

## SHIPPING E NUOVE FORME DI ENERGIA: BREVI CONSIDERAZIONI SU ALCUNE RECENTI INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA \*

*Silvio Magnosi \*\**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il regolamento dell'Unione europea sull'impiego dei nuovi combustibili nel trasporto marittimo – 3. Il regolamento dell'Unione europea sulla realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi: le disposizioni riguardanti l'infrastruttura portuale – 4. Osservazioni conclusive.

1. – L'importanza del settore marittimo negli assetti economici e produttivi dei vari Stati e dunque, sostanzialmente, in quello che potremmo definire il panorama economico globale ha assunto progressivamente rilevanza sempre maggiore. Con specifico riferimento al nostro Paese, da un recente studio condotto (unitamente ad altri enti ed istituti) ad opera del "Centro studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne" (XII Rapporto nazionale), è emerso che la spinta all'economia italiana proveniente "dal mare" può essere stimata intorno ai 180 miliardi di euro. In buona parte, tale ruolo così significativo esercitato dal comparto dev'essere ricondotto all'attività cantieristica, con i suoi 32.000 occupati. Ma, sempre secondo lo studio sopra citato, forti incrementi si registrano anche nel trasporto: in particolare nelle crociere, le quali, durante il 2023, hanno registrato una crescita del 50% rispetto all'anno precedente. Del resto il turismo si presenta, ormai da tempo, "come la prima risorsa nazionale della filiera del mare" (18,5 miliardi di euro nel 2022). Non a caso ben nove porti italiani si collocano stabilmente nella *Top 20* del Mar Mediterraneo. Operatori ed esperti dello *shipping* sono propensi a ritenere che tale espansione del mercato sia ben lungi dall'arrestarsi. Si prevede, anzi, un ulte-

\* Il presente scritto è il testo della relazione svolta in occasione del convegno dal titolo "Blue Economy e transizione ecologica" tenutosi presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope (sede di Villa Doria d'Angri), in data 2 ottobre 2024, nell'ambito della *Naples Shipping Week 2024*.

\*\* Professore aggregato di Diritto della navigazione nell'Università di Napoli Parthenope.



riore ampliamento, legato a nuove ed accresciute esigenze. Nonostante la complessità che ha caratterizzato lo scenario macroeconomico europeo, soprattutto in quest'ultimo biennio (pare appena il caso di ricordare gli eventi tragici legati al conflitto russo – ucraino, la drammatica situazione mediorientale e le connesse tensioni nel Mar Rosso), l'economia marittima ha dimostrato – analogamente a quanto accaduto in precedenti situazioni – grande capacità di adattamento. Non può quindi considerarsi venuta meno la necessità di investire nella produzione navale; nello sviluppo delle tecnologie (in materia, per es., di sicurezza e di comunicazione); nell'adeguamento e nell'ammmodernamento delle infrastrutture<sup>1</sup>. Tuttavia le suddette esigenze del mercato, ormai basate in modo più che consolidato su criteri e meccanismi di concorrenzialità, non possono non tener conto anche di altri profili, altrettanto rilevanti e – se così si può dire – condizionanti, che riguardano la tutela delle risorse naturali e della loro salubrità. In altri termini, nel settore marittimo, come e forse più che in altri settori economici e produttivi, la crescita del mercato si fonda anche sul rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e sul perseguimento degli obiettivi che da parecchi anni vengono posti, sempre più insistentemente, dalla attuazione della c.d. *green policy*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Oltre al documento richiamato nel testo, risulta particolarmente significativo l'11° Rapporto Annuale (2024) sulla *Italian Maritime Economy*, elaborato e pubblicato dal Centro Studi e Ricerche per il Mediterraneo (SRM), avente per titolo "Le nuove sfide dei porti dell'area euro – mediterranea. La crisi nel Mar Rosso e le trasformazioni imposte dai modelli *green*". In esso si sottolinea (26 s.) come ad incidere in modo rilevante sull'andamento dello *shipping* siano certamente fattori congiunturali (il conflitto russo – ucraino, la grave situazione mediorientale), ma anche profili più "strutturali", che hanno riguardo specificamente ad alcuni cambiamenti tuttora in atto nel trasporto marittimo, "tra cui la digitalizzazione delle catene di approvvigionamento globali, la continua tendenza all'integrazione verticale e orizzontale sia lato mare – le compagnie di navigazione – sia lato terra – porti, terminalisti e spedizionieri – il gigantismo, la transizione energetica e, infine, la necessità di decarbonizzare il trasporto marittimo". Cionondimeno, come accennato nel testo, le previsioni circa la capacità della "flotta commerciale globale" sono di continua crescita. Si stima infatti per il 2025 un aumento del 2,7%, quantunque si siano registrati in passato tassi d'incremento anche maggiori.

