

Sentenza: 10 novembre 2022, n. 6 del 2023

Materia: porti civili

Parametri invocati: principio di leale collaborazione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Regione Toscana, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: Art. 4, comma 1 septies, lett. a), b), c) ed e), 1 octies e 1 novies, del decreto-legge 10/09/2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali) convertito, con modificazioni, nella legge 09 novembre 2021, n. 156.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, nella parte in cui, sostituendo l’art. 5, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;
- 2) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l’art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS “è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all’articolo 11-ter della presente legge”, a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché “è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all’acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all’articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all’art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili”;
- 3) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole “che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale”;
- 4) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui inserisce il comma 1-septies nell’art. 5 della legge n. 84 del 1994;
- 5) inammissibilità e non fondatezza di altre questioni

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Toscana ha impugnato l’art. 4, commi 1-septies, lettere a), b) ed e), 1-novies del d.l. n. 121 del 2021, introdotti in sede di conversione, per violazione degli artt. 9, 77, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato le medesime disposizioni, nonché la lettera c) del comma 1-septies e il comma 1-octies dello stesso art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, anch'essi introdotti con la relativa legge di conversione, per contrasto con i predetti parametri nonché con l'art. 72, primo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con gli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, primo comma, numero 12), 6, primo comma, numero 3), 8 e 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, con le relative norme di attuazione (dettate dal d.lgs. n. 111 del 2004), nonché con i principi di legalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, di cui complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Le disposizioni contestate: a) novellano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, il quale, nel più ampio contesto della legge quadro sui porti, regola la programmazione complessiva dei porti inseriti nella circoscrizione di una Autorità di sistema portuale e la pianificazione dei singoli porti (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, c ed e); b) delimitano l'efficacia temporale della novella, che si applica solo ai DPSS approvati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione (art. 4, comma 1-octies); c) prevedono il termine entro cui le regioni, tenute ad attuare la novella, devono adeguare i propri ordinamenti (art. 4, comma 1-novies).

In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi sono stati riuniti e decisi con un'unica sentenza.

La Corte ritiene opportuno premettere una ricostruzione del quadro normativo su cui ha inciso il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e della sua portata riformatrice, nei limiti di quanto di interesse.

La legge n. 84 del 1994, nel riordinare la materia portuale, ha, per la prima volta, dato una disciplina sistematica dei piani regolatori portuali (art. 5).

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 atteggiano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali, seppure (almeno sino alla novella del 2021) sui generis, in quanto non prevalenti per specialità sul piano regolatore comunale e, dall'altro, la loro approvazione non è più devoluta esclusivamente allo Stato, ma vede coinvolti anche comuni e regioni, in considerazione dei rispettivi interessi nel tempo emergenti.

Successivamente, i decreti legislativi n. 169 del 2016 e n. 232 del 2017 hanno profondamente inciso sulla predetta legge quadro.

Gli interventi modificativi hanno dato risposta alle esigenze derivate:

- a) dall'inserimento di taluni porti italiani nella rete transeuropea dei trasporti, di cui al regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE;
- b) dalla valorizzata visione di insieme degli scali, per mezzo del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PNPL), adottato in attuazione dell'art. 29 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164;
- c) dalla necessità di contingentare la tempistica dei procedimenti di adozione degli strumenti pianificatori.

Innanzitutto, nella governance dei porti, le Autorità portuali "mono-scalo" sono state sostituite dalle Autorità con competenza su una circoscrizione territoriale comprendente più porti, così inseriti in un sistema (le Autorità di sistema portuale di cui all'art. 6 della legge n. 84 del 1994, con competenza sui porti individuati dall'Allegato A della stessa legge).

Correlativamente sono state riformate la programmazione del sistema e la pianificazione dei singoli scali.

Per ogni AdSP tali riforme, infatti, hanno, innovativamente e coerentemente, previsto l'adozione di uno strumento programmatico dell'intera area del sistema, che si aggiunge ai piani

portuali dei singoli porti in esso ricompresi, i quali al primo, oltre che al PNPL, devono dar attuazione. Tutti erano ricompresi nell'unico documento costituito dal Piano regolatore di sistema portuale ora eliminato dall'intervento del 2021.

