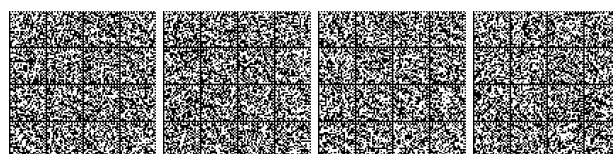


2.2 ROTTE COMMERCIALI

Il trasporto, in particolare quello marittimo, è stato sempre considerato un'attività strumentalmente funzionale al progresso economico di una Nazione. In tal senso, può senz'altro dirsi che i singoli segmenti che compongono una qualsivoglia attività di trasporto, ancor più se marittima, contribuiscono a formare un vero e proprio "sistema", che è andato progressivamente evolvendo e che comprende vie di comunicazione, infrastrutture e logistica dedicate e mezzi di trasporto. Al riguardo, non può non rilevarsi come la pandemia prima e il conflitto russo-ucraino dopo abbiano disvelato una forte condizionalità e vulnerabilità di tutto ciò che ruota attorno al commercio, in specie quello via mare, tanto più grave ove si è dovuto prendere atto dell'incapacità di contenere, anche solo geograficamente, determinati effetti negativi che producono, per loro natura, incertezza, volatilità e instabilità.

Le ragioni sopra accennate concorrono a caratterizzare una rinnovata e diversa fase del processo di globalizzazione nel cui contesto è destinata ad assumere nuova centralità, come già evidenziato, l'area del Mediterraneo e vieppiù del "Mediterraneo allargato". Difatti, le dinamiche economiche e geopolitiche globali, i rapporti di scambio più selettivi – in cui le ragioni economiche dell'efficienza dovranno trovare un nuovo equilibrio con interessi di natura più generale – stanno progressivamente restituendo all'intera area mediterranea quel ruolo centrale che aveva avuto in un risalente passato. I fattori che determinano detta progressiva trasformazione sono senza dubbio il recupero della importanza strategica del "*near-shoring*" indotto dagli eventi di cui si è accennato sopra, nonché dal disallineamento tra le grandi potenze produttive, nello specifico Stati Uniti e Cina, dalle nuove alleanze strategiche, dall'accorciamento delle catene produttive globali e dalla spinta al raggiungimento di un adeguato livello di indipendenza dei Paesi europei dalle fonti energetiche (gas, *in primis*) in favore delle risorse energetiche provenienti dalla sponda Sud del Mediterraneo. In questo contesto, l'area mediterranea è destinata a trasformarsi sempre più da semplice area di passaggio di merci dirette verso gli USA o in Nord Europa a fulcro di una regione economica e politica di crescente importanza strategica.



Ovviamente l'Italia – nello specifico mediante le sue rotte marittime – dovrebbe avvantaggiarsi della sua posizione privilegiata in detto un contesto globale così ridisegnato, potendo svolgere un ruolo decisivo nell'intera area mediterranea sfruttandone le opportunità che ne conseguono. Infatti, la sua posizione strategica la propongono quale potenziale “piattaforma logistica”, perfettamente funzionale ad un contesto di riposizionamento e redistribuzione dei flussi del commercio internazionale. L'Italia, pertanto, deve cogliere l'occasione per avvantaggiarsi dalla fase di attuale riallineamento del processo di globalizzazione e della dinamica del “*supply network*” che presuppone un parziale ritorno alla regionalizzazione degli scambi commerciali, in specie di quelli via mare, da intendersi non in senso deteriore, bensì funzionalmente collegata alle nuove e diramate filiere produttive, anche in funzione del suo posizionamento strategico che la candida altresì al ruolo di “*hub* logistico”, oltre che energetico, per i flussi commerciali tra Nord Africa ed Europa continentale. Tra l'altro, in ciò, l'Italia è avvantaggiata dalla circostanza di avere saputo sviluppare un'importante posizione di preminenza nell'ambito del traffico marittimo a corto raggio (c.d. “*short sea shipping*”): una modalità di trasporto pienamente in linea proprio con le esigenze del commercio marittimo regionale.

In tal senso, è quindi necessario acquisire la consapevolezza che oggi, e sempre di più, le rotte marittime, come già evidenziato, sono di interesse strategico nazionale e costituiscono vere e proprie infrastrutture su cui si innestano interessi primari dello Stato. Non si può prescindere, a livello generale, dalla condizione per cui dai servizi di trasporto via mare dipendano sia gli approvvigionamenti energetici nazionali e la tutela delle libertà costituzionali dei cittadini, sia la logistica a servizio della seconda manifattura industriale europea. A livello locale, invece, da questo genere di servizi dipende una larga parte delle attività turistiche costiere e sulle isole.

L'efficienza di una rete trasportistica sul mare, nei porti e nella logistica terrestre rappresenta un primario interesse nazionale. Per conseguire un'efficienza competitiva accettabile, infatti, non basta l'eliminazione del *gap* infrastrutturale ed il raggiungimento di un buon livello dei servizi, ma serve una visione centralizzata ed



olistica del trasporto. Tutto questo senza dimenticare una necessaria riduzione delle barriere burocratiche e una regolazione omogenea di tutti i settori coinvolti.

Infine, occorre pensare al trasporto marittimo inserito in un sistema che dovrà: (i) tenere conto della transizione energetica e del suo impatto sul costo del trasporto delle merci e delle persone; (ii) essere ben raccordato ai sistemi di trasporto europei ed internazionali, in particolare ai progetti di vicinato Mediterraneo¹⁸ e delle interconnessioni intra-regionali europee ed infine; (iii) essere inteso nella sua accezione integrata (verticalmente) da e verso le altre modalità del transito, deposito e trasporto delle merci, laddove tale modello di *business* abbia consolidato i traffici e favorito gli investimenti.

Anche in questo caso, appare appropriato che le politiche di coordinamento e programmazione necessarie per mettere a sistema tutte le suddette azioni, soprattutto laddove richiedano interventi trasversali tra più amministrazioni, possano trovare un giusto punto di riferimento nel Cipom.

2.2.1 *Il traffico passeggeri e merci con le isole maggiori*

I servizi di collegamento di linea con le isole maggiori sono da sempre il presupposto per garantire la “continuità territoriale”, oggi presidiata dall’articolo 119 della Costituzione. Sulle rotte nazionali ed internazionali, infatti, sono attivi più di 130 servizi A/R che generano oltre 570 partenze settimanali con oltre 1,33 milioni di metri lineari di capacità di stiva netta a settimana sia sui segmenti “Ro-Ro” sia “Ro-Pax”. Valutando la statistica, maggiormente attendibile, della fase ante-Covid, nel

¹⁸ In questa ottica si colloca la politica di vicinato della UE di cui all’articolo 8 del TUE, ovvero di una rete di rapporti collaborativi con Paesi in grado di assurgere al ruolo di partner impegnandosi su programmi e progetti che includono una componente di sviluppo economico e un forte impegno al miglioramento della catena logistica, come effettivamente sta accadendo in alcuni Paesi dell’area *Middle East and North Africa*, quale – a titolo esemplificativo ma non esclusivo – il Marocco. Trattasi, nella sostanza, di una politica bilaterale tra l’Unione europea e ciascuno Stato partner, che prevede iniziative di cooperazione regionale: il partenariato orientale (c.d. “PO”) e l’Unione per il Mediterraneo (UpM), *etc.*



2019 sono stati oltre 17 milioni i passeggeri movimentati e più di 106 milioni le tonnellate di merce movimentata nei porti collegati¹⁹.

In questo contesto, si pone la necessità di garantire un sistema flessibile e non costoso del trasporto garantendo qualità e quantità dei servizi a livello europeo. Sarà inoltre necessario misurare e adeguatamente lenire gli effetti incrementali del costo del trasporto determinati dall'entrata in vigore del regime previsto dalla Direttiva UE 10 maggio 2023, n. 959 (c.d. regime "ETS")²⁰.

2.2.2 *Il traffico passeggeri e merci con le isole minori*

Sulle isole minori italiane²¹, distribuite in sette Regioni (Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna), vivono stabilmente circa 220.000 residenti. Da ciò l'esigenza di assicurare la "continuità territoriale" alle popolazioni isolate nonché il diritto alla libera circolazione delle merci e delle persone, senza dimenticare il vitale supporto al turismo che di frequente rappresenta la più importante attività locale²². Le linee marittime interessate a questi servizi, classificati di "corto raggio", riguardano – per lo più – servizi marittimi regolari connotati da presenza di operatori di servizio pubblico e, in alcuni casi, disciplinati da contratti di servizio pubblico²³.

I servizi esistenti coprono tutti i porti delle isole minori e il mercato dei servizi di collegamento non è spesso caratterizzato da un notevole livello di concorrenza con gravi disagi nei mesi autunnali ed invernali. Senza la realizzazione di importanti interventi infrastrutturali nei punti di approdo, è difficile prevedere l'incremento di suddetti servizi sia nel numero di navi sia nella dimensione dei vettori. Appare pertanto

¹⁹ In particolare, i servizi di collegamento marittimo *Ro-Ro/Pax* attivi nelle due isole maggiori hanno movimentato più di 30 milioni di tonnellate di merce e oltre 6 milioni di passeggeri.

