

Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo I/2022

Promossa da
demetra
CENTRO STUDI

anno 5, n. 8 (I-2022)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista *on-line* e *open-access*, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an *on-line*, *open-access* Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra
Pubblicato nel mese di ottobre 2022

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
†Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Prof. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Avv. Francesco Scalia
Dott. Federico Di Palma	Dott. Antonio Mitrotti	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Francesco Ferrara	Dott. Simone Paoli	Avv. Giovanni Terrano
Dott. Simone Francario	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella		

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Articoli e Saggi

La pianificazione portuale in un'ottica di sostenibilità ambientale *

Valerio Di Stefano¹, Francesco Gaspari²

¹Professore a contratto di Diritto amministrativo europeo nell'Università degli studi di Roma "G. Marconi"

²Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Roma "G. Marconi"

Abstract

Port planning from an environmental sustainability perspective.

Public agreement is governed by a complex regulatory system which finds its sources both in public law and in civil law. The Italian legislator, under European pressure, has over time produced a series of disorganic and uneven provisions, so much so that the procurement sector has been affected by numerous laws, corrective and soft law interventions all issued in a very short period of time. Public agreement is strategic for a country's economy, therefore the rules for participation in public competitions and the execution of the contract must be clear and above all must ensure immediate remedies in the case of pathology of the negotiating report. Only by pursuing this aim will the public procurement system become a driving force for the internal economy. The balancing of the public-private interests claimed by the contractors in the light of the provisions applicable to the case is currently left to the interpreter. The contribution proposes reflections on the solutions adopted by the "living law" functional to overcome the current layered and disorganized regulatory impasse.

Parola chiave: *appalto pubblico, inadempimento reciproco, rimedi, bilanciamento interesse pubblico-privato.*

Sommario — 1. La pianificazione portuale — 1.1 La nozione di ambito portuale - 1.2 L'ambito portuale e l'assetto complessivo: problemi interpretativi - 1.3 Piano e circoscrizione: concetti assimilabili o differenti? - 1.4 Il campo di azione dell'Autorità di sistema portuale per le funzioni di indirizzo, programmazione, promozione e controllo - 2. La prima disciplina della pianificazione portuale - 2.1 L'evoluzione della pianificazione urbanistica sul demanio portuale - 3. L'attuale disciplina della pianificazione portuale: aspetti sostanziali e procedurali - 3.1 I rapporti tra Autorità di sistema portuale ed enti locali - 3.2 L'aggiornamento del piano - 4. Il procedimento di adozione del piano regolatore portuale con attenzione alla tutela dell'ambiente - 5. I limiti alla pianificazione portuale - 5.1 Lo stato dell'arte in materia di redazione dei Piani Regolatori portuali - 6. Lo sviluppo del sistema portuale alla luce del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza - 6.1 Le infrastrutture portuali in numeri - 6.2 Porti e inquinamento - 7. Le politiche internazionali - 8. Gli investimenti nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza - 8.1 Porti e sostenibilità ambientale: l'Investimento 1.1 del PNRR - 8.2. Le

* Sottoposto a referaggio.

single riforme: brevi cenni - 8.3 Il Piano nazionale per gli investimenti complementari - 9. Le nuove linee guida per la redazione dei Documenti di Pianificazione Energetico Ambientale dei Sistemi Portuali – 10. Conclusioni

1. La pianificazione portuale

La pianificazione portuale, più volte oggetto di attenzione da parte del legislatore, continua a rappresentare lo strumento più rilevante affidato alle Autorità di sistema portuale (AdSP) per la gestione delle aree portuali. Si tratta di una pianificazione che continua a in modo marginale, con la pianificazione urbanistica del territorio. Allo stato attuale la materia portuale è disciplinata dalla legge n. 84/1994 recante “Riordino della legislazione in materia portuale”, così come modificata dai successivi interventi legislativi. A seguito della sentenza della Corte di Giustizia CE *Siderurgica Gabrielli*¹ che aveva dichiarato l’incompatibilità delle norme delineate dal Codice della Navigazione agli artt. 110 e 111 rispetto al diritto europeo, il legislatore nazionale ha approvato la legge di riferimento 84/94. Bisogna tuttavia evidenziare che tale pronuncia in realtà ha spostato l’attenzione degli addetti al settore sull’applicazione delle regole *antitrust* alle realtà portuali, che non rivestivano più soltanto il ruolo di beni demaniali ma anche quello di veri e propri luoghi di scambio di beni e servizi tra i diversi operatori economici.

1.1 La nozione di ambito portuale

Per comprendere l’importanza della infrastruttura portuale appare necessario delineare la nozione di ‘ambito portuale’ e ricercare i criteri utili ad individuare esattamente l’entità di questo spazio.

La legge n. 84/94 così come modificata dai successivi interventi legislativi ha introdotto, di fianco al concetto generico di porto, altre espressioni affini, quali: “area portuale” (art. 5, comma 1 e art. 4, comma 3), “ambito portuale (art. 5 comma 1) “assetto complessivo” del porto (art. 5, comma 1) e “circostrizione territoriale” (art. 6, comma 2-*bis* lettera d).

In particolare, il legislatore ha chiarito che gli ambiti portuali devono essere intesi “*come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall’Autorità di sistema portuale che comprendono, oltre alla circostrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale*”. Gli ambiti portuali vengono poi ripartiti in aree portuali, retroportuali e di interazione tra porto e città che devono essere individuate e delimitate nel documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), e specificate nel piano regolatore portuale (PRP) che deve individuare in modo analitico anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate e i beni sottoposti al vincolo preordinato all’esproprio. Quest’ultimo qualora non previsto dallo stesso Piano può essere disposto direttamente dall’Autorità di sistema portuale attivando le procedure previste dalla normativa.

La nuova norma fa riferimento, oltre che al concetto di ambito, anche a quello di “*assetto complessivo*” del porto e di “*destinazione funzionale delle aree interessate*”, che vengono delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale.

¹ Sentenza della Corte 10 dicembre 1991 nel procedimento C-179/90, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell’art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente fra Merci Convenzionali Porto di Genova SpA. e Siderurgica Gabrielli SpA.

L'art. 4, comma 3 della stessa legge, stabilisce che i "porti" (di cui alla categoria II, classi I, II, III) o le "specifiche aree portuali" svolgono varie e differenti funzioni: commerciale (e logistica), industriale e petrolifere, di servizio passeggeri, di peschereccia, turistica e da diporto, anche congiuntamente. L'appartenenza di un porto ad una o ad un'altra categoria Le "aree portuali" sono dunque spazi in cui si inseriscono tutte le infrastrutture destinate a svolgere una funzione portuale. Le stesse, alla luce di quanto previsto dall'art.5 lettera c) costituiscono una ripartizione degli ambiti portuali, che a loro volta rappresentano una "delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema Portuale" suddivisi in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città.

Dunque, sulla scorta di quanto affermato in precedenza, l'"ambito portuale" di cui alla legge di riforma dei porti sembrerebbe più ampio, sotto il profilo spaziale, non solo del "porto", ma talvolta anche delle singole "aree portuali" propriamente dette, comprendendo al suo interno sia l'uno che le altre, ma potendo racchiudere anche altre zone più periferiche.

L'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali, considerate sotto l'aspetto dinamico, sono individuati e delimitati nel Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), predisposto dalle Autorità di sistema portuale, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale (PRP), che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

La delimitazione dell'ambito portuale è soggetta alle disposizioni di cui alla previsione dell'articolo 4, comma 4 della legge n. 84/94. Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con proprio decreto, individua le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni scalo ad una classe determinata, sentite le autorità di sistema portuale o nel caso in cui non siano ancora state istituite, le autorità marittime, avendo riguardo al bacino di utenza attuale e potenziale.

L'art 18 comma 1 della legge n. 84/94 come modificato dai diversi interventi legislativi² consente di ampliare la definizione di ambito portuale, prevedendo che siano sottoposte a concessione da parte dell'Autorità Portuale anche *"la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocati a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito-portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo"*.

1.2 L'ambito portuale e l'assetto complessivo: problemi interpretativi

Il legislatore del 1994 ha fatto riferimento anche all'"assetto complessivo" quale concetto diverso dall'"ambito". Ebbene, pur volendo far riferimento ad una nozione estremamente ampia di "ambito" non è possibile attribuire all'espressione "assetto complessivo" una portata ancora più ampia in quanto la differenza tra le due locuzioni, secondo la dottrina maggioritaria³, non atterrebbe tanto all'ampiezza spaziale, quanto al contenuto: mentre l'ambito fa riferimento alla delimitazione dello spazio complessivo di riferimento, l'assetto attiene, invece, alla sistemazione interna dell'area, alla sua configurazione, alla sua struttura, alla posizione e alle caratteristiche dei singoli elementi che la compongono.

² Modificato da ultimo con il Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 232 (in G.U. 09/02/2018, n.33).

³ G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2020.

Per ragioni di completezza espositiva, preme menzionare l'art. 5, comma 1, della legge n. 84/94 richiama l'ulteriore nozione di "circostrizione territoriale", da intendersi come spazio geografico, individuato e delimitato con decreto del Ministro dei trasporti, entro il quale si esercita la giurisdizione portuale.

Si tratta, in altre parole, di quel tratto di costa delimitata dalle aree demaniali marittime, dalle opere portuali e dagli antistanti spazi acquei, entro i quali la singola Autorità portuale esercita le funzioni amministrativo-pubblicistiche di "*indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo*".

Da ultimo, bisogna evidenziare come l'art. 5, comma 1-*septies*⁴ ai fini programmatici equipara gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS alle zone territoriali omogenee come individuate all'art. 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fine della non applicabilità della normativa in materia di aree tutelate per legge come disciplinate dall'art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, recante "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*".

1.3 Piano e circoscrizione: concetti assimilabili o differenti?

Dal momento che i riferimenti normativi che riguardano l'ambito portuale sono numerosi ma generici, è necessario chiedersi se tale spazio coincida con la circoscrizione, con la conseguenza che il piano regolatore portuale incontrerebbe il vincolo di cui all'art. 6, comma 7 in quanto sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 12 della l. 84/94. In realtà la precedente formulazione del comma 7 attribuiva al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'individuazione dei limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità di sistema portuale, competenza ministeriale che nell'attuale formulazione della norma non è più contemplata. Ne deriva che i confini della circoscrizione prescindono dai confini ministeriali predeterminati ed abbracciano di fatto tutte quelle aree che risultano di fatto strumentali all'esercizio di attività portuali e al soddisfacimento di interessi pubblici legati allo sviluppo dei traffici marittimi. Infatti, il comma 1 dell'art. 5 stabilisce che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) redatto dalle Autorità di sistema portuale deve individuare gli ambiti portuali⁵, che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale tutte le ulteriori aree pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale la cui destinazione funzionale è riportata nel piano regolatore portuale (PRP). Il comma 2 dell'art. 5 stabilisce che i PRP devono essere redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Le ultime "*Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale*" sono

⁴ Art. 5 1-*septies* l. 84/94 "*Gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni adeguano il proprio piano territoriale paesistico regionale entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'approvazione del DPSS*".

⁵ L'art. 5 della legge 84/94 stabilisce che il DPSS "[...] b) individua gli ambiti portuali, intesi come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema portuale 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 [...]"

state emanate nel 2017 al fine di stabilire criteri omogenei per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali. Tuttavia, le stesse, che hanno sostituito le precedenti linee guida del 2004, sono da considerare ormai superate dalle recenti modifiche legislative che in linea generale hanno riguardato la legge 84/94 ed in particolare da quelle introdotte dal Decreto-Legge n. 121/2021 (decreto infrastrutture 2021) convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156 che hanno interessato l'art. 5 superando le precedenti delimitazioni territoriali e i concetti di riferimento.

1.4 Il campo di azione dell'Autorità di sistema portuale per le funzioni di indirizzo, programmazione, promozione e controllo

Anche su impulso della nuova pianificazione europea 2014-2020 in materia di Rete Trans Europea dei Trasporti (TEN-T), disciplinata con Regolamento (UE) n. 1315/2013 il legislatore con il sopra citato decreto-legge ha inteso modernizzare l'assetto, la "governance" e le strategie infrastrutturali della portualità italiana.

Il citato decreto modifica gli strumenti pianificatori contemplati dalla normativa nazionale fin dal 1994 e introduce il Piano Regolatore di sistema Portuale che rappresenta per le Autorità di sistema portuali l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza⁶. La nuova norma stabilisce che i suddetti Piani debbano essere redatti sulla base di quanto previsto dal Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici dopo l'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. I Piani devono indicare gli obiettivi da conseguire in ciascuno scalo marittimo e le strategie da attuare per il loro raggiungimento e devono delineare anche l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione. La recente normativa attribuisce le competenze in materia di pianificazione delle aree portuali e retroportuali alle Autorità di sistema portuale mentre lascia al Comune e alla Regione quelle riguardanti le aree con funzione di interazione porto-città, previa acquisizione, tuttavia, del parere della predetta Autorità.

Le citate Linee Guida tengono conto anche delle previsioni del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) approvato il 3 luglio 2015 dal Consiglio dei Ministri e adottato con decreto del Presidente del Consiglio il 6 Agosto 2015 con l'obiettivo di superare la perdita di competitività del sistema portuale e logistico, di migliorare la crescita dei traffici delle merci e delle persone promuovendo l'intermodalità nel traffico merci, anche attraverso la riorganizzazione delle Autorità Portuali esistenti sostituite dalle Autorità di sistema Portuale.

