UNITE
CENTRO DI RICERCA
TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI

Fascicolo 2-2025

# Diritto e Clima

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
"TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI"

ES

Editoriale Scientifica

**Direttore responsabile**: Enzo Di Salvatore

**Vicedirettore**: Salvatore Dettori

**Coordinatore del Comitato di Redazione**: Omar Makimov Pallotta

**Comitato di Direzione**: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

**Comitato scientifico**: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

**Comitato di Redazione**: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provvisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 2

EDITORIALE

Mariachiara Tallacchini, *Preparàti per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici* 337

SAGGI

Angela Musumeci, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato* 343

Franco Peirone, *Revisiting the German Federal Constitutional Court's "Ultra-spective" Decision* 375

Mauro Pennasilico, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare* 411

ARTICOLI

Alessandro Cardinali, *Divari territoriali e mobilità sostenibile: i trasporti marittimi* 451

Giulia Formici - Marica Mileo, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni* green: *nuove traiettorie* 477

Margherita Marotta, *La* climate change litigation *e le banche* 503

Omar Makimov Pallotta, *Lo* status quo *della giustizia climatica in Italia* 523

NOTE A SENTENZA

Vittorio Fazio, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia* 553

Daniela Messina, *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre* 573

Alice Quaranta, *Nuove e antiche incertezze sul diritto alla vita in casi di inquinamento ambientale: in margine a* L.F e altri c. Italia 603

Bettina Steible, *¿Hacia un constitucionalismo econcentrista? Sobre los derechos del Mar Menor* 629

*Hanno scritto in questo numero* 649

*Alessandro Cardinali*

# DIVARI TERRITORIALI E MOBILITÀ SOSTENIBILE: I TRASPORTI MARITTIMI*

SOMMARIO: 1. Divari territoriali, trasporti e mobilità sostenibile. – 2. Il quadro in cui si inserisce la transizione ecologica. – 2.1. Porti e infrastrutture portuali: amministrazione, pianificazione e gestione. – 2.2. Servizi di cabotaggio, continuità territoriale e obblighi di servizio pubblico. – 3. Le riforme introdotte in attuazione del PNRR. – 4. Le misure per la decarbonizzazione adottate in sede europea. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. *Divari territoriali, trasporti e mobilità sostenibile*

La questione dei divari territoriali, applicata al settore dei trasporti, si presta a più letture. Da una parte, si possono mettere a confronto i servizi di trasporto che si svolgono all'interno del perimetro di diverse aree geografiche e le infrastrutture a questi funzionali. Da un'altra prospettiva, i servizi di trasporto possono mitigare gli effetti dei divari esistenti, quando consentono dei collegamenti per accedere a beni e servizi che si trovano altrove.

Entrambe le letture convergono su una sfera del fenomeno del trasporto che attiene agli interessi di chi ne fruisce (passeggeri e interessati al carico) e, quindi, sulle esigenze di mobilità di persone e cose. Si tratta di un ambito che da diversi anni è stato individuato[1] quale potenziale frontiera del diritto della navigazione per fondare l'unitarietà di un diritto dei trasporti che già tempo prima era stato teorizzato come allargamento della materia imposto dall'evolversi del fenomeno del trasporto e dagli sviluppi del diritto uniforme che lo regola[2].

* *Finanziato dall'Unione europea- Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP C53D23002870006.*

[1] L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, n. 1, 2004, p. 8.

[2] G. ROMANELLI, *Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 1331, ripubblicato in *Riv. it. sc. giur.*, 2023, p. 3 (collocazio-

Del resto, con riferimento specifico al trasporto passeggeri, si è assistito ad uno sforzo per configurare la mobilità come un diritto sociale legato al principio di uguaglianza[3] o comunque un diritto della persona garantito dagli art. 2 e 16 Cost.[4] Per quanto riguarda il trasporto di cose sono stati richiamati gli art. 41 e 43 Cost.[5]. Sicché, se, nel mondo giuridico, la mobilità ha a che fare con solidarietà e uguaglianza, risulta naturale la sua correlazione con il problema dei divari territoriali.

Tale rapporto appare tanto più evidente se, dalla seconda delle due prospettive menzionate in apertura del presente contributo – quella del collegamento –, si guarda ai trasporti che toccano le isole. Qui viene in rilievo la nozione di continuità territoriale, particolarmente studiata dalla dottrina italiana con riferimento ai collegamenti tra la penisola e la Sardegna[6].

ne usata per le citazioni successive) e ID., nella presentazione della rivista *Diritto dei trasporti*, pubblicata nel primo numero di *Dir. trasp.*, 1988. Allude ad una vera e propria «necessità di riportare la disciplina della spedizione marittima nell'ambito di un linguaggio proprio ad un sistema del diritto dei trasporti internazionali» S.M. CARBONE, *Il trasporto marittimo di cose nel sistema dei trasporti internazionali*, Milano, 1976, p. 16. Per una critica all'unitarietà del diritto dei trasporti, D. GAETA, *Del trasporto in generale*, in *Dir. trasp.* 1993, n. 1, p. 11. Cfr. la replica di G. ROMANELLI, *Riflessioni sulla disciplina del contratto di trasporto e sul diritto dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 295. A. ZAMPONE, *Diritto della navigazione, diritto dei trasporti, diritto vivente. Attualità e progressione del pensiero di Gustavo Romanelli*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2023, p. 27.

[3] P. CIARLO, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionali*, in L. TULLIO e M. DEIANA (a cura di) *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, p. 31.

[4] G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto* pubblico, in *Riv. dir. civ.*, n. 2, 1991, p. 21 e ID., *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in M. RIGUZZI e L. MASALA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002, p. 25.

[5] L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione*, cit., p. 9.

[6] L'argomento è stato oggetto di diversi convegni i cui atti sono raccolti rispettivamente in M. RIGUZZI e L. MASALA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit.; L. TULLIO e M. DEIANA (a cura di) *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit.; M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, Napoli, 2015. Cfr. inoltre G. PRUNEDDU, *Riflessioni sul regime di continuità territoriale area della Sardegna ai tempi del Coronavirus*, in *Giureta*, 2021, pp. 1 ss. e TAR Lazio 9 luglio 2021, n. 929, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 384, con nota di G. PRUNEDDU, *Una pronuncia sulla continuità territoriale delle isole*.

Le esigenze di mobilità individuali, di passeggeri e interessati al carico, sono attualmente prese in considerazione unitamente ad altre istanze di carattere superindividuale. Tanto che ormai è quasi immediata l'associazione del concetto di mobilità a quello di sostenibilità, nel binomio della mobilità sostenibile, definita come «insieme delle modalità di trasporto in grado di diminuire le esternalità negative del traffico di merci e persone, sul piano economico, sociale e ambientale»[7].

Tali istanze sono state ampiamente richiamate all'interno del *Green Deal* europeo[8], dalla Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente[9] e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza[10].

Il presente contributo intende indagare l'assetto degli interessi sottostanti alla mobilità risultante dalle misure di recente introduzione scaturite dall'attuazione delle linee programmatiche contenute nei documenti sopra menzionati nel settore dei trasporti marittimi. Per offrire alcuni spunti sui loro effetti sui divari territoriali, l'analisi si sofferma, in particolare, sui porti e sui servizi di cabotaggio[11], ossia sui trasporti fra scali italiani. I porti, come si vedrà, rappresentano la chiave di volta della transizione ecologica del comparto marittimo e sono chiamati ad una trasformazione che li renda idonei a servire navi a ridotto impatto ambientale consentendo a queste ultime di funzionare inquinando sempre meno.

[7] L. MARFOLI, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 305, 306 e ID., *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Giureta* 2013, pp. 19-20. Per un ulteriore definizione, cfr. C. TELESCA, *Micromobilità elettrica sostenibile: quale regolamentazione giuridica?*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 665, p. 683.