²⁰ Vds. Direttiva UE n. 959 del 2023 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della Direttiva CE 13 ottobre 2003, n. 87, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione.

²¹ Più approfonditamente sulle isole minori italiane nell'ottica del presente Piano del mare si rinvia *infra* al par. 2.12.

²² Risulta quindi evidente il legame indissolubile tra insularità e trasporto marittimo insulare.

²³ Nel 2019 sono stati oltre 26 milioni i passeggeri che hanno utilizzato il trasporto marittimo locale.



necessario prevedere quantomeno una ricognizione complessiva, in ordine di priorità, dei suddetti interventi infrastrutturali da realizzazione nei punti di approdo. Saranno importanti altresì i risultati del monitoraggio puntuale dei servizi da e per le isole, avviato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in poi anche MIT) al fine di verificare la rispondenza dei servizi alle esigenze dei cittadini, le dinamiche dei prezzi e la qualità ed efficienza dei mezzi.

2.2.3 *Il trasporto merci in contenitore*

Questi servizi rappresentano la spina dorsale della globalizzazione, posto che la produzione si è da tempo concentrata in Asia mentre le aree ove avviene il maggior consumo delle merci si trovano in America ed in Europa. Il Mediterraneo concentra oltre il 20% del trasporto marittimo mondiale e rappresenta una via privilegiata di transito per i traffici containerizzati ove si concentra oltre il 27% dei servizi di linea mondiali²⁴. Le strategie di “*near-shoring*” alle quali si è già accennato – che si ipotizzano accelerare nel prossimo decennio – non sono destinate a ridurre il ruolo del trasporto di merce in contenitori. Saranno verosimilmente riviste le catene di approvvigionamento solamente per una serie di prodotti e per le aree del mondo maggiormente favorite ad ospitare i nuovi insediamenti industriali (area del Mediterraneo e del Golfo). Una strategia che segnerà una crescita importante, seppure rivista alla luce del conflitto russo-ucraino che sta interessando proprio parte di quest'area.

Nel dettaglio, si stima un aumento medio annuo delle movimentazioni *container* nei porti del Mediterraneo del 3,1% per la parte occidentale, del 4,1% per la parte orientale e del Mar Nero e del 3,6% per il Nord Africa²⁵.

²⁴ Il raddoppio del Canale di Suez (completato nel 2015) e il progetto “*Belt and Road Initiative*”, promosso dalla Cina fin dal 2013, rendono l'area nel cui centro è situato l'Italia un luogo di interesse logistico prioritario.

²⁵ Cfr. «*Drewry Maritime Research, Container Forecast – Q1 2022*».



Per quanto concerne l'Italia, in generale nei porti del Nord è prevalente la componente di traffico in *export* per ragioni legate alla concentrazione, in quella zona, di imprese manifatturiere che esportano il c.d. “*Made in Italy*”.

Gli USA sono il primo cliente con circa il 24% del nostro *export*, mentre le merci provenienti dall'Asia rappresentano il 18% di tutto l'*import* via mare italiano²⁶. Il tasso di occupazione degli impianti portuali di destinazione o partenza delle merci (c.d. “*gateway*”) varia sensibilmente nei differenti contesti, dimostrando la necessità di valutare seriamente la domanda potenziale come condizione per la realizzazione degli investimenti a carico dello Stato. Importanti progetti di infrastrutturazione sono in corso a Genova, La Spezia e Livorno oltre a Trieste, ovvero nei principali porti nazionali per il traffico “*gateway*”²⁷.

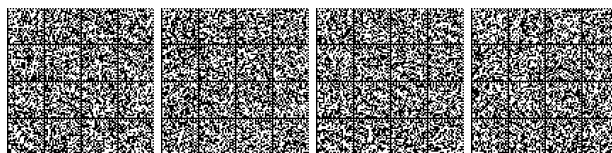
Ai servizi marittimo-portuali relativi alla merce in contenitori viene dedicata una parte importante della politica portuale italiana.

Consolidati i regimi concessori nella gran parte degli scali italiani attraverso il rilascio di titoli di media/lunga durata, la gran parte di essi – rilasciati ad importanti operatori internazionali della logistica, anche marittima – è stata pianificata dalle Autorità di Sistema Portuale (d'ora in poi anche “AdSP”), prevedendo numerose opere di grande infrastrutturazione volte ad aumentare la capacità ricettiva sia qualitativa (navi più grandi) sia quantitativa (accrescimento della capacità ricettiva e di inoltro della merce). Con il fondo complementare al PNRR sono state destinate importanti risorse per lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici, nonché per l'ammodernamento infrastrutturale e funzionale dei terminal per contenitori.

L'obiettivo è di continuare nell'azione di miglioramento della competitività dei servizi marittimo-portuali per raggiungere posizioni di eccellenza in ambito euro-mediterraneo. In tale contesto, è opportuna una pianificazione centralizzata degli

²⁶ Cfr. «Rapporto *Shipping Industry* Italia – Il contributo della *Shipping Industry* al sistema Paese» – Studio Nomisma 2021.

²⁷ Nel Sud sono presenti le maggiori strutture portuali per i servizi marittimi di “*transhipment*” (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari).



investimenti infrastrutturali, in particolare nello sviluppo dei collegamenti di “ultimo miglio” – soprattutto ferroviari – valutando anche la possibilità di ridurre i costi per le manovre ferroviarie portuali. È importante inoltre allineare le procedure e i tempi dei controlli doganali alle pratiche degli Stati che competono con il nostro.

Il progetto del MIT relativo alla digitalizzazione della piattaforma logistica nazionale ha l’obiettivo di rispondere alla sfida della rivoluzione digitale nel segmento del trasporto merci e della logistica a livello nazionale a partire dalle criticità e dai fabbisogni cui il progetto intende rispondere in modo organico e integrato. Gli obiettivi specifici dell’iniziativa consistono nell’incrementare: l’efficienza del trasporto merci e della logistica; i livelli di “*customer experience*”; la sostenibilità ambientale; i livelli di sicurezza dei trasporti; i livelli di sicurezza in termini generali; essi consistono inoltre nel favorire il bilanciamento modale e nel ridurre la congestione.

Occorre poi affrontare le criticità connesse al *deficit* di concorrenza del settore del “*transhipment*” portuale nazionali, rispetto ai *competitor extra-UE*, specialmente quelli localizzati sulla costa Nordafricana e che possono offrire servizi competitivi grazie al modesto costo del lavoro. Ciò anche in relazione al possibile rischio di delocalizzazione degli impianti industriali.

Devono altresì essere supportati i servizi (anche costieri) di trasporto marittimo quale alternativa al trasporto terrestre attribuendo agli stessi le prerogative definite dalla Comunicazione della Commissione europea 30 aprile 1999, n. 317²⁸.

Infine, occorre favorire la creazione e il mantenimento di una rete di interporti integrata con le realtà portuali (anche rendendo più efficienti gli strumenti di partecipazione delle AdSP), monitorando l’andamento dei costi dei servizi portuali alla luce dei principi previsti dal Regolamento UE 15 febbraio 2017, n. 352²⁹ nell’interesse generale della sicurezza e degli utenti.

²⁸ Così come precisato anche dall’articolo 21 del Regolamento UE 11 dicembre 2013, n. 1315.

²⁹ Che istituisce un quadro normativo per la fornitura dei servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti.



2.2.4 *Le autostrade del mare*

A seguito dell'enorme sviluppo, nella prima decade degli anni 2000, delle Autostrade del Mare ("AdM") sia italiane sia mediterranee e del successivo loro consolidamento e incremento nella seconda decade del secolo, è prevedibile che l'infrastruttura del trasporto marittimo mantenga le sue caratteristiche sia in termini di servizi operati sia in termini di volumi anche alla fine di questo decennio. La crescita esponenziale del mercato delle AdM nel corso degli ultimi vent'anni è stata determinata anche dagli strumenti messi a disposizione dal Governo italiano per incentivare lo "*shift-modale*"³⁰. In questo contesto, il traffico delle AdM è senza dubbio il segmento del trasporto marittimo che ha registrato in Italia le migliori *performances* nei cinque anni pre-pandemici. La nostra Nazione è *leader* nell'UE per merce movimentata via unità *Ro-Ro* e *Ro/Ro-Pax*, con un *market share* del 24,5% del totale UE. Nel 2009 la percentuale era del 18%. Sempre valutando la statistica, maggiormente attendibile, della fase ante-Covid, il segmento *Ro-Ro* è cresciuto del 23,8% dal 2014 al 2019 con un tasso di crescita annuo (c.d. "CAGR") del 4,4%³¹. Nel 2022, inoltre, le merci movimentate nei porti italiani attraverso i *Ro-Ro* (120,8 milioni di tonnellate) hanno superato quelle trasportate con i container (119,5 milioni in *container*)³².

Anche in questo strategico settore occorre rafforzare la consapevolezza dell'importanza del trasferimento modale sulla via marittima, ponendola, tramite il ruolo del Cipom, al centro delle politiche di Governo. Tale modalità non deve confinarsi al trasporto di merce rotabile ma deve comprendere ogni merce, anche unitizzata o alla rinfusa, il cui trasporto viene sottratto alla strada.

