

**Consultazione pubblica sulla Revisione della
General Block Exemption Regulation (Reg. UE 651/2014)**

Contributo Assarmatori

3 dicembre 2021

→ *Assarmatori Shipowners Association*

Assarmatori, realtà nel mondo associativo del trasporto marittimo, rappresenta i *key players* del comparto tramite le imprese nostre associate che spaziano dal trasporto di linea di contenitori, ai servizi di trasporto di rinfuse liquide e solide, ai servizi crocieristici, a quelli di cabotaggio, nonché a quelli delle cd. “Autostrade del Mare”. Oltre a questi operatori, Assarmatori rappresenta la quasi totalità delle imprese che effettuano servizi regolari di trasporto marittimo di collegamento con le Isole minori e maggiori.

Aderiscono inoltre all’Associazione, come soci aggregati, anche altre imprese non armatoriali, Enti ed Istituzioni che comunque si muovono nel perimetro del sistema marittimo, perché l’obiettivo di Assarmatori è proprio la valorizzazione e lo sviluppo dell’intero settore del trasporto marittimo e intermodale globalmente inteso.

Nel comparto italiano, l’Associazione rappresenta quindi oltre il 50% dei servizi di Autostrade del Mare e di collegamento con le Isole maggiori per passeggeri e merci, oltre il 70% dei servizi di trasporto pubblico locale marittimo di passeggeri e merci e di collegamento con le Isole minori e oltre il 33% dei servizi regolari di crociera nel più importante mercato europeo.

→ *Il Regolamento 651/2014: proposte di modifica*

L’attuale regolamento generale di esenzione, Reg. UE 651/2014, ha prodotto buoni risultati, ampliando di fatto la platea di aiuti esentati dalla procedura di notifica e conseguentemente accelerando le concessioni di aiuti a territori ed imprese.

Il nuovo *draft* proposto dalla Commissione Europea, che apporta modifiche all’attuale reg. UE 651/2014, completa e potenzia alcuni aspetti legati soprattutto alla transizione ecologica e digitale.

Gli obiettivi del Green Deal e della transizione ecologica sono estremamente ambiziosi e sfidanti per il comparto dei trasporti e della logistica. Per conseguire una maggiore sostenibilità del settore, che rientra, per la dipendenza dall’impiego di combustibili fossili, tra quelli “*hard to abate*”, non esiste un’unica soluzione valida per tutte le diverse modalità del trasporto marittimo.

Sul fronte delle alimentazioni alternative, andrebbero sostenute, con approccio tecnologicamente neutrale, tutte le soluzioni in grado di ridurre le emissioni inquinanti e climalteranti di ciascuna diversa tipologia di trasporto, assecondandone al meglio le specificità tecniche e operative.

→ *La transizione energetica ed ecologica del settore marittimo*

La via della decarbonizzazione del trasporto marittimo è ancora lunga e non priva di incognite.

Nel panorama tecnologico attuale stanno emergendo tre linee di sviluppo per sostituire gli attuali carburanti derivati dal petrolio, utilizzando i cosiddetti “gas leggeri” (GNL), i gas pesanti (GPL), gli alcool e, infine, i combustibili liquidi biologici e sintetici. Il GNL, è, d'altra parte, l'unica soluzione praticabile nell'immediato; ma nel medio e lungo periodo saranno disponibili nuovi combustibili, che, appunto, richiedono tempo per l'allestimento della catena di distribuzione. Tutto questo quadro rende assolutamente prematura la fissazione di obiettivi vincolanti.

Inoltre, è utile ed importante fare presente che sensibili benefici ambientali sono conseguibili promuovendo, anche, la sostituzione dei veicoli circolanti più vecchi ed inquinanti con navi di ultima generazione. Per tale ragione, il supporto da parte della Unione europea tramite il riconoscimento degli Aiuti di Stato è cruciale. Lodevole, tra le varie iniziative adottate nel contesto della transizione energetica indetta dall'Unione europea, quella del governo italiano attraverso il decreto legge 59/21 che ha stanziato un fondo di 500 milioni per il rinnovo della flotta.

→ *La Commissione europea e gli Aiuti di Stato*

Nell'ambito del potere discrezionale di cui la Commissione europea dispone nell'applicazione dell'art. 107, n. 3, lett. c), TFUE, essa conserva il potere di abrogare o modificare i propri orientamenti e linee guida in materia di aiuti di Stato “*se le circostanze lo impongono*”.