Al nuovo documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) è stato affidato il compito di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione nonché di individuare gli ambiti portuali (con perimetrazione delle relative aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e i loro collegamenti viari e ferroviari con l'esterno. L'illustrazione delle scelte operate e dei criteri seguiti e le rappresentazioni grafiche dell'assetto del sistema dovevano – secondo una previsione ora abrogata – essere contenute in apposita relazione, che consentisse anche di guidare la redazione dei singoli piani.

Per ciò che concerne i meccanismi decisionali, le riforme del 2016-17 avevano previsto (con disposizioni oggi modificate dalle norme impugnate):

a) per il nuovo documento di area vasta (DPSS), l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su parere dei comuni (da rendere entro quarantacinque giorni) e l'approvazione della regione (nei sessanta giorni successivi alla adozione) su intesa con il Ministero delle infrastrutture (art. 5, comma 1-quater, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata);

b) per i piani regolatori dei porti di rilevanza nazionale e internazionale ricompresi nel sistema, l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su intesa con i comuni interessati (da raggiungere entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto), limitatamente alla coerenza con la pianificazione urbanistica delle aree di interazioni porto-città, e l'approvazione della regione (entro quarantacinque giorni dalla conclusione della VAS) (art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

Per superare gli eventuali stalli decisionali dovuti alle mancate predette intese, era prevista la convocazione di apposita conferenza di servizi in forma simultanea e il ricorso al meccanismo dell'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 e, dunque, in ultimo, in caso di persistenza del disaccordo, la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri (art. 5, commi 1-quinquies e 2-quinquies, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

Le disposizioni contenute nel d.l. n. 121 del 2021, come convertito, hanno nuovamente inciso sull'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione ai contenuti e ai procedimenti di approvazione tanto del DPSS quanto dei PRP.

In particolare, il legislatore è intervenuto sul documento di pianificazione strategica di sistema con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall'art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, commi 1 e 1-bis, della legge n. 84 del 1994).

Ne è mutata la denominazione in “documento di programmazione strategica di sistema”, che ne pone in risalto il valore programmatico; gli è correlativamente sottratta la funzione di definire i contenuti sistemici di pianificazione; viene meglio descritto il contenuto relativo a individuazione e ripartizione degli ambiti portuali, estesi sino a ricomprendere le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale, ed è eliminato il suo accompagnamento ad apposita relazione illustrativa.

Per quel che concerne l'aspetto procedimentale, il comma 1-bis del novellato art. 5 prevede l'adozione, da parte del Comitato di gestione, dell'AdSP, l'acquisizione, in conferenza di servizi asincrona, del parere di comuni e regioni da rendere in quaranta giorni, scaduti i quali si intende espresso “parere non ostativo”, e l'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS).

L'intervento di riforma ha inciso sui piani regolatori dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (categoria II, classe I e II, secondo la classificazione di cui all'art. 4 della legge n. 84 del 1994), in relazione al meccanismo di approvazione (novellato comma 2-ter dell'art. 5; resta, invece, immutata e distinta la disciplina dei porti rilevanza economica regionale e interregionale di categoria II, classe III, pur se ricompresi in un sistema, di cui al comma 3-bis che fa

salve, altresì, le disposizioni legislative regionali in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale).

L'adozione del PRP è ora rimessa al Comitato di gestione dell'AdSP, su parere, da rendere in quarantacinque giorni e con valutazione contenutistica (ancora) "limitata alla coerenza" tra le sue previsioni relative alle aree portuali e retroportuali perimetrali e le previsioni degli strumenti urbanistici relative alle aree ad esse contigue, del comune e della regione, nonché su parere (da rendere entro 90 giorni) del Ministero. I pareri non resi nel previsto termine si intendono espressi in senso "non ostativo". Infine, il PRP, in esito alla VAS, è approvato ancora dal Comitato di gestione (prima parte dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che riformula l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994).

Per effetto di più disposizioni del decreto-legge, come convertito, il piano regolatore portuale non è più subordinato alla generale pianificazione urbanistica territoriale (è abrogata la previgente previsione "non può contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti"), ma è su di essa prevalente.

Il PRP è definito, infatti, "piano territoriale di rilevanza statale che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza" (art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994), e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha "esclusiva competenza" l'Autorità di sistema (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994 primo periodo), che come detto, acquisisce il solo parere di regione e comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue.