È necessario, dunque, sviluppare idonee politiche per assicurare il "*level playing field*" tra il servizio di trasporto marittimo e quelli concorrenti sulle vie terrestri. Le misure economiche – sotto forma di incentivi e compensazioni – vanno adeguatamente

³⁰ Quali i cc.dd. "*Ecobonus*" e "*Marebonus*".

³¹ Cfr., *ex multis*, «Rapporto *Shipping Industry* Italia – Il contributo della *Shipping Industry* al sistema Paese» – Studio Nomisma 2021, pag. 16.

³² Cfr. «*Ports Infographics Maritime Economy 2023*».



integrate con il sostegno europeo laddove il trasporto marittimo benefici di reti stradali transfrontaliere.

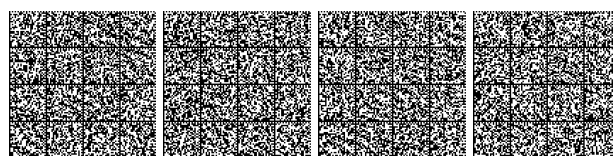
Nell'attesa della maturazione dei tempi per l'introduzione dei servizi di trasporto terrestre nel regime dei certificati di emissione (il c.d. "*Emissions Trading System*" o "ETS") prevista nel 2025, occorrerà prevedere un'adequata misura per calmierare l'aumento dei costi del trasporto marittimo rispetto alla modalità stradale, il cui inserimento nel regime dei certificati di emissione è oggi temporalmente disallineato. Infine, sarà opportuno assicurare attenzione alla fluidificazione del transito dei cittadini e delle merci al seguito nei servizi con Paesi *extra*-UE ovvero *extra* Schengen, onde intercettare per via marittima la crescente domanda di mobilità.

2.2.5 La navigazione costiera di prodotti industriali e petrolchimici

Tra i vari contributi resi all'economia dell'Italia da parte dei servizi di trasporto marittimo, rientra quello di consentire all'industria italiana di inviare e ricevere prodotti grezzi o lavorati direttamente presso gli impianti industriali situati sulla costa, contribuendo ad attingere la merce presso la logistica portuale³³.

Dovrà essere acquisita la consapevolezza che le catene industriali nazionali sono spesso basate su un efficiente e poco costoso trasporto costiero di prodotti e che, anche tali servizi, contribuiscono in maniera rilevante alla riduzione del traffico stradale e delle emissioni nocive. Anche in questo caso, una visione unitaria del sistema portuale nazionale, di cui eventualmente prendere atto in vista di una eventuale riforma da considerare quale possibile priorità da portare all'attenzione del Cipom (v. *infra* par. 2.3), potrà consentire di individuare gli scali ove tali traffici sono maggiormente presenti prevedendo misure di incentivazione che ne assicurino fluidità e riduzione dei costi.

³³ I più diffusi afferiscono al trasporto dei prodotti siderurgici e delle rinfuse liquide, in particolar modo per quanto riguarda i settori petrolifero e chimico a servizio dell'industria nazionale.



A tale riguardo, dovrà poi essere assicurato il rispetto incondizionato della riserva prevista dal Regolamento CE 7 dicembre 1992, n. 3577³⁴ a favore delle imprese di navigazione dell'Unione europea, come più volte ribadito dalla Commissione europea.

2.2.6 *Le crociere*

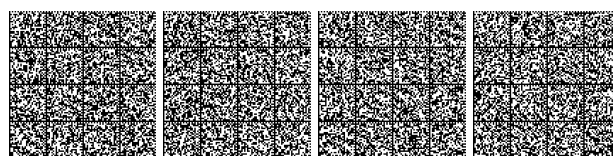
L'Italia è il maggior beneficiario europeo del *business* generato dal turismo crocieristico con un impatto economico annuo complessivo stimato in 14,5 miliardi di euro, secondo le ultime rilevazioni CLIA (raccolti nella fase *ante-Covid*)³⁵. Sempre valutando la statistica, maggiormente attendibile, della fase *ante-Covid* l'impatto economico mondiale è salito a 154 miliardi di dollari nel 2019, superando la soglia del milione di lavoratori coinvolti nell'industria crocieristica (1,17 Mln) per oltre 50,2 miliardi di euro in salari. Tuttavia, la pandemia ha inevitabilmente diminuito il volume dei traffici, con una riduzione dell'impatto economico mondiale stimato al 59% (63,4 miliardi di euro nel 2020). Il settore è altresì "*labour intensive*": i posti di lavoro attivati dal comparto sono circa 125.000 ovvero il 30% del totale europeo, mentre gli occupati diretti sono 53.000.

Questo segmento di mercato presenta importanti potenzialità di crescita anche e soprattutto presso scali inediti e minori, circostanza che potrebbe innescare – come è accaduto per le principali destinazioni – fenomeni di crescita del turismo locale come effetto del volano crocieristico.

Con riferimento agli ultimi valori a consuntivo, fino al 2022, la crocieristica ha difatti continuato a crescere sia a livello internazionale (con ormai oltre 30 milioni di clienti annui) sia in Italia. Sempre valutando la statistica, maggiormente attendibile, della fase *ante-Covid*, il 2019 ha segnato, infatti, il record storico del movimento passeggeri nei porti italiani, attestandosi per la prima volta sui 12 milioni. La classifica dei porti

³⁴ Trattasi del Regolamento (CE) che concerne l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri ("cabotaggio marittimo").

³⁵ Cfr., *ex multis*, *Paper* Cassa Depositi e Prestiti dal titolo «Crocieristica e Covid-19: Alcuni fatti stilizzati», 2020, nonché vedasi il *Report* CLIA «*State of the cruise industry outlook*», 2022.



mediterranei, con dati a consuntivo 2022, ha confermato il primo posto di Barcellona con oltre 2 milioni di movimenti passeggeri (+324% sul 2021) e grazie al risultato della Spezia (+386%), sono saliti a 9 i porti italiani all'interno della *top 20* mediterranea³⁶. Inoltre, nella classifica regionale, il 2022 ha registrato il preesistente predominio della Liguria e del Lazio con la quota maggiore di passeggeri movimentati a livello nazionale (23,5% del totale per ciascuna regione); entrambe allineate a poco più di 2 milioni di crocieristi movimentati nei propri porti. Anche la Campania e la Sicilia hanno registrato ottimi risultati, rispettivamente +364% e + 234% rispetto all'anno precedente; più distante sia la Puglia che il Friuli-Venezia Giulia, con rispettivamente circa 600 e 500 mila passeggeri movimentati. Il dato più significativo è sicuramente relativo al fatto che le prime tre regioni hanno concentrato il 60% della movimentazione passeggeri e il 48% delle toccate nave³⁷.

Occorre pertanto rafforzare il settore crocieristico che opera regolarmente nei nostri porti e ciò anche: (i) in funzione dei piani strategici di sviluppo del turismo adottati sia a livello nazionale che regionale³⁸; (ii) in considerazione degli annunciati ingenti investimenti dell'industria crocieristica in Europa nei prossimi 5 anni, di cui quasi la metà sono previsti in Italia.

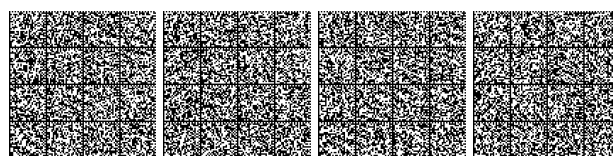
Appare quindi opportuno coordinare il turismo di crociera con le altre iniziative in essere a favore del turismo tradizionale e considerare gli investimenti necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture portuali a servizio delle linee di crociera perseguendo così gli obiettivi della Conferenza di Coordinamento dei Presidenti delle AdSP quale sede di elaborazione della complessiva strategia portuale.

Da ultimo, in vista della prossima entrata in funzione dei nuovi regimi per i controlli dei passeggeri ed i marittimi di Paesi terzi in partenza o in arrivo dai/nei porti dell'area

³⁶ Completano il podio dello scorso anno Civitavecchia e Marsiglia (entrambe in significativa crescita passeggeri sul 2021). Nelle successive posizioni ci sono Marsiglia, Palma de Mallorca, con Napoli e Genova a contendersi il quinto posto.

³⁷ Cfr., *ex multis*, «Il traffico crocieristico in Italia nel 2022 e le previsioni per il 2023», Risposte al Turismo, speciale crociere, edizione 2023.

³⁸ Ciò scongiurando, tuttavia, lo sfruttamento di approdi eventualmente situati in aree private presenti all'interno di alcune realtà portuali nazionali le quali, al contrario, dovrebbero essere oggetto di demanializzazione.



Schengen³⁹ – nonostante la proroga concessa a livello europeo sull’entrata in funzione di detti sistemi (prevista entro la fine del 2024) – occorre un adeguato coordinamento tra le amministrazioni centrali nazionali ed unionali al fine di favorire l’interoperabilità tra i sistemi informatici delle predette amministrazioni e degli operatori privati⁴⁰. Al riguardo, appare appropriato che le politiche di coordinamento e programmazione necessarie per mettere a sistema tutte le suddette azioni, soprattutto laddove richiedano interventi trasversali tra più amministrazioni, possano trovare un giusto punto di riferimento nel Cipom.

