

14^a Commissione Politiche dell'Unione Europea

Audizione informale in relazione all'esame dell'atto COM (2021) 562 (*Usa di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo*)

Applicazione delle misure europee "Fit for 55" al settore marittimo: *FuelEU Maritime*

L'Associazione

- Assarmatori, aderente a Conftrasporto – Confcommercio Imprese per l'Italia, rappresenta i maggiori *key players* del trasporto marittimo operanti in Italia.

Le nostre imprese effettuano la maggioranza dei servizi regolari di trasporto marittimo di collegamento con le Isole minori e una parte rilevante di quelle dei servizi di trasporto verso le Isole maggiori. Esse sono anche attive nel segmento dei servizi di crociera nel più importante mercato europeo. Le nostre associate sono infine attive nel trasporto di contenitori con una quota di circa 50% del traffico container in Italia.

Documenti rilevanti

- *Documento di indirizzo sulle tecnologie per la decarbonizzazione della mobilità. Evidenze scientifiche e proposte di policy* (gennaio 2022), a cura del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE).
Vedasi capitolo 3 "La decarbonizzazione del trasporto navale", pp. 42-55 (testo evidenziato).
- *Relazione ai sensi dell'art.6, comma 4 della Legge n.234/2021* (dicembre 2021), a cura del Ministero della Transizione Ecologica (MITE).
- *Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3577/92 del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)* (dicembre 1992).

Presupposto di fatto

Il lavoro del CITE sopra elencato, conferma che:

- al momento non esiste un combustibile di riferimento da poter considerare per un qualsiasi piano di investimenti per *refitting* o acquisto di nuove navi;
- conseguentemente non esiste una adeguata rete di infrastruttura di distribuzione;

- si possa pensare solo ipoteticamente ad un “combustibile di transizione” che si potrebbe individuare nel gas naturale liquefatto (“GNL”). Ad oggi, in Italia, non esiste una rete di distribuzione GNL adeguata alle navi presenti sul territorio.

Inoltre si devono considerare i seguenti ulteriori elementi:

- la morfologia del paese (sono ben 79 i porti interessati dalle linee traghetto/mezzi veloci),
- la rete di distribuzione che necessita di depositi costieri nei porti deve essere autorizzata e costruita.

Il provvedimento in esame

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull’uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE (COM(2021) 562 del 16/07/2021).

La Proposta di Regolamento intende dare un impulso all’utilizzo di combustibili marini a basse o nulle emissioni di CO₂, facendo sì che anche il settore marittimo contribuisca alla lotta ai cambiamenti climatici nell’ambito di un obiettivo europeo di creare nel territorio dell’Unione un quadro normativo comune che permetta lo sviluppo di combustibili sostenibili evitando, al contempo, la creazione di distorsioni del mercato.

La Proposta si inserisce pertanto nel contesto delle quattro iniziative predisposte per il settore, contenute nel pacchetto europeo normativo sul clima denominato “*Fit for 55*”, teso a ridurre le emissioni climalteranti causate dai combustibili fossili e, ai sensi dell’art. 6, comma 4, della Legge n. 234/2012, ha ricevuto la prescritta relazione di commento del MITE. Sul COM(2021) 562 e sulla relazione del MITE si intendono rappresentare alcune osservazioni.

Osservazioni sul provvedimento: premessa

Assarmatori ritiene molto rilevante il contributo della relazione del MITE alla proposta e, pertanto, sviluppa le proprie osservazioni fornendo il proprio commento – laddove ritenuto rilevante seguendo l’ordine del documento citato.

a. Rispetto del principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità a cui devono sottostare tutti gli atti normativi della Unione non appare adeguatamente protetto, stante le significative differenze del mercato del servizio del trasporto, della morfologia portuale e del numero delle linee marittime interessate dell’Italia rispetto alla maggioranza degli altri paesi europei.

