze di servizi per le opere sul territorio urbano, v. *infra*)²⁵. Il nuovo assetto ha richiesto un vaglio di costituzionalità, date le implicazioni sul principio di leale collaborazione e sulle competenze regionali in materia di governo del territorio. La sentenza della Corte costituzionale n. 6/2023, di seguito esaminata, ha affrontato proprio questi profili, fornendo importanti chiarimenti.

3. – La riforma del 2021, incentrata sull'art. 5 L. 84/1994, è stata impugnata in via principale da alcune Regioni (Friuli-Venezia Giulia e Toscana²⁶)

Il quinto principio riguarda la necessità di coordinamento per le aree di interfaccia porto-città. La giurisprudenza ha riconosciuto che, pur affermando la competenza esclusiva delle AdSP, rimane necessario un coordinamento con gli enti territoriali per le aree di interfaccia tra porto e città, al fine di garantire una pianificazione integrata del territorio.

²⁴ Cons. giust. amm. Sicilia, 2-07-1997 n. 242, in *Foro amm.*, 1997, 3145

²⁵ In arg. v. G. Befani, *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi tra congestione di competenze, efficientamento energetico e transizione ecologica*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 425 ss.

²⁶ La sentenza della Corte cost., 26-01-2023, n. 6, cit., rappresenta un momento di svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia di pianificazione portuale, fornendo un quadro interpretativo definitivo delle riforme normative degli ultimi anni e chiarendo in modo inequivocabile il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia portuale.

La pronuncia trae origine dai ricorsi promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avverso le disposizioni del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito nella legge 9 novembre 2021, n. 156, che hanno modificato sostanzialmente la disciplina della pia-

per presunta violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione alla tutela del territorio e al principio di leale collaborazione. La Corte costituzionale, con sentenza 26 gennaio 2023 n. 6, ha in larga parte rigettato le censure²⁷, confermando la legittimità costituzionale delle novità introdotte, pur con importanti osservazioni sul loro corretto inquadramento.

In estrema sintesi, la Consulta ha ritenuto che la disciplina della pianificazione portuale – per quanto incida sul governo del territorio – si collochi nell'alveo della materia “porti e infrastrutture di rilevanza nazionale”, spettante

nificazione portuale. Le Regioni ricorrenti lamentavano una indebita compressione delle proprie competenze costituzionali in materia di governo del territorio e una violazione del principio di leale collaborazione.

I ricorsi promossi dalle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia articolavano diverse censure di illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto-legge 121/2021, che possono essere ricondotte a quattro profili principali: violazione delle competenze regionali in materia di governo del territorio, violazione del principio di leale collaborazione, eccesso di delega legislativa e vizi procedurali.

La Regione Toscana, in particolare, lamentava che le disposizioni impugnate contenessero “una disciplina non di principio, ma di dettaglio in materie di potestà legislativa regionale concorrente e residuale” e determinassero “una indebita riduzione delle competenze regionali in ordine ai porti di interesse nazionale, con vanificazione tanto della legislazione regionale in materia urbanistica quanto della programmazione regionale degli interventi infrastrutturali”⁵⁷.

Specificamente, la Regione Toscana contestava la ridefinizione del ruolo regionale nella procedura di emanazione del DPSS, che da competenza di approvazione era stata trasformata in mero parere consultivo non vincolante. Analogamente, veniva contestata la sottrazione alla Regione dell'approvazione del PRP, sostituita da un parere limitato alla coerenza con gli strumenti di pianificazione urbanistica per le aree di interfaccia porto-città.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, dal canto suo, evidenziava come le modifiche normative comportassero “una sostanziale marginalizzazione del ruolo regionale nella pianificazione portuale, in contrasto con le competenze costituzionali in materia di governo del territorio e con il principio di leale collaborazione”⁵⁸.

Entrambe le Regioni ricorrenti sottolineavano inoltre come le modifiche normative fossero state adottate senza un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, in violazione del principio di leale collaborazione che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni nelle materie di competenza concorrente.

²⁷ La Corte, tuttavia, riteneva costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 1-*septies*, l. 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), D.L. 10 settembre 2021, n. 121, conv. dalla L. 9 novembre 2021, n. 156, sottraeva gli “ambiti portuali dal novero dei beni paesaggistici *ex lege*” e sovvertiva “il rapporto di sovraordinazione fra piano paesaggistico regionale e piani di carattere o incidenza territoriale (quale il DPSS) sancito dall'art. 145, comma 3, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42”, così G. Sciullo, *La “resilienza” della tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 770.

allo Stato, e persegua obiettivi di semplificazione coerenti con le finalità del PNRR (Missione “Infrastrutture”). La sentenza ricorda che i porti maggiori costituiscono nodi strategici della rete logistica nazionale, la cui pianificazione unitaria è necessaria a garantirne la competitività e l'adeguamento agli standard europei. Pertanto, l'aver centralizzato l'approvazione di DPSS e PRP nell'AdSP e nel Ministero rientra nei poteri statali di coordinamento della portualità e non lede in modo irragionevole le competenze regionali – a condizione, beninteso, che permanga un adeguato coinvolgimento consultivo delle Regioni e dei Comuni (come previsto tramite i pareri e le conferenze di servizi). Sul punto del principio di leale collaborazione²⁸, la Corte ha osservato che la nuova procedura, pur riducendo il ruolo formale degli enti locali (da intesa a pareri), introduce comunque meccanismi di partecipazione (silenzio-assenso entro termini definiti) che, se correttamente attuati, bilanciano l'accentramento delle decisioni. Inoltre, ha rilevato come l'interesse in gioco – lo sviluppo dei porti di rilevanza nazionale – abbia una dimensione unitaria tale da giustificare un rafforzamento della regia statale, in linea con l'art. 118, co.1 Cost. (sussidiarietà verticale verso lo Stato per funzioni di scala sovraregionale).

La Corte ha anche richiamato espressamente la propria giurisprudenza pre-

²⁸ Un aspetto di particolare rilievo della sentenza n. 6/2023 è rappresentato proprio dall'analisi del principio di leale collaborazione nella pianificazione portuale. La Corte ha chiarito che questo principio non richiede necessariamente forme di intesa forte tra Stato e Regioni, ma può essere soddisfatto anche attraverso meccanismi di consultazione e coordinamento meno vincolanti.

La Corte ha osservato che “il principio di leale collaborazione non impone un modello unico di rapporti tra Stato e Regioni, ma richiede che siano previste forme adeguate di coinvolgimento delle autonomie territoriali nei processi decisionali che le riguardano”. Nel caso della pianificazione portuale, questo principio è soddisfatto attraverso la previsione di pareri regionali e comunali, anche se non vincolanti.

Particolarmente significativa è l'osservazione della Corte secondo cui “la semplificazione procedurale non comporta necessariamente una violazione del principio di leale collaborazione, purché siano mantenute forme adeguate di coinvolgimento delle autonomie territoriali”. Questa affermazione ha importanti implicazioni per l'interpretazione del principio di leale collaborazione in altri settori dell'amministrazione pubblica.

La dottrina ha evidenziato come questa interpretazione del principio di leale collaborazione rifletta “una concezione più flessibile e pragmatica dei rapporti tra Stato e Regioni, che privilegia l'efficacia dell'azione amministrativa pur mantenendo forme adeguate di partecipazione democratica” (S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/relazione-Bartole.pdf).

cedente: *da un lato*, la configurazione del PRP quale piano settoriale di livello statale prevalente sui piani urbanistici comunali (già affermata nelle citate sentenze n. 359/1985 e n. 408/1995); *dall'altro*, la legittimità del coinvolgimento degli enti territoriali in forma di pareri non vincolanti quando lo richieda l'esigenza di evitare stalli decisionali in settori strategici. In particolare, la Consulta ha sottolineato che la riforma 2016-2017 – che prevedeva intese e approvazioni regionali – si era dimostrata inefficace, giustificando così l'intervento correttivo del 2021 per superare la “stagnazione burocratica” del sistema. La soluzione adottata dal legislatore (pareri con silenzio-assenso e decisione finale al MIMS o allo stesso AdSP) è stata giudicata non irragionevole, in quanto mira a contemperare la celerità con un minimo coinvolgimento locale.

Quanto al contestato esonero del DPSS dalla VAS, la Corte ha ritenuto che esso, pur rappresentando una deroga alla normativa ambientale ordinaria, si giustifica in base alla natura programmatica e non immediatamente incidente su destinazioni d'uso del DPSS. Ha tuttavia avvertito che eventuali significativi impatti ambientali dovranno essere valutati nella fase dei PRP o dei progetti attuativi, evitando un vuoto di tutela. Su questo fronte, la Regione Toscana paventava il rischio di infrazione UE, ma la Corte – muovendosi con cautela – non ha ravvisato un palese contrasto costituzionale, richiamando l'importanza di interpretare la norma in modo conforme al diritto UE (ossia sottoponendo a valutazione ambientale strategica i piani settoriali che effettivamente incidono sull'uso del suolo). In pratica, si è lasciato intendere che la dispensa dalla VAS per il DPSS deve essere compensata da una rigorosa VAS sui PRP²⁹ e VIA sui progetti di opere portuali, così da non

²⁹ La Valutazione Ambientale Strategica accompagna l'intero procedimento di formazione del Piano regolatore portuale. Sin dal 2006 il d.lgs. 152/2006 include i PRP fra i piani soggetti a VAS, mentre l'art. 4, co. 1-*septies* del d.lgs. 121/2021 – che ha novellato l'art. 5 l. 84/1994 – ha stabilito che la valutazione si svolge sempre in sede statale: l'Autorità di sistema portuale rimane “autorità procedente”, ma l'istruttoria e il decreto finale competono al MASE-DGVA, d'intesa con il Ministero della Cultura. La procedura, avviata in parallelo alla redazione del piano, si articola in una fase preliminare di *scoping* (rapporto preliminare e consultazione degli enti ambientali) e in una fase di VAS vera e propria, nella quale l'AdSP trasmette il PRP e il Rapporto ambientale, segue la consultazione pubblica di 45 giorni, quindi il MASE – sentito il MIC – emette il “parere motivato” e il decreto di VAS. L'AdSP deve adeguare il piano alle prescrizioni prima dell'approvazione definitiva. Qualora il PRP contenga già progetti di opere portuali ricadenti in VIA, si applica la procedura integrata VIA-VAS ex art. 6, co. 3-ter d.lgs. 152/2006, conclusa con un unico provvedimento.

eludere la direttiva europea ³⁰.

