

Senato della Repubblica
Audizione 8a Commissione Lavori pubblici, comunicazioni
23 febbraio 2021
Documento XXVII, n. 18 (Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR)

Memoria ASSARMATORI aderente a Conftrasporto-Confcommercio Imprese per l'Italia

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la normativa vigente in materia di aiuti di Stato.

L'emergenza da COVID-19 ha di fatto modificato il paradigma del regime degli aiuti di Stato, a partire dalla Comunicazione COM (2020) 1863 – denominata “*Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*”¹ – fino alla approvazione da parte della Commissione europea di un ampio pacchetto di misure che associassero il futuro quadro finanziario pluriennale (“*QFP*”) con uno specifico impegno per la ripresa nell’ambito dello strumento “*Next Generation EU*”.

L’Unione offre dunque un quadro temporaneo di deroga per consentire agli Stati membri di adottare misure di aiuto all’economia nel contesto della pandemia di COVID-19².

È in tale contesto che si è inserito il programma straordinario di aiuti di cui al *cd. “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (“PNRR”)*³ – soggetto, ai sensi del Trattato, alla preventiva approvazione da parte della Commissione europea – rappresentando il documento ad oggi maggiormente significativo che indica le intenzioni del nostro Governo circa l’impiego delle risorse assegnate nell’ambito del “*Recovery Fund*”.

Il documento evidenzia gli obiettivi ambientali, sociali, industriali ed economici ritenuti “*degni*” di interesse nei quali la digitalizzazione, innovazione, ambiente, mobilità, istruzione e competitività sono i “*drivers*” del PNRR che ben si coniugano con la *Industry dello shipping*, la cui contropartita “*politica*” è che i piani debbano essere tali da assicurare il raggiungimento di due finalità:

- (i) la ripresa economica dopo la crisi da COVID-19;

- (ii) la creazione di una piattaforma industriale e di servizi idonea al raggiungimento degli obiettivi climatici che l’Europa si prefigge (zero emissioni nette entro il 2050).

Alla luce di quanto sopra, dunque, l’attuazione dei singoli progetti contenuti nel PNRR, dovrà senz’altro assicurare – *inter alia* – anche il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato (*i.e.* art. 107, par. 3, *lett. b*) del TFUE), in tutti quei casi in cui le Autorità nazionali, esercitando il proprio potere discrezionale nell’utilizzo delle risorse economiche provenienti dalla UE, adottino misure di vantaggio selettivo per i soggetti che esercitano un’attività economica.

¹ Che offre dunque un quadro temporaneo per consentire agli Stati membri di adottare misure di aiuto all’economia nel contesto della pandemia di COVID-19 in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato, successivamente modificata ed integrata, tra le altre, con la Comunicazione della Commissione C(2020) 2215, ed ulteriormente modificata ed estesa, tra le altre, con le Comunicazioni C(2020) 3156, C(2020) 4509.

² In pratica, i regimi di aiuti concessi dagli Stati alle imprese nel contesto dell’attuale pandemia hanno oggi la loro base giuridica: (i) nell’articolo 107, par. 2 lett. b), del TFUE che considera compatibili gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali (esimendo, dunque, tali tipi di aiuti dall’obbligo di previa approvazione da parte della Commissione europea); (ii) nel paragrafo 3, lett. b) del medesimo articolo, secondo cui possono essere compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro (previa approvazione della Commissione europea, al fine di valutare il carattere mirato alla finalità e la loro adeguatezza e proporzionalità). Pertanto, gli aiuti concessi a norma dell’articolo 107, paragrafo 2, *lett. b)*, del TFUE devono compensare i danni causati direttamente dalla pandemia da COVID-19 (ad esempio, i danni causati direttamente dalle misure di quarantena che impediscono al beneficiario di esercitare la sua attività economica). Per contro, gli altri tipi di aiuto volti a porre rimedio in modo più generale alla crisi economica innescata dalla pandemia devono essere valutati alla luce della diversa base di compatibilità rappresentata dall’art. 107, par. 3, *lett. b)* del TFUE e quindi soggetti al vaglio della Commissione medesima.

