

ALESSANDRO CARDINALI*

Decarbonizzazione dei trasporti marittimi e divari territoriali**

ABSTRACT (EN): The contribution examines the impact of the EU 'Fit for 55%' package on the decarbonisation of maritime transport and on territorial imbalances, with specific regard to the condition of Italian insularity. The principle of territorial continuity with the islands raises critical issues that must be reconsidered in light of the regulatory changes introduced by the decarbonisation framework, through a reassessment of the interplay between environmental protection, the right to mobility, and territorial cohesion.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza l'impatto del pacchetto UE "Fit for 55%" sulla decarbonizzazione del trasporto marittimo e sui divari territoriali, con particolare attenzione sull'insularità italiana. La continuità territoriale con le isole presenta alcune criticità che devono essere valutate alla luce dei cambiamenti introdotti dalla disciplina sulla decarbonizzazione, ripercorrendo alcuni passaggi del rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla mobilità e coesione territoriale.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La decarbonizzazione dei trasporti marittimi nel pacchetto *fit for 55%*. – 3. Decarbonizzazione e traffici internazionali. – 4. Decarbonizzazione e continuità territoriale. – 5. Considerazioni conclusive sui divari territoriali.

1. Introduzione

Tra i settori interessati dalla transizione ecologica, vi è senz'altro quello dei trasporti, il quale, da una parte, manifesta il proprio impatto sull'ambiente in diverse forme¹ e, dall'altra, risponde ad esigenze di mobilità² di cose e persone che vanno crescendo nel tempo³.

La tensione tra la preservazione dell'ecosistema e la soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi nel lungo termine accomuna tutti gli ambiti dell'attività umana per i quali si parla di sviluppo sostenibile⁴. Per quanto attiene ai traffici di cose e persone, si allude a un punto di equilibrio tra le istanze in questione con il concetto di mobilità sostenibile, nozione che si

* Borsista di ricerca – Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è stato realizzato nell'ambito del PRIN indicato nell'introduzione del fascicolo e in particolare dell'attività scientifica di cui al CUP C53D23002870006 in esso rientrante.

¹ A. RICCI, *Infrastrutture dei trasporti e protezione dell'ambiente*, in E. FANARA (a cura di), *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del mezzogiorno*, Messina, 2003, p. 179.

² Per la possibilità fondare su tali esigenze l'unitarietà di un diritto dei trasporti, L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti*, in *Dir traspt.*, 2004, p. 1, p. 8.

³ Rileva come la crescita del traffico merci e persone in ambito europeo abbiano comportato costi economici e sociali sempre maggiori M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, p. 165, p. 166.

⁴ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, cosiddetto rapporto Brundtland 1987.

riferisce alle differenti modalità di trasporto nel loro complesso⁵. Ed in questa chiave di lettura, proprio l'integrazione tra queste è riconosciuta rappresentare un utile strumento per la riduzione delle esternalità negative dei trasferimenti di cose e persone da un luogo a un altro⁶. In particolare, per ridurre l'inquinamento derivante dal congestionamento stradale, si è perseguito l'obiettivo di trasferire alcuni trasporti dalla gomma ad altre modalità di trasporto⁷, tra cui quella per mare⁸, predisponendo sistemi di incentivazione all'impiego del trasporto marittimo sul piano economico⁹ e prendendo atto della necessità di intervenire sulle infrastrutture portuali¹⁰.

Le ragioni di questo passaggio verso il trasporto marittimo risiedono su un dato, anche più recentemente confermato dalla Commissione europea¹¹, che indica tale modalità come quella che offre il miglior rapporto di emissioni di carbonio per tonnellata al chilometro.

Pur tenendo conto di tale dato, le politiche inaugurate dal *Green Deal* hanno stabilito che anche il trasporto marittimo debba contribuire al raggiungimento degli obiettivi relativi alle emissioni di gas climalteranti, anche perché tali obiettivi propongono l'azzeramento dell'impatto climatico dell'Unione europea entro il 2050 e va da sé che il settore marittimo non può rimanere escluso dal processo di decarbonizzazione¹².

Sono state così adottate delle misure destinate ad incidere in maniera piuttosto consistente sui trasporti marittimi. Sembra opportuno valutare il rapporto tra tali misure e le esigenze di mobilità per trarne alcune considerazioni in merito agli effetti sui divari territoriali interni al territorio nazionale.

