

Alessandro Lauro

**QUANDO LE CENSURE FORMALI
DELLE REGIONI
ENTRANO IN PORTO,
MA NON APPRODANO
(A CAUSA DEL PNRR)**

Estratto

SENTENZA (10 novembre 2022) 26 gennaio 2023 n. 6 — Pres. Sciarra — Red. Patroni Griffi — Regione Toscana, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia — Pres. Cons. ministri.

[5920/12] **Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP), riferito ai porti di cui alla categoria II, classe III - Individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della competenza statutaria in materia di trasporti e urbanistica e delle corrispondenti funzioni amministrative, del principio di sussidiarietà e delle competenze urbanistiche dei Comuni - Tardività del ricorso - Inammissibilità delle questioni.**

(Cost., art. 118; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, comma 1, nn. 11) e 12); d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. c), modificative dell'art. 5, comma 3, l. 28 gennaio 1994, n. 84).

[5920/12] **Porti - In genere - Modificazioni, mediante legge di conversione, alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Efficacia temporale - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della disciplina costituzionale relativa alla decretazione d'urgenza e all'iter di formazione delle leggi, nonché del principio di leale collaborazione, anche in relazione alle competenze statutarie - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., artt. 5, 72, comma 1, 77, comma 2, 120; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*).

[5920/12] **Porti - In genere - Modificazioni, mediante legge di conversione, alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Conseguente riforma della pianificazione portuale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della disciplina costituzionale relativa alla decretazione d'urgenza, nonché del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., artt. 5, 77, comma 2, 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), b) ed e).

[5920/12] **Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP) dei porti nazionali e internazionali - Procedura di approvazione - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di sussidiarietà - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., art. 117, commi 3 e 4; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] **Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Abrogazione della relazione illustrativa che descrive i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

(Cost., artt. 5 e 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] **Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Previsione 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 applica quanto previsto dall'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241» - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

(Cost., artt. 5 e 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. a).

- [5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Delimitazione degli ambiti portuali - Estensione alle aree «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», esterne alla sua circoscrizione - Violazione del principio di sussidiarietà - Illegittimità costituzionale parziale.**

(Cost., art. 118; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. a).

- [5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Ammissione delle sole attività accessorie alle funzioni portuali nelle aree retro-portuali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12) e 11; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., nella l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. a).

- [5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali (PRP) dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

(Cost., art. 117, comma 3; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. e).

- [5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali (PRP) dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale - Valutazione regionale e comunale su di esso - Limitazione alla sola coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione del principio di sussidiarietà, di leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., artt. 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. b).

- [5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Valutazione regionale e comunale su di esso - Limitazione alla sola coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., artt. 3, 5, 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12) e 11; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. b).

- [5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente**

alla legge quadro - Procedura per la realizzazione di opere in via d'urgenza - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 3, 5, 117, comma 3, 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12) e 11; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. b).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge-quadro - Procedura per la realizzazione di opere in via d'urgenza - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione dei principi di sussidiarietà, di leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Aree costiere delle zone ricomprese negli ambiti portuali - Sottrazione del vincolo paesaggistico e imposizione alle regioni del conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici - Violazione del principio di uguaglianza e della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 9; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP) - Criteri di redazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, delle competenze statutarie nonché del principio di eguaglianza e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 3, 97, 117, comma 3, 118, commi 1 e 2; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma, nn. 9), 11) e 12); d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*octies*).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Esclusione nei confronti dei Documenti di programmazione strategica di sistema (DPSS) approvati anteriormente alla sua entrata in vigore - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie in materia di porti e aeroporti nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione, ragionevolezza e legalità - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 3, 9, 117, comma 2; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 6, comma 1, n. 3; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. b).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 9, 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*novies*).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie in materia di porti e aeroporti nonché dei principi

di sussidiarietà, leale collaborazione, ragionevolezza e legalità - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 3, 5, 9, 23, 72, commi 1 e 3, 77, comma 2, 97, 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), 5, comma 1, n. 12), 6, comma 1, n. 3, 8 e 11; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), artt. 10 e 11; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*novies*).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), 5, comma 1, n. 12) e 8; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Preminenza del PRP sui piani urbanistici generali - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 117, commi 3 e 4, 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. b).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Affidamento al DPSS dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città e dei loro collegamenti con l'esterno - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze amministrative riservate alla Regione e ai comuni - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., art. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, n. 12) e 11; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Pianificazione portuale - Competenza esclusiva dell'Autorità di sistema delle aree portuali e retro-portuali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 3, 5, 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, nn. 9), 11) e 12) e 11; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. a).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura di approvazione - Preminenza del PRP sui piani urbanistici generali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 3, 5, 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12) e 11; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lett. b).

[5920/12] Porti - In genere - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

(Cost., artt. 5, 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12) e 11; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv., con modif., in l. 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lett. a).

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. c), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 3, l. 28 gennaio 1994, n. 84, letto in combinato disposto con il successivo comma 3-bis, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 11) e 12), dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dall'art. 9 d.lgs. 1° aprile 2004, n. 111 —, nonché dell'art. 118 Cost. La Regione autonoma impugna nominalmente il novellato comma 3, senza contestarne la rinnovata disciplina dell'oggetto del PRP, ma denunciando, piuttosto, la differente disciplina della relativa procedura di approvazione, contenuta nel diverso comma 3-bis, non modificato dal d.l. n. 121 del 2021. La ricorrente, così, finisce per impugnare norme introdotte nel 2016 e non intaccate dall'intervento riformatore del 2021, con conseguente inammissibilità delle relative questioni, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost. (1).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, 1-octies, e 1-novies, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, che modifica, in sede di conversione, la disciplina di riordino della legislazione in materia portuale, impugnato per violazione degli artt. 72, comma 1, 77, comma 2, 5 e 120, comma 2, Cost., anche in relazione all'art. 11 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti — atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra — non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti. Inoltre, la circostanza che la discussione e la votazione delle Assemblee — che sono state precedute dall'esame in sede referente da parte delle commissioni competenti — si sono concentrate sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge non significa che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate (sentt. nn. 9 del 1959, 78 del 1984, 391 del 1995, 22 del 2012, 237 del 2013, 32, 251 del 2014, 154 del 2015, 287 del 2016, 17, 99, 137 del 2018, 33, 194, 226, 247 del 2019, 169 del 2020, 210 del 2021, 245 del 2022) (2).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), b) ed e), del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, che modifica, in sede di conversione, la disciplina di riordino della legislazione in materia portuale, impugnato per violazione dell'art. 77, secondo comma,

nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. La riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti — atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra — non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti (sentt. nn. 9 del 1959, 78 del 1984, 391 del 1995, 22 del 2012, 237 del 2013, 32, 251 del 2014, 154 del 2015, 287 del 2016, 17, 99, 137 del 2018, 33, 194, 226, 247 del 2019, 169 del 2020, 210 del 2021, 245 del 2022) (3).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, Cost., nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che disciplina la procedura di approvazione del Piano regolatore portuale (PRP). Il PRP è atto amministrativo generale che, nel regolare lo sviluppo dello specifico ambito portuale, persegue l'interesse all'ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale, rendendo adeguata la descritta partecipazione procedimentale di comune e regione (sent. n. 278 del 2010) (4).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, introdotto, in sede di conversione, dalla l. 9 novembre 2021, n. 156, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, l. 28 gennaio 1994, n. 84, 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. Il principio di leale collaborazione impone 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 (5).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84, 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». La disposizione impugnata viola il principio di leale collaborazione, in quanto il DPSS riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema por-

tuale) 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, incidendo così su una considerevole porzione del territorio regionale. Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione (sentt. nn. 179 del 2012, 261 del 2015) (6).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lett. b), l. 28 gennaio 1994, n. 84, 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». La norma impugnata, nell'assegnare al Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) la competenza a ricomprendere negli ambiti portuali le ulteriori aree indicate, esterne alla sua circoscrizione, si pone 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, poiché 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 (7).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lett. aa), d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e del principio di leale collaborazione nonché del principio di ragionevolezza, degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 11, comma 1, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-quater, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che ammette nelle aree retro-portuali solo attività accessorie alle funzioni portuali. La norma limita il potere pianificatorio “prevalente” dell'Autorità portuale nell'area di sua competenza e 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 (8).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. e), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 5, l. 28 gennaio 1994, n. 84, impugnato per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in quanto, 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. Le modifiche non sostanziali a un PRP già approvato non sono idonee a incidere negativamente sul suo assetto né sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale (9).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. b), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84. La disposizione impugnata ha attribuito all'Autorità di sistema la competenza all'adozione e all'approvazione del PRP dei porti nazionali e internazionali, su mero parere regionale e comunale, nonché su parere del Ministero. 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. Deve, infatti, escludersi la necessità dell'intesa ed è sufficiente il parere per la disciplina, attratta in sussidiarietà, di atti amministrativi puntuali o generali di carattere tecnico incidenti su interessi territorialmente limitati (10).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. b), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lett. aa), d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e del principio di leale collaborazione nonché del principio di ragionevolezza, degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 11, comma 1, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che disciplina il procedimento di approvazione del PRP dei porti nazionali e internazionali. Per un verso, 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, essendo queste ultime «enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale», appositamente istituiti dalla legge quadro per l'esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi e non potendo pertanto essere qualificate "autorità periferiche". Per altro verso, la limitazione della valutazione regionale sul PRP alla sola «coerenza» con gli strumenti urbanistici è conseguenza logica della 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 (sent. n. 208 del 2020) (11).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. e), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della

Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11 d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., nonché dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 5, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che prevede una procedura semplificata per l'adozione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del piano regolatore portuale (PRP) (c.d. adeguamenti tecnico-funzionali). La norma impugnata abroga la necessità della verifica, richiesta in precedenza, dell'assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree di interazione porto-città, ponendosi quale logico corollario della attuale necessità della sola coerenza tra pianificazione perimetrale portuale e pianificazione urbanistica delle aree contigue (12).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-sexies, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che, per i soli porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge quadro, stabilisce 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. La disposizione impugnata, per risolvere il problema della carenza in alcuni porti nazionali e internazionali di PRP con valore pianificatorio, in quanto adottati antecedentemente al 1994, 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, affermando così la regola della indefettibilità, nei porti nazionali e internazionali, degli strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti (13).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, nella parte in cui inserisce il comma 1-septies nell'art. 5 l. 28 gennaio 1994, n. 84. 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 principio che impone l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, per di più risolvendosi, a causa della assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico, con conseguente violazione degli artt. 3 e 9 Cost. (sentt. nn. 51 del 2006, 367 del 2007, 164, 226 del 2009, 66, 207 del 2012, 66 del 2018, 86, 212 del 2019, 71, 130, 240 del 2020, 124, 143, 185, 257 del 2021, 24, 108, 165, 187 del 2022) (14).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della Regione

Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., e del principio di leale collaborazione nonché degli artt. 3 e 97, comma 2, Cost. sotto i profili di ragionevolezza e di legalità, in quanto esclude l'applicazione delle modifiche apportate all'art. 5 l. n. 84 del 1994 ai DPSS approvati anteriormente alla sua entrata in vigore. La disposizione transitoria non modifica il contenuto dei piani già vigenti, che 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. Non è pertanto ravvisabile la violazione delle regole del riparto della potestà legislativa concorrente, in quanto una disposizione sul regime temporale è per definizione in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la norma della cui applicazione si occupa. La disposizione impugnata consente, dunque, l'immediata applicazione del principio fondamentale della prevalenza del piano settoriale nella materia «porti civili» su quelli pianificatori generali. Né sono ravvisabili le dedotte violazioni dei principi di ragionevolezza e legalità, poiché la norma intertemporale 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 scopi perseguiti (15).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. b), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., e dell'art. 6, comma 1, n. 3), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui sostituisce l'art. 5, commi 2 e 2-ter, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che prevedono 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, nonché l'esclusività della competenza pianificatoria del PRP nel perimetro portuale, sottraendo in tal modo il piano regolatore portuale alla subordinazione al piano paesaggistico. Il presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato, poiché il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, non essendovi, nella specie, 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 (sentt. nn. 54, 124 del 2021, 45 del 2022) (16).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, primo periodo, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione degli artt. 9, 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto impone alle Regioni entro tre mesi di adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dell'art. 5 l. 28 gennaio 1994, n. 84, come modificato. In relazione alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, 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 (17).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione di plurimi parametri, nella parte in cui impone alle regioni di adeguare entro tre mesi i propri ordinamenti alle disposizioni dell'art. 5 l. n. 84 del 1994, come modificato dal medesimo d.l. Il vizio rilevato attiene alla mera illegittimità derivata sicché in relazione alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime la clausola di adeguamento non è operante e, pertanto, non è lesiva. In relazione alle norme ritenute costituzionalmente legittime va, invece, esclusa la lesività dell'obbligo di adeguamento (18).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione degli artt. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), 5, comma 12, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — come attuati dagli artt. 9 e 11, comma 1, lett. aa), d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che prevede l'acquisizione, da parte del Comitato di gestione, Autorità di sistema portuale (AdSP), 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). Le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale rispondono a esigenze unitarie non sproporzionate o irragionevoli, in quanto 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. La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (sentt. nn. 359 del 1985, 62 del 2005, 89, 90, 214 del 2006, 255 del 2007, 412 del 2008, 126 del 2014, 261 del 2015, 142 del 2016, 170 del 2017, 35 del 2021) (19).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. b), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che prevede l'esclusività della competenza pianificatoria del PRP nel perimetro portuale. La disposizione impugnata assegna preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali in applicazione del generale principio urbanistico

della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali (sentt. nn. 237 del 2009, 16 del 2010) (20).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, n. 12), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 117, comma 3, Cost. nonché dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 11, comma 1, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lett. b), c), e d), l. 28 gennaio 1994, n. 84, che individuano e ripartiscono gli ambiti portuali e i collegamenti infrastrutturali e gli attraversamenti dei centri urbani. L'affidamento al documento di programmazione dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali (in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e dei loro collegamenti con l'esterno non sottrae a regioni e comuni le competenze amministrative urbanistiche loro riservate, ma è conforme al novellato art. 5, comma 1-quinquies, l. n. 84 del 1994, che espressamente ripartisce la funzione pianificatoria tra enti a seconda degli interessi tutelati. La delimitazione geografica delle relative aree è, inoltre, garantita dall'intesa ed è sindacabile dal giudice amministrativo (21).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lett. aa), d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e del principio di leale collaborazione nonché del principio di ragionevolezza, degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 11, comma 1, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-quinquies, primo periodo, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che prevede il solo parere di Regione e Comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue. La funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città (22).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. b), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, primo comma, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lett. aa), d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e del principio di leale collaborazione nonché del principio di ragionevolezza, degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 11, comma 1, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che stabilisce che il Piano regolatore portuale (PRP) rappresenta l'unico strumento di pianifica-

zione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza. La disposizione impugnata, assegnando preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali, riporta il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali 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 (sentt. nn. 408 del 1995, 237 del 2009, 16 del 2010) (23).