Dall'analisi dell'attuale normativa si evince che, ad oggi, a seguito delle modifiche introdotte la pianificazione delle aree portuali non è più affidata al piano regolatore di sistema portuale (PRdSP) bensì al Documento di programmazione strategica di sistema ed al Piano Regolatore Portuale. La vecchia programmazione faceva riferimento alla nozione di sistema portuale derivante dal Piano Generale dei Trasporti del 1986 e affidava il nuovo strumento di pianificazione delle Autorità di sistema portuale al Piano Regolatore di sistema portuale, che aveva l'obiettivo di delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale,

⁶ Art. 5, comma 2-ter Legge 84/94.

all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, superando così il concetto di porto come realtà isolata rispetto al mondo circostante e mettendo in atto una pianificazione integrata di sviluppo infrastrutturale e funzionale di un sistema di porti a fronte di obiettivi predeterminati nel “Documento di Indirizzo della Pianificazione” (DIP). Tale Piano veniva adottato dall'AdSP, previa acquisizione del parere della Regione e del Comune, ed approvato dall'Organo centrale del MIT. Costituiva parte integrante del Piano regolatore di sistema portuale il Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e il Piano regolatore del singolo porto o dei porti rientranti nell'ambito della competenza dell'Autorità di Sistema.

Con l'approvazione del d.l. n. 121/2021 scompare il riferimento al Piano regolatore di sistema portuale e il legislatore nazionale mira ad una semplificazione delle procedure al fine di accelerare l'approvazione dei Piani Regolatori Portuali.

Il DPSS, secondo quanto prescritto dall'art. 5 comma 1 della legge n. 84/94 deve definire gli obiettivi di sviluppo delle Autorità di Sistema Portuale; individuare e perimetrare le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano. Dev'essere integrato con una relazione illustrativa che precisi gli obiettivi e le scelte effettuate, i criteri e i parametri utilizzati nella descrizione dell'assetto territoriale del sistema ed infine delle norme e delle procedure utilizzate per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al comma 1-*sexies* della sopra citata legge. Il Documento di pianificazione strategica di sistema è adottato dal Comitato di gestione AdSP⁷ e viene sottoposto, mediante conferenza dei servizi indetta dall'Autorità di sistema portuale, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, al parere di ciascun Comune e Regione territorialmente interessati, che si esprimono entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, oltre cui il parere si intende positivo. L'approvazione del documento che non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) avviene ad opera del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale istituita dall'articolo 11-ter della legge 84/94 e ss.mm.ii.

Una volta approvato il DPSS l'Autorità di sistema può procedere con la fase di adozione e approvazione del Piano Regolatore Portuale (o dei singoli Piani laddove siano presenti più porti all'interno di una AdSP) come previsto dall'art. 5, comma 1-ter, l. n. 84/1994, delimitando da un lato *“l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali”* e, dall'altro, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate nonché i beni sottoposti al vincolo preordinato all'esproprio per l'esecuzione di opere pubbliche.

L'art. 5 comma 1 quinquies attribuisce all'Autorità di sistema portuale la competenza esclusiva in materia di pianificazione delle aree portuali e retro-portuali, mentre lo stesso articolo al comma 4-*bis* stabilisce che il Presidente dell'Autorità di sistema portuale, in maniera autonoma o su richiesta della Regione o Comune interessato può proporre al Comitato di gestione varianti-stralcio al piano regolatore portuale riguardanti le singole porzioni dello scalo marittimo interessato che segue, per l'approvazione, lo stesso iter del PRP.

Queste ultime sono sottoposte alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

⁷ Legge 84/94, art. 5, comma 1-*bis*.

2. La prima disciplina della pianificazione portuale

Tutte le leggi istitutive dei singoli enti portuali attribuivano a questi la potestà di redigere i piani regolatori portuali, finalizzati principalmente a pianificare le opere che si intendevano realizzare.

I piani regolatori, prima della legge di riforma, erano menzionati dall'art. 22 della legge 20 agosto 1921 n. 1177 relativamente alle opere di competenza economica promiscua dello Stato e degli Enti locali, mentre la legge 3 novembre 1961 n.1246 stabiliva che i piani regolatori relativi ai porti iscritti nella seconda e terza classe della seconda categoria, redatti localmente dagli uffici del Genio Civile per le opere marittime, venissero approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro della Marina Mercantile, sentito il Consiglio superiore dei lavori Pubblici.

L'onere finanziario per la costruzione e la manutenzione delle suddette opere era a carico dell'ente locale a condizione che le stesse ricadessero nell'ambito di "*piani regolatori approvati nei modi di legge*".

I piani regolatori antecedenti alla l. n. 84/1994 furono qualificati come "*piani di opere nel quadro di una pianificazione organizzativa per il buon andamento dell'azione amministrativa, in rapporto alla spesa pubblica destinata all'esecuzione degli investimenti portuali*"⁸.

La prima regolamentazione dei piani non includeva la disciplina degli aspetti procedurali relativi ai cc.dd porti rifugio o porti militari e ai porti commerciali di rilevanza internazionale e regionale.

La mancanza di una programmazione a livello di sistema portuale, insieme ad una disciplina obsoleta⁹, ha fatto sì che l'economia e la gestione degli scali non rispondesse ad esigenze di buon andamento ed efficienza. L'assenza di una corretta programmazione può avere importanti conseguenze che comportano, a loro volta, una insufficiente valorizzazione dell'infrastruttura. Infatti, agli enti venivano attribuite funzioni amministrative, imprenditoriali e programmatiche tanto da essere definiti "enti multifunzionali".

2.1 L'evoluzione della pianificazione urbanistica sul demanio portuale

È opportuno e necessario effettuare un breve *excursus* storico-giuridico sulle principali fasi che, nel corso degli anni, hanno caratterizzato l'evoluzione della pianificazione urbanistica rispetto al demanio portuale.

Per molti anni, infatti, si è sempre affermata la superiorità gerarchica degli interessi statali sul demanio marittimo rispetto a quelli urbanistici locali. La tutela degli interessi pubblici della navigazione e del traffico marittimo era una materia riservata allo Stato che la gestiva, attraverso l'Autorità marittima, con pienezza di poteri, senza che le istanze o gli interessi degli enti locali potessero limitarne l'esercizio.

La legge 6 agosto 1967 n. 765 (c.d. legge ponte) aveva stabilito che l'adeguamento delle opere da eseguirsi su terreni demaniali, tra cui anche quello marittimo, doveva compiersi con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono.

La pianificazione portuale era affidata, prima della riforma del 1994, a degli strumenti che non potevano contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti perché si limitavano

⁸ T. VESPASIANI, *Piani regolatori portuali e disciplina urbanistica: un rapporto non ancora chiaramente definito*, in *Appalti Urbanistica Edilizia*, marzo 1999, p. 132.

⁹ P. DI PALMA, E. LANZI, *Port Authority privatizzazione e integrazione infrastrutturale*, Roma.

alla mera programmazione delle infrastrutture da realizzare, anche se poi, nella prassi, stabilivano i parametri edilizi e le destinazioni d'uso degli spazi.

Con il D.P.R. n. 616/1977, in particolare agli articoli 1,3,79 e 80, veniva stabilito che era di competenza delle Regioni il potere di approvazione dei piani regolatori generali, adottati dai Comuni, facendo venir meno quella possibilità di coordinamento e di composizione delle eventuali divergenze tra questo piano e quello portuale.

L'art. 81 prevedeva altresì l'obbligo per lo Stato, d'intesa con le Regioni interessate, di verificare la conformità delle opere presenti su aree del demanio statale ai piani urbanistici ed edilizi, realizzando qui l'assoggettamento di queste aree alla pianificazione urbanistica comunale.

La legge ponte era la prova del crescente interesse che l'ordinamento ha iniziato a rivolgere al demanio marittimo, anche in relazione ai conferimenti di più funzioni amministrative in capo alle Regioni.

Nel quadro delle riforme che hanno inciso notevolmente sulla disciplina portuale, bisogna ricordare la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 di modifica del titolo V della Costituzione. La stessa, pur non modificando il testo normativo del 1994, ha ridefinito le competenze tra Stato e Regione anche in materia di porti. Infatti, dopo la legge "Bassanini" (l. 15 marzo 1997 n.59) e il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 erano state trasferite alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi in materia di porti, lasciando invece allo Stato competenze legislative esclusive sui porti non solo di rilievo nazionale e internazionale, ma anche regionale e locale. Con la riforma del Titolo V¹⁰, invece, vengono invece ampliate le competenze legislative regionali in materia di "porti e aeroporti" che assieme alle "grandi reti di trasporto e navigazione" diventano materie di competenza concorrente tra Stato e Regione. Questo significa che le Regioni¹¹ sono titolari della potestà legislativa mentre la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato. Sempre alle Regioni viene lasciata la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Da questa nuova rimodulazione delle competenze sono emerse non poche questioni¹², ed in particolare ci si è chiesto se lo Stato possa ancora occuparsi dell'assetto organizzativo dei porti, della loro gestione e della designazione dei responsabili, o se le Autorità di sistema portuali possano compiere gli atti di programmazione, loro delegati dal legislatore nazionale senza con questo sottrarre potere regolamentare alle Regioni e senza che gli stessi possano essere considerati illegittimi.

L'emergere, tuttavia, delle diverse istanze federaliste potrebbe portare a una eterogeneità di disciplina fra i porti appartenenti alle diverse Regioni mentre la valenza internazionale di molte infrastrutture portuali potrebbe necessitare di un'organizzazione delle stesse centralizzata e unitaria.

3. L'attuale disciplina della pianificazione portuale: aspetti sostanziali e procedurali

L'attuale disciplina portuale italiana può senz'altro essere considerata una delle prime materie in cui norme e principi comunitari hanno assunto così grande rilievo da poter in buona parte modellare i contenuti della disciplina nazionale, in particolare in tema di

¹⁰ G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività e ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 110 ss.

¹¹ G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 593-612.

¹² M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017.

concorrenza, anche in virtù della trasversalità e dell'operatività delle libertà fondamentali del Trattato di Roma¹³.

L'intervento prima della Corte di Giustizia europea, con la storica sentenza nota come "Porto di Genova"¹⁴, e successivamente della Commissione europea, hanno demolito il sistema portuale previgente, ponendo l'accento sulle violazioni perpetrate dallo Stato italiano per la normativa nazionale almeno in parte contraria ai principi comunitari ispirati alle misure di liberalizzazione all'interno di un mercato unico e al divieto di abuso di posizione dominante.

A seguito delle censure sopra descritte, il governo italiano ha dovuto ovviare alle irregolarità della disciplina italiana mediante una riforma capace di dare attuazione alle indicazioni comunitarie e di farsi carico di una risistemazione organica e globale della normativa sulla portualità italiana. La nuova disciplina dei porti avviene con la legge 28 gennaio 1994 n. 84, sottoposta a numerose modifiche nel corso degli anni, che mira a forgiare un nuovo modello di porto capace di apparire moderno e coerente con la normativa comunitaria, abbandonando la connotazione pubblicistica che l'aveva caratterizzato in passato e divenendo oltre che nodo di scambio tra vari sistemi di trasporto anche spazio da destinare all'esercizio delle attività economico-imprenditoriali.

La nuova normativa, con l'istituzione delle Autorità portuali divenute poi Autorità di sistema portuale¹⁵, mira a compiere una separazione tra le attività amministrative di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali e le attività di natura economico-imprenditoriale. Prende piede, inoltre, il presupposto per introdurre la concorrenza tra i diversi porti e nell'ambito dello stesso porto.

La competenza in materia di attività di pianificazione conferita alle Autorità di sistema portuali secondo la dottrina maggioritaria nazionale ha, di fatto, facilitato il transito di tali organizzazioni da enti imprenditoriali a soggetti di regolazione, anche se la posizione dell'Unione europea qualifica le Autorità di sistema portuali alla stregua di imprese. La pianificazione portuale è strettamente correlata a quella di regolazione, il cui progressivo affermarsi ha condotto ad annullare, quasi completamente, gli interventi diretti di tali organizzazioni nell'espletamento delle attività portuali.

L'unitarietà dello strumento pianificatorio consente una programmazione completa, razionale e coordinata di ogni infrastruttura portuale, disciplinando l'ambito portuale nel suo complesso¹⁶.

Dal punto di vista prettamente procedurale si evidenzia che la conferenza preliminare dei servizi deve precedere l'intesa tra il singolo Comune e l'Autorità di sistema portuale dal momento che i soggetti chiamati a intervenire potrebbero esprimere delle valutazioni ostative dell'attuazione del piano portuale. L'art. 14-*bis* della l. n. 241/1990 dispone, infatti, che questa può essere convocata per progetti di particolare complessità e che si basa su uno studio di fattibilità teso a verificare la sussistenza delle condizioni per il

¹³ S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, IV, c. 367-392.

¹⁴ Sentenza 10 dicembre 1991, n C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. merci convenzionali Porto di Genova*, in *Foro It.*, 1991, c. 229.