³ Quale primo documento che permetterà la stesura finale del piano di intervento che dovrebbe essere vagliato dall’Unione europea questa primavera (anche se l’eventuale erogazione dei fondi potrebbe slittare all’estate 2021).

Per le ragioni sopra ricordate, dovrà essere considerato che le azioni contenute nel PNRR dovranno essere compatibili con le regole dettate dalla Commissione per la valutazione positiva delle misure di aiuto. Il tutto per scongiurare, a valle di una complicata analisi politica e di un altrettanto difficile allineamento sugli obiettivi, il “pericolo” che la Commissione vieti una o più misure, in quanto non coerenti con gli obiettivi ammessi.

In quest’ottica gli investimenti in nuove navi, come previsto dall’art. 5 “Aiuti agli investimenti” della Comunicazione C (2004) 43 della commissione⁴, devono rispettare il regolamento (CE) n.1540/98⁵ o qualsiasi altra disposizione comunitaria che lo sostituisca. Il menzionato articolo prevede che per ragioni ambientali e di sicurezza possono essere ammessi gli aiuti che forniscono incentivi finalizzati a conformare le navi immatricolate nella Comunità a standard più rigorosi delle norme vincolanti in materia di sicurezza e di ambiente, stabilite nelle convenzioni internazionali. Inoltre, l’articolo recita che gli aiuti regionali previsti per le società di navigazione attive nelle regioni svantaggiate, siano consentiti solo quando è evidente che i vantaggi andranno a beneficio delle suddette regioni entro un certo periodo di tempo. Dunque, gli aiuti agli investimenti per le società di navigazione nelle regioni svantaggiate possono essere accordati solo nella misura in cui questi aiuti si conformino alle norme in materia di aiuti regionali⁶.

2. Il PNRR e le misure in favore dello shipping e della portualità nazionale.

Per comprendere se le condizioni sopracitate siano da ritenersi rispettate, è opportuno analizzare quanto contenuto nel PNRR e valutare se le linee direttrici indicate dal Governo possano ragionevolmente godere dell’eccezione al divieto della concessione di aiuti di Stato e centrare gli obiettivi che sono effettivamente indicati come indispensabili dall’Unione europea.

In questa prospettiva, il PNRR avrebbe indicato come “drivers” dell’azione del Governo per la ripresa della nostra Industry, la Missione 2 denominata “Rivoluzione verde e transizione energetica”⁷ e la Missione 3 denominata “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”⁸.

Tuttavia, per ciò che riguarda il settore del trasporto marittimo, il Piano di fatto “tradisce” una serie di necessità – prima fra tutte quella relativa al mancato assestamento della transizione energetica delle flotte mediante un generale ammodernamento di quelle armate da compagnie che operano servizi regolari di linea nel Paese – privilegiando per contro progetti (anche e soprattutto a livello infrastrutturale) poco giustificati e che potrebbero collidere sia con l’interesse generale sia con la normativa unionale in materia di aiuti.

⁴ Comunicazione C(2004) 43 della commissione — Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi.

⁵ Regolamento (CE) n. 1540/98 del Consiglio del 29 giugno 1998 relativo agli aiuti alla costruzione navale. Il Regolamento ha dettato norme in materia di aiuti alla costruzione navale, prevedendo, all’articolo 3, fino al 31 dicembre 2000, un regime di compatibilità con il mercato comune per gli aiuti alla produzione a favore di contratti di costruzione e trasformazione di navi, escludendo interventi a favore della riparazione navale, a condizione che l’importo totale dell’aiuto accordato ad un singolo contratto non superasse, in equivalente sovvenzione, un massimale comune espresso in percentuale del valore contrattuale prima dell’aiuto. Si prevedeva, al riguardo, che per i contratti di costruzione navale con valore contrattuale prima dell’aiuto superiore ai 10 milioni di ecu il massimale fosse del 9 per cento, negli altri casi del 4,5 per cento. Il massimale di aiuto applicabile al contratto era costituito dal massimale vigente alla data della firma del contratto definitivo. La normativa europea ha specificato la non applicazione tuttavia alle navi consegnate dopo più di tre anni dalla data della firma del contratto definitivo, **specificando in tal caso come massimale applicabile al contratto quello in vigore tre anni prima della consegna della nave. In base alla normativa europea, la concessione di aiuti per casi individuali in applicazione di un regime approvato non richiedeva una notifica preventiva né l’autorizzazione della Commissione, salvi i casi di concorrenza tra diversi Stati membri per un particolare contratto, ove la Commissione richiedeva la notifica preventiva delle relative proposte di aiuto su richiesta di qualunque Stato membro.**