[8] COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019. Nella propria comunicazione, la Commissione non mancava di sottolineare che «raggiungere la sostenibilità nei trasporti significa mettere gli utenti al primo posto e fornire loro alternative più economiche, accessibili, sane e pulite rispetto alle loro attuali abitudini in materia di mobilità».

[9] COM(2020) 789 final, Bruxelles, 9.12.2020.

[10] Approvato con decisione del Consiglio UE 16051/23 ADD 1 del 27 novembre 2023.

[11] D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, V, 1959, p. 737; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Roma, 2019.

## 2. *Il quadro in cui si inserisce la transizione ecologica*

Nel considerare la transizione ecologica nel settore dei trasporti marittimi[12], sembrano potersi isolare due elementi di fatto, non privi di conseguenze anche sui piani giuridico e ambientale.

Il primo consiste nel fatto che i trasporti marittimi – a differenza di quelli terrestri, ma similmente a quelli aerei – non richiedono particolari opere sulle vie percorribili, come strade e ferrovie[13], ma infrastrutture complesse e strategiche negli snodi terminali[14]. Sotto il profilo giuridico, il ruolo fondamentale dei porti spiega l'ampia disciplina che interviene su aspetti molteplici, che spaziano dalla gestione del porto come realtà dinamica alla dimensione statica dei beni e delle aree che lo compongono. Il sistema normativo deve far sì che le infrastrutture portuali siano realizzate e gestite in modo da assicurare la soddisfazione di vari interessi legati al trasporto. Dal punto di vista ambientale, tali infrastrutture rappresentano le principali opere artificiali atte a consentire i trasporti marittimi. Se da una parte comportano un'alterazione della natura, dall'altra, esse determinano quali navi vi accedono e, in una certa maniera, l'entità dell'impatto sull'ambiente con cui lo fanno.

Il secondo aspetto riguarda l'alternativa tra il ricorso ai servizi di trasporto e l'impiego del mezzo proprio. Per gli spostamenti a terra, soprattutto dei passeggeri, quando il servizio offerto dagli operatori non è adeguato alle esigenze dei singoli, questi hanno una certa facilità nel ricorrere alla soluzione alternativa di spostarsi con veicoli nella propria disponibilità, solitamente autovetture. Per i trasporti marittimi, invece, soprattutto se si pensa ai collegamenti con la maggior parte delle isole, la soddisfazione delle esigenze di mobilità è quasi interamente affidata

[12] F. SALERNO, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 567.

[13] L. ANCIS, *La necessità di una vigorosa cura del ferro nel trasporto intracomunitario di merci*, in M.V. PETIT LAVALL, A PUETZ (a cura di), *El transporte como motor del desarrollo socoeconómico*, Madrid, 2018, p. 15.

[14] Cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2013, pp. 229-230. Similmente, P. MASI, *Il sistema dei trasporti tra organizzazione e mercato e le logiche dell'integrazione degli operatori*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, Cagliari, 2004, p. 57 e p. 62.

ai prestatori di servizi. La possibilità di ricorrere a veicoli propri o ad altre tecniche di trasporto è talora ridotta talora pressoché inesistente (si pensi alle isole minori, dove non vi sono aeroporti). Sul piano normativo, ciò influenza la regolamentazione dell'intervento dell'autorità pubblica per assicurare che i trasporti integrino un servizio pubblico sufficiente a soddisfare gli interessi della collettività[15]. Per quanto attiene ai riflessi ambientali, l'inquinamento dei trasporti che attuano questi collegamenti dipende anch'esso quasi interamente dai servizi. Così, le cosiddette «misure *shift*», potenzialmente valide per i trasporti terrestri, dove vi è margine per l'incremento della mobilità collettiva[16], non hanno la stessa efficacia nei trasporti con le isole, dove la mobilità collettiva è dominante. Né attualmente il passaggio ad altri modi di trasporto da e

[15] Il concetto di servizio di trasporto sufficiente è tuttora riportato, pur senza ulteriori specificazioni dal reg. 3577/1992. Il reg. 1191/69 CEE, oggi abrogato e sostituito dal reg. n. 1370/2007, prevedeva che la fornitura di sufficienti servizi di trasporto fosse valutata in funzione, tra le altre cose, delle «possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto» e della «loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto considerate». Il reg. 3577/1992, ad oggi vigente, secondo alcuni ha esteso al settore marittimo le disposizioni sul contratto di servizio introdotte dal regolamento (CEE) 1191/69. In tal senso C. INGRATOCI, *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2001, p. 239.

[16] Si tratta di misure – essenzialmente finalizzate a concentrare cose e persone sparse su tanti autoveicoli che congestionano le strade con tante emissioni su altri mezzi di trasporto (in prevalenza ferrovie) – che, relativamente alla mobilità terrestre, rientrano tra le soluzioni individuate per il raggiungimento degli obiettivi della decarbonizzazione. In tal senso il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) del 2019: «Per i trasporti si attribuisce rilievo prioritario alle politiche per il contenimento del fabbisogno di mobilità e all'incremento della mobilità collettiva, in particolare su rotaia, compreso lo spostamento del trasporto merci da gomma a ferro». Il passaggio è richiamato anche dal PNRR, il quale, nell'articolare gli obiettivi alla base degli investimenti sulle infrastrutture ferroviarie descrive così le criticità esistenti relative al trasporto passeggeri: «attualmente, il 90% del traffico di passeggeri in Italia avviene su strada (860 miliardi di passeggeri/km all'anno), mentre sulle ferrovie viaggia solo il 6% dei passeggeri (rispetto al 7,9% in Europa), con la conseguenza che il settore del trasporto risulta tra quelli maggiormente responsabili delle emissioni climalteranti, con un contributo pari al 23,3% delle emissioni totali di gas serra» e con riferimento al trasporto merci afferma: «in assenza di collegamenti ferroviari efficace e efficienti, il trasporto su strada rimane l'opzione principale: le merci viaggiano per circa per il 54,5% su strada (circa 100 miliardi di tonnellate-km) e per circa l'11 % su rotaia (rispetto al 18,7% circa in Europa), con conseguenti congestioni e problemi di sicurezza lungo le arterie autostradali».

per le isole risulta conveniente, almeno in termini di emissioni, dato che il trasporto aereo è considerato più inquinante di quello marittimo[17]. Da altro, lato, già da tempo, per quanto attiene al cabotaggio tra porti non collocati sulle isole, lo spostamento delle merci dalle vie del trasporto stradale alle rotte delle navi è visto come strumento di politica dei trasporti con finalità ambientale, proprio perché contribuisce a decongestionare le strade e, così, a ridurre le emissioni climalteranti[18].

Le conseguenze sul piano giuridico sopra accennate per ciascuno dei due aspetti presi in considerazione toccano le due categorie in cui è distinta l'attività amministrativa in materia di navigazione, ossia «l'attività amministrativa nei beni pubblici destinati alla navigazione e principalmente nei porti e negli aeroporti», il primo aspetto, e la «attività amministrativa della navigazione in senso stretto, relativa cioè alle navi e agli aeromobili in navigazione», il secondo[19].

[17] La situazione potrebbe cambiare con velivoli di nuova generazione che richiedono infrastrutture più semplici, aprendo al trasporto aereo luoghi dove la realizzazione di un aeroporto è preclusa, e che potrebbero avere emissioni inferiori a quelle degli aeromobili attualmente impiegati. Tale prospettiva è allo stato più concreta con riferimento ai trasporti urbani. Cfr. M. FALCONI, *Riflessioni sul futuro del trasporto urbano sostenibile*, in *Riv. dir. nav.*, 2024, p. 214. Sulle istanze di una mobilità aerea innovativa, anche extraurbana, cfr. A. MARINO, *Prime riflessioni sui vertiporti nella recente disciplina ENAC*, in *Riv. dir. nav.*, 2024, p. 75; G. PRUNEDDU, *La Urban Air Mobility (UAM) e le nuove frontiere della mobilità*, in *Riv. dir. nav.*, 2024, p. 173.