Inoltre, nel quadro degli aiuti di Stato, la Commissione è vincolata alle discipline da essa emanate (orientamenti, linee guida, etc.) nella misura in cui la loro applicazione non violi i principi giuridici generali, quali la parità di trattamento. La Commissione è vincolata, dunque, a tali comunicazioni unicamente nei limiti in cui queste ultime non deroghino a una buona applicazione delle norme del Trattato. In ogni caso, esse non possono essere interpretate in modo tale da restringere la portata degli artt. 107 e 108 TFUE o contravvenire agli obiettivi da questo previsti.

In presenza di tali circostanze eccezionali, la Commissione può discostarsi dai propri orientamenti ed è anzi tenuta ad esaminare gli elementi che uno Stato membro invoca, in un caso particolare, al fine di chiedere la compatibilità delle misure interne. In particolare, le decisioni sugli aiuti adottate dalla Commissione alla luce dell'art 107(3)(c) contengono spesso riferimento ai principi del *Temporary Framework*.

Si ricorda inoltre che la valutazione sulla compatibilità degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE deve tener conto, secondo quanto statuito dalla Corte di Giustizia, di due condizioni affinché un aiuto di Stato possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno.

Nell'ipotesi di un sostegno alla transizione ecologica, queste due condizioni sono davvero rilevanti poiché sarà verosimile che l'aiuto in questione potrà soddisfare sia la prima, cioè la condizione secondo cui l'aiuto sarà destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sia la seconda - dal momento che tale aiuto non potrà alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

Un'interpretazione teleologicamente orientata delle *Guidelines* impone poi una sua considerazione flessibile, che tenga in considerazione le circostanze specifiche del settore marittimo. Quest'ultimo, infatti, per sua natura si muove in uno scenario globale più ampio di quello definito dalla Commissione. Un approccio eccessivamente rigido della Commissione, che va ben al di là di quello adottato a livello internazionale (organo per eccellenza a questo livello è l'*International Maritime Organization*¹) potrebbe creare distorsioni sul mercato interno, a beneficio di operatori terzi, estranei alla UE. Sono temi rispetto ai quali la Commissione sta sviluppando una certa sensibilità e che si impongono anche nella valutazione delle misure di aiuto al comparto marittimo.

→ Osservazioni sul testo

Rispetto alle modifiche apportate sugli aiuti di stato per la transizione ecologica, si valuta positivamente l'allargamento degli interventi esentati dalla notifica, che dovrebbero agevolare e accelerare la spesa delle misure finanziate dal piano *Next Generation EU*.

Tuttavia, appare incomprensibile per quale motivo all'interno del nuovo articolo 39 bis si introduca una discriminazione nelle modalità di trattamento degli aiuti per gli investimenti nelle infrastrutture di rifornimento dell'idrogeno, in funzione delle modalità più o meno sostenibili adottate per la sua produzione.

Si segnala come elemento di criticità il considerando n. 12. Viene infatti sottolineata la necessità di introdurre condizioni di compatibilità per gli aiuti sotto forma di imposte ambientali volte ad aumentare il costo dei comportamenti dannosi per l'ambiente. Rispetto a questo approccio, vale considerare quanto affermato dalla Corte di giustizia sulla Sentenza di *Hinkley Point*². Questa sentenza offre spunti davvero interessanti in termini di quella doverosa flessibilità che gli Stati debbono avere per poter varare misure a vantaggio di specifiche attività economiche, in applicazione diretta del Trattato. A tal proposito, la Corte afferma la necessità del bilanciamento tra contrapposti interessi anche quando sono in gioco i principi di protezione dell'ambiente e della sostenibilità.

¹ L'*International Maritime Organization* (IMO) ha adottato la prima serie di misure internazionali obbligatorie per migliorare l'efficienza energetica delle navi il 15 luglio 2001. Negli anni, ha intrapreso ulteriori azioni e ha messo in campo varie misure normative per l'adozione della sua strategia. Gli ultimi aggiornamenti e parametri fissati dall'Organizzazione, prevedono:

- l'adozione delle misure *short-term* per la riduzione delle emissioni di GHG del 40% entro il 2030 (indice efficienza operativa delle navi esistenti "EEXI" e l'indice di intensità di carbonio "CII") a partire dallo scorso giugno;
- l'adozione della *European Climate Law* che istituisce il quadro per il raggiungimento della neutralità climatica nell'Unione europea, a partire dallo scorso giugno.

Nel lungo termine, entro il 2050, l'IMO ha previsto la riduzione del 50% delle emissioni assolute di GHG e del 70% delle emissioni di CO2. Tale strategia verrà sottoposta a verifica nel 2023.

² Corte di Giustizia, C-594/18 P, *Austria v. Commissione* ("Hinkley Point C"), 22 settembre 2020.