⁶ Art. 6 (Aiuti regionali sulla base dell’articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c)), comunicazione C (2004) 43 della commissione: “Nel contesto dei regimi di aiuto regionale la Commissione intende applicare le regole generali esposte nella sua comunicazione sugli aiuti regionali nazionali, o altre disposizioni in materia o le eventuali relative modifiche”.

⁷ I cui contenuti di interesse che, tra le altre, riguardano: (i) il trasporto pubblico locale *green* che prevede il rinnovo della flotta navale per tale tipologia di trasporto acquistando, attraverso una cabina di regia nazionale, 12 traghetti e 10 aliscafi alimentati a GNL, elettrici o idrogeno; (ii) la gestione dei rifiuti raccolti in mare nelle aree portuali. Gli interventi afferiscono alla gestione dei rifiuti raccolti in mare attraverso la costruzione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti marini, ovvero prodotti dalle navi o catturati in mare, nonché interventi di adeguamento degli impianti esistenti.

⁸ Che punta a completare entro il 2026, tra le altre, un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile, prevedendo: “*investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo*”.

Vi sono poi altri progetti di aiuto, quale quello volto alla *cd. "elettrificazione delle banchine"*, che – pur rappresentando un'opportunità concreta per il nostro Paese – necessita tuttavia del verificarsi di specifiche condizioni affinché l'intervento possa risultare efficace e quindi giustificato.

2.1. Sui mancati aiuti al rinnovo delle flotte impegnate nelle linee di trasporto regolari marittime a servizio del Paese.

I cambiamenti climatici stanno rendendo sempre più frequenti condizioni meteomarine estreme, che era difficile riscontrare solo pochi anni fa. In questo contesto gli obiettivi del PNRR dovrebbero sposarsi perfettamente con la necessità di sostenere specifici investimenti degli operatori marittimi – limitatamente a quelli attivi con linee regolari di collegamento con le Isole e nelle *cd. "Autostrade del Mare" ("AdM")* – per assecondare l'ammodernamento o la sostituzione della flotta di traghetti operanti nel Paese⁹.

Tra i progetti inseriti fin dalle prime bozze nel PNRR, infatti, alcuni erano diretti a sostenere gli interventi realizzando dalle imprese e rivolti ad un generale ammodernamento della flotta armata dalle compagnie che operano i citati servizi regolari di linea in Italia¹⁰.

Tuttavia, nell'ambito delle procedure di approvazione del PNRR, il precedente Governo ha prima ridotto e poi addirittura eliminato dal novero dei progetti di sostegno straordinario quelli dedicati alla evoluzione ambientale della flotta operante in Italia che, è bene ricordare, è la più importante del Continente ed è vitale per assicurare la continuità territoriale e gli obiettivi di decongestionamento delle strade dai mezzi pesanti.

Tale decisione, che sembrerebbe basata sulla considerazione secondo cui si tratterebbe di un'ipotesi di aiuto vietato, non è a nostro avviso condivisibile né sotto un profilo tecnico né sulla scorta di valutazioni di interesse nazionale che temiamo non siano state tenute in debita considerazione.

Le ragioni che militano per il ripristino delle misure di sostegno al comparto, all'interno del PNRR o dentro un provvedimento *ad hoc*, sono infatti numerose e ineludibili. Esse possono riassumersi in due distinti, seppur intimamente correlati da un comune interesse pubblico, profili:

- (i) la tutela della rete trasportistica marittima nazionale, collegata alla più ampia rete di collegamento europea *TEN-T* che, come noto, ha, tra le altre, l'essenziale funzione di "*inclusione sociale*" per le popolazioni insulari e periferiche;
- (ii) la protezione dell'interesse industriale della filiera della cantieristica nazionale che ben può intercettare gran parte degli investimenti delle imprese armatoriali potenzialmente sostenute.