[18] G. DE VITA, *I servizi marittimi*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Il cinquantenario del codice della navigazione*, Atti del Convegno di Cagliari del 28-30 marzo 1992, Cagliari, 1993, p. 183, pp. 192-193 G. ROMANELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 659, pp. 670-671; C. VAGAGGINI, *Il marebonus: il nuovo incentivo del settore marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, p. 749.

[19] In questi termini A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della* navigazione, Milano, 2022, p. 123, secondo i quali l'attività amministrativa della navigazione in senso stretto comprende anche la costituzione e il controllo dei servizi di linea della navigazione marittima, tra cui rientrano i servizi di cabotaggio.

### 2.1. *Porti e infrastrutture portuali: amministrazione, pianificazione e gestione*

Gli obiettivi di sostenibilità ambientale delle infrastrutture portuali si aggiungono a quelli imposti dalla globalizzazione. Da tempo, il paradigma dello sviluppo sostenibile è stato declinato nel settore dei trasporti nel senso di valorizzare gli effetti benefici sull'ambiente di un sistema logistico efficiente[20], che richiede infrastrutture tecnicamente all'avanguardia[21] e una loro gestione che tenga nella dovuta considerazione molteplici fattori.

Nel nostro ordinamento, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture portuali hanno come premessa fondamentale l'appartenenza dei porti al demanio (art. 822 c.c. e 28 c.nav.)[22]. Ciò vale anche oggi che è pacifico che accanto alla dimensione tradizionale statica dei porti come bene demaniale debba essere considerata la loro dimensione dinamica[23]. Il porto inteso come fulcro di servizi pubblici e privati connessi al trasporto richiede una forma di governo portuale idonea a favorire la

[20] Cfr. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, p. 23;

[21] M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, p. 187.

[22] M. CASANOVA, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, numero speciale di *Dir. maritt.*, n. 1, 2010, pp. 319-320; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1990, p. 44; L. ACQUARONE, *Demanio marittimo e porti*, in *Dir. maritt.*, 1983, p. 83; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I-1, Milano, 1987, pp. 694 ss.; F. D'ANIELLO, *Porti*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 292; D. GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965, p. 23; F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 92; G. PERICU, *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 424.

[23] A. XERRI, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, p. 40; M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto marittimo e diritto comunitario*, Torino, 2001, p. 97; G. MAGNARO, *Il porto da «bene demaniale» ad «azienda»*, in *Dir. econ.* 2008, p. 257; F. MUNARI, *La trasformazione dei porti da aree demaniali portuali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione*, in *Dir. maritt.*, 2004, p. 399; G. DI GIANDOMENICO, *Porti e demanialità*, in A. ANTONINI (a cura di) *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 217, pp. 221-222; M. CASANOVA, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, cit., p. 326; A. MARINO, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l'Autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav,* 2020, p. 23.

prestazione di tali servizi, contemperando i vari interessi che si concentrano attorno ai servizi e sulle aree portuali, tenuto conto che queste ultime, come si è detto, sono demaniali.

A partire dalla legge n. 84 del 1994 (cosiddetta legge porti)[24], nei principali scali italiani[25], tale funzione è esercitata da apposite autorità, denominate originariamente autorità portuali[26] e, dopo la riforma del 2016[27], autorità di sistema portuale[28]. Si tratta di enti pubblici non economici «di rilevanza nazionale a ordinamento speciale» dotati di «autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria» (art. 6, comma 5, legge porti).

Il ruolo – quanto meno principale[29] – dell'autorità di sistema è quello di governare le attività che altri soggetti svolgono nei porti da questa

[24] Legge 28 gennaio 1994, n. 84.

[25] Nei porti che non rientrano in un sistema portuale, l'autorità marittima pone in essere l'attività amministrativa prevista dagli artt. 62 e ss. c.nav. Inoltre, le competenze dell'autorità marittima in tali porti sono ribadite con riferimento a determinate attività dagli artt. 16, 17 e 18 della legge porti. L'art. 14 prevede le competenze che residuano in capo all'autorità marittima anche nei porti che rientrano in un sistema portuale. Cfr. G. VERMIGLIO, *Autorità marittima e autorità di sistema portuale nel d. lgs. n. 169/2016*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, p. 1127.

[26] L. TULLIO, *L'amministrazione e la gestione dei porti italiani*, in ID. *Scritti inediti di diritto della navigazione*, Napoli, 2016, p. 528, p. 532. Cfr. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, IV, 367; ID, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 38 ss.; F. BERLINGIERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 su riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. maritt.*, 1994, p. 238; M. GRIGOLI, *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Dir. maritt.*, 1998, p. 228; M. CASANOVA, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Economia e dir. terziario*, 2000, p. 311.

[27] D.lgs. n. 169/2016.

[28] F. MUNARI, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. Maritt.*, 2017, p. 581; F. MANCINI, *Le autorità di sistema portuale*, in *Libro dell'anno del diritto 2017*, consultabile su www.treccani.it. La riforma del 2016 è stata successivamente integrata dal d.lgs. n. 232/2017; E. VERMIGLIO, *Dall'autorità portuale all'autorità di sistema portuale: continuità e discontinuità*, in *Giureta*, 2020, p. 1.

[29] Nonostante l'espressa definizione normativa e diversi ulteriori indizi della natura regolatoria delle attività delle autorità di sistema portuale, il modello di governo tracciato dalla legge porti è stato è stato interpretato dalle istituzioni europee nel senso di attribuire alle autorità di sistema portuale attività di impresa, con riferimento alla concessione di aree del demanio portuale. Cfr. Decisione (UE) n. 2021/1757 della Commissione del 4 dicembre 2020 relativa al regime di aiuti SA.38399 — 2019/C (ex 2018/E);

amministrati[30]. A tal fine, le autorità, oltre a disciplinare le attività in questione e a vigilare sopra di esse, rilasciano autorizzazioni (art. 16 legge porti) e concessioni su aree e banchine portuali (art. 18 legge porti)[31]. In tal modo l'attività imprenditoriale nei porti non è assunta dall'autorità, che perciò non compete con chi invece la esercita in un mercato dove vi è concorrenza tra soggetti che possono ottenere l'esclusiva su alcune porzioni del demanio portuale. Affinché non siano favoriti ingiustamente alcuni operatori a svantaggio di altri, l'affidamento in concessione deve attenersi ad alcune regole di selezione del beneficiario.

Al contempo, alle autorità di sistema portuale è riservata una rilevante attività in materia di pianificazione[32], incidendo così sullo sviluppo nel tempo degli scali (art. 5 legge porti).

La pianificazione e l'affidamento in concessione di aree e banchine sono quindi momenti fondamentali dell'amministrazione portuale in relazione alle infrastrutture. Eppure, il disegno contenuto nella legge porti

Tribunale UE 20 dicembre 2023, causa T-166/21, in *Di trasp.*, 2024, p. 579, con nota di A. GUANDALINI, *Il regime fiscale delle Autorità di sistema portuale*. L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano*, in *Dir. trasp.*, 2021, p. 131; D. MARESCA, *L'autorità di sistema portuale è amministrazione pubblica o impresa? Brevi note a margine della recente procedura SA (38339) 2018/E della Commissione europea*, in *Dir. maritt.*, 2020, p. 309; L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano,* in *Dir. trasp.*, 2021, p. 131; E. VERMIGLIO, *L'Autorità di Sistema Portuale: natura giuridica dell'Ente e qualificazione dell'attività, alla luce degli orientamenti europei in materia di tassazione dei porti italiani*, in *Eurojus*, 2022, p. 143; G. TELLARINI, *La natura giuridica delle AdSP nella controversia tra Governo italiano e Commissione europea*, in *Giureta*, 2024, p. 701 e ID., *La natura giuridica delle ADSP nella controversia tra governo italiano e commissione europea*, in A. ANTONINI, G. CALVELLI, M. DEIANA, M. PIRAS, A. ZAMPONE (a cura di) 1942-2022 *Gli ottanta anni del Codice della navigazione: passato, presente e futuro*, Atti dei convegni di Roma, 21 aprile, Cagliari, 9 giugno, Trieste, 16 settembre, p. 119.