Le disposizioni, in ragione del dato letterale, della collocazione sistematica e del raccordo con la apposita procedura di approvazione, sono da intendere limitate ai soli porti nazionali e internazionali.

Con le ulteriori previsioni impugnate, il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ha:

a) sottratto le aree costiere dei porti ricompresi nel sistema portuale dalle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 (art. 4, comma 1-septies, lettera a, di modifica del comma 1-septies dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); b) previsto una procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano regolatore portuale (cosiddetti adeguamenti tecnico-funzionali, ex art. 4, comma 1-septies, lettera e, di modifica del comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994); c) disposto che, per i porti ancora dotati di PRP approvati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere), nell'ipotesi in cui il Comitato di gestione dell'AdSP ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale (POT) può, transitoriamente, definire la destinazione funzionale delle relative aree, ed è, in tal caso, soggetto ad approvazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (art. 4, comma 1-septies, lettera a, che novella l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994).

Il medesimo decreto-legge, come convertito, detta, infine, due regole sul proprio regime applicativo: 1) il comma 1-octies prevede che le modifiche apportate all'art. 5 non si applicano ai documenti di pianificazione strategica di sistema approvati prima della loro entrata in vigore; 2) il comma 1-novies prevede l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle novellate disposizioni entro 3 mesi dalla loro entrata in vigore.

Venendo al merito delle numerose questioni promosse alle ricorrenti, per norme impugnate e parametri evocati, esse, per ragioni sistematiche ed espositive, sono disaminate dalla Corte suddividendole per gruppi tematici, individuati secondo il loro oggetto.

Tutte le questioni appartenenti al gruppo dei vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa sono dichiarate non fondate dalla Corte.

Successivamente la Corte passa ad esaminare i diversi gruppi di questioni aventi ad oggetto il contenuto precettivo delle singole norme statali di riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

In tutte dette censure è lamentata, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze.

La Corte ritiene opportuno anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata.

Ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, occorre tener conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza della Corte, della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 193 e n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

La Corte rileva che, nella disciplina statale in esame, non vengono in rilievo, se non marginalmente o di riflesso, le materie "viabilità", "trasporto", "turismo", "commercio", "attività produttive", "tutela e sicurezza del lavoro", come lamentato da entrambe le regioni ricorrenti.

Essa, piuttosto, attenendo in estrema sintesi alla "programmazione e pianificazione portuale", incide contestualmente, come ne rivela anche il nome, sulle materie "porti [...] civili" e "governo del territorio", e, dunque, anche sulla materia "urbanistica", di cui all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale.

Tale interferenza materiale deve essere risolta secondo il criterio della prevalenza (tra le altre, sentenze n. 35 del 2021, n. 170 del 2019 e n. 126 del 2014); ne consegue che, in ragione del suo nucleo essenziale, la disciplina contestata va ascritta alla materia "porti civili".

La pianificazione portuale è, infatti, regolamentazione settoriale dell'assetto dell'area portuale preordinata al corretto svolgimento e allo sviluppo dei relativi traffici e, come tale, prevale per "specialità" sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell'urbanistica. Questa, pur nella sua nozione più ampia di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni del territorio, «non esclude la configurabilità di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità (così sentenza n. 359 del 1985).

A tale ascrizione materiale la Corte ha già, d'altro canto, proceduto per il piano strategico nazionale della portualità e della logistica cui il DPSS deve essere coerente e a cui il PRP, nei porti amministrati dalle Autorità di sistema, deve dare attuazione (sentenza n. 261 del 2015).

Dunque, le censure relative a violazione del riparto di competenze, con cui in via principale le Regioni ricorrenti invocano titoli di competenza in materia diversa dai "porti [...] civili" non sono fondate.

Dalla riconducibilità delle disposizioni impuginate a tale materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della "chiamata in sussidiarietà".

Occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010), in considerazione delle "esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina" (sentenza n. 166 del 2021).

Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà, pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., e al tempo stesso a regolarne l'esercizio. Affinché l'intervento normativo statale "in attrazione" sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (ex plurimis, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 246 del 2019, n. 142 e n. 7 del 2016).