Con specifico riferimento al settore del trasporto marittimo, non appare condivisibile l'affermazione sulla presunta incompatibilità dell'aiuto con le regole del Trattato. La valutazione a priori fatta sul documento all'esame, infatti, appare affrettata anche perché non si sono neppure ancora ipotizzate le condizioni di applicazione della misura ai singoli investimenti.

⁹ Tali investimenti, infatti, non solo asseconderebbero gli obiettivi della transizione energetica, ma consentirebbero anche di adeguare le condizioni di sicurezza della navigazione ai nuovi scenari climatici che si stanno delineando e che, in mancanza di un'adeguata risposta, potrebbero addirittura compromettere l'integrità dei servizi di continuità territoriale. Anche per questo, occorrerebbe rinnovare flotte in cui operano molte unità che, ad oggi, sono in servizio da oltre 25 anni.

¹⁰ Più precisamente: (i) un progetto che si pone l'obiettivo di rinnovo del 20% della flotta di navigazione di continuità territoriale di corto raggio con modelli più sostenibili sotto il profilo ambientale (elettrici, metano, idrogeno) sull'intero territorio nazionale (in base ad un *mix* traghetti – mezzi veloci); (ii) un progetto che dovrebbe consentire il rinnovo e lo sviluppo tecnologico della flotta navale italiana con mezzi altamente performanti in termini ambientali con propulsioni ibride e innovative e sistemi digitali di controllo (obiettivo è migliorare la sicurezza, l'efficienza e l'impatto ambientale degli attuali servizi di continuità territoriale e di cabotaggio, se integrata con lo sviluppo di infrastrutture portuali); (iii) un progetto che prevede la realizzazione entro il 2026 del *cd. "Piano Nazionale del Cold-ironing"*, come elemento qualificante del Piano nazionale energia e clima; (iv) un progetto che riguarda lo sviluppo della mobilità a idrogeno. In particolare, per quanto attiene alla navigazione marittima, il progetto riguarda sia i mezzi navali (quali traghetti e crociere di grandi dimensioni con alimentazione a idrogeno) che le infrastrutture portuali (comprendendo gli impianti di stoccaggio per l'idrogeno e le infrastrutturazioni di sostegno e i processi di distribuzione dell'idrogeno dagli impianti di stoccaggio ai mezzi).

Per prassi ogni ipotesi di sostegno sarà scrutinata secondo le note regole generali in materia di aiuti ambientali¹¹ e su questo, non riteniamo vi sia alcun dubbio sul fatto che il Governo italiano saprà ottenere l'autorizzazione della Commissione europea ben potendo l'auspicato intervento, nel caso di specie, soddisfare tutti i requisiti previsti dalle regole comuni. Del resto, altri settori del trasporto (si pensi al trasporto ferroviario e a quello aereo) sono stati e saranno soggetti a misure di sostegno per favorire la ricerca e lo sviluppo ma anche il rinnovamento dei mezzi. Analoghe misure sono state previste da tempo per l'autotrasporto – dove l'aiuto dello Stato ha consentito il "ringiovanimento" delle flotte degli automezzi commerciali – ovviamente con l'intervento privato al centro del fenomeno e non viceversa.

Sotto altro profilo, deve essere considerato che la rete dei servizi di trasporto insulare e delle AdM costituiscono una infrastruttura essenziale del Paese, indispensabile per la mobilità delle persone e delle merci¹² e che le regole europee sulla transizione energetica – peraltro sostenute anche dal Governo italiano – impongono la sostituzione della maggior parte delle unità in esercizio con unità caratterizzate da un minor impatto ambientale e da una maggiore efficienza operativa. La misura che si era ipotizzata nel PNRR deve pertanto considerarsi un tangibile contributo al raggiungimento di un ben definito obiettivo di interesse comune.

In questo contesto, dunque, il mancato rinnovo della flotta potrebbe portare, nel breve periodo, molte società di navigazione italiane a non poter ottemperare alle politiche internazionali ed unionali in materia di protezione dell'ambiente, con la conseguenza di non poter mantenere la propria posizione nel mercato.

