LETTURA DI UN SOTTOTESTO: I PORTI DI STATO - LA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE PORTUALE

Jacopo Riccardi – Regione Liguria

La netta riformulazione dell'art. 5 della L. 84/1994 in materia di piani portuali apportata dal cosiddetto "Decreto Legge Infrastrutture" (DL 121/2021 convertito in L. 156/2021) meriterà approfondite analisi da parte dei tecnici e dei giurisperiti del settore; esse dovranno procedere ad una lettura meticolosa di un articolato che si sviluppa con un livello di dettaglio e di casistiche che *prima facie* rende la previsione normativa meno fluida della precedente; va rammentato che il testo adesso abrogato entrò nel corpo di legge nel dicembre del 2017, attraverso il c.d. "Correttivo Porti", a poco più di un anno dall'entrata in vigore della "Riforma Delrio".

La riflessione di stimolo che si propone *in nuce* nel presente contributo ha per specifico oggetto i profili di gestione costituzionale che emergono dal testo, visto dall'angolazione di una amministrazione regionale. Nel lungo periodo, ancora non terminato, della congiuntura epidemiologica da COVID-19, si sono moltiplicate ed ancora non sopite discussioni sulla gestione-attuazione della Legge Fondamentale della Repubblica, e sulla sua resilienza ad interventi dell'esecutivo da taluni asseritamente infondati costituzionalmente.

Qui non viene in rilievo la rispondenza del nuovo art. 5 della Legge che disciplina la portualità al dettato dell'art. 117 Cost. che elenca la materia "porti e aeroporti civili" tra quelle di legislazione concorrente, quanto la sua sottesa perimetrazione. Già nel corso del dibattito istituzionale che si concluse con la Riforma del 2016 (e che riguardava la riforma costituzionale bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, su cui torneremo) il Governo esplicitò una politica di centralizzazione, che potremmo grossolanamente ma efficacemente sintetizzare con le parole di un alto consulente dell'allora MIT in occasione di una riunione di conferenza tecnica Stato-Regioni: "i porti sono cosa dello Stato" (non: "appartengono allo Stato", aspetto che – fatte salve le carsiche discussioni sull'autonomia differenziata ex art. 116 Cost., non sarebbe stata messo in dubbio). Si ricorderà che il testo di legge costituzionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016 riportava la materia "porti e aeroporti civili" nella competenza esclusiva dello Stato; il D.Lgs. 169/2016, *ratione temporis* stante il termine imposto dalla Legge Madia, dovette essere chiuso dopo l'approvazione del Parlamento della legge di riforma costituzionale, ma prima del referendum, e quindi non poté espungere il risalente ruolo attivo delle regioni nel percorso di approvazione dei piani regolatori portuali, ma era chiaro il messaggio dell'apparato statale secondo cui il referendum avrebbe poi caducato il potere delle regioni (sarebbe stato sufficiente un ricorso per conflitto di attribuzione).

La riformulazione dell'art. 5 inserita nel Correttivo (D.Lgs. 232/2017), a nostro avviso migliorativa rispetto a quella del 2016, fu frutto di una nuova stagione di "parità" nella concorrenza tra livelli istituzionali. Il pensiero statale – più ancora che squisitamente ministeriale – sotteso, però, è rimasto solo quiescente, ed è riemerso a partire dal Governo Conte 2, rientrando in maggioranza le forze politiche che avevano fortemente improntato la loro politica alla ricentralizzazione del sistema portuale. Favorito incidentalmente dal percorso di accelerazione sul piano della crescita, delle riforme e degli investimenti delineato dal PNRR, il disegno di marginalizzazione delle regioni dall'ambito della programmazione e pianificazione portuale ha segnato un punto decisivo proprio in fase di conversione in legge del DL 121/2021 richiamato in esordio (si noti, in una fase, quella dell'esame da parte delle commissioni parlamentari – cui sono succeduti, sul limitare della scadenza di cui all'art. 77 Cost., due voti di fiducia – escludendo la possibilità di intervento tecnico della Conferenza delle Regioni). La novella, come noto, priva le regioni del loro ruolo di enti approvatori sia del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) che dei successivi Piani Regolatori Portuali (PRP), competenza che, per lo meno per i PRP, le regioni detenevano dal 1994.