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito, impugnato per violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lett. aa), d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111 —, degli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e del principio di leale collaborazione nonché del principio di ragionevolezza, degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. e dell'art. 11, comma 1, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-sexies, l. 28 gennaio 1994, n. 84, che, con riferimento ai soli porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge quadro, stabilisce 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 è soggetto alla approvazione del MIMS e alla procedura di VAS. Con la previsione in esame il legislatore statale intende ovviare al problema della carenza, che impedisce la realizzazione delle opere infrastrutturali, in alcuni porti nazionali e internazionali di PRP con valore pianificatorio, in quanto adottati antecedentemente al 1994. 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 (24).

Nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, lettere a), b), c) ed e), 1-octies e 1-novies, del decreto-legge 10 settembre 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 9 novembre 2021, n. 156, promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 5 e il 10 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 12 e il 17 gennaio 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 3 e 4 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 6 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

RITENUTO IN FATTO. — 1. La Regione Toscana, con ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a*), *b*) ed *e*), e 1-*novies*, del decreto-legge 10 settembre 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), introdotti, in sede di conversione, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, in riferimento agli artt. 9, 77, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Tali norme determinano una sostanziale modifica dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) concernente la programmazione dei sistemi portuali e la pianificazione dei porti, sostituendone i commi da 1 a 1-*sexies*, aggiungendovi il comma 1-*septies*, ed ancora sostituendone i commi da 2 a 2-*sexies*, 3, 4-*ter* e 5, nonché la sua rubrica.

La ricorrente premette che la normativa nazionale riconosce un significativo ruolo alle regioni in materia di porti nazionali con coinvolgimento nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità di sistema portuale (AdSP) (art. 8 della legge n. 84 del 1994), con trasferimento di funzioni amministrative in materia di concessione del demanio marittimo anche in ambito portuale nazionale (art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59») e, sino alla entrata in vigore delle disposizioni censurate, con attribuzione del potere di approvazione del documento di «programmazione» strategica (*recte*: allora di pianificazione) di sistema (DPSS) e del piano regolatore portuale (PRP).

1.1. Con il primo motivo di ricorso la Regione lamenta che le lettere *a*) e *b*) dell'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, violerebbero gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

La normativa impugnata conterrebbe, infatti, una disciplina non di principio, ma di dettaglio in materie di potestà legislativa regionale concorrente e residuale delle regioni («governo del territorio», «commercio, attività produttive e turismo», «tutela e sicurezza del lavoro» e «politiche attive del lavoro») e determinerebbe una indebita riduzione delle competenze regionali in ordine ai porti di interesse nazionale, con vanificazione tanto della legislazione regionale in materia urbanistica con riferimento all'ambito portuale dei medesimi porti, quanto della programmazione regionale degli interventi infrastrutturali.

Nello specifico i parametri sarebbero lesi per quattro profili.

In primo luogo — si duole la ricorrente — la lettera *a*) ha ridefinito il ruolo della Regione nella procedura di emanazione del DPSS, che definisce gli obiettivi di sviluppo del porto e individua gli ambiti portuali, attribuendogli un ruolo consultivo non vincolante e prescindibile (con un parere da rendere entro quarantacinque giorni trascorsi i quali «si intende espresso parere non ostativo») in luogo della precedente competenza regionale di approvazione. La norma ha anche eliso la previsione di

approvazione del documento d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con devoluzione, in mancanza di suo raggiungimento, della decisione al Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

In secondo luogo, similmente, la lettera *b*) del comma 1-*septies* del medesimo articolo ha sottratto alla Regione l'approvazione del PRP dei porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale (di interesse internazionale e nazionale), prevedendo ancora un mero ruolo consultivo non vincolante e prescindibile (con un parere da rendere entro quarantacinque giorni, trascorsi i quali «si intende espresso» in termini «non ostativ[i]»), «limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto».

In terzo luogo, la medesima lettera *b*) avrebbe mutato la valenza del PRP dei porti nazionali, divenuto «“piano territoriale sovraordinato”» in quanto definito piano territoriale di rilevanza statale e «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» e in quanto è venuta meno la prescrizione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti.

In ultimo — lamenta la ricorrente — il comma 1-*sexies* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla disposizione impugnata, prevede che per i porti con PRP approvati antecedentemente alla sua entrata in vigore, nelle more dell'adozione del nuovo piano, le opere in via di urgenza possono essere previste nel piano operativo triennale dell'Autorità di sistema portuale approvato dal solo Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Con ciò si introdurrebbe una sostanziale “deroga” al quadro pianificatorio regionale e comunale per le trasformazioni di tali aree.

In specie alla Regione Toscana — che con gli artt. 44 e 44-*bis* della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) ha disciplinato nel dettaglio i procedimenti per l'approvazione di DPSS e PRP dei porti di interesse nazionale, affidatagli dal previgente art. 5 della legge n. 84 del 1994 — verrebbero sottratte le verifiche previste dalla legge regionale sulla coerenza di tali atti generali con il piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico e con il Masterplan dei porti toscani che del primo costituisce parte integrante con riguardo ai porti di interesse statale. Il Masterplan dei porti toscani perderebbe, in particolare, il ruolo di documento di pianificazione e programmazione per i porti statali divenendo solo atto di indirizzo e programmazione.

1.1.2. La violazione dei parametri costituzionali sarebbe, secondo la ricorrente, ravvisabile anche giustificando l'intervento normativo statale con la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla «pianificazione strategica della portualità e della logistica», per difetto di previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle regioni, da realizzare nelle forme dell'intesa.

1.2. Con il secondo motivo di ricorso, la Regione denuncia l'ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 9 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle norme interposte contenute negli artt. 135, commi 1 e 2, 143, comma 2, e 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La disposizione prevede l'equiparazione degli ambiti portuali di interesse statale alle zone territoriali omogenee di tipo B, con conseguente loro estromissione dalle

zone di interesse paesaggistico e dalla disciplina della tutela dei beni paesaggistici prevista dal d.lgs. n. 42 del 2004. Tale unilaterale sottrazione delle aree costiere portuali dalla tutela paesaggistica contrasterebbe con le competenze regionali nelle materie «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» e nella tutela paesaggistica in relazione al principio di copianificazione tra Stato e regioni.

In particolare, la norma violerebbe l'art. 135 cod. beni culturali, ove prevede l'elaborazione dei piani paesaggistici in via congiunta tra Ministero e regione, l'art. 143 cod. beni culturali, ove dispone che i piani sono oggetto di apposito accordo e approvati con provvedimento regionale, e l'art. 145 cod. beni culturali che sancisce l'inderogabilità di tali atti pianificatori da piani, programmi e progetti nazionali di sviluppo economico.

La ricorrente osserva che alla denuncia di illegittimità costituzionale per violazione di parametri diversi da quelli che regolano il riparto di competenza sarebbe legittimata in quanto l'intervento normativo statale, per il suo contenuto conformativo, lederebbe in via indiretta le predette attribuzioni regionali. In particolare, la norma censurata comporterebbe la necessità di sopprimere gli indirizzi dettati per la portualità commerciale nel Masterplan dei porti toscani, parte integrante del PIT della Regione Toscana.

1.3. Con il terzo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *e*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito. La norma interviene nel procedimento di approvazione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP, parificate agli adeguamenti tecnico-funzionali (ATF), eliminando la previgente necessità di dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte dei comuni interessati.

Consentendo tali interventi a prescindere dalla conformità urbanistica, anche in relazione alle aree di interazione porto-città, la disposizione violerebbe le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.

1.4. Con il quarto motivo di ricorso la ricorrente censura l'intera novella per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost.

Lamenta la Regione Toscana, per un verso, che le «invasiv[e]» disposizioni non erano contenute nel testo trasmesso alle regioni nell'*iter* parlamentare della legge di conversione, in quanto modificata alla Camera dei deputati con numerosi emendamenti e, per altro verso, che esse sono del tutto estranee al contenuto del decreto-legge originario non contenente norme in materia portuale.

Il dedotto vizio è fatto valere dalla Regione in quanto lederebbe in via indiretta le proprie competenze legislative e amministrative.

1.5. La Regione Toscana promuove, infine, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, in riferimento agli artt. 9, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La norma impugnata, nell'imporre alle regioni l'adeguamento alla novella entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, vanificherebbe la normativa e gli atti di programmazione regionali vigenti.

2. Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le promosse questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

2.1. La difesa statale premette che la novella dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 ad opera dell'art. 4, commi da 1-*septies* a 1-*nonies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, apporta la riforma della pianificazione portuale per realizzare la Missione «Sviluppo del sistema portuale» (M3C2-1) ricompresa tra gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Proprio al fine di incentivare investimenti e sviluppo infrastrutturale dei porti, il legislatore ha ritenuto di dover semplificare la procedura di approvazione degli strumenti pianificatori: infatti, pur a fronte degli interventi normativi di semplificazione di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», e al decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali), pochi sono i PRP adottati a seguito della legge quadro, rimanendo per lo più vigenti piani approvati negli anni Sessanta e Settanta, i quali si caratterizzano per avere solo funzione di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attività nel porto e non anche funzione di governo del territorio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa in materia di pianificazione portuale, sottolinea i plurimi interessi costituzionali in essa rilevanti di dimensione sovraregionale e sovracomunale, ulteriori rispetto al governo del territorio, specie per i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale. In particolare, evidenzia essere il porto parte di un sistema integrato di trasporto con funzione strategica per la logistica e lo sviluppo commerciale del Paese e per l'incentivazione delle relazioni internazionali: ciò è testimoniato dal piano generale dei trasporti approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986, dal più recente piano generale strategico della portualità e della logistica approvato con d.P.C.m. 26 agosto 2015, dalla possibilità attribuita alla Autorità portuale di costituire sistemi logistici per infrastrutture di collegamento tra porti e aree retro-portuali, nonché dalla trasformazione delle vecchie Autorità portuali in Autorità di sistema portuale per la razionalizzazione della *governance* dei porti e delle attività portuali.

Ancora, la difesa statale sottolinea che l'esigenza di modernizzazione del settore già da tempo richiedeva la semplificazione dell'*iter* di formazione e approvazione degli atti pianificatori portuali e la ridefinizione del loro rapporto con gli strumenti urbanistici comunali, aspetti che erano stati individuati dalla dottrina come fattori di rallentamento del sistema.

2.2. Tanto premesso, il resistente si difende analiticamente sulle singole questioni proposte.

2.2.1. Riguardo al primo gruppo di censure (introduzione di disciplina di dettaglio in materie di potestà legislativa concorrente e residuale con compressione delle competenze regionali), la difesa statale giustifica l'intervento normativo nelle materie di competenza legislativa concorrente con i predetti interessi nazionali, sovraordinati alle pur importanti esigenze locali, tra cui la pianificazione urbanistica delle aree interessate.

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, da un lato, respinge l'affermazione che il coinvolgimento di regioni e comuni debba essere necessariamente assicurato con lo strumento dell'intesa, essendo sufficiente la partecipazione procedimentale garantita dalle norme statali censurate e, dall'altro, afferma che la qualificazione

come strumento di pianificazione speciale rende ragionevole che ad esso sia richiesta la sola coerenza con i piani urbanistici.

Il resistente ricorda, d'altronde, che il legislatore statale ha già sperimentato procedure di semplificazione assicuranti il celere perseguimento di obiettivi di rilevanza strategica, con partecipazione degli enti locali nella sola misura proporzionata al grado di interesse dell'opera e senza lesione delle prerogative riconosciute alle regioni a livello costituzionale (modello previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», poi confluito negli artt. 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»; art. 44 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito, con modificazioni, nella legge 28 luglio 2021, n. 108).

Più specificamente, lo Stato deduce che l'intervento normativo censurato si giustifica con la chiamata in sussidiarietà per la presenza dei rilevanti interessi nazionali in gioco, anche per il suo coinvolgimento nel PNRR, e che esso è rispettoso dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e garantisce adeguate forme di coinvolgimento delle regioni tramite i previsti apporti partecipativi.

In particolare, la leale collaborazione sarebbe garantita dalle previsioni secondo cui le regioni, in uno con i comuni, fanno parte del Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale che adotta il piano regolatore portuale, esprimono parere sulla coerenza del PRP con gli strumenti urbanistici locali in relazione alle aree contigue a quelle portuali e retroportuali, partecipano alla conferenza dei servizi per l'approvazione del DPSS, hanno determinante ruolo nelle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e valutazione di impatto ambientale (VIA), necessarie per l'approvazione degli strumenti pianificatori portuali.