¹⁵ Il d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232 ha disposto (con l'art. 15, comma 11) che "Nella legge 28 gennaio 1994, n. 84, le parole: «AdSP», «autorità portuali», «autorità portuale», «Autorità portuali», «Autorità portuale», «Autorità di Sistema Portuale», «Autorità di Sistema portuali» e «autorità di sistema portuali», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «Autorità di sistema portuale»".

¹⁶ E. BERETTA, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, Bologna, 2009.

proseguo della procedura, prima ancora della presentazione del progetto definitivo¹⁷. La conferenza dei servizi rappresenta sia uno strumento di semplificazione dell'azione amministrativa che l'occasione per valutare i diversi interessi pubblici coinvolti che confluiscono in un unico punto dove si incontrano competenze frazionate e distribuite tra i diversi centri interessati per la cura di singoli interessi pubblici¹⁸. Le amministrazioni, titolari di un interesse pubblico settoriale prendono in considerazione ogni altro interesse affidato agli ulteriori soggetti pubblici coinvolti, conferendo ai propri rappresentanti precise indicazioni in tal senso. La conferenza di servizi, però, non può né essere considerata alla stregua di un organo collegiale né un tipo di accordo pubblico orizzontale, mancando il requisito di "incontro di volontà" che caratterizza gli accordi¹⁹.

La conferenza, dunque, rappresenta un passo necessario al procedimento di raccordo tra l'Autorità di sistema portuale e il Comune, per la verifica dell'esistenza delle condizioni per il proseguo delle attività. La stessa è seguita da una conferenza decisoria tra i vari soggetti pubblici coinvolti al fine di pervenire ad un assetto stabile di tutte le infrastrutture funzionali allo sviluppo portuale e alla stipula dell'intesa tra Comune ed Autorità.

Dunque, la conferenza preliminare dei servizi serve a prendere atto dell'eventuale unanimità di consensi in merito alle iniziative proposte e si invitano le amministrazioni in disaccordo a presentare proposte modificative atte a consentire una determinazione unanime. Le determinazioni conclusive confluiscono in una conferenza decisoria, ultima occasione per esprimere i propri pareri.

Nel momento in cui si arriva all'unanimità sull'assetto degli interessi, l'amministrazione procedente emanerà un provvedimento finale conforme ai risultati della conferenza decisoria.

Non tutti gli interessi sono posti sullo stesso piano giuridico. Infatti, l'individuazione di un interesse nazionale connesso alla realizzazione di una grande infrastruttura porta al superamento di eventuali conflitti di competenze tra Stato e Regione.

In proposito merita di essere menzionata la sentenza del Consiglio di Stato Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356 che ha annullato il provvedimento del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata

¹⁷ G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, cit.

¹⁸ "La conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. A tal fine l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:

a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria;

b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni;

c) il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni;

d) la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'articolo 14 ter, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento".

¹⁹ G. DELOGU, G. FARELLA, *Ridisegnare Venezia tra sviluppo portuale e protezione della laguna: una questione di lungo periodo*, Mediterranea, 2020.

di respingimento della domanda di accertamento della conformità urbanistica di alcune opere relative al completamento delle infrastrutture di security nel porto di Brindisi presentata dall’Autorità portuale di Brindisi, successivamente sostituita dall’Autorità del Sistema portuale («AdSP») del Mare Adriatico meridionale. Secondo le ricorrenti le opere realizzate in assenza di un piano regolatore portuale risulterebbero conformi alle destinazioni del piano urbanistico comunale in quanto le successive previsioni del Piano regolatore portuale – difformi invece da quanto realizzato – non avrebbero invece natura urbanistica e non dovrebbero così avere alcun rilievo nel procedimento di accertamento di cui all’art. 2 del d.P.R. n. 383 del 1994. Secondo il Consiglio di Stato, i Piani Regolatori Portuali approvati antecedentemente alla legge n. 84 del 1994, come nel caso di specie, non hanno effetti di conformazione del territorio e quindi il Piano regolatore portuale di Brindisi del 1975, che non prevedeva le opere successivamente realizzate, non poteva essere considerato come parametro di riferimento per la valutazione della loro conformità urbanistica anche in considerazione del fatto che le prescrizioni in esso contenute non sono state recepite dal piano regolatore. La sentenza citata rigetta anche le motivazioni del Comune in quanto l’art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, esclude le opere pubbliche dall’applicazione del Titolo II del testo unico dell’edilizia.

“La conclusione per essa raggiunta dal Consiglio di Stato – che per l’ampiezza del principio di diritto espresso sembra estensibile a ipotesi in cui le opere da localizzare ‘fuori piano’ siano più imponenti rispetto agli adeguamenti della security di una stazione marittima – potrebbe costituire, peraltro, un precedente impiegabile nella soluzione di controversie soggette al nuovo testo dell’art. 5 della legge Porti”²⁰.

3.1 I rapporti tra Autorità di sistema portuale ed enti locali

L’art. 5 comma 1 della l. n. 84/1994 riguarda la predisposizione del Documento di programmazione strategica di sistema e quella del Piano regolatore portuale che devono essere redatti dall’Autorità di sistema Portuale regolandone anche i rapporti con gli enti locali, ed in particolare con il Comune e le Regioni interessate.

Nello specifico, le Autorità di sistema portuali redigono il documento di pianificazione strategica (DPSS) che deve definire gli obiettivi di sviluppo del sistema portuale, individuare gli ambiti portuali che devono essere ripartiti in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio con i singoli porti, esterni al sistema portuale considerato.

Nell’ipotesi in cui l’accordo non venga concluso, resta preclusa la possibilità di procedere all’adozione del piano regolatore portuale. Il DPSS è adottato dall’Autorità di sistema portuale ed è sottoposto, mediante una Conferenza dei servizi, al parere di ciascuno dei Comuni o delle Regioni territorialmente interessati che devono esprimersi entro i 45 giorni dal ricevimento dell’atto, altrimenti vale l’istituto del silenzio-assenso. Quindi se da una parte viene data la possibilità di una fattiva collaborazione con i diversi Enti territoriali interessati, dall’altra lo strumento individuato mira alla semplificazione dell’iter di adozione del piano regolatore portuale. Il coinvolgimento del Comune o dei Comuni interessati, permette una fattiva partecipazione degli enti locali all’iter di adozione del piano, con la conseguenza che la mancanza di assenso, che può essere

²⁰ Sulla rilevanza dei piani regolatori dei porti (nota a Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356) di M. Ragusa in *Giustizia Insieme*, marzo 2021.

accordato anche mediante un semplice nulla osta, rappresenta un ostacolo alla conclusione del procedimento.

Inoltre, i Piani Regolatori portuali devono essere redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica ed in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Gli stessi devono indicare gli obiettivi, le previsioni, gli elementi, i contenuti e le strategie di ciascuno scalo marittimo, nonché l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione.

Anche le "Linee guida" ministeriali raccomandano un approccio integrato in cui, pur mantenendo il porto la sua autonomia, non viene trascurata la confinante realtà urbana e vengono esaminate le aree di interazione porto-città.

In sede di conferenza preliminare il rappresentante del Comune e/o degli enti coinvolti manifesta la posizione dell'amministrazione di appartenenza, soprattutto per quel che concerne le grandi problematiche relative alla costruzione dello scalo marittimo sia in fase di conferenza preliminare che in quella successiva. In ogni caso, le diverse deliberazioni non devono essere in contrasto tra di loro a pena di illegittimità, a meno che non siano sopravvenute nuove circostanze inizialmente non prevedibili, quali ad esempio una modifica della previsione della pianificazione territoriale²¹.

Le criticità nella regolamentazione dei rapporti tra città e scalo marittimo possono impedire l'adozione del piano. Le Autorità di sistema portuali, in ogni caso, hanno a disposizione mezzi idonei per prospettare la possibile realizzazione di opere indispensabili per il soddisfacimento di interessi superiori. Anche per la loro localizzazione è consentito travalicare il contrario avviso delle comunità locali, in forza dei ricordati principi di adeguatezza e sussidiarietà²². Ovviamente, il ricorso a tale procedura si ritiene possa essere esperito solo in occasione di opposto ed ingiustificato contrasto, risultando sproporzionato per la composizione di quegli aspetti tipicamente locali che dovrebbero costituire l'oggetto della delibera consiliare che precede la stipula dell'intesa.

Da qui è possibile prospettare due ipotesi: la prima, in cui un consolidato assetto urbano preesiste e quindi sarà compito di coloro che elaborano il piano portuale assumere le proprie scelte in modo conseguente; la seconda ipotesi, in cui è il Comune a voler introdurre nei propri strumenti urbanistici previsioni confliggenti con le prospettate esigenze dello sviluppo marittimo. Ricordiamo che l'attività di pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del Comune e della Regione (art. 5 comma 1-*quinquies*, legge n. 84/94).

3.2 L'aggiornamento del piano

L'art. 5 della l. n. 84/94 stabilisce che per l'adozione di eventuali varianti al piano regolatore portuale è necessario seguire la medesima procedura richiesta per l'emanazione *ex novo* dello stesso Piano, a meno che si tratti di adeguamenti tecnico funzionali.

Preme qui ricordare il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici²³ che afferma la natura necessariamente flessibile dei PRP, i quali non possono e non devono

²¹ L. FONTI, *Porti-città-territori. Processi di riqualificazione e sviluppo*, Alinea, 2010.

²² Art.118 cost.

²³ Parere Adunanza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del 25 settembre 2020 Prot. n. 21/2020 avente ad oggetto "Porto di Bari - Variante localizzata del Piano Regolatore Portuale, ai sensi dell'articolo

crystallizzare le opere presenti in un porto alla stregua di una foto, perché in questo modo ci sarebbe l'obbligo di adottare una variante al PRP ogni volta che le opere cambiano. Secondo il Consiglio, i PRP devono individuare gli obiettivi di sviluppo dell'ambito portuale con particolare attenzione alle diverse possibilità di utilizzo e alle opere di grande infrastrutturazione, secondo quanto previsto nel documento di pianificazione strategica del sistema portuale. Il parere nelle successive fasi indica poi gradualmente tutti gli atti e i procedimenti necessari a modificare la conformazione, le funzioni e le finalità pianificatorie, sia nel lungo termine e programmatiche del porto sia nel breve termine disponibili per le Autorità di Sistema Portuale. E in quest'ottica l'adozione di una variante al PRP diventa lo strumento residuale, l'*extrema ratio*, alla quale ricorrere dopo avere utilizzato tutti gli altri strumenti disponibili e soprattutto l'adeguamento tecnico-funzionale.

Il Consiglio ha voluto quindi spingere verso un maggiore efficientamento delle procedure, per tener conto delle pronte risposte che gli enti regolatori dei porti, e gli enti locali, devono dare alle evoluzioni dei traffici e alla necessità di adeguare la pianificazione portuale alle esigenze di sviluppo del porto e della relativa catena logistica.

In realtà, il novellato art. 5 attribuisce a ciascun Piano Regolatore Portuale vita autonoma e la conseguente possibilità di adottare più celermente varianti, seppure nell'ambito del Documento di Programmazione Strategica di Sistema non assoggettato al procedimento della VAS, come invece previsto per il singolo PRP.

A quanto sopra si aggiungono le importanti novità contenute nel decreto semplificazioni *bis* (d.l. 31 maggio 2021 n. 77 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021 n. 108) che afferma la sostanziale operatività delle sole direttive comunitarie sui lavori pubblici per la progettazione e realizzazione di infrastrutture portuali, superando così – nello specifico settore – lo stesso codice dei contratti pubblici.

4. Il procedimento di adozione del piano regolatore portuale con attenzione alla tutela dell'ambiente

Per ragioni di completezza e chiarezza espositiva preme ripercorrere, brevemente, il procedimento di adozione del piano regolatore portuale che è disciplinato dall'art.5 della legge n. 84/94.

In primis, il Presidente dell'Autorità di sistema portuale sottopone al Comitato di gestione, per l'approvazione, sia il piano operativo triennale che il piano regolatore di portuale per l'adozione. Non si tratta di una ratifica di decisioni già assunte nella fase preliminare in quanto al Comitato, come disciplinato dall'art. 9 della legge citata, partecipano soggetti pubblici e privati che non hanno avuto nessun ruolo nelle fasi precedenti.

La componente pubblica è costituita, oltre che dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, anche da un componente designato dalla Regione o da ciascuna Regione il cui territorio è incluso, anche se solo parzialmente, nel sistema portuale; da un componente designato dal sindaco di ciascuna delle Città metropolitane, ove presente, con il territorio presente in tutto o in parte nel sistema portuale; da un componente designato dal sindaco di ciascuno dei Comuni presenti e dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di sistema portuale e, su designazione di quest'ultimo, dal rappresentante dell'autorità marittima competente. Alle sedute del Comitato partecipa

22, comma 6 del d.lgs. 169 del 2016 e ss.mm.ii., finalizzata alla riqualificazione del molo San Cataldo, al potenziamento delle infrastrutture asservite alla sede logistica del corpo della capitaneria di porto e al miglioramento dell'operatività nella darsena di Ponente.

anche un rappresentante per ciascun porto incluso nell'Autorità di sistema portuale e ubicato in un comune capoluogo di provincia non già sede di Autorità di sistema portuale. Il rappresentante è designato dal sindaco e ha diritto di voto limitatamente alle materie di competenza del porto rappresentato.