Con riferimento alla fattispecie in esame, la Corte ritiene, innanzitutto, che l'intervento statale in attrazione trovi presupposto legittimante nelle esigenze unitarie, che risultino non sproporzionate o irragionevoli (tra le altre, sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016).

Le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale, in disparte la valutazione contenutistica delle diverse norme, sono atte ad accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori (DPSS e PRP) e a razionalizzarne il contenuto, per consentire il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale.

L'intervento del legislatore ha voluto dare risposta agli elementi di criticità del sistema portuale italiano costituiti dalla carenza di opere, servizi e interconnessione. Criticità accentuate dal rilievo che, pur a seguito della riforma del 2016-17, persistono scali con piani adottati precedentemente alla legge n. 84 del 1994 e dunque privi di valore pianificatorio.

La novella del 2021, proprio in tale ottica, è stata assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di preminente valore di interesse nazionale (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito).

D'altronde, la Corte aveva già prefigurato che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti avrebbe potuto giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi sulle connesse aree portuali (sentenze n. 412 del 2008, n. 255 del 2007, n. 90 e n. 89 del 2006).

Quanto al riscontro dei necessari strumenti collaborativi, i ricorsi assumono che, per il tipo di interessi coinvolti, essi dovrebbero necessariamente consistere nell'intesa in senso forte.

Secondo la Corte, l'invocazione da parte della Regione autonoma di una specifica previsione normativa non ha fondamento.

La Corte esclude il ricorrere nella specie di puntuali previsioni che impongano l'intesa, come di norme costituzionali che impongano che la collaborazione regionale debba consistere in essa (sentenza n. 214 del 2006), infatti i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte nonché alle competenze incise.

In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere "tecnico" e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici (sentenze n. 278 del 2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005), e piuttosto, richiesto l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali (tra le altre, sentenze n. 123 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005; nella specifica materia portuale, sentenze n. 261 del 2015, n. 79 del 2011 e n. 378 del 2005).

La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (DPSS, PRP, piano operativo triennale).

In relazione al DPSS, le Regioni deducono, in primo luogo, la violazione del principio di leale collaborazione perché è stata loro sottratta la competenza ad approvarlo; si dolgono, poi, dello slittamento dell'acquisizione del parere comunale dalla fase precedente l'adozione del DPSS a quella ad esso successiva e, infine, della previsione che il parere comunale e regionale debba essere espresso in quarantacinque giorni e che la sua omissione sia superabile con il meccanismo devolutivo del silenzio significativo (il parere non espresso è ritenuto infatti "non ostativo").

In via ulteriore, la Regione autonoma si duole, anche sotto il profilo della violazione del principio del buon andamento, dell'abrogazione della norma che prevedeva la relazione illustrativa di accompagnamento al DPSS (previgente art. 5, comma 1-bis, lettera c, della legge n. 84 del 1994), perché l'eliminazione di essa costituirebbe ostacolo alle valutazioni sul documento a essa spettanti.

La Corte ritiene le questioni promosse sono fondate nei termini che seguono.

Il principio di leale collaborazione impone, in primo luogo, 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 consapevolezza.

Va, pertanto, dichiarato 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.

Fondata è anche la censura volta a lamentare l'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS.

Questo riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra: in quanto tale, esso incide su una considerevole porzione del territorio regionale e involge, si badi, anche i porti regionali ricompresi nella circoscrizione dell'Autorità di sistema.

In particolare, nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali).

Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica, ferme le previsioni sulla adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune, non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione.

La conclusione risulta in linea con la sentenza n. 261 del 2015 con cui la Corte ha stabilito la necessità di adozione in sede di Conferenza Stato-regioni del documento di strategia nazionale della portualità e logistica (PSNPL), con il quale, va ricordato, il DPSS deve essere coerente (art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, come novellato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

Il timore che l'intesa per il DPSS porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi deve superarsi con la previsione di un termine per la sua formazione e con il meccanismo di superamento del mancato accordo, entrambi mutuabili dalle previgenti disposizioni, salva ovviamente una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare.