Se, con riferimento ai divari territoriali, assumono storicamente rilevanza centrale le infrastrutture e gli investimenti per realizzarle, non può essere trascurato come alcuni divari possano essere colmati, almeno in parte, attraverso i collegamenti effettuati mediante servizi di

⁵ 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, p. 19, p. 20; C. TELESCA, *La micromobilità elettrica sostenibile: quale regolamentazione giuridica?*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 665, p. 683.

⁶ G. ROMANELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 659, p. 670-671.

⁷ Libro bianco del 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001) 370 del 12 settembre 2001; S. ZUNARELLI, *Il Libro bianco sui trasporti: elementi di novità e continuità nella politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2002, 463. C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale nel settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2024, p. 199.

⁸ G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1597.

⁹ C. VAGAGGINI, *Il marebonus: il nuovo incentivo del settore marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, p. 749.

¹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 agosto 2015. L'adozione del piano in questione era prevista dall'art. 29, c. 1 del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133. In dottrina, F. MANCINI, *Il piano della portualità e della logistica*, in *Libro dell'anno del diritto 2015*, www.treccani.it.

¹¹ Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020.

¹² Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, punto 2.1.5, afferma che «per conseguire la neutralità climatica è necessario ridurre le emissioni prodotte dai trasporti del 90 % entro il 2050» e il traffico navale da e verso i porti appartenenti allo Spazio economico europeo genera circa l'11 % delle emissioni totali di anidride carbonica (CO₂) dell'Unione derivanti dai trasporti.

trasporto. Ciò appare tanto più vero se si volge l'attenzione ai collegamenti con le isole, dove assumono un ruolo cruciale i servizi marittimi¹³.

Nell'ambito dei collegamenti nazionali con le isole è usata l'espressione «continuità territoriale» per indicare «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»¹⁴.

Come si evince dalla definizione, la continuità territoriale riguarda l'attuazione del diritto alla mobilità attraverso meccanismi che rendano disponibili servizi di trasporto «adeguati»¹⁵. Si tratta dunque di un obiettivo di pubblico interesse e, in quanto tale, estraneo alla logica dei mercati. Il che non può essere trascurato tanto più nel vigente contesto normativo in cui i servizi di trasporto tra scali nazionali, cosiddetti servizi di cabotaggio¹⁶, rientrano tra i servizi sottoposti al libero mercato ai sensi del regolamento (CEE) n. 3577/1992¹⁷.

Il citato regolamento considera l'esigenza che i servizi di trasporto «verso, da e tra le isole» siano adeguati (nono considerando) e, a tal fine, dispone che gli Stati membri possano concludere contratti di servizio pubblico o imporre obblighi di servizio pubblico (art. 4) proprio per introdurre dei doveri di svolgere servizi che altrimenti non sarebbero svolti o risulterebbero insufficienti.

A fronte di tali doveri, alle compagnie di navigazione che li assumono possono essere riconosciuti dei compensi, che tuttavia devono rispettare alcune condizioni per evitare che essi siano considerati aiuti di Stato illegittimi¹⁸. La Commissione ha fornito in più occasioni la propria interpretazione, con finalità «unicamente informative», del regolamento, suggerendo,

¹³ Cfr. le risoluzioni approvate dalla IX Commissione permanente della Camera dei deputati il 10 luglio. In particolare, la risoluzione Deidda 7-00114, che considera «imprescindibile l'assunzione di provvedimenti volti alla mitigazione delle suindicate problematiche al fine di eliminare il divario causato dalla condizione di insularità e che al contempo consenta alle compagnie aeree e marittime di operare a condizioni economicamente non svantaggiose» e la risoluzione Barbagallo 7-00230, secondo cui «è evidente che, avendo riguardo alle peculiari condizioni dell'insularità, sia necessario proporre un impegno incisivo per superare le situazioni di svantaggio ad essa connesse che riguardi specifici interventi sui settori del trasporto marittimo e aereo in relazione alle isole, comprese quelle minori».

¹⁴ 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.

¹⁵ 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, p. 333.

¹⁶ D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, V, 1959, p. 737; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Roma, 2019.

¹⁷ Regolamento (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo). 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. BOCCHESI, *La libera prestazione dei servizi marittimi*, in *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, p. 4, p. 23 e ss.

¹⁸ 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. 497; R. ABBATE, *Rilevanza del pubblico servizio e degli oneri di servizio pubblico in materia di trasporti marittimi secondo la normativa comunitaria. Brevi considerazioni in relazione ad un «caso nazionale»*, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 890.

tra le altre cose, che l'erogazione di compensazioni in caso di contratti od oneri di servizio pubblico debba «essere effettuata in conformità alle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato, così come interpretate dalla Corte di giustizia, e alle norme contenute nel pacchetto di strumenti della Commissione che disciplina gli aiuti di Stato per la prestazione di servizi di interesse economico generale (SIEG)»¹⁹.