La partecipazione di questi soggetti all'interno del Comitato rappresenta l'unica occasione per avanzare le proprie esigenze. Il Comitato è un organo collegiale c.d. "imperfetto", in quanto per la validità delle sue sedute non è richiesta la partecipazione di tutti i componenti, essendo sufficiente la loro metà in prima convocazione e solo un terzo nella seconda adunanza. Questo, dunque, deve manifestare in maniera unitaria la volontà comune conseguenza del confronto dialettico svolto al suo interno. Nello svolgimento del confronto dialettico, non tutti gli interessi coinvolti dei singoli soggetti sono equidistanti. Infatti, le generali esigenze della sicurezza non possono recedere di fronte a contrapposti interessi legati all'esercizio di operazioni portuali o altre attività a queste connesse: è il classico esempio dell'applicazione del principio di primarietà, dove trova maggior tutela e affermazione l'interesse prevalente, che nel caso di specie è senza dubbio quello della sicurezza.

Al termine della discussione il piano regolatore, come previsto dall'art.5 comma 2 della legge n. 84/94, viene adottato dal Comitato. Successivamente, in vista della sua successiva approvazione, il piano regolatore portuale deve essere sottoposto ad altre ulteriori fasi. In primo luogo, dev'essere inviato al Comune e alla Regione interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali il parere si intende favorevole, nonché al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che deve esprimere il proprio parere sulla coerenza tra quanto previsto nel PRP e il DPSS ed infine al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il parere di competenza. Decorsi novanta giorni dal ricevimento dell'atto, si intende espresso parere non ostativo. Se tale parere non viene espresso entro 45 giorni dal suo ricevimento, lo stesso si intende favorevole. In secondo luogo, in base all'art. 5 comma 3 della l. n. 84/94, il piano regolatore dei porti è sottoposto alla VAS²⁴.

L'allegato 2, punto 11 del richiamato d.lgs. n. 152/2006 prevede che devono essere sottoposti alla VAS tutti i porti marittimi nazionali di nuova costruzione idonei ad accogliere navi di stazza superiore a 1350 tonnellate, per i quali è prevista la presenza di un piano regolatore portuale. Dunque, ogni piano regolatore deve essere assoggettato a VAS. Le relative fasi della VAS si scandiscono nell'elaborazione di un rapporto ambientale, nel successivo svolgimento di consultazioni, ed in una valutazione complessiva finale. Si prevede, altresì, seguendo le linee guida per la redazione dei piani regolatori, la facoltà, conferita all'Autorità portuale, di redigere uno studio di impatto ambientale, al fine di evitare possibili ipotesi di stallo.

Il piano regolatore è poi approvato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura di VAS e in sua assenza dalla Regione territorialmente competente. Poiché, come già detto sopra, i porti rientrano nelle materie di legislazione concorrente²⁵ il ruolo della Regione è preponderante per quanto concerne il governo del territorio e le relative funzioni amministrative.

²⁴ Cfr. V. DI STEFANO, K. INGOGLIA, *La Valutazione Ambientale Strategica applicata ai Piani forestali alla luce del D.L. semplificazioni bis e del D.L. 152/2021*, in *Riv. Quad. Amb.*, n. 3, 2021.

²⁵ Competenza assegnata alle Regioni con l. costituzionale n. 3/2001, che riforma il Titolo V della Costituzione.

Anche se generalmente si richiede che l'approvazione degli atti complessi compete ad un'Autorità che non abbia partecipato all'iter formativo di tale atto, nel caso del piano regolatore portuale si verifica un'eccezione. Infatti, il Comitato di gestione è competente sia nell'adozione che nell'approvazione del PRP.

La Regione oltre a prender parte a taluni momenti del procedimento di adozione, ricopre un ruolo importante durante la VAS. Il Presidente della Giunta regionale è membro del Comitato portuale e la Regione può intervenire nei procedimenti di variante agli strumenti urbanistici comunali. Inoltre, è compito della Regione valutare il rispetto da parte dell'Autorità di sistema portuale del corretto *iter* procedimentale stabilito dalla legge in ordine all'adozione del piano, al suo adeguamento alle prescrizioni della VAS.

Di fatto, con le nuove norme, il ruolo della Regione è relegato ad una mera attività consultiva e non vi è un effettivo coinvolgimento nel processo decisionale che porta all'adozione sia del DPSS che del PRP. Prima della riforma introdotta dalla legge n. 156/2021, invece, rientrava nella competenza regionale l'approvazione dei suddetti strumenti di programmazione. Risultano, pertanto, vanificate le diverse leggi regionali che sono state approvate per il recepimento della normativa preesistente. A questo riguardo la Regione Toscana ha presentato ricorso²⁶ per chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies, lettera a), lettera b), lettera e), e dello stesso art. 4 comma 1-novies della legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121. Ai sensi del comma 1 septies dell'art.5 della l. n. 84/94 le Regioni devono adeguare i loro piani territoriali paesistici al DPSS entro il termine di 45 giorni dall'approvazione dello stesso. Un ruolo minore è invece attribuito ai programmi regionali di sviluppo ed ai relativi documenti di programmazione economica, che nonostante devono essere considerati durante l'*iter* di approvazione non sono considerati volti alla salvaguardia di "interessi sensibili"²⁷.

5. I limiti alla pianificazione portuale

Come anticipato in precedenza, l'attività amministrativa, anche in materia portuale, richiede sempre un bilanciamento dei diversi interessi coinvolti. È chiaro come i c.d. interessi ambientali e paesaggistici rivestano, soprattutto alla luce delle più recenti strategie europee in materia, un ruolo primario e fondamentale nel nostro ordinamento.

Proprio al fine di procedere alla tutela dell'ambiente e del paesaggio prima di qualsiasi pianificazione portuale è necessario esaminare la collocazione geografica di uno scalo marittimo. Infatti, quanto alle caratteristiche morfologiche bisogna valutare la situazione di fatto, ad es. il posizionamento dello scalo, la profondità dei fondali, il moto ondoso, le sue connessioni con l'entroterra, il relativo grado di urbanizzazione, e le esistenti reti di raccordo viario e ferroviario²⁸ con le zone di destinazione finale sia delle merci che dei passeggeri.

Devono essere effettuate anche delle considerazioni di carattere macroeconomico quale a titolo di esempio, l'incremento delle capacità di importazione ed esportazione da o verso i mercati dei Paesi in via di sviluppo, le stesse che incombono sulle autorità pubbliche preposte alla realizzazione di nuovi porti.

²⁶ Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2022 (della Regione Toscana) pubblicato sulla GU Serie Speciale - Corte Costituzionale n.6 del 9-2-2022.

²⁷ L'espressione interessi sensibili, talvolta sostituita da quella di "materie sensibili", allude ad interessi pubblici che, se confrontati con altri, sono connotati da una maggiore preminenza.

²⁸ V. DI STEFANO, E. BREDI, *La regolazione del settore ferroviario: le novità alla luce del Green New Deal e del quarto pacchetto ferroviario*, in *Dir. pol. trasp.*, n. 2, 2021.

Completate le analisi macroeconomiche e le indagini relative alla capacità del porto di far fronte alle nuove esigenze, è necessario individuare ed analizzare gli eventuali limiti che possono essere collegati agli interessi di altri soggetti pubblici.

Si dovrà, dunque, verificare l'esistenza e la sufficienza dei raccordi con le zone di destinazione delle merci e, in caso di negativo riscontro delle possibilità emerse in sede di conferenza preliminare, della loro futura realizzazione od implementazione, con riferimento al lasso temporale in cui si ritiene possa essere attuato il piano regolatore. In sede di redazione del piano, il miglioramento e la razionalizzazione delle grandi reti di trasporto potranno essere valutati, salvo non ostino evidenti ragioni pubbliche. Sono riscontrabili le medesime esigenze prioritarie per ciò che riguarda i rapporti tra l'Autorità di sistema portuale ed il Comune.

Nel processo di programmazione è necessario tener conto delle aree che, seppur estranee all'ambito portuale, ne integrano e migliorano la funzionalità.

Si rinvengono fattispecie in cui l'assenza di una zona intermedia, alla cui regolamentazione urbanistica concorrono Comune ed Autorità di sistema portuale, amplifica aspetti di conflitto tra interessi in un rapporto antitetico. Basta pensare a bacini di allestimento e carenaggi, ubicati ad immediato ridosso di zone residenziali, con ripercussioni negative in termini di inquinamento atmosferico ed acustico. Tale problematica non riguarda solo la realizzazione di nuovi impianti ma anche la modifica di quelli esistenti.

Accanto ai vincoli derivanti dalla collocazione geografica del porto, ne sussistono altri che possono presentarsi come invalicabili o, anche se difficilmente, superabili.

5.1 Lo stato dell'arte in materia di redazione dei Piani Regolatori portuali

L'articolo 6 della legge 84/94 istituisce 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP), alle quali viene aggiunta l'Autorità di sistema portuale dello Stretto²⁹. L'Autorità, dal punto di vista giuridico è un Ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. A dette Autorità spetta il ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, riportati nell'allegato A della citata Legge ed hanno anche poteri di ordinanza nell'espletamento delle diverse attività, soprattutto con riferimento alla sicurezza.

Tra le diverse funzioni attribuite dalla normativa alle Autorità di Sistema rientrano, come illustrato nei paragrafi precedenti, la redazione di un documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali mediante l'approvazione del PRP.

Si è ritenuto, in proposito utile verificare per ciascuna Autorità lo stato di avanzamento nella redazione di ciascuno dei documenti di programmazione sopra citati.

Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale³⁰

Comprende i porti di Genova, Savona e Vado Ligure.

Con delibera del 7 luglio 2021 è stato adottato dal Comitato di gestione il Documento di Pianificazione strategica con la prima fase di confronto iniziata nel 2019.

È stato adottato il piano operativo per il triennio 2021-2023 che è lo strumento con cui l'Autorità di Sistema Portuale concretizza le proprie strategie, avviando gli interventi

²⁹ Art. 6, comma 1, legge 84/94.

³⁰ <https://www.portsofgenoa.com/it/>.

prioritari. Il vigente PRP è stato elaborato sul finire degli anni novanta ed è stato approvato nel novembre del 2001. Di recente sono stati approvati adeguamenti tecnico funzionale per il porto di Genova e per quello di Savona -Vado Ligure.

*Autorità di sistema portuale del Mare Ligure orientale*³¹

Comprende i porti di La Spezia e Marina di Carrara.

Nel corso degli anni sono stati adottati i diversi piani triennali e da ultimo quello relativo al triennio 2022-2024 che è basato sullo sviluppo delle varie iniziative con i contenuti della politica di resilienza portata avanti dall'Unione europea. Il PRP vigente per La Spezia è stato approvato nel 2010 e prevede l'ampliamento delle attuali aree portuali, nuove infrastrutture stradali e impianti ferroviari di fondamentale importanza per lo sviluppo del porto nei prossimi anni. Quello di Marina di Carrara risale al 1981 e non consente la realizzazione di alcun nuovo intervento infrastrutturale utile a potenziare la ricettività commerciale del porto. Per questo nel 2000 fu portata avanti dalla Autorità Portuale un nuovo PRP, bocciato nella fase della valutazione di impatto ambientale. Anche la nuova proposta di PRP, avanzata di recente, non ha raggiunto l'intesa con il Comune necessaria ad assicurarne il completamento dell'iter con il previgente assetto normativo.

*Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno settentrionale*³²

A questa Autorità la norma assegna i Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo.

Il Documento di Pianificazione strategica non è ancora stato adottato. Il Piano Operativo Triennale vigente, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche dei porti della AdSP per il periodo 2021 -2023, è stato approvato dal Comitato di gestione, su proposta del Presidente, con la delibera n.3/2021 nella seduta del 29 gennaio 2021.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Livorno è stato approvato, ai sensi dell'art. 5, comma 3 della legge 28 gennaio 1994 n. 84, dalla Regione Toscana con Delibera del Consiglio Regionale n. 36 in data 25.3.2015. Sono stati poi fatti degli aggiornamenti successivi nel 2017 e nel 2020 per la revisione delle fasi attuative.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Piombino, ancora vigente, è stato approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 91 del 5/06/2002 ed ha ottenuto il decreto di compatibilità ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio il 9.01.2002. Successivamente è stato approvato un Adeguamento Tecnico Funzionale con deliberazione n. 104 del 18.12.2013 dal Consiglio Regionale e con delibera n. 119 del 19.02.2014 della Giunta Regionale al fine di consentire l'ingresso in porto a navi portarinfuse di grandi dimensioni.

Il P.R.P. vigente nel Porto di Portoferraio risaliva al lontano 1959. Tale P.R.P. aveva subito nel corso degli anni alcune revisioni, tra cui in ultimo la variante parziale approvata con Decreto Interministeriale n° 4300 in data 12 febbraio 1968. Nell'anno 2000 è stato predisposto un primo adeguamento tecnico-funzionale, approvato definitivamente con voto n. 181 del 3.05.2000 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Il primo Piano Regolatore del porto di Rio Marina fu redatto nei primi anni del 1900 e venne approvato dal C.S.LL. PP. con i pareri di cui ai voti del 10/08/1907, del 31/10/1907 e infine con il voto n.1369 del 15/12/1907.