Quanto al primo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, nella precedente formulazione, assegnava alla regione un termine per l'approvazione del DPSS, previa intesa con il Ministero (allora di sessanta giorni dalla adozione del documento); del pari, un termine deve avere ora il Ministero per l'approvazione del documento, previa intesa con la regione, in esito alla acquisizione del parere del comune. Seguendo la tempistica ora imposta dalla novella, esso va individuato in quarantacinque giorni: tale termine, in particolare, stabilito dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per il parere della regione, va ora a scandire la tempistica per il raggiungimento della ritenuta necessaria intesa.

Quanto al secondo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 nella precedente formulazione prevedeva, in caso di dissenso, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990. Del pari, per l'intesa ora ritenuta necessaria dalla Corte, nel caso in cui essa non sia raggiunta, dovrà farsi applicazione di tali disposizioni in quanto compatibili. Esse, infatti, risultano adeguate al principio di leale collaborazione per il previsto procedimento di composizione del dissenso con reiterate trattative (sentenza n. 179 del 2012) e, solo in ultimo, di suo superamento.

Va, dunque, dichiarato 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-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS "è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge", a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché "è approvato,

nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili".

Non risulta, lesivo delle prerogative comunali lo spostamento del parere dello stesso dalla fase precedente a quella successiva all'adozione del documento.

La Corte ritiene non fondate anche le questioni promosse verso le norme che disciplinano il contenuto del documento, per violazione delle competenze amministrative riservate alla regione e ai comuni dagli artt. 118, primo e secondo comma, Cost. e dall'art. 11 dello statuto speciale.

La Corte ritiene fondata, invece, la questione con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali "le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale", esterne alla sua circoscrizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b, seconda parte, della legge n. 84 del 1994).

La norma è costituzionalmente illegittima perché in contrasto con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà.

In particolare, la previsione, peraltro dai contorni oscuri, contrasta con la necessità che la disciplina statale "in attrazione" regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità.

Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l'individuazione di tali imprecisate zone, esterne tanto all'ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all'esercizio delle funzioni amministrative l'individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate.

Viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole "che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale".

Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le norme che danno nuova disciplina ai piani regolatori portuali inerenti ai porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, ed e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che hanno novellato l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rispettivamente, ai commi 1-quater, 1-quinquies, primo periodo; ai commi 2-bis e 2-ter; e al comma 5).

Devono essere affrontate le censure con cui si contestano le norme che assegnerebbero nuova valenza al PRP di tali porti in termini di prevalenza sugli strumenti urbanistici generali (art. 4, comma 1-septies, lettere a e b del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica i commi 1-quinquies, primo periodo, 2-bis e 2-ter dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), in primis per la dedotta violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente in materia "porti [...] civili".

La Corte ritiene le questioni non fondate.

Le novellate disposizioni prevedono che la "pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale" (art. 5, comma 1-quinquies), che "Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-ter) e che la valutazione consultiva regionale e comunale su di esso sia di mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici (per le sole aree di cerniera tra il porto e la città) (art. 5, comma 2-bis, lettera b).

Esse, tanto singolarmente quanto nel loro complesso, effettivamente, assegnano preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali.

Ciò, peraltro, non fa che riportare il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali. Il PRP, infatti, deve dare speciale disciplina al territorio portuale in quanto preordinato alla tutela dello

specifico interesse pubblico al corretto svolgimento e allo sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale.

Il legislatore con le disposizioni impugnate ha, quindi, corretto l'originaria distonia della previgente subordinazione del piano regolatore portuale al piano regolatore generale, in coerenza con quanto già ritenuto in precedenza con la sentenza n. 408 del 1995, secondo cui la regola della prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica; e tale assunto va ora confermato anche con riferimento alla materia "porti [...] civili".

La qualificazione della regola della "prevalenza" del PRP dei porti nazionali e internazionali sui piani urbanistici, in termini di principio fondamentale della materia, conduce alla non fondatezza delle questioni che hanno ad oggetto norme ad esso legate per evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 272 del 2013, n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007).