<sup>2</sup> La tematica dei rapporti nell'ambito dell'Unione europea fra tutela ambientale ed espletamento del fenomeno nautico risulta copiosamente analizzata in dottrina. Ci si limita qui a rinviare, fra gli studi non troppo risalenti, a G. Romanelli-M. M. Comenale Pinto, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, 659; L. Schiano di Pepe, *Inquinamento marino da navi e diritto dell'Unione europea: contributo della Corte di giustizia e linee evolutive attuali*, in *Dir. mar.*, 2010, 407 s.; F. M. Di Majo, *I prossimi scenari ambientali europei nel settore marittimo e problematiche giuridiche nell'attuazione delle future normative*, in *Rivista del*

Già in passato si è avuto modo più volte di approfondire la tematica della salvaguardia dell'ambiente, connessa allo *shipping* ed alla attività marittima in generale. Lo si è fatto, tentando di analizzare le iniziative intraprese, a diversi livelli, sul piano normativo. Così, è stata evidenziata l'istituzione, ad opera della Organizzazione Marittima Internazionale (*International Maritime Organization* – IMO), delle c.d. aree SECA (*Sulphur Emission Control Areas*). Si tratta, come noto, di zone marittime, individuate alla stregua dell'Allegato VI alla Convenzione MARPOL (aggiunto in virtù del Protocollo del 1997), nelle quali l'accesso ed il transito è consentito unicamente a navi con emissioni a bassissimo tenore di zolfo. Ci si è soffermati, altresì, su ulteriori misure, adottate in tempi più recenti dalla stessa IMO, miranti a ridurre (anche drasticamente), l'emissione dei c.d. gas – serra provenienti da navi, attraverso l'uso di combustibili alternativi<sup>3</sup>.

Del pari, si è presentata l'opportunità di esaminare gli atti adottati, nella stessa ottica, da parte del legislatore della Comunità europea prima e dell'Unione poi, apprezzandone, mediante l'analisi dei contenuti, da un lato i lodevoli intenti circa gli obiettivi da raggiungere per l'abbattimento o, comunque, il contenimento degli effetti inquinanti provocati dall'uso dei carburanti "tradizionali" e ponendone in luce, dall'altro, le criticità riguardanti tempi e modalità di realizzazione<sup>4</sup>. Di recente, l'Unione europea è tornata

diritto della navigazione, 2022, 217; G. Spera, La decarbonizzazione nel settore dello shipping: recenti sviluppi, *ivi.*, 2023, 939. Il tema è ben posto in evidenza, particolarmente sotto il profilo evolutivo, anche in S. Zunarelli-M. M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2023, 132 s., con ulteriori richiami. Si veda anche la successiva nota 5.

<sup>3</sup> Sull'istituzione delle c.d. aree SECA e su altre iniziative adottate dall'IMO, v. S. Magnosi, *Emissioni da grandi navi: recenti orientamenti normativi e prospettive*; in *Rivista del diritto della navigazione*, 2016, 587; F. Salerno, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, *ivi.*, 2022, 574 s.; Di Majo, *I prossimi scenari*, *cit.*, 219 s.

<sup>4</sup> Fra gli atti normativi di maggior significato, adottati anni addietro ad opera dell'Unione europea e riguardanti l'argomento che qui ci occupa, pare opportuno segnalare il reg. 757/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, "concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE"; va poi menzionata, in via più generale, la dir. 2016/802 del Parlamento europeo e del Consiglio, "relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi (codificazione)". Il primo contempla meccanismi e procedure di controllo delle emissioni che, come fra breve si vedrà, le regole più recenti estendono anche ad altre tipologie di gas ad effetto serra. La seconda provvede, più ampiamente, a stabilire limiti di emissione di gas nocivi ed inquinanti nell'area geografica dell'Unione europea. Per un'analisi più dettagliata concernente il

ad occuparsi della sostenibilità ambientale nell'ambito dell'attività marittima, quantunque, per la verità, detta problematica non sia mai stata del tutto accantonata nel corso degli ultimi anni <sup>5</sup>.

Si segnala in particolare l'adozione di due regolamenti, piuttosto significativi, del Parlamento Europeo e del Consiglio, recanti entrambi la data del 13 settembre 2023: il 1804 e il 1805. Il primo detta norme in tema di "realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi"; il secondo attiene, più specificamente, all' "uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo".

2. – Il reg. 1805/2023 (denominato Regolamento FEUM – *Fuel EU Maritime*) è frutto di una proposta, elaborata da parte della Commissione dell'Unione europea nel 2021; della quale ci si era già a suo tempo occupati <sup>6</sup>. Nei "Considerando" del regolamento viene sottolineata l'importanza

contenuto degli atti sopra ricordati, Magnosi, *Emissioni da grandi navi*, cit., 595 s.; Spera, *La decarbonizzazione*, cit., 941 s.

<sup>5</sup> Sulla politica dell'Unione europea in tema di salvaguardia dell'ambiente marino, occorre menzionare la dir. 2008/56 (adottata dall'allora Comunità europea e tuttora vigente) "del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino)", alla quale è stata data attuazione in Italia con d.lgs. 190/2010. In argomento, si vedano L. Pasquali, *La normativa comunitaria sulla prevenzione dei danni derivanti dal trasporto marittimo degli idrocarburi*, in *Dir. comunitario*, 2008, 162 s.; A. Del Vecchio, *Tutela della safety e misure comunitarie per i trasporti marittimi*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2010, 125; Schiano di Pepe, *Inquinamento marino*, cit., 415 s.; A. Lefebvre d'Ovidio-G. Pescatore-L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2022, 204 s.