³¹ <https://www.adspmarligureorientale.it/>.

³² <https://www.portialtotirreno.it/>.

Non sono ancora stati adottati i PRP di Capraia e Cavo.

*Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale*³³

Questa Autorità di Sistema Portuale comprende i Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta per i quali sono stati predisposti i PRP che hanno acquisito il parere favorevole del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici rispettivamente in data 29/10/2004, 12/03/2004 e 18/04/2012. Successivamente sono state approvate varianti e adeguamenti tecnico funzionali.

*Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale*³⁴

Rientrano nella competenza di questa Autorità i Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia. Con deliberazione n. 80 del Comitato di gestione – seduta del 26 ottobre 2021 è stato adottato il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) mentre il Piano Operativo Triennale 2020/2022, è stato approvato con delibera del Comitato di gestione n. 65 del 27.11.2020, e dovrà essere aggiornato per adeguare le previsioni in esso contenute alle scelte strategiche ed agli indirizzi di programmazione contenuti nel DPSS. L'ultimo Piano Regolatore Portuale vigente del porto di Napoli è stato approvato con Decreto del Ministro Segretario di Stato per i LL.PP. n° 2478 del 27/04/1958. A seguito dell'istituzione del Consorzio Autonomo del Porto di Napoli di cui alla Legge n.46/1974 sono state predisposte quattro varianti al PRP tra gli anni 1975 e 1982. La prima versione del Nuovo PRP del porto di Napoli è stata adottata dal Comitato Portuale con delibera n. 77 del 19/12/2000 e con successiva delibera del Comitato Portuale, n. 31 del 23/12/2002 di adozione definitiva dopo la sopravvenuta Intesa con il Comune di Napoli. La seconda versione definitiva del nuovo PRP è stata adottata dal Comitato portuale con delibera n. 20 del 28.09.2012.

Il Piano Regolatore del Porto di Castellamare di Stabia è stato approvato con Decreto congiunto del Ministero dei Lavori Pubblici e della Marina Mercantile n.10522 del 16//0/1962. Con Delibera del Comitato Portuale n. 10 del 27/02/2012 è stato avviato l'iter per la redazione del nuovo PRP.

Il Piano Regolatore del Porto di Salerno che fu adottato con Delibera di Comitato Portuale n. 6 del 12/05/2016 ma non fu approvato. La procedura della Valutazione di impatto ambientale è stata conclusa dalla Regione con D.M. n. 150 del 27.05.2014. Le Linee di indirizzo programmatiche di sviluppo infrastrutturale portuale sono state approvate dal Comitato Portuale con Delibere n. 5 del 09/05/2014 e n. 16 del 26/09/2014, confluite e confermate dalla Delibera di Comitato Portuale n. 06 del 12/05/2016.

*Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio*³⁵

Rientrano nell'ambito di competenza di questa Autorità i Porti di Gioia Tauro, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia.

Non sono stati predisposti i Piani Regolatori Portuali e neppure il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS). Il Piano Operativo Triennale dell'Autorità Portuale di Gioia Tauro, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati, relativo al triennio 2019 – 2021 è stato approvato con Deliberazione del Comitato Portuale n. 122/2018 del 28/12/2018 e aggiornato con Delibera n.133 /2019 del Comitato Portuale.

³³ <https://www.portidiroma.it/>.

³⁴ <https://adsptirrenocentrale.it/>.

³⁵ <https://www.portodigioiatauro.it>.

*Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna*³⁶

Vi afferiscono i Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme, Porto di Arbatax e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale). Il DPSS dell'AdSP del Mare di Sardegna è attualmente in fase di stesura. Per il Porto di Cagliari deliberazione n. 18/13 del 20.5.2014 è stato approvato il Piano regolatore portuale del porto di Cagliari, adottato dal Comitato portuale con la deliberazione n. 40 del 29.5.2009, integrato coerentemente alle prescrizioni dettate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Per il Porto di Olbia il primo Piano Regolatore Portuale è stato predisposto dall'Ufficio del Genio Civile il 22/07/1957 ed approvato ai sensi della legge n. 1246 del 3/11/1961 con Decreto interministeriale n. 1300 dell'8/02/1961. Il piano è stato integrato da 5 varianti e da un adeguamento tecnico ed è stato adottato in data 28 luglio 2010 con delibera n. 39 del Comitato Portuale mentre con delibera n. 33/2010 è stata approvata la Valutazione dell'incidenza ambientale del Piano ed è stato avviato il procedimento di VAS del nuovo PRP di Olbia e Golfo Aranci. Il porto di Golfo Aranci non dispone di un PRP.

Per il Porto di Porto Torres con deliberazione n.14/2012 sono state adottate le Linee guida e VAS del nuovo PRP di Porto Torres. Non ci sono documenti di pianificazione per gli altri porti.

*Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia occidentale*³⁷

Comprende i Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani, Porto Rifugio di Gela e Porto Isola di Gela, Porto di Licata nonché Porto di Sciacca.

L'Autorità di Sistema Portuale del mare di Sicilia occidentale ha predisposto il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) che è stato inviato al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), per l'approvazione, con nota prot. 8521 del 31/05/2022.

Il nuovo Piano Regolatore Portuale (P.R.P.) del Porto di Palermo è stato approvato in via definitiva dalla Regione Siciliana con Decreto D.G. n. 100 del 30.07.2018.

Sul PRP di Trapani il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha espresso parere favorevole con voto n. 1214 del 26/07/2022.

Il Piano Regolatore del Porto di Termini Imerese è stato approvato ai sensi dell'art. 30 della Legge Regionale n° 21/85 con decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale Urbanistica.

Il Piano Regolatore Portuale di Porto Empedocle è stato esitato favorevolmente dal Consiglio Superiore dei LL.PP. con parere n. 2529 del 13.03.1963.

*Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia orientale*³⁸

Vi afferiscono i Porti di Augusta, Catania e Pozzallo. È stato predisposto il Piano Regolatore di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ed in particolare il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema. È stato altresì predisposto il Documento di Pianificazione Energetico Ambientale. La pianificazione del territorio è affidata al Piano operativo triennale 2023-2025, approvato con delibera n. 7 del 29/07/2022 dall'Autorità di sistema.

³⁶ <http://www.adspmaredisardegna.it>.

³⁷ <https://www.adspalermo.it/>.

³⁸ <https://www.adspmaresiciliaorientale.it/>.

Sono ancora vigenti ti Piani Regolatori Portuali di Augusta e Catania rispettivamente approvati nel 1963 e nel 1978. L'ultimo aggiornamento del PRP di Catania risale all'adeguamento tecnico-funzionale approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con Voto n° 451 del 15/01/2003.

Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale³⁹

Rientrano nell'ambito di questa Autorità i Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta, Monopoli e Termoli.

Il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale è stato adottato con Delibera del Comitato di Gestione n. 01 del 28.01.2020. È stato predisposto anche il Documento di Pianificazione Energetico Ambientale del Sistema Portuale (DPEASP), aggiornato a Marzo 2020.

La città di Bari è munita di un Piano Regolatore Generale, attualmente vigente, approvato con D.G.R. n. 1475 del 8/07/1976, che ha recepito il Piano regolatore portuale, anch'esso attualmente vigente, approvato con Decreto Ministeriale del 1974.

Gli strumenti urbanistici di riferimento vigenti nell'ambito portuale di Brindisi sono il Piano Regolatore Generale e il Piano Consortile dell'Area di Sviluppo Industriale

Lo strumento urbanistico che incide nell'ambito portuale di Manfredonia è il Piano Regolatore Generale Comunale. Il Piano Regolatore Generale è stato adottato con D.C.C. n. 62 del 21/05/1997 ed approvato con atto D.G.R. n. 8 il 22/01/1998.

L'ambito portuale di Manfredonia è regolamentato dal Piano Regolatore Generale adottato con D.C.C. n. 62 del 21/05/1997 ed approvato con atto D.G.R. n. 8 il 22/01/1998.

Anche il comune di Barletta è dotato di un Piano Regolatore Generale, adottato con D.C.C. n. 31 del 13/03/2000 ed approvato con atto D.G.R. del 17 aprile 2003, n. 564.

Lo strumento urbanistico che incide nell'ambito portuale di Monopoli è il Piano Urbanistico Generale, approvato con D.C.C. n. 19 del 12/05/ 2020 e delibera D.G.R. n.424 del 30/03/2020.

Autorità di sistema portuale del Mare Ionio⁴⁰

Comprende il solo Porto di Taranto. Il piano Regolatore portuale vigente è stato adottato con deliberazione del Comitato portuale n. 12 del 30/11/2007. In seguito con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1384 del 23/07/2019 è stata approvata la variante al predetto Piano che è stato adottato dall'Autorità di Sistema Portuale con decreto n. 142 del 10/11/2021.

Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centrale⁴¹

Rientrano nella competenza di questa Autorità i Porti di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica), Ortona e Vasto.

Il Documento di Programmazione Strategica di Sistema è in fase di redazione mentre il Piano Operativo Triennale 2022-2024 è stato approvato dal Comitato di Gestione con Delibera n° 30 del 26/7/2022.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Ancona fu approvato con decreti ministeriali n. 5902 del 28/10/1965 e n. 3855 del 19 aprile 1977. In seguito, sono state approvate diverse varianti al predetto Piano, di cui l'ultima con decreto n. 1604 del 14 luglio 1988.

³⁹ <https://www.adspmam.it/>.

⁴⁰ <https://port.taranto.it/>.

⁴¹ <https://www.porto.ancona.it/>.

L'attuale PRP di Ortona risale al 1969, ma è stato redatto dal Comune di Ortona un nuovo Piano Regolatore Portuale, adottato dalla locale Autorità Marittima con Decreto n. 75 in data 22/06/2015 d'intesa con il Comune di Ortona. Allo stato attuale è in fase di predisposizione un nuovo Piano.

Il nuovo Piano Regolatore Portuale di Pescara è stato approvato con delibera del Consiglio Regionale Abruzzo n.80/2 nella seduta del 15/11/2016.

Per il porto di Pesaro, il Piano Regolatore Portuale vigente riguarda la variante redatta dall'Ufficio del Genio Civile Opere Marittime di Ancona nel 1989 ed approvata, dopo un lungo iter procedurale, dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 2481 del 23/10/2001. Con Decreto della locale Capitaneria di Porto n. 04 in data 01/03/2004, risulta adottata in via definitiva una nuova proposta di Piano Regolatore Portuale, approvato con delibera del Consiglio Regionale Abruzzo n.80/2 nella seduta del 15/11/2016.

Il nuovo Piano Regolatore Portuale del porto di San Benedetto del Tronto è stato approvato dalla locale Capitaneria di Porto con Decreto n. 47 in data 27/07/2012 e con Deliberazione del Consiglio Regionale Marche n. 651 in data 30/05/2014, previo parere favorevole del Consiglio Superiore Lavori Pubblici n. 143 del 22/03/2013.

Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale⁴²

Comprende il solo Porto di Ravenna il cui Piano Regolatore Portuale è stato adottato dal Comitato portuale con delibera n. 9 del 9 marzo 2007. Con delibera n. 10 del Comitato Portuale del 21 settembre 2015 è stato approvato l'adeguamento tecnico funzionale al Piano.

Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale⁴³

A questa Autorità la norma attribuisce i Porti di Venezia e Chioggia. Il Piano Regolatore vigente del Porto di Venezia risale al 1965 per l'area di Porto Marghera e al 1908 per le aree interessate del centro storico di Venezia e del comune del Cavallino Treporti. In attuazione dell'attuale normativa è in fase di redazione il nuovo Piano Regolatore del porto che comprenderà i porti di Venezia e Chioggia.

L'Autorità di sistema ha adottato il Piano Operativo Triennale 2022-2024 di aggiornamento di quello precedente 2018-2020.

Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale⁴⁴

Comprende i Porti di Trieste e di Monfalcone.

Il Piano Regolatore portuale del Porto di Trieste è stato approvato dal Comitato Portuale il 19 maggio 2009 dopo aver ottenuto le necessarie intese con i Comuni interessati, ovvero il Comune di Trieste ed il Comune di Muggia. Una volta adottato, il Piano è stato trasmesso al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, per l'ottenimento del parere previsto dalla Legge 84/94 (art. 5, comma 3). Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha dato parere favorevole il 21 maggio 2010 dopo una serie di richieste di integrazioni e chiarimenti effettuate all'Autorità Portuale. L'approvazione del suddetto Piano Regolatore Portuale è definitivamente avvenuta con delibera della Giunta Regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 524 del 1° aprile 2016.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Monfalcone vigente è stato approvato il 30 novembre 1972 dal Ministero dei LLPP a seguito del parere favorevole del Consiglio

⁴² <http://www.port.ravenna.it/>.

⁴³ <https://www.port.venice.it/>.

⁴⁴ <https://www.porto.trieste.it/>.

Superiore LLPP, voto n. 2024 del 19 gennaio 1972. La Variante al PRP del 1972 è stata approvata il 17 marzo 1979 dal Ministero dei LLPP a seguito del parere favorevole del Consiglio Superiore LLPP, voto n. 679 del 18 ottobre 1978.

Autorità di sistema portuale dello Stretto⁴⁵

La norma assegna a questa Autorità i Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni, Reggio Calabria e Saline.