[30] Per l'«intrinseca "imprenditorialità"» delle Autorità di sistema portuale, M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, Napoli, 2017, p. 386.

[31] C. INGRATOCI, *La concessione di aree e banchine*, in *Dir. maritt.*, 2007, p. 991.

[32] D. BOCCHESE, *Il piano regolatore portuale*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Demanio marittimo e porti spunti di studio per una ri-codificazione*, Cagliari, 2014, p. 214; G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, cit.; F. PELLEGRINO, *L'ambito portuale ed i piani regolatori portuali*, in *Giureta*, 2008, p. 121; A. ROMAGNOLI, *Il Piano Regolatore Portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 61.

sia sulla pianificazione che sull'affidamento delle concessioni ha faticato a tradursi in realtà.

Il procedimento previsto per l'approvazione dei documenti di pianificazione, nonostante precedenti tentativi risolvere il problema, si è scontrato con la difficoltà di conciliare le posizioni dei vari enti coinvolti[33]. Il tentativo di semplificare i procedimenti di pianificazione portuale deve fare i conti con la complessità dell'assetto delle competenze sul demanio marittimo[34], in cui si sovrappongono l'elemento della funzionalità e le istanze del decentramento amministrativo[35]. I porti, inoltre, sono materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117 Cost., il ché ha dato luogo a un alimentato contenzioso tra Stato e regioni dinanzi alla Corte costituzionale.

Il rilascio delle concessioni – che, ai sensi dell'art. 18, comma 3[36], legge porti, avrebbe dovuto seguire un regolamento atto a adeguarne la disciplina alle normative comunitarie – ha continuato, per quasi trent'anni, ad avvenire secondo la disciplina del codice della navigazione[37], seppur con al-

[33] M. P. LA SPINA, *Brevi note sulle novità introdotte dal decreto legislativo n. 232 del 13 dicembre 2017 in materia portuale*, in *Giureta*, 2018, p. 237; M. D'ARIENZO, S. PUGLIESE, *Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020, p. 305, p. 316.

[34] Con riferimento specifico al demanio portuale, cfr. G. VERMIGLIO, *La portualità tra Stato e regioni*, in E. FANARA (a cura di) *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, Atti del Convegno di Acireale 27-31 agosto 2001, Messina, 2002, p. 167; A. XERRI, *Rapporti tra Autorità Portuali e Regioni*, in *La riforma dell'ordinamento portuale italiano*, Atti del Convegno *La riforma portuale dell'ordinamento portuale italiano* di Ravenna 27-28 febbraio 2004, Bologna, 2006, p. 97.

[35] A. XERRI, *Per una comune cultura dell'acqua: proprietà e gestione del demanio marittimo*, in *Dir. maritt.*, 2011, p. 398, pp. 408-409; ID., *Ordinamento portuale e settore trasporto: aspetti evolutivi*, in ID. (a cura di) *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 19, p. 21; G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. maritt.* 2005, p. 110.

[36] Nella sua versione anteriore all'ultima modifica di cui si dirà più avanti nel §3.

[37] P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, in *Federalismi.it*., n. 18, 2022, p. 1, p. 5.

cuni accorgimenti[38], in attesa che fosse emanato il regolamento previsto dall'art. 18 (adottato solamente nel 2022, come si vedrà di seguito)[39].

Questi problemi, rimasti a lungo irrisolti, sono stati messi al centro delle riforme previste per la seconda componente (intermodalità e logistica integrata) della terza missione (infrastrutture per una mobilità sostenibile) del PNRR.

### 2.2. *Servizi di cabotaggio, continuità territoriale e obblighi di servizio pubblico*

Anche sotto il profilo dell'attività amministrativa della navigazione «in senso stretto» cui si è fatto sopra cenno[40], un cambiamento di prospettiva piuttosto radicale rispetto alla disciplina del codice della navigazione si è avuto per effetto delle spinte verso la liberalizzazione derivanti dall'appartenenza alla allora Comunità europea[41].

Se per la riforma portuale ciò è avvenuto su impulso del legislatore nazionale[42], seppur in reazione a pressioni esercitate a livello europeo[43], per i servizi di trasporto vi è stato un intervento diretto del legislatore europeo[44]. Comunque preceduto dalla giurisprudenza che aveva esteso i

[38] D. MARESCA, *La libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, in *Dir. maritt.*, 2012, p. 288.

[39] §3.

[40] §2.

[41] Attualmente l'art. 58, par. 1, TFUE dispone: «La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti». Le disposizioni del titolo VI del Trattato «si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili» (art. 100, par. 1, TFUE) e «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Essi deliberano previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni» (art. 100, par. 2, TFUE).

[42] P. BRAMBILLA, *La concessione portuale*, Torino, 2022, p. 33.

[43] Corte giust. CEE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, in *Foro it.*, 1992, n. 4, p. 225, con note di C. BRUSCO, *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, e di F. MACARIO, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina «antitrust»: la vicenda delle compagnie portuali*. Seguì una lettera del Vicepresidente della Commissione delle Comunità europee, pubblicata in *Foro it.*, 1992, n. 4, p. 490.

[44] Cfr. V. POWER, *EU Shipping Law*, Abingdon, 2019, p. 281, il quale sottolinea co-

principi fondamentali dei trattati al settore dei trasporti marittimi[45], il passaggio verso la liberalizzazione del traffico interno allo stesso Stato è segnato, seppur con un percorso graduale, dal regolamento (CEE) n. 3577/1992[46].

Il problema della continuità territoriale – definita da taluna dottrina come «la condizione nella quale viene garantito il diritto alla mobilità a tutti i cittadini comunitari, senza penalizzare quelli residenti in territori meno favoriti, in aree periferiche, isolate, depresse, attraverso servizi di trasporto ragionevoli e adeguati, sia dal punto di vista dei costi che sul piano qualitativo»[47] – nel mercato liberalizzato dei servizi di cabotaggio, deve fare i conti con il divieto di aiuti di Stato[48]. Ciò richiede in principio l'abbandono del sistema delle sovvenzioni[49] con cui si è a lungo provato a dare una risposta al problema della continuità territoriale con

me mentre i servizi nei porti siano sottoposti al principio generale di libera prestazione dei servizi, per i servizi da un porto a un altro il principio in questione è stato applicato attraverso atti di normazione secondaria.

[45] Corte giust. CEE 4 aprile 1974, causa C-167/73, in *Foro it.*, 1974, n. 4, p. 199, con nota A. TIZZANO.

[46] Regolamento (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio del 7 dicembre 1992. P. FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 109, p. 111; P. VIGLIETTA, *La liberalizzazione del cabotaggio*, in A. XERRI (a cura di), *Profili di diritto della navigazione*, Napoli, 2013, p. 169; D. BOCCHESE, *La libera prestazione dei servizi marittimi*, in *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, p. 4, p. 23 e ss.; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, cit., p. 12.

[47] F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, p. 1742, p. 1744.

[48] La Commissione europea è intervenuta in più occasioni fissando i parametri secondo i quali alcune misure adottate dagli Stati membri possono essere approvate come compatibili con i Trattati. Cfr. gli «Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi» Comunicazione C(2004)43. L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di) *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 485, p. 492.