La soddisfazione delle esigenze di mobilità da e per le isole è quindi in concreto fortemente dipendente dal finanziamento pubblico dei servizi. Soprattutto per i collegamenti con le isole minori, non è infrequente che le gare per l'affidamento dei servizi con contratto di servizio pubblico, anche quando prevedono compensi per il vettore, vadano deserte.

Ciò evidenzia la difficile soluzione di un problema legato ai costi operativi di certi collegamenti²⁰, dove peraltro sono impiegate navi vetuste rispetto all'età media del naviglio mediante il quale è eseguito il traffico di cabotaggio in Italia²¹.

2. La decarbonizzazione dei trasporti marittimi nel pacchetto *fit for 55%*

L'esperienza della liberalizzazione dei trasporti marittimi, per quanto attiene ai traffici di cabotaggio tra approdi italiani, ha presentato più di una difficoltà e i servizi in regime di continuità territoriale sono stati spesso valutati non idonei a soddisfare le esigenze di mobilità. L'affannosa ricerca di un equilibrio deve ora tener conto degli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello sovranazionale.

Sebbene infatti la sostenibilità ambientale sia un interesse che ha trovato ingresso da tempo nel settore dei trasporti marittimi²² e la prevenzione dell'inquinamento atmosferico proveniente dalle navi sia già stata oggetto di misure internazionali ormai in vigore da decenni²³, è evidente l'accelerazione impressa a livello europeo con il coinvolgimento del trasporto marittimo tra i settori chiamati a contribuire al raggiungimento dei traguardi di abbattimento delle emissioni

¹⁹ Così la Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 COM(2014) 232 final, 22 aprile 2014, p. 19. Per la differenza tra una sovvenzione che integri un aiuto di stato illegittimo e il compenso riconosciuto al vettore che svolge un servizio di trasporto, v. 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, p. 151-152.

²⁰ G.G. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rass. Dir. pubb.eur.*, 2022, p. 59.

²¹ V. la Relazione illustrativa allegata alla delibera ART del 4 aprile 2024 n. 44, § 5.2.

²² Basti richiamare la Convenzione di Londra del 2 novembre 1973, assorbita dal Protocollo del 17 febbraio 1978, detta MARPOL 73/78; la Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982, detta UNCLOS, integrata dall'Accordo di New York del 29 luglio 1994; la Convenzione di Ginevra del 6 marzo 1948, con cui è stata istituita l'*International Maritime Organization* (IMO), tra le cui materie, ai sensi dell'art. 1, così come emendato, vi è la prevenzione dell'inquinamento marino proveniente dalle navi. V. T.A. MENSAH, *Prevention of Marine Pollution: The Contribution of IMO*, in J. BASEDOW, U. MAGNUS (a cura di), *Pollution of the Sea – Prevention and Compensation*, Berlin, 2007, p. 41. L'Accordo di cui all'annesso 1 al Protocollo di Kyoto del 1997 prevede che gli Stati lavorino in sede IMO al fine di limitare le emissioni di gas serra derivanti dai combustibili marittimi.

²³ L'allegato VI alla convenzione MARPOL 73 è stato adottato con il Protocollo del 26 settembre 1997, entrato in vigore a livello internazionale il 19 maggio 2005, reso esecutivo con la l. 6 febbraio 2006 n. 57, in vigore dal 22 agosto 2006.

prefissati²⁴. Come traguardo intermedio, il reg. (UE) 2021/1119 pone quello di ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Le misure messe in campo per l'abbattimento delle emissioni nel trasporto marittimo da parte dell'Unione europea si basano sul sistema di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni già introdotto con il reg. (UE) 757/2015²⁵, considerato uno strumento per mettere pressione all'IMO e accelerare le lente negoziazioni tra Stati all'interno dell'organizzazione internazionale²⁶.

Sembrano potersi collocare nella medesima linea strategica anche le più recenti normative approvate nell'ambito dei pacchetti *fit for 55%* per il settore marittimo.

Tra queste, deve essere menzionata anzitutto, la dir. (UE) 2023/959²⁷, con cui il sistema di scambio delle quote di emissioni (*emission trading system*, da cui l'acronimo ETS), già operativo per altri settori e regolato dalla dir. 2003/87/CE²⁸, è stato allargato ai trasporti marittimi.