2.2.2. Con riferimento alla seconda questione (violazione dell'interesse paesaggistico), il resistente ne ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità, non avendo la Regione ricorrente adeguatamente motivato in ordine alle ragioni per le quali la violazione dell'art. 9 Cost. ridonderebbe sulle competenze regionali costituzionalmente rilevanti, specie a fronte dell'essere la tutela del paesaggio tra le materie di competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nel merito il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato la lettura della ricorrente della disposizione impugnata in termini di esonero dei nuovi PRP dal rispetto delle norme in materia di paesaggio. L'intervento normativo esclude, unicamente, la sottoposizione delle aree costiere ricomprese nei DPSS al regime di tutela *ex lege* di cui all'art. 142 cod. beni culturali, ma non comporta affatto la pretermissione di tutti gli eventuali vincoli paesaggistici specifici insistenti sulle aree medesime. La valutazione della compatibilità paesaggistica degli strumenti di pianificazione portuale persiste e avviene in sede di conferenza di servizi del novellato art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994.

2.2.3. In ordine al terzo motivo di ricorso (pretermissione della valutazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici per l'approvazione delle modifiche non sostanziali del PRP), il Governo ne deduce la non fondatezza in quanto la norma non modificherebbe la disciplina dell'adozione degli adeguamenti tecnico-funzionali, già novellata dall'art. 48 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ma ad essi assimilerebbe l'adozione di modifiche non

sostanziali al PRP. Nota, dunque, il resistente che la prima disposizione non è mai stata contestata dalle regioni.

2.2.4. Con riguardo agli ultimi due motivi di censura (disomogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge e immediatezza dell'entrata in vigore della normativa), l'Avvocatura dello Stato rammenta, per un verso, l'attenuazione del principio di leale collaborazione con riguardo a norme contenute in decreti-legge e, per altro verso, la coerenza dell'intervento in tema di pianificazione portuale introdotto nella legge di conversione rispetto al contenuto dell'originario decreto-legge che, come testimoniato dalla sua rubrica, aveva ad oggetto disposizioni in materia di investimenti di infrastrutture e trasporti.

3. In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Toscana ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento delle promosse questioni, deducendo la non fondatezza delle argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, la ricorrente ha replicato agli argomenti della difesa statale richiamando e approfondendo quanto prospettato nel ricorso e aggiungendo: *a*) che nulla aveva previsto il decreto-legge in punto di atti di programmazione e pianificazione dei porti nazionali, piuttosto interessati dalla novella inserita nella legge di conversione con recepimento della riforma ordinamentale contenuta in una precedente proposta di legge (AC n. 2807, recante «Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e altre disposizioni per la semplificazione nel settore portuale»), presentata alla Camera dei deputati il 30 novembre 2020 e assegnata alla Commissione trasporti in sede referente; *b*) che, diversamente dal decreto-legge contenente le norme impugnate, le modifiche apportate alla legge n. 84 del 1994 dal d.lgs. n. 169 del 2016 erano state emanate sulla base dei criteri della relativa legge delega a seguito di parere della Conferenza Stato-regioni; *c*) che le invocate esigenze di sviluppo strategico del Paese non sono titolo legittimante per la chiamata in sussidiarietà; *d*) che alcun ritardo è rimproverabile alla Toscana nella pianificazione portuale, complessivamente rinnovata nell'arco di cinque anni; *e*) che il ritenuto necessario strumento concertativo dell'intesa, in luogo dell'ora previsto parere, non darebbe luogo a situazione di stallo decisionale, in quanto sarebbero applicabili gli strumenti di superamento del dissenso di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 o, per analogia, di cui all'art. 13 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito; *f*) che insufficienti per l'attuazione del principio della leale collaborazione sono le previsioni invocate dallo Stato. In particolare, irrilevante sarebbe la presenza nel Comitato di Gestione dell'AdSP di membri di nomina regionale e comunale, in quanto figure di profilo tecnico-scientifico e non rappresentanti istituzionali; non sarebbe conferente il richiamo alle procedure di VIA e VAS, sul DPSS, in quanto quest'ultimo è sottratto dalla novella alla valutazione ambientale strategica; infine inconferente sarebbe il richiamo alla VAS per il PRP in quanto avente ad oggetto non le previsioni pianificatorie, ma le opere infrastrutturali.

4. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022, ha impugnato l'art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*), 1-*octies* e 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 9, 72, primo comma, 77, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Ed ancora per violazione degli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, primo comma, numero 12), 6, primo comma, numero 3), 8 e 11, primo comma, legge cost. n. 1 del 1963, con le relative norme di attuazione (dettate dal decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, recante «Norme di attuazione

dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti»), nonché con i principi di legalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, di cui complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Il ricorso si articola in quattro gruppi di censure suddivisi in: *a)* illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni, per violazione delle norme sul procedimento legislativo; *b)* illegittimità costituzionale delle norme relative al documento di programmazione strategica di sistema; *c)* illegittimità costituzionale delle norme relative al piano regolatore portuale; *d)* illegittimità costituzionale delle norme relative al regime di applicativo della novella.

4.1. La ricorrente ricostruisce in premessa il quadro normativo delle competenze legislative e amministrative a lei spettanti in materia di porti civili.

Rammenta, infatti: *a)* di avere potestà legislativa primaria in materia di «viabilità», «trasporti» e «urbanistica», ai sensi dell'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), dello statuto speciale; *b)* di avere conseguentemente adottato la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 agosto 1987, n. 22 (Norme in materia di portualità e vie di navigazione nella regione Friuli-Venezia Giulia); *c)* che i rispettivi rapporti di competenza tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia sono stati disciplinati con le norme di attuazione dello statuto di cui al d.lgs. n. 111 del 2004, il quale ha previsto il trasferimento alla Regione di tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute dallo Stato, relative ai servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, relative a trasporto merci, motorizzazione e circolazione su strada, navigazione interna e porti regionali — ad eccezione dei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale e delle aree di preminente interesse nazionale — nonché relative alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico; *d)* che con protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero dei trasporti e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in data 23 ottobre 2006 a quest'ultima sono state trasferite le funzioni delle aree portuali di Monfalcone; *e)* che con legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 maggio 2012, n. 12 (Disciplina della portualità di competenza regionale), sono state disciplinate le procedure di approvazione dei piani regolatori portuali dei Porti di Monfalcone e di Porto Nogaro; *f)* che con il d.P.R. 29 marzo 2018, n. 57 (Regolamento recante inserimento del Porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico orientale) è stato inserito il Porto di Monfalcone nell'ambito dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale.

La Regione autonoma rimarca, inoltre, che le spetta la potestà legislativa concorrente nelle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio» ove più ampie rispetto a quelle già attribuite dallo statuto, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di tale quadro normativo, la ricorrente esclude che le riduzioni e gli spostamenti di competenza apportati con la impugnata modifica della legge quadro sul sistema portuale si applichino nei suoi confronti, in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 1-*novies* dell'art. 4 dello stesso decreto-legge, a mente della quale le disposizioni novellate «si applicano nelle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

Tuttavia, essa chiarisce di proporre il ricorso per la diversa ipotesi in cui si ritenga che la novella dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 incida anche sulle proprie competenze relative alla pianificazione portuale per rientrare nella materia dei «porti

e aeroporti civili», non annoverata tra quelle nelle quali lo statuto le conferisce potestà legislativa primaria, «per come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004, sebbene anteriormente alle norme di attuazione del d.lgs. n. 111 del 2004».

4.2. Tanto premesso, la ricorrente promuove plurime questioni di legittimità costituzionale.

4.2.1. Con un primo gruppo di questioni, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione da parte del complesso delle disposizioni impugnate delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, con conseguente negativa ripercussione sulla potestà legislativa regionale nelle materie «urbanistica», «governo del territorio» e «porti» e sulle competenze amministrative a lei spettanti, in uno con gli enti locali, in base alle norme statutarie ed a quelle ad esse integrative, nonché in base agli artt. 117, terzo comma, Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001. La riforma, in particolare, arrecherebbe limitazioni alle competenze regionali in tema di pianificazione delle aree e dei sistemi portuali.

4.2.2. In primo luogo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto del decreto-legge e per difetto delle ragioni di necessità e di urgenza.

La stessa ricorda che le disposizioni sono state inserite nell'art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, il quale è stato adottato per la straordinaria urgenza di favorire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la realizzazione di investimenti delle infrastrutture e l'incremento della loro sicurezza.

Lamenta, tuttavia, che le disposizioni impugnate sono frutto di un emendamento aggiuntivo in sede di conversione con cui è stata trasposta una proposta di legge autonoma (il già citato AC n. 2807), recante una vera e propria riforma ordinamentale delle procedure di adozione degli atti generali della pianificazione portuale. Tale inserimento esorbiterebbe dalla logica e dall'oggetto dell'originario decreto-legge in tema di infrastrutture.

Inoltre, il difetto di qualsivoglia legame delle disposizioni impugnate con quelle del decreto-legge sarebbe confermato dal loro difetto di urgenza, in quanto recanti norme di non immediata applicazione, ma rivolte a regolare la futura pianificazione.

4.2.3. In secondo luogo, la ricorrente denuncia la violazione del medesimo art. 77, secondo comma, Cost. sotto il diverso profilo dell'inidoneità del decreto-legge ad introdurre riforme di sistema. Si sarebbe, infatti, modificata la parte centrale della legge quadro in materia portuale.

4.2.4. In terzo luogo, il ricorso lamenta il contrasto dell'intervento normativo con l'art. 72, primo comma, Cost. per abuso del procedimento di conversione del decreto-legge per diversi profili.

Il parametro costituzionale, ove prevede l'esame del disegno di legge da parte di una commissione e l'approvazione della Camera dei deputati articolo per articolo, sarebbe violato oltre che per la già prospettata disomogeneità dell'emendamento aggiuntivo in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario, anche perché la riforma è stata approvata dalle Assemblee, senza specifica discussione, con voto finale, a seguito di sottoposizione della questione di fiducia, sull'articolo unico della legge di conversione come emendato dalle Commissioni competenti, riunite in sede (formalmente) referente.

Infine, si assume che l'*iter* percorso si sarebbe concretizzato in un procedimento per Commissione redigente al di fuori dei casi consentiti dai regolamenti parlamentari.

4.2.5. In quarto luogo, la Regione autonoma sostiene la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e del necessario adeguamento dei principi e dei metodi di legislazione alle esigenze dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., anche in riferimento all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

Le norme contestate, infatti, non sarebbero state precedute da alcuna forma di consultazione del sistema delle autonomie, per mancanza di interpellato della Conferenza Stato-regioni o di adozione di forme equivalenti, oltre che per difetto di ogni forma di discussione in aula.

4.3. Con ulteriori due gruppi di censure la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato le singole disposizioni di modifica dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rivolgendo alcune censure verso le modifiche riguardanti il documento di programmazione strategica di sistema e altre verso quelle relative al piano regolatore portuale.

4.3.1. Muovendo dalle censure rivolte alle disposizioni del DPSS, la Regione, anzitutto, impugna l'art. 4 comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per triplice contrasto con la potestà legislativa primaria in materia di «viabilità», «trasporti» e «urbanistica» e con quella concorrente in materia di «linee marittime» (artt. 4, primo comma, numeri 9, 11 e 12, e 5, numero 12, dello statuto speciale) e, corrispondentemente, con l'attribuzione delle relative funzioni amministrative (art. 8 dello statuto e norme di sua attuazione di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004).

Anzitutto, è contestata la norma nella parte in cui prevede l'approvazione del DPSS da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili previo semplice ed eventuale parere della regione e dei comuni interessati (comma 1-*bis* del sostituito art. 5 della legge n. 84 del 1994): le disposizioni degraderebbero la competenza della Regione autonoma da approvazione dell'atto di programmazione, precedentemente prevista, a mero apporto consultivo prescindibile e sminuirebbero il ruolo dei Comuni con spostamento del loro parere dalla fase di elaborazione del documento alla fase successiva della sua adozione.

La disposizione statale, in particolare, eliminerebbe l'intesa con la Regione, richiesta dall'art. 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 per l'esercizio delle funzioni rimaste allo Stato in materia di porti di interesse nazionale ed internazionale ed esproprierebbe la Regione stessa dalle funzioni programmatiche sui porti «regionali» di Monfalcone e Porto Nogaro garantite dall'art. 9 del d.lgs. n. 111 del 2004.

Ove si escludesse, poi, il ricorrere della competenza primaria, ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la disposizione contrasterebbe, comunque, con l'art. 117, terzo comma, Cost. per illegittima chiamata in sussidiarietà per un duplice verso.

Da un lato, infatti, l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa da parte dello Stato sarebbe avvenuta senza una valutazione dell'interesse nazionale allo sviluppo dei sistemi portuali rispettosa di proporzionalità e ragionevolezza, interesse che era, piuttosto, in precedenza soddisfatto con il determinante coinvolgimento dello Stato nell'approvazione del DPSS. L'intento del legislatore statale, come evincibile dalla relazione alla originaria proposta di legge AC n. 2807 del 2020,

sarebbe stato, piuttosto, quello di superare «le tensioni esistenti con la pianificazione territoriale».

Dall'altro lato, allo spostamento di competenza non corrisponderebbe una adeguata partecipazione della Regione nella forma dell'intesa.

4.3.2. La modifica normativa contrasterebbe, altresì, con la competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e con quella concorrente in materia di governo del territorio, non solo in relazione al territorio portuale, ma anche in relazione alle interconnessioni tra funzioni portuali e urbanistica generale del territorio cittadino extraportuale. Ciò in quanto il DPSS individua gli ambiti portuali comprensivi delle «ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale» (art. 5, comma 1, lettera *b*, della legge n. 84 del 1994), le aree «di interazione tra porto e città» (art. 5, comma 1, lettera *c*) e «i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema» (art. 5, comma 1, lettera *d*).

Con tali determinazioni gli organi centrali dello Stato e l'Autorità portuale determinerebbero il destino di fondamentali aree e percorsi di sviluppo della città senza intesa con regione e comuni e, dunque, con esproprio della Regione dalla potestà legislativa primaria statutaria in materia «urbanistica» e concorrente in materia «governo del territorio».