Per quanto riguarda poi il settore della cantieristica, è essenziale per la ripresa nazionale costruire e rafforzare una filiera nazionale di valore del mare che faccia perno sul "made in Italy" e sull'eccellenza che l'Italia sa esprimere – in termini tecnologici, di servizi e di risorse umane – nel settore della navigazione. L'effetto di questa misura, infatti, sarebbe quello di sostenere la produzione nazionale e comunitaria, evitando il "dumping" oggi praticato da paesi "Extra-UE", nonché favorire l'occupazione di qualità sul territorio e accelerare i processi di innovazione tecnologica ed energetica.

In questo contesto è necessario che il Governo si attivi affinché vengano messe a disposizione delle imprese operanti nel settore i sostegni necessari per consentire gli investimenti nelle nuove unità.

È quindi essenziale che si torni alla impostazione iniziale del progetto con la messa a disposizione di fondi dedicati per il rinnovo della flotta operante nei servizi di collegamento con le Isole maggiori e minori, il cui progetto si pone l'obiettivo di rinnovo e sviluppo della flotta navale italiana con mezzi più sostenibili altamente performanti in termini ambientali con propulsioni ibride e innovative e sistemi digitali di controllo per migliorare la sicurezza, l'efficienza e l'impatto ambientale degli attuali servizi di continuità territoriale e di cabotaggio *ivi* comprese le AdM.

2.2. Sulla necessità di sostenere l'innovazione tecnologica del settore.

Occorre facilitare il processo di sviluppo/rinnovo ed adeguamento della flotta impiegata nei servizi di trasporto di corto e medio raggio, ma anche nei servizi di linea regolare, mediante specifici interventi.

Occorre inoltre coinvolgere la cantieristica nazionale individuando misure anche di incentivazione fiscale a favore degli armatori che opereranno per tali interventi di miglioramento ambientale. In questo contesto, è altresì necessario sostenere l'evoluzione tecnologica dei motori a idrogeno, tecnologia che consentirebbe di conservare il primato nella industria navalmeccanica nazionale e di far evolvere il settore delle grandi navi da crociera che popolano il più grande mercato crocieristico proprio nel Bel Paese.

¹¹ Vds. la comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'8 maggio 2012: contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune; miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire; adeguatezza della misura d'aiuto; effetto di incentivazione; proporzionalità, prevenzione degli effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri (ed infine trasparenza dell'aiuto).

¹² I numeri relativi alla consistenza della flotta italiana impiegata nei servizi a lungo raggio indicano 50 navi *Ro-Pax* e 15 navi *Ro-Ro*, per una capacità totale di trasporto di oltre 170.000 passeggeri e di quasi 132.000 metri lineari di carico (di cui circa il 35% nelle sole navi *Ro-Ro*). Per quanto riguarda, invece, la consistenza della flotta operante in servizi di trasporto marittimo locale, essa è di poco inferiore alle 180 unità, di cui il 47% circa rappresenta la tipologia *Ro-Pax*, mentre il restante 53% fa riferimento alle unità veloci. L'Italia, infatti, ha caratteristiche uniche avendo il maggior numero di porti, la maggiore lunghezza delle coste e la maggiore popolazione insulare della Unione europea. Non stupisce che in Italia operi la più grande flotta di unità traghetto del mondo. Questa articolata ramificazione di servizi rappresenta l'infrastruttura necessaria a garantire la continuità territoriale ad oltre 6 milioni di persone (residenti) che vivono nelle Isole maggiori e minori del Paese. Senza contare i circa 13 milioni di turisti che ogni anno viaggiano sulle unità navali in servizio. Ma non solo, le Autostrade del Mare, nate in Italia 50 anni fa, sono oramai una realtà senza la quale la rete stradale sarebbe velocemente portata al collasso. Oltre ai collegamenti nazionali, questi servizi marittimi alternativi alla strada sviluppano, in una logica di *network* marittimo, i servizi internazionali che collegano l'Italia ai Paesi frontalieri del bacino Mediterraneo.

Quanto sopra, da ultimo, si inserisce anche nel contesto della transizione ecologica (*i.e.* la decarbonizzazione) che interessa sia il trasporto pubblico sia quello privato¹³. È dunque opportuno, anche in tale ambito, attuare meccanismi idonei tali da consentire il ricorso a carburanti alternativi, sviluppando altresì le infrastrutture necessarie alla relativa distribuzione, quali l'LNG.