In particolare, gli armatori²⁹ di navi di stazza lorda superiore a 5.000 tonnellate dovranno restituire le quote corrispondenti alle emissioni per i trasporti effettuati all'interno dell'Unione e la metà delle emissioni per le tratte percorse dalle navi per collegare un approdo all'interno dell'Unione con uno scalo extra UE (art. 3 *octies bis*, dir. 2003/87/CE, così come emendata).

La direttiva prevede una prima fase in cui la pressione derivante dal dovere di restituzione delle quote è in qualche modo attenuata, in quanto le quote da restituire ammontano a una determinata percentuale delle emissioni³⁰ e non comprendono alcuni gas che invece saranno computati al termine della fase iniziale³¹.

²⁴ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima").

²⁵ Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE.

²⁶ L. GRAD, *Union européenne – Transport Maritime – Changement climatique Fabrication d'un «droit climatique du transport maritime»?*, in *Dr. mar. fr.*, 2019, p. 616.

²⁷ Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra. Alla direttiva è stata data attuazione in Italia con il decreto legislativo 10 settembre 2024, n. 147, che ha introdotto gli art. da 12-bis a 12-octies del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

²⁸ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

²⁹ La direttiva fa ricorso al concetto di «società di navigazione», definendola come «l'armatore o qualsiasi altra organizzazione o persona, come il gestore o il noleggiatore a scafo nudo, che ha assunto la responsabilità dell'esercizio della nave dall'armatore e che, così facendo, ha accettato di assumere tutti i compiti e le responsabilità imposti dal Codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi e della prevenzione dell'inquinamento di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 336/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio» (art. 3, lett. w).

³⁰ 40% per le emissioni del 2024, da restituire nell'anno 2025; 70% per le emissioni del 2025, che saranno restituite nel 2026, anno a partire dal quale il regime della restituzione si riferirà al 100% delle emissioni.

³¹ Le emissioni di biossido di carbonio si calcolano dall'entrata in vigore la direttiva. Dal 1° gennaio 2026, anche metano e protossido di azoto.

Dall'inserimento del trasporto marittimo nel sistema di scambio di quote di emissioni derivano evidentemente degli aumenti nei costi di trasporto. Oltre ai costi per adempiere e adeguarsi ai doveri previsti per l'implementazione del sistema, gli armatori devono procurarsi sul mercato le quote di emissioni da restituire. Da una parte, questi costi possono essere ridotti diminuendo le emissioni, dall'altra, tuttavia, vi è la possibilità che i costi in questione siano trasferiti a chi utilizza i servizi³².

Un altro provvedimento facente parte del medesimo pacchetto di norme adottate dal legislatore europeo nel 2023 è il reg. (UE) 2023/1805³³, detto *FuelEU Maritime*.

Il regolamento impone dei limiti all'intensità media annua dei gas a effetto serra correlati all'energia usata dalle navi, con l'obiettivo di ridurre progressivamente tale intensità. Il superamento dei limiti in questione comporta delle sanzioni (art. 23) e le entrate che tali sanzioni generano devono essere usate dagli Stati membri per sostenere la diffusione e l'utilizzo di combustibili rinnovabili a basse emissioni³⁴. Anche il regolamento *FuelEU Maritime* prevede diverse fasi³⁵. Tuttavia, queste si dispiegano su un arco temporale più ampio rispetto a quello predisposto per le fasi dell'ETS marittimo. Altro elemento di contatto è rappresentato dall'ambito di applicazione, che anche in questo caso è circoscritto alle navi di stazza lorda superiore a 5000 tonnellate.

Le medesime navi, a norma del regolamento, a partire dal 1° gennaio 2030 dovranno utilizzare l'alimentazione elettrica a terra o una tecnologia a zero emissioni quando si trovano nei porti di uno Stato membro che rientrano nella rete TEN-T (art. 6).

È infatti un'ulteriore misura del pacchetto *Fit for 55%*, il reg. (UE) 2023/1804³⁶, che fissa un quadro comune per la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi in tutta l'Unione europea. Tra le infrastrutture rilevanti per la transizione ecologica nel settore marittimo, vi è la predisposizione di sistemi per fornire energia elettrica da terra alle navi che sostano negli scali europei (art. 9). Il regolamento mira anche a garantire, sempre nei porti della rete centrale TEN-T, la disponibilità di punti di rifornimento per il metano liquefatto per incentivare la circolazione delle navi che utilizzano tale combustibile (art. 11).