4.3.3. I contenuti assegnati al documento di programmazione strategica dalle menzionate lettere *c*) e *d*) lederebbero anche le competenze amministrative delle regioni o dei comuni, proprie o conferite secondo il principio di sussidiarietà verticale, ex artt. 118 Cost. e 11, primo comma, dello statuto speciale. All'allontanarsi dall'area strettamente portuale si attenuerebbe, infatti, l'interesse amministrato dall'Autorità statale e, di contro, si intensificherebbero quelli di comuni e regione sulla destinazione del proprio territorio.

4.3.4. Con ulteriore motivo la ricorrente censura la novella della lettera *b*) dell'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994 nella parte in cui prevede che il DPSS individua gli ambiti portuali comprensivi «oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, [del]le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale» (art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

La norma, nel determinare imprecisate aree soggette a potestà non specificate, conferirebbe un potere generico ed indeterminato al documento di programmazione, in violazione del principio di legalità di cui agli artt. 3, primo comma, 23 e 97 Cost., nonché in violazione della competenza primaria statutaria in materia di urbanistica e di quella concorrente in materia di governo del territorio: tali aree, infatti, risulterebbero sottratte, a mera discrezione dell'Autorità portuale e del Ministero, al regime generale del territorio regionale (artt. 4, primo comma, numeri 9 e 11, e 8 dello statuto speciale, e art. 117, terzo comma, Cost.).

Il tutto, ancora, ove si giustificasse la previsione con il principio di sussidiarietà, senza previsione di intesa con la Regione, in spregio agli artt. 120 e 5 Cost.

4.3.5. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia denuncia, poi, l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sopprime dal previgente art. 5, comma 1-*bis*, lettera *c*), della legge n. 84 del 1994 la previsione di accompagnamento del DPSS ad una relazione illustrativa «che descrive

gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali».

Tale abrogazione sarebbe costituzionalmente illegittima, da un lato, per violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'omissione priverebbe irragionevolmente la programmazione del suo fondamentale documento esplicativo, rendendone oscuri scelte e criteri, e, dall'altro lato, per violazione delle stesse norme che prevedono le competenze regionali in materia di «porti civili», «urbanistica» e «governo del territorio», in quanto ostacolerebbe l'esercizio da parte della Regione dei poteri decisionali che, statutariamente e costituzionalmente, le spetterebbero e, persino, del ridotto potere consultivo attribuito dalla riforma.

4.4. Con ulteriore gruppo di questioni, la ricorrente impugna le norme sulla pianificazione portuale contenute nell'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito.

4.4.1. Anzitutto, la Regione autonoma dubita, con un complesso motivo, della legittimità costituzionale delle lettere *a*) e *b*) del menzionato articolo nella parte in cui, rispettivamente, sostituiscono i commi 1-*quater*, 1-*quinqüies* e 1-*sexies* e i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 3 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, assumendo la violazione della potestà legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti» (previste dall'art. 4, primo comma, numeri 9, 11 e 12 dello statuto, per come attuate dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004), e in subordine degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. per difetto delle condizioni di chiamata in sussidiarietà nelle materie di legislazione concorrente «governo del territorio» e «porti civili», nonché la violazione delle competenze urbanistiche spettanti ai comuni, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. e dell'art. 11, primo comma, dello statuto speciale. Le norme lederebbero, infine, i principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Le censure, in particolare, sono rivolte, per quanto concerne i porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale (porti di interesse internazionale e nazionale): *a*) alla disposizione che affida la pianificazione portuale alla competenza esclusiva dell'Autorità di sistema delle aree portuali e retro-portuali (art. 5, comma 1-*quinqüies*, primo periodo, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *b*) alle disposizioni che definiscono il PRP come «piano territoriale di rilevanza statale» e come «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-*ter*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *b*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *c*) alle disposizioni che limitano la partecipazione regionale e comunale alla redazione del piano ad un parere relativo alla coerenza «di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto» (art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *b*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito), assegnando la competenza dell'approvazione del piano al Comitato di gestione dell'Autorità portuale e non alla regione come precedentemente previsto (art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *b*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *d*) alla

disposizione che affida all'Autorità portuale, anziché al comune, l'individuazione nelle aree retro-portuali delle attività accessorie alle funzioni previste dall'art. 4, comma 3, ammesse dai PRP (art. 5, comma 1-*quater*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *e*) alle disposizioni che prevedono per i porti con PRP approvati antecedentemente alla approvazione della legge quadro, e nelle more dell'adozione del nuovo piano, che le opere in via di urgenza possono essere previste nel piano operativo triennale dell'Autorità del sistema portuale approvato dal solo Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile con effetto sostanziale di variante al piano regolatore portuale (art. 5, comma 1-*sexies*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

La complessiva e lesiva portata delle suddette disposizioni, secondo la ricorrente starebbe nell'assegnazione della valenza preminente assegnata al piano, nell'eliminazione della necessità del PRP di armonizzazione con gli strumenti urbanistici vigenti, nella marginalizzazione di regione e comune cui è richiesto di rendere un mero parere di compatibilità del PRP con i piani urbanistici locali sulle sole aree contigue a quelle portuali e retro-portuali.

4.4.1.1. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta, specificamente, che la detta privazione della competenza di approvazione del PRP contrasterebbe, in prima battuta, con la propria potestà legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti».

In subordine, ove si giustificasse l'intervento normativo con la chiamata in sussidiarietà nella materie di legislazione concorrente «governo del territorio» e «porti civili», secondo la ricorrente vi sarebbe, comunque, una illegittima attrazione della funzione legislativa, per un verso, perché priva della valutazione dell'interesse nazionale rispettosa di proporzionalità e ragionevolezza — sufficientemente tutelato nella previgente disciplina in base a cui il PRP era adottato dall'Autorità di sistema portuale, nonché subordinato al piano strategico nazionale della portualità e della logistica, al DPSS e alle apposite linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili — e, per altro verso, perché difettosa della previsione di adeguata concertazione con la Regione nella forma dell'intesa.

4.4.1.2. Secondo la Regione autonoma sarebbe illogico, inoltre, sia affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia assegnare alla Regione il giudizio di coerenza del contenuto del PRP relativo alle aree portuali e retro-portuali con gli strumenti di pianificazione vigenti relativi alle aree ad esse contigue in quanto giudizio naturalmente proprio del comune e non della Regione, priva di specifica competenza pianificatoria.

4.4.1.3. La ricorrente assume, altresì, la lesione da parte delle suddette norme alle attribuzioni dei comuni, lesione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le regioni sarebbero legittimate a far valere.

L'incisiva portata delle disposizioni sui PRP dei porti internazionali e nazionali estrometterebbero in maniera sproporzionata gli enti locali dalla pianificazione urbanistica portuale, loro riservata da norme statutarie e costituzionali quale funzione fondamentale.

4.4.1.4. Con lo stesso motivo si impugna, ancora, la disposizione che affida al PRP dei porti di rilevanza economica regionale e interregionale (II categoria, III

classe) la specificazione dell'ambito e dell'assetto complessivo del porto, l'individuazione delle caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate (art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera c, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

Il riformato comma 3 dell'art. 5, letto unitamente al comma 3-*bis* — che prevede per tali porti l'adozione e l'approvazione da parte della regione del piano regolatore portuale solo in difetto di «istituzione» di una Autorità di sistema portuale — manterrebbe l'approvazione regionale del PRP solo per i porti regionali ed interregionali non rientranti nel perimetro di una Autorità di sistema portuale, sottraendola, invece, per i porti regionali ricadenti in tale perimetro. La Regione autonoma assume siano così vulnerate le competenze amministrative regionali nelle materie di potestà primaria e il principio di sussidiarietà, in quanto per la natura regionale del porto la funzione amministrativa è, per definizione, di interesse sub statale.

4.4.2. La Regione impugna, altresì, l'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito: 1) alla lettera a), nella parte in cui introduce il comma 1-*septies* nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, equiparando gli ambiti portuali delimitati dal DPSS, o in mancanza dal PRP, alle zone territoriali omogenee di tipo B, con conseguente sottrazione dalla disciplina delle aree tutelate dall'art. 142, comma 1, cod. beni culturali; 2) alla lettera b), nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, omette di specificare che tale piano è redatto in conformità al piano paesaggistico regionale; 3) ancora alla lettera b), anche nella parte in cui introduce il comma 2-*ter* nell'art. 5 della stessa legge n. 84 del 1994, qualificando il PRP come piano territoriale di rilevanza statale e come unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza.

Le disposizioni violerebbero tutte gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché l'art. 6, primo comma, numero 3), dello statuto speciale, dando prevalenza agli interessi commerciali ed urbanistici su quello ambientale. Tali vizi ridonderebbero sugli obblighi competenziali della Regione in tema di «ambiente», nonché sulla potestà legislativa, di carattere attuativo ed integrativo, riconosciuta dallo statuto speciale in materia di «tutela del paesaggio».

In particolare, con la prima norma si sacrificerebbe l'interesse paesaggistico dei territori costieri portuali con forzosa ed irragionevole assimilazione ad aree sottratte dal vincolo paesaggistico posto dal comma 1 dell'art. 142 per specifica previsione di edificabilità risalente al lontano 1985 (zone territoriali omogenee di tipo B) e ciò con ulteriore violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

Con la seconda norma e terza norma si prevederebbe la soggiacenza del PRP — unico strumento di pianificazione del perimetro portuale — al piano strategico della portualità e alle linee guida, con conseguente illegittima esclusione della sua soggezione al piano paesaggistico regionale.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia corrobora la tesi dell'esonero della pianificazione portuale dal rispetto delle prescrizioni paesaggistiche, con la circostanza fattuale che l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale, con nota del 15 dicembre 2021, ha ritirato le proprie istanze dirette al rilascio di autorizzazione paesaggistica.

4.4.3. Il ricorso denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituendo il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, elimina, per le modifiche che non alterano in modo sostanziale il PRP — definite adeguamenti tecnico-funzionali —, la prevalente previsione della verifica di non contrasto con gli strumenti urbanistici

vigenti per le aree destinate a funzioni di interazione porto-città (previgente art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994).

Comportando la possibile contrarietà degli interventi ai piani urbanistici, la norma impugnata violerebbe le prerogative regionali sia legislative, nel fissare il valore dei piani comunali, sia amministrative, relative all'indirizzo e all'approvazione dei piani comunali, nonché le prerogative comunali e il principio di ragionevolezza («Violazione dell'art. 4, numeri 9, 11 e 12, dello statuto, come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004. Violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione [...], nonché del principio di ragionevolezza»).

4.5. Con l'ultimo gruppo di questioni, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assume l'illegittimità costituzionale delle disposizioni concernenti l'applicazione della novella.

4.5.1. Anzitutto, la Regione censura l'art. 4, comma 1-*octies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che prevede la non applicazione della riforma ai DPSS approvati alla data di sua entrata in vigore, in quanto sancirebbe a contrario la retroattività della disciplina in relazione ai PRP già approvati.

La disposizione violerebbe i più volte evocati parametri relativi a competenze di regione e comuni (art. 4, numeri 11 e 12, dello statuto, come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004; artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione), invertendo i rapporti di gerarchia tra atti pianificatori già emanati.

Inoltre, sarebbero vulnerati anche i principi di ragionevolezza e di legalità, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. per immotivata deroga al principio generale del *tempus regit actum*.

4.5.2. In ultimo, la ricorrente impugna l'art. 4, comma 1-*novies*, primo periodo, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ove dispone l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle disposizioni dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 per come modificate, nel termine di tre mesi.

Tutte le illegittimità costituzionali prospettate in ordine alla riforma si riverbererebbero, conseguenzialmente, sull'obbligo di adeguamento.

5. Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che le promosse questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

5.1. La difesa statale svolge la medesima premessa rassegnata nel giudizio iscritto al reg. ric. n. 3 del 2022 sull'essere la novella preordinata a realizzare la Missione «Sviluppo del sistema portuale» (M3C2-1) ricompresa tra gli obiettivi del PNRR e, per tal fine, sul necessario intervento sugli strumenti pianificatori portuali, per lo più risalenti, sia in termini di semplificazione nella procedura di approvazione, sia in termini di ridefinizione del rapporto con gli strumenti urbanistici comunali. L'intervento normativo statale sarebbe volto a superare le criticità del sistema e si giustificerebbe per il rilievo di plurimi interessi costituzionali di dimensione nazionale di cui, nel tempo, l'evoluzione normativa ha preso atto nella materia portuale.

5.1.2. In esito a tale inquadramento, la resistente preliminarmente contesta l'assunto principale del ricorso secondo cui le disposizioni impuginate non si applicherebbero alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La materia «porti e aeroporti civili» non figurerebbe, secondo la ricorrente, tra quelle in cui lo statuto speciale le riconosce potestà legislativa primaria, sicché essa è da ricondurre, piuttosto, alla potestà legislativa concorrente. In tale prospettiva, in ragione della rilevanza strategica dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, le norme della legge n. 84 del 1994, relative a conformazione e disciplina dei poteri delle AdSP, compresi i suoi rapporti con le Regioni nella regolazione e nella gestione degli ambiti portuali, dovrebbero qualificarsi quali principi fondamentali della materia.

5.2. Nel merito lo Stato si difende, anzitutto, dal primo gruppo di questioni concernenti i vizi nell'*iter* di formazione delle disposizioni censurate.

5.2.1. In primo luogo, il resistente confuta la prima dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., assumendo la pertinenza della disciplina della pianificazione portuale introdotta con la legge di conversione rispetto alla disciplina degli investimenti in materia di infrastrutture oggetto del decreto-legge. Questi ultimi, infatti, secondo il suo preambolo, sarebbero preordinati a migliorare la mobilità tra le regioni e a ridurre il divario infrastrutturale esistente, mentre la necessità della sollecita entrata in vigore della disciplina si giustificerebbe per la sua stretta connessione con gli impegni del PNRR.