Entrando nel dettaglio, il testo vigente:

- a) Con riferimento ai DPSS, limita il ruolo della Regione al parere da esprimersi in conferenza di servizi asincrona, al pari dei Comuni (art. 4 c. 1-bis L. 156/2021, oltre a cc. 1-octies e 1-novies, che contengono le disposizioni transitorie e finali);
- b) Con riferimento ai PRP, al netto dell'espressione di VAS (statale, si ritiene, per combinato disposto), dispone che:
 - a. "la [sola, inserimento nostro] 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, che vi provvedono previa acquisizione del parere dell'Autorità di sistema portuale" (c. 1 quinquies);
 - b. "Ai fini dell'adozione degli strumenti urbanistici relativi ai collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario nonché agli attraversamenti del centro urbano rilevanti ai fini dell'operatività del porto individuati nel DPSS, l'ente competente vi provvede previa acquisizione dell'intesa con l'Autorità di sistema portuale" (ibid.), in cui si sottolinea, rispetto al periodo precedente, l'asimmetria tra parere e intesa, con evidente sbilanciamento a favore della AdSP;
 - c. "Le Autorità di sistema portuale indicano al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alle regioni le aree portuali e retro-portuali potenzialmente destinabili all'ubicazione delle piattaforme logistiche intermodali e all'ubicazione dei punti di scambio intermodale, nonché le aree potenzialmente destinabili alla costruzione di caselli autostradali funzionali alle nuove stazioni

ferroviarie dell'alta velocità e dell'alta capacità" (ibid.), in cui si sottolinea l'accezione "passivante" verso gli enti competenti del verbo "indicano";

- d. inoltre, i PRP adottati dai Comitati di Gestione delle AdSP sono trasmessi "al comune e alla regione interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo" ed approvati, al termine dell'iter che vede coinvolti, oltre alla ridetta sede di VAS, Ministero e Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, dal medesimo Comitato di Gestione (2-bis).

Ad abundantiam, l'art. 4 c. 2-ter del veicolo normativo sancisce 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". Restando nell'ambito di discussione che ci siamo proposti, seppure il testo indurrebbe a plurime riflessioni a fronte di una disamina articolata, emerge con chiarezza che l'Autorità di Sistema Portuale recupera, sotto l'egida statale, una centralità pianificatoria inedita, spazzando via anche l'intesa con il Ministero che era stata introdotta nella riforma del 2016 come minaccioso contraltare verso le regioni quali enti competenti alle approvazioni finali.

Si potrà obiettare che la riforma del 2017 avesse già disallineato i poteri degli enti territoriali, riducendo, per i DPSS, le espressioni dei Comuni da intesa a parere (intesa mantenuta per i PRP in relazione alle aree di interazione porto-città). Tuttavia, senza voler qui difendere la memoria del precedente testo davanti al suo catafalco, chi abbia avuto esperienza della forza dialettica dei Comuni in sede di rilascio dei pareri di competenza per i DPSS, avrà potuto notare che di fatto questo potere era ancora sostanzialmente robusto. Nella versione attuale, dunque, "perdono tutti" gli enti territoriali: i Comuni perdono il potere di intesa anche su quota parte del PRP, e le Regioni sono ricondotte al rilascio di pareri.

Certo, qualcuno potrà far rilevare, Comuni (solo alcuni: quelli sede di scalo) e Regioni siedono coi loro rappresentanti nel Comitato di Gestione, e quindi, considerando il potere di impulso del *board* per entrambi i livelli pianificatori (e a maggior ragione la struttura a *Ringkomposition* dei PRP per cui l'adottante iniziale è anche approvante finale), gli enti sono coinvolti "a monte". Ma al di là del diaframma tra teoria e fattualità che si verifica nello scarto di dialogo tra uffici degli enti portuali e membri del Comitato, questi saranno comunque chiamati ad un ruolo di cerniera assai più stretta tra enti di designazione e strutture delle AdSP nelle fasi di predisposizione degli atti di pianificazione prima della loro adozione, ipotizzando la costituzione di apposite strutture di missione inter-ente.

Tornando alla questione dei pareri di competenza regionale, occorre distinguere tra quelli che saranno rilasciati per le due distinte fasi pianificatorie, da leggersi nell'ambito della duplice dinamica stato-regioni e intraregionale.