Si può dire quindi che il regolamento *FuelEU Maritime* agisce sulla domanda di fonti di energia alternativa, mentre il reg. (UE) 2023/1804 provvede all'offerta.

³² Come risulta essere avvenuto secondo i rilievi della Commissione in Monitoraggio dell'attuazione della direttiva 2003/87/CE in relazione al trasporto marittimo, COM(2025) 110 final del 18 marzo 2025, punto 6.

³³ Regolamento (UE) 2023/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, e che modifica la direttiva 2009/16/CE.

³⁴ Parla di un *green fuel fund* C. ZOURNATZI, *La nuova legislazione dell'Unione europea sulla decarbonizzazione nel settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2025, p. 315, p. 318.

³⁵ L'art. 4 del reg. (UE) 2023/1805, prevede che il limite subisca una riduzione percentuale ogni cinque anni dal 2025 al 2050.

³⁶ Regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE.

3. Decarbonizzazione e traffici internazionali

Nonostante gli sforzi di cui la disciplina appena richiamata è espressione, taluni considerano gli obiettivi di decarbonizzazione ancora lontani, sottolineando come il loro raggiungimento richieda anche la sostituzione di una certa parte della flotta commerciale³⁷.

Altri, pur apprezzandone gli intenti, hanno rilevato le difficoltà che dovrà affrontare l'industria marittima per adeguarsi in tempi ristretti alla nuova disciplina per la decarbonizzazione, mettendone in dubbio la sostenibilità sotto il profilo economico³⁸.

Un certo accordo regna attorno al fatto che la transizione ecologica nel settore marittimo dovrà coinvolgere e impegnare, oltre alle compagnie di navigazione, numerosi altri soggetti operanti nel settore, tra cui quelli impegnati nell'amministrazione dei porti, data la necessità di sviluppare e realizzare nuove tecnologie e il rinnovo delle infrastrutture portuali³⁹. In effetti, non sembrano esservi dubbi sulla centralità dei porti nella transizione in atto, centralità che ha trovato un certo riconoscimento anche sul piano normativo⁴⁰ sotto il profilo dei poteri delle autorità di sistema portuale in sede di pianificazione⁴¹.

Del resto, la strategia europea, come già avvertito, si fonda in buona parte sul fatto che gli scali europei siano luoghi imprescindibili dei traffici internazionali, imprimendo un'accelerazione nella transizione ecologica del settore marittimo a livello mondiale⁴² e appositi accorgimenti sono stati adottati per prevenire pratiche elusive e distorsioni del mercato conseguenza degli elevati standard imposti a livello regionale⁴³.

La possibilità di fornire alle navi quanto necessario per funzionare riducendo le proprie emissioni dovrebbe diventare un fattore con cui attrarre le navi. Affinché ciò avvenga è richiesta la realizzazione di importanti opere, che richiedono una tempestiva revisione della

³⁷ G. SPERA, *La decarbonization nel settore dello shipping: recenti sviluppi*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 939, p. 957.

³⁸ F. SALERNO, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 567, p. 606 e ss.

³⁹ G. SPERA, *o.l.u.c.*; F. SALERNO, *o.l.u.c.*

⁴⁰ Il riferimento è alla legge 9 novembre 2021, n. 156, con cui è stato convertito il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, intervenendo, in particolare, sull'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (cosiddetta legge porti).

⁴¹ 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*. V. inoltre 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; ID, *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.

⁴² V. il primo considerando del reg. (UE) 2015/757; diciannovesimo considerando della dir. (UE) 2023/959; sessantanovesimo considerando del reg. (UE) 2023/1805.

⁴³ V. il ventottesimo considerando della dir. (UE) 2023/959 e il tredicesimo considerando del reg. (UE) 2023/1805. Per quanto attiene agli accorgimenti adottati in risposta a tali rischi, i quali potrebbero frustrare il tentativo di ridurre le emissioni, ove, in reazione alle misure, venissero trasferite le attività di trasbordo verso porti situati all'infuori dell'Unione europea, con conseguente aumento delle distanze percorse dalle navi, è previsto che la Commissione adotti un elenco di porti di trasbordo container limitrofi esclusi dalla nozione di «porto di scalo». In tal senso l'art. 3 *octies bis* della dir. ETS come modificato dalla dir. (UE) 2023/959 e l'art. 2 del reg. (UE) 2023/1805.

pianificazione in essere, oltre a capitali per finanziarle⁴⁴. Ove tali opere non siano realizzate, nei traffici internazionali, l'approdo in uno scalo europeo presenterà alcuni svantaggi.