Il Piano Operativo Triennale 2020-2022, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche, è stato approvato dal Comitato di Gestione nella riunione del 07/08/2020 ed è soggetto a revisione annuale. La programmazione nella circoscrizione di questa Autorità risente del fatto che i porti assegnati a questa Autorità appartengono a due Regioni differenti con la necessaria e conseguente la frammentazione amministrativa che non ha favorito una programmazione condivisa. L'attuale Autorità di Sistema Portuale dello Stretto ha portato a compimento il procedimento di aggiornamento del Piano Regolatore Portuale di Messina, a suo tempo avviato dall'Autorità Portuale di Messina, che in data 06/07/2007, con nota n. 6952, ha trasmesso all'Amministrazione Comunale copia del PRP relativo ai porti di Messina e Tremestieri. che ha acquisito il parere del Consiglio Superiore dei LL.PP. con voto n. 51 del 18/12/2009.

Per il porto di Milazzo, per quello di Reggio Calabria, Villa San Giovanni e Saline sono state avviate le attività propedeutiche alla redazione del Piano Regolatore di Sistema Portuale.

La breve analisi sopra riportata evidenzia lo stato di pianificazione del territorio portato avanti dalle 16 Autorità di sistema portuali, alle quali la legge 84/94 assegna complessivamente la gestione di 64 porti.

La tabella sotto riportata in maniera sintetica lo stato dell'arte relativo alla predisposizione dei diversi documenti programmatici.

Autorità di sistema	Documento di Pianificazione strategica di Sistema- DPSS	Piano Operativo Triennale	Documento di Pianificazione Energetico Ambientale del Sistema Portuale -DPEASP
Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale	DPSS	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Ligure orientale	NO	POT	NO
Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno settentrionale	NO	POT	NO
Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale	DPSS	POT	NO
Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio	NO	NO	NO

⁴⁵ <https://adspstretto.it/>.

DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI
ISSN 2612-5056, I/2022

Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia occidentale	DPSS	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia orientale	DPSS	NO	DPEASP
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale	DPSS	NO	DPEASP
Autorità di sistema portuale del Mare Ionio	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centrale	NO	POT	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale	NO	POT	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale dello Stretto	NO	POT	NO

Dalla stessa si evince che 5 Autorità di sistema Portuale hanno provveduto ad approvare i Documenti di Pianificazione Strategica di Sistema, solo 2 hanno adottato i Documenti di Pianificazione energetica ed ambientale, 6 Autorità hanno approvato i piani operativi triennali, alcuni relativi al triennio 2022-2024 altri riguardanti gli anni precedenti. Infine, 6 Autorità di sistema non si sono dotate di adeguati strumenti di programmazione del territorio loro assegnato.

Per quanto riguarda i singoli Porti si osserva che meno della metà di essi si è dotata di un proprio Piano Regolatore Portuale, in alcuni - e nello specifico nei porti gestiti dall'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale - sono vigenti i Piani Regolatori Urbanistici del territorio.

6. Lo sviluppo del sistema portuale alla luce del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza

Il sistema portuale e, in particolare, le strategie di sviluppo sono state di recente oggetto di analisi da parte del legislatore e del Governo italiano, soprattutto nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza.

Come su accennato, è noto a tutti il ruolo svolto dai porti, sia a livello di infrastrutture che a livello economico-commerciale. Proprio per tali motivi è importante incentivare uno sviluppo sostenibile delle infrastrutture portuali con il minore impatto ambientale possibile, attuando altresì tecnologie innovative volte da un lato a migliorare il ruolo e l'efficienza dei porti, dall'altro ad abbattere l'attuale livello di inquinamento prodotto da questo settore nel rispetto dei principi ambientali europei e nazionali.

6.1 Le infrastrutture portuali in numeri

L'Associazione dei porti italiani, (Assoporti)⁴⁶ pubblica con cadenze periodiche i dati ufficiali relativi alla movimentazione di merci e passeggeri nei porti italiani⁴⁷.

Nel rapporto relativo al primo trimestre dell'anno 2022 il primo dato che emerge è quello relativo alle tonnellate complessivamente imbarcate/sbarcate sulle banchine italiane, pari a 117.769.816. Il confronto con il primo trimestre dell'anno precedente evidenzia un lieve incremento di circa 7.000 tonnellate nel totale delle merci, dovuto molto probabilmente alle misure sanitarie prese dai diversi governi per evitare il diffondersi della pandemia da Covid 19. Nello stesso periodo, i dati riguardanti le rinfuse liquide e solide, che registrano rispettivamente valori di 38,4 e di circa 15 milioni di tonnellate, i dati pari a 37,1 e a circa 14 milioni di tonnellate confermano il trend crescente.

I numeri portuali si tengono bassi, al contrario di quello che era successo nel precedente biennio, anche con riferimento ai container (31,1 milioni di tonnellate contro i 117 del 2021) e ai ro-ro (28 contro 123,5 milioni di tonnellate). Anche il traffico hinterland si è notevolmente ridotto passando da 7,19 a 1,8 milioni di Teu.

In uno scenario di generale stagnazione o lieve incremento, a trainare la crescita sono le Adsp di Genova e di Trieste e quelle dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio e, in particolare, quella di Gioia Tauro.

Per quanto riguarda il traffico dei passeggeri, questo risulta essere nel periodo considerato pari a 5.594.627 unità in lieve incremento rispetto al 2021 (3.877) di persone imbarcate e sbarcate.

6.2 Porti e inquinamento

Il ruolo fondamentale e l'importanza dell'infrastruttura portuale italiana sono dimostrati anche dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza⁴⁸, il quale dedica 0,63 miliardi della Missione 3, Componente 2 all'intermodalità e logistica integrata⁴⁹.

Più nel dettaglio, si fa presente che gli interventi di riforma sono legati al miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti, nell'ottica di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità via mare dei passeggeri e delle merci. Allo sviluppo del sistema portuale e nello specifico agli interventi per il miglioramento della sostenibilità ambientale dei porti, vengono assegnati 0,27 milioni di euro.

Quanto sopra per il fatto che i porti rientrano tra le principali infrastrutture con un tasso elevato di inquinamento⁵⁰.

⁴⁶ Associazione delle Autorità di Sistema Portuale.

⁴⁷ Fonte <https://www.assoporti.it/it/autoritasistemaportuale/statistiche/statistiche-annuali-complesive/>.

⁴⁸ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il piano approvato nel 2021 dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia di COVID-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese.

⁴⁹ Per approfondimenti si consulti il PNRR: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

⁵⁰ <https://www.shippingitaly.it/2022/02/02/litalia-ha-i-porti-piu-inquinanti-deuropa-secondo-transportenvironment/>.

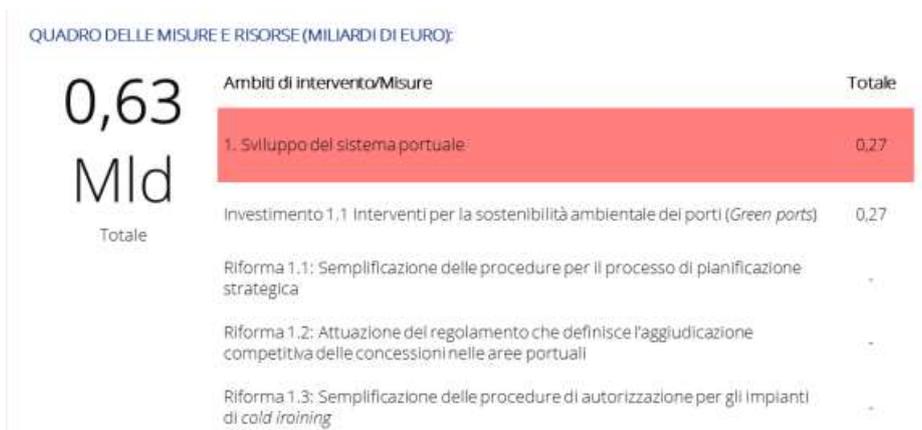


Figura 1: Missione 3, componente 2 del PNRR

Il trasporto marittimo produce, infatti, una quota importante e crescente delle emissioni di gas a effetto serra sia con riferimento all'inquinamento prodotto dalle navi ferme in banchina che riguardo al rumore e alle vibrazioni dovuti alle attività svolte nell'area portuale, compresa la movimentazione delle merci⁵¹.

La principale forma d'inquinamento generata dalle aree portuali è quella atmosferica⁵², seguita da quella delle acque e da quella acustica.

L'inquinamento atmosferico è il più dannoso per la salute umana: esso è dovuto alla presenza nell'aria di polveri sottili e gas nocivi emessi dai motori Diesel a bordo delle navi e da quei veicoli di lavoro che vengono utilizzati nei porti. Preme evidenziare che a questi si sommano i gas emessi da altre fonti inquinanti come le industrie e gli stessi autoveicoli urbani.

L'inquinamento delle acque nelle aree portuali è provocato dallo sversamento di liquami e oli, generati dal funzionamento degli organi di propulsione e governo delle navi che effettuano, in queste zone, un certo numero di manovre. A questi si devono aggiungere, ormai sempre più frequenti, gli incidenti in mare che costituiscono causa di incremento dell'inquinamento marino. Da non trascurare, inoltre, le operazioni di manutenzione delle carene, tramite pitturazione, che comportano l'utilizzo di additivi antivegetativi che hanno effetti negativi sull'ambiente marino.

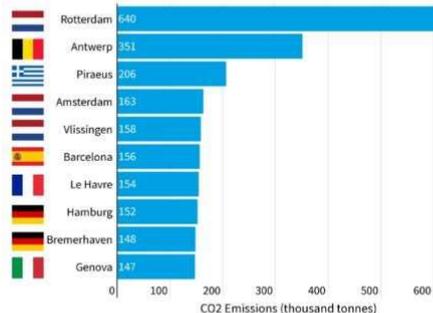
Infine, l'ultima categoria di inquinamento è quella acustica dovuta ai rumori dei motori sia delle navi che di tutti gli altri mezzi utilizzati per svolgere le attività in porto nonché dalle attività stesse.

È chiaro, dunque, che una riforma del settore, soprattutto dal punto di vista ambientale, è necessaria per salvaguardare l'ambiente e la salute umana.

⁵¹ Enel X, Lega Ambiente, *Porti verdi: la rotta per uno sviluppo sostenibile. Analisi, buone pratiche e proposte per la decarbonizzazione del trasporto marittimo e lo sviluppo del cold ironing in Italia*, 2022.

⁵² Le emissioni associate a questo settore sono stimate in 940 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno, pari a circa il 2,5% delle emissioni globali di gas serra. Inoltre, secondo i dati pubblicati dall'Agenzia Europea per l'Ambiente nel 2019, se si considerano le emissioni provenienti dall'intero settore dei trasporti, l'industria del tra - sporto marittimo è quella che ha le emissioni più elevate di particolato e ossidi di zolfo, oltre che una delle principali fonti di ossidi di azoto in Europa.

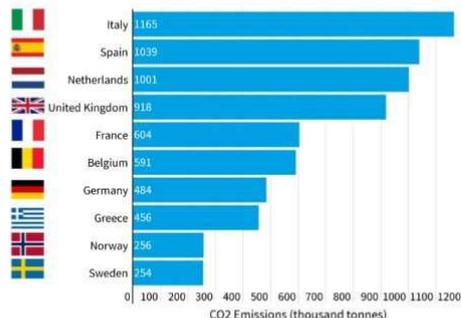
Emissions from ship activities at port



Note: Ship emissions at port, referred to as 'at-berth' emissions, are those that come from port activities like loading, unloading and refuelling. An alternative to running the ship engine using traditional fuels would be to plug in to shore-side electrification infrastructure at port. Data from 2018.

Figure 3: Emissions from ship activities at port

Emissions from ship activities at port



Note: Ship emissions at port, referred to as 'at-berth' emissions, are those that come from port activities like loading, unloading and refuelling. An alternative to running the ship engine using traditional fuels would be to plug in to shore-side electrification infrastructure at port. Data from 2018.

Figure 4: Emissions from ship activities at port by Member State

Figura 2: Emissioni dei porti dei principali Paesi europei

7. Le politiche internazionali

L'assetto normativo internazionale incentiva la transizione ecologica del settore portuale e, più in generale, in quello marittimo⁵³. La regolamentazione di settore ha progressivamente ridotto i tetti massimi alle emissioni inquinanti delle imbarcazioni. La Commissione Europea, inoltre, ha adottato una strategia di lungo termine, che mira ad annullare le emissioni nette di gas serra entro il 2050, investendo nella transizione verso carburanti sostenibili. Più nel dettaglio, come è noto, l'UE mira ad essere climaticamente neutra entro il 2050, attraverso un'economia con emissioni nette di gas serra pari a zero⁵⁴. Questo obiettivo è al centro del *Green New Deal*⁵⁵ e in linea con l'impegno dell'UE per l'azione globale per il clima nell'ambito dell'Accordo di Parigi⁵⁶.

A tal proposito, tutti i settori della società e dell'economia giocheranno un ruolo: dal settore energetico, all'industria, alla mobilità, all'edilizia, all'agricoltura e alla silvicoltura⁵⁷.