Infatti l’unicità morfologica italiana, con più di 8.000 km di coste, fa sì che nel Paese vi sia il maggior numero di porti, grandi e piccoli, rispetto agli altri paesi europei - molti dei quali allocati direttamente nelle città. Da qui la difficoltà ad immaginare una rete infrastrutturale di distribuzione di eventuali nuove tipologie di combustibili per le navi, che portano con sé diverse problematiche

legate principalmente alla sicurezza (elevato grado di esplosività, tossicità, difficoltà di stoccaggio, difficoltà nel rifornire tali carburanti a bordo delle navi, ecc.), nelle città /paesi dove la resistenza locale certamente dilungherebbe a dismisura le tempistiche di autorizzazione / realizzazione superando, certamente, la tempistica prevista dal progetto europeo.

Alla luce di quanto esposto, è evidente che non soddisfa completamente quanto descritto nel documento del MITE in relazione al tema della proporzionalità: *“La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto assicura uguali condizioni per tutti i porti dell’Unione Europea (“UE”), consentendo di fatto il materializzarsi di economie di scala per la creazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo dei combustibili a basse/nulle emissioni di CO2 nonché evitando il rischio di ri-localizzazione delle emissioni verso porti meno rigidi dal punto di vista ambientale.”*

Nel dettaglio, quanto proposto dal MITE sembra non prendere in esame il rischio che correrebbe la portualità italiana. Quest’ultima, verrebbe infatti penalizzata perché vedrebbe diminuiti gli accosti delle grandi navi intercontinentali a vantaggio dei moderni *hub* della sponda sud del Mediterraneo che già si candidano a diventare i terminali della “Via della Seta”, alcuni già operativi ed altri in fase di costruzione. In quest’eventualità, anche le massicce risorse pubbliche destinate a migliorare le prestazioni dei porti italiani potrebbero rivelarsi inutili perché non sufficienti ad assicurare un contestuale aumento dei traffici e, quindi, ricavi sufficienti a giustificare la realizzazione.

b. Valutazione del progetto e urgenza

È evidente che il tema della transizione ecologica sia ogni giorno sempre più al centro delle discussioni (nazionali ed internazionali) e che ci sia sempre più necessità di rendere effettive tutte quelle politiche volte a contenere le emissioni di gas serra di origine antropica. Nella consapevolezza che una larga parte di queste derivano dalla produzione ed utilizzo dell’energia derivante da fonti fossili, Assarmatori è attivamente impegnata affinché anche nel settore navale vi sia una transizione ordinata e sostenibile verso fonti energetiche alternative.

L’Associazione risulta pertanto allineata con quanto espresso al capoverso **B.1 Valutazione del progetto e urgenza** del MITE, che recita: *“La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto rappresenta un chiaro segnale della politica dell’Unione europea nel coinvolgimento del settore navale, unico settore fino ad ora escluso, nella lotta ai cambiamenti climatici. Il progetto è di particolare urgenza in quanto è necessaria la sua rapida adozione in maniera tale da poter iniziare quanto prima a implementare tutte le azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione di cui alla premessa, attese le tempistiche necessarie per la realizzazione delle infrastrutture.”*

Più specificamente sul tema delle tempistiche, la valutazione di Assarmatori concorda con la necessità di realizzare delle infrastrutture che migliorino la situazione.

Tuttavia, ad opinione dell’Associazione, tali infrastrutture risultano subordinate alla “scelta” tecnologica, ancora incompiuta, dell’utilizzo di nuovi combustibili che, ad oggi, non è ancora possibile prevedere.

Inoltre, si fa presente che sia necessaria una migliore valutazione di impatto circa le ricadute effettive sulla flotta italiana di traghetti e mezzi veloci di alcune proposte, in particolare rispetto alla progressione temporale imposta dalla norma in commento. Quest’ultima rischia, infatti, di mettere

fuori servizio nel giro di poco tempo un buon numero di navi, senza che le compagnie abbiano la concreta possibilità di sostituirle proprio a cagione di tale tempistica.

c. Conformità del progetto all'interesse nazionale

In merito al tema della conformità ambientale del progetto, espresso nella Relazione del MITE, Assarmatori esprime parere parzialmente concorde. Infatti, l'Associazione appoggia l'impegno e le politiche internazionali, europee e nazionali per la riduzione dell'impatto ambientale da parte delle navi e contribuisce attivamente a definire la posizione italiana.