[49] A. SERRA, *Servizi marittimi sovvenzionati e concorrenza*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 119; A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 133.

le isole[50], sistema da cui i collegamenti italiani hanno faticato ad affrancarsi, con rilevanti contenziosi[51].

Per «garantire adeguati servizi di trasporto regolari verso, da e tra le isole»[52], l'art. 4 del regolamento (CE) n. 3577/1992 prevede la possibilità per gli Stati membri di concludere contratti di servizio pubblico o di imporre obblighi di servizio pubblico. Si tratta di alternative mediante le quali lo Stato vincola lo svolgimento dei servizi di trasporto di cabotaggio con le isole[53] al rispetto di alcune condizioni che non sarebbero rispettate se fosse lasciato agli armatori di determinarle secondo la loro convenienza dal punto di vista commerciale[54]. In altre parole, quando le regole del libero mercato e della concorrenza non soddisfano i criteri di continuità, regolarità, capacità frequenza e tariffazione, lo Stato può adottare dei correttivi per evitare che alcune tratte siano abbandonate, servite a prezzi troppo elevati, a frequenze troppo basse o solamente in alcuni periodi dell'anno. Tra queste misure, vi è anche la possibilità di prevedere compensi da corrispondere agli armatori a fronte degli obblighi imposti. Tale possibilità è inquadrabile quale deroga al divieto di aiuti di Stato, considerando il trasporto di cabotaggio un servizio di interesse economico generale[55].

[50] G. DE VITA, *I servizi marittimi*, cit., pp. 184 ss.

[51] Ci si riferisce in particolare alle ripercussioni delle sovvenzioni in favore di Tirrenia e delle altre società del relativo gruppo, su cui cfr. C. CELLERINO, *La responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale nell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato*, in *Dir. maritt.*, 2017, p. 23; Corte giust. UE 23 gennaio 2019, causa C-387/17, in *Dir. maritt.*, 2019, p. 570, con nota di C. CELLERINO, *La sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019 relativa al caso Traghetti del Mediterraneo (IV): una «mano tesa» alla Corte di cassazione nella condanna dello Stato italiano*. Corte giust. UE 10 giugno 2010, causa C-140/09, in *Dir. maritt.*, 2010, p. 491, con nota di C. GAMBINO, *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il caso «Traghetti del Mediterraneo II»*; Cass. 19 aprile 2000, n. 5087, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 911. Una sintesi dei procedimenti avviati dalla Commissione dal 1999 sulla vicenda è riportata nella decisione (UE) della Commissione del 30 settembre 2021 relativa alle misure SA.32014, SA.32015, SA.32016.

[52] Nono considerando del regolamento (CE) n. 3577/1992 del Consiglio.

[53] Tali trasporti sono definiti dall'art. 2, punto 1 lett. c): «trasporto via mare di passeggeri o merci fra: porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro; porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro».

[54] Cfr. la definizione dell'art. 2, punto 4.

[55] Art. 93 TFUE.

Poiché simili misure incidono sull'accesso al mercato e possono alterare il funzionamento del meccanismo concorrenziale, per essere legittime, esse devono intervenire in maniera non discriminatoria e proporzionata[56]. Le condizioni affinché il compenso per gli obblighi di servizio pubblico non sia considerato un aiuto di Stato illegittimo sono ricondotte alla giurisprudenza della Corte di giustizia sul caso *Altmark*[57]. Sul piano teorico, la differenza tra un aiuto di Stato e il compenso accordato al vettore che svolge un servizio pubblico di trasporto è individuata nel fatto che il secondo, a differenza delle sovvenzioni mirate a ripianare perdite gestionali, costituisce la «pura copertura del deficit derivante dalla gestione di quel servizio, e solo di quello, da parte dello Stato o dell'ente pubblico»[58].

Gli obblighi di servizio pubblico possono essere introdotti secondo due alternative. Possono essere imposti a livello orizzontale, mediante sistemi di dichiarazioni, autorizzazioni o licenze, rendendoli applicabili a tutti gli armatori che intendono servire una rotta. Gli obblighi possono altresì essere individuati in un contratto di servizio pubblico. In tal caso, vi sono tenuti gli armatori contraenti e sono lasciati spazi più ampi per la loro definizione, comprendendo (ad esempio anche requisiti di qualità del servizio che non poterebbero essere oggetto di obblighi di servizio pubblico, il cui contenuto deve rispondere all'elenco tassativo di cui all'art. 4, par. 2 del regolamento CE n. 3577/1992)[59].

Affinché sia osservato il principio di non discriminazione, gli obblighi non possono essere ritagliati su misura per alcune compagnie di na-

[56] L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, cit., p. 497; R. ABBATE, *Rilevanza del pubblico servizio e degli oneri di servizio pubblico in materia di trasporti marittimi secondo la normativa comunitaria. Brevi considerazione in relazione ad un «caso nazionale»*, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 890. Cfr. la Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, COM(2014) 232 final.

[57] Corte giust. CE 24 luglio 2003, causa C-280/00.

[58] Così, A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, cit., pp. 151-152. Cfr. i già citati orientamenti della Commissione del 2004, che, oltre a specificare l'attinenza con i costi d'esercizio del servizio, ammette aiuti volti a finanziare l'acquisto di attrezzature di trasbordo, entro la misura del 10% dell'investimento.

[59] D. BOCCHESE, *La libera prestazione dei servizi marittimi*, cit., p. 38.

vigazione e, quando sia fatto ricorso a contratti di servizio pubblico, la loro stipula deve essere preceduta da una procedura competitiva ad evidenza pubblica.

Premesso che le funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi di cabotaggio sono ripartite tra lo Stato e le regioni (attribuendo a queste ultime i servizi che si svolgono all'interno di una regione)[60], un ruolo rilevante sui servizi connotati da oneri di servizio pubblico è riservato all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)[61]. Essa, infatti, provvede a «stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta»[62] e a «definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici»[63].

Anche l'adeguamento alla disciplina europea relativa ai servizi di cabotaggio, in Italia ha subito diversi ritardi. Il processo di privatizzazione di Tirrenia e delle sue partecipate ha portato, per i collegamenti con le isole maggiori, ad un prolungamento della fase transitoria, la cui fine ha coinciso con il periodo pandemico.

Successivamente, i servizi marittimi di rilevanza nazionale hanno visto l'apertura al mercato di quattro delle dieci rotte precedentemente oggetto di convenzione, sulla base del registrato venir meno della necessità di erogare compensi per assicurare i livelli di servizio, con risparmio quindi di risorse pubbliche[64]. Per una linea si è fatto ricorso ad obblighi

[60] Art. 19-*ter* comma 7, d.l. n. 135/2009, il quale rinvia al d.lgs. n. 422/1997.

[61] M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di) *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, p. 329.

[62] D.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, art. 37, comma 2, lett. *d)*. Sul punto l'Autorità ha adottato la delibera n. 96/2018 relativa alle «Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico»

[63] Art. 37, comma 2, lett. *f)*. Cfr. la delibera ART n. 22/2019 sulle linee guida in materia di affidamento dei servizi di cabotaggio marittimo.

[64] Cfr. Parere n.1/2021 dell'ART, reso ai sensi della misura 3, punto 10 della delibera ART n. 22/2019.

di servizio pubblico di tipo orizzontale[65]. Le rimanenti 5 rotte, tra il 2021 e il 2023, sono state oggetto di contratto di servizio pubblico all'esito di gare ai sensi del cosiddetto codice dei contratti pubblici[66].

Più difficoltà hanno incontrato i servizi regionali per il collegamento con le isole minori[67].

## 3. *Le riforme introdotte in attuazione del PNRR*

Nel quadro sopra delineato, il PNRR ha introdotto tre riforme per lo sviluppo del sistema portuale.