Sul piano del riparto di competenze, la sentenza n. 6/2023³ ha dunque confermato che l'art. 5 L. 84/94 riformato "pone una disciplina di settore rientrando nella competenza esclusiva statale in materia di porti di rilevanza economica nazionale". Ha inoltre escluso che vi sia stata violazione dell'art. 118 Cost., in quanto il coinvolgimento consultivo degli enti territoriali (seppur ridotto) soddisfa gli obblighi di cooperazione. La "esclusiva competenza" dell'AdSP nella pianificazione di porti e retroporti, sancita ora dalla legge, è stata ritenuta compatibile con il fatto che a Comuni e Regioni resta la pianificazione delle aree urbane di interazione e degli accessi, seppur coordinata tramite pareri e intese (come quella necessaria per i collegamenti ultimo miglio). In definitiva, la Corte ha legittimato il modello accentratore del 2021 ³¹, interpretandolo co-

³⁰ Tuttavia, non tutte le opere portuali sono soggette a VIA. Avverte, infatti, Cons. Stato, 14-03-2018, n. 1619, in *Dir. Maritt.*, 2018, 915, con nota di Taccogna che "richiedere una costosa e articolata procedura di V.I.A. per ogni fase di realizzazione - e a prescindere dal suo concreto impatto ambientale - di un Piano regolatore portuale già *ab origine* sottoposto alla valutazione di compatibilità ambientale prescritta dalla legislazione all'epoca vigente, si pone in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza". Sulla soggezione a VAS dei PRP già E. Boscolo, *Problemi di dialogo tra Stato e regione nell'epoca dei sistemi portuali*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 3 ss.

³¹ TAR Veneto, 12-11-2024, n. 3086, con nota di I. Malaguti, *La competenza pianificatoria dell'AdSP e la prevalenza del PRP sui piani urbanistici generali*, 2025, <https://www.studiozunarelli.com/2025/02/03/competenza-pianificatoria-adsp-prevalenza-prp-piani->; TAR Palermo, 24-07-2023, n. 2453, in *Riv. giur. edil.*, 2023, 1097. La sentenza del TAR Veneto, Sezione I, 12-11-2024, n. 3086 rappresenta un'importante conferma giurisprudenziale della competenza esclusiva delle Autorità di Sistema Portuale nella pianificazione delle aree portuali e retro-portuali. La pronuncia ha accolto il ricorso presentato dell'AdSP contro una delibera comunale che incideva sulle scelte pianificatorie di aree portuali senza il coinvolgimento dell'Autorità portuale.

Il caso traeva origine dall'adozione, da parte di un Comune veneto, di una Variante ad un Piano di Recupero che mirava a ridefinire l'assetto di un'area compresa nel territorio comunale attraverso la previsione di nuovi lotti edificabili per attività produttive artigianali, autotrasporto e logistica. Nonostante la presenza di vincoli riguardanti aree ricadenti in ambito portuale e retro-portuale, il Comune aveva deliberato senza coinvolgere l'AdSP nel procedimento di approvazione.

Il TAR Veneto ha annullato la delibera comunale, affermando la competenza pianificatoria esclusiva dell'Autorità di Sistema Portuale nell'ambito portuale e retro-portuale. La pronuncia ha messo in risalto "la rilevanza statale del Piano Regolatore Portuale come unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza" e ha sottolineato "la preminenza rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica".

Particolarmente significativo è il passaggio in cui il Tribunale ha riconosciuto che "è esclusivamente compito del PRP definire la speciale disciplina del territorio portuale e tutelare l'interesse pubblico al corretto svolgimento e sviluppo dei traffici marittimi nazionali e internazionali" ^76.

me scelta non arbitraria ma funzionale a un interesse pubblico superiore (modernizzare e unificare la pianificazione portuale nazionale).

Una ulteriore conferma del nuovo equilibrio è rinvenibile nel passaggio della sentenza dove si afferma che la legge 84/94, sin dalla riforma del 1994, “innovando rispetto al passato” ha trasformato i PRP in strumenti settoriali e “non più devoluti esclusivamente allo Stato, ma con il coinvolgimento di Comuni e Regioni”, coinvolgimento che però il legislatore può modulare secondo le esigenze organizzative del settore ³². La Consulta ha richiamato

L'apporto consultivo regionale e comunale è invece limitato alla “mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici per le aree di cerniera”.

³² Particolarmente significativo è il passaggio in cui la Corte osserva che “la legge n. 84 del 1994, nel riordinare la materia portuale, ha, per la prima volta, dato una disciplina sistematica dei piani regolatori portuali. Innovando rispetto al passato, il legislatore è intervenuto in ordine ai profili della funzione dei piani e della competenza ad approvarli: da un lato, i piani di nuovo conio non si attecchiano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali”.

La Corte evidenzia inoltre come le successive modifiche normative abbiano “dato risposta alle esigenze derivate dall'inserimento di taluni porti italiani nella rete transeuropea dei trasporti, dalla valorizzata visione di insieme degli scali e dalla necessità di contingentare la tempistica dei procedimenti di adozione degli strumenti pianificatori”.

La Corte costituzionale, nel respingere i ricorsi regionali, ha affermato una serie di principi di fondamentale importanza per la comprensione del sistema di pianificazione portuale. Questi principi possono essere sintetizzati in quattro punti fondamentali: la natura settoriale della pianificazione portuale, la competenza statale per i porti di rilevanza nazionale, la legittimità della semplificazione procedurale e il rispetto del principio di leale collaborazione.

In primo luogo, la Corte ha chiarito definitivamente la natura settoriale della pianificazione portuale, affermando che “i piani regolatori portuali sono strumenti pianificatori settoriali che, in virtù della specialità della funzione, prevalgono sui piani urbanistici generali”. Questa affermazione rappresenta il superamento definitivo della concezione del PRP come strumento subordinato alla pianificazione urbanistica generale.

In secondo luogo, la Corte ha confermato la competenza statale per la pianificazione dei porti di rilevanza nazionale, osservando che “la competenza statale in materia di grandi reti di trasporto e di navigazione comprende la pianificazione delle infrastrutture portuali inserite nelle reti TEN-T e di rilevanza strategica per il sistema economico nazionale”.

In terzo luogo, la Corte ha riconosciuto la legittimità della semplificazione procedurale introdotta dalla riforma del 2021, evidenziando come essa risponda “all'esigenza di accelerare i processi di pianificazione portuale, eliminando i colli di bottiglia che avevano caratterizzato l'applicazione delle riforme precedenti”.

Infine, la Corte ha chiarito che la riforma del 2021 non viola il principio di leale collaborazione, in quanto “mantiene forme di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nei processi di pianificazione portuale, pur semplificando le procedure e chiarendo le competenze”.

espressamente la ratio del PNRR, il quale indicava come prioritaria la “semplificazione delle procedure di pianificazione strategica portuale” per potenziare la competitività del sistema. Ciò ha fornito un ulteriore argomento teleologico per sostenere la ragionevolezza della centralizzazione, dacché la stessa mira a rimuovere ostacoli allo sviluppo infrastrutturale e logistico in un contesto di interesse nazionale ed europeo ³³.

In conclusione, la sentenza n. 6/2023³ costituisce un fondamentale avallo giurisprudenziale alla disciplina attuale. Pur senza negare la delicatezza di sottrarre poteri di veto agli enti territoriali, la Corte ha sancito che il nuovo assetto rispetta il quadro costituzionale, a patto di garantire comunque sedi di coordinamento (come la Conferenza nazionale AdSP per le strategie generali, e i pareri locali per le interferenze urbane). Resta aperta la sfida applicativa: sarà necessario – ammonisce la Corte stessa in controluce – un forte ruolo propulsivo del Ministero vigilante, affinché la frammentazione locale non sia sostituita da un’altrettanta frammentazione a livello di singole AdSP non coordinate tra loro. Questo punto è cruciale: la riforma del 2021 accentra le decisioni nei singoli sistemi portuali, ma occorre un regista centrale (il MIMS, oggi MIT) che ne armonizzi le scelte per evitare spinte.

4. – Il DPSS rappresenta il livello “alto” della pianificazione portuale di nuova generazione. Esso è definito dalla legge come il documento che “le Autorità di sistema portuale redigono, coerente con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti TEN-T, nonché con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e Logistica”. La sua funzione è essenzialmente quella di delineare la visione strategica unitaria per l’insieme dei porti amministrati da una AdSP. In particolare, il DPSS:

Definisce gli obiettivi di sviluppo dell’AdSP (es. potenziamento di determinati traffici, riequilibrio delle funzioni tra porti del sistema, integrazione intermodale, sostenibilità ambientale ³⁴). Si tratta di indirizzi generali che

³³ La sentenza della Corte Cost. 26-01-2023, n. 6 ha avuto un impatto significativo sulla legislazione regionale in materia portuale, richiedendo un adeguamento delle normative regionali ai principi affermati dalla Corte. Molte Regioni avevano infatti adottato leggi regionali che disciplinavano in modo dettagliato la propria partecipazione ai processi di pianificazione portuale, attribuendosi competenze che la sentenza ha chiarito essere di spettanza statale.

³⁴ A. Crismani, B.A. Masso, *Green Ports: strumenti e misure*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 215 ss.

orienteranno sia le opere infrastrutturali da programmare sia le scelte funzionali nei singoli scali.

Individua gli ambiti portuali di competenza dell'AdSP. Questa è una novità introdotta nel 2016-2017 e confermata dalla novella del 2021. L'AdSP, attraverso il DPSS, delinea la perimetrazione geografica di ciascun porto del sistema, comprensiva non solo della circoscrizione demaniale storica ma anche di eventuali aree (pubbliche o private) retroportuali, assoggettandole alla competenza dell'AdSP (previa intesa con gli enti locali al momento dell'istituzione, si suppone). Questa previsione risponde alla prassi di ampliare il concetto di ambito portuale oltre i confini strettamente demaniali, includendo ad esempio aree logistiche retrostanti, interporti collegati, cantieri navali esterni, ecc., come evidenziato dalla dottrina. Ciò consente una pianificazione integrata porto-retroporto³⁵.

Ripartisce gli ambiti portuali in zone funzionali: aree portuali (dedicate alle operazioni portuali in senso stretto, es. banchine, piazzali, depositi), aree

³⁵ Le Linee Guida 2025 definiscono le aree retroportuali come parte integrante dell'ambito portuale, distinto – insieme alle aree portuali operative e alle aree di interazione porto-città – dal DPSS e poi precisato nel PRP.

Il DPSS individua e perimetra, in scala di area vasta, "le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali" nonché i collegamenti stradali e ferroviari di ultimo miglio.