2.3. Sulle misure necessarie per migliorare la digitalizzazione dell'industria marittima.

La misura è una delle tre colonne portanti che giustificano e reggono il massiccio intervento dello Stato. Il miglioramento del supporto digitale nella nostra *Industry* è la condizione per consentire la sicurezza dei traffici delle persone oltre che rispetto dell'ambiente. Occorre quindi che, nello sforzo economico e industriale che sarà innescato dal PNRR, siano prese in debito conto le azioni mirate a mettere in sicurezza ed a far evolvere le attività legate al trasporto marittimo e alla logistica portuale.

Si dovranno quindi attuare i piani di intervento indicati nella nota Piattaforma UIRNET e fluidificare con opportuni investimenti l'utilizzo del PMIS¹⁴, nonché il PCS ("*Port Community System*") e l'AIDA ("*Automazione Integrata Dogane Accise*").

Da ultimo, anche nell'ottica di catturare le opportunità della evoluzione in chiave europea del regime di aiuto alla navigazione internazionale, è opportuno digitalizzare l'anagrafe della gente di mare onde dare al sistema del collocamento uno strumento di accesso moderno ed efficiente. Rendere infine il nostro ordinamento marittimo al passo con la rivoluzione digitale rendendo fluide e certificate attività, oggi appannaggio di una burocrazia degna del secolo scorso¹⁵.

2.4. Sul Piano Nazionale del Cold-ironing.

L'inserimento all'interno del PNRR del progetto per la realizzazione del *cd. "Piano Nazionale del Cold-ironing"*, ovvero la cosiddetta "*elettificazione della banchine*" – che consente di alimentare le navi in sosta nei porti non più con i diesel-generatori di bordo ma con l'energia elettrica prelevata dalla rete terrestre e che viene indicata come elemento qualificante del *cd. "Piano nazionale energia e clima"* – rappresenta senz'altro un'opportunità concreta per il nostro Paese; opportunità da cogliere appieno per rendere il nostro sistema marittimo-portuale più efficiente dal punto di vista energetico¹⁶.

La fornitura di corrente elettrica, dalla rete di terra alle navi in sosta nei porti, si qualifica, infatti, come una "*eco-solution*" in grado di ridurre l'emissione di sostanze nocive e di rumore nelle aree portuali delle città costiere italiane.

Nella sua stesura attuale il Piano prevede che tutte le risorse disponibili siano destinate all'elettificazione di ben 41 porti di cui 39 della rete TEN-T (*core e comprensive*). Questo, tuttavia, è un aspetto da valutare con grande attenzione perché potrebbe pregiudicare in larga misura il risultato che si intende ottenere. Infatti, affinché l'intervento risulti efficace, devono verificarsi contemporaneamente due condizioni:

- le banchine dei porti devono essere elettrificate;
- e devono essere elettrificate – ossia dotate degli impianti necessari – anche gran parte delle navi che vi attraccano.

¹³ In questo senso, l'utilizzo dell'LNG è stato, ad oggi, considerato dall'IMO quale soluzione transitoria per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra (GHG).

¹⁴ Il *cd. "Port Management Information System"* per le navi traghetto.

¹⁵ Ad esempio consentire l'uso dei giornali e documenti di bordo digitali e rendere altrettanto dinamica la contrattualistica del lavoro marittimo.

¹⁶ Questo, peraltro, consentirebbe di ridurre le emissioni atmosferiche ed acustiche nei porti, con evidenti e significativi vantaggi sotto il profilo ambientale e sotto il profilo della "*qualità della vita*" dei cittadini che abitano le zone limitrofe a tali porti.

Se tra queste due condizioni una delle due non è verificata – o, soprattutto la seconda, non è verificata in misura adeguata – è del tutto evidente che il risultato atteso non sarebbe raggiunto e che le risorse impiegate sarebbero inutilmente disperse.