Il parere sul PRP, per la natura contenutistica ad esso propria come esplicitata dal combinato dei cc. 1-ter, 1-quinquies, 2, 2-bis, 4, 4-bis, 4-ter e 5 dell'art. 4 del DL 121/2021, vedrà una prevalenza delle competenze in materia urbanistica ed ambientale; ma non potrà non essere evidente che, per la natura conseguente del PRP rispetto al DPSS e la sua coerenza con lo stesso (ivi, c. 2), il parere rilasciato sul DPSS dovrà rappresentare l'alveo nel quale incorniciare i rilievi espressi dagli organi tecnici competenti nelle ridette materie.

Viceversa, il parere sul DPSS, in quanto affresco strategico, dovrà pertenero alla materia dello sviluppo economico e infrastrutturale, che dovrà rilevare la coerenza coi complessivi piani comunitari (e.g. la politica TEN-T) e nazionali (PSNPL, PGTL ecc.), aspetti di rilievo dell'eurodiritto (competitività e concorrenza), insomma quegli aspetti altiori che delineano la politica del sistema portuale. E' di comune esperienza che le strutture più analitiche esercitano la loro acribia su piani di dettaglio, se non su progetti puntuali, mentre hanno meno agio ad esprimersi su documenti di scenario a medio-lungo raggio. E' questa una questione che impegnerà le strutture regionali ad equilibrare internamente le proprie sfere di competenza e di intervento. L'impressione, però, è che la politica di centralizzazione di cui si è fatto cenno, nella *ratio legis*, intenda salvaguardare prevalentemente la competenza regionale in materia di governo del territorio (pianificazione e programmazione), riplasmando di fatto il perimetro dell'art. 117 Cost. in tema di legislazione concorrente, a Costituzione invariata. Il presidio costituzionale passa dunque inevitabilmente dal rafforzamento del peso specifico e dall'irrobustimento dell'istruttoria regionale in sede di rilascio del parere sui DPSS, che dovrà avere la forza di tracciare i binari dei successivi sviluppi, al netto di valutazioni, in corso, di sindacato di legittimità.

Infine, a margine, anche in considerazione di taluni commenti che hanno salutato con soddisfazione la novella, sentenziando che il peso qualitativo delle politiche regionali in materia di portualità sarebbe stato negli anni impercettibile, e che quindi la norma andrebbe a rimuovere un fardello poco proficuo, merita un cenno quella che ci appare una norma che risente dell'ambliopia statale sulla natura della AdSP, *vexata quaestio* che non si intende qui riprendere nel dettaglio, ma che merita una sottolineatura finale.

La resistenza ad oltranza rispetto al tema della fiscalità portuale, che non si è voluto finora affrontare nel DL Concorrenza che ha riscritto l'art. 18 della L. 84/1994 (anche qui, rafforzando l'autonomia delle AdSP in materia di concessioni demaniali, svincolandole dai criteri del peraltro mai approvato regolamento ministeriale sui criteri degli affidamenti), non appare cedevole rispetto al tema della natura delle AdSP, che si vuole mantenere ancorate alla fattispecie dell'ente pubblico non economico. Qualche commentatore ha considerato come *extrema ratio*, per ovviare al problema dell'imposizione fiscale (problema più di principio che di valore), che le AdSP possano essere trasformate in strutture decentrate del Ministero. In questa ipotesi di scuola, le norme richiamate assumono nuova luce: fortissime sotto il profilo (amministrativo, non di mercato) concessorio, alleggerite

da ingombri istituzionali in ambito pianificatorio, magari liberate dalle pretese fiscali della Commissione Europea, rafforzate sotto il profilo regolatorio, le AdSP potrebbero come articolazioni statali disegnare i propri piani, attuarli quasi come provveditorati alle opere portuali, scegliere i propri concessionari. Ma, forse, le novelle commentate qui brevemente mirano allo stesso obiettivo di statalizzazione, senza affrontare il tema della natura degli enti. In questa duplice possibilità, resta il tema del ruolo che vorranno e potranno mantenere, nell'equilibrio delle politiche economiche e territoriali, le regioni e i comuni.