<sup>6</sup> Il regolamento, del Parlamento europeo e del Consiglio, al quale si fa riferimento nel testo ha riguardo "[a]ll'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo [...]" e costituisce, come pure specificato nel testo, diretta derivazione di una proposta della Commissione, contenuta nella comunicazione del 14 luglio 2021 [(COM 2021), 562 def.], nella quale viene indicato l'obiettivo di "ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 e indirizzare l'UE verso un percorso responsabile per diventare climaticamente neutra entro il 2050. Al fine di conseguire la neutralità climatica, è necessaria una riduzione del 90 % delle emissioni dei trasporti entro il 2050. Tutti i modi di trasporto, compreso il trasporto marittimo, dovranno contribuire agli sforzi di riduzione". Sulla proposta in parola, si vedano Salerno, op. cit., 598 s.; Di Majo, op. cit., 221 s. Con riferimento alle politiche ambientali della Comunità europea prima e dell'Unione poi nel contesto delle attività di trasporto, e del trasporto marittimo in particolare, si rinvia, oltre che alla precedente nota 5, altresì a F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009; Id., *Trasporto marittimo di idrocarburi e tutela dell'ambiente: profili evolutivi*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2017, 25

del trasporto marittimo nell'area dell'Unione europea. Esso rappresenta, infatti, “circa il 75 % del commercio estero dell'Unione e il 31 % del suo commercio interno in termini di volume”. Al contempo, si rileva come “il traffico navale da e verso i porti appartenenti allo Spazio economico europeo gener[i] circa l'11 % delle emissioni totali di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) dell'Unione derivanti dai trasporti e dal 3 al 4 % del totale delle emissioni di CO<sub>2</sub>. In assenza di ulteriori interventi, si prevede un aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> generate dal trasporto marittimo”. Con l'atto normativo in esame s'è inteso, pertanto, rafforzare l'impegno verso un contenimento degli effetti inquinanti riconducibili all'attività di trasporto.

Obiettivi, finalità e ambito di applicazione del regolamento vengono più dettagliatamente indicati nei primi due articoli. L'atto in parola mira ad imporre un limite d'intensità dei gas ad effetto serra e dell'energia usata a bordo delle navi in arrivo, in partenza ovvero in sosta nei porti dell'Unione, nonché a stabilire e definire normativamente l'obbligo di utilizzare, nei porti medesimi, l'alimentazione elettrica da terra (*On-Shore Power Supply* - OPS) o altra tecnologia a zero emissioni. S'intende in questo modo “conseguire la neutralità climatica a livello dell'Unione al più tardi nel 2050, garantendo nel contempo il buon funzionamento del trasporto marittimo, creando certezza normativa per l'utilizzo di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio e di tecnologie sostenibili ed evitando distorsioni nel mercato interno” (art. 1, par. 1 e 2). Quanto all'applicabilità del regolamento, esso, in linea con la proposta del 2021, la limita alle navi, battenti qualsiasi bandiera, di stazza lorda superiore alle 5.000 tonnellate (art. 2). Viene così garantita una ampia uniformità della disciplina, ancorché riferita esclusivamente alle navi di maggiori capacità e dimensioni.

L'obbligo di riduzione dell'intensità dei gas ad effetto serra viene concepito e indicato in percentuale progressiva, nell'arco temporale compreso fra il 2025 e il 2050. Si va infatti da una riduzione del 2%, a partire dal 1° gennaio 2025, per giungere all'80% come previsione per il 1° gennaio 2050. Non manca il regolamento di contemplare, anche piuttosto dettagliatamente, i metodi e i parametri di calcolo della suddetta intensità (art. 4 e 5 e Allegati II e IV).

Nel Capo III (art. 7 e ss.) sono inoltre contenute le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e comunicazione dei dati concernenti il ti-

s.; O. Campanelli, *Il rapporto tra i trasporti e l'ambiente: il Libro Bianco della Commissione europea*, ivi, 2012, 132 s.; Zunarelli- Comenale Pinto, *Manuale*, cit., 134.

po e la quantità di energia usata a bordo delle navi, nonché i relativi fattori di emissione, sia in fase di ormeggio, sia in corso di navigazione. La disciplina normativa è grandemente ispirata a quella contenuta nel reg. 757/2015 “concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo”. Può anzi affermarsi che il reg. 1805/2023 estende quanto era già stato stabilito in passato, con riferimento alle emissioni di CO<sub>2</sub>, anche agli altri gas c.d. ad effetto serra<sup>7</sup>.