Il tutto assecondando politiche di semplificazione delle procedure di controllo frontaliero che, in vista della prossima adozione di un sistema di “*Entry-Exit*” dall’area Schengen, consentano un quadro di esenzione dai controlli dei passeggeri che, nel rispetto delle condizioni di sicurezza, miri ad assicurare la riduzione degli ostacoli al transito della clientela.

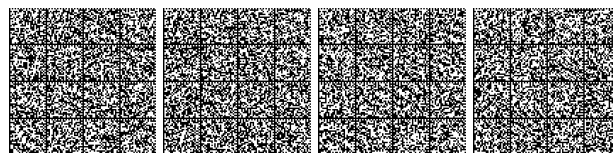
2.2.7 *Il general cargo*

Il “*general cargo*”⁴¹ rappresenta uno dei settori principali della catena logistica a servizio della nostra industria manifatturiera e meccanica. I volumi degli scambi commerciali italiani, distinti per modalità di trasporto, confermano l’importanza del settore marittimo per le nostre esportazioni. Quest’ultimo è un settore che ricopre il

³⁹ L’entrata in funzione del nuovo regime per i controlli dei passeggeri e dei marittimi di Paesi terzi in partenza o in arrivo dai/nei porti Schengen in attuazione del Regolamento UE 30 novembre 2017, n. 2226 avrà un impatto sulle compagnie di traghetti e crociere nelle tratte con Paesi terzi. Tale normativa introduce a livello europeo due sistemi: (i) il sistema di controllo degli ingressi e delle uscite, c.d. “*EES*” (*Entry-Exit System*), che si applicherà a tutti i viaggiatori di Paesi terzi che desiderano entrare nell’area Schengen per un breve periodo (massimo 90 giorni ogni 180); (ii) il sistema di informazione e autorizzazione ai viaggi, c.d. “*ETIAS*” (*European Travel Information and Authorisation System*) che, invece, si applicherà solo ai cittadini di Paesi terzi esenti dall’obbligo di visto.

⁴⁰ In questo senso, occorre altresì un impegno a livello internazionale per fare in modo che almeno i passeggeri delle compagnie crocieristiche che si imbarcano in un porto Schengen e sbarcano nuovamente nello stesso porto od in un altro, sempre in area Schengen, siano esentati da tali controlli.

⁴¹ Che ricomprende nel proprio alveo merce pallettizzata, in balle, in fusti, in casse, oppure grandi macchinari fuori sagoma (c.d. “*project cargo*”).



24,3%, anche se rimane predominante il ruolo del trasporto stradale che detiene il 68,8% in virtù dell'attraversamento dell'Arco Alpino.

Secondo le stime dell'indagine sui trasporti internazionali di merci della Banca d'Italia⁴², i costi medi per tonnellata per il segmento di traffico di maggior rilievo del *general cargo* – vale a dire quella relativa al trasporto di impianti, macchinari e mezzi di trasporto (ivi inclusi i servizi ausiliari) – nel 2022 risultano aumentati in termini nominali collocandosi su livelli superiori alla media dell'ultimo decennio. Nelle restanti tipologie di traffico (quali i prodotti chimici, i materiali da costruzione ed i prodotti forestali) i noli hanno registrato tassi di crescita nominali elevati, con un *range* del 30/40%, risentendo maggiormente di un'insufficiente capacità di stiva rispetto ad una domanda di trasporto che, almeno per la prima parte dell'anno, risulta essere stata sostenuta.

Anche per tale segmento vanno sviluppate adeguate politiche di sostegno. Ciò anche in relazione all'importanza fondamentale di tali servizi per la competitività dell'industria manifatturiera italiana.

Sotto altro e diverso profilo, occorre ricordare come soprattutto il traffico della carpenteria industriale di grandi dimensioni richieda altissime professionalità da parte delle maestranze sia per il trasporto a destinazione nel porto di partenza sia per il rizzaggio a bordo. Queste professionalità rappresentano un'eccellenza del nostro sistema portuale che va senz'altro valorizzata e sostenuta con adeguate politiche di settore.

2.2.8 *Il traffico energetico: le rinfuse liquide e secche*

Questo comparto è tra i più grandi contributori di merce nei porti nazionali⁴³, la cui importanza per la società e per l'industria nazionale ed europea è indubbia, nonostante

⁴² Cfr. Statistiche della Banca d'Italia relative alla «Indagine sui trasporti internazionali di merci», giugno 2023: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-trasporti-internazionali/2023-indagine-trasporti-internazionali/Statistiche_ITM_08062023.pdf.

⁴³ Per quanto riguarda le rinfuse liquide imbarcate e sbarcate nei porti italiani, il 2022 ha registrato 169.016.474 tonnellate. In crescita quindi del 3,2% rispetto ai 163.796.753 del 2021 (anche se, nel



la sua scarsa evidenza. Inoltre, il recente e più volte citato conflitto russo-ucraino ed il contemporaneo processo di alleggerimento portato avanti dalla nostra Nazione con riferimento all'affrancamento energetico dalla Russia, ha imposto un ripensamento complessivo delle fonti di approvvigionamento di gas. Al riguardo, è stato possibile completare questo processo solo sul presupposto che l'Italia potesse contare su competenze e infrastrutture idonee per il trasporto di gas per via marittima.

È fuor di dubbio che a questo comparto viene e verrà affidato un ruolo particolarmente importante nella transizione energetica nazionale perché il trasporto e lo stoccaggio portuale di carburanti alternativi al fossile pongono quesiti tecnici e regolatori non comuni. Questi ultimi dovranno essere assecondati e risolti, onde non scontare pericolosi ritardi che potrebbero ripercuotersi sulla capacità nazionale di assecondare le nuove politiche energetiche determinate dal contesto internazionale e dalla transizione ecologica voluta dall'Unione europea.

Fino ad oggi, tuttavia, è stata dedicata scarsa attenzione ai rigassificatori ed alle strutture di stoccaggio del gas e di altri carburanti alternativi che, specialmente negli ultimi mesi, hanno assunto un'importanza strategica per l'approvvigionamento e la diversificazione delle fonti energetiche, sovrapponendosi alle esigenze di infrastrutturazione energetica riguardante, in particolare, l'alimentazione alternativa delle navi. Occorre tuttavia rilevare che le azioni governative messe in campo in materia con il fondo complementare al PNRR non hanno ad oggi avuto un completo utilizzo per il parziale interesse manifestato dagli investitori.

Nella consapevolezza che gli orientamenti europei in materia di aiuti di Stato vanno in direzione della non ammissibilità delle incentivazioni ai combustibili fossili, fra cui viene fatto rientrare il GNL non "*bio*", occorre pertanto rafforzare il tema dell'energia

2019, il totale registrato era pari a 182.808.394 tonnellate). Le rinfuse solide, invece, nei dodici mesi terminati il 31 dicembre scorso erano state 61.071.582 tonnellate, il 7,3% in più rispetto ai 56.937.187 di tonnellate del 2021 (nonché ai 59.661.023 di tonnellate registrate nel 2019). Per contro, ancora al di sotto del periodo pre-Covid sono le altre merci varie (ovvero i traffici *break bulk*) che nel 2019 valevano 23.368.829 tonnellate, nel 2021 erano state 20.360.044 tonnellate e l'anno scorso 19.664.663 tonnellate.



“che viene dal mare” e “per il mare”, con interventi infrastrutturali, logistici e procedurali specificamente dedicati.

2.2.9 *Il trasporto fluvio-marittimo*

Tra gli interventi di programmazione strategica che riguardano il mare, è auspicabile prendere in considerazione anche il comparto dei trasporti fluvio-marittimi. Quest'ultimo, infatti, può contribuire al decongestionamento delle arterie stradali più sensibili soprattutto del quadrante Nord-Est del nostro territorio nel quale sono presenti distretti economici e poli industriali ubicati in zone di notevole propensione all'esportazione, con l'esigenza di infrastrutture per scambiare beni in modo rapido ed economico.

Ad oggi, tuttavia, manca un sistema adeguato alle esigenze e la situazione attuale porta ad una frequente congestione delle reti autostradali e, talvolta, delle ferrovie in un'area caratterizzata dall'ampio volume di scambi.

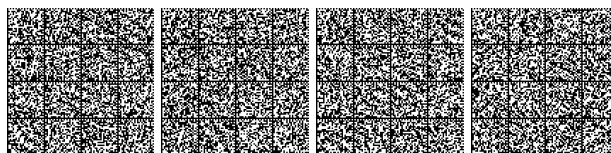
In tale contesto, in cui la navigazione interna dei fiumi è un'opportunità di trasporto che, in Italia, rappresenta solo l'1% del totale degli spostamenti effettuati, occorre sostenere obiettivi di sinergia per migliorare il livello di prestazione del sistema in vista dello sviluppo del trasporto per via d'acqua.

2.2.10 *Il quadro normativo e regolatorio quale strumento di protezione e sviluppo dei servizi marittimi*

2.2.10.a Le misure fiscali e di aiuto al settore

Il legislatore nazionale ha previsto per il settore marittimo, in coerenza con le direttrici unionali di riferimento, specifiche misure fiscali volte a favorire nei diversi comparti impositivi la competitività internazionale delle imprese.