L'intervento ipotizzato, infatti, si configura come un "intervento a pioggia" che non tiene affatto in considerazione le specifiche caratteristiche di traffico di ciascun porto, mentre – a nostro avviso – è necessario concentrarsi su quelle situazioni in cui l'intervento pubblico può incentivare contemporaneamente sia l'elettrificazione delle banchine come l'elettrificazione delle navi che in quelle banchine fanno sistematicamente scalo.

Da questo punto di vista la combinazione porto-traffico più eligibile e promettente è quella dei porti terminali delle linee delle navi traghetto. Questi porti sono solitamente localizzati all'interno delle città (si pensi ai principali porti cosiddetti "storici", come Genova, Napoli, Livorno ed altri ancora) e sono porti dove le navi traghetto attraccano con regolarità e sostano durante il giorno.

Finanziare contemporaneamente porti e navi – legando eventualmente il finanziamento di queste ultime al mantenimento delle linee con il porto o con i porti di riferimento – significa garantire che le risorse pubbliche destinate al "Cold-ironing" in quel porto siano effettivamente efficaci e raggiungano pienamente il risultato previsto. Se, al contrario, si finanziasse un porto che – seppure compreso nella lista dei 41 e magari anche tra quelli core della rete TEN-T – non fosse caratterizzato da un traffico come quello citato, ma da un traffico internazionale e/o non di linea in cui non c'è garanzia che le navi in arrivo siano dotate di un apposito impianto di elettrificazione, non si otterrebbe affatto il risultato voluto.

Né si potrebbe agire, per un traffico internazionale, su un criterio di "obbligatorietà", imponendo alle navi che vogliono attraccare in quel porto di essere dotate dell'impianto di "Cold-ironing"; in questo caso il prezzo da pagare sarebbe certamente quello di vedere fortemente limitata, se non addirittura compromessa, l'attrattività e la competitività del porto in questione.

Pertanto, nella realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari per sviluppare la tecnologia a servizio del "Cold-ironing", sarà importante valutare e definire in termini efficienti: (i) il business model; (ii) la tipologia e le dimensioni dell'intervento; (iii) la selezione dei porti / terminal più portati alla misura; (iv) come migliorare il costo dell'energia; (v) come definire il concorso degli armatori e i loro impegni.

2.5. Sulle opere di grande infrastrutturazione portuale.

Sui porti, il PNRR segnala che, alla luce del fenomeno del gigantismo navale, i nostri scali devono essere giocoforza adeguati, confermando che quelli maggiormente interessati dall'intervento (Genova e Trieste) rappresentano snodi strategici per l'Italia e per l'Europa nei traffici da e per vicino-medio-estremo Oriente.

Tra i principali investimenti figurano: (i) la realizzazione della "nuova" Diga Foranea di Genova, opera senza dubbio necessaria, che consentirà l'accesso delle navi di nuova generazione, l'adeguata protezione dei bacini interni e l'innalzamento dei livelli di sicurezza delle manovre di ingresso e di evoluzione; (ii) il progetto "Adrigateway" per lo sviluppo del porto di Trieste ed il potenziamento complessivo del relativo sistema logistico sia con riferimento alla parte terminalistica che a quella dei collegamenti ferroviari (e dei collegamenti retroportuali per un efficace instradamento delle merci verso i mercati del Nord).

Inoltre, riprendendo quanto contenuto nella pianificazione strategica nell'ambito del progetto "Italia Veloce" annunciato la scorsa estate dalla Ministra De Micheli, il documento prevede altresì delle linee di intervento volte a migliorare l'accessibilità marittima di alcuni scali (ad esempio Civitavecchia), nonché ad aumentare la capacità portuale di altri scali come quello di Ravenna. Il tutto anche mediante la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione.

Al riguardo, tuttavia, ci preme segnalare che ad oggi sono pochi i porti (e quindi i terminal portuali) che necessitano di aumentare la propria capacità di offerta. Tant'è, infatti, che molti scali stanno già offrendo una capacità maggiore rispetto a quella che il mercato richiede.

Pertanto, piuttosto che concentrarsi su nuove grandi opere nei porti italiani, sarebbe dunque opportuna una "project review" di quelle opere di grande infrastrutturazione portuale, già messe a bilancio da parte dello Stato, al fine di

verificare quali siano quelle realmente necessarie. Il tutto, magari, destinando le risorse eccedenti all'adozione di ulteriori misure di sostegno per le imprese di navigazione colpite dal COVID-19.