In tale ottica alle “società” (in pratica agli armatori) è imposto l’obbligo di elaborare, per ciascuna nave, un “piano di monitoraggio”, che potrà essere oggetto di riscontri riguardanti la conformità ai limiti di legge; riscontri periodicamente effettuati ad opera di verificatori accreditati. Gli art. 23 e ss. provvedono a normare gli aspetti sanzionatori, indicando i criteri da adottare per determinare l’entità delle sanzioni medesime ed attribuendo agli Stati membri il compito di elaborare e adottare le relative regole di esecuzione<sup>8</sup>.

3. – Strettamente connesso all’atto normativo appena esaminato, sia pur sommariamente, risulta essere il reg. 1804/2023, anch’esso dianzi menzionato, contenente disposizioni in materia di “realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi”<sup>9</sup>. Al pari del regolamento sull’impiego dei “nuovi combustibili” per il trasporto marittimo, anche quello concernente i

<sup>7</sup> Sul reg. 757/2015, menzionato nel testo, si veda la precedente nota 4.

<sup>8</sup> L’art. 23 del reg. 1805/2023 dispone che le sanzioni inflitte vadano calcolate in percentuale, rispetto al “disavanzo di conformità”, che una nave eventualmente presenti, a seguito di effettuate verifiche, rispetto ai parametri normativamente stabiliti. Tutti i “saldi di conformità” delle navi, riscontrati ad opera dei “verificatori”, vanno registrati in apposita banca dati (c.d. banca dati *Fuel EU*), che la Commissione ha il compito di “sviluppare” e di “aggiornare” (ex art. 19 reg. 1805/2023). Il par. 11 del medesimo art. 23, in un’ottica di incremento delle politiche aventi ad oggetto la ecosostenibilità nell’area dell’Unione europea, stabilisce che “Gli Stati membri si adoperano per garantire che l’entrata generata dalle sanzioni *Fuel EU*, o il suo equivalente valore finanziario, sia utilizzata per sostenere la rapida diffusione e l’utilizzo di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel settore marittimo”, nonché per la realizzazione di infrastrutture in grado di rifornire le navi con combustibili e fonti di energia alternativi.

<sup>9</sup> Si tratta del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio “sulla realizzazione di un’infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE”. Si vedano sull’argomento M. Tonioni, *Gli effetti giuridici dell’applicazione nazionale del regolamento UE 2023/1804, che abroga la direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di un’infrastruttura dedicata ai trasporti marittimi per i combustibili alternativi*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2024, 277 s.; Spera, op. cit., 955.

profili infrastrutturali scaturisce direttamente da una proposta della Commissione, risalente al 2021. Esso trova collocazione (unitamente ad altri atti, incluso il reg. 1805/2023 sul trasporto) all'interno dell'iniziativa politico – legislativa, portata avanti da parte dell'Unione europea ormai da alcuni anni, denominata “Pronti per il 55%” (*Fit for 55*); *slogan* con cui si pone in evidenza la quota percentuale di riduzione netta di gas a effetto serra, che s'intende raggiungere, piuttosto ambiziosamente, entro il 2030<sup>10</sup>.

Il regolamento sull'infrastruttura può considerarsi concepito nell'ottica di un trasporto globalizzato. L'insieme delle disposizioni ha riguardo, infatti, all'intera rete di trasporto dell'Unione, la c.d. rete TEN – T, comprensiva delle diverse modalità: stradale, ferroviaria, per mare e per acque interne, per aria. Nei “Considerando” del regolamento (così come, per la verità, avveniva già nella Relazione che aveva accompagnato la proposta della Commissione del 2021), si sottolinea la disomogeneità riscontrabile all'interno degli Stati membri, nello sviluppo e nella “distribuzione geografica” dei sistemi di ricarica per i combustibili alternativi<sup>11</sup>. In realtà, già con la dir. 2014/94<sup>12</sup>, abrogata dal re-

<sup>10</sup> Gli obiettivi dell'iniziativa “Pronti per il 55%” appaiono ben sintetizzati nel comunicato stampa emanato da parte del Consiglio UE in data 25 aprile 2023 e consultabile nel sito dell'Unione. Per la loro realizzazione, oltre all'adozione di regole che contemplino l'uso, anche nel trasporto marittimo, di combustibili a basso tenore di carbonio, nonché la realizzazione di infrastrutture adeguate per la fornitura di combustibili alternativi (regole di cui ci si sta occupando nel presente scritto), si prevede l'adozione del c.d. “sistema di scambio di quote di emissione”, a tutt'oggi operante nel trasporto aereo, anche nella navigazione marittima. Ulteriori sistemi di scambio di quote di emissione saranno previsti, a partire dal 2026, per il trasporto stradale, per gli edifici e per la piccola industria. Trattasi, com'è noto, di meccanismi che agiscono sul “mercato del carbonio”, consentendo di avviare procedure di riduzione della produzione di gas inquinanti e, al contempo, di contenimento dei costi. Viene prevista, inoltre, l'istituzione di un “Fondo sociale per il clima”, a sostegno degli Stati membri, chiamati ad investire risorse cospicue per l'innovazione energetica. Per un'analisi dettagliata dell'azione intrapresa dall'Unione europea nell'ambito dell'iniziativa “Pronti per il 55% (*Fit for 55*)”, Salerno, op. cit., 593 s.; v. anche Di Majo, op. cit., 221.