Un effetto perequativo potrebbe aversi con l'adozione di una disciplina analoga a livello internazionale. Tale disciplina è stata elaborata in sede IMO e riversata nella cosiddetta *IMO Net-Zero Framework*, da inserire come capitolo 5 dell'annesso VI alla Convenzione MARPOL⁴⁵.

Il voto con cui il Comitato per la protezione dell'ambiente marittimo dell'Organizzazione deciderà se il testo sarà adottato o meno sembra destinato ad incidere fortemente sul futuro della transizione ecologica del settore ed è particolarmente atteso dagli operatori europei. Tra questi, i soggetti che amministrano e gestiscono i porti all'interno dell'Unione europea, i quali hanno comprensibilmente incoraggiato l'adozione del provvedimento⁴⁶. Peraltro, la normativa europea stessa sopra commentata, oltre ad auspicare una regolamentazione a livello globale, prevede delle clausole di riesame, in base alle quali la Commissione sarà chiamata a valutare la legislazione europea nel momento in cui l'IMO adottasse disciplina internazionale, per garantire coerenza ed evitare doppi oneri⁴⁷.

In conclusione, questa combinazione di vincoli normativi e fattori di ordine economico sollecita l'adozione di nuove tecnologie a bordo delle navi impegnate in traffici internazionali da e per i porti europei e la realizzazione di nuove infrastrutture portuali compatibili e in grado di servire tali navi.

4. Decarbonizzazione e continuità territoriale

Per quanto attiene ai traffici di cabotaggio e, in particolare, ai collegamenti con le isole, va osservato che la disciplina europea sulla decarbonizzazione prevede delle esenzioni.

In particolare, il regolamento *FuelEU Maritime*, all'art. 2, consente agli Stati membri di esentare rotte e porti specifici dal regime relativo all'energia impiegata dalle navi «sulle tratte effettuate da navi passeggeri diverse dalle navi da crociera tra un porto di scalo sotto la giurisdizione di uno Stato membro e un porto di scalo sotto la giurisdizione dello stesso Stato membro situato in un'isola con meno di 200 000 residenti permanenti, e per quanto riguarda l'energia usata durante la sosta in un porto di scalo di tale isola» (par. 3) e «sulle tratte tra un porto di scalo situato in una regione ultraperiferica e un altro porto di scalo situato in una regione ultraperiferica, e per quanto riguarda l'energia usata durante la sosta nei porti di scalo

⁴⁴ Con riguardo agli investimenti, il PNRR include nella voce «sviluppo del sistema portuale» un investimento, indicato come «interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (*Green ports*)». Dubbi sull'efficacia delle misure e comunque la loro non aderenza al concetto di porti verdi elaborato in dottrina sono espressi da 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.

⁴⁵ IMO Circular letter n. 5005 dell'11 aprile 2025, *Draft revised MARPOL Annex VI*.

⁴⁶ In particolare, la *European Sea Ports Organization* (ESPO) ha invitato gli Stati membri dell'IMO ad adottare l'IMO *net-zero framework*, nel proprio comunicato stampa *Europe's Ports call for swift adoption of IMO Net-zero Framework and strong EU alignment*, accessibile a espo.be. Durante la redazione del presente elaborato, era atteso il voto in sede IMO previsto per il 2025. Nel tempo occorso per la pubblicazione del testo, in sede IMO è stato deliberato un rinvio della decisione sull'adozione delle misure.

⁴⁷ Art. 3 *octies octies* della dir. ETS come modificato dalla dir. (UE) 2023/959 e art. 30 del reg. (UE) 2023/1805.

di tali regioni ultraperiferiche» (par. 4). Inoltre, la norma dispone che «gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del paragrafo 1 le navi passeggeri che forniscono servizi di trasporto marittimo ai sensi del regolamento (CEE) n. 3577/92 nell'ambito di obblighi di servizio pubblico o di contratti di servizio pubblico che operano prima del 12 ottobre 2023» (par. 6).

Similmente, ma con riferimento esclusivo alle navi che percorrono tratte di collegamento con regioni ultraperiferiche (nuovo art. 12, par. 3-ter e per le tratte che collegano isole con meno di duecentomila residenti permanenti (nuovo art. 12, par. 3-quinquies) sono contemplate delle esenzioni dalla disciplina dell'ETS marittimo. Sono tuttavia escluse da tale ultima esenzione le navi *ro-pax*⁴⁸.