La più rilevante appare quella relativa alla semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica, attuata mediante legge di conversione[68] del d.l. n. 121/2021(cosiddetto decreto infrastrutture)[69].

In risposta alla difficoltà di comporre gli interessi delle diverse amministrazioni nel corso dei procedimenti, è stato attribuito maggior potere decisionale nell'adozione degli strumenti di pianificazione portuale alle autorità di sistema portuale e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile[70].

[65] D.m. Eco. e fin. n. 23/2021.

[66] D.lgs. n. 50/2016.

[67] Cfr. il bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari trasporti, poste e telecomunicazioni del 18 febbraio 2025, p. 103.

[68] L. n. 156/2021.

[69] D.l. n. 121/2021.

[70] Il documento di pianificazione strategica di sistema previsto dall'art. 5 della legge porti è stato sostituito dal documento di programmazione strategica di sistema. La sua approvazione è passata da un iter in cui era necessaria l'intesa con i comuni interessati a un procedimento che vede comuni e regioni interessati chiamati a rendere un «parere non ostativo» entro un termine di quarantacinque giorni. Similmente, per quanto riguarda i piani regolatori portuali l'approvazione della regione interessata è stata sostituita da un parere limitato «alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto» di comune e regione interessati. L'approvazione del piano regolatore portuale è quindi attribuita all'autorità di sistema; quella del documento di programmazione strategica di sistema, al Ministero delle infrastrutture e dei

La soluzione è stata criticata perché ritenuta in contrasto con l'intento di coordinare l'infrastrutturazione di ciascuno scalo con il sistema trasportistico nazionale che aveva ispirato la creazione dei sistemi portuali nel 2016, imprimendo un segno tra il centralismo e l'atomismo[71].

In seguito al ricorso di alcune regioni, le norme della riforma sono state sottoposte al giudizio della Corte costituzionale[72]. La semplificazione operata dal legislatore ha, quanto meno in parte, superato il vaglio di costituzionalità, proprio in ragione dell'esigenza di unitarietà derivanti dal preminente valore nazionale dato dal d.l. 77/2021 alla puntuale e sollecita attuazione degli interventi previsti nel piano nazionale di ripresa e resilienza. Adottando un approccio apparso ad alcuni commentatori disomogeneo[73], la mancata previsione di strumenti di codecisione – che coinvolgano, oltre all'autorità di sistema portuale, gli enti locali interessati – è stata considerata legittima per il piano regolatore portuale e illegittima in relazione al documento di programmazione strategica di sistema.

Attualmente, quindi le autorità di sistema hanno visto accresciuto il proprio ruolo nello sviluppo infrastrutturale dei porti da queste amministrati, in una logica che favorisce l'elaborazione da parte di ciascuna autorità di una propria strategia per lo sviluppo del suo sistema[74].

La legge porti è stata modificata anche in relazione alle concessioni di aree e banchine con la seconda delle tre riforme per lo sviluppo del

trasporti.

[71] M. RAGUSA, *Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, p. 227, p. 251, ove è citato l'intervento nella *community* "Porti città territori" dell'Istituto nazionale di urbanistica di F. KARRER, consultabile presso www.inu.it, che allude ad «una pianificazione territoriale di livello statale operata però dal "basso"».

[72] Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 399, con nota di A. MUSUMECI, *Cooperare e pianificare si può secondo la Corte costituzionale, ma solo fino a un certo punto! Osservazioni a margine della sentenza n. 6 del 2023*.

[73] A. MUSUMECI, *op. ult. cit.*, pp. 452 ss.

[74] Cfr. M. RAGUSA, *Il nuovo primato dello sviluppo infrastrutturale nella riforma della pianificazione portuale*, in C. VITALE (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, p. 129, pp. 177 ss.

sistema portuale[75]. La crescita di uno scalo è infatti fortemente influenzata anche dagli investimenti compiuti dai privati che ottengono in concessione aree portuali ove svolgere operazioni portuali. È stato efficacemente affermato che «con il rilascio della concessione l'impresa portuale diviene un partner dell'Autorità di Sistema nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo indicati nei piani portuali»[76].

Il nuovo art. 18 della legge porti ha introdotto alcuni elementi essenziali della procedura per il rilascio delle concessioni di aree e banchine nei porti, continuando a prevedere che fossero definiti in un apposito regolamento diversi criteri per guidare l'operato delle autorità di sistema. Due elementi del testo novellato segnano una presa di posizione abbastanza netta del legislatore. Da un lato, le concessioni sono affidate «sulla base di una procedura ad evidenza pubblica»[77]. Dall'altro, con una certa continuità con la procedura prevista dal codice della navigazione, è conservata la possibilità dell'avvio della procedura su istanza degli interessati[78].

Il decreto previsto dall'art. 18 della legge porti è stato finalmente pubblicato in Gazzetta Ufficiale sul finire del 2022 ed è così entrato in vigore il nuovo «regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine»[79]. Pochi mesi dopo sono state adottate le linee guida sulle modalità di applicazione del regolamento[80].

Il nuovo assetto è dichiaratamente teso a favorire maggiormente la concorrenza e a ridurre la discrezionalità dell'amministrazione concedente, prevedendo procedure in linea con i principi di derivazione eu-

[75] L. n. 118/2022 il cui art. 5 ha previsto il nuovo testo dell'art. 18 legge porti.

[76] Così F. STRADELLA, *La procedura di rilascio della concessione di aree e banchine a seguito della piena attuazione dell'art. 18 della l. n. 84/1994*, in *Dir. trasp.*, 2024, p. 259, p. 267.

[77] Così, l'art. 18, comma 1 ha sostituito il precedente richiamo all'adeguamento alle normative comunitarie, considerato «impalpabile» da P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, cit., p. 15.

[78] Cfr. art. 5 D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione).

[79] D.m. Infr. e Tra. 28 gennaio 2022, n. 202.

[80] D.m. Giust. 7 agosto 2023, n. 110. M. BRIGNARDELLO, *Linee guida sul regolamento in materia di concessioni portuali: una nuova puntata di una storia infinita*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 552.

ropea. Tale aspetto è stato valutato positivamente[81] insieme alla rilevanza che l'elemento economico delle proposte progettuali ha assunto accanto a quello tecnico[82]. Tra i parametri di cui l'autorità concedente deve tener conto sono previsti «sostenibilità e impatto ambientale del progetto industriale proposto»[83]. Dalle linee guida sembra che, all'atto pratico, la valutazione del criterio in questione avverrà in termini di conformità del piano di investimento contenuto nelle domande di rilascio di concessioni ai principi *do not significant harm*. Il criterio della sostenibilità non è quindi valorizzato tra gli obiettivi da conseguire, che rimangono lo sviluppo del traffico e della logistica intermodale e garantire le più ampie condizioni di accesso al terminal portuale.

L'ultima riforma prevista dal PNRR per lo sviluppo dei porti ha introdotto delle procedure semplificate per la realizzazione di infrastrutture per la fornitura di energia elettrica da terra alle navi durante la fase di ormeggio[84]. L'art. 33 del d.l. n. 36 del 2022 dispone che i progetti per la realizzazione di tali opere siano considerati «di pubblica utilità e caratterizzati da indifferibilità ed urgenza» (comma 1). Il titolo per la costruzione e l'esercizio degli impianti è individuato in un'autorizzazione unica, rilasciata dalla regione all'esito di una conferenza dei servizi promossa dall'autorità di sistema portuale o dalla regione competente alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate. La norma fissa i tempi per la conclusione del procedimento sottoponendoli al controllo del Ministero, che in caso di ritardo propone interventi correttivi e assegna ulteriori termini alla regione, superati i quali è «proposto» l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 8 l. n. 131 del 2003[85].

Il PNRR include altresì nella voce «sviluppo del sistema portuale» un investimento, indicato come «interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (*Green ports)*», su cui si avrà modo di tornare[86].