<sup>11</sup> La proposta richiamata, contemporanea a quella dalla quale è scaturito il regolamento sull'uso dei combustibili alternativi (si veda la precedente nota 6), è contenuta nel documento [(COM 2021), 559 def.]. In essa sono altresì espresse le valutazioni della Commissione dell'Unione europea, di cui si dà conto nel testo; v. Salerno, op. cit., 595 s.

<sup>12</sup> La direttiva 2014/94, che, come detto, il reg. 1804/2023 ha provveduto ad abrogare, aveva anticipato in larga parte il contenuto di quest'ultimo. Ad essa è stata data attuazione nel nostro ordinamento giuridico in forza del d.lgs. 257/2016. Sulle conseguenze prodotte, a seguito della suddetta attuazione, nella legislazione nazionale, E. G. Rosafio-A. Claroni, *L'attuazione del-*

golamento in esame, s'era provveduto a delineare un "quadro di misure comuni" attraverso le quali gli Stati membri avrebbero dovuto realizzare e porre in funzione una moderna ed efficiente rete di rifornimento, proprio perché l'uso diffuso delle nuove fonti di energia per il trasporto non può in alcun modo prescindere dalla presenza di una adeguata e omogenea infrastruttura di distribuzione.

La Commissione, valutando l'applicazione della suddetta direttiva, se da un lato aveva rilevato un certo progresso nel tentativo, ad opera dei vari Paesi, di assicurare la presenza di strutture di ricarica e di rifornimento affinché potesse essere consentita la "libera circolazione transfrontaliera" a tutte le tipologie di veicoli (navi incluse), alimentati con nuovi combustibili, constatava dall'altro carenze evidenti nelle modalità e, soprattutto, nei tempi fissati per il perseguimento degli obiettivi finali di riduzione di gas serra. Veniva rilevato, in particolare, il fatto che l'adozione di una direttiva, anche a causa della sua stessa natura giuridica, non permetteva di dettare agli Stati membri una metodologia di attuazione particolareggiata, uniforme e rigorosamente vincolante.

Si rendeva necessaria, dunque, a giudizio del legislatore dell'Unione, una disciplina maggiormente "penetrante", da far confluire in un unico atto regolamentare, che tenesse conto di "tutti i modi di trasporti" [*sic!*] e delle "diverse fasi di maturità", raggiunte "dai vari combustibili alternativi", così da conferire all'intero comparto un certo grado di uniformità (leggansi sul punto i "Considerando" n. 5 e 6, reg. 1804/2023).

Per quanto concerne il settore che qui ci occupa, le disposizioni maggiormente significative si trovano contenute negli art. 9 ss. del regolamento. Esse provvedono a fissare gli "Obiettivi per la fornitura di energia elettrica da terra", tanto nei porti marittimi, quanto in quelli della navigazione interna. I primi sono considerati specificamente nell'art. 9 reg. 1804/2023, nel quale si stabilisce che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie affinché le infrastrutture

*la direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi alla luce delle recentissime modifiche della legge 28 gennaio 1994 n. 84, in Rivista del diritto della navigazione, 2022, 573 s. e, segnatamente per le modifiche della legge riguardante l'ordinamento portuale, 593 s. Su questo punto rileva, in particolare, l'inserimento (per il tramite del d.lgs. 169/2016) nella suddetta l. 84/1994 dell'art. 4 bis, significativamente rubricato "sostenibilità energetica", che subordina "la pianificazione del sistema portuale" al rispetto "dei criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, in coerenza con le politiche promosse dalle vigenti direttive europee". Viene quindi fatto obbligo alle varie Autorità di sistema portuale (AdSP) di promuovere la redazione di un piano energetico, allo scopo di perseguire efficacemente adeguati obiettivi di riduzione dell'inquinamento. Cfr. anche Tonioni, *Gli effetti giuridici*, cit., 285 s.*

portuali marittime, rientranti nelle reti TEN – T, siano in grado di fornire energia elettrica da terra alle navi, superiori alle 5.000 tonnellate di stazza lorda e adibite sia al trasporto merci (porta – *container*), sia al trasporto passeggeri, per almeno il 90% degli scali effettuati ogni anno. Detta percentuale dev'essere calcolata sulla base della media degli scali effettuati in un determinato porto negli ultimi tre anni; il numero annuo di scali presi in considerazione varia a seconda della tipologia di navi: porta – *container*, da crociera, ro – ro, unità veloci, etc. (art. 9, par. 1, lett. a, b, c). Il limite temporale entro cui i porti devono trovarsi attrezzati per garantire tali prestazioni è fissato alla data del 31 dicembre 2029.