Sebbene sia stata rilevata in dottrina una certa confusione terminologica attorno al rapporto tra le nozioni di regioni remote o insulari e di regioni ultra-periferiche, non sembra doversi dubitare che, in relazione alle isole italiane, non si rientri nella fattispecie delle regioni ultraperiferiche⁴⁹, con conseguente inapplicabilità delle esenzioni specifiche ad essa associate. Avvalendosi delle esenzioni consentite, l'Italia ha posticipato gli effetti della disciplina di decarbonizzazione europea per diverse rotte di collegamento con le isole⁵⁰.

Ciononostante, la componente indifferibile dell'estensione al settore marittimo dell'ETS preoccupa in relazione all'effettiva possibilità di garantire la continuità territoriale con le isole, attesa la sua immediata applicazione alle navi *ro-ro* e *ro-pax* impiegate per il trasporto passeggeri, sui quali si ripercuoterebbe l'aumento dei prezzi dei biglietti che è previsto in conseguenza dell'incremento dei costi che il regime porta con sé⁵¹.

La stessa dir. dir. (UE) 2023/959 riconosce che la transizione ecologica comporta «maggiori sfide per determinate regioni, in particolare quelle strutturalmente svantaggiate e periferiche, nonché per le isole» e che «occorre pertanto garantire che la transizione sia giusta e inclusiva, e non lasci indietro nessuno» (quarto considerando).

⁴⁸ La disciplina derogatoria prevista dalla dir. (UE) 2023/959 non prevede una definizione normativa di tale tipologia di nave. L'art. 2 lett. f della direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Rifusione), offre la seguente definizione di «nave ro/ro da passeggeri»: «una nave che trasporti più di dodici passeggeri e disponga di locali da carico ro/ro o di locali di categoria speciale, come definiti nella regola II-2/A/2 di cui all'allegato I».

⁴⁹ In tal senso, con riferimento a Sicilia e Sardegna G. PRUNEDDU, *Una pronuncia sulla continuità territoriale delle isole*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 399, commentando in maniera critica il passaggio della sentenza TAR Lazio-Roma, sez. III, 9 luglio 2021, n. 8179, *ivi*, p. 384, con cui viene fatto, in maniera impropria secondo l'autore, riferimento alla disciplina delle regioni ultraperiferiche di cui all'art. 349 TFUE.

⁵⁰ 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; Decisione di esecuzione (UE) 2023/2895 della Commissione del 19 dicembre 2023 che stila l'elenco delle isole e dei porti di cui all'articolo 12, paragrafo 3-quinquies, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e l'elenco dei contratti di servizio pubblico transnazionale o degli obblighi di servizio pubblico transnazionali di cui all'articolo 12, paragrafo 3-quater, di tale direttiva, 2023/2895 del 22 dicembre 2023.

⁵¹ V. il par. 2 della «Indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030: dalla continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana: esame del documento conclusivo» il cui testo è stato approvato nella seduta del 18 febbraio 2025 della IX Commissione permanente della Camera dei deputati (Trasporti, poste e telecomunicazioni).

Eppure, in un sistema che vede già compressa la tutela delle persone che subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità, il processo di transizione ecologica può rendere critico il bilanciamento tra la tutela ambientale cui è finalizzata la decarbonizzazione del settore marittimo e il diritto alla mobilità delle persone che subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità⁵².

Il legislatore europeo ha compiuto le sue scelte, forse non tenendo adeguatamente conto di alcune istanze, ma non sembra nemmeno ignorando del tutto gli obiettivi di coesione dell'Unione, tra cui quello di coesione territoriale, che proprio con l'insularità si è ampiamente misurato⁵³. Oltre che dal sistema di esenzioni temporanee un certo riparo per le isole deriva dall'ambito di applicazione circoscritto a navi superiori a una certa stazza, raramente impegnate in servizi di continuità territoriale con le isole minori.

È interessante osservare che il bilanciamento su cui la decarbonizzazione nel settore marittimo porta l'attenzione coinvolge due ambiti su cui la stessa Costituzione è stata emendata in tempi recenti.