Sono, pertanto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto: a) la norma che ammette nelle aree retro-portuali solo attività accessorie alle funzioni portuali (art. 4, comma 1-septies, lettera a, che ha modificato l'art. 5, comma 1-quater, secondo periodo, della legge n. 84 del 1994). La norma limita il potere pianificatorio "prevalente" dell'Autorità portuale nell'area di sua competenza e, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, tale limitazione è garanzia e non frustrazione degli interessi territoriali, al pari della previsione, contenuta nello stesso articolo, secondo cui nelle aree del porto sono consentite esclusivamente le funzioni portuali; b) la norma che, per l'adozione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP (definiti adeguamenti tecnici funzionali), abroga la necessità della verifica, richiesta in precedenza, dell'assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree di interazione porto-città (art. 4, comma 1-septies, lettera e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994). L'abrogazione è logico corollario della necessità della sola coerenza tra pianificazione perimetrale portuale e pianificazione urbanistica delle aree contigue (vigente art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994). Le modifiche non sostanziali a un PRP già approvato non sono, peraltro, idonee a incidere negativamente sul suo assetto né sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale.

Le ricorrenti si dolgono anche della illegittimità costituzionale delle norme che disciplinano il procedimento di approvazione del PRP dei porti nazionali e internazionali (art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riforma l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994), ancora per l'inadeguatezza della forma di concertazione prevista.

In particolare, denunciano la marginalizzazione da parte della novella del loro ruolo nell'ambito del procedimento di approvazione del PRP, in quanto all'intesa richiesta tra il comune e l'AdSP in fase di adozione del piano e alla approvazione di questo da parte della regione, previste nella previgente disciplina, la riforma ha sostituito la competenza all'adozione e all'approvazione dell'Autorità di sistema su mero parere regionale e comunale (per giunta, relativo alla mera coerenza con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree porto-città) da rendere in quarantacinque giorni, decorsi i quali il parere deve intendersi come "non ostativo".

La Corte ritiene non fondate le questioni, diversamente da quanto ha ritenuto per il DPSS.

Lo specifico interesse all'ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale, la prevalenza "competenziale" del PRP in tale perimetro e le esigenze unitarie del potenziamento dei porti nazionali e internazionali rendono adeguata la descritta partecipazione procedimentale di comune e regione.

Portano, nel loro complesso, a tale conclusione le seguenti considerazioni: a) l'esclusiva pertinenza dell'atto pianificatorio al perimetro portuale (aree portuali e retro-portuali, novellato art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994); b) la prevalenza dell'interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale sugli interessi regionali o comunali; c) l'adozione, ma anche l'approvazione dello strumento da parte del Comitato di gestione, cui partecipano, per come illustrato, membri nominati da comune e regione; d) e, infine, la prevista sottoposizione del PRP alla VAS (al contrario di quanto stabilito per il DPSS).

Tali conclusioni risultano coerenti con quella giurisprudenza, che ha escluso la necessità dell'intesa e ritenuto sufficiente il parere per la disciplina, attratta in sussidiarietà, di atti amministrativi puntuali o generali di carattere tecnico incidenti su interessi territorialmente limitati (in particolare, sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005).

A differenza del DPSS, che è atto di programmazione di una area vasta, cui la riforma ha, in particolare, sottratto la competenza a stabilire i contenuti sistemici di pianificazione, il piano regolatore portuale è atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità.

Le predette disposizioni non sono censurabili neppure per violazione del principio di ragionevolezza.

Infatti, l'affidamento da parte dello Stato delle competenze pianificatorie dei porti nazionali e internazionali alle Autorità di sistema portuale risponde alla logica del decentramento. Queste sono "enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale" (così sentenza n. 208 del 2020), appositamente istituiti dalla legge quadro per l'esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi: non possono pertanto essere qualificate "autorità periferiche".

Per altro verso, la limitazione della valutazione regionale sul PRP alla suddetta sola "coerenza" con gli strumenti urbanistici è conseguenza logica della descritta ripartizione della funzione pianificatoria delle aree. Inoltre, essa non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: la norma, infatti, non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale.

Non fondata è la censura relativa all'art. 4, comma 1-septies, lettera a), nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, ancora per violazione della leale collaborazione nella chiamata in sussidiarietà.

La disposizione, inserita ex novo, è dedicata ai soli porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge quadro.

Per questi è stabilito che l'Autorità di sistema, laddove ravvisi la necessità di realizzare opere in via di urgenza, può prevedere in via transitoria la definizione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni [portuali] ammesse nel piano operativo triennale, il quale (esclusivamente in tal caso) è soggetto alla approvazione del MIMS e alla procedura di VAS.