Circa i “porti di navigazione interna”, i limiti temporali per l'adeguamento delle infrastrutture appaiono ancor più stringenti. Il regolamento 1804/2023 (art. 10), infatti, prescrive due date diverse, da doversi considerare come termine ultimo, a seconda che i porti rientrino nella rete globale TEN – T, ovvero nella rete centrale TEN – T<sup>13</sup>. Per questi ultimi si stabili-

<sup>13</sup> Le reti transeuropee dei trasporti, denominate con l'acronimo TEN – T (*Trans – European Networks – Transport*), la cui realizzazione è prevista ormai da alcuni decenni (il progetto risale infatti all'epoca del Trattato di Maastricht del 1992, mentre gli attuali art. 170 – 172 del TFUE attribuiscono all'Unione il compito di sviluppare tali reti non soltanto in ambito trasportistico, ma anche nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni), consistono in infrastrutture destinate al collegamento fra le varie regioni dell'Unione europea. Sono composte sia da vie “lineari” (strade, tratte ferroviarie, vie fluviali), sia da infrastrutture c.d. “puntuali” (nodi urbani, porti, interporti, aeroporti). Le reti TEN – T comprendono la rete centrale, destinata a collegare i nodi di maggiore importanza per i traffici e composta dai c.d. corridoi, la cui completa realizzazione è prevista per il 2030, nonché la rete globale, volta a garantire il pieno collegamento nell'intera area geografica dell'Unione, che dovrà essere realizzata entro il 2050. È stata da poco introdotta anche la rete centrale estesa, al precipuo scopo di fissare una scadenza intermedia (2040) nelle varie fasi di realizzazione. In tale ottica, il recente “Regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n.1315/2013” ha provveduto a ridefinire i criteri e le modalità di attuazione di tutta l'infrastruttura TEN – T. Sull'argomento, fra gli altri, A. Predieri, *Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, 288 s.; Id., *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, ivi., 1997, 569; J. T. Pedersen, *Seaport, Maritime Infrastructures and their Integration into the Multimodal Trans – European Networks*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, Atti del Convegno di Acireale, 27 – 31 agosto 2001, a cura di E. Fanara, Messina, 2002, 21 s.; C. Montebello, *Brevi considerazioni sulla rete transeuropea di trasporti alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2004, II; E. Bergamini, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. comm. internaz.*, 2006, 654 s.; F. Pellegrino, *L'evoluzione della politica delle reti trans-europee di trasporto*, in *I porti dell'area dello Stretto di Messina nelle reti transeuropee*, Atti del-

sce che venga realizzata almeno un'installazione che fornisca energia elettrica da terra alle navi entro il 31 dicembre 2024; per i primi il termine resta quello del 31 dicembre 2029.

Stessa distinzione, sia di appartenenza alle reti di trasporto, sia di termine temporale, viene contemplata con riferimento ai porti marittimi, per “la fornitura di metano liquefatto” (art. 11, reg. 1804/2023); distinzione che, come s'è visto, non opera in relazione alla erogazione di energia elettrica. In quest'ultimo caso, le reti di trasporto TEN – T (centrale e globale) vengono accomunate nella prescrizione di un identico limite massimo di tempo.

Corre l'obbligo di precisare che le disposizioni alle quali s'è appena fatto riferimento, trovano rispondenza anche nel reg. 1805/2023, dianzi esaminato. Oltre a normare – come visto – l'utilizzazione, per le grandi navi, di carburanti a basse emissioni di gas serra, tale atto normativo – come pure accennato – contempla il ricorso ai sistemi c.d. OPS, vale a dire ai meccanismi di erogazione di energia elettrica da terra, per le navi ormeggiate nei porti dell'Unione Europea. L'art. 6, infatti, dispone che: “A decorrere dal 1° gennaio 2030, una nave ormeggiata alla banchina in un porto di scalo cui si applica l'articolo 9 del regolamento (UE) 2023/1804 e che è sotto sotto la giurisdizione di uno Stato membro è tenuta a collegarsi all'OPS e a utilizzare tale sistema per soddisfare la sua intera la domanda di energia elettrica all'ormeggio” (par. 1).

le giornate conclusive del Master in “Organizzazione dei trasporti nelle Autorità portuali e marittime”, Messina, 28 – 29 ottobre 2005, a cura di G. Vermiglio- G. Moschella- F. Pellegrino, Villa S. Giovanni, 2007, 123 s.; L. Fumagalli, *Reti transeuropee*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar- M. C. Baruffi, Padova, 2014, 1055 s.; F. Donati- P. Milazzo, *Reti transeuropee*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, 1546 s.; A. Marino, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN – T: l'Autorità di sistema portuale*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2020, 25. In particolare, con riferimento ai corridoi marittimi (le c.d. “autostrade del mare”), G. M. Boi, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. mar.*, 2004, 1591; E. Turco Bulgherini, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, *Principi, soggetti, beni, attività*, a cura di A. Antonini, Milano, 2007, 447 s.; C. Vagaggini, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Roma, 2019. Sui profili legati alla multimodalità, per tutti, recentemente, M. M. Comenale Pinto, *Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture*, in *Diritto e politica dei trasporti*, 2018, I, 1 s. Per quanto riguarda infine gli aspetti di sostenibilità ambientale, M. Badagliacca, *Evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in questa *Rivista*, 2013, XI; C. Telesca, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale nel settore dei trasporti*, *ivi.*, 2024, XXII, 199, segnatamente, 211 s.