5.2.2. In secondo, luogo l'Avvocatura dello Stato nega il contrasto con lo stesso parametro costituzionale con riferimento alla pretesa introduzione con decreto-legge di una riforma di sistema, contestando tale qualificazione.

Le norme impugnate si occuperebbero, piuttosto, del solo aspetto pianificatorio, seguendo e integrando precedenti interventi normativi, e in particolare il d.lgs. n. 169 del 2016, che hanno realmente innovato la disciplina sul regime dei porti.

5.2.3. Il resistente ritiene, ancora, non meritevoli di accoglimento le censure di violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.

Richiamando quanto già argomentato in punto di violazione dell'art. 77 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri deduce il rispetto da parte delle Camere della disciplina dei regolamenti parlamentari relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione con l'esame in sede referente e con l'approvazione in aula: ciò escluderebbe la violazione delle norme procedurali contenute nell'art. 72 Cost., secondo la giurisprudenza costituzionale in tema di maxi-emendamenti in sede di conversione di decreti-legge.

5.2.4. La difesa statale reputa, poi, non fondata la censura di violazione degli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost.

In proposito, l'atto di costituzione invoca, in diritto, l'orientamento di questa Corte che esclude che il principio di leale collaborazione si traduca in vincoli a carico della funzione legislativa e rammenta, in fatto, che l'urgenza dell'intervento normativo per rispettare gli impegni europei e i tempi imposti dalla conversione del decreto-legge non consentivano l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, ma che queste ultime erano state debitamente consultate durante l'esame parlamentare della legge di conversione.

5.3. Il resistente si sofferma, di seguito, sulla non fondatezza delle censure di illegittimità costituzionale relative al contenuto delle singole disposizioni.

5.3.1. L'Avvocatura dello Stato ritiene non meritevoli di accoglimento le

questioni promosse con riguardo all'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modifica l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione al documento di programmazione strategica di sistema.

A dire del resistente non sarebbero, anzitutto, configurabili le invocate competenze statutarie.

In secondo luogo, ripercorrendo gli assunti della difesa svolta nei confronti della Regione Toscana, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude anche le lesioni delle prerogative regionali nelle invocate materie concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: in ragione degli interessi nazionali coinvolti sarebbe legittimo l'intervento del legislatore statale con la chiamata in sussidiarietà nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, e risulterebbe sufficientemente garantito l'apporto partecipativo con il previsto parere regionale, senza la necessità dell'intesa o del riconoscimento di una specifica competenza ad approvare il DPSS.

5.3.2. La rilevanza nazionale degli interessi di infrastrutturazione, sviluppo commerciale e relazioni politiche ed economiche internazionali giustificherebbe anche la previsione secondo cui il DPSS debba interessarsi delle aree retro-portuali e delle aree di interazione porto-città, oltre che di ulteriori aree pubbliche o private rientranti nella competenza dell'AdSP, stante la nozione fluida ed espansiva della nozione di ambito portuale. Evidenzia, inoltre, lo Stato che di queste aree ulteriori, in cui effettivamente si attenua l'interesse statale, il DPSS si limita alla loro individuazione senza incidere sui poteri pianificatori degli enti locali.

5.3.3. Infine, il resistente contesta che l'eliminazione della relazione di accompagnamento possa ridondare in lesione di competenze regionali, in ragione della rinnovata natura e finalità del Documento di programmazione strategica di sistema, di per sé idoneo a esternare le scelte di fondo con esso compiute.

5.4. Il Governo ritiene, ancora, non meritevoli di accoglimento le questioni rivolte verso l'art. 4, comma 1-*septies*, lettere *a*) e *b*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modificano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione all'*iter* di formazione e valenza del piano regolatore portuale.

5.4.1. Richiamando quanto dedotto in ordine alle modifiche della disciplina del DPSS, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il PRP va annoverato tra gli strumenti della pianificazione speciale, cui ragionevolmente conseguirebbe che il rapporto con i piani urbanistici comunali sia di sola coerenza, in luogo del «non contrasto». Ciò giustificherebbe anche la scelta di semplificazione del procedimento di adozione e approvazione del PRP, con coinvolgimento della regione nella fase di redazione, tramite la partecipazione al Comitato di gestione delle AdSP, e nella fase procedimentale, con l'acquisizione del suo parere obbligatorio sulla coerenza con i piani locali delle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali.

5.4.2. Per quanto concerne la presunta violazione dei parametri afferenti la tutela dell'interesse ambientale, il resistente ne ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità per non avere la Regione ricorrente adeguatamente motivato sulla loro negativa ripercussione sulle competenze regionali costituzionalmente rilevanti.

Nel merito, al pari di quanto dedotto nel giudizio iscritto al registro ricorsi n. 3 del 2022, il Presidente del Consiglio ha negato che i nuovi PRP siano esonerati dal rispetto delle norme in materia di tutela del paesaggio: ha, infatti, affermato la persistente necessità tanto del loro rispetto di eventuali specifici vincoli paesaggistici, quanto della valutazione della compatibilità paesaggistica in sede di loro approva-

zione, attraverso la partecipazione delle Autorità preposte alla tutela ambientale alla conferenza di servizi obbligatoria, contemplata dal novellato art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994.

5.4.3. In ordine alla doglianza relativa alla adozione degli adeguamenti tecnico-funzionali, il Presidente del Consiglio dei ministri ne deduce la non fondatezza in quanto la semplificazione relativa all'adozione degli ATF è da ricondurre all'art. 48 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, mentre la norma impugnata si è ragionevolmente limitata ad assimilare ad essi l'adozione di modifiche minori al PRP.

5.5. Con riguardo alle ultime due censure, inerenti al regime applicativo delle previsioni censurate, l'Avvocatura genericamente ne fa discendere la non fondatezza da quella prospettata in relazione al loro contenuto.

6. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria in cui ha replicato alla difesa statale con ulteriore illustrazione delle ragioni di fondatezza delle proposte questioni.

In via aggiuntiva al ricorso ha dedotto: *a)* che nessuna consultazione delle regioni è avvenuta sull'emendamento censurato; *b)* l'irrilevanza ai fini collaborativi della presenza nel Comitato di gestione dell'AdSP di un componente designato dalla regione e di uno designato dai comuni, in quanto essi non fanno parte degli organi politico-rappresentativi muniti delle competenze di indirizzo e pianificazione; *c)* che l'illegittima applicazione retroattiva delle nuove norme si tradurrebbe in sanatoria di eventuali vizi dei piani portuali per contrasto con strumenti urbanistici e paesaggistici.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022, 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.

Con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022, 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*).

2. In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica sentenza.

3. Vanno, innanzitutto, esaminati i profili preliminari che interessano i due giudizi.

3.1. In relazione al ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, deve essere previamente valutato il significato della clausola di salvaguardia dettata dall'art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per le regioni a statuto speciale.

La ricorrente, infatti, sostiene in via principale che per effetto di tale previsione, letta in combinazione con le norme statutarie e con quelle di relativa attuazione, le disposizioni del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, non le siano applicabili e ne propone l'impugnazione solo nell'ipotesi in cui si ritengano applicabili.

L'invocato art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, prevede, al secondo periodo, che «Le disposizioni del citato articolo 5 si applicano nelle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione» e ha la precisa funzione di rivolgere la normativa statale anche agli enti ad autonomia speciale, a condizione che essa non sia lesiva delle prerogative loro riservate dai parametri statutari (si vedano le sentenze n. 94 del 2018, n. 191 del 2017, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

L'assunto in via principale della Regione ricorrente non è fondato.

La menzionata clausola non determina una radicale esclusione della citata Regione dai destinatari della riforma statale sulla programmazione e pianificazione portuale. Essa, piuttosto, impone la verifica, di volta in volta, dell'applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all'opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola (sentenze n. 46 del 2022, n. 154 del 2017, n. 40 e n. 31 del 2016, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

Tale verifica è, quindi, rimessa alla valutazione nel merito.

3.2. Per entrambi i ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle censure relative alla lesione, ad opera di talune delle disposizioni impugnate, dei valori ambientali, in quanto tali censure non sarebbero accompagnate dalla deduzione della contestuale violazione di prerogative regionali.

L'eccezione non è fondata.

Le due Regioni, nell'evocare parametri costituzionali non attinenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni, indicano i titoli di competenza indirettamente lesi dalle norme impugnate (la Regione Toscana le competenze in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali di cui agli artt. 117, terzo comma, Cost. e in particolare quelle relative alla pianificazione paesaggistica; la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia le competenze legislative in materia di tutela del paesaggio, previste dall'art. 6 dello statuto speciale, le competenze regionali nella salvaguardia del paesaggio esercitate con la pianificazione paesaggistica) e motivano sulle ragioni di tale lesione.

Tale prospettazione della ridondanza delle censure sulla sfera di competenza regionale rispetta, quindi, le condizioni di ammissibilità costantemente richieste da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 40 del 2022, n. 187 del 2021, n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016).

3.3. Inammissibile per tardività risulta, invece, l'impugnazione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera c), del

d.l. n. 121 del 2021, come convertito, di riforma dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, relativo al contenuto dei PRP dei porti regionali e interregionali (II categoria, III classe, secondo la classificazione dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994).

La disposizione riformulata prevede che «l'ambito e l'assetto complessivo del porto sono specificati dal PRP, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate». Tuttavia, a dire della ricorrente, la portata dispositiva di quest'ultima andrebbe individuata per il tramite della lettura congiunta con il successivo comma 3-bis dell'indicato art. 5. Questo — introdotto non già dal d.l. n. 121 del 2021, ma dal d.lgs. n. 169 del 2016, per come modificato dal d.lgs. n. 232 del 2017 — dispone, a sua volta, che «Nei porti di cui al comma 3, nei quali non è istituita l'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato e approvato dalla regione di pertinenza o, ove istituita, dall'Autorità di sistema portuale regionale, 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».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che illegittimamente l'intervento normativo del 2021 assegnerebbe alle regioni la competenza all'approvazione dei piani regolatori dei porti regionali e interregionali solo se non ricompresi nel perimetro di una Autorità di sistema portuale. Per contro, per gli stessi porti ricompresi in un sistema, l'approvazione del PRP sarebbe loro sottratta e attribuita alla relativa AdSP su intesa con i comuni interessati.

Risulta, tuttavia, evidente, che la Regione autonoma impugna nominalmente il novellato comma 3, senza contestarne la rinnovata disciplina dell'oggetto del PRP, ma denunciando, piuttosto, la differente disciplina della relativa procedura di approvazione, contenuta nel diverso comma 3-bis, non modificato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito.

La proposta lettura congiunta delle due disposizioni non trova, peraltro, alcun riscontro letterale e sistematico.

La ricorrente, così, finisce per impugnare norme introdotte nel 2016 e non intaccate dall'intervento riformatore del 2021: di qui l'inammissibilità delle relative questioni, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost.

3.4. Sempre in via preliminare, va di contro affermata l'ammissibilità delle questioni con cui le Regioni ricorrenti denunciano la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, tale legittimazione sussiste (*ex multis*, sentenze n. 108 del 2021, n. 195 del 2019 e n. 17 del 2018), in quanto la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

4. L'esame del merito delle questioni promosse richiede 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.

4.1. 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 attecchiano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali — seppur (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 emersi.

4.2. 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 programmatorio 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).

4.3. 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.

4.3.1. 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).

4.3.2. Ancora nei limiti tracciati dalle censure, 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) «limitat[a] 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).

4.3.3. Per effetto di più disposizioni del decreto-legge, come convertito, il piano regolatore portuale non è più subordinato alla generale pianificazione urbani-

stica territoriale (è abrogata la previgente previsione «non p[uò] contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti»), ma è su di essa prevalente.

Il PRP è definito, infatti, «piano territoriale di rilevanza statale [ch]e 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.

4.3.4. 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.

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

6. Prioritario ad ogni altro, per pregiudizialità logico-giuridica, è lo scrutinio del gruppo di vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2022, n. 186 e n. 115 del 2020).

Nel sostenere le doglianze, le ricorrenti indicano chiaramente ed esaustivamente le competenze legislative e amministrative, regionali e comunali, asseritamente lese dall'atto legislativo impugnato, sicché anche per esse risulta assolto l'onere di motivazione sulla ridondanza dei vizi.

6.1. L'analisi delle diverse censure richiede di soffermarsi sull'*iter* legislativo delle disposizioni impuginate.

Le norme di riforma della pianificazione portuale sono state introdotte dalla legge di conversione (n. 156 del 2021) del d.l. n. 121 del 2021.

In particolare, risulta dagli atti parlamentari della Camera dei deputati che, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione (AC n. 3278) da parte delle Commissioni riunite VIII e IX, è stato proposto, esaminato e approvato (tra il 18 e il 25 ottobre 2021) un emendamento aggiuntivo contenente la riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994. Di seguito, l'Assemblea (il 28 ottobre successivo) ha approvato il testo sottoposto dalle Commissioni, esprimendo il voto sull'articolo unico della legge di conversione, su cui era stata posta la questione di fiducia.

Dai lavori parlamentari del Senato della Repubblica (AS n. 2437) emerge, inoltre, che il testo è approdato alla VIII Commissione permanente il 2 novembre 2021, nell'imminenza della scadenza del termine per convertire il decreto-legge (9 novembre 2021), e, dopo il suo esame e il parere favorevole, in esito a quattro sedute, è stato sottoposto (4 novembre 2021) alla votazione dell'Aula l'articolo unico della legge di conversione, con apposizione della fiducia.

Le disposizioni approvate, per come rappresentate dalle ricorrenti e riscontrabile nei lavori parlamentari, corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella proposta di legge presentata, presso la Camera dei deputati, il 30 novembre 2020 dagli onorevoli Paita e Nobili (AC n. 2807) per la riforma, tra gli altri, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rimasto all'esame della IX Commissione, in sede referente, nell'aprile del 2021.