Il PRP disegna il lay-out dettagliato, specificando caratteristiche e destinazioni funzionali delle aree retroportuali e recependo i nodi logistici extra-portuali (interporti, distripark, piattaforme intermodali) che l'Autorità di Sistema considera strategici per il proprio bacino di riferimento.

L'art. 4, co. 3, l. 84/1994 – richiamato dalle Linee Guida – riserva all'AdSP la competenza esclusiva sulla "pianificazione delle aree portuali e retro-portuali"; tali funzioni non possono quindi essere delegate alla pianificazione comunale.

Le aree retroportuali ospitano funzioni logistiche, di stoccaggio e di interscambio modale a supporto dei traffici marittimi; la loro efficacia dipende dal dimensionamento dei piazzali, dalla disponibilità di fascio-binari e dalla connessione diretta alla rete TEN-T.

Le Linee Guida impongono di verificare, già in fase di PRP, le interconnessioni ferro-gomma con le retro-aree e la rete esterna, valutando flussi attesi, criticità e soluzioni di mitigazione. La viabilità interna portuale deve essere coerente con il carico di traffico che si scarica sulle retro-aree, poiché da essa "dipendono gran parte delle prestazioni dell'intera infrastruttura di trasporto".

Nell'ottica della ZES unica e delle ZLS, le retro-aree diventano tasselli fondamentali per attrarre investimenti a elevata integrazione logistica, purché il PRP stabilisca criteri di compatibilità funzionale, sostenibilità ambientale e resilienza infrastrutturale.

In sintesi, le aree retroportuali costituiscono il "ponte logistico" tra porto e hinterland: la loro corretta perimetrazione, dotazione infrastrutturale e governance (in capo all'AdSP) è condizione essenziale per la competitività del sistema portuale e per una gestione sostenibile dei flussi merci-terra.

retro-portuali (destinate a servizi di supporto, logistica, industrie connesse) e aree di interazione porto-città (zone cuscinetto o di interfaccia con l'urbanizzato). Questa suddivisione, introdotta dal 2017, serve a chiarire sin da subito quali porzioni ricadono in pianificazione AdSP e quali nella pianificazione comunale. Ad esempio, le aree di interazione porto-città (ad es. *waterfront* urbani con funzioni promiscue) restano soggette ai piani comunali, seppur in coordinamento (parere AdSP obbligatorio).

Il DPSS opera quindi una sorta di *zoning* generale delle macro-aree.

Individua, tra l'altro, i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio (stradali e ferroviari) e gli attraversamenti urbani rilevanti per l'operatività portuale. Si pensi a raccordi stradali tra porto e autostrada, ultimi tratti ferroviari verso gli scali, ponti o sottopassi in città collegati al traffico pesante da/per il porto. Il DPSS mappa queste infrastrutture critiche e, per garantire la loro realizzazione, la legge prevede che gli enti competenti (Comune/Regione o altri) debbano pianificarle previa intesa con l'AdSP. È un meccanismo di coordinamento interistituzionale: se ad esempio un nuovo varco portuale richiede una viabilità urbana dedicata, il Comune nel proprio PRG o piano del traffico dovrà concertarla con l'AdSP. Questo vincolo assicura che sviluppo portuale e pianificazione cittadina procedano armonicamente sulle opere di connessione (*last mile*).

In passato (2016-2017) al DPSS era attribuita anche la "definizione dei contenuti sistemici di pianificazione" (cioè funzioni ammesse, indirizzi progettuali comuni), accompagnata da una relazione illustrativa dettagliata. La riforma del 2021 ne ha parzialmente modificato la portata, oggi il DPSS è enfatizzato come documento programmatico, di indirizzo, e gli è stata sottratta la funzione di micro-dettaglio pianificatorio vincolante. In effetti la denominazione stessa è passata da pianificazione a programmazione strategica, sottolineandone il carattere dinamico e flessibile. Ne risulta un contenuto più snello: obiettivi, individuazione/ripartizione di ambiti e collegamenti, linee strategiche, senza bisogno di entrare eccessivamente nel merito di specifiche opere o normative d'uso (che spettano ai PRP). La Corte costituzionale (C. Cos. 6/2023) ha ritenuto, tuttavia, che il "principio di leale collaborazione" impone tuttora "che l'AdSP accompagni il DPSS redatto con un documento esplicativo. Diversamente, per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico, regioni e comuni non sarebbero posti nella condizione di esprimersi con la dovuta consape-

volezza”³⁶.

Quanto alla procedura, come già anticipato, il DPSS viene adottato dal Comitato di gestione AdSP e approvato dal Ministero (MIT), con in mezzo la conferenza di servizi asincrona per i pareri dei comuni (45 gg, silenzio-assenso) e l'intesa con la Regione³⁷. Una volta approvato dal Ministero, il DPSS diviene immediatamente vigente e costituisce il quadro di riferimento per la redazione/aggiornamento di tutti i PRP dell'AdSP.

Il DPSS ha natura giuridica peculiare, formalmente non è un piano urbanistico né un atto provvedimentale incidente su diritti, bensì un atto di indirizzo e coordinamento settoriale, assimilabile ai piani territoriali di livello sovraordinato (c'è chi l'ha paragonato a un piano territoriale di coordinamento su scala portuale). La sua efficacia principale è interna, nel senso che vincola l'AdSP stessa e i progettisti nella predisposizione dei PRP, i quali devono essergli conformi. È comunque un atto pubblicistico generale, soggetto a eventuale impugnazione giurisdizionale da parte di enti o soggetti che si ritengano lesi. Tuttavia, la presenza dell'approvazione ministeriale finale comporta che la legittimità del DPSS possa essere scrutinato anche in rapporto all'interesse nazionale considerato dal Ministero.

Da ultimo, si segnala che il DPSS, non essendo formalmente un piano urbanistico, non richiede variante ai PRG comunali. La sua efficacia resta confinata all'ambito portuale e strategico. Esso è piuttosto destinato a integrarsi con altri strumenti di pianificazione di settore (piani logistici regionali, piani dei trasporti, ecc.). Ad esempio, dovrebbe esser coerente con i Piani Regionali dei Trasporti e con i PTCP (piani territoriali di coordinamento provinciali) per la parte logistica. In pratica, il DPSS funge da cerniera tra pianificazione dei trasporti e pianificazione urbanistico-territoriale, calando le strategie nazionali (TEN-T, corridoi europei, PSNPL) nella realtà locale portuale.

³⁶ Eppertanto la Corte Cost 26-01-2023, n. 6, cit., dichiarava “costituzionalmente illegittimo l'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, della legge n. 84 del 1994, non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione”.

³⁷ Corte cost. 6/2023, cit., ha infatti ritenuto che in dipendenza della “rilevante funzione programmatica” non si possa “prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione”. Se l'AdSP copre porti in più Regioni, l'adozione del DPSS richiede, dunque, una forte (e assai complessa) concertazione preventiva.

In conclusione, il DPSS introdotto dalla riforma del 2016 e rifinito nel 2021 è uno strumento innovativo che segna il passaggio dalla pianificazione portuale tradizionale (focalizzata sul singolo porto) a una pianificazione di area vasta e multimodale. L'auspicio – espresso anche dalla dottrina urbanistica – è che attraverso i DPSS le AdSP possano coordinare efficacemente lo sviluppo dei propri scali, evitando duplicazioni di investimenti o concorrenze improduttive e integrando sempre più i porti nelle reti logistiche nazionali. La sfida pratica è rendere questi documenti realmente operativi e aggiornati: il rischio, in caso di attuazione lenta o conflittuale, è che i DPSS restino sulla carta. Al 2025, diverse AdSP hanno adottato o stanno elaborando i DPSS di sistema (es. DPSS del dell'Adriatico Meridionale, Mar Ligure Occidentale, DPSS del Tirreno Centrale, ecc.), segno di un processo in corso ma non ancora uniforme.

5. – Il Piano Regolatore Portuale (PRP) è lo strumento pianificatorio di dettaglio per il singolo scalo marittimo. Esso costituisce l'evoluzione moderna del tradizionale piano delle opere portuali, arricchito – come visto – da contenuti funzionali e di governo del territorio portuale. Secondo l'art. 5, co. 1-*ter* L. 84/1994, nei porti delle AdSP “l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale (PRP), che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate nonché i beni sottoposti al vincolo preordinato all'esproprio”. Questa definizione evidenzia due aspetti chiave.

Il primo aspetto. Il PRP “disegna” fisicamente l'ambito portuale e l'assetto complessivo delle aree demaniali (ed eventuali ulteriori aree comprese) del porto. In pratica, attraverso elaborati cartografici in scala appropriata, il PRP traccia la configurazione planimetrica del porto futuro, includendo: la linea di confine demaniale portuale; la zonizzazione interna (aree operative, aree retro-portuali, viabilità interna, aree di rispetto, ecc.); le opere marittime esterne (moli di sopraflutto, sottoflutto, dighe) e interne (banchine, darsene); gli specchi acquei portuali (avamporto, bacini interni) e i fondali previsti; le infrastrutture a terra (*terminal*, magazzini, raccordi ferroviari, strade interne). Vengono anche individuati eventuali vincoli da apporre (aree da espropriare per pubblica utilità ai fini di espansione portuale, ex DPR 327/2001). Il PRP, in

sostanza, è un piano conformativo degli spazi portuali, paragonabile a un piano regolatore comunale ma limitato al perimetro portuale statale. Esso incide sulla destinazione delle aree demaniali e definisce il *layout* su cui basare la progettazione delle opere portuali nei successivi anni o decenni.

Il secondo aspetto. Oltre al disegno fisico, il PRP “individua le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate”. Ciò significa che per ogni area o comparto del porto il piano specifica l’uso o la funzione ammissibile (es.: *terminal container*, *terminal* passeggeri, cantieri navali, deposito rinfuse, area parcheggio rotabili, zona servizi, verde/ambiente, ecc.). Si tratta di una vera e propria zonizzazione funzionale, analoga alle zonizzazioni urbanistiche ma riferita alle attività portuali. Ad esempio, un PRP potrà destinare una certa banchina al traffico commerciale *container*, un’altra ai traghetti passeggeri, riservare un’area retroportuale a deposito petroli o a cantieri navali, prevedere spazi per uffici portuali o servizi alle navi, e così via. Queste destinazioni d’uso settoriali sono vincolanti per le future concessioni demaniali e autorizzazioni: l’AdSP non potrà dare in concessione un’area per usi incompatibili col PRP, pena illegittimità (come accaduto nel caso Genoa Port Terminal di cui tra poco diremo). La logica è assicurare un ordinato sviluppo del porto, evitando conflitti tra attività non compatibili e riservando spazi adeguati alle diverse filiere (contenitori, passeggeri, cantieristica, pesca, diporto, ecc.). La regolamentazione funzionale era l’elemento di novità apportato dalla legge 84/1994, che ha fatto dei PRP dei piani a contenuto misto: tecnico (opere) e regolativo (usi).