[81] Cfr. il parere reso in merito da Cons. Stato 31 ottobre 2022.

[82] F. STRADELLA, *La procedura di rilascio della concessione di aree e banchine a seguito della piena attuazione dell'art. 18 della l. n. 84/1994*, cit., p. 286.

[83] Art. 2, comma 4, lett. *g)*, d.m. Infr. e Tra. 28 gennaio 2022, n. 202.

[84] Art. 33 d.l. n. 36/2022.

[85] In tal senso il comma 4-*bis*, introdotto dalla l. n. 79/2022 di conversione.

[86] §5.

## 4. *Le misure per la decarbonizzazione adottate in sede europea*

Il processo di transizione ecologica nei trasporti marittimi non può non tenere conto delle misure adottate in sede europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Il settore marittimo, infatti, è tra quelli presi in considerazione dal pacchetto «*Fit for 55*», al cui interno sono confluiti gli atti legislativi dell'Unione europea per arrivare a ridurre del 55% le emissioni entro il 2030[87].

In particolare, per valutare gli effetti sui divari territoriali, deve essere in questa sede considerata, seppur brevemente, la normativa finalizzata alla decarbonizzazione dei trasporti marittimi[88].

Infatti, come rilevato dallo stesso legislatore europeo essa può avere l'effetto di rendere più costosi i trasporti marittimi e di incidere sull'attrattività degli scali per le compagnie di navigazione, aspetti che possono incidere sul diritto alla mobilità e sulla coesione territoriale[89].

Molta preoccupazione in tal senso ha generato l'inserimento dei trasporti marittimi nell'ambito dell'*Emissions Trading System* (ETS)[90].

Le emissioni prodotte da navi di stazza superiore a 5000 GT in viaggi per il trasporto di cose e passeggeri da o per porti di Stati membri sono monitorate[91] e conteggiate ai fini della determinazione delle quote che devono essere restituite dalle società di navigazione[92]. Queste ultime, quindi, al pari di altri operatori inseriti nel sistema, dovendo reperi-

[87] C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale del settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2024, p. 199, pp. 206 ss.

[88] F. SALERNO, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, cit., pp. 593 ss.; G. SPERA, *La decarbonization nel settore dello shipping: recenti sviluppi*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 939, pp. 950 ss.; C. ZOURNATZI, *La nuova legislazione dell'Unione europea sulla decarbonizzazione nel settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2025, p. 315

[89] Cfr. il considerando n. 13 del Regolamento (UE) 2023/1805 del 13 settembre 2023 e, in parte, il considerando n. 21 della Direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023.

[90] Direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE.

[91] Regolamento (UE) 2015/757 del 29 aprile 2015, modificato nell'ambito del pacchetto *Fit for 55%* dal regolamento (UE) 2023/957 del 10 maggio 2023.

[92] Nozione definita nell'attuale versione dell'art. 3, lett. w), della direttiva ETS del 2003 che riconduce essenzialmente ai soggetti responsabili per l'attuazione del codice ISM (*International Safety Management*), su cui cfr. A. BOGLIONE, *L'ISM (International Safety Management) Code*, in *Dir. maritt.*, 1999, p. 654.

re sul mercato quote corrispondenti al livello di emissioni dichiarato[93], sono incentivate a ridurre le emissioni.

Il sistema ETS è stato criticato in radice come strumento di lotta al cambiamento climatico[94], ma rientra indubbiamente tra le strategie dell'Unione europea. La Commissione, nel suo primo report di monitoraggio sugli effetti della direttiva ETS sui trasporti marittimi, ha ribadito i benefici per l'ambiente che si attendono nel settore[95]. Lo stesso rapporto non registra cambiamenti nel mercato per effetto di comportamenti elusivi conseguenti all'introduzione della normativa. Al tempo stesso, mentre si scrive, circola la notizia secondo cui l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato avrebbe aperto un'indagine sull'aumento dei prezzi dei traghetti operato dalle compagnie di navigazione in reazione all'entrata in vigore della disciplina sugli ETS[96].

Al di là degli incentivi rappresentati dalla possibilità di risparmiare sui costi derivanti dalla restituzione delle quote, la riduzione delle emissioni è imposta agli armatori dal regolamento sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, cosiddetto *Fuel EUMaritime* [97].

Tale regolamento fissa dei limiti di emissioni annue di gas serra per le navi di stazza lorda superiore a cinquemila GT che toccano i porti europei (indipendentemente dalla loro bandiera). I limiti si riferiscono all'intensità dei gas a effetto serra dell'energia usata durante la sosta in porto e dell'energia utilizzata per le tratte in cui è previsto uno scalo in un porto di uno Stato membro. Tali limiti sono progressivamente ridotti

[93] Alla direttiva è stata data attuazione in Italia con il d.lgs. n. 147/2024, che ha introdotto gli art. da 12-*bis* a 12-*octies* del d.lgs. n. 47/2020. In particolare, l'obbligo di restituzione e il relativo termine è indicato nell'art. 36, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 47/2020.

[94] L. FERRAJOLI, *Per una costituzione della terra*, Milano, 2022, p. 122, parla di «assurda creazione di un mercato delle emissioni». Cfr. il par. 171 della lettera enciclica *Laudato si'*, di Papa Francesco, *Sulla cura della casa comune*, dove si sostiene l'inefficacia del sistema.

[95] COM(2025) 110 final del 18.3.2025 «*Monitoring of the implementation of Directive 2003/87/EC in relation to maritime transport*».

[96] *L'effetto Ets sui biglietti dei traghetti sotto il faro dell'Antitrust*, www.shippingitaly.it, 5 giugno 2025.

[97] Regolamento (UE) 2023/1805 del 13 settembre 2023.

nel tempo a scadenze quinquennali (art. 4, par. 2) e il loro superamento è sanzionato (art. 23).

Per le medesime navi, il regolamento *Fuel EU Maritime* prevede altresì l'obbligo, a partire dal 1° gennaio 2030, di utilizzare l'alimentazione elettrica a terra o una tecnologia a zero emissioni quando si trovano nei porti di uno Stato membro. La norma (art. 6) rinvia ad un altro atto del pacchetto *Fit for 55%*, il regolamento sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi[98]. Da tale collegamento si evince che l'obbligo riguarda le navi ormeggiate nei porti della rete centrale e della rete globale TEN-T (art. 9).

## 5. *Considerazioni conclusive*

Vista nel suo insieme, la disciplina ripercorsa sembra ispirata all'istituzione di un sistema virtuoso secondo cui le compagnie di navigazione hanno disincentivi a inquinare e pertanto sono portate a intervenire sulle proprie flotte in modo da far sì che operino con emissioni via via più ridotte. Le infrastrutture necessarie per contenere l'impatto sull'ambiente dei trasporti marittimi dovranno essere realizzate velocemente grazie a procedure semplificate. I porti più competitivi sarebbero quindi quelli che, sfruttando meglio gli strumenti della pianificazione e scegliendo meglio i concessionari che doteranno gli scali di infrastrutture, assicureranno la possibilità alle navi di svolgere collegamenti e sostare con meno emissioni. Le risorse, del PNRR e non, consentirebbero ai porti di attrezzarsi per essere attrattivi, ma anche di favorire il rinnovo delle flotte[99].

[98] Regolamento (UE) 2023/1804, che ha abrogato la direttiva 2014/94/UE.

[99] Su tale secondo aspetto interviene l'investimento «Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi» del piano nazionale complementare alla missione 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), componente 2 (energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile). Il fondo complementare al piano nazionale di ripresa e resilienza è stato adottato con d.l. n. 59/2021. Il d.m. del 15 luglio 2021 del Ministero dell'economia e della finanza ha articolato il piano prevedendo nell'allegato I la scheda progetto relativa dal nome «Rinnovo delle flotte bus, treni e navi verdi – Navi». Con il d.m. Eco. e Fin. 15 luglio 2021, n. 389 il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha individuato gli interventi ammessi a finanziamento.