Si tratta, in particolare, delle misure di de-fiscalizzazione delle imprese marittime, nonché di quelle di de-fiscalizzazione e de-contribuzione del costo del lavoro marittimo, stabilite in coerenza agli Orientamenti UE in materia di aiuti di Stato ai



trasporti marittimi⁴⁴. Il settore del trasporto marittimo internazionale è poi interessato dall'esenzione ai fini Iva delle principali operazioni, in coerenza alla Direttiva CE 28 novembre 2006, n. 112.

Quanto al regime di sostegno, esso è previsto in *primis* dalla normativa di cui al d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30⁴⁵, recentemente integrato dal d.l. 23 settembre 2022, n. 144, convertito con modifiche dalla legge 17 novembre 2022, n. 175 in attuazione degli impegni contenuti nella decisione della Commissione europea 11 giugno 2020, n. 3667. Tramite tale decisione, la Commissione europea ha confermato e prorogato le misure del Registro Internazionale Italiano, dichiarandole compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFEU, alla condizione che l'Italia dia corretta attuazione agli impegni di adeguamento della disciplina agli Orientamenti UE, analiticamente declinati dalla decisione stessa⁴⁶.

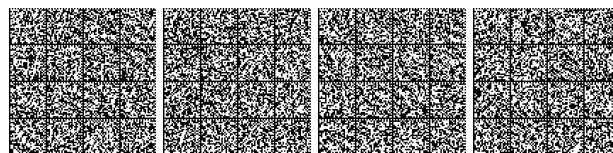
In ambito Iva, il settore, limitatamente ad alcune operazioni, gode di esenzioni riguardo alle «operazioni assimilate alle cessioni all'esportazione» disciplinate dall'art. 8-*bis* del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 e ai «servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali» disciplinati dall'art. 9 del d.p.r. n. 633 del 1972.

Le misure di aiuto, generalmente concesse da tutti gli Stati membri dell'Unione a supporto dei loro rispettivi sistemi di trasporto nonché quelle di esenzione dal regime Iva, appaiono coerenti con il quadro europeo e decisive non solo per le imprese a cui tali servizi sono affidati ma altresì, e soprattutto, per il funzionamento e la competitività – nel contesto internazionale – delle attività legate all'economia del mare svolte in

⁴⁴ Vds. Comunicazione della Commissione europea (2004) 43, rubricata «Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi».

⁴⁵ Trattasi, in particolare: (a) del credito d'imposta corrispondente all'Irpef dovuta sulle retribuzioni corrisposte al personale imbarcato a bordo di navi iscritte nel Registro internazionale (Cfr. articolo 4, comma 1); (b) della riduzione dell'80% del reddito derivante dall'utilizzazione delle predette navi (Cfr. articolo 4, comma 2); (c) dell'esonero dal versamento di contributi previdenziali e assistenziali per il personale imbarcato (Cfr. articolo 6); (d) della riduzione dell'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni (Cfr. articolo 9-*quater*).

⁴⁶ Inoltre, il settore del trasporto marittimo beneficia del regime opzionale della c.d. "Tonnage Tax" di cui agli articoli 155-161 del T.U.I.R (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917).



Italia; attività caratterizzate dalla intrinseca mobilità dei mezzi e di elementi quali la bandiera o la sede dell'impresa che potrebbero essere facilmente delocalizzate in Paesi a bassa o inesistente fiscalità.

In questo contesto occorre non soltanto impegnare le risorse dello Stato per consolidare la competitività delle imprese nazionali ma anche realizzare, con il concorso delle amministrazioni interessate, un'effettiva armonizzazione delle norme e della loro interpretazione, creando in ultima analisi un quadro regolatorio certo. In tal senso, appare appropriato che le politiche di coordinamento e programmazione necessarie per mettere a sistema tutte le suddette azioni, soprattutto laddove richiedano interventi trasversali tra più amministrazioni, possano trovare un giusto punto di riferimento nel Cipom.

Sotto altro, ma non meno importante, profilo il fatto che il previsto allargamento dei benefici concessi alle imprese di trasporto marittimo stabilite in Italia alle attività dalle stesse esercitate anche su navi che battono bandiera dell'Unione europea o dello Spazio Economico Europeo (SSE), e non più limitate alle navi che battono bandiera italiana, impone di procedere con una certa urgenza a una complessiva rivisitazione delle norme principalmente rinvenute del nostro codice della navigazione⁴⁷ e nel suo regolamento attuativo⁴⁸ (ma anche in molte norme dettate dalla legislazione e regolazione successiva). Il tutto con lo scopo di creare un ambiente regolatorio moderno ed efficiente nonché in linea con quelli che sono gli *standard* dei registri marittimi europei più avanzati.

Anche in questo ambito al Cipom spettano compiti di coordinamento amministrativo volti a migliorare il contesto regolatorio del settore.

⁴⁷ Cfr. regio decreto del 30 marzo 1942, n. 327 e s.m.i..

⁴⁸ Cfr. d.p.r. 15 febbraio 1952, n. 328 e s.m.i..



2.2.10.b La semplificazione della normativa nazionale di settore

Per le ragioni più sopra illustrate, occorre valutare con una certa urgenza le già (da più parti) avanzate proposte di semplificazione ed efficientamento, anche digitale, dell'attuale legislazione di settore.

Anche in questo settore, infatti, dal confronto con le amministrazioni e i portatori di interessi è stata evidenziata la necessità di incentivare le azioni di semplificazione volte ad incrementare la competitività della bandiera italiana.

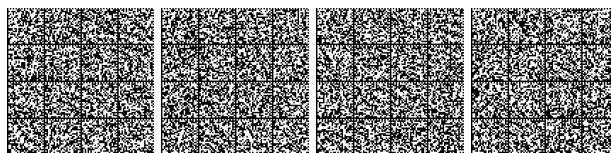
In concreto, si tratta di avviare rapidamente, da un lato, la semplificazione di quelle norme ritenute “superate” del nostro codice della navigazione (e del relativo regolamento di attuazione) e, dall'altro, adeguare le relative procedure amministrative alla digitalizzazione in modo tale da consentire una gestione (amministrativa) efficiente volta a permettere alla navi che battono la bandiera italiana, alla logistica portuale e al lavoro marittimo nazionale di poter competere ad armi pari nei contesti internazionali. Per fare questo occorre *in primis* allineare la normativa primaria e secondaria di settore agli *standard* dei Paesi europei più moderni, soprattutto sotto il profilo amministrativo, digitale e giuslavoristico.

Nello specifico, come sopra già rilevato, un'efficiente semplificazione dovrebbe poter partire da una ragionata modifica della legislazione in materia di regime amministrativo della nave, della digitalizzazione delle pratiche di bordo e della semplificazione e digitalizzazione del lavoro marittimo. È in ogni caso necessario che il complessivo *corpus* normativo che regola il settore venga aggiornato per affrontare le odierne sfide tecnologiche e competitive.

Ancora una volta il Cipom può (*rectius*: deve) ragionevolmente esercitare in questo contesto il ruolo di catalizzatore delle istanze e acceleratore dei processi di revisione delle norme e delle obsolete pratiche amministrative. Nello specifico:

I. *La semplificazione del regime amministrativo della nave*

In tale ambito, occorre prevedere un aggiornamento sistematico del codice della navigazione con riferimento, in senso non esaustivo, alle questioni afferenti alla dismissione di bandiera, alla sospensione temporanea dell'abilitazione alla



navigazione, nonché all'iscrizione provvisoria in caso di acquisto e/o vendita della nave. Occorre altresì operare una complessiva rivisitazione della normativa afferente alle visite di bordo delle navi da parte delle autorità competenti, nonché con riferimento a tutte quelle attività ispettive di bordo che trovano applicazioni disomogenee sul territorio nazionale ed unionale⁴⁹. In questa prospettiva occorre quindi revisionare adeguatamente anche il vigente "Regolamento di sicurezza" di cui al d.p.r. 8 novembre 1991, n. 435.

II. La digitalizzazione delle pratiche di bordo

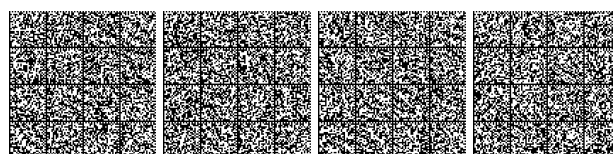
Occorre una progressiva digitalizzazione delle procedure amministrative, approfittando delle tecnologie nel frattempo affermate e disponibili, peraltro già utilizzate in altri ambiti dalla Pubblica Amministrazione. In particolare, sarà opportuno adeguatamente digitalizzare la tenuta della documentazione di bordo⁵⁰, gli adempimenti amministrativi connessi alla partenza e all'arrivo della nave nei porti nazionali e, più in generale, lo scambio di informazioni fra la nave e le competenti Autorità Marittime, doganali e portuali.

III. La semplificazione e digitalizzazione del lavoro marittimo

Occorrono nuove procedure amministrative in special modo per l'arruolamento dei marittimi mediante: (i) la creazione della c.d. "Anagrafe digitale della gente di mare" che, attraverso una moderna piattaforma digitale integrata, consenta di gestire gli annessi adempimenti burocratici; (ii) l'attuazione del d.p.r. n. 18 aprile 2006, 231, con particolare riferimento alla necessaria riforma del collocamento della gente di mare e mare e all'aggiornamento dell'Allegato riguardante i requisiti di accesso alle professioni del mare; (iii) la semplificazione delle procedure di stipula delle convenzioni di arruolamento e di quelle di annotazione sul ruolo di equipaggio (artt. 328, 329 e 331 cod. nav. e 357 reg. nav. mar.), nonché di quelle relative alle annotazioni

⁴⁹ Un esempio sono le attività di collaudo degli apparati radioelettrici di bordo delle navi italiane effettuate all'estero da parte degli ispettori ministeriali al solo fine del rilascio e del rinnovo della licenza radio.