In un'ottica di estensione dell'obbligo a ricorrere all'impiego dei sistemi OPS, il medesimo articolo stabilisce che, a partire dalla data suindicata e fino al 31 dicembre 2034, uno Stato membro possa decidere, previa opportune consultazioni (ente di gestione del porto, parti interessate, etc.), l'obbligo di utilizzare sistemi OPS (qualora, ovviamente, essi siano a disposizione) anche nei porti "cui non si applica l'articolo 9 del regolamento (UE) 2023/1804, o in alcune parti di tale porto" (par. 3). Infine: "A decorrere dal 1 o gennaio 2035 se in un porto di scalo cui non si applica l'articolo 9 del regolamento (UE) 2023/ 1804 e che è sotto la giurisdizione di uno Stato membro la banchina è dotata di un'OPS disponibile, una nave ivi ormeggiata è tenuta a collegarsi a tale sistema e a utilizzarlo per soddisfare la sua intera domanda di energia elettrica all'ormeggio" (par. 2).

Tornando, più specificamente, al profilo infrastrutturale, è appena il caso di osservare che l'impegno previsto a carico degli Stati da parte del reg. 1804/2023 si appalesa alquanto gravoso, non soltanto sul piano della concreta realizzazione delle opere (com'è ovvio), ma anche – se così si può dire – sotto il profilo degli adempimenti amministrativi. Ciascun Paese dell'Unione Europea, entro il 31 dicembre 2024, "elabora e trasmette alla Commissione un progetto di quadro strategico nazionale per lo sviluppo del mercato per quanto riguarda i combustibili alternativi nel settore dei trasporti e la realizzazione della relativa infrastruttura" (art. 14, par. 1); entro il 31 dicembre 2027, ed in seguito ogni due anni, dev'essere inoltre presentata, sempre alla Commissione, una "relazione nazionale" sullo "stato di avanzamento dei lavori di realizzazione del piano strategico" (art. 15 ss.). Tanto i piani strategici, quanto le relazioni nazionali, formano oggetto di esame e di valutazione ad opera della Commissione UE. Essa è chiamata ad esprimersi sui piani strategici entro il 31 dicembre 2026; mentre per quanto riguarda le relazioni si procederà a riscontri periodici, con particolare attenzione al rispetto delle raccomandazioni eventualmente formulate nei confronti degli Stati membri (art. 17, reg. 1804/2023).

4. – Emerge, dal quadro normativo così sinteticamente esposto, il tentativo, certamente condivisibile, di "decarbonizzare" il trasporto nell'ambito dell'Unione Europea (si tratta della realizzazione della politica del *Green Deal*, promossa alcuni anni or sono dalla Commissione). Gli obiettivi che la legislazione intende

perseguire rispondono senz'altro ad esigenze divenute ormai prioritarie, legate come sono alla tutela dell'ambiente, alla salvaguardia delle risorse biologiche, al mantenimento della salubrità dell'atmosfera. Tuttavia, come già osservato, il loro soddisfacimento non deve produrre effetti distorsivi sui meccanismi, basati sulla concorrenza, che ormai da tempo caratterizzano un mercato d'importanza fondamentale come quello dello *shipping*. La tendenza a contemperare interessi che talora tendono a confliggere tra di loro trova riscontro anche nei testi regolamentari esaminati. Basti rileggere, a mero titolo di esempio, l'art. 1, reg. 1805/2023, il cui testo è stato dianzi riportato alla lettera, quantunque parzialmente, nonché i diversi "Considerando", nei quali il concetto della "armonizzazione" delle distinte esigenze viene frequentemente ribadito.

A fronte dei lodevoli intenti sopra accennati, restano però alcune perplessità che già in passato<sup>14</sup>, si è avuto modo di esprimere. Il reg. 1805/2023, quello – per intenderci – sull'utilizzazione dei carburanti alternativi nel trasporto marittimo, reca una disciplina sul piano della documentazione, della certificazione e dei controlli alquanto articolata e complessa, la cui attuazione finisce per gravare, pressoché esclusivamente, sugli operatori marittimi. Non guasterebbe pertanto uno specifico, ulteriore intervento legislativo che consenta quanto meno una più agevole sopportazione dei costi. Ma vi è di più. I tempi, le scadenze normativamente fissati per gli adempimenti che già apparivano eccessivamente ristretti (ai limiti della irrealizzabilità – ci si lasci dire! –) nella proposta del 2021 formulata dalla Commissione, restano tali ed anzi, in taluni casi, la suddetta "ristrettezza" si appalesa accentuata. In realtà, il termine ultimo del 2050, fissato per la riduzione dell'80% delle emissioni di gas inquinanti sembra fondata su un certo grado di ragionevolezza, ma le scadenze intermedie, se da un lato danno vita ad un giusto ed equo (almeno in linea di principio) sistema di progressività, risultano d'altro canto troppo ravvicinate ed impegnative per gli obiettivi da raggiungere.