6.2. Alla luce di tale premessa, tutte le questioni in esame risultano non fondate.

6.2.1. Si dolgono, anzitutto, le ricorrenti della disomogeneità delle norme impuginate rispetto al decreto-legge in esame, deducendo la violazione dell'art. 77, secondo comma, e (la sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) dell'art. 72, primo comma, Cost. per abuso del procedimento di conversione.

Il difetto di collegamento tra i due atti normativi risiederebbe nella circostanza che il primo conteneva disposizioni attinenti solo agli investimenti e alla sicurezza del trasporto marittimo e non anche alle competenze amministrative in materia portuale, oggetto di una distinta proposta di legge. L'insussistenza della necessaria correlazione sarebbe, poi, confermata dal difetto di urgenza di norme che sono di non immediata applicazione, ma rivolte a regolare la futura pianificazione.

Le doglianze non hanno fondamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata» alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel d.l., ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019). Diversamente, l'*iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, «potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a

detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 32 del 2014).

La Corte ha, peraltro, precisato che la violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale delle norme introdotte con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

Nella specie, l'assunto che le norme censurate, approvate in sede di conversione, siano del tutto estranee al contenuto originario del decreto-legge che le contiene non può essere condiviso per diverse ragioni.

Come evincibile dal titolo, dal preambolo e dall'esame delle sue disposizioni, il decreto-legge adottato dal Governo è intervenuto, tra l'altro, in tema di investimenti e sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti ai dichiarati scopi di migliorare la mobilità tra le diverse regioni, ridurre il divario infrastrutturale esistente e incrementare la sicurezza della circolazione e delle infrastrutture.

Ai trasporti marittimi, in particolare, era già dedicato l'art. 4, il quale è intervenuto anche sulla legge n. 84 del 1994 con modifiche alle circoscrizioni territoriali delle AdSP della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, per «assicurare una programmazione sistemica delle infrastrutture portuali distribuite lungo» le loro coste.

Inoltre, deve considerarsi che il d.l. n. 121 del 2021 contiene norme (nel preambolo e agli articoli da 10 a 12) per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea, tra i cui obiettivi in tema di «infrastrutture» (missione 3) vi è il potenziamento della competitività del sistema portuale con implemento della sua integrazione nella catena logistica (componente 2 «intermodalità e logistica integrata»). Tra le prime misure da realizzare per il raggiungimento di tali traguardi, il Piano individua proprio la «Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica» avente ad oggetto «l'aggiornamento della pianificazione portuale per garantire una visione strategica del sistema portuale italiano».

È pertanto evidente che la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti — atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra — non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti.

Quanto ora affermato vale a superare anche gli ulteriori argomenti in proposito spesi dalle ricorrenti, tutti ancora volti a dimostrare la — insussistente, come si è detto — eterogeneità delle norme aggiunte rispetto all'originario decreto-legge.

6.2.2. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta, poi, la violazione dell'art. 77 Cost. per inidoneità del decreto-legge a introdurre riforme di sistema.

Anche questa censura non è fondata.

Deve rilevarsi che il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, modifica sì la legge n. 84 del 1994, intitolata «Riordino della legislazione in materia portuale», ma la sua portata innovativa è solo parziale (si veda, similmente, per l'esclusione della portata

di sistema di talune riforme, perché limitate a interventi settoriali sulla disciplina, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 287 del 2016).

La novella, infatti, ha ad oggetto solo le previsioni relative alla programmazione dell'area del sistema portuale e alla pianificazione dei porti, mentre la legge quadro ha un respiro ben più ampio, disciplinando anche l'organizzazione e le attività portuali, le funzioni delle Autorità di sistema portuale (AdSP) e taluni aspetti lavoristici e previdenziali dei lavoratori portuali. La circostanza che le norme impugnate riguardino solo taluni profili della legge quadro, per quanto importanti, vale di per sé, e al di là d'ogni altra considerazione, a escludere che quella in discorso possa considerarsi una "riforma di sistema".

6.2.3. La Regione autonoma denuncia, ancora, che le modalità di approvazione delle norme censurate violino l'art. 72, primo comma, Cost. per radicale alterazione del procedimento ordinario di approvazione della legge.

Secondo la ricorrente, l'apposizione in entrambi i rami del Parlamento della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione, da un lato, avrebbe impedito l'approvazione della riforma articolo per articolo da parte di ciascuna Assemblea, per come prescritto dalla norma costituzionale, e, dall'altro, avrebbe dato luogo ad un procedimento per commissione «sostanzialmente» redigente, al di fuori dei casi consentiti dai regolamenti parlamentari, impedendo ancora una volta all'aula l'esame delle singole disposizioni.

La questione non è fondata.

Va, anzitutto, rammentato che questa Corte è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche in ordine al rispetto delle previsioni dei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato, per la cui eventuale violazione operano rimedi interni alle Assemblee parlamentari, alle quali sole spetta il giudizio relativo all'interpretazione e all'applicazione delle previsioni regolamentari (così, per tutte, sentenze n. 237 del 2013, n. 78 del 1984 e n. 9 del 1959).

Ciò premesso, nella specie non è ravvisabile alcuna violazione dell'art. 72 Cost.

La discussione e la votazione delle Assemblee — che, come si è poc'anzi visto, sono state precedute dall'esame in sede referente da parte delle commissioni competenti — si sono concentrate sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge: il che, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, non è di per sé lesivo di quanto disposto dall'art. 72 Cost. (sentenze n. 237 del 2013 e n. 391 del 1995).

Invero, la circostanza che esame e votazione si siano manifestati con tali modalità «non significa, peraltro, che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate» (sentenza n. 391 del 1995), essendo queste tutte allegate all'articolo unico, sicché tutte potevano «formare oggetto, se non di voto separato, di discussione nell'ambito di ciascuna Camera» (ancora sentenza n. 391 del 1995).

6.2.4. In ultimo, entrambe le Regioni ricorrenti lamentano la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. nel procedimento di approvazione delle norme impugnate.

Anche queste questioni non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016).

Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è esclusa a maggior ragione nel caso del decreto-legge — la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) — e, soprattutto, nell'ipotesi, come quella in esame, della conversione in legge, il cui procedimento ha tempi stretti, costituzionalmente stabiliti.

7. Occorre a questo punto 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.

7.1. Posto che in tutte dette censure è lamentata, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze, diretta o in ridondanza, occorre anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata.

La Regione Toscana lamenta, in particolare, l'invasione della potestà legislativa attribuita in via concorrente alle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. nelle materie «porti [...] civili», «governo del territorio», «tutela e sicurezza del lavoro», e, in via residuale, dall'art. 117, quarto comma, Cost. nelle materie «turismo», «attività produttive» e «commercio».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assume, in prima battuta, il contrasto delle disposizioni statali con i parametri statutari che le attribuiscono competenza legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti» (art. 4, numeri 12, 9 e 11 dello statuto speciale, per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera *aa*, del d.lgs. n. 111 del 2004). In seconda battuta, anche la Regione autonoma lamenta la violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente stabilita dalla Costituzione nelle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», nonché dall'art. 5, numero 12), dello statuto speciale nella materia «linee marittime».

In via subordinata, le ricorrenti censurano le norme per illegittima chiamata in sussidiarietà, per difetto di presupposto e per carenza di previsione di adeguata forma di collaborazione, individuata nell'intesa.

7.1.1. Ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, occorre tener conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa 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).

Ebbene, è agevole, anzitutto, rilevare 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».

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 questa 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).

Non sono fondate, dunque, le censure con cui in via principale le Regioni ricorrenti invocano titoli di competenza in materia diversa dai «porti [...] civili».

7.2. Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate 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».

Quanto ai primi occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante di questa 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 — costantemente richiamato da questa Corte a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 — pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abitano 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).

7.3. Con riferimento alla fattispecie in esame, questa 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 antecedentemente 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

(«Riforma 1.1 — Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica» del sistema portuale italiano come misura di attuazione della Missione 3 componente 2 «Intermodalità e logistica integrata»), 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, questa 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).

7.4. 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.

7.4.1. Tale forma di collaborazione la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene sia, anzi, imposta dalle norme di attuazione dello statuto per il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti.

L'invocazione da parte della Regione autonoma di una specifica previsione normativa non ha fondamento.

L'art. 11, comma 1, lettera *aa*), del d.lgs. n. 111 del 2004, nel disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione in materia di trasporti, individua tra quelle rimaste allo Stato, per esigenze di unitarietà, la «fissazione dei principi fondamentali [...] nei porti di rilievo nazionale e internazionale [...] per la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali» e prescrive che la fissazione avvenga «previa intesa».

La norma risulta non conferente con la regolazione territoriale in termini di ripartizione di essa in aree (zonizzazione) e di individuazione della collocazione di future opere (localizzazione) propria dei piani urbanistici, essendo piuttosto sussumibile in quella attività, sicuramente con la prima connessa, ma da essa distinta e successiva, di previsione e progettazione di opere pubbliche.

7.4.2. Escluso, dunque, 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), deve rammentarsi che 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» (sentenza n. 62 del 2005) 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'ade-

guatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (DPSS, PRP, piano operativo triennale).

8. 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 (vizio dedotto dalla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) 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.

Le questioni promosse sono fondate nei termini che seguono.

8.1. 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.

Rimane assorbita l'ulteriore questione per violazione dell'art. 97 Cost.

8.2. 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 questa 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 precedenti 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 da questa 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».

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

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non dà specifico sostegno argomentativo alla doglianza, non tiene in debito conto che i comuni già partecipano nella fase della adozione del DPSS tramite i membri di loro nomina al Comitato di gestione e che esprimere il parere in seguito alla adozione del documento, semmai, potenzia la ponderazione consultiva. L'espressione del giudizio sul documento formato consente, infatti, da un lato una valutazione più puntuale e, dall'altro, evidenzia le criticità per la successiva fase di approvazione.

8.3. La dichiarazione di illegittimità costituzionale assorbe la censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dello stesso art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella diversa parte in cui

riformula il contenuto del documento (comprensivo, tra l'altro, dell'individuazione e ripartizione degli ambiti portuali, dell'individuazione dei collegamenti infrastrutturali e degli attraversamenti dei centri urbani, di cui al novellato art. 5, comma 1, lettere *b*, *c*, e *d*, della legge n. 84 del 1994) senza prevedere che sia raggiunta l'intesa su di esso.

8.4. Le questioni promosse verso tali ultime norme sul 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, sono, invece, non fondate.

L'affidamento al documento di programmazione dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali (in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e dei loro collegamenti con l'esterno non sottrae a regioni e comuni le competenze amministrative urbanistiche loro riservate.

Il novellato art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge n. 84 del 1994 (in parte qua non impugnato), invero, espressamente ripartisce la funzione pianificatoria tra enti a seconda degli interessi tutelati: all'AdSP quella sul perimetro portuale, a comune e regioni quella sulle aree di interazione porto-città e all'«ente competente» quella sui diversi collegamenti infrastrutturali.

La delimitazione geografica delle relative aree è, inoltre, garantita dalla (sopra ritenuta necessaria) intesa ed è sindacabile dal giudice amministrativo.

8.5. Fondata è, 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.

Deve essere, 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».

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla Regione a statuto speciale.

9. 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, rispettiva-

mente, ai commi 1-*quater*, 1-*quinqüies*, primo periodo; ai commi 2-*bis* e 2-*ter*; e al comma 5).

9.1. Devono essere affrontate, anzitutto, 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-*quinqüies*, 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».

Le questioni non sono fondate.

Le novellate disposizioni prevedono che «[l]a pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale» (art. 5, comma 1-*quinqüies*), che «[II] 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 da questa Corte 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».

9.2. 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 coesenzialità 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 urbani-

stica 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.

9.3. 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.

Le ricorrenti, 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».

Le questioni non sono fondate, diversamente da quanto si è 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, per vero, coerenti con quella giurisprudenza (già citata al punto 7.4.2.), 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 — infatti, 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.

9.4. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta le predette disposizioni anche per violazione del principio di ragionevolezza, sia in quanto sarebbe illogico affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia in quanto la richiesta di giudizio di coerenza tra PRP e strumenti urbanistici avrebbe senso per il comune ma non per la regione, di cui in tal modo sarebbero totalmente compromesse le competenze in materia portuale.

La censura non è fondata sotto ambedue i dedotti profili.

Per un verso, 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.

9.5. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale delle norme relative ad approvazione e valore del PRP, in quanto sarebbero stati estromessi i comuni dalla funzione urbanistica loro riservata dalla Costituzione (artt. 5 e 118) e dallo statuto speciale (art. 11).

Le questioni non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte ammette la limitazione della funzione urbanistica comunale per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (da ultimo, sentenze n. 202 del 2021, n. 119 del 2020 e n. 126 del 2018).

Nel caso di specie, la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città.

La prevista ripartizione della funzione regolatoria opera, del resto, in senso paritario, in quanto, alla pianificazione delle aree di raccordo tra zone portuali e zone cittadine il comune provvede, a sua volta, su parere non vincolante dell'Autorità di sistema portuale (vigente art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge n. 84 del 1994). Ciò ancorché alcune di tali zone possano essere immediatamente funzionali alle operazioni portuali.

10. Entrambe le Regioni impugnano, poi, l'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 censura non è fondata.

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, occorre ricordare — a mente 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.

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

11.1. 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.

Ne è assunto dalla Regione Toscana 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.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione, oltre che dell'art. 9, anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e, infine, dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. In particolare, per tale ultimo profilo, la ricorrente contesta la sottrazione delle aree costiere dei porti ricompresi in un sistema al vincolo paesaggistico previsto dalla lettera *a*) dell'art. 142 cod. beni culturali, sottrazione disposta tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B, già esentate dalle aree tutelate dalla stessa disposizione statale (comma 2 dell'art. 142). Si tratterebbe, infatti, di fattispecie tra loro non assimilabili.