⁵⁰ Compresa le carte, i libri, il certificato di iscrizione, i diversi giornali di bordo come il giornale nautico, il giornale di carico, il giornale radio telegrafico e tutti gli altri documenti previsti dal codice della navigazione, nonché il registro dell'orario di lavoro.



sul libretto di navigazione con riferimento alla navigazione effettuata, valorizzando così il ricorso alla modalità digitale, (iv) l'aggiornamento e la digitalizzazione delle procedure di imbarco e sbarco dei marittimi sia con riferimento alla figura del comandante, sia con riferimento al resto dell'equipaggio a bordo (artt. 223 e 236 reg. cod. nav. mar.); (v) la semplificazione delle procedure relative alle attuali autorizzazioni plurime necessarie per l'avvicendamento di personale marittimo da parte del medesimo armatore che opera servizi regolari negli stessi porti, rendendo con ciò più flessibile l'impiego dei marittimi in forza alla medesima impresa di navigazione (art. 172 *bis* cod. nav.); (vi) l'aggiornamento della normativa sulla retribuzione dei marittimi⁵¹.

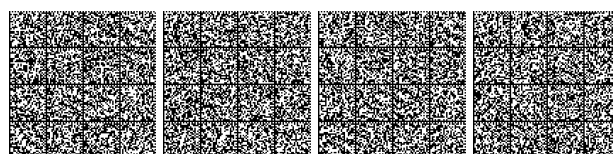
IV. La certificazione marittima

Attualmente, ogni nave in esercizio opera con oltre 100 certificati statuari, ivi compresi quelli richiesti dall'*International Maritime Organization* (IMO), per i quali esiste una specifica circolare⁵². Ad essi si sommano quelli richiesti dalle varie amministrazioni competenti.

Il rilascio della maggior parte dei già menzionati certificati compete ai cosiddetti *RO* (in passato Enti di Classifica, oggi "*Recognized Organization*") e all'Amministrazione di bandiera quando non deleghi i *RO*. Il citato allargamento alle navi registrate presso gli Stati membri della UE e dello Spazio Economico Europeo ("*SEE*"), armate e operate da armatori stabiliti sul territorio nazionale del regime di aiuto garantito al trasporto marittimo esposto alla competizione internazionale, impone una riflessione sulla necessità di allineare il corredo regolamentare e le relative incombenze legate alla operatività della nave italiana agli *standard* degli altri Paesi marittimi dell'Unione. Il tutto per scongiurare l'ipotesi di emigrazione delle unità verso registri europei che, nel pieno rispetto dei requisiti dettati dalla regolazione internazionale, garantiscono un livello regolatorio e burocratico meno complesso e più attrattivo per l'operatore.

⁵¹ Anche normando la questione irrisolta della corresponsione degli anticipi di denaro a bordo delle navi impiegate sulle tratte internazionali.

⁵² Cfr. Circolare IMO «*List of certificates and documents required to be carried on board ships, 2022*».



Nello specifico, le audizioni delle parti interessate hanno evidenziato alcune consolidate criticità: ad esempio, solo alcune amministrazioni hanno introdotto ed accettano i certificati in formato elettronico, così come non tutte le amministrazioni delegano ai *RO* tutti gli accertamenti ed il rilascio della relativa certificazione. Da questo punto di vista, anche mediante l'istituto della delega, occorre introdurre alcune importanti novità nel regime dei controlli dello Stato di bandiera permettendo agli organismi riconosciuti di effettuare le residuali visite ispettive previste dallo Stato di bandiera medesimo, che ancora oggi sono in capo esclusivo alle Autorità marittime, come la certificazione “*International Ship Security*” e quella per la certificazione “*MLC 2006*”⁵³.

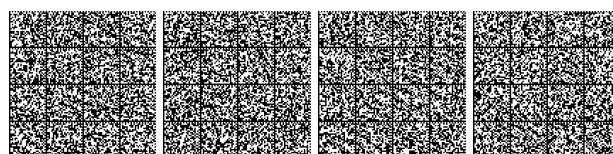
V. Le ulteriori norme

Ulteriori procedure di semplificazione da attuare nel nostro ordinamento riguardano, in particolare, la pubblicità dell'ipoteca navale nonché il consolidamento della stessa. Trattasi di questioni di natura procedimentale molto lunghe e complesse che – nell'ambito dei contratti di finanziamento relativi all'acquisto delle navi – presuppongono trascrizioni e trasferimenti di ipoteca dal registro di provenienza a quello di nuova iscrizione della nave. Nell'ottica della più volte dichiarata semplificazione e razionalizzazione delle procedure occorre quindi riformare anche tali norme al fine di agevolare i processi di sviluppo delle imprese di navigazione.

2.2.10.c La legislazione UE sulla sicurezza marittima

Pare opportuno segnalare una recente iniziativa della Commissione europea sfociata nella proposta di revisione del quadro normativo europeo sulla sicurezza marittima

⁵³ In questo modo all'Amministrazione resterebbe la certificazione della “*Flag State Inspection*”, assumendo così un ruolo di verifica ispettiva postuma – così come avviene nelle ispezioni alle navi battenti bandiera straniera che scalano i porti nazionali – con verifiche a 360° su tutta la certificazione statutaria e con il controllo indiretto sulle attività certificative degli stessi Organismi.



(nell’accezione di “*Maritime Safety*”)⁵⁴. La proposta ha il fine di rafforzare la protezione ambientale e recepire le normative internazionali nel frattempo sedimentate. Nel presupposto che la normazione trattata nella proposta rappresenta l’attuale quadro regolatorio complessivo e generale per la sicurezza marittima nazionale ed unionale, andrà valutato attentamente l’impatto di una sua modifica anche per scongiurare il pregiudizio agli interessi nazionali potenzialmente determinato da possibili impatti deteriori sulla flotta nazionale ovvero sulle attività di trasporto a servizio dell’Italia ovvero allorquando si verificasse un’alterazione del “*level playing field*”, tra la normativa europea e quella internazionale.

Pare pertanto opportuna una breve disamina della proposta di revisione della normativa in questione che riguarda:

I. *La revisione della Direttiva CE n. 16 del 2009 sul controllo da parte dello Stato di approdo:*

In sintesi, la Commissione europea propone (principalmente) di: ampliare l’ambito di applicazione della Direttiva⁵⁵, modificare il profilo di rischio della nave alla luce dei cambiamenti approvati dal *Memorandum of Understanding* (“MoU”) di Parigi⁵⁶; integrare i parametri ambientali nella determinazione del profilo di rischio delle navi e della conseguente individuazione delle navi da ispezionare (art 10 e Allegati I e II), *i.e.*: utilizzare, ai fini di valutare la sicurezza, il *rating* del *Carbon Index Indicator* (“CII”) delle navi⁵⁷; aggiungere un nuovo parametro del profilo di rischio della nave collegato all’utilizzo di certificati elettronici (allegato I.1.c.iv)⁵⁸.

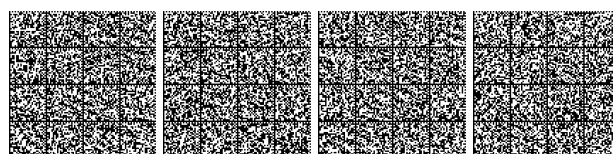
⁵⁴ Vds. proposta presentata in data 1 giugno 2023.

⁵⁵ Integrando nel quadro delle ispezioni delle navi anche la Convenzione IMO «*Ballast Water Management*» e la Convenzione di Nairobi «*Wreck Removal*» (rispettivamente sulla gestione delle acque di zavorra e sulla rimozione dei relitti).

⁵⁶ Inerenti ai criteri di ponderazione (*weighting points*) applicati a determinate tipologie di navi e il fattore di ponderazione basato sulla ratifica delle convenzioni internazionali da parte dello Stato di bandiera.

⁵⁷ Ciò comporterebbe che le navi che rientrano nelle categorie D-E verrebbero considerate come navi potenzialmente più rischiose dal punto di vista della *Maritime Safety*.

⁵⁸ Questa misura mirerebbe ad incoraggiare il rilascio di certificati elettronici da parte degli Stati di bandiera o delle organizzazioni riconosciute che agiscono per loro conto. Le navi che utilizzeranno certificati elettronici sarebbero quindi considerate navi a minor rischio e quindi potenzialmente esposte ad un numero minore di ispezioni *Port State control*.



II. La revisione della Direttiva CE n. 21 del 2009 sulla conformità ai requisiti dello Stato di bandiera:

La proposta di revisione della Direttiva CE 23 aprile 2009, n. 21 ha come obiettivo quello di allineare quest'ultima agli strumenti IMO adottati dal 2009, tenendo in considerazione gli sviluppi tecnologici e digitali.