Sebbene non indicato esplicitamente dalla norma, è prassi – ora prevista anche dalle Linee Guida per la redazione dei piani portuali, in via di approvazione dal Consiglio Superiore dei LL.PP. (Linee Guida 2025³⁸) – che il PRP sia corredato da una relazione illustrativa che chiarisca gli obiettivi perseguiti (es. aumento capacità di traffico, miglioramento accessibilità nautica, riqualificazione rapporto porto-città) e le strategie adottate (scelte progettuali di espansione, potenziamento di determinate banchine, ecc.). Questa relazione consente – in ossequio al principio di rango costituzionale della “leale collaborazione” – di valutare la coerenza del piano con il DPSS e con gli atti di pianificazione sovraordinati.

³⁸ R. Pavia, *Le nuove Linee Guida per la pianificazione portuale*, 2024, in <https://inu.it/wp-content/uploads/le-nuove-linee-guida-rivisto-per-la-pianificazione-portual1-19-novembre-2024.pdf>

Abbiamo già delineato l'*iter* semplificato post-2021: adozione Comitato gestione AdSP, pareri di Comune/Regione (coerenza aree contigue) e del Ministero, approvazione finale del Comitato gestione dopo la VAS ³⁹. Occorre aggiungere alcuni dettagli. Il PRP, una volta adottato, viene trasmesso al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP) per il parere tecnico obbligatorio sulla parte tecnico-ingegneristica (opere marittime, aspetti idraulici, stabilità coste, etc.). Infatti, il CSLP rimane organo consultivo fondamentale, esso verifica la fattibilità tecnica delle previsioni e la rispondenza a normative tecniche. Prima del 2021, il parere del CSLP era inserito nella fase pre-approvazione regionale; oggi, con l'*iter* accelerato, il CSLP rende parere su richiesta dell'AdSP, preferibilmente in parallelo al procedimento, per evitare ritardi. In pratica, l'AdSP avvia la conferenza di servizi per i pareri locali e contestualmente chiede il parere al CSLP, così che questo arrivi entro i 45-90 giorni previsti e possa essere considerato prima dell'approvazione finale. Se il CSLP esprime parere negativo o con prescrizioni sostanziali, l'AdSP potrebbe rivedere il PRP prima di approvarlo; se invece il parere è favorevole (con eventuali raccomandazioni), il Comitato di gestione può procedere all'approvazione definitiva, integrando le prescrizioni tecniche come proprie (come chiarito dallo stesso CSLP nel Voto n. 1/2021).

Una volta approvato, il PRP diviene efficace a tutti gli effetti e sostituisce l'eventuale precedente piano. La sua efficacia è a tempo indeterminato (fino a variante o nuovo PRP) e non "decade" nel tempo, pur essendo auspicabile un aggiornamento almeno ogni 10-15 anni data la dinamicità dei traffici (in passato l'obsolescenza dei piani è stata un problema, molti porti hanno ancora PRP degli anni '70-'80, e ci sono anche porti del tutto privi di PRP). Il PRP vincola l'utilizzo delle aree demaniali e costituisce riferimento obbligato per: (a) il rilascio di concessioni demaniali marittime (ex art. 18 L. 84/94 e 36 ss c.n.); (b) l'autorizzazione di opere portuali pubbliche e private; (c) la pianificazione urbanistica delle aree contigue. In merito alle concessioni, la legge prevede che possano essere rilasciate solo per attività conformi alle funzioni ammesse dal PRP in quella data area. Ad esempio, se un PRP destina un pontile a rinfuse solide, l'AdSP non potrebbe concederlo per farne un *terminal* passeggeri, salvo prima modificare il piano. La giurisprudenza amministrativa è stata chiara nel ritenere che la violazione delle destinazioni del

³⁹ A.F. Querci, S. Pollastrelli, *Diritto della navigazione*, Padova, 2023, 106 ss.

PRP comporta l'illegittimità del titolo concessorio: emblematico il caso "Spinelli – Genoa Port Terminal", in cui il Consiglio di Stato ha annullato nel 2022 una concessione perché consentiva al *terminal* di movimentare container in misura prevalente, violando il PRP vigente che lo destinava principalmente a merci varie ⁴⁰. Questo caso ha evidenziato la necessità di maggiore flessibilità, ma ha confermato la forza vincolante del PRP. Riguardo alle opere portuali, il PRP funge da parametro di conformità urbanistica, i progetti di opere previste dal piano sono automaticamente conformi e approvabili senza variante; quelli non previsti richiedono previa variante o ATF oppure possono essere autorizzati via conferenza di servizi con contestuale verifica di conformità urbanistica *ex art. 5, co. 5-ter l. 84/94*. In pratica, per un'opera pubblica in porto, se comporta modifiche plano-batimetriche al PRP (es. una nuova banchina non prevista), si segue il percorso di variante/ATF; se invece non altera il disegno del PRP (es. realizzazione di un capannone su area già destinata a servizi in PRP), la conformità urbanistica può essere accertata direttamente in sede di progetto definitivo, ai sensi dell'art. 38 D.Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti) ⁴¹ e dell'art. 5, co. 5-ter l. 84/94, con effetti sostitutivi di ogni altro atto abilitativo. Per i privati, l'esecuzione di opere in porto è soggetta ad Autorizzazione Unica in conferenza di servizi (art. 5, co. 5-bis, l.84/94), che integra tutti i permessi necessari. Tale autorizzazione deve ovviamente tenere conto del PRP, e se l'opera non è conforme, occorrerà includere nella conferenza la procedura di variante o ATF al PRP (salvo il ricorso alla Autorizzazione Unica Zes di cui si dirà). Il PRP non ha, si è anticipato, scadenza. È pertanto fisiologico che, col mutare degli scenari economici e tecnologici, emergano esigenze di modifica. Da qui l'importanza degli strumenti di variante e ATF. Inoltre, la legge prevede una fattispecie transitoria, se un'AdSP eredita porti con PRP molto datati non ancora adeguati alla legge 84/94, essa può, in attesa del nuovo PRP, utilizzare il Piano Operativo Triennale (POT) per definire in via transitoria la destinazione d'uso di alcune aree e realizzare opere urgenti. Il POT approvato dal Ministero in tal caso funge da mini-variante temporanea (soggetta a verifica di assoggettabilità a

⁴⁰ Cons. Stato, 15-10-2024, n. 8263, in *Riv. giur. edil.*, 2025, 77 e *altalex.com* con nota redazionale *Urbanistica: il Piano regolatore portuale ha prevalenza sul Piano regolatore generale*.

⁴¹ S. Amorosino, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, in *Urb. e app.*, 2024, 153 ss.

VAS). Questa previsione (art. 5 co. 1-*sexies*) è stata introdotta per non bloccare interventi immediati in porti con piani obsoleti. Tuttavia, resta eccezionale, la via maestra è procedere quanto prima all'adozione di un PRP conforme alla normativa vigente.

Struttura e contenuti del PRP non sono dettagliati, ma le Linee Guida 2025 per i PRP forniscono un quadro di riferimento tecnico. In genere un PRP comprende: elaborati grafici (planimetrie stato attuale, stato di progetto, sezioni significative, schemi plano-batimetrici, ecc.), elaborati normativi (norme tecniche di attuazione o regolamento d'uso delle aree, ove previsto), relazione illustrativa e studi specialistici (ad es. studio del traffico marittimo previsto, studio ambientale preliminare, analisi costi-benefici delle opere maggiori, ecc.). Le Linee Guida raccomandano, tra l'altro, di evidenziare la coerenza con gli strumenti urbanistici esterni (in allegato, i piani regolatori comunali delle zone adiacenti, per valutare impatti reciproci), nonché di includere uno stato di fatto dettagliato (batimetrie, vincoli ambientali, ecc.) e uno stato di progetto con fasi attuative. In particolare, viene suggerito di indicare il "grado di attuazione del PRP vigente" e un "confronto" tra piano vigente e nuovo piano, per capire cosa cambia. Tali indicazioni, seppur non cogenti, mirano a uniformare i PRP su tutto il territorio nazionale e ad aumentarne la trasparenza e completezza. Va detto che il livello di dettaglio può variare, alcuni PRP includono precise schede normative per ogni banchina (altezza massima edifici, tipologia di merci ammesse, ecc.), altri mantengono maggiore flessibilità limitandosi a definire macro-funzioni e sagome generali di espansione. In ogni caso, la tendenza più recente è di introdurre flessibilità intrinseca: ad esempio, classificare le aree con una famiglia di funzioni compatibili piuttosto che con un singolo uso rigido, così da permettere piccoli adattamenti senza necessità di variante. Questa flessibilità programmata è stata caldeggiata per evitare che ogni spostamento di operatività (come nel caso dei *container* a Genova) costituisca una violazione del piano.

In sintesi, il PRP è oggi il fulcro operativo della pianificazione portuale, uno strumento a carattere speciale, con forza prevalente sulle pianificazioni comunali nell'area demaniale, concepito per garantire uno sviluppo ordinato e sostenibile del porto in coerenza con la strategia di sistema. La sua efficacia dipende dalla capacità di prevedere le esigenze future (spesso mutevoli, come dimostra l'evoluzione del traffico *container*, crocieristico, o le nuove istanze di ambientalizza-

zione dei porti) e di essere al contempo sufficientemente flessibile.

6. – Le varianti al PRP sono modifiche di rilievo al piano regolatore portuale, che si rendono necessarie per adeguarlo a nuove esigenze non previste originariamente. Si parla di “variante generale” quando la modifica è estesa e incide sull’impianto complessivo del piano (obiettivi, struttura funzionale, grandi opere), e di “varianti parziali” quando le modifiche sono più circoscritte (es. ricollocazione di una determinata infrastruttura all’interno del porto). La legge 84/94, come modificata, contempla espressamente le varianti-stralcio (VS). Introdotte nel 2016, esse sono varianti relative a un singolo porto facente parte di un’AdSP, che consentono di aggiornare il PRP di quello scalo senza dover attendere un nuovo PRP di sistema o coinvolgere tutti gli altri porti dell’AdSP. In pratica, la variante-stralcio è lo strumento grazie al quale l’AdSP può intervenire rapidamente su un singolo porto, ad esempio per ampliarne un *terminal*, modificare la destinazione d’uso di un’area, realizzare una nuova opera strategica, lasciando invariati gli assetti degli altri porti del sistema.