Secondo la ricorrente tali violazioni si riverbererebbero sulle competenze amministrative regionali nella tutela paesaggistica ricavabili dall'art. 9 Cost., esercitate con l'adottato piano paesaggistico, nonché sulla potestà legislativa, di carattere attuativo e integrativo, riconosciuta dall'art. 6 dello statuto speciale nella materia «tutela del paesaggio».

11.1.1. 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 dell'[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 da questa 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, «nominat[e] e tassativ[e]» (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.

Si 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).

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

11.1.2. 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».

Questa Corte ha, anzitutto, 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.

Va, quindi, dichiarato 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.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

11.2. La Regione autonoma censura, ancora, 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 ha fondamento.

Prevede la prima disposizione 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: questa Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

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

12. Con l'ultimo gruppo di questioni sono impugnate le disposizioni che dettano il regime applicativo della riforma.

12.1. In primo luogo, è contestata dalla Regione autonoma 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*).

12.1.1. Deve, anzitutto, precisarsi 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.

12.1.2. Tanto chiarito, anzitutto, la questione per violazione delle regole del riparto della potestà legislativa concorrente non è fondata.

Una disposizione sul regime temporale è per definizione in rapporto di coessenzialità 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.

12.1.3. 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 infrastrutturazioni previste nel PNRR).

12.2. Entrambi i ricorsi denunciano, infine, 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 «adegu[re] 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.

Anche queste questioni non sono 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.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge 10 settembre 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), 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) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui 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) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui inserisce il comma 1-septies nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera c), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, letto in combinato disposto con il successivo comma 3-bis, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 11) e 12), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) — per come attuato dall'art. 9 del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti) —, nonché all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettere a), b) ed e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 77, secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli

artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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-sexies, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, primo periodo, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, 1-octies, e 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 72, primo comma, 77, secondo comma, 5 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, comma 12, e 8 della legge cost. n. 1 del 1963 — come attuati dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 —, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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, lettere b), c), e d), della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numero 12), della legge cost. n. 1 del 1963 e all'art. 117, terzo comma, Cost. nonché all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

16) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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-quinquies, primo periodo, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art.

11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

17) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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-quater, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità 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-sexies, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce

l'art. 5, commi 2 e 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e all'art. 6, primo comma, numero 3), della legge cost. n. 1 del 1963, nonché ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 — per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 —, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. sotto i profili di ragionevolezza e di legalità, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento a tutti gli evocati parametri, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022.

I ricorsi che hanno sollevato la questione sono pubblicati in *G.U.* nn. 6 del 9 febbraio e 7 del 16 febbraio 2022, 1^a serie spec.

(1-24) Sul principio di leale collaborazione, cfr. nota alla sent. n. 208 del 2020. Poi, cfr. sentt. nn. 217, 240 del 2020; 54, 163, 164, 168, 187, 219 e 257 del 2021; 24, 40, 46, 114, 123, 179, 187, 221, 229, 240 e 251 del 2022.

Circa il controllo di eguaglianza, anche con riferimento ai profili del *tertium comparationis* e della disparità di trattamento, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 244 del 2022. Poi, cfr. decc. nn. 247, 258, 260 e 270 del 2022.

Con riguardo alla potestà legislativa concorrente, in materia di “porti e aeroporti civili”, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 18 del 2009; poi, cfr. sentt. nn. 79 del 2011; 261 del 2015.

Sul controllo di ragionevolezza, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 5, che precede.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un'osservazione del dott. Alessandro Lauro.

Quando le censure formali delle Regioni entrano in porto, ma non approdano (a causa del PNRR).

When formal complaints of the regions enter port, but do not land (because of the RRNP).

1. La sentenza in commento si segnala per una particolarità: si tratta della prima decisione in cui viene denunciato, per vizi genetici, un decreto-legge connesso all'attuazione dell'ormai celebre Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

L'occasione viene dai ricorsi delle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia contro il d.l. 10 settembre 2021, n. 121, recante molteplici disposizioni urgenti nel settore dei trasporti e delle infrastrutture. In particolare, l'atto normativo ha modificato varie parti della l. 28 gennaio 1994, n. 84, toccando,

in particolare, la programmazione dei sistemi portuali e la pianificazione dei porti contenuta all'art. 5.

Come spesso accade in queste impugnazioni, le censure dedotte dalle Regioni erano variegata, toccando tanto profili strettamente competenziali sia propri, che di altri enti locali (in particolare dei comuni), sino ad arrivare alla tutela di beni costituzionalmente protetti come il paesaggio.

La presente nota intende focalizzarsi, in particolare, sulle violazioni di carattere procedurale dedotte dalle due Regioni contro il decreto-legge e la sua legge di conversione.

2. La prima censura avanzata in relazione all'art. 77 Cost. attiene all'estraneità della riforma della pianificazione portuale — introdotta in sede di conversione — rispetto al testo originario del decreto-legge. Si tratta, però, di una doglianza poco incisiva, che anche la Corte scarta con facilità: da un lato, la sentenza sottolinea come la materia del decreto fosse quella dei trasporti (ancorché collegata agli investimenti). Dall'altro, entra in gioco il PNRR: trattandosi di decreto “attuativo” della Missione n. 3 del Piano, collegata alle infrastrutture, e della sua componente specifica dedicata alla logistica, non si può escludere che esista un oggettivo nesso fra le norme contenute nel decreto originario e quelle introdotte in sede di conversione rispetto alla disciplina portuale.

Più complessa — e bisognosa di maggiore riflessione, anche in un'ottica di “sistematica attualità” rispetto all'attuazione del PNRR — appare invece la censura, mossa dalla sola Regione Friuli Venezia-Giulia, volta a contestare l'inidoneità del decreto-legge ad introdurre “riforme di sistema”, che la Corte risolve in modo piuttosto sbrigativo.

Giova ricordare che il limite delle riforme *organiche e di sistema* — logico, prima ancora che giuridico (1) — venne desunto nella sent. n. 220 del 2013, quando la Corte annullò, in un giudizio in via principale, la riforma degli enti provinciali adottata con decreto-legge dal Governo Monti. Le parole della Corte di allora furono tutt'altro che sibilline, dato che sottolinearono (e vale la pena citarle per intero) «*la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale*».

Il divieto delle “riforme per decreto” viene tratto dalla natura stessa dell'atto d'urgenza e, in particolare, dall'interpretazione dei suoi presupposti: particolarmente rilevante diviene, nella specie, il carattere *straordinario* dell'intervento legislativo del Governo, che, come ha sottolineato autorevole

(1) Su questi profili si v. fra gli altri N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013*, in questa *Rivista* 2013, 3242 ss.

dottrina, dovrebbe essere il canone principale di interpretazione dei presupposti e dei limiti derivanti dall'art. 77 Cost. (2).

Tale limite è stato — con le precisazioni che si diranno — “scarnificato” dalla giurisprudenza costituzionale successiva, che ha ritenuto di non farne uso né nel caso della riforma delle banche popolari (sent. n. 287 del 2016; sent. n. 99 del 2018), né nel caso della gestione associata delle funzioni comunali (sent. n. 33 del 2019). Nella sent. n. 149 del 2020 (sulla riforma dell'intermediazione dei diritti d'autore e la SIAE) la censura relativa alla natura ordinamentale della riforma — sollevata dal giudice rimettente — viene “assorbita” nelle considerazioni con le quali il giudice disconosce la manifesta insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza. Il limite in discorso non è comparso, invece, nella sentenza sulla riforma dell'abuso d'ufficio (sent. n. 8 del 2022), benché, in filigrana, potesse cogliersi una critica simile negli argomenti svolti dal giudice rimettente (3); in questo caso la Corte non ne tratta specificamente, anche perché la riforma appariva decisamente puntuale.

Posto che, in tutti i casi evidenziati, la Corte riconosce la natura di riforma agli interventi denunciati, la domanda che sorge — anche in relazione alla sentenza in commento — è quando una “riforma” sia *di sistema*, *organica* o *ordinamentale* e se queste espressioni siano davvero sinonimiche tra loro.

Nella pronuncia n. 6 del 2023 si ammette, per un verso, che l'intervento legislativo abbia in sé una portata quantomeno “organica”, poiché modifica la legge-quadro (non a caso) che reca la disciplina del sistema portuale. Per altro verso, i giudici costituzionali ritengono che «la portata innovativa sia limitata, essendo confinata ad alcuni aspetti settoriali della normativa (punto 6.2.2. *Cons. Dir.*). L'affermazione, invero, non sembra collimare con la descrizione complessiva che la Corte fa delle innovazioni legislative, dalla quale emerge come la legge di conversione si facesse carico di un quadro di ripensamento più generale in materia di programmazione e pianificazione portuale, tant'è che — come ricorda la sentenza — nella legge di conversione sono stati trasfusi dei disegni di legge già all'esame delle Camere (4).

(2) M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1151 ss.

(3) Cfr. sent. n. 8 del 2022, punto 1.4 *Rit. fatto*: «Una tale incisiva riforma della figura criminosa, implicante delicate scelte di natura politico-criminale, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge. La riforma non apparirebbe diretta a fronteggiare specifici eventi eccezionali, ma a delimitare “a regime” la responsabilità penale dei funzionari pubblici in relazione all'attività svolta, sicché avrebbe potuto formare oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa».

(4) Punto 6.1. *Cons. dir.* «Le disposizioni approvate, per come rappresentato dalle ricorrenti e riscontrabile nei lavori parlamentari, corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella proposta di legge presentata, presso la Camera dei deputati, il 30 novembre 2020 dagli onorevoli Paita e Nobili (AC n. 2807) per la riforma, tra gli altri, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rimasto all'esame della IX Commissione, in sede referente, nell'aprile del 2021».

L'argomento utilizzato per negare l'ampiezza della riforma appare invero poco convincente; in sostanza — dice la Corte — il fatto che la legge-quadro sia stata modificata solo in alcune sue parti e non nel complesso esclude che l'intervento possa qualificarsi come "riforma di sistema".

Qui il gioco si fa lessicale: è evidente che le riforme precluse ai decreti-legge sono misurate sul *quantum* e non sul *quid* dell'intervento. *Quantum*, peraltro, non da verificare negli effetti sistemici (come dimostra la possibilità, riconosciuta dalla Corte, di differimento degli effetti nel tempo o la previsione di norme non immediatamente applicative (5)), ma nell'innovazione puntuale prodotta dalla fonte d'urgenza.

Al di là del caso di specie — forse anche meno esteso rispetto, ad esempio, alla riforma delle banche popolari salvata in precedenza dal giudice costituzionale — bisogna indubbiamente invitare il giudice alla prudenza: una riforma può essere *organica* e addirittura *ordinamentale* anche se non propriamente di sistema, data la sua portata.

Ad esempio, se con decreto-legge si introducesse l'elezione indiretta dei sindaci da parte del Consiglio comunale (per riprendere una porzione di ordinamento verso cui la Corte ha mostrato più sensibilità), lasciando il TUEL tale e quale per il resto, non si può certo parlare di una riforma "di sistema", forse nemmeno "organica", ma sicuramente ordinamentale perché viene a modificarsi un connotato fondamentale della forma di governo dell'ente locale.

3. Il tema delle "riforme" è assai caro al PNRR e non si può non evidenziare come queste, in realtà, avrebbero vocazione ad essere riforme tutt'altro che "puntuali": lo dimostrano le formulazioni dello stesso regolamento europeo che ha creato lo strumento di ripresa e resilienza. La nozione di riforma è peraltro la stessa che si ritrova nella legislazione sul ciclo di bilancio, sempre di derivazione europea, ed è chiaro che le riforme di cui si parla in questi atti dovrebbero essere pensate per "durare" e per modificare in profondità l'ordinamento (6).

Ebbene, a fronte di ciò v'è da chiedersi se il divieto di "grandi riforme" per decreto possa anch'esso durare o non sia destinato a scontrarsi, soccombendo, con l'approccio pragmatico della Corte.

Con i vari decreti PNRR, in effetti, sono stati modificati ampi stralci dell'ordinamento grazie a leggi di conversione divenute abnormi. Lo stesso Presidente della Repubblica ha dovuto pressantemente richiamare l'atten-

(5) Cfr. la sent. n. 99 del 2018.

(6) Tale collegamento è espresso nello stesso Regolamento europeo 2021/241 del 12 febbraio 2021 che disciplina lo strumento per la ripresa e la resilienza. In particolare, al *Considerando n. 4* si legge: «il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche («semestre europeo»), compresi i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l'attuazione». Il successivo *Considerando n. 58* aggiunge: «È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza».

zione delle Camere e del Governo Draghi sull'uso della decretazione d'urgenza per attuare il PNRR (7).

Ad esempio, è noto che con un emendamento alla legge di conversione approvato nottetempo si sia riformato l'accesso al ruolo universitario previsto dalla legge n. 240 del 2010 (. È questa una riforma di sistema, organica o ordinamentale? Certo non è "di sistema" nel senso che non riscrive da capo la legge pre-esistente, ma non è certo una "riformetta" di piccola portata.

È da notare che l'università nemmeno rientrava nel preambolo del decreto, diversamente dalla scuola: rispetto a quest'ultima, ancora di più dubbia compatibilità costituzionale appare la riforma della formazione iniziale degli insegnanti, espressamente richiamata nel preambolo del d.l. n. 30 aprile 2022, n. 36 (9) ed introdotta direttamente dal Governo e non dalla legge di conversione.

Anche questo è un elemento che poteva (e, in prospettiva, potrebbe) essere maggiormente valorizzato dalla Corte: fermo il canone dell'omogeneità, nulla vieta al Parlamento, nell'esercizio della sua "ritrovata" potestà legislativa in sede di conversione, di intervenire in maniera — appunto — *organica* per evitare che interventi parziali del Governo si rivelino poco perspicui nell'apportare le soluzioni ricercate nella materia oggetto di decreto (10).