Nello specifico, la Commissione propone di: recepire nel diritto unionale le disposizioni del “Codice per l’Implementazione degli Strumenti IMO”; stabilire misure più dettagliate che gli Stati di bandiera dell’UE devono attuare per garantire la sicurezza delle navi battenti bandiera di uno Stato membro (nuovo articolo 4-ter); introdurre requisiti in materia di sicurezza e prevenzione dell’inquinamento (nuovo articolo 4 quater)⁵⁹; introdurre requisiti per la digitalizzazione e lo scambio di informazioni⁶⁰; modificare le disposizioni vigenti in materia di *audit* dello Stato di bandiera e dei sistemi di gestione della qualità⁶¹; istituire un «Gruppo ad alto livello sulle questioni relative allo Stato di bandiera» incaricato, tra le altre cose, anche di formulare raccomandazioni su un approccio comune all’ispezione dello Stato di bandiera e di sviluppare e attuare un sistema di supervisione degli enti riconosciuti.

III. La revisione della Direttiva CE n. 35 del 2005 sull’inquinamento provocato dalle navi e sull’introduzione di sanzioni per reati ambientali:

È previsto un importante ampliamento del campo di applicazione attraverso la proposta di inclusione di ulteriori sostanze inquinanti descritte negli Allegati III-VI della Convenzione MARPOL 73/78. Queste sostanze comprendono acque reflue, rifiuti,

⁵⁹ Tra cui l’obbligo per l’Amministrazione di ciascuno Stato membro di «fare affidamento su risorse adeguate, commisurate alle dimensioni e al tipo della propria flotta» e di «assicurare la supervisione delle attività degli ispettori dello Stato di bandiera, ispettori statali e organizzazioni riconosciute» (“Ros”, *Recognised Organisations*).

⁶⁰ Gli Stati membri sono tenuti a rendere consultabile un elenco di informazioni relative alle navi battenti la loro bandiera (elenco di cui all’articolo 6), in un formato elettronico compatibile e interoperabile con le banche dati sulla sicurezza marittima dell’Unione.

⁶¹ Conferendo alla Commissione e all’EMSA maggiore controllo e specificando ulteriormente i requisiti per i sistemi di gestione della qualità e per le valutazioni annuali delle prestazioni.



acque di scarico e residui dei depuratori di gas di scarico (*Exhaust Gas Cleaning System*, “ECGS”, noti anche come “scrubbers”)⁶².

IV. *La revisione della Direttiva 2009/18/CE recante principi fondamentali in materia di indagini sui sinistri nel settore del trasporto marittimo:*

La Commissione propone di aggiornare la Direttiva per allinearla al “*Casualty Investigation Code*” dell’IMO e quindi di abrogare il Regolamento UE 9 dicembre 2011, n. 1286 della Commissione, del 9 dicembre 2011, che adotta una metodologia comune per le indagini sui sinistri o incidenti marittimi.

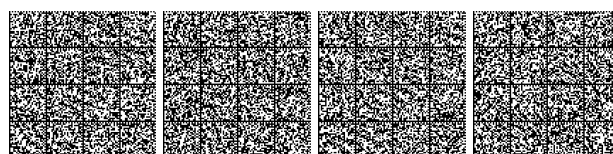
L’iniziativa appare giustificata in quanto l’IMO con la propria Risoluzione A.1075(28), ha adottato le linee guida per assistere gli investigatori nell’attuazione del codice di indagine sui sinistri fornendo una metodologia dettagliata per le indagini degli stessi⁶³.

V. *La revisione del Regolamento sull’Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima e abrogazione del Regolamento CE n. 1406 del 2002:*

La proposta amplirebbe le competenze dell’EMSA (l’Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima) in una serie di ambiti, tra i quali la sicurezza marittima, la cybersicurezza, la sostenibilità e la decarbonizzazione. L’EMSA verrebbe altresì incaricata di fornire sostegno agli Stati membri e alla Commissione nell’attuazione del Regolamento *FuelEU Maritime* e della Direttiva relativa al sistema di scambio di quote di emissione (“ETS”).

⁶² Inoltre, la Direttiva stabilisce che le sanzioni penali saranno introdotte dalla proposta di Direttiva europea del 2023 sui Reati Ambientali, attualmente in fase di negoziazione interistituzionale, che prevedrà sanzioni penali per i reati più gravi contro l’ambiente, come gli scarichi illeciti provenienti dalle navi e il riciclaggio improprio di componenti inquinanti delle navi, al fine di garantire un solido sistema di *enforcement* e sanzioni.

⁶³ La proposta ha l’effetto, tra l’altro, di estendere il campo di applicazione ai pescherecci, compresi quelli di lunghezza inferiore a 15 metri; fornire orientamenti in relazione agli incidenti che si verificano, coinvolgendo le navi in porto e coprendo così la sicurezza dei portuali e dei lavoratori portuali (articolo 5.6).



2.2.10.d La legislazione UE per la transizione ecologica

A questo riguardo si dedica un intero capitolo del presente “Piano del mare”, posta l’importanza delle norme europee ed internazionali sulla materia e gli importanti effetti che tali norme avranno sul mondo del mare.

2.2.10.e Ulteriori prospettive regolatorie unionali nel settore della “blue economy”

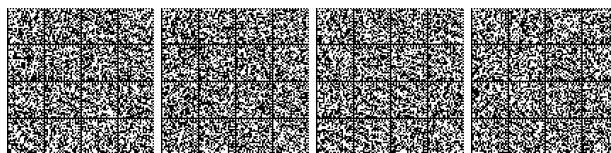
Il Cipom si conferma naturale sede *ex lege* per promuovere il necessario coordinamento in merito ad altre recenti iniziative europee di interesse per il settore della “blue economy”, di seguito sintetizzate, oggetto di discussione nelle sedi europee nei prossimi mesi. Nello specifico, si fa riferimento a tre distinte iniziative attinenti, rispettivamente, alla promozione di un trasporto merci più verde, anche mediante l’intermodalità (pacchetto «*Greening Freight Transport*»), alla necessità di affiancare agli obiettivi di transizione energetica un piano di politica industriale europea (denominato «*Net Zero Industry Act*»), e alla prevista revisione della normativa europea sul riciclaggio delle navi (c.d. “*Ship Recycling*”).

Si tratta di iniziative distinte nei contenuti ma accomunate dalla rilevanza, in termini di potenziali criticità, nonché dalle opportunità che il comparto marittimo potrebbe cogliere e rispetto alle quali sembra opportuno auspicare il necessario coordinamento a livello nazionale ed europeo. Nello specifico:

I. Il pacchetto *Greening Freight Transport*:

Il pacchetto “*Greening Freight Transport*”, pubblicato in data 11 luglio 2023 dalla Commissione europea, propone un insieme di misure legislative volte a promuovere un trasporto merci più pulito, efficiente e sostenibile dal punto di vista ambientale.

Tale obiettivo verrebbe perseguito in particolare mediante proposte volte all’ottimizzazione del sistema di gestione della rete ferroviaria europea, la previsione di incentivi più efficaci per i veicoli merci più puliti, il miglioramento delle informazioni sulle emissioni di gas climalteranti del trasporto merci, e la proposta di



revisione della Direttiva sul trasporto combinato⁶⁴ (Direttiva CEE 7 dicembre 1992, n. 106), la cui pubblicazione è prevista in un momento successivo.

Nello specifico, il pacchetto presentato dalla Commissione europea è composto dalla comunicazione COM (2023) 440 «Rendere il trasporto merci più pulito», dalla proposta COM (2023) 445 di modifica della Direttiva sui pesi e le dimensioni dei veicoli, dalla proposta di Regolamento COM (2023) 443 per l'accesso alla infrastruttura ferroviaria e dalla proposta di Regolamento COM (2023) 441, relativo all'adozione di una cornice armonizzata per il calcolo delle emissioni climalteranti del trasporto attraverso la nuova iniziativa denominata “*CountEmissionsEU*”. Per completare le suddette proposte, la Commissione europea ha annunciato una successiva revisione della Direttiva sui trasporti combinati, inclusa la possibilità di inserirvi misure normative, operative ed economiche volte a rendere il trasporto intermodale più competitivo.

Delle misure sopra richiamate, attualmente pubblicate, l'iniziativa “*CountEmissionsEU*” consisterebbe in un quadro comune per quantificare le emissioni di gas a effetto serra dei servizi di trasporto nei diversi modi di trasporto, inclusa la modalità marittima. Con tale iniziativa, la Commissione propone un approccio metodologico comune per consentire alle imprese di calcolare le loro emissioni di gas a effetto serra qualora decidano di pubblicare tali informazioni o siano tenute a condividerle per motivi contrattuali. La metodologia proposta si basa sulla norma ISO/CEN, recentemente adottata per la quantificazione e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra derivanti dal funzionamento delle catene per il trasporto di passeggeri e di merci. Secondo la Commissione, una maggiore trasparenza dei dati sulle emissioni di gas a effetto serra può influenzare le decisioni degli utenti dei trasporti e incentivare l'utilizzo di opzioni di trasporto più sostenibili.