Di regola, la procedura di adozione/approvazione di una variante al PRP segue quella del PRP stesso (art. 5 co. 2-*bis* e 2-*ter* L.84/94). Quindi, adozione da parte del Comitato gestione AdSP, pareri Comune/Regione, parere ministeriale, VAS (in questo caso non obbligatoria ma solo se dovuta⁴²), approvazione finale da parte del Comitato gestione (per porti che fanno parte delle AdSP). Nel caso di varianti su porti di interesse regionale, rimane la competenza regionale all’approvazione. Un particolare è previsto all’art. 5 co. 4-*ter* per le varianti-stralcio in AdSP interregionali. Se un’AdSP ha porti in più Regioni, la variante-stralcio di un porto è approvata con atto della Regione in cui il porto si trova⁴³, sentite le altre Regioni dell’AdSP. Ciò introduce una

⁴² Per le varianti-stralcio opera, di regola, la “verifica di assoggettabilità” prevista dall’art. 12 d.l.gs. 152/2006.

⁴³ La norma è difficilissima interpretazione in quanto richiama un atto di approvazione della VS da parte della Regione non solo non previsto in sede di approvazione del PRP, ma neppure dalla procedura di approvazione delle VS da parte di AdSP non interregionali (coerentemente con l’elisione dell’intesa Sto-Regione sui PRP). Volendo provare ad attribuire un significato alla disposizione si potrebbe ritenere che nelle AdSP multi regionali il parere della Regione in cui è collocato il porto oggetto di VS è “obbligatorio” e va acquisito in conferenza dei servizi, mentre quello delle altre Regioni può essere acquisito con moduli procedurali ulteriormente semplificati.

forma di cooperazione orizzontale interregionale, riconoscendo che anche le Regioni contigue vanno coinvolte quando il piano di un porto vicino potrebbe avere effetti sui loro territori (ad esempio il porto di Messina in AdSP dello Stretto potrebbe interessare anche la Calabria e quello di Manfredonia il Molise). Questa eccezione conferma che, per quanto centralizzata, la pianificazione portuale non può prescindere totalmente dal ruolo delle Regioni, specie in contesti multi-regionali.

Le varianti-stralcio sono state concepite dal legislatore come proceduralmente semplificate rispetto a un PRP *ex novo*. In particolare, tipicamente non richiedono di rivedere tutto il DPSS di sistema ma solo il piano del porto in questione; inoltre, nelle intenzioni originarie, dovevano poter evitare la reiterazione completa dell'*iter* di concertazione. Le Linee Guida 2025 confermano che la VS può costituire una scelta efficiente quando le modifiche introdotte sono significative ma focalizzate, così da evitare di rifare un PRP generale. In termini pratici, la semplificazione consiste nel fatto che la VS aggiorna il PRP di uno scalo mantenendo fermi gli obiettivi generali del DPSS e del PSNPL; dunque, con istruttorie più snelle limitate a quel contesto locale. Ad esempio, l'ampliamento di un *terminal container* in un porto del sistema potrà attuarsi con VS, senza dover ridiscutere l'assetto degli altri porti dell'AdSP. È chiaro però che qualora la modifica incida sugli equilibri di traffico interni al sistema (es. spostamento di funzioni da un porto a un altro), sarebbe opportuno aggiornare anche il DPSS. In assenza di disposizioni specifiche, è demandata al buon senso pianificatorio delle AdSP la decisione su quando ricorrere a VS e quando procedere a una revisione organica.

Gli adeguamenti tecnico-funzionali (ATF) rappresentano lo strumento per apportare modifiche minori al PRP, senza alterarne la struttura sostanziale. La legge li definisce come "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". In altre parole, un ATF è una variante "leggera" per aggiornamenti puntuali e tecnici: spostamenti di linee di banchina, adeguamenti di fondali, piccole variazioni di destinazioni d'uso già contemplate, ecc. Dal punto di vista concettuale, l'ATF è la cristallizzazione normativa di una prassi che era nata già negli anni '90: siccome i PRP erano rigidi e lunghi da modificare formalmente, le AdSP (allora Autorità Portuali) e il CSLP avevano introdot-

to la nozione di “variante localizzativa non sostanziale” approvabile con procedura abbreviata. Già il voto n. 44/1999 e poi il n. 93/2009 del Consiglio Superiore LL.PP. delineavano un percorso per approvare spostamenti o modifiche minori senza passare per l'intera filiera procedurale. La riforma del 2016-17 ha colto questa prassi e, integrandola nella legge (art. 5, co. 5, L.84/94), ha introdotto formalmente l'ATF come strumento di variante semplificata.

La procedura per ATF è estremamente snella. L'art. 5, co. 5, stabilisce che gli ATF sono adottati dal Comitato di gestione dell'AdSP e trasmessi al Consiglio Superiore dei LL.PP. per parere entro 45 giorni (decorso i quali il parere si intende favorevole). Non è previsto alcun coinvolgimento di Comuni, Regioni o Ministero nella fase decisoria, dunque niente approvazione regionale né ministeriale. Questa è una differenza cruciale! L'ATF viene essenzialmente approvato “in casa” dall'AdSP, avvalendosi solo del controllo tecnico del CSLP. Una volta acquisito (o decorso) il parere del CSLP, il Comitato di gestione può approvare definitivamente l'ATF, facendo proprie le eventuali prescrizioni del Consiglio. Non è formalmente richiesto altro. In passato (prima del 2021) residuava qualche dubbio se servisse comunque un atto finale regionale, ma il CSLP nel 2021 ha chiarito che il Comitato di gestione è l'organo competente a perfezionare l'ATF recependo le prescrizioni tecniche, senza ulteriori passaggi.

La *ratio* di questa procedura abbreviata è che trattandosi di modifiche non sostanziali, l'interesse locale e generale sia già salvaguardato dal fatto che rimangono invariati gli obiettivi del piano. Un ATF tipicamente non modifica la destinazione d'uso fondamentale delle aree (o lo fa solo aggiungendo usi già presenti altrove nel porto) e non comporta opere di grande impatto ambientale. Infatti, le Linee Guida puntualizzano che “le modifiche possono riguardare assetti plano-batimetrici e funzionali, ma non devono essere rilevanti dal punto di vista ambientale”. La “non rilevanza ambientale” significa che l'ATF non deve introdurre carichi ambientali significativamente maggiori di quelli già previsti nel PRP vigente. Se invece la modifica implicasse, ad esempio, un forte aumento di traffico con impatto ambientale, non potrebbe qualificarsi come ATF. In pratica, l'ATF è pensato per adeguamenti come dragaggi aggiuntivi per aumentare i fondali (entro limiti non stravolgenti), piccoli ampliamenti di banchine, arretramenti o avanzamenti di linee di co-

sta per ottimizzazione, inserimento di una nuova funzione compatibile in un'area (es. aggiungere la funzione "deposito container vuoti" in un'area già destinata a logistica). Non rientrano certamente negli ATF nuove dighe foranee, nuove bocche di porto o colmate esterne rilevanti; quelle sarebbero modifiche sostanziali da fare con VS.

L'ATF, dunque, sottende un procedimento "ridotto all'osso", come osservano le Linee Guida, mantenendo però alcuni "requisiti irrinunciabili": la fattibilità tecnica (garantita dal parere CSLP) e la compatibilità ambientale (il CSLP stesso, integrato da un rappresentante del Ministero dell'Ambiente, valuta se il progetto correlato richiederà eventualmente VIA o VAS ⁴⁴). Da notare che se un ATF avesse comunque effetti esterni all'ambito portuale (ad es. richiedesse modifiche alla viabilità urbana adiacente), allora dovrebbe garantirne la compatibilità con le funzioni urbane circostanti, in tali rari casi, il confronto col Comune avverrà attraverso la conferenza di servizi del progetto attuativo. Normalmente però l'ATF incide solo dentro il porto.

Le Linee Guida 2025 propongono una classificazione indicativa delle tipologie di ATF. Possiamo distinguere:

ATF funzionali, che prevedono modifiche di destinazione d'uso interne (aggiunta/modifica di funzione in un'area, purché non cambi la vocazione complessiva del porto). Ad esempio, la destinazione di una banchina da "rinfuse solide" a "merci varie" se compatibile, aggiungere l'uso "terminal traghetti" in un'area già per passeggeri, ecc. Queste sono ammesse se restano nell'alveo delle funzioni portuali *ex art. 4 L.84/94*.

ATF infrastrutturali minori, che autorizzano modifiche a opere previste senza alterarne la natura quali, ad esempio, il leggero prolungamento di molo, l'allargamento un piazzale, il ridisegno di un accosto.

ATF batimetrici, che hanno ad oggetto variazioni dei fondali autorizzati (approfondimenti) o delle aree di dragaggio/colmata, se non implicano opere civili nuove di grande portata.

ATF impiantistici/ambientali, quali l'inserimento di impianti tecnologici (es. *cold ironing*, impianti fotovoltaici) o opere di mitigazione ambientale,

⁴⁴ Gli Adeguamenti Tecnico-Funzionali restano normalmente fuori dal campo della VAS (salvo ricadere in VIA). In tutti i casi, il decreto finale fissa le misure di monitoraggio e, se gli impatti potenziali superano i confini nazionali, attiva la procedura transfrontaliera di cui all'art. 32 d.lgs. 152/2006.

che non erano dettagliate nel PRP ma migliorano o adeguano il porto alle normative sopravvenute.

La caratteristica comune è l'invarianza degli indirizzi di piano. L'ATF non deve contraddire o capovolgere le scelte strategiche del PRP, ma semmai attuarle in modo flessibile. Se questa condizione è rispettata, l'ATF si configura non come variante (che modificherebbe il piano), bensì come un "adeguamento delle opere previste dal piano", dunque un *aggiustamento* interno alla logica del piano stesso. Ciò consente di non dover fare una variante formale ogni qual volta ci sia un miglioramento progettuale o un cambiamento operativo dettato dal mercato. In un settore dinamico come i trasporti, questa agilità è fondamentale. Si pensi all'adeguamento per nuove navi più grandi, un PRP di dieci anni fa poteva prevedere determinate dimensioni di navi; oggi, se servono banchine più profonde o piazzali più ampi, l'ATF permette l'*upgrade* senza rifare tutto il piano.