4. L'altro parametro di costituzionalità per vizio formale della legge è l'art. 72 Cost. Da un lato, esso è invocato in combinato disposto con l'art. 77

(7) *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti-legge, 23 luglio 2021*: «Inserimenti di norme con queste modalità, oltre ad alterare la natura della legge di conversione, recano pregiudizio alla qualità della legislazione, possono determinare incertezze interpretative, sovrapposizione di interventi, provocando complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese nonché una crescita non ordinata e poco efficiente della spesa pubblica. Tale rischio è fortemente accentuato dal significativo incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza verificatosi durante l'emergenza COVID, anche per fare fronte alle esigenze di attuazione del PNRR. Dal febbraio 2020 al luglio 2021 sono stati adottati dal Governo 65 decreti-legge rispetto ai 31 dei 18 mesi precedenti. Tra l'altro, i provvedimenti d'urgenza hanno comprensibilmente assunto di frequente in questa fase un'estensione eccezionale. La moltiplicazione dei decreti-legge, adottati a distanza estremamente ravvicinata, ha determinato inoltre un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative: attraverso i decreti-legge si è provveduto all'abrogazione o alla modifica di disposizioni contenute in altri provvedimenti d'urgenza in corso di conversione e, in più occasioni, si è assistito alla confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti legge».

(8) Si tratta della l. 29 giugno 2022, n. 79, di conversione, con modificazioni, del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

(9) «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di realizzare la riforma della formazione iniziale e continua degli insegnanti nonché di migliorarne le procedure di reclutamento entro il termine stabilito dall'accordo operativo sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

(10) Sui confini dell'emendabilità del decreto-legge da parte del Parlamento si v. le considerazioni di G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC* n. 4/2012, 1 ss.

per denunciare l'“abuso” del procedimento di conversione e l'introduzione di norme presuntamente eterogenee: e su questo punto nulla di nuovo da rilevare. Dall'altro, e con maggiore interesse, sull'art. 72 è costruita un'autonoma censura, tramite la quale una delle due Regioni denuncia la violazione delle regole sul procedimento legislativo ed anche l'insufficiente esame da parte della commissione referente. La declaratoria di infondatezza è quasi scontata: è noto come la Corte sia parca ad intervenire nel procedimento legislativo.

Quello che più interessa è che tale censura venga affrontata nel merito: fugacemente, ma significativamente, la sentenza evidenzia come, provata la ridondanza delle norme denunciate sulle competenze regionali, entrambi i dedotti vizi formali possano essere vagliati.

Ora, se con riguardo all'art. 77 non vi era dubbio alcuno — almeno dalla sent. n. 302 del 1988 — la scelta di verificare la violazione dell'art. 72 non era così ovvia.

In effetti, per quanto la giurisprudenza della Corte non fosse granitica sul punto (11), essa sembrava deporre in senso contrario a che le regioni potessero denunciare violazioni dell'*iter legis* in senso stretto (12). Peraltro, nel 2023 il giudice costituzionale analizza in concreto i lavori parlamentari per addivenire alla soluzione di infondatezza, il che sottolinea la novità dell'intervento.

Bisognerà senza dubbio verificare in futuro se tale scelta verrà confermata dalla giurisprudenza di Palazzo della Consulta: certo è che si tratterebbe di un'apertura di non poco conto, che arriva a parificare i vizi formali. Nella giurisprudenza costituzionale è infatti consolidato che i vizi attinenti ai presupposti e ai contenuti del decreto-legge costituiscono vizi *in procedendo*, che si comunicano poi alla legge di conversione, incapace di sanarli (13). Dunque, nel momento in cui le regioni sono ammesse a contestare

(11) È da ricordare la sent. n. 1 del 2008 con la quale la Corte emise una dichiarazione di infondatezza, ma ricoprente una sostanziale inammissibilità, rispetto ad una questione di costituzionalità sollevata in via principale per violazione in combinato disposto dell'art. 72 e del principio di leale collaborazione. In quel caso la pronuncia sottolineò che «[l]a Regione non deduce la violazione di alcuna specifica regola o principio, ma contesta soltanto un *modus procedendi* dei lavori parlamentari, il quale resta tuttavia nell'alveo dell'autonomia del Parlamento. D'altro canto, il parere negativo espresso dalle Regioni in sede di Conferenza permanente non ha alcuna valenza, *ex se*, in ordine alla validità della legge statale, dovendosi piuttosto valutare se quest'ultima si sia o meno tenuta nei limiti della propria sfera di competenza».

(12) Si v. la sent. n. 234 del 2013, punto 5 *Cons. Dir.*: «secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale le regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Pertanto, le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze regionali» (citazioni interne omesse).

(13) Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1. *Cons. Dir.*

vizi formali che affliggono un atto legislativo statale (14), non sarebbe del tutto chiara la ragione per la quale — dimostrata la ridondanza — non possano contestare vizi del procedimento legislativo ordinario derivanti dalla ipotetica violazione di disposizioni costituzionali.

Della giustificazione di una simile “disparità di vizi formali” sarebbe lecito almeno discutere. Arrivati di fronte alla “chiusa” della ridondanza, una volta aperto il passaggio non si capisce perché alcune vie siano navigabili ed altre no.

Fuori dalla metafora fluviale, ci troviamo di fronte ad un sistema di giustiziabilità a livelli: nel contenzioso principale non solo i parametri costituzionali non sono tutti egualmente disponibili ai soggetti regionali nel primo approccio al giudice (per il noto requisito della ridondanza), ma alcuni risulterebbero del tutto inarrivabili anche nel momento di superamento della barriera. Sarebbe allora difficile motivare — da un punto di vista strettamente normativo — la gerarchia delle norme fondamentali in termini di giustiziabilità, posto che all’evidenza essa risulta non seguire altre ipostattizzazioni correnti nella giurisprudenza costituzionale (si pensi ai principi supremi dell’ordinamento, sottratti al potere di revisione).

Malgrado ciò, non si può negare che da un punto di vista pragmatico, ma anche di sistema, tale esclusione possa avere un suo fondamento. In effetti, ed è questione ampiamente nota, il contenzioso fra Stato e Regioni è concepito — soprattutto *ex parte regionum* — come mezzo di tutela per proteggere le competenze di queste ultime.

Con riguardo ai vizi sostanziali, la ridondanza — malgrado il suo carattere fumoso (15) — concerne sicuramente la violazione denunciata e, in secondo luogo, la norma impugnata: i parametri costituzionali che vincolano anche l’esercizio di determinate competenze legislative regionali (si pensi all’art. 3 sull’uguaglianza quando si verte in materie sociali, all’art. 32 rispetto alla tutela della salute, all’art. 9 in tema di tutela dei beni culturali) possono essere invocati per rimuovere norme statali che con questi conflig-

(14) Ciò vale anche per i vizi formali dei decreti legislativi, come si ricava, ad esempio, da Corte cost., sent. n. 251 del 2016. V. anche la sent. n. 161 del 2019, punto 3 *Cons. dir.*, in cui una Regione contesta la violazione delle norme di delega procedurali — fra cui l’acquisizione dei pareri delle competenti commissioni parlamentari — e tale censura è ritenuta ammissibile, ancorché infondata. V. al proposito C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni* 2012, 520 ss.

(15) La dottrina che si è confrontata con la natura multiforme della ridondanza e la sua variabile utilizzabilità da parte della Corte è molta: si v. almeno M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano 2011, 279 ss.; C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni* 2019, 737 ss.; E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *ConsultaOnline* 2020; B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino 2022, 96 ss.

gono, incidendo anche sulle funzioni regionali (16). Da questo punto di vista, appare piuttosto chiaro nella giurisprudenza che è il vizio dedotto a ridondare (e non la norma impugnata), quando si obbliga «la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali» (sent. n. 194 del 2019).

Apprendosi ai vizi formali, la ridondanza muta parzialmente aspetto, divenendo, in sostanza, un *mero interesse all'annullamento* della norma statale, la cui espunzione dall'ordinamento consente il riespandersi della competenza regionale, dietro l'invocazione di principi e parametri che, però, non riguardano minimamente le competenze regionali.

In effetti, come il Parlamento procede alla creazione delle leggi statali non dovrebbe essere una questione di cui devono preoccuparsi le Regioni, la cui attenzione dovrebbe concentrarsi esclusivamente sul “prodotto finito”, ove questo intacchi i loro ambiti di competenza.

Si potrebbe obiettare che tale ragionamento andrebbe applicato anche agli atti governativi aventi forza di legge (17) l'adozione di tali atti — dei decreti-legge in special modo, ma vale anche per i decreti legislativi (18) — comporta però l'immediata entrata in vigore delle norme, con forme dominate dall'assenza di pubblicità. Nel caso del procedimento parlamentare, invece, le istanze regionali possono essere variamente intese con gli strumenti previsti dall'ordinamento delle Camere (19). Viceversa, oltre al sempre spendibile argomento dell'autonomia parlamentare per bloccare azioni delle Regioni in questo senso (20), giova peraltro aggiungere che l'apertura

(16) Questa l'affermazione di principio, ricorrente in varie sentenze e tratta dalla sent. n. 194 del 2019: «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito».

(17) Su cui v. E. LAMARQUE, *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STALANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2001, 513 ss.

(18) In effetti, la deducibilità dell'eccesso di delega si giustifica per il fatto che la norma delegante potrebbe essere rispettosa del riparto di competenze, ma che la norma delegata intervenga in modo illegittimo, all'un tempo violando il riparto e l'art. 76 Cost.

(19) Si pensi a strumenti quali: le istruttorie in Commissione (si v. l'art. 79, comma 4, lett. b R.C.), i pareri della commissione Affari costituzionali, le pregiudiziali di costituzionalità, i pareri del Comitato per la legislazione, i c.d. “voti delle regioni” dell'art. 139 R.S., oltre che interventi di parlamentari che possano farsi voci delle comunità locali.

(20) Che però non si oppone — in termini di ammissibilità — ai giudici che sollevassero in via incidentale: il che dimostra come solo la *natura politica* dell'impugnazione regionale sia il vero discrimine fra le due che giustificerebbe una restrizione sul versante dei parametri formali. Tale natura è del resto provata dalla

di contestazioni concernenti l'*iter legis* avrebbe il rischio di prestarsi ad ulteriori strumentalizzazioni politiche, con le Giunte regionali "di opposizione" pronte a dare battaglia in nome (e per conto) di gruppi parlamentari nazionali politicamente affini (21).

5. "Distrazione" *una tantum* o scelta ponderata? Solo il futuro dirà se la Corte è realmente disponibile ad aprire il contenzioso Stato-Regioni anche ai vizi formali della legge statale. Si tratterebbe di un nuovo tentativo di riequilibrio nell'asimmetria che caratterizza il giudizio in via principale (22), giacché anche le leggi regionali sono pacificamente impugnabili per illegittimità del procedimento nella loro formazione (23), sebbene anche ciò appaia ormai assai raro.

D'altra parte, la decisione in commento potrebbe rappresentare un nuovo segnale di (virtuale) disponibilità della Corte a non lasciare senza presidi le norme costituzionali sul procedimento legislativo (24), spesso lese, ma mai realmente difese, sia che si tratti di questioni incidentali (rarissime rispetto ai vizi procedurali) (25) o di conflitti di attribuzione (26).

Certo, affinché tale disponibilità assuma una qualche potenzialità "offensiva" occorrerebbe che la Corte ripensi anche i canoni di giudizio e verifica del rispetto della Costituzione, abbandonando letture dell'art. 72 troppo appiattite sul *minus ut valeat*. Ma questa, al momento, è un'altra storia.

ALESSANDRO LAURO

possibilità di rinuncia all'azione, tanto da parte dello Stato che delle regioni. Sul punto v. B. LIBERALI, *Un processo bifronte*, cit., 64 ss.

(21) Mette in guardia dall'uso politico del giudizio in via principale G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni* 2019, 603 ss.

(22) C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005.

(23) Ciò si tradurrebbe concretamente nella violazione dell'art. 123 Cost., per interposizione dello statuto regionale: cfr. ad esempio la sent. n. 178 del 2019.

(24) Occorre ricordare che proprio nella sent. n. 302 del 1988 la Corte, in un giudizio principale, sanzionò una norma contenuta in un decreto-legge reiterato, aprendo la via alla pronuncia definitiva sulla reiterazione (sent. n. 360 del 1996). Sul punto D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quaderni Costituzionali* 2019, 138 sottolinea come la Corte può «utilizzare» la legittimazione regionale per colpire abusi reiterati, proprio come ha fatto nel caso della decretazione d'urgenza.

(25) G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, Torino 2018, 219: «l'allegazione dell'incostituzionalità formale non solo è rara, ma soprattutto, quando c'è, appare pretestuosa, quasi una sorta di abuso delle forme».

(26) Sul punto si v., volendo, A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari 2022, in particolare 147 ss. sui vizi del procedimento legislativo nei conflitti sollevati dai parlamentari.

ABSTRACT

Con la sentenza n. 6 del 2023 viene scrutinato, in un giudizio in via principale, dalla Corte uno dei decreti-legge collegati al Piano nazionale di ripresa e resilienza. La decisione si segnala per aver affrontato i vizi di formazione del decreto e della sua legge di conversione, verificando il rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo. Ciò appare una novità rispetto alla giurisprudenza precedente, che riteneva inammissibili questioni sull'*iter legis* sollevate dalle regioni.

In Judgment No. 6 of 2023, one of the decree-laws related to the National Recovery and Resilience Plan is reviewed by the court in a case brought by two regional Governements. The decision is notable for addressing flaws in the formation of the decree and its conversion law, verifying compliance with constitutional rules on legislative procedure. This appears to be a change from previous case-law, which deemed inadmissible questions about the legislative process raised by regions.