Inoltre, il considerando di cui sopra (n.12) potrebbe essere visto come argomento a sostegno della già discussa revisione della *Energy Taxation Directive* (ETD) che propone la rimozione delle esenzioni fiscali previste per i combustibili fossili impiegati nel trasporto marittimo. La prassi internazionale di consentire alle navi di rifornirsi nei porti in regime *duty-free*, invalsa da sempre in Europa, riflette la volontà e l'esigenza di favorire il più possibile la libera circolazione delle merci tra le nazioni, in ambito globale, senza gravarla di oneri non necessari. Questa norma internazionale è riflessa nella *Convenzione di Kyoto* del 1999 sulla semplificazione e armonizzazione delle dogane, che stabilisce che le navi che effettuano viaggi internazionali hanno diritto ad imbarcare carburante e lubrificanti, esentati da imposte. L'attuale direttiva europea sulla tassazione dell'energia riflette questa impostazione nell'esenzione per lo *shipping* che viene riportata all'Art. 14.1.c. della succitata Direttiva. Se questa esenzione venisse eliminata attraverso la revisione voluta dalla Commissione europea della succitata Direttiva, verrebbe quindi aperta la strada all'applicazione di accise da parte degli Stati membri ai *fuel* per uso navale (motori di propulsione o generatori di bordo) venduti nello spazio economico europeo, indipendentemente dal fatto che siano utilizzati in viaggi intraeuropei o in viaggi internazionali. Questa circostanza porterebbe ad una perdita molto rilevante di traffici internazionali, soprattutto nel settore del trasporto di merce in contenitori, che verrebbe gioco forza concentrato sugli *hub* di *transshipment* che si trovano nei Paesi immediatamente vicini all'Unione europea, ma che non verrebbero toccati dalla misura.

Parimenti, si evidenzia con parere critico la complessa applicazione dell'articolo 36 (i.e. Aiuti agli investimenti per la tutela dell'ambiente, compresa la protezione del clima). Stante la sostituzione dei paragrafi 1-6 del presente articolo, non verrebbero concessi aiuti agli investimenti effettuati per permettere semplicemente alle imprese di adeguarsi a norme dell'Unione in vigore eccezion fatta per i casi in cui *"l'investimento per il quale è concesso l'aiuto sia attuato e portato a termine almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della norma in questione"*. Tale condizione stabilirebbe un quadro temporale a dir poco restrittivo, non concedendo ad un comparto strategico per la continuità territoriale del Paese di adeguarsi a norme unionali per le quali le tecnologie ambientalmente sostenibili sono, inoltre, ancora in fase di sviluppo.

→ Conclusioni

L'esplicita trattazione nel Regolamento degli aiuti agli investimenti per le unità destinate al trasporto e le infrastrutture di ricarica e rifornimento rappresenta, in generale, una positiva innovazione. Dunque, è bene evitare che la sua concreta declinazione, con soluzioni non equilibrate, vanifichi il condivisibile obiettivo alla base della proposta di modifica, ovvero di fornire un più efficace ed agevole supporto alle politiche per il rinnovo del settore nell'ottica della sostenibilità.

Tutto quanto sopra esposto conduce ad una valutazione generale, dalla prospettiva dei trasporti marittimi. Tale valutazione conduce, inoltre, alle seguenti principali conclusioni:

- ci si attende che i criteri e le procedure per le concessioni degli aiuti, volti a sostenere la transizione energetica, siano più disponibili e di maggiore intensità. Si richiede, altresì, che le procedure per il riconoscimento degli aiuti siano accelerate;
- nella valutazione generale del mercato, deve essere presentata maggiore attenzione alle

tecnologie disponibili nel medio e breve termine. Di conseguenza, la regola che si deve tenere a mente è quella secondo cui ci si muova di pari passo con la diponibilità tecnologica, attualmente ancora in fase di sviluppo per il settore marittimo;

- alla luce di quanto espresso al precedente punto, se non si verificasse un cambio di paradigma nella valutazione del mercato – in relazione alla disponibilità tecnologica – e in mancanza di un modello alternativo ai fossili, il regime da disincentivante rischierebbe di diventare puramente sanzionatorio. Analogamente, le misure previste nel nuovo pacchetto del “Fit for 55” risulterebbero punitive non fornendo, *de facto*, agli attori del settore marittimo delle alternative concrete da mettere in atto;
- l’alterazione del *level playing field* tra le regole internazionali che sottendono al trasporto marittimo a livello globale e quelle applicate al trasporto europeo, potrebbe comportare una perdita di competitività e di traffico significativa - non adeguatamente bilanciata da un beneficio ambientale adeguato - posta la marginalità del contributo europeo alle emissioni globali in generale e soprattutto nell’ambito marittimo.