Sotto altro profilo, inoltre, pare opportuno ricordare l'importanza del ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Autorità di Sistema Portuale istituita con la riforma portuale del 2016 (e di fatto mai attuata in concreto) che rappresenta un tassello fondamentale della riforma della "governance" portuale italiana, avviata con il D. Lgs. n. 169/2016, con importanti compiti, tra cui: (i) coordinare i "grandi investimenti infrastrutturali"; (ii) pianificare l'urbanistica portuale, le strategie di concessione demaniale e di marketing; (iii) la promozione internazionale dei sistemi portuali.

A quanto sopra, si aggiunga altresì che troppe volte assistiamo a prese di posizione di portatori di interessi particolaristici e locali che affrontano i temi della logistica nazionale partendo dal loro esclusivo punto di osservazione localistico e particolaristico (spesso tutelando non l'interesse del sistema ma quello proprio).

Ci sia concesso, quindi, di affermare con chiarezza che la legge affida alle Autorità di Sistema Portuale il compito di gestire il demanio per lo sviluppo dei traffici come parte del sistema integrato della portualità e della logistica nazionale.

Pertanto, le scelte di infrastrutturazione come quelle in parola, sono effettuate dalle Amministrazioni periferiche del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ottica del rafforzamento della rete logistica nazionale.

Inoltre, non v'è dubbio che il porto, inteso come centro di servizi alla nave ove si realizza la più importante delle operazioni della intermodalità del trasporto marittimo a servizio della merce o dei passeggeri, assolve alla sua funzione se, ed in quanto, sia in grado di offrire servizi competitivi ed efficienti all'utenza armatoriale.

Specialmente con riguardo alle opere di grande infrastrutturazione, la Pubblica Amministrazione deve senz'altro considerare, nelle proprie scelte funzionali e dimensionali, le indicazioni di coloro che saranno in ultima analisi i "giudici" di tali scelte, decretando il successo o l'insuccesso delle iniziative legate alla infrastrutturazione portuale.

In questo senso, dunque, scelte che non siano indissolubilmente legate e soggette alla domanda del mercato, sono destinate al fallimento oltreché allo sperpero di risorse. Non a caso il Regolamento (UE) 2017/352 prevede che ogni intervento dello Stato nella economia portuale debba essere valutato seguendo criteri oggettivi e di convenienza economica.

Non a caso, è anche la stessa legge n. 84/94 al suo articolo 11-ter a stabilire che: (i) le opere di grande infrastrutturazione¹⁷ – e quindi le scelte strategiche che attengono agli investimenti ad esse correlati – debbano essere coordinate dall'Amministrazione a livello nazionale; (ii) i rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle categorie operanti nel settore marittimo (*in primis* l'utenza armatoriale) debbano essere direttamente coinvolte in tali consessi e nei relativi processi decisionali.

In questo contesto, per prime evidenziare come l'utenza armatoriale ad oggi spesso continui a non essere direttamente coinvolta nelle scelte progettuali ed infrastrutturali delle singole Amministrazioni in ambito portuale e venga interpellata soltanto a posteriori, peraltro sovente di concerto con soggetti che non sono direttamente titolati dalla legge a partecipare al procedimento di delibazione delle proposte relative alla realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione.

Quanto sopra, in sostanza, rappresenta già di per sé un gravissimo "vizio" procedurale a monte dei singoli procedimenti amministrativi volti alla approvazione ed alla realizzazione di tali opere (pretermettendo, di fatto, la diffusione di informazioni essenziali per assecondare le effettive necessità della *Industry* – *rectius* dell'utenza armatoriale che dovrebbe ricoprire in tali consessi una forte funzione consultiva), che contribuisce talvolta ad avallare progetti dettati da interessi particolari tali da non permettere di disporre di un sistema portuale armonizzato e coordinato a livello nazionale e che di conseguenza rischiano di essere ritenute inammissibili da parte della Commissione europea.

Con l'occasione desideriamo ringraziarVi e rimaniamo a disposizione augurandovi buon lavoro.

¹⁷ Definite, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 84/94, come: "[...] le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali [...]".