Tuttavia, innescare questo meccanismo virtuoso presenta alcune difficoltà, anzitutto, perché non è emersa un'unica tecnologia per alimentare le navi riducendo le emissioni[100]. E dalla tecnologia impiegata dalle navi dipendono le infrastrutture da realizzare.

Il peso specifico delle scelte delle amministrazioni portuali è aumentato in modo sensibile e vi è una molteplicità di fattori che incidono sulla direzione verso cui pendono decisioni. Un esempio di tali criticità e delle loro ripercussioni mi sembra rappresentato dalla vicenda del rinnovo della flotta per i collegamenti nello Stretto di Messina[101].

Per il comparto marittimo in generale, questo dovrebbe significare la possibilità di emergere per porti che compiranno le scelte che si riveleranno più attrattive a svantaggio di altri.

Quindi il prodursi di divari che sembrano quasi un effetto voluto da questo regime competitivo[102]. Del resto, il *Green Deal* europeo ha come obiettivo dichiarato un'economia «moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva».

[100] Le «Linee guida per la redazione dei documenti di pianificazione energetico ambientale dei sistemi portuali» approvata con il d.m. 17 dicembre 2018 del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare si riferiscono all'importanza di diffondere l'alimentazione a gas naturale liquefatto e l'elettrificazione delle banchine. Cfr. R. DANIELIS, *Il PNIEC e la decarbonizzazione dei trasporti: le potenzialità dei biocarburanti*, in *REPoT*, 2019, n. 3, p. 2 ss. Il gas naturale liquefatto (GNL), tuttavia, è considerato un combustibile di transizione, ma non la soluzione per arrivare all'obiettivo delle zero emissioni di carbonio. Cfr. il comunicato stampa pubblicato in base ai dati di uno studio di *Transportation & Environment*, *Trasporti marittimi. Il combustibile GNL non è sostenibile: quando è importato, inquina fino al 30% in più di quanto previsto dalle leggi UE*, www.transportenvironment.org, 18 novembre 2024.

[101] Cfr. il rapporto della Corte dei conti, deliberazione del 14 febbraio 2025, n. 32/2025/G. In sintesi, il ritiro dell'unica domanda presentata per la realizzazione di un deposito di GNL, ha indotto l'Autorità di sistema dello Stretto a decretare la chiusura del procedimento (Decreto del Presidente del 14 dicembre 2022, n. 253). Il sub-investimento II della scheda «Rinnovo delle flotte bus, treni e navi verdi – Navi» del piano per gli investimenti complementari prevedeva finanziamenti che presupponevano navi dotate di motori per la propulsione mediante GNL.

[102] Come rilevato da L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano*, cit., p. 138: «la Commissione, tramite la sua prerogativa oggi sancita dall'art. 106, § 3 TFUE (di controllo del mercato unico sotto il profilo della concorrenza), ha proposto degli orientamenti per il settore portuale, tali per cui i porti europei si intendono inseriti in un unico mercato comune tendenzialmente in concorrenza».

Va rilevato, a proposito dei divari tra porti, che i progetti per i *green port* finanziati dal PNRR riguardano solo le autorità di sistema portuale del centro-nord. A quanto consta, ciò è motivato col fatto che il programma di coesione "Infrastrutture e reti"[103] ha previsto finanziamenti per progetti analoghi per le altre autorità di sistema del sud. Al di là di valutazioni sull'entità dei finanziamenti previsti dalle due iniziative, che non rientrano nello scopo delle valutazioni che si intende svolgere in questa sede, è stato rilevato come simili misure non attengano propriamente al concetto di *green port* elaborato in dottrina[104] e risultante dagli standard internazionali[105], ma si concentrino soprattutto sull'elettrificazione delle banchine, evidenziando i limiti degli effetti benefici di tali misure[106].

Per quanto attiene alla continuità territoriale con le isole, l'impatto della disciplina europea può dirsi in parte differito, dato che l'Italia si è avvalsa delle esenzioni consentite per i collegamenti oggetto di obblighi di servizio pubblico[107].

Nella contemperazione di interessi, si può affermare che, alle istanze della transizione ecologica, è stato giustamente anteposto il diritto alla mobilità delle comunità delle isole. La soluzione è giustificata dalla natura di tale diritto quale precondizione per l'esercizio di altre libertà[108] e sembra in qualche modo in linea con le considerazioni che ispirano il principio delle comuni ma differenziate responsabilità[109]. L'attenzione

[103] Delibera CIPE del 1° dicembre 2016, n. 58.

[104] Cfr. R. LOMBARDI, *Porti Verdi e sostenibilità del trasporto marittimo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2, 2011, p. 179.

[105] Peraltro, richiamati nelle «Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale» adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel 2017.

[106] L. PROVENZANO, *Green ports, cold ironing e fumosità delle navi: le contraddizioni nella tutela della qualità dell'aria dei porti italiani*, in *Giureta*, 2024, p. 581.

[107] Cfr. la Comunicazione della Commissione relativa alle esenzioni che l'Italia intende applicare a norma dell'articolo 2, paragrafi 3 e 6, del regolamento (UE) 2023/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, (C/2024/7470), del 17 dicembre 2024.

[108] G.G. CARBONI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 3.

[109] V. DE LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 10 dicembre 2009.

da parte dell'Unione europea all'elemento dell'insularità appare tanto più comprensibile alla luce dell'evoluzione della nozione di coesione territoriale che le istituzioni unitarie hanno introdotto negli Stati membri[110].

Del resto, la già citata strategia per una mobilità sostenibile e intelligente elaborata dalla Commissione aveva avuto modo di affermare che «il passaggio a una mobilità sostenibile, intelligente e resiliente deve essere giusto o, in caso contrario, rischierà di non prodursi» (par. 89)[111].

***


## *Abstract*[*]

*Ita*

Il saggio analizza il rapporto tra divari territoriali e mobilità sostenibile nel settore dei trasporti marittimi, con particolare attenzione ai servizi di cabotaggio e alla funzione strategica dei porti. Viene esaminato l'impatto delle recenti riforme, nazionali ed europee, in materia di pianificazione portuale, concessioni e decarbonizzazione, alla luce degli obiettivi del piano nazionale di ripresa e resilienza e del *Green Deal* europeo. Gli interventi analizzati, pur volti a modernizzare il settore, sembrano poter accentuare i divari territoriali, mettendo in luce la necessità di considerare la relazione tra esigenze di mobilità e di tutela ambientale.


[110] P. FOIS, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione europea*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 37; S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico nelle aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 579, pp. 589 ss.

[111] Cfr. C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale del settore dei trasporti*, cit., p. 199. La questione interroga le interazioni tra ambiente e insularità, i quali hanno entrambi recentemente trovato – nel caso dell'insularità dovrebbe dirsi più correttamente ritrovato – espressa menzione all'interno della Costituzione. L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Oss. cost. AIC*, n. 6, 2022, p. 111; G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*., n. 1, 2022, p. 188.

[*] Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*Parole chiave*: PNRR, mobilità sostenibile, servizi di cabotaggio, continuità territoriale, porti.

*En*
The paper analyzes the relationship between territorial disparities and sustainable mobility in the maritime transport sector, with a particular focus on cabotage services and the strategic role of ports. It examines the impact of recent national and European reforms concerning port planning, concessions, and decarbonization, in light of the objectives of the National Recovery and Resilience Plan and the European Green Deal. While aimed at modernizing the sector, the measures analyzed appear likely to exacerbate territorial disparities, highlighting the need to consider the link between mobility needs and environmental protection.

*Keywords*: PNRR, sustainable mobility, cabotage services, territorial continuity, ports.