Tale piano, ai sensi dell'art. 9, comma 5, lettera b), della legge n. 84 del 1994, è strumento concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche e, come tale, individua gli obiettivi delle attività portuali e gli interventi, specie infrastrutturali, per darvi attuazione. È, dunque, al contempo atto preparatorio e attuativo del piano regolatore.

Ebbene, con la previsione in esame il legislatore statale intende ovviare al problema della carenza in alcuni porti nazionali e internazionali di PRP con valore pianificatorio, in quanto adottati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere): carenza che impedisce la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Per superare l'impasse, il legislatore ha ragionevolmente affidato in via transitoria la "zonizzazione" delle aree, prodromica alla edificazione di opere indispensabili per il traffico portuale, all'unico strumento di programmazione in dotazione in tali porti.

Avuto, allora, riguardo al contenuto della disposizione e alla sua funzione nel sistema, deve ritenersi che anche essa assurga a principio fondamentale della materia "porti [...] civili".

Lo Stato, sul quale grava, ai sensi dell'art. 5, comma 8, della legge quadro n. 84 del 1994, lo specifico onere della realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti nazionali e internazionali, ha così affermato la regola della indefettibilità, nei porti nazionali e internazionali, degli strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti, in considerazione anche della loro rilevanza per la compiuta attuazione del PNRR.

Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le disposizioni che incidono sulla tutela paesaggistica.

Entrambe le Regioni impugnano, in primo luogo, l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

La disposizione, da un lato, equipara le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS (o, nelle more di sua approvazione, dai PRP) alle “zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio” e, dall'altro, impone alle regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni.

La Regione Toscana lamenta il contrasto con gli artt. 9 e 117, terzo comma, Cost. (sub valorizzazione dei beni culturali e ambientali), per il tramite degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali che fissano i principi di copianificazione e di inderogabilità dei piani paesaggistici, con ridondanza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali. Direttamente pregiudicate, sarebbero, le previsioni del PIT (e in particolare nella sua componente costituita dal Masterplan dei porti) per la portualità commerciale.

Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

L'art. 142, comma 1, cod. beni culturali prevede, tra gli altri, il vincolo paesaggistico (relativo) per “i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”.

La norma dà attuazione al disposto del[l'art.] 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali (sentenza n. 367 del 2007). Essa, pertanto, è stata costantemente qualificata dalla Corte quale norma di riforma economico-sociale (si vedano, tra le tante, sentenze n. 108 del 2022, n. 71 del 2020, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009, n. 51 del 2006).

Il legislatore individua, poi, nello stesso art. 142 cod. beni culturali ipotesi, nominate e tassative (così sentenza n. 66 del 2012), di deroga alla protezione paesaggistica ex lege e tra queste le aree che, alla data del 6 settembre 1985, “erano delimitate [...] negli strumenti urbanistici [...] come zone territoriali omogenee [...] B”.

Tale specifica esclusione dal regime di tutela è stata prevista dal legislatore del 1985, in una con l'introduzione dei relativi vincoli paesaggistici, per consentire nei centri abitati l'ultimazione delle costruzioni consentite dai PRG in precedenza adottati (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»).

L'assimilazione operata dallo Stato tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, ictu oculi, forzosa assimilazione di situazioni eterogenee.

La Corte riscontra, dunque, la lamentata violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (ex plurimis, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019).

La Corte ha infatti già giudicato costituzionalmente illegittima una norma regionale che, tramite analoga tecnica assimilativa, aveva incrementato la tipologia delle aree sottratte al regime vincolistico e così ristretto l'ambito della tutela (sentenza n. 66 del 2012).

La disposizione viola, al contempo, l'art. 9 Cost. in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica.

Questi, in particolare, rispettivamente, impongono l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con espresso riferimento, tra l'altro, alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 e, nello specifico, per tali aree richiedono che il piano provveda alla loro ricognizione e identificazione, nonché alla determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione.

La Corte ha già chiarito che il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta [...] attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (sentenza n. 187 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 257 e n. 124 del 2021).

In particolare, la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni (sentenze n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018) e proprio in questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento [tra l'altro] alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (ancora sentenza n. 240 del 2020).

La disposizione impugnata nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il menzionato principio, per di più risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico.