Per quanto la portata di tali riforme sia ad oggi difficilmente individuabile dovendo essere definita dalla giurisprudenza del giudice delle leggi⁵⁴, i criteri di proporzionalità e ragionevolezza impiegati da tale giudice nella soluzione di conflitti tra diritti⁵⁵ apparirebbero giustificare la non applicazione a certi collegamenti – soprattutto quelli con le isole minori – di una disciplina di decarbonizzazione che aggravasse in maniera eccessiva svantaggi preesistenti. Se il concetto giuridico di ambiente di cui al nuovo art. 9 Cost. concerne il rapporto tra l'uomo e il suo *habitat*⁵⁶, la sua tutela non risulterebbe ragionevole e proporzionata laddove comportasse un sacrificio per chi abita un territorio dove la compressione del diritto alla mobilità si traduce in una limitazione di altre libertà e diritti di cui la mobilità è preconditione, quali la libera circolazione, il diritto allo studio e il diritto alla salute⁵⁷. Tuttavia, l'art. 119 Cost., riproponendo una risposta all'insularità in chiave socio-economica⁵⁸, nel contesto della transizione ecologica applicata ai trasporti marittimi, sembra dover operare nel senso di imporre un intervento pubblico per far sì che questa avvenga senza pregiudizio per le isole, non in quello di impedire

⁵² Sulla configurabilità di un diritto alla mobilità come diritto sociale, v. 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. Più seguito ha avuto la sua ricostruzione in termini di diritto della persona garantito dagli artt. 2 e 16 Cost. compiuta da G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 2, 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.

⁵³ 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, p. 589 e ss.

⁵⁴ Con riferimento all'art. 9, dopo le modifiche introdotte dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, in tal senso, E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, p. 3, p. 21.

⁵⁵ Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, punto 9.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ G.G. CARBONI, *L'insularità*, cit., p. 60. Parla di «prospettiva meramente economico-finanziaria» L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Oss. cost. AIC*, 2022, VI, p. 111, p. 130.

che la transizione avvenga nelle isole. Misure fondamentali in tal senso sarebbero ad esempio le forme di incentivazione del rinnovo delle flotte nella prospettiva di vedere impiegate nei collegamenti con le isole navi meno vecchie e, soprattutto, più ecologiche. La Commissione europea ha infatti ritenuto compatibili con il divieto di aiuti di Stato misure a favore dell'ambiente e dell'energia consistenti in aiuti per l'acquisto e il leasing di veicoli puliti e di attrezzature mobili di servizio pulite nonché per l'ammodernamento di veicoli e attrezzature mobili di servizio⁵⁹.

Che questa sia la chiave di lettura più coerente delle disposizioni nei diversi livelli ordinamentali appare confermato dalla dottrina secondo cui il progetto europeo e quello italiano sarebbero accomunati «dalla stessa matrice socio-economica, che connota l'insularità in modo prevalente»⁶⁰.

5. Considerazioni conclusive sui divari territoriali

In tema di divari territoriali, l'analisi della disciplina che è stata svolta pone al centro la questione dell'insularità, quanto meno nella sua accezione di condizione di svantaggio che legittima interventi per colmare una serie di divari che derivano dall'isolamento, tra cui quello di mobilità⁶¹.

In questo senso, si è visto che il percorso di decarbonizzazione del settore marittimo tracciato dalle misure del pacchetto *Fit for 55%* non sembra privo di conseguenze sul piano dei divari di mobilità in situazioni dove si aggiunge a criticità irrisolte del sistema dei servizi di cabotaggio. Tali conseguenze sono in una certa misura attenuate da un sistema di esenzioni che tiene conto tra, le altre cose, di alcuni fattori legati all'insularità. La disciplina della decarbonizzazione, se di certo non agisce nella direzione di colmare i divari esistenti, trova nel sistema delle esenzioni un intervento per contenerne l'aumento.

Le esenzioni in questione, adeguate o meno che siano, sono tuttavia temporanee. Sono quindi richieste risposte adeguate che dovranno intervenire già nel periodo di esenzione per evitare un ritardo nella transizione ecologica di alcuni collegamenti che rischia di lasciare indietro alcuni territori. Mentre alcuni porti che servono le isole, rappresentando scali anche di altre rotte non esentate, dovranno iniziare sin da subito un processo di rinnovo sia per essere attrattivi che per rispondere a norme cogenti, c'è il rischio che altri porti non si dotino delle infrastrutture idonee a consentire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità: effetto che mal si concilia con il rapporto tra coesione e sostenibilità operato dal Trattato di Lisbona se questo, come è stato ritenuto, «permette di affermare che oggi in Europa deve essere garantito non un mero diritto alla circolazione, ma un diritto (c.d. di nuova generazione alla *sustainable mobility*)»⁶².

⁵⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 (2022/C 80/01).

⁶⁰ G.G. CARBONI, *L'insularità*, cit., p. 61

⁶¹ *Ibid.*

⁶² F. PELLEGRINO, o.c., p. 1754.