Quanto alla realizzazione dell'infrastruttura (reg. 1804/2023), essa investe pesantemente anche l'attività degli Stati membri, sia sotto il profilo fattuale (come già osservato), sia in ordine agli oneri amministrativi. Possono senz'altro esprimersi al riguardo le medesime perplessità sopra evidenziate circa la ristrettezza dei tempi e le scadenze eccessivamente ravvicinate, che

<sup>14</sup> Ci si permette di rinviare ad alcune considerazioni già formulate a suo tempo e contenute in Magnosi, op. cit., 602 s.

stridono con la complessità della disciplina. Ma su tale atto normativo, ci sia consentito esprimere (sempre sommessamente, per carità!) una ulteriore considerazione che si potrebbe definire “di fondo”.

Non v'è dubbio sul fatto che una visione moderna del trasporto implichi una stretta connessione fra le diverse modalità dello stesso. In altri termini, oggi l'attività trasportistica non può più prescindere dalla intermodalità, fondata a sua volta sulla multimodalità. Ciò richiede senz'altro l'elaborazione di strategie e la realizzazione di progetti di forte integrazione tecnico – operativa. Tuttavia, allorché ci si sposti nell'ambito normativo, il discorso cambia, almeno a nostro modestissimo giudizio. Certamente l'impiantare ed il distribuire adeguatamente in una ampia area urbana le colonnine per la ricarica degli autoveicoli elettrici da un lato e l'adeguare, dall'altro, le infrastrutture portuali per rendere possibile la fornitura di energia elettrica da terra, nonché di combustibili alternativi alle navi ormeggiate sono opere entrambe di notevole rilevanza ed impegno (ingegneristico, economico, urbanistico etc.).

Ma l'aver voluto inglobare in un unico atto regolamentare (insieme ad altre) le disposizioni aventi ad oggetto i diversi tipi di attività non convince appieno. Si pensi alla diversa collocazione geografica delle aree interessate: le zone urbane da una parte e le coste dall'altra; alla diversa natura demaniale delle stesse (quantomeno con riferimento alla nostra legislazione nazionale); alle distinte caratteristiche, tecnico – operative e di regime amministrativo, proprie dei veicoli coinvolti; al diverso atteggiarsi dell'attività di gestione dei suddetti veicoli, nonché ai differenti criteri di responsabilità che si riconnettono a quelle diverse attività di gestione. Si pensi, insomma, a tutti quegli elementi, quegli aspetti che rendono la materia navigazionistica speciale (ed autonoma) rispetto agli altri settori dell'ordinamento giuridico<sup>15</sup>.

La scelta “unitaria” operata dal legislatore, le cui ragioni egli stesso ha tentato di spiegare all'interno del medesimo atto normativo (si rileggano, infatti, i già richiamati “Considerando” n. 5 e 6 del reg. 1804/2023), ha probabilmente impe-

<sup>15</sup> La specialità del diritto della navigazione ha notoriamente costituito uno dei principali argomenti di studio ad opera della dottrina navigazionistica “classica”. La tematica ha presentato (e presenta), tuttavia, spunti di approfondimento anche in tempi (relativamente) recenti. Sul punto si veda S. Magnosi, *La codificazione del diritto marittimo e l'unità d'Italia*, in *L'unità d'Italia. Profili storico – internazionali*, a cura di P. Simone- G. Biagioni, Napoli, 2011, 161 e in *Rivista del diritto della navigazione*, 2012, 577; E. Spagnesi, *Il codice della navigazione. Una vicenda giuridica speciale*, Pisa, 2014; Zunarelli- Comenale Pinto, op. cit., 64 ed ivi altri richiami.

dito una corretta, più esatta valutazione degli obiettivi da raggiungere e delle conseguenti peculiari, o comunque diverse, difficoltà realizzative. Di qui, la scarsa attenzione alla fissazione di termini e scadenze, la valutazione non sempre adeguata dei rischi, economico – finanziari ed operativi, riconducibili alle iniziative normativamente richieste (*rectius*: imposte). Ci sia concesso affermare, in ultima analisi, che risulterebbe più opportuna (sia detto sempre col massimo rispetto e senz'alcuna intenzione polemica) a volte una maggiore “sensibilità giuridica” verso quel carattere (ineliminabile, per quanto attenuato nel corso del tempo) di specialità al quale prima s'è fatto riferimento.

*Abstract*

In questi anni, la legislazione dell'Unione europea ha tentato di attuare la c.d. *green policy*, soprattutto nel settore dei trasporti. Questo lavoro analizza le ultime iniziative più rilevanti in ambito marittimo. Viene esaminato il contenuto dei regolamenti sull'uso dei combustibili alternativi e sull'adeguamento delle infrastrutture portuali. Vengono altresì evidenziati i meritevoli obiettivi del legislatore, senza tralasciare le lacune e le criticità.

In recent years, European Union legislation has attempted to implement the so-called green policy, especially in the transport sector. This work analyses the latest significant initiatives in the maritime sector. The content of the regulations on the use of alternative fuels and the adaptation of port infrastructures is examined. The commendable goals of the legislator are also highlighted, without neglecting the gaps and critical issues.