Naturalmente, l'ATF non deve divenire un *escamotage* per eludere il processo partecipativo. Se la modifica incide davvero su interessi di terzi o sull'ambiente, si ricadrà comunque in obblighi di verifica. Ad esempio, se un ATF comporta la realizzazione di un nuovo impianto industriale in porto, il progetto sarà sottoposto a valutazione ambientale (anche se il piano è aggiornato con ATF). A tal fine, il CSLP nei suoi pareri spesso segnala all'AdSP le eventuali necessità di VIA/VAS sul progetto e integra la commissione con esperti ambientali.

Possiamo concludere che il binomio VS/ATF fornisce al sistema portuale gli strumenti per mantenere i piani regolatori aggiornati e flessibili. Le varianti consentono di recepire cambiamenti significativi di scenario (nuove opere strategiche, evoluzione delle funzioni del porto), assicurando comunque un percorso istituzionale e valutativo completo. Gli ATF permettono di affinare e ottimizzare il piano nel quotidiano, con tempi brevi, evitando al contempo di "spezzettare" i procedimenti (il legislatore, infatti, ha vietato il frazionamento, se serve variante o ATF per un progetto, va fatta nell'unico procedimento autorizzatorio, come vedremo per le ZES). L'esperienza pratica degli ultimi anni mostra un crescente utilizzo degli ATF da parte delle AdSP, spesso per gestire progetti PNRR nei porti in tempi ristretti. Ad esempio, diversi porti hanno approvato ATF per inserire nuove opere di elettrificazione delle banchine o per modifiche funzionali legate ai traffici in cresci-

ta. È importante segnalare comunque che un ATF, sebbene più rapido, è soggetto anch'esso a controlli di legittimità, un ente o operatore scontento potrebbe impugnare l'ATF al TAR lamentando che la modifica era in realtà "sostanziale" e richiedeva variante ordinaria. Finora la giurisprudenza non registra molti contenziosi sugli ATF, ma non si può escludere, specie con l'uso più estensivo di questo strumento, che nascano questioni interpretative sul confine tra ATF ammissibile e variante mascherata. Il riferimento ai criteri di non sostanzialità dati dalla legge e dalle Linee Guida sarà allora fondamentale nell'orientare il giudizio.

7. – Un capitolo di crescente importanza è quello delle Zone Economiche Speciali (ZES) – e delle affini Zone Logistiche Semplificate (ZLS) – e il loro impatto sulla pianificazione portuale. Le ZES, istituite in Italia a partire dal 2017 soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, sono aree delimitate (spesso coincidenti con zone portuali e retroportuali) in cui si applicano incentivi fiscali e amministrativi per attrarre investimenti. Una delle facilitazioni chiave è la Autorizzazione Unica ZES/ZLS, un procedimento accelerato in conferenza di servizi che sostituisce tutte le autorizzazioni necessarie per realizzare nuovi investimenti produttivi nelle ZES. Tale procedimento rappresenta una sorta di sportello unico per l'imprenditore, mirato a ridurre drasticamente tempi e incertezze burocratiche ⁴⁵.

Sul finire del 2023, il legislatore ha rafforzato queste norme (D.L. 124/2023, conv. in L. 162/2023) anche creando la ZES unica del Mezzogiorno, ma ciò che qui interessa è la intersezione con la pianificazione portuale. Molte ZES, infatti, includono al loro interno aree portuali e retroportuali disciplinate dal PRP. Cosa accade se un progetto proposto in ZES non è conforme al PRP vigente? O se per realizzarlo occorre una variante al piano? La normativa e le Linee Guida chiariscono che in tal caso è necessario coordinare il procedimento di Autorizzazione Unica con la modifica pianificatoria (variante o ATF), senza però sdoppiare i percorsi (per non vanificare la semplificazione).

In particolare, viene stabilito che nell'ambito della conferenza di servizi ZES/ZLS devono essere acquisiti tutti i pareri e gli atti richiesti dall'art. 5

⁴⁵ M. Ragusa, *Problemi di dialogo tra Stato e regione nell'epoca dei sistemi portuale*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 1512 ss.

L.84/94 per varianti o ATF, previa adozione della variante/ATF da parte del Comitato di gestione AdSP. In pratica, se un investimento ZES richiede un adeguamento del PRP, l'AdSP adotta l'ATF (o la variante) con delibera del Comitato di gestione; quindi, la stessa conferenza di servizi che rilascia l'Autorizzazione Unica ZES incorpora anche la fase consultiva/approvativa di quella variante/ATF. Tutti gli enti chiamati (Ministero, Comune, Regione, ecc.) esprimeranno nella conferenza il proprio parere sia sul progetto sia sulla connessa modifica al piano. Il Consiglio Superiore LL.PP., che, come visto, deve dare parere tecnico sul PRP/ATF, non partecipa formalmente alle conferenze di servizi; tuttavia, la norma prevede che il suo parere venga richiesto contestualmente e reso in parallelo ai lavori della conferenza. A tal fine, l'AdSP (anche per le opere dei privati ⁴⁶) può inviare la richiesta di parere al CSLP nella stessa lettera di convocazione della conferenza ZES. In questo modo, entro i 45 giorni della conferenza, il CSLP emetterà il parere e la conferenza potrà tenerne conto. Se il parere CSLP fosse negativo o prescrittivo al

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 15, co. 7, l. 19 settembre 2023, n. 124 "Le disposizioni dei commi da 1 a 6 si applicano altresì ai progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche, presentati da soggetti pubblici o privati, di competenza delle Autorità di sistema portuale. Nel caso di progetti di iniziativa privata, la Struttura di missione ZES trasmette, entro il termine di cui al comma 4, alinea, tramite il S.U.D. ZES, l'istanza e la documentazione presentata all'Autorità di sistema portuale competente, che, in qualità di amministrazione procedente, provvede a convocare la conferenza di servizi e a rilasciare l'autorizzazione unica prevista dai citati commi da 1 a 6. Nel caso di progetti di iniziativa pubblica, l'Autorità di sistema portuale competente, in qualità di amministrazione procedente, acquisisce direttamente l'eventuale istanza e la documentazione necessaria, comprendente i codici unici di progetto da sottoporre a monitoraggio mediante i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, e provvede a convocare la conferenza di servizi, informando la Struttura di missione ZES tramite il S.U.D. ZES, nonché a rilasciare l'autorizzazione unica prevista dai citati commi da 1 a 6. Alla conferenza di servizi indetta dall'Autorità di sistema portuale partecipa sempre un rappresentante della Struttura di missione ZES. Qualora il rappresentante della Struttura di missione ZES abbia fatto constare il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, il coordinatore della Struttura di missione ZES può chiedere al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR il deferimento della questione al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, entro dieci giorni dalla comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza. In caso di deferimento della questione al Consiglio dei ministri ai sensi del quinto periodo del presente comma, si applicano le disposizioni del comma 6, quarto, quinto, sesto e settimo periodo".

punto da richiedere modifiche sostanziali all'opera, la conferenza ne prenderà atto e non potrà che concludersi negativamente. Se invece il parere è positivo (magari con prescrizioni compatibili), la conferenza potrà concludere con esito favorevole, approvando contestualmente la variante/ATF adottata. L'esito positivo della conferenza equivale dunque all'approvazione di tutti i titoli, compresa la variante/ATF al PRP. Non occorreranno altri atti, l'autorizzazione unica finale conterrà anche la variante urbanistica speciale.

Questo meccanismo, introdotto per le ZES/ZLS, è di fatto un ulteriore esempio di semplificazione multilivello. L'idea è di non costringere l'investitore (o la stessa AdSP) ad attendere prima la variante al PRP e poi l'autorizzazione dell'impianto, ma di fare tutto insieme, in un unico tavolo, per risparmiare tempo. Naturalmente, richiede grande coordinamento. L'AdSP deve arrivare preparata in conferenza con una delibera di adozione del piano modificativo e con gli studi ambientali già avviati (la norma prevede infatti che, durante la conferenza, si svolga anche la necessaria procedura ambientale – VAS o VIA integrata – relativa alla variante). Ciò significa che non si bypassano le valutazioni ambientali, ma le si effettua contestualmente. Ad esempio, se la variante-stralcio per una nuova banchina in ZES richiede VAS, la conferenza ZES provvederà a fare la VAS in parallelo, integrando gli enti preposti. Questo approccio integrato è conforme ai principi della riforma delle conferenze dei servizi (L. 241/1990, art. 14 e ss.), che incoraggia l'unificazione dei procedimenti collegati.

Un aspetto peculiare è che il Consiglio Superiore LL.PP., organo tecnico collegiale statale, non siede formalmente nel “tavolo ZES” – composto da amministrazioni titolari di poteri autorizzativi – ma viene comunque consultato in simultanea. Questo risolve il potenziale conflitto tra l'esigenza di avere il suo parere e il principio di non frammentare il procedimento unico. Semplicemente, il CSLP resta esterno ma sincronizzato, dà il parere come se fosse un sub-procedimento parallelo. L'AdSP poi comunicherà l'esito in conferenza. Questo *escamotage* è importante perché se il CSLP dovesse essere ignorato, ci sarebbe un *vulnus* tecnico, così invece il suo ruolo è salvo.

In definitiva, nelle aree portuali comprese in ZES o ZLS, oggi un imprenditore che voglia insediare un nuovo impianto (poniamo un *terminal* industriale retroportuale) può ottenere in un sol colpo sia l'ok al progetto sia l'eventuale modifica al PRP necessaria. Il tutto, sulla carta, entro 90 giorni

dalla conferenza. È una potenzialità notevole per accelerare lo sviluppo di attività economiche nei porti del Sud (dove quasi tutti gli scali principali rientrano in ZES unica). Sarà cruciale verificare l'effettiva attuazione: richiede uno sforzo di coordinamento e competenza amministrativa non banale da parte delle AdSP capofila.

Un effetto collaterale interessante è costituito dal fatto che integrando varianti e autorizzazioni, si potrebbe dire che la pianificazione diventa più "reattiva" al mercato. Invece di pianificare tutto in anticipo nei minimi dettagli, l'AdSP può adattare il piano anche *ex post* su richiesta di un investitore, garantendo però in sede di conferenza la compatibilità generale con gli indirizzi. Ciò comporta un cambio di paradigma culturale, da una pianificazione prescrittiva a una pianificazione negoziata in tempo reale. È una tendenza presente anche in ambito urbano (accordi di programma, conferenze decisorie per varianti puntuali, ecc.), che nel settore portuale trova ora espressione formale grazie alle ZES.

Va menzionato che il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) aveva già previsto meccanismi simili. Le ZES/ZLS spingono oltre, perché generalizzano il meccanismo del "silenzio-assenso" anche per quanto riguarda i pareri paesaggistici e ambientali.