Tuttavia, il concetto di interesse nazionale contenuto nel capoverso B.2 Conformità del progetto all'interesse nazionale, è condivisibile in linea di principio per quanto riguarda la riduzione/abbattimento di emissioni climalteranti in atmosfera solo nella misura in cui siano disponibili tecnologie utilizzabili che permettano di raggiungere gli obiettivi ambientali previsti dall'Unione.

Riferendosi invece più strettamente al tema degli interessi coinvolti, Assarmatori sottolinea l'attenzione sul fatto che in un contesto per sua natura globale, la regionalizzazione delle iniziative può portare i terminali dei grandi traffici intercontinentali al di fuori dall'Europa, ma immediatamente a ridosso dei suoi confini, penalizzando in questo caso la portualità europea – e quindi italiana - senza apportare significativi vantaggi per l'ambiente.

d. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Alla luce della complessità del sistema descritto e dei conseguenti impatti, la Relazione del MITE sottolinea la necessità ed importanza di applicare una accurata *“analisi di impatto economico considerando, in combinazione, le disposizioni contenute nel regolamento Fuel EU Maritime, ETS e FuelTaxation”* (capoverso B.3 Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune).

Trattasi del punto centrale di qualsiasi approccio alla materia. Ciò che infatti rappresenta il punto più critico della proposta in esame è quello che manca allo Stato qualsiasi analisi che possa illustrare l'impatto economico e sociale che conseguirebbe dalla adozione delle misure proposte. Se è chiaro l'impatto sull'ambiente non è chiara, anzi manca del tutto, l'analisi dell'impatto sulle attività economiche e sulla società delle popolazioni interessate ai servizi marittimi.

Questa circostanza è già stata fatta valere in sede europea e sono molteplici le prese di posizioni che richiedono espressamente tale valutazione, prima di assumere decisioni peraltro difficilmente modificabili che potrebbero modificare gli assetti del trasporto con gravi conseguenze per le aree economiche e sociali interessate. Questa circostanza vale molto per il nostro Paese che, come si è ricordato, è il più esposto per l'importanza dei servizi marittimi.

Tuttavia, il documento tiene parzialmente conto della esistenza di iniziative *green* dell'IMO. Assarmatori infatti ritiene che le azioni dell'Unione Europea, particolarmente per quanto riguarda lo *shipping* internazionale, debbano tenere conto del fatto che l'UE, per quanto attore di grandissimo peso nello scenario mondiale, rappresenta solo una delle realtà con cui lo *shipping* internazionale si trova ad operare. Le iniziative di carattere regionale, messe in campo dall'UE, da un lato possono ostacolare l'azione dell'IMO nella sua funzione e prerogativa di regolatore internazionale, ponendo i paesi terzi in una posizione di contrasto a protezione delle loro flotte, dall'altro mettono gli armatori europei impegnati nei traffici internazionali in una situazione di

svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti, spesso senza significativi vantaggi per l'ambiente ma con sensibili aumenti di costi.

È dunque necessaria una visione olistica dei diversi provvedimenti, che tenga in considerazione il loro complessivo impatto per il mondo armatoriale ed una progressiva completa armonizzazione delle normative europee con le norme IMO.

Relativamente al passaggio del capoverso che recita *“necessità di strumenti per accompagnare il passaggio alle nuove tipologie di combustibili, fino a quando le tecnologie (soprattutto per quanto riguarda la flotta esistente) e tutti i combustibili alternativi (come l'idrogeno, l'ammoniaca, ecc.) non saranno disponibili su larga scala. Su questa necessità è necessaria una posizione chiara della Commissione europea (...)”*, Assarmatori riconosce l'importanza di quanto descritto.

Infatti, si osserva come lo stato attuale delle tecnologie e delle infrastrutture ponga lo *shipping* in una posizione di sostanziale dipendenza dagli sviluppi - prima tecnologici e poi infrastrutturali - che l'industria di terra sarà in grado di conseguire.