L'UE può aprire la strada investendo in soluzioni tecnologiche realistiche, responsabilizzando i cittadini e allineando l'azione in settori chiave come la politica industriale, la finanza e la ricerca, garantendo nel contempo l'equità sociale per una transizione giusta.

Allo stesso modo l'Organizzazione Marittima Internazionale⁵⁸ (IMO) delle Nazioni Unite, al fine di ridurre alla fonte le emissioni inquinanti ha imposto i seguenti requisiti di qualità del carburante utilizzato dalle imbarcazioni:

⁵³ Cfr. Mims, *Investire in infrastrutture: strumenti finanziari e sostenibilità*, 2022.

⁵⁴ Si fa presente che negli ultimi anni sia l'UE che l'ONU hanno adottato diverse strategie per fronteggiare i cambiamenti climatici e salvaguardare l'ambiente.

⁵⁵ Il *Green New Deal* (in italiano Nuovo Patto Verde), noto anche con l'acronimo di GND, è un piano di riforme economiche e sociali inizialmente promulgato negli Stati Uniti, incentrate sul cambiamento climatico e le disuguaglianze economiche e sociali.

⁵⁶ L'accordo di Parigi è un accordo globale tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, riguardo alla riduzione di emissione di gas serra e alla finanza, raggiunto il 12 dicembre 2015, riguardante il periodo a decorrere dal 2020.

⁵⁷ <https://www.ingegno-web.it/33470-mims-due-documenti-per-le-nuove-strategie-per-infrastrutture-sostenibili-e-resilienti-ai-cambiamenti-climatici>.

⁵⁸ L'Organizzazione marittima internazionale, in acronimo IMO (dall'inglese International Maritime Organization) è un istituto specializzato delle Nazioni Unite incaricato di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione marittima internazionale al fine di promuovere la progettazione e lo sviluppo del trasporto

- 1) Il contenuto massimo di zolfo nei combustibili per uso marittimo è fissato allo 0,50% in tutto il mondo ed è ulteriormente limitato allo 0,10% in alcune aree (ECA – *Emission Controlled Areas*⁵⁹) in cui si applicano norme più stringenti;
- 2) Anche gli ossidi di azoto sono regolamentati a livello globale: sono stabiliti diversi livelli massimi di emissioni in base all'anno di costruzione della nave e alle caratteristiche del motore.

Inoltre, coerentemente con l'accordo di Parigi, riguardo alla riduzione di emissione di gas serra, nell'aprile 2018 l'IMO ha stabilito una strategia per ridurre del 40% l'intensità media di carbonio entro il 2030 e abbattere del 50% le emissioni complessive di CO₂ entro il 2050 (rispetto ai livelli del 2008). Uno degli strumenti adottati per raggiungere questo obiettivo è la regolamentazione in merito all'*Energy Efficiency Design Index* (EEDI)⁶⁰ che pone dei tetti alle emissioni delle navi di nuova costruzione, indicando livelli minimi di efficienza energetica in base al tipo e alle dimensioni delle imbarcazioni. Alla luce della crescita del traffico navale internazionale, le misure indicate per ridurre le emissioni di carbonio appaiono insufficienti per raggiungere gli obiettivi identificati dall'IMO. Secondo l'*International Chamber of Shipping*⁶¹ un taglio totale del 50% di CO₂ entro il 2050, considerata la crescita internazionale del settore, può essere conseguito solo riducendo le emissioni medie della flotta mondiale di circa il 90%. Questo sarà possibile solo attraverso combustibili ad emissioni zero quali elettricità da fonti rinnovabili, biogas, idrogeno o ammoniaca⁶².

8. Gli investimenti nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza

Proprio per fronteggiare l'inquinamento derivante dal settore marittimo e portuale, nonché per rendere maggiormente efficiente l'intero settore, nel PNRR sono stati previsti

marittimo internazionale rendendolo più sicuro ed ordinato. La convenzione dell'IMO adottata dai paesi membri prevede degli standard riguardanti le regole per prevenire gli abbordi in mare (COLREG), gli standard di costruzione e compartimentazione delle navi, nonché le dotazioni antincendio, impiantistiche, di sopravvivenza e salvataggio (SOLAS), la formazione e certificazione del personale marittimo (STCW). Inoltre, l'IMO definisce i protocolli per le indagini sugli incidenti marittimi seguiti dalle autorità per la sicurezza del trasporto dei paesi firmatari della convenzione sulla navigazione civile internazionale. Per sostenere la ricerca e la formazione specialistica l'IMO ha promosso la nascita della World Maritime University e dell'International Maritime Law Institute.

⁵⁹ Le aree di controllo delle emissioni, o aree di controllo delle emissioni di zolfo, sono aree marine in cui sono stati stabiliti controlli più severi per ridurre al minimo le emissioni nell'aria delle navi, come definito dall'allegato VI del protocollo MARPOL del 1997.

⁶⁰ L'EEDI per le nuove navi è la misura tecnica più importante e mira a promuovere l'uso di apparecchiature e motori più efficienti dal punto di vista energetico (meno inquinanti). L'EEDI richiede un livello minimo di efficienza energetica per miglio di capacità (ad es. tonnellata miglio) per diversi tipi di navi e segmenti di dimensioni. Dal 1° gennaio 2013, dopo una fase zero iniziale di due anni, la nuova progettazione di navi deve soddisfare il livello di riferimento per il tipo di nave. Il livello deve essere rafforzato in modo incrementale ogni cinque anni, quindi, si prevede che l'EEDI stimoli l'innovazione continua e lo sviluppo tecnico di tutti i componenti che influenzano l'efficienza del carburante di una nave dalla sua fase di progettazione. L'EEDI è un meccanismo non prescrittivo, basato sulle prestazioni, che lascia all'industria la scelta delle tecnologie da utilizzare in una specifica progettazione navale. Finché viene raggiunto il livello di efficienza energetica richiesto, i progettisti e i costruttori navali sono liberi di utilizzare le soluzioni più convenienti affinché la nave rispetti le normative. L'EEDI fornisce una cifra specifica per la progettazione di una singola nave, espressa in grammi di anidride carbonica (CO₂) per capacità-miglio della nave (più piccolo è l'EEDI, più efficiente dal punto di vista energetico la progettazione della nave) ed è calcolato mediante una formula basata sui parametri di progettazione tecnica per una data nave.

⁶¹ L'International Chamber of Shipping è la principale organizzazione marittima mondiale, che rappresenta circa l'80% del tonnellaggio mercantile mondiale, grazie all'adesione di associazioni nazionali di armatori.

⁶² ENEL X, LEGA AMBIENTE, *op. cit.*

investimenti per gli interventi di riforma sui porti che, insieme agli investimenti previsti a valere sui fondi nazionali, sono finalizzati a garantire l'intermodalità con le grandi linee di comunicazione europee, sviluppando collegamenti con i traffici oceanici e con quelli intermediterranei, aumentando la dinamicità e la competitività del sistema portuale italiano, in un'ottica di riduzione delle emissioni climalteranti.

Gli investimenti legati a questa componente consentiranno un aumento dei volumi di passeggeri, che nel 2019 si attestavano a 56 milioni, di cui 12 milioni da navi da crociera e merci, nel 2019 479 milioni di tonnellate, comportando una sostanziale riduzione del traffico stradale.

Da sottolineare il fatto che il primo intervento attuativo del PNRR è stato proprio il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 che ha introdotto, come sopra riportato, importanti modifiche nella disciplina della pianificazione di cui alla legge 89/94 tra cui quella riguardante la semplificazione delle procedure di approvazione del DPSS che non è più assoggettato alla valutazione ambientale strategica (VAS), al contrario di quanto previsto per i piani regolatori portuali.

8.1 Porti e sostenibilità ambientale: l'Investimento 1.1 del PNRR

L'Investimento 1.1 della Missione 3, componente 2, del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, prevede misure volte ad aumentare la sostenibilità ambientale delle strutture portuali nel nostro Paese attraverso il c.d. progetto *Green Ports*. Questo progetto rappresenta un fattore fondamentale per la transizione ecologica (ed energetica) di tutto il settore marittimo. Per la dottrina, questo costituisce il nuovo caposaldo della rivoluzione verde delle infrastrutture di trasporto⁶³.

Il Progetto *Green Ports*, che vede come attuatori le nove AdSP⁶⁴ del Centro Nord, si pone come obiettivo quello di rendere le attività portuali sostenibili e compatibili con i contesti urbani portuali attraverso il finanziamento di interventi volti all'efficientamento ed alla riduzione dei consumi energetici delle strutture e delle attività portuali. Altro principio cardine del progetto è la promozione della sostenibilità ambientale delle aree portuali.

Il Progetto, inoltre, mira a promuovere la conservazione del patrimonio naturalistico e della biodiversità. Nel caso di specie, l'obiettivo di carattere ambientale sarà perseguito attraverso interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti.

Così come elaborato e in considerazione delle politiche europee su citate, si ritiene che il progetto sia destinato a dare un contributo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030 e dunque ad aiutare il nostro Paese a raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea entro il 2030 e il 2050.

8.2. Le singole riforme: brevi cenni

La componente 2 della Missione 3, come da prassi, si suddivide in riforme, che per ragioni di chiarezza e completezza espositiva, qui di seguito si elencano. Di particolare interesse è, senza dubbio, la riforma 1.3.

1) Riforma 1.1: Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica.

⁶³ Su tutti V. DI STEFANO, *op. cit.*

⁶⁴ Autorità di Sistema Portuale.

Al fine di ottenere una visione strategica unitaria del sistema portuale italiano, sarà predisposto l'aggiornamento della pianificazione portuale sia a livello del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) sia a livello di Piano Regolatore Portuale (PRP).

2) Riforma 1.2: Attuazione del regolamento che definisce l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali.

L'obiettivo del regolamento è quello di definire le condizioni relative alla durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo, il trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione e l'individuazione dei limiti minimi dei canoni a carico dei concessionari.

3) Riforma 1.3: Semplificare le procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing*.

La riforma consiste nella definizione e approvazione di procedure semplificate per la realizzazione di infrastrutture finalizzate alla fornitura di energia elettrica da terra alle navi durante la fase di ormeggio.

Il sistema *cold ironing* è un sistema innovativo che consiste nel fornire energia elettrica alle navi in sosta mediante punti di alimentazione vicini alle bitte d'ormeggio. È, in altri termini, un impianto che prevede dei generatori di energia a terra che permettono alle navi di spegnere i motori quando sono ferme in porto. Poiché a terra si dispone di spazi molto più grandi di quelli di bordo, tale sistema può sfruttare fonti di energia "pulite" come il sole, il vento e le biomasse o produrre energia elettrica attraverso accumulatori a idrogeno di ultima generazione che prendono il nome di "*fuel cells*".

Il sistema *cold ironing* prevede impianti in grado di ridurre le emissioni ed è già in uso dagli anni '80 nel Nord America e nel Nord Europa a sostegno delle navi traghetto. Oggi, nel Nord Europa, nel Nord America, in Cina e in Giappone, gli studi mirano a progetti più aggiornati e aperti anche alle altre tipologie di navi come quelle da crociera. In Italia mostrano interesse a questo sistema i porti di Civitavecchia, La Spezia e Venezia.

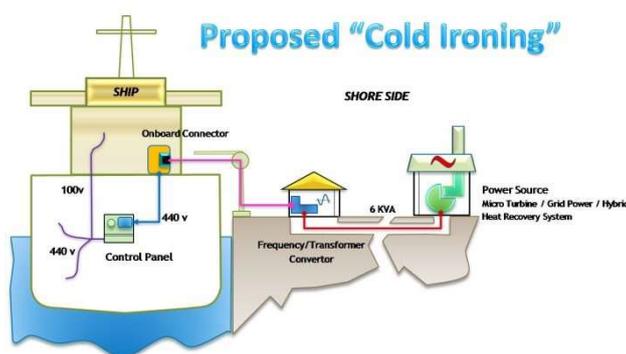


Figura 3: esempio di sistema cold ironing.

8.3 Il Piano nazionale per gli investimenti complementari

Con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021 n.101, recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", è stato

approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e sono state ripartite le relative risorse per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

Nell'ambito delle suddette risorse al settore portuale risultano destinate risorse per complessivi euro 2.860 milioni, il decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili n. 330 del 13/08/2021 all'art. 1 comma 3 provvede alla ripartizione delle predette risorse alle diverse tipologie di interventi. Di queste 1.470 milioni di euro sono stati destinati allo "Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici", 390 milioni di euro sono stati destinati all'Aumento selettivo della capacità portuale, 250 milioni di euro alle opere riguardanti l'Ultimo/Penultimo miglio ferroviario/stradale, 50 milioni di euro all'Elettrificazione delle banchine (Cold ironing), 700 milioni di euro all'Efficientamento energetico ed infine 700 milioni di euro all'Elettrificazione delle banchine (Cold ironing). I diversi interventi ammessi a finanziamento e i soggetti attuatori nella cui circoscrizione territoriale ricadono i già menzionati interventi sono riportati nell'allegato 1 al decreto stesso.