In conclusione, l'interferenza tra ZES/ZL e pianificazione portuale viene risolta dal legislatore in favore della massima semplificazione: "il procedimento non si fraziona". Tutto ciò che serve per variare un PRP accade dentro l'Autorizzazione Unica. Le Linee Guida 2025 dedicano un capitolo a spiegare come le AdSP possano muoversi (chiedendo il parere CSLP contestualmente, ecc.), segno che questa prassi dovrà divenire patrimonio comune degli enti portuali. Sul piano del controllo democratico, si affida molto alla conferenza di servizi, che però non è un organo politico ma tecnico. Comune e Regione partecipano con propri dirigenti. Si potrebbe obiettare che così la variazione di un piano, che di norma avrebbe richiesto un atto formale regionale o ministeriale, viene di fatto decisa da una conferenza. È il prezzo – deliberato – della semplificazione! L'efficacia dell'Autorizzazione Unica ZES è resa equivalente a quella di tutti i provvedimenti inclusi (compresi quelli pianificatori). Per bilanciare, il decreto 2023 specifica che i rappresentanti regionali e comunali in conferenza agiscono con i poteri del proprio ente anche ai fini urbanistici. In sostanza, il consenso espresso equivale a un'appro-

vazione di variante in sede decentrata. Si può intravedere qui un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e collaborazione. Invece che in sede consiliare regionale, l'intesa sul piano avviene in una sede concertativa tecnica, ma con valore sostanziale.

Questo tema, relativamente nuovo, testimonia la forte spinta verso la flessibilità pianificatoria nelle aree portuali soggette a politiche di sviluppo economico speciale. È probabile che nei prossimi anni l'esperienza ZES/ZLS farà da laboratorio per capire se sia auspicabile estendere analoghe procedure snelle anche fuori dalle ZES/ZLS. Ad esempio, si potrebbe immaginare in futuro un "autorizzazione unica portuale" per qualunque progetto rilevante in porto (concetto in parte già presente nell'art. 5-*bis* L.84/94, ma da potenziare). Ciò però dipenderà dai risultati, se l'Autorizzazione ZES produrrà investimenti rapidi e ben coordinati, farà scuola; se invece emergeranno conflitti o lacune, potrebbe restare confinata alle zone speciali.

8. – L'attuale assetto della pianificazione portuale italiana, pur essendo frutto di lunghe evoluzioni e recenti interventi migliorativi, presenta ancora alcune criticità e punti aperti di discussione. Allo stesso tempo, sono sul tavolo proposte di ulteriore riforma – come quella avanzata dalla Lega nel 2023/2025 – che mirano a correggere talune distorsioni emerse. In questo paragrafo si analizzeranno le principali problematiche operative e le prospettive future, alla luce del dibattito dottrinale e politico.

a) Rapporto centro-periferia e ruolo delle Regioni. La svolta del 2021 ha fortemente centralizzato i poteri decisionali, suscitando perplessità sull'effettiva cooperazione con i territori. La dottrina ha parlato, non senza ironia, di "frutto avvelenato della semplificazione" per indicare che una mera accelerazione procedurale potrebbe tradursi in mancanza di condivisione e in piani meno calibrati sulle specificità locali ⁴⁷. Altri auspicano la creazione di "cabine di regia" permanenti Stato-Regioni-Porti per discutere i DPSS e i grandi progetti, per supplire alla perdita delle conferenze decisorie. Se il Ministero esercitasse un coordinamento forte (come da auspicio della Consulta), allora il rischio di isolamento decisionale delle AdSP diminuirà. Viceversa, se ogni AdSP continuasse a procedere per conto proprio, potrebbero insorgere nuovi

⁴⁷ D. Maresca, *Porti, attività pianificatorie più snelle: il frutto avvelenato della semplificazione*, 2022, in <https://inu.it/wp-content/uploads/maresca-13-gennaio-2022.pdf>

contrasti interistituzionali. Un miglioramento in prospettiva potrebbe essere formalizzare procedure di concertazione anticipata, prevedendo, ad esempio, che prima dell'adozione di un PRP l'AdSP avvii tavoli tecnici con Comune e Regione per recepirne istanze (una sorta di concertazione non vincolante). Ciò avviene *de facto* in molti casi, ma istituzionalizzarlo garantirebbe maggiore trasparenza e collaborazione ⁴⁸.

b) Tempistiche e complessità amministrativa. Nonostante la semplificazione normativa, approvare un PRP rimane un processo complesso (e infatti ci sono numerosi porti che ne sono tuttora privi). Permangono vari passaggi: VAS con relativa consultazione pubblica, pareri tecnici (CSLP) e ambientali, eventuali concertazioni informali. L'obiettivo dichiarato è scendere a 1-2 anni per un *iter* completo, contro i 10 anni medi (se andava bene!) del passato. Tuttavia, ciò richiede risorse e capacità amministrative adeguate nelle AdSP, che non sempre dispongono di strutture tecniche all'altezza. Per questo, alcune proposte puntano a rafforzare gli Uffici di Piano delle AdSP (magari con il supporto del Ministero) e a standardizzare le procedure. Inoltre la semplificazione formale potrebbe non bastare se intervengono dinamiche locali (conflitti interni, ricorsi). Un'altra criticità è la qualità dei piani, procedure più brevi non devono significare minor approfondimento. Il rischio del *fast planning* è di produrre piani poco robusti, che poi vengono subito corretti da continue varianti. Le Linee Guida del Consiglio superiore cercano di porre rimedio offrendo metodologie uniformi, ma serve un cambio di passo culturale al fine di pianificare in modo strategico e flessibile allo stesso tempo.

c) Prevalenza del piano settoriale e coordinamento urbanistico. La riforma ha eliminato la clausola di non contrasto con i piani urbanistici comunali, affermando la supremazia del PRP in ambito portuale. Ciò risolve l'ambiguità giuridica precedente ma può generare tensioni pratiche, ad esempio, se un PRP prevede di utilizzare un'area retroportuale privata finora agricola, il Comune potrebbe sentirsi "scavalcato". La legge affida al parere regionale/comunale sulla coerenza delle aree contigue di interazione porto-città l'unica sede di confronto. Questo potrebbe portare – come in effetti è già accaduto – a conflitti post-approvazione (ricorsi al TAR da parte di Comuni preoccupati per impatti urbanistici). La Corte costituzionale ha legittimato la prevalenza

⁴⁸ In arg. v. M. Ragusa, *Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 227 ss.

del settore sulle pianificazioni territoriali, ma ha anche richiamato la necessità di coordinamento *ex ante*. Un modo per migliorare potrebbe essere formalizzare accordi porto-città contestuali ai PRP: accordi di programma o protocolli in cui AdSP e Comuni stabiliscono misure compensative, interventi condivisi sulle interfacce (parchi urbani, viabilità dedicata, barriere acustiche, ecc.). Alcune città portuali (es. Genova, Napoli) hanno già esperienza di “piani regolatori portuali condivisi” elaborati congiuntamente ai piani urbanistici comunali. I frutti sono stati positivi (minor opposizione sociale alle opere portuali). Quindi, pur non essendo più formalmente obbligatoria l'intesa, è auspicabile proseguire con strumenti pattizi/concertativi volontari.

d) Rigidità vs flessibilità del PRP. Come visto, un tema critico è la flessibilità del piano di fronte al mutare del mercato. I PRP troppo dettagliati rischiano di ingessare l'operatività portuale (il caso GPT di Genova *docet!*⁴⁹). D'altro canto, piani troppo vaghi non danno certezze né alle imprese né ai

⁴⁹ Il Cons. Stato, 15-10-2024, n. 8263, in *Riv. giur. edil.*, 2025, 77 e *altalex.com* con nota redazionale *Urbanistica: il Piano regolatore portuale ha prevalenza sul Piano regolatore generale*, ha stabilito che “la concessione demaniale non può legittimare traffici o destinazioni funzionali difforni da quelle previste dal PRP”, sancendo la prevalenza dell'assetto pianificatorio rispetto alle esigenze del singolo concessionario. La sentenza rappresenta una delle pronunce più significative della giurisprudenza amministrativa recente in materia di pianificazione portuale. La decisione affronta la questione fondamentale del rapporto tra concessioni demaniali portuali e conformità al Piano Regolatore Portuale, stabilendo principi di grande rilevanza per l'applicazione pratica della disciplina.

Il caso riguardava una concessione demaniale nel porto di Genova per lo svolgimento di operazioni portuali relative ai contenitori (funzione caratterizzante “C1”) in un'area nella quale il Piano Regolatore Portuale prevedeva come funzione caratterizzante le operazioni portuali relative alle merci convenzionali (“C2”). Il Consiglio di Stato ha annullato la concessione, stabilendo che essa era illegittima in quanto autorizzava lo svolgimento di attività prevalenti non previste come caratterizzanti dal piano portuale per l'area interessata.

La pronuncia afferma il principio secondo cui “lo svolgimento dell'attività oggetto di concessione deve essere pienamente conforme alle previsioni del piano portuale per l'area interessata”. Questo principio costituisce, secondo la Corte, “il presupposto basilare, teso a garantire l'operatività in concreto delle scelte pianificatorie della governance portuale, elementi fondamentali per lo sviluppo di un contesto rilevante quale quello costituito da uno dei principali porti italiani”.