La Corte quindi dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

Ulteriori censure riguardano l'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modifica i commi 2 e 2-ter dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, perché le nuove norme sottrarrebbero in tal modo il piano regolatore portuale alla subordinazione al piano paesaggistico.

La doglianza non viene accolta dalla Corte.

La prima disposizione prevede che il piano regolatore portuale è redatto in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, del DPSS e delle linee guida appositamente emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Secondo la ricorrente tale previsione, in una con la seconda, già esaminata, che sancisce l'esclusività della competenza pianificatoria del PRP nel perimetro portuale (comma 2-ter), ne consentirebbe la prevalenza sulla pianificazione paesistica.

Il presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato: la Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Nella specie, non vi sono elementi che conducano ad affermare la prevalenza dei piani portuali su quelli paesaggistici, in deroga al principio sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

Infine, con l'ultimo gruppo di questioni sono impuginate le disposizioni che dettano il regime applicativo della riforma.

In primo luogo, è contestata la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e esclude l'applicazione delle modifiche apportate all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 ai DPSS approvati anteriormente alla sua entrata in vigore.

Secondo la ricorrente la norma disporrebbe a contrario l'immediata applicazione della novella ai PRP già vigenti. Pertanto, sin da subito i piani regolatori portuali già approvati avrebbero nuova valenza nei rapporti con i piani urbanistici generali con loro sottrazione al vincolo del rispetto degli atti di pianificazione urbanistica, in violazione, ancora una volta, non solo degli evocati parametri sul riparto di competenze delle funzioni legislative e amministrative nonché del principio della leale collaborazione, ma anche dei principi di ragionevolezza e legalità (sub specie del principio del tempus regit actum).

La Corte precisa la portata della regola intertemporale di immediata applicabilità della novella ai piani regolatori portuali già approvati.

Essa, infatti, implica che le future modifiche (sostanziali e non sostanziali adottate rispettivamente con varianti o adeguamenti tecnico-funzionali) ai PRP vigenti saranno adottate con i nuovi procedimenti che, in applicazione del principio della prevalenza, consentono interventi nel perimetro portuale in deroga agli atti pianificatori generali, procedimenti ritenuti immuni da vizi di illegittimità costituzionale.

Per contro, la disposizione transitoria non modifica il contenuto dei piani già vigenti. Questi, infatti, risultano ormai approvati con i previgenti procedimenti fortemente partecipati da regioni e comuni (intesa con i comuni e approvazione regionale), secondo la regola del non contrasto con la pianificazione territoriale. Salvo loro future modifiche, i piani già vigenti non risultano, dunque, intaccati dalla novella.

La Corte dichiara la questione per violazione delle regole del riparto della potestà legislativa concorrente non fondata.

Una disposizione sul regime temporale è per definizione in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la norma della cui applicazione si occupa.

Il comma 1-octies dell'art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, consente, dunque, l'immediata applicazione del principio fondamentale della prevalenza del piano settoriale nella materia "porti [...] civili" su quelli pianificatori generali.

Non sono, infine, neppure ravvisabili le dedotte violazioni dei principi di ragionevolezza e legalità.

La norma intertemporale, nei termini precisati, non comporta deviazioni dal principio *tempus regit actum* e non è irragionevole nel semplificare le prossime scelte pianificatorie, anche in variazione ai piani già approvati, in ragione degli evidenziati scopi perseguiti (ordinata e celere pianificazione dei porti nazionali e internazionali, oltre che alle esigenze unitarie di realizzazione delle infrastrutture previste nel PNRR).

Infine, è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che impone alle Regioni entro tre mesi di "adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84" come modificato.

La disposizione lederebbe le già rivendicate competenze legislative e amministrative, il principio della leale collaborazione e l'art. 9 Cost.

Le Regioni censurano, dunque, la norma non per vizi propri, ma per mera illegittimità derivata da quelle fatta valere in relazione alle singole norme.

La Corte reputa anche queste questioni non fondate.

In relazione alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, infatti, la clausola di adeguamento non è operante e, pertanto, non è lesiva. Per ciò che concerne, invece, l'obbligo di adeguamento alle altre norme introdotte con il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, la lesività di tale obbligo va esclusa dalla ritenuta compatibilità costituzionale delle disposizioni censurate.