La suddetta proposta sarà esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria. In tale contesto, se l'iniziativa in questione può

⁶⁴ La Direttiva sul trasporto combinato promuove il passaggio dal trasporto merci su strada a modi di trasporto a basse emissioni come le vie navigabili interne, il trasporto marittimo a corto raggio e ferroviario.



rappresentare un'opportunità per promuovere modalità di trasporto più sostenibili, quali la modalità marittima, appare auspicabile assicurare nel corso del negoziato europeo che le specificità delle singole modalità di trasporto e delle rispettive metodologie di rendicontazioni esistenti vengano prese in considerazione al fine di scongiurare rischi di possibili confronti iniqui e arbitrari o di ulteriori oneri amministrativi per le compagnie di trasporto.

Occorrerà infine prestare particolare attenzione alla sopra-citata proposta di revisione della Direttiva sul trasporto combinato, la cui pubblicazione sembra essere invece prevista nel mese di settembre 2023. La Direttiva potrebbe infatti rappresentare un'opportunità da cogliere rispetto alla promozione dell'intermodalità, soprattutto alla luce degli ambiziosi *target* di trasferimento modale verso le modalità di trasporto più sostenibili, quali la navigazione a corto raggio, stabilite nella strategia europea per una mobilità sostenibile ed intelligente adottata nel 2020⁶⁵.

II. *Il Net Zero Industry Act*:

La proponenda misura legislativa denominata «*Net Zero Industry Act*», pubblicata in data 16 marzo 2023, potrebbe rappresentare, con le necessarie modifiche, una opportunità per rafforzare la competitività industriale e capacità di produzione strategica delle tecnologie a zero emissioni nette in Europa anche per il settore della “*blue economy*”.

L'atto è da alcuni visto come un tentativo europeo di contromossa nei confronti dell'«*Inflation Reduction Act*» (IRA) americano, approvato dal Congresso la scorsa estate e che ha allocato ben 369 miliardi di dollari in misure a favore del clima, prevalentemente agevolazioni fiscali per la produzione di energia a basse emissioni di carbonio e per l'acquisto di veicoli elettrici.

L'iniziativa in questione, proposta dalla Commissione nel quadro del c.d. “*Piano industriale del Green Deal*”, individua tecnologie che apporteranno un contributo significativo alla decarbonizzazione e che, in quanto considerate “strategiche”,

⁶⁵ La Strategia europea per una Mobilità intelligente e sostenibile (COM/2020/789) fissa dei *target* specifici di incremento del trasferimento modale verso lo *short sea shipping* del 25 % entro il 2030 e del 50% entro il 2050.



riceveranno un sostegno particolare a livello europeo sulla base dei seguenti pilastri: (i) definizione delle condizioni abilitanti: la normativa migliorerà le condizioni per gli investimenti nelle tecnologie a zero emissioni nette migliorando l'informazione, riducendo gli oneri amministrativi per l'avvio di progetti e semplificando le procedure di rilascio delle autorizzazioni; (ii) agevolazione dell'accesso ai mercati: per migliorare la diversificazione dell'offerta di tecnologie a zero emissioni nette, la normativa impone alle Autorità pubbliche di tenere conto dei criteri di sostenibilità e resilienza per le tecnologie a zero emissioni nette nell'ambito degli appalti pubblici o delle aste; (iii) miglioramento delle competenze: la normativa introduce nuove misure per garantire la disponibilità di manodopera qualificata; (iv) promozione dell'innovazione: la normativa consente agli Stati membri di istituire spazi di sperimentazione normativa per testare tecnologie innovative a zero emissioni nette e stimolare l'innovazione in condizioni normative flessibili; (v) la "piattaforma Europa" a zero emissioni nette sosterrà gli investimenti, individuando le esigenze finanziarie, le strozzature e le migliori pratiche per i progetti in tutta l'UE. Il Regolamento proposto deve ora essere discusso e approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione, prima della sua adozione ed entrata in vigore.

Al riguardo, occorre evidenziare che l'attuale proposta legislativa non sembra riconoscere adeguatamente il ruolo strategico del trasporto marittimo, e, quindi, la necessità di sostenere lo sviluppo delle tecnologie, dei carburanti alternativi e delle infrastrutture richieste per la decarbonizzazione di quest'ultimo alla luce delle peculiarità, specificità e complessità della transizione energetica del settore.

Pertanto, sarà di fondamentale importanza nel corso del processo legislativo a livello europeo che il decisore unionale consideri il trasporto marittimo quale infrastruttura strategica dell'Unione europea, prevedendo specifiche di politica industriale a supporto della transizione energetica di tale comparto.

Il Cipom potrebbe svolgere un importante ruolo di coordinamento e di raccordo tra le amministrazioni nazionali coinvolte, con l'obiettivo di tramutare la criticità della



proposta sopra-richiamata in una opportunità per supportare, tramite questa iniziativa, la competitività e la transizione energetica della filiera nazionale della *blue economy*.

III. Il riciclaggio delle navi:

Il Regolamento UE 20 novembre 2013, n. 1257 relativo al riciclaggio delle navi (“*EU Ship Recycling Regulation*”) è un atto legislativo europeo che mira a regolare in modo più efficace il processo di demolizione delle navi commerciali, al fine di prevenire l’inquinamento ambientale e garantire condizioni di lavoro sicure e dignitose per i lavoratori impiegati in questo settore.

Il Regolamento, in vigore dal 2014, stabilisce una serie di requisiti e procedure che le navi commerciali devono seguire quando raggiungono la fine della loro vita operativa e devono, dunque, essere dismesse. Esso si applica a tutte le navi battenti bandiera di uno Stato membro dell’UE e alle navi con bandiere di Paesi extra-UE che fanno scalo o ancoraggio in un porto dell’Unione.

Ai sensi del suddetto Regolamento, il riciclaggio delle navi può avvenire solo presso gli impianti elencati nell’elenco europeo degli impianti di riciclaggio, come stabilito dalla decisione di esecuzione UE 19 dicembre 2016, n. 2323 della Commissione. Gli impianti possono essere situati nell’Unione europea o in Paesi terzi e devono rispettare una serie di requisiti relativi alla sicurezza dei lavoratori e alla tutela dell’ambiente.

Attualmente è in corso una valutazione della suddetta normativa da parte della Commissione europea la cui pubblicazione, prevista entro fine anno, potrebbe essere accompagnata da una proposta di revisione del richiamato Regolamento⁶⁶, anche tenendo conto dell’entrata in vigore della Convenzione internazionale di Hong Kong sul riciclaggio delle navi⁶⁷, prevista per il 26 giugno 2025, a seguito della recente conclusione delle procedure di ratifica.

⁶⁶ Ai sensi del Regolamento UE 1257 del 2023, la Commissione si impegna a riesaminare il presente Regolamento al più tardi, entro i diciotto mesi precedenti alla data di entrata in vigore della Convenzione di Hong Kong.

⁶⁷ Vds. «*Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships*» (HKC), 2009.



Tale Convenzione è stata adottata da 63 Paesi nel 2009 e stabilisce requisiti a livello internazionale per navi, cantieri navali, stati di bandiera e autorità in tema di sicurezza, condizioni di lavoro adeguate, questioni ambientali e trattamento dei materiali pericolosi nel riciclaggio delle navi.

L'entrata in vigore della Convenzione nel 2025 rappresenta un importante passo in avanti nel garantire che le navi vengano riciclate in modo sicuro e nel rispetto dell'ambiente, attraverso lo sviluppo di strutture di riciclaggio globali sostenibili – creando altresì condizioni di parità a livello internazionale.

In tale contesto, la prevista revisione del Regolamento UE 31 agosto 2013, n. 1517 potrebbe rappresentare l'occasione per affrontare le attuali criticità emerse nell'applicazione di quest'ultimo, migliorandone, laddove possibile, l'efficacia. Al contempo, sarebbe in grado di garantire il necessario allineamento con la disciplina adottata a livello internazionale, l'unica per sua natura in grado di assicurare efficacemente un'attuazione uniforme e condizioni di parità a livello internazionale nella promozione di un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente.

Rispetto alle sopraelencate materie, incluse le recenti iniziative di matrice europea, appare auspicabile che il Cipom coordini le amministrazioni competenti affinché l'Italia possa partecipare ai processi di formazione normativa e di regolazione, facendo valere in maniera autorevole e consapevole i propri interessi nei consessi europei ed internazionali di riferimento.

Presidiare efficacemente gli organismi europei che trattano i numerosi temi impattanti lo *shipping* in modo proattivo e continuativo, sia a livello politico sia tecnico, rappresenta non più solo un'opportunità, ma un'esigenza imprescindibile dell'azione di Governo per il tramite del Cipom.

Andrebbe valutata, di concerto con i Dicasteri competenti, la possibilità di rafforzare il presidio italiano a Bruxelles, ed in particolare presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso la Unione europea, in misura analoga agli effettivi di altre rappresentanze nazionali.



Per parte sua il Cipom potrà attivare e coltivare i necessari processi di approfondimento con le amministrazioni coinvolte raccogliendo al contempo le osservazioni dei portatori di interesse, utilizzando la professionalità e la conoscenza degli esperti che lavorano a supporto dell'Amministrazione.

Nel settore in esame occorre, in ultima analisi, affrontare la legislazione del mare in modo olistico e con il concorso delle amministrazioni interessate nel rispetto delle singole competenze, onde giungere a posizioni conformi all'interesse del comparto nazionale così da consentire anche una valida e consapevole perorazione delle proposte italiane nei consessi internazionali.