Le soluzioni alternative emergenti richiederanno ancora qualche anno prima che possano essere applicate su larga scala. È dunque opinione di Assarmatori che le soluzioni di transizione *low-carbon* come il GNL debbano essere promosse ed incentivate, così come debbano essere promosse ed incentivate tutte le soluzioni di efficientamento energetico e di miglioramento dell'impatto ambientale delle navi, come ad esempio il *cold-ironing*.

e. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Il punto 5 della valutazione di impatto considera gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese considerando che *“L'applicazione delle disposizioni del Regolamento consentirà, oltre al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei gas serra derivanti dal trasporto marittimo, il miglioramento della qualità dell'aria nei porti e nei contesti urbani interessati. Verranno abbattute le emissioni dannose per la salute umana, quali gli ossidi zolfo (Nox) e ossidi di zolfo (SOx), oltrechè il rumore derivante dal funzionamento dei motori endotermici.”*

Assarmatori condivide l'aspirazione dell'Europa ad assumere la *leadership* nella lotta all'inquinamento ed ai cambiamenti climatici e valuta positivamente l'obiettivo di *“trasformare l'UE in una società equa e prospera, con un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in cui non vi siano emissioni nette di gas a effetto serra nel 2050 e in cui la crescita economica sia disaccoppiata dall'uso delle risorse”*. Tuttavia, sembra che venga preso in considerazione soltanto uno dei tre pilastri della sostenibilità ambientale, ovvero quello ambientale.

È pertanto essenziale che questi obiettivi siano perseguiti tenendo presenti le differenze strutturali che esistono nelle economie dei diversi Stati e tra i diversi settori industriali e dei servizi, di modo che la transizione energetica sia per tutti sostenibile anche dai punti di vista economico e sociale, oltre che ambientale (equivalenti ai tre pilastri di cui sopra).

La proposta

Occorre considerare un calendario per l'entrata in vigore delle norme proposte che sia coerente con:

- La scelta, che deve giungere dalla Commissione o comunque dalle Autorità europee, del carburante o dei carburanti che l'industria deve impiegare. Come detto, la mera

introduzione di regole che irrigidiscono e quindi disincentivano l'utilizzo del carburante fossile non è sufficiente per poter stimolare la scelta tecnologica che deve provenire dal legislatore/ regolatore.

- La previsione di una distinta regolazione, soprattutto per ciò che riguarda la tempistica, per quei paesi membri (l'Italia in testa) che hanno, per morfologia, numeri e quantità di servizi marittimi del tutto distinti rispetto ad altri paesi che non si trovano in una situazione tale da affrontare le problematiche che invece interesseranno direttamente il nostro Paese.

Questa ultima prospettiva potrebbe essere utile al fine di considerare che la situazione odierna potrebbe mutuare l'ipotesi che il regolatore europeo ha già adottato in occasione dell'adozione del fondamentale Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo).

In tale occasione, infatti, la Spagna ebbe concesso un periodo di tolleranza per la sua applicazione fino al 1999 e la Grecia fino al 2004. Mutuando tale esempio, oggi all'Italia potrebbe venire concesso un periodo di tolleranza più lungo e legato allo sviluppo di un combustibile considerato "definitivo".

In altre parole, si tratterebbe di colmare le differenze sostanziali tra paesi, differenze che senz'altro verrebbero di evidenza se si compisse l'atto di accertamento delle situazioni di fatto. Questo, infatti, si rende assolutamente necessario prima di assumere qualsiasi attività legislativa in questo delicatissimo settore, attraverso una regolazione della tempistica che tenga in considerazione i risultati di tale accertamento fattuale e che possa quindi scongiurare gli impatti negativi che conseguirebbero invece dall'applicazione uniforme ed incondizionata della proposta rivolta al settore del trasporto marittimo di corto e medio raggio nel Paese.

Assarmatori rimane a disposizione per qualsiasi integrazione delle osservazioni che precedono e per fornire tutti i dettagli che questa onorevole commissione dovesse richiedere per procedere all'approfondimento delle questioni trattate.