La sentenza ha particolare rilievo perché chiarisce definitivamente la vincolatività delle destinazioni funzionali previste dal PRP, stabilendo che esse non costituiscono mere indicazioni programmatiche ma veri e propri vincoli giuridici che devono essere rispettati nell'attività concessoria. Come osservato dalla Corte, “il piano regolatore portuale è un piano territoriale di rilevanza statale che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza”.

cittadini. La soluzione prospettata è quella di introdurre destinazioni d'uso flessibili per aree omogenee (famiglie di funzioni compatibili), lasciando al mercato di determinare l'esatto *mix* entro certi limiti. Ad esempio, invece di dire "Molo X: *terminal* rotabili", il piano potrebbe dire "Molo X: funzioni ammissibili – rotabili, *container* secondariamente, merci varie", evitando così di dover intervenire se il traffico container cresce più del previsto. La proposta di modifica normativa promossa dal Governo va proprio nella direzione di chiarire per legge che le destinazioni funzionali indicate dal PRP valgono a livello di macro-ambiti e non di singole porzioni. In tal modo, si impedirebbe di utilizzare formalmente il PRP per bloccare attività comunque coerenti con la vocazione generale dell'area. Non si stravolge l'idea del PRP, ma se ne cambia l'interpretazione, da vincolo puntuale a indirizzo di area. Se fosse approvato, i PRP esistenti dovranno essere letti con questa chiave: ciò che conta è la destinazione dell'ambito nel suo complesso, non il dettaglio particellare. Per il futuro, in ogni caso, i nuovi PRP potrebbero forse adottare direttamente questa tecnica, definendo "comparti funzionali flessibili" (soluzione adottata per il PRP di Brindisi approvato nel 2025). Dottrina e operatori sono, infatti, in buona parte concordi nel ritenere la rigidità eccessiva un problema da risolvere⁵⁰. D'altronde, come efficacemente osservato, "i piani regolatori non possono e non devono essere strumenti rigidi: sarebbe un controsenso rispetto alla dinamicità dei traffici"⁵¹.

e) Coordinamento nazionale della pianificazione. Un altro punto critico sta nel coordinamento tra AdSP. La riforma ha centralizzato all'interno di ciascuna AdSP, ma non ha creato un vero piano dei porti nazionale vincolante. Esiste il PSNPL (piano strategico nazionale portualità e logistica) del 2015, ma è un atto di indirizzo generale. Manca un organismo forte che armonizzi le scelte tra AdSP diverse (se non la Conferenza nazionale delle AdSP, che però è più forum che decisore). Ciò può portare a concorrenza non ottimale (ad esempio, due AdSP vicine potrebbero pianificare entrambe un

⁵⁰ R. Pavia, *Il rapporto tra il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) e il Piano Regolatore Portuale (PRP)*, 2025, in <https://inu.it/leggi/17555/il-rapporto-tra-il-documento-di-programmazione-strategica-di-sistema-dpss-e-il-piano-regolatore-portuale-prp.html>

⁵¹ L'affermazione è di G. Parenti, *Colloquio con Gaudenzio Parenti, Riforma porti*, "Serve una pianificazione flessibile", in <https://www.portnews.it/riforma-porti-serve-una-pianificazione-flessibile/#:~:text=Secondo%20il%20dg%20di%20Ancip%2C%20i%20piani%20regolatori,un%20controsenso%20rispetto%20alla%20dinamicit%C3%A0%20dei%20traffici%20portuali>.

grande *terminal container* puntando agli stessi traffici, con rischio di sovraccapacità). Oppure, mancando un coordinamento, certe infrastrutture (dighe, canali) potrebbero essere sovradimensionate rispetto alle reali necessità del sistema paese. Da diverse parti si è proposta la creazione di una sorta di Authority centrale dei porti nella forma della società *in house* o di potenziare il ruolo del Ministero nel dettare linee vincolanti. Una suggestione in discussione è attribuire al MIT il compito di approvare una "Direttiva di coordinamento triennale" delle opere portuali (qualcosa di simile del resto già esiste il MIT individua annualmente le opere strategiche da finanziare). Sul piano della pianificazione, si potrebbe immaginare un aggiornamento del PSNPL con valenza prescrittiva, o la formulazione da parte del CSLP di Linee Guida vincolanti non solo sui contenuti tecnici (come quelle del 2025) ma anche su scelte di fondo (es. indicazione di specializzazione funzionale dei porti di un certo range, per evitare duplicazioni). Questo tocca però sensibilità politiche, poiché le comunità portuali sono gelose della propria autonomia. È un equilibrio delicato, troppa libertà alle AdSP può generare inefficienze sistemiche, ma troppa centralizzazione può soffocare la competitività locale. La chiave potrebbe stare – in attesa della riforma della legge 84/94 che istituisca un ente cui affidare il coordinamento delle AdSP – in una programmazione negoziata inter-portuale: ad esempio, favorire accordi tra AdSP confinanti per la complementarità dei rispettivi piani (ci sono esempi di collaborazione come tra i porti dell'Alto Tirreno, Genova-Savona e La Spezia, e tra i porti pugliesi, Bari e Brindisi, sebbene di AdSP diverse, su alcune iniziative comuni).

f) Pianificazione e concessioni demaniali. Un ulteriore profilo critico, evidenziato anche di recente, riguarda il rapporto tra PRP e gestione delle concessioni (*terminal*). L'accelerazione dei piani deve fare i conti con concessioni pluridecennali in essere: non è infrequente che un PRP incontri ostacoli perché un'area prevista per una certa funzione è saldamente occupata da un concessionario con un'attività diversa. Viceversa, come visto, una concessione può essere annullata per non conformità al piano. Sarebbe opportuno sviluppare strumenti di pianificazione concertata con i concessionari e di revisione delle concessioni in funzione del piano. Alcune proposte legislative miravano a facilitare lo spostamento dei concessionari quando richiesto dal PRP, offrendo compensazioni o prelazioni su nuove aree. Il tema è complesso e investe sia il diritto UE (gara per le concessioni) sia profili risarcitori. In

prospettiva, per evitare contenziosi tipo caso Spinelli, serve una maggiore chiarezza nei PRP sulle possibilità evolutive. Ad esempio, indicare quando una funzione è “esclusiva” e quando no, e prevedere clausole flessibili nelle concessioni che recepiscono eventuali variazioni di piano.

g) Semplificazione ulteriore delle procedure. Nonostante i miglioramenti, alcuni operatori invocano una ulteriore semplificazione, come la riduzione dei soggetti coinvolti. Ad esempio, c'è chi propone di eliminare del tutto l'obbligo di parere del Ministero sui PRP, lasciando che sia l'AdSP a fare tutto e il Ministero al più intervenga *ex post* in caso di difformità dal PSNPL. Oppure di ridurre i termini di silenzio-assenso (45 giorni) a 30 giorni, per guadagnare tempo. Altri suggeriscono, assai condivisibilmente, che le VAS dei PRP possano essere fatte in modo semplificato avvalendosi anche di valutazioni ambientali di piano già esistenti (come i piani regionali trasporti). Una proposta del 2022 (poi non accolta) era di dichiarare i PRP “opere di pubblica utilità indifferibili” così da applicare le procedure *fast-track* del DL Semplificazioni anche alla loro approvazione. Nulla di tutto questo è stato per ora adottato, ma il quadro resta in movimento.

In conclusione, la pianificazione portuale in Italia si trova in una fase di assestamento. La cornice normativa è stata notevolmente innovata e semplificata, ma l'attuazione pratica richiede attenzione per evitare criticità come *deficit* di collaborazione istituzionale, eccessiva rigidità o, per converso, potenziali arbitri dovuti a troppo potere in mano a pochi. Gli autori più attenti⁵² convergono nel ritenere che il successo di una pianificazione portuale efficace stia nel trovare equilibrio. Equilibrio tra esigenze nazionali e locali, tra pianificazione e mercato, tra tutela ambientale e sviluppo economico, tra stabilità e adattabilità dei piani. La recente proposta di modifica – di interpretare in modo estensivo le destinazioni d'uso portuali – è sintomatica di come il sistema si stia muovendo verso una maggiore elasticità operativa, imparando dai casi concreti. Parallelamente, l'esperienza ZES/ZLS sta sperimentando modelli di pianificazione “contestuale” all'investimento che potrebbero in futuro diventare prassi comune.

In prospettiva, si attende anche un possibile aggiornamento del PSNPL a

⁵² G. Falzea, cit., 321 ss.; G. Pericu, *Porto*, cit.; R. Pavia, *La nuova pianificazione portuale: un incerto processo di riforma*, 2022, <https://inu.it/wp-content/uploads/pavia-1-marzo-2022.pdf>; D. Maresca, cit., passim.

livello statale, che fissi nuove priorità (ad esempio la transizione ecologica dei porti, con zone Emission Free, ecc.) e orienti i DPSS di seconda generazione. Anche il tema dei porti turistici e di diporto, rimasto un po' ai margini della riforma (porti spesso fuori AdSP, con pianificazione regionale), potrebbe vedere interventi di armonizzazione normativa. Infine, un fronte aperto è la digitalizzazione e trasparenza dei processi pianificatori: creare piattaforme web dove i PRP siano consultabili, i procedimenti monitorabili, e i cittadini possano dare contributi (sul modello della partecipazione ai piani urbanistici). Ciò rafforzerebbe la legittimazione dal basso di scelte che, per quanto settoriali, incidono sull'assetto delle città portuali e sulle economie locali.

In definitiva, la pianificazione portuale italiana sta evolvendo da una dimensione statica e burocratica a una dimensione dinamica e strategica, più simile a un "processo continuo" che a un evento isolato decennale. Questo richiede agli attori (AdSP, enti locali, imprese, comunità) di adeguarsi a un nuovo modo di pianificare: più interattivo, multilivello e orientato ai risultati. Le riforme normative tracciate sono uno strumento, ma la differenza la faranno le prassi amministrative e la volontà di cooperare di tutti i soggetti coinvolti per il bene comune: porti efficienti, sostenibili e integrati nel territorio. Le prospettive di modifica legislativa (come quelle di cui si è riferito) indicano che il legislatore è pronto ad intervenire puntualmente per correggere il tiro man mano che dall'esperienza emergono elementi migliorabili. Si può quindi prevedere un continuo fine-tuning della disciplina, con l'auspicio che le solide basi accademiche e giurisprudenziali poste fungano da guida per non smarrire l'equilibrio tra le molteplici istanze che la pianificazione portuale è chiamata a comporre.

Abstract

L'articolo esplora l'evoluzione della pianificazione portuale in Italia, partendo dalle origini storiche fino alle riforme più recenti. La pianificazione dei porti ha subito significativi cambiamenti, passando da un approccio ingegneristico e accentrato a un modello multilivello e coordinato con la pianificazione urbanistica. La riforma del 2021 ha introdotto una semplificazione procedurale e una centralizzazione delle competenze, con l'obiettivo di accelerare l'approvazione dei piani e garantire una visione strategica unitaria. Il documento analizza anche le varianti e gli adeguamenti tecnico-funzionali, nonché l'impatto delle Zone Economiche Speciali (ZES) sulla pianificazione portuale. Infine, vengono discusse le criticità e le prospettive future, evidenziando la necessità di un equilibrio tra esigenze nazionali e locali, tra pianificazione e mercato, e tra tutela ambientale e sviluppo economico

The essay explores the evolution of port planning in Italy, from its historical origins to the most recent reforms. Port planning has undergone significant changes, transitioning from an engineering and centralised approach to a multi-level model coordinated with urban planning. The 2021 reform introduced procedural simplification and centralisation of competencies, aiming to accelerate plan approval and ensure a unified strategic vision. The document also analyses variants and technical-functional adjustments, as well as the impact of Special Economic Zones (ZES) on port planning. Finally, critical issues and prospects are discussed, highlighting the need for a balance between national and local needs, between planning and market, and between environmental protection and economic development.