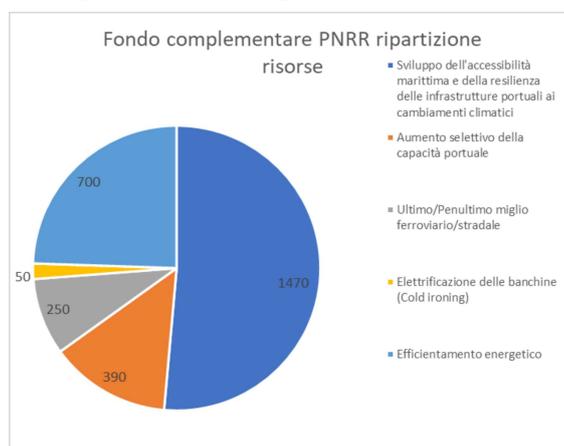


Grafico 1: Fondo complementare PNRR

9. Le nuove linee guida per la redazione dei Documenti di Pianificazione Energetico Ambientale dei Sistemi Portuali

Il Ministero dell'ambiente in data 17 dicembre 2018 ha approvato le Linee guida per la redazione del Documento di pianificazione energetico-ambientale del sistema portuale ai sensi della legge n. 84/1994⁶⁵.

Il decreto direttoriale 17 dicembre 2018 n. 408 attua quanto previsto dall'art. 4-*bis* della legge 28 gennaio 1994 n. 84 (introdotto dal d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169 di riforma del sistema portuale), il quale stabilisce che le Autorità di sistema portuale promuovono la redazione del Documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale con il fine di perseguire adeguati obiettivi, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni di CO₂.

⁶⁵ Le linee guida sono disponibili al seguente link: https://www.reteambiente.it/repository/normativa/33552_allegatoadm17_12_2018_linee_guida.pdf.

Tale documento è redatto sulla base di apposite Linee guida ministeriali. Le Linee guida consentono alle Autorità di sistema portuale di promuovere la redazione del Documento di pianificazione energetica e ambientale che non è un Piano, ma un supporto tecnico che l’Autorità di sistema portuale promuove anche indipendentemente dal sistema della pianificazione portuale, pur rispettandone i principi, e prevedendone l’adozione da parte degli organi della stessa Autorità, senza necessità di sottoporlo ad approvazioni di livello superiore.

Il Documento di pianificazione energetica e ambientale (DEASP) individua:

“a. all'interno di una prefissata cornice temporale, gli interventi e le misure da attuare per il perseguimento dei traguardati obiettivi, dando conto per ciascuno di essi della preventiva valutazione di fattibilità tecnico-economica, anche mediante analisi costi-benefici;

b. le modalità di coordinamento tra gli interventi e le misure ambientali con la programmazione degli interventi infrastrutturali nel sistema portuale;

c. adeguate misure di monitoraggio energetico ed ambientale degli interventi realizzati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia”⁶⁶.

Il documento di Pianificazione Energetico Ambientale definisce indirizzi strategici per l’individuazione di specifiche misure finalizzate al miglioramento dell’efficienza energetica e alla promozione dell’uso delle energie rinnovabili in ambito portuale. E’ indipendente dalla pianificazione generale del Sistema Portuale, e viene adottato direttamente dall’AdSP, senza la necessità di ulteriori approvazioni da enti collegati o sovraordinati. Il suo ambito di riferimento è dunque il settore energetico, con il fine di perseguire adeguati obiettivi ed in particolare la riduzione delle emissioni di CO₂ e di riflesso, il miglioramento di tutti i parametri ambientali positivamente influenzati da una adeguata politica ambientale (inquinamento atmosferico, acustico, etc.).

Il DEASP deve provvedere alla:

- Individuazione degli obiettivi di sostenibilità energetico-ambientale del porto;
- Individuazione degli interventi e delle misure da attuare per il raggiungimento degli obiettivi;
- Preventiva valutazione di fattibilità tecnico-economica, anche mediante analisi costi-benefici; appare evidente l’opportunità che una tale analisi venga effettuata utilizzando le tecniche maggiormente adatte al caso specifico, ma necessariamente estese al cosiddetto “Costo Globale”, in modo da restituire anche in termini socioeconomici i risultati dei benefici ambientali;
- Programmazione degli interventi, anche parziali, in un arco temporale prefissato, individuando gli obiettivi da raggiungere.

L’individuazione degli obiettivi e il monitoraggio dei risultati degli interventi realizzati richiedono una preventiva messa a punto di uno strumento di verifica, in modo da:

- Effettuare una fotografia della situazione esistente,
- Individuare le criticità;
- Assumere gli obiettivi energetico-ambientali confrontando questa situazione con le esigenze del territorio e con le migliori pratiche;
- Individuare eventuali obiettivi parziali in un arco di tempo prefissato;
- Monitorare i risultati raggiunti.

⁶⁶ Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare- Linee Guida per la redazione dei Documenti di Pianificazione Energetico Ambientale dei Sistemi Portuali-DEASP-2018.

10. Conclusioni

Da quanto descritto nel presente lavoro, si comprende facilmente l'importanza dei porti nel settore delle infrastrutture e, più nel dettaglio, del trasporto merci e passeggeri.

A conferma di quanto detto, il legislatore nel corso degli anni è intervenuto più volte per modificare la disciplina relativa alla pianificazione portuale. Si è passati, in sintesi, da un sistema portuale regolato da procedure amministrative complesse e molto articolate, ad una semplificazione della disciplina e delle relative procedure.

Per attuare queste riforme strutturali, però, le Regioni nel corso degli anni hanno perso buona parte delle competenze in materia, con il risultato che le norme regionali non trovano più applicazione e risultano altresì vanificati i diversi interventi economici previsti in origine. Più nel dettaglio, è stato potenziato il ruolo delle Autorità di sistema portuale a cui spetta la pianificazione delle aree portuali, intese nella loro più ampia accezione, come ampiamente riportato nel lavoro di ricerca.

Questo riparto delle competenze e l'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione, creeranno con molta probabilità dei conflitti che il legislatore sarà chiamato a risolvere ancora una volta.

È altresì vero che il settore portuale è uno dei più inquinanti al giorno d'oggi: tale problema è stato compreso dalle principali Istituzioni regionali e internazionali, Unione europea su tutte, che si sono attivate al fine di guidare le strutture portuali verso una vera e propria transizione ecologica.

A tal proposito, è auspicabile – se non fondamentale – un quadro regolatorio internazionale che fissi dei limiti riguardanti emissioni, scarichi e, più in generale, tutto l'inquinamento prodotto dalle navi e dal sistema portuale. Questo quadro, però, si scontra per forza di cose con la necessità di assicurare il trasporto continuo ed efficiente di beni, merci e persone in tutto il territorio nazionale, regionale e internazionale.

Da un punto di vista prettamente tecnico, negli ultimi anni sono stati sviluppati vari prototipi di navi che assicurano un impatto ambientale notevolmente minore rispetto alle navi tradizionali. Tra tutti si deve citare Elio, il prototipo navale realizzato dalla Caronte&Tourist, finanziato dal progetto GAINN4MOS.

Con questo progetto, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili si è posto il duplice obiettivo di ottenere una riduzione drastica delle emissioni di gas serra e di zolfo e ridotti costi operativi, con un minore consumo di carburante nelle principali tratte del Mediterraneo, effettuando studi e ricerche sul retrofitting e/o nuove costruzioni di unità navali alimentate a GNL (gas naturale liquefatto).

In particolare, in GAINN4MOS il MIMS, attraverso la Direzione Generale per la Vigilanza sulle Autorità Portuali, le Infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per le vie d'acque interne, partecipa come beneficiario con il compito di verificare, validare e coordinare le attività del progetto che si svolgono in Italia in stretta relazione con la *Fundaciòn Valencia Port*, coordinatore spagnolo del progetto.

Come già anticipato, questo progetto ha dato vita al prototipo Elio: è il primo traghetto battente bandiera italiana alimentato a GNL e primo mezzo di questo genere attivo nel Mediterraneo, è un RO-pax ferry lungo 132 metri e largo 21,5 metri, ha una capacità di trasporto di 290 autoveicoli e 35 camion, su due ponti, e di 1.500 passeggeri con propulsione bi-fuel e una velocità di navigazione prevista di 15 nodi.

Elio, dunque, ha lo scopo di abbassare le emissioni ambientali e marine, riducendo notevolmente il forte impatto ambientale generato dalle navi tradizionali.

Inoltre, si deve citare l'importante lavoro di ricerca e sperimentazione svolto dalla Regione Lombardia: infatti, i tecnici lombardi hanno ideato e realizzato il prototipo Topazio e il traghetto San Cristoforo⁶⁷ dotate di un sistema propulsivo ibrido che permette di operare in fase di avvicinamento e partenza dallo scalo con l'utilizzo delle sole batterie (*full electric*) mentre in navigazione i motori elettrici sono alimentati da generatori insonorizzati che contribuiscono a ridurre le emissioni ambientali ed acustiche.

Oltre alla parte relativa alla sostenibilità ambientale delle infrastrutture portuali e dei mezzi di trasporto⁶⁸, per ragioni di completezza espositiva, si deve sottolineare come un ruolo fondamentale sia ricoperto altresì dalla digitalizzazione del settore portuale⁶⁹.

Infatti, l'utilizzo di tecnologie volte ad aumentare l'efficienza e l'interconnessione tra le infrastrutture portuali rappresentano ad oggi un'opportunità unica. Su tutte quelle disponibili, il ruolo principale è ricoperto dal *Port Community System*. Si tratta di una piattaforma elettronica che collega i molteplici sistemi gestiti da una varietà di organizzazioni che costituiscono un porto marittimo, un aeroporto o una comunità portuale interna. Esso è condiviso ed è costituito, organizzato e utilizzato da imprese dello stesso settore, in questo caso una comunità portuale.

Nel dettaglio un sistema di comunità portuale:

- è una piattaforma elettronica neutra e aperta che consente uno scambio intelligente e sicuro di informazioni tra soggetti pubblici e privati al fine di migliorare l'efficienza e la posizione competitiva delle comunità marittime e aeroportuali;
- ottimizza, gestisce e automatizza i processi portuali e logistici senza intoppi attraverso un unico invio di dati e collegando le catene di trasporto e logistiche.

Quindi, in altri termini, grazie alla disponibilità di sistemi IT in grado di facilitare lo scambio di informazioni tra gli attori della filiera, le varie infrastrutture portuali semplificano le procedure e rendono più efficiente e sicuro il flusso delle merci tra il porto e l'*hinterland*, secondo gli indirizzi del Piano Nazionale della Portualità e della Logistica⁷⁰.

⁶⁷ Queste navi sono oramai operative e sono uscite dalla fase di *testing*.

⁶⁸ In tema, si veda M.M. COMENALE PINTO, *Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture*, in *Dir. pol. trasp.*, n. 1, 2018, p. 1 ss.; G. ROMANELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 659 ss. Si veda altresì L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance - Multimodalità - Fiscalità*, Napoli, 2017; E. HAEZENDONCK (ed.), *Port Strategy for Sustainable Development*, MDPI Basel, 2021; P. TANEJA, G. VAN RHEDE VAN DER KLOOT, M. VAN KONINGSVELD, *Sustainability Performance of Port Infrastructure—A Case Study of a Quay Wall*, in *Sustainability*, n. 13, 2021, p. 1 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici sul piano internazionale e comparato).

⁶⁹ Sulla introduzione delle nuove tecnologie informatiche e sul processo di digitalizzazione nell'accesso e nel funzionamento dei diversi modi di trasporto come fattori che rimettono in discussione il tradizionale approccio alla politica dei trasporti si veda L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile, Interoperabilità intermodale e digitalizzazione*, in *Federalismi.it.*, n. 4, 2018, p. 8 e *passim*. Con specifico riferimento alla digitalizzazione dei sistemi portuali (e delle relative *support structures*) si veda H. YAO, D. WANG, M. SU, Y. QI, *Application of Digital Twins in Port System*, in *J. Phys., Conf. Ser.*, 1846, 2021, p. 1 ss.; P. AGARWALA, S. CHHABRA, N. AGARWALA, *Using digitalisation to achieve decarbonisation in the shipping industry*, in *Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs, and Shipping*, vol. 5, n. 4, 2021, p. 161 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici). Si veda anche M. DEL GIUDICE, A. DI VAIO, R. HASSAN, R. PALLADINO, *Digitalization and new technologies for sustainable business models at the ship-port interface: a bibliometric analysis*, in *Maritime Policy & Management*, vol. 49, n. 3, 2022, p. 410 ss.; M. SADIQ *et al.*, *Future Greener Seaports: Review of New Infrastructure, Challenges, and Energy Efficiency Measures*, in *IEEE Journal*, vol. 9, 2021, p. 75568 ss.

⁷⁰ Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, è lo strumento di pianificazione strategica del settore, finalizzato al miglioramento della

In conclusione, grazie all'attività svolta dai vari operatori del settore portuale in un'ottica di transizione ecologica e di digitalizzazione, sarà possibile raggiungere gli obiettivi fissati dall'ONU nell'Agenda 2030 e dall'Unione europea nel Green New Deal, abbassando notevolmente l'impatto che i porti generano sull'ecosistema terrestre e marino, nonché riducendo i danni per la salute umana.

competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci e alla riforma della governance portuale. Il Piano disegna una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso il valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici e individua azioni di policy a carattere nazionale - sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi e infrastrutturali coinvolti - che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del sistema mare in termini di produttività ed efficienza.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI