

Autorità di Sistema Portuale
dei Mari Tirreno Meridionale
e Ionio



STUDIO SULL'IMPATTO DELLE MISURE FIT FOR 55 E PROPOSTE DI MODIFICA SUI
CRITERI DI APPLICAZIONE DEL MECCANISMO EU-ETS PER SCONGIURARE
MECCANISMI ELUSIVI O DI DELOCALIZZAZIONE DEL *TRANSHIPMENT*.

Alessandro Guerri, settembre 2023

Sommario

Premessa	2
1. Perché un porto <i>transshipment</i> come Gioia Tauro è strategico.....	3
2. Perché è concreto ed attuale il rischio di abbandono del porto di Gioia Tauro.....	5
3. Proposta: mantenere l'impianto complessivo della norma, estendendo le condizioni applicate a Port Said e Tangeri anche a Gioia Tauro (e altri porti EU simili).	8
4. Cosa significa "perdere" Gioia Tauro.	9

Premessa

Il c.d. FIT FOR 55 è un articolato pacchetto di misure allo studio della Commissione EU per raggiungere l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 55% nel 2030, rispetto ai livelli del 1990. Le misure allo studio affrontano il tema con un approccio complessivo, coinvolgendo all'unisono le normative di settore afferenti: clima, energia, trasporti e fiscalità. Di seguito le principali iniziative normative:

- **A) Proposta di Regolamento per favorire la pianificazione e gli investimenti a lungo termine per l'uso dei combustibili rinnovabili e a basse emissioni nel trasporto marittimo** - (COM (2021) 562) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport and amending Directive 2009/16/EC (FUEL-EU);*
- **B) Modifica del Sistema europeo di scambio di quote di emissioni nel trasporto [European Emission Trading System (EU-ETS)] – l'inclusione del settore trasporto marittimo è stato adottato** Directive EU 2023/959;
- **C) Proposta di Direttiva sulla tassazione dell'energia [Energy Taxation Directive (ETD)] – stop esenzione fiscale per oil fuels impiegate nel trasporto marittimo;** (COM(2021) 563) *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast);*
- **D) Proposta di un nuovo Regolamento sull'infrastruttura per i combustibili alternativi [Alternative Fuels Infrastructure Deployment (AFID)]** - (COM (2021) 559) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council.*
- **E) Proposta di Direttiva di riordino in tema di energie rinnovabili** - (COM (2021) 557) *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652;*
- **F) (in vigore) Regolamento concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo [EU-MRV]** - Regulation (EU) 2015/757 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on the monitoring, reporting and verification of carbon dioxide emissions from maritime transport, and amending Directive 2009/16/EC

1. Perché un porto *transshipment* come Gioia Tauro è strategico.

Motivazioni di livello globale:

- Il porto di Gioia Tauro è l'unico nel territorio italiano a consentire la partecipazione dell'Italia a tutti i livelli all'architettura di interscambio dei container. GT può ricevere anche la più grande nave che il mercato ha individuato, ad oggi, quale dimensionalmente idonea a condurre tale *business*.
- Il fenomeno del gigantismo navale è principalmente indotto dai livelli del costo del trasporto. Pertanto, alla luce della congiuntura attuale e futura, possiamo attenderci che esso venga ulteriormente incrementato/consolidato. Non è certamente attendibile un'inversione del *trend*.
- Il gigantismo navale, più che limiti di natura tecnico-costruttiva, ha limiti dettati dalla percorribilità degli istmi geografici principali (in particolare, nel nostro caso, Suez). I limiti di GT sono migliori dei limiti di Suez.

Motivazioni di livello regionale:

- Nell'ambito delle navi che coprono le rotte trans-oceaniche (*deep-sea vessels*), vi sono anche navi di dimensioni inferiori alla più grande nave portacontainer. Ci troviamo nel range tra 17.000 e 24.000 TEUs. A seconda dei vari porti, alcune di queste navi potrebbero scalare altri porti della regione e non solo GT per finalità di *transshipment*. Tuttavia, i porti storici italiani (in particolare quelli liguri ma non solo) soffrono della scarsità di spazi per lo svolgimento delle operazioni logistiche che necessariamente si svolgono nelle adiacenze della nave. La peculiarità del *transshipment*, a differenza delle altre dinamiche logistiche-commerciali relative ai *container*, è quella di interessare (o meglio "occupare") principalmente i piazzali adiacenti la nave. Essi, infatti, dopo un primo sbarco, vengono reimbarcati su altre navi.

In tale ottica, GT ha il prezioso ruolo di "polmone" *transshipment* per tutto il sistema portuale a valle, che consente l'ottimizzazione dei traffici ma anche degli spazi di banchina dell'intera catena logistica regionale.

Motivazioni di mercato:

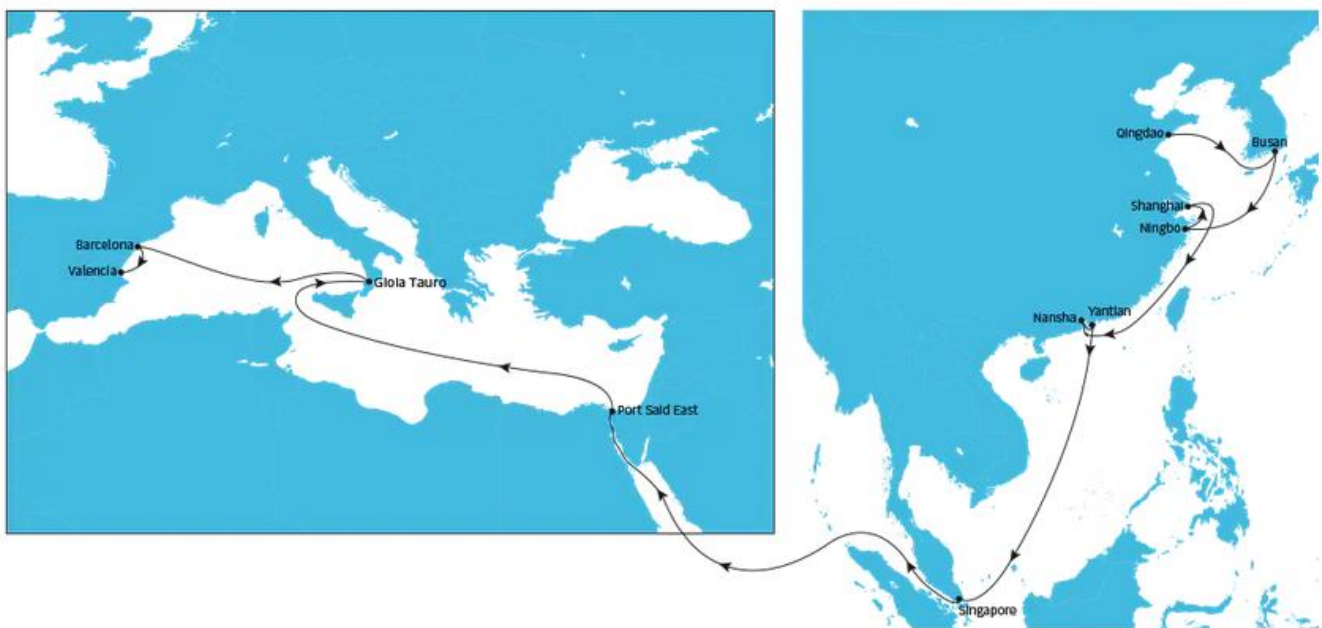
- La politica economica di settore ha, a suo tempo, individuato (con politiche attive di supporto agli investimenti) 3 porti a vocazione *transshipment*, per svolgere quel ruolo di "polmone" strategico per i porti regionali a valle. Essi erano GT, Cagliari e Taranto. In base ai dati statistici sui volumi delle merci¹, pubblicati annualmente da Assoport, si evince come il mercato abbia sovvertito la politica economica, imponendo il ruolo di GT come "unico" attore *transshipment*. Basti notare nella tabella sotto che il secondo porto dopo GT, per quote di traffico *transshipment*, registra una differenza a tre zeri nel numero di movimenti. Inoltre, **il movimentato di GT, da solo, rappresenta quasi il 28% del totale generale del segmento *container* nazionale ed il 77% di quello *container transshipment*.**

¹ https://www.assoport.it/media/10423/adsp_movimenti_portuali_2021_agg28022021.pdf

porti italiani 2021 - fonte ASSOPORTI					
mercato totale container IT			11.296.707		
mercato totale transhipment IT			4.101.294	36,30521709	% sul totale
	PORTO	Teu	% del mercato		
1	Gioia Tauro	3.146.533	76,72049358	27,85354174	% sul totale
2	Genova + Vado	359.039	8,754285842		
3	Trieste	227.503	5,547102939		
4	Livorno	204.313	4,981671638		
5	La Spezia	61.780	1,506353848		
6	Salerno + Napoli	55.662	1,357181416		
7	Cagliari	32.462	0,79150629		
8	Taranto	11.841	0,288713757		
9	Ravenna	2.157	0,052593157		

elaborazione AdSP MTMI

- Sempre il mercato ha deciso che GT fosse idoneo ad accogliere l'insediamento logistico-produttivo ad oggi presente, in ragione della sua posizione geografica. La deviazione marittima² di GT è risultata compatibile con il sistema logistico globale. GT, in particolare, è inserita nel dispositivo commerciale *AE11 Westbound*³.



Motivazioni economiche:

- Ricaduta occupazionale diretta ed indiretta nel territorio nazionale;
- Rilevanti entrate per l'erario, sia da tassazione diretta che indiretta.

Motivazioni strategiche:

² <https://porteconomicsmanagement.org/pemp/contents/part1/ports-and-container-shipping/maritime-deviation/>

³ <https://www.maersk.com/local-information/shipping-from-asia-pacific-to-europe/ae11-westbound>

- I porti extra EU-EEA ricadenti nella regione europea, ad esclusione di quelli britannici, sono da considerarsi moderatamente stabili sotto i profili geo-politici.

Il mercato dei porti *transshipment* è comunemente definito “*competitive and footloose*”, pertanto in continua evoluzione e soggetto a repentini cambiamenti.⁴ L’introduzione del dispositivo EU-ETS, così come proposto, comporterebbe l’inserimento di un extra-costo nel mercato dei porti *transshipment* e solo per i porti EU-EEA, pur mantenendo emissioni uguali o finanche maggiori a livello regionale.

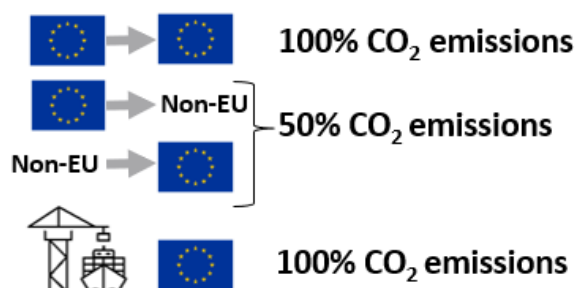
2. Perché è concreto ed attuale il rischio di abbandono del porto di Gioia Tauro.

La tassazione EU-ETF sarà applicata con i seguenti criteri di massima:

- Il meccanismo si applica al gestore della nave, se maggiore di 5.000 ton. lorde. Non rileva la bandiera della nave o la nazionalità del proprietario o dell’armatore;
- Il meccanismo opera secondo le tabelle di emissione per tipo di nave, individuate applicando il sistema di calcolo EU-MRV elaborato da EMSA⁵. In sostanza, si moltiplica la tratta in miglia sia con il fattore di emissione di quella nave che con la quotazione di mercato del EUA⁶.

Il meccanismo si applica al:

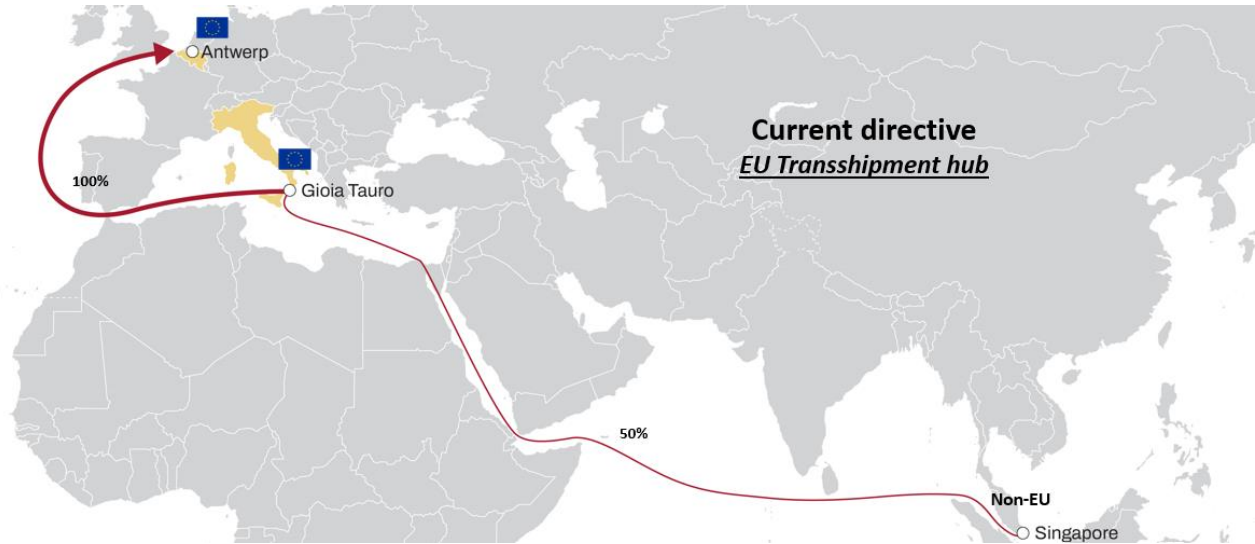
- 100% della tratta tra porti interni all’area EU-EEA;
- 50% della tratta quando solo uno tra i porti di provenienza/destino è interno all’area EU-EEA;
- 0% della tratta quando nessuno tra i porti di provenienza/destino è interno all’area EU-EEA;
- alcuni porti nord-africani (Port-Said e Tangeri), in ragione della loro distanza dalle coste europee (300 Nm) ed alla loro qualità di *hub transshipment* (>65% dei volumi), non vengono considerati scali (*port of call*). Pertanto, una nave che scala uno di questi porti non interrompe il tragitto soggetto al calcolo del 50% di emissioni in ingresso in EU-EEA. Tale previsione, sebbene adottata per scongiurare il fenomeno elusivo, concretizza per gli *hub transshipment* collocati in territorio EU-EEA (sud dell’Europa) uno svantaggio competitivo evidente.



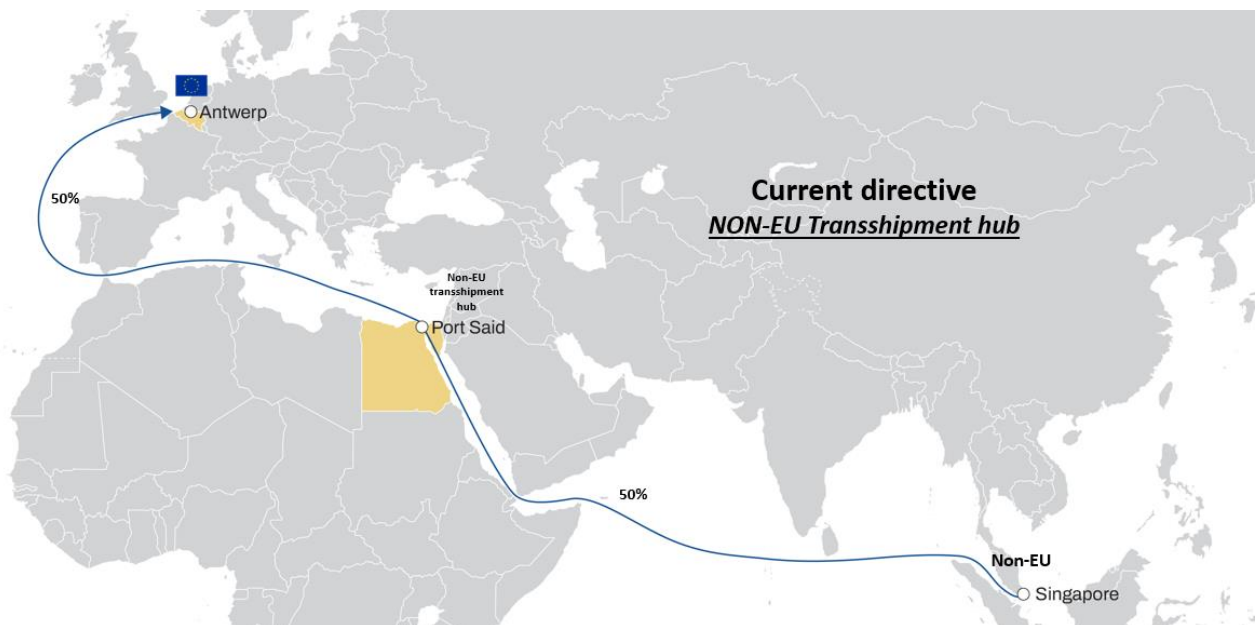
⁴ <https://porteconomicsmanagement.org/pemp/contents/part1/ports-and-container-shipping/deviation-main-shipping-route-mediterranean-container-ports/>

⁵ European Maritime Safety Agency.

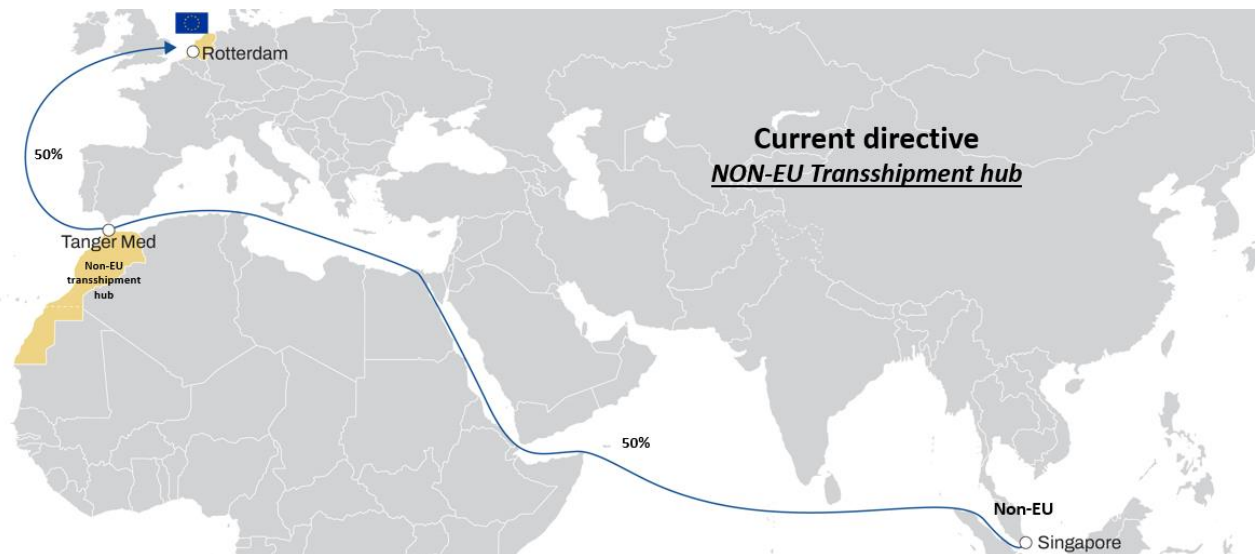
⁶ European Union Allowances, equivalenti a 1 ton. di CO eq.



Tratta Singapore-Gioia Tauro: tassata al 50%; Tratta GT-Antwerp: tassata al 100%

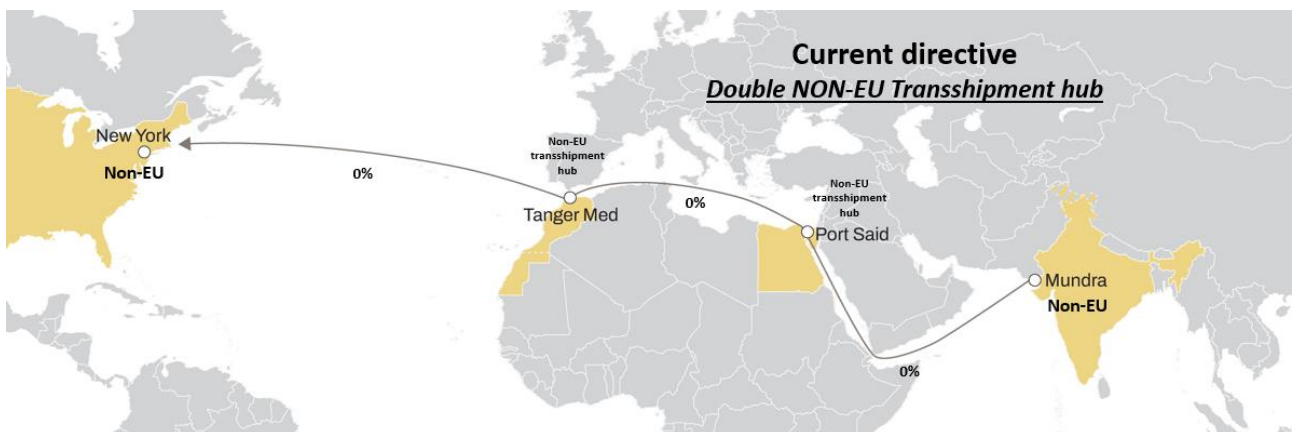
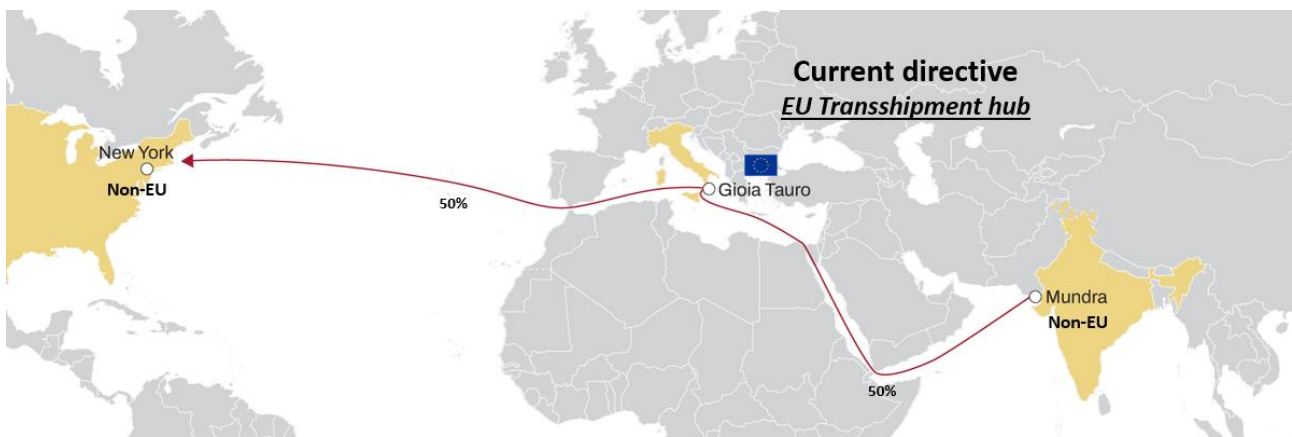
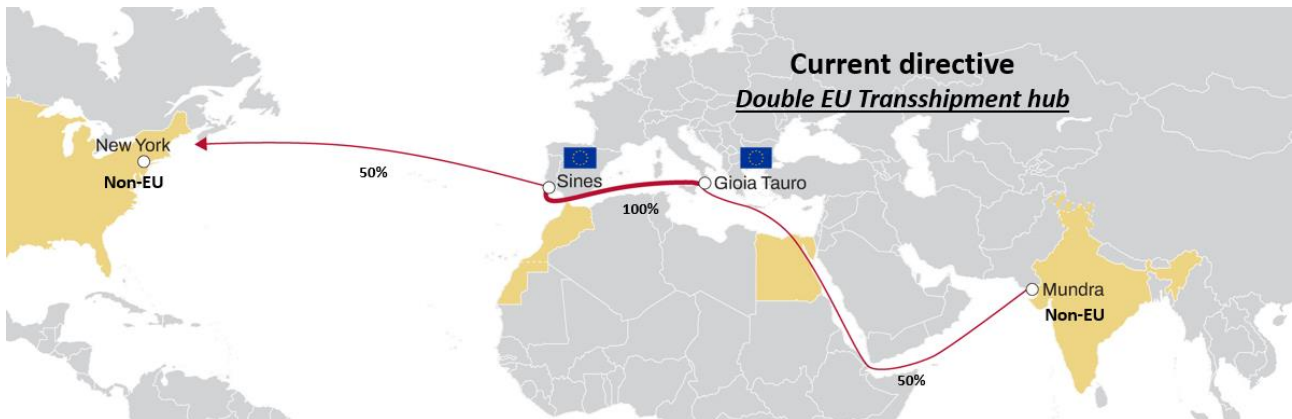


Tratta Singapore-Port Said: tassata al 50%; Tratta Port Said-Antwerp: tassata al 50%



Tratta Singapore-Tanger Med: tassata al 50%; Tratta Tanger Med-Rotterdam: tassata al 50%

Di seguito ulteriori esempi che palesano lo **svantaggio competitivo** determinato sui porti *transshipment* europei. Si rammenta che Gioia Tauro ha percentuali di transhipment sul totale dei contenitori movimentati pari al 95%. Pertanto, è la tipologia di porto che gli armatori saranno più incentivati a sostituire/evitare.



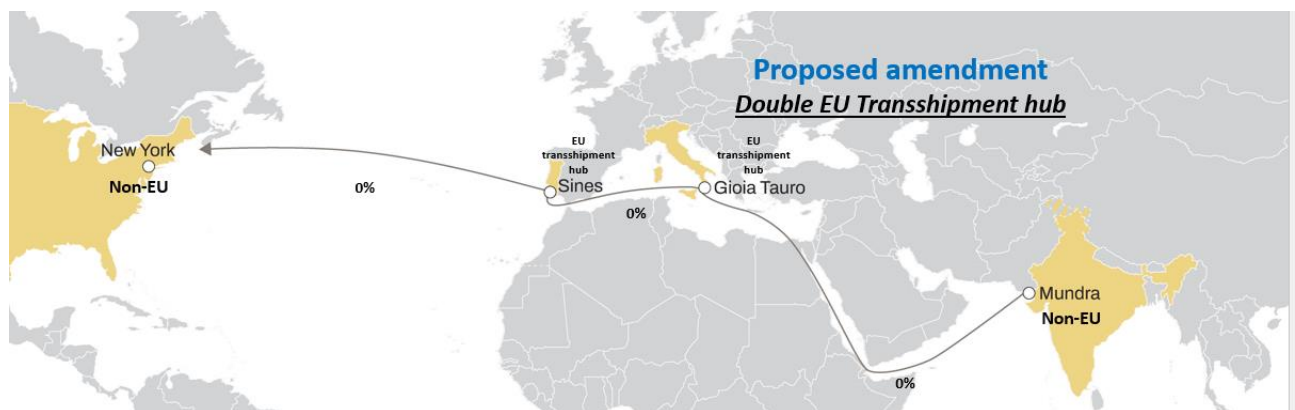
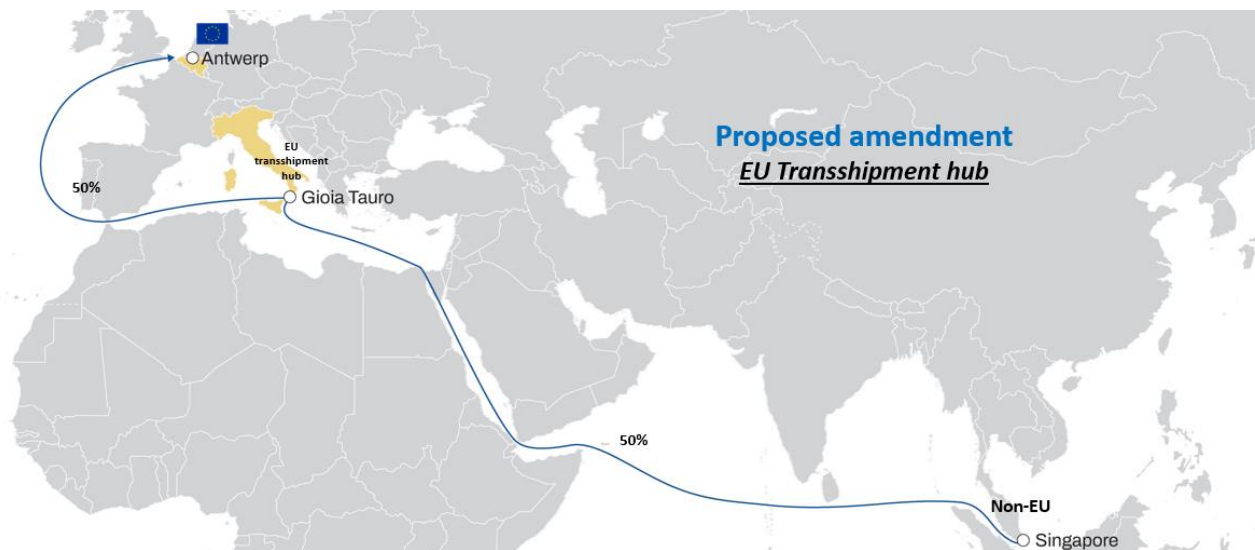
In questo caso di evasione, già allo studio delle “linee”, la “nave madre” scaricherà i contenitori da avviarsi a *transshipment* solamente in porti non EU-EEA. Con tale strategia l’armatore porterà a zero i costi da ETS, tuttavia mantenendo le emissioni in Mediterraneo.

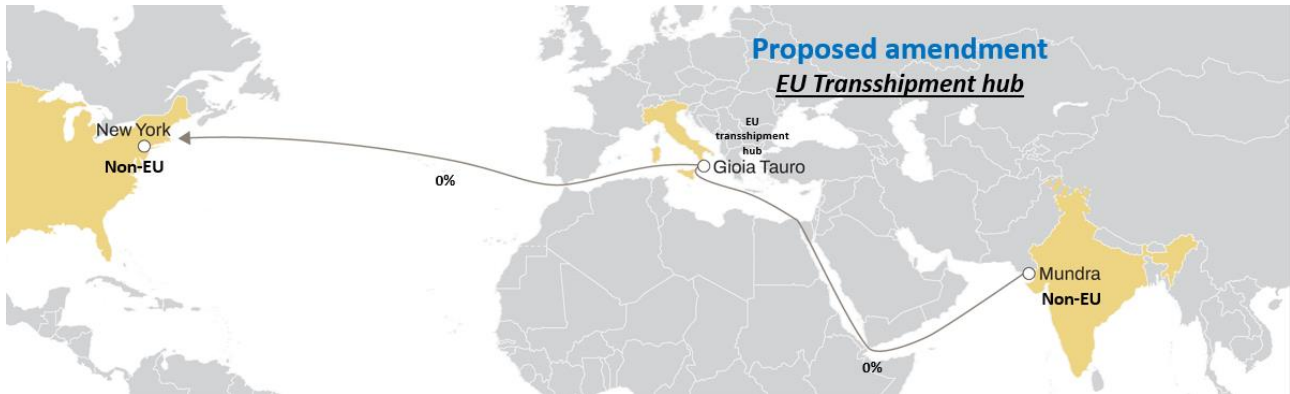
3. Proposta: mantenere l'impianto complessivo della norma, estendendo le condizioni applicate a Port Said e Tangeri anche a Gioia Tauro (e altri porti EU simili).

Al fine di scongiurare distorsioni del mercato, di fatto idonee a declamare l'antieconomicità ad investire, o ad aver investito, nelle infrastrutture di terminal *transhipment* localizzati in territorio europeo, si ritiene pacifico sostenere che il **regime applicato a Port Said e Tanger Med vada semplicemente esteso, identico, a Gioia Tauro** e ad altri porti europei simili (Malta, Sines, Malta, ecc.).

Nel presente paragrafo esporremo sia la logicità della proposta in termini pratici mediante esempi, sia la sua compatibilità con alcune previsioni normative già presenti nella Direttiva EU 2023/959, da emendarsi.

Si veda, nei seguenti esempi, come la modifica proposta consenta di garantire pari condizioni ai porti *transhipment* operanti in Mediterraneo:





Proposta di emendamento alla Direttiva:

il testo normativo adottato, in tema di *port of call* ovvero “porto di scalo”, prevede testualmente:

z) “porto di scalo”, il porto dove la nave si ferma per caricare o scaricare merci o imbarcare o sbarcare i passeggeri, o il porto in cui una nave offshore si ferma per dare il cambio all’equipaggio; **sono esclusi**: le soste per il solo scopo di rifornirsi di carburante o viveri, il cambio di equipaggio di una nave che non sia una nave offshore, le soste in bacino di carenaggio, le riparazioni alla nave, alle sue attrezzature o ad entrambe, le soste in porto perché la nave necessita assistenza o è in situazione di pericolo, i trasferimenti da nave a nave effettuati al di fuori dei porti, le soste per il solo scopo di trovare un riparo da condizioni meteorologiche avverse o rese necessarie da attività di ricerca e salvataggio **e le soste delle navi portacontainer in un porto di trasbordo di container limitrofo elencato nell’atto di esecuzione adottato ai sensi dell’articolo 3 octies bis, paragrafo 2;**

Si suggerisce, nella parte evidenziata, di aggiungere dopo “un porto di trasbordo di container” e prima di “limitrofo” la parola “**europeo** o”.

Il testo così emendato risulterebbe: “**...le soste delle navi portacontainer in un porto di trasbordo di container europeo o limitrofo elencato nell’atto di esecuzione adottato ai sensi dell’articolo 3 octies bis, paragrafo 2”.**

Ciò consentirebbe, nell’ambito dell’atto di esecuzione di prevista revisione al 31 dicembre 2023, di inserire Gioia Tauro nello stesso elenco in cui sono inseriti Tanger Med e Port Said, applicando il medesimo requisito di uno *share transshipment* > di 65% sul totale dei contenitori movimentati.

4. Cosa significa “perdere” Gioia Tauro.

Il periodo 2022/2023 rappresenta uno spartiacque storico per il porto di Gioia Tauro. Con la creazione delle infrastrutture di ultimo e penultimo miglio realizzate dall’AdSP, il porto di GT si affaccia con ambizione anche al mercato *gateway*. Sebbene il processo di potenziamento della capacità della rete ferroviaria insistente tra il porto e gli interporti sia da completare, già oggi partono dal porto 80 treni la settimana.

Tale circostanza, congiuntamente con la decisa campagna di investimenti del terminalista, si ritiene possa essere elemento di forte radicamento dei fondamentali economici del porto. A ciò si aggiungono le scelte strategiche ed ambiziose dell'AdSP nel puntare ad un'elevata infrastrutturazione, finanche al supporto logistico delle navi in quanto tali. Si pensi, ad esempio, alla creazione del bacino di carenaggio capace di ricevere, per le manutenzioni, le navi di cui si è a lungo trattato in questo documento; generando lavoro ed occupazione in un territorio, la Calabria, che ne ha un indubbio bisogno.

Per tali motivi di politica attiva (*gateway*, infrastrutturazione, investimenti, bacino di carenaggio), congiuntamente alle evidenze economiche mostrate riguardo alla selezione che il mercato ha già fatto nell'isolare ed elevare GT fra vari *competitor*, si ritiene che GT abbia solidi fondamentali economici che gli consentano di guardare con fiducia al futuro.

Tuttavia, si è ritenuto opportuno contribuire alla discussione avanzando la proposta contenuta al paragrafo precedente. Tutti sono concordi nel ritenere che la peggiore ipotesi connessa all'entrata in vigore delle nuove misure, in particolare la EU-ETS, sia da individuarsi nell'elusione del dispositivo mediante la delocalizzazione dei porti *transshipment* al di fuori dell'ambito europeo. Peraltro, ciò avverrebbe mantenendo le medesime emissioni a livello regionale o eventualmente aumentandole (non applicandosi neppure le norme relative ai carburanti a minori emissioni nei porti extra EU-EEA). La stessa Commissione, nei documenti analitici a supporto della proposta di legge, ha riferito che tale rischio è concreto e non può essere escluso ("*it cannot be ruled out*"). Pertanto, pur con la fiducia affermata in precedenza sulla solidità del complesso *hub* infrastrutturale di GT, si ritiene doveroso riconsiderare la norma per evitare dinamiche distorsive del mercato, con il rischio non solo di non ridurre le emissioni, ma di perderne totalmente il presidio.

Per riprendere le espressioni contenute nei documenti preparatori della Direttiva, oltre al cd. *carbon leakage*, assisteremo anche ad uno *strategic and economic leakage*. Una perdita strategica perché gli Stati nord africani, certamente meno stabili dell'area EU-EEA, ospiteranno i nodi logistici a valle dei quali si collocherà la logistica del sistema produttivo europeo. In merito alla perdita economica si riportano alcuni dati relativi a Gioia Tauro:

-occupazione diretta:	1.600 lavoratori portuali;
-occupazione indiretta:	4.000 unità;
-commesse pubbliche negli ultimi 20 anni:	179.000.000 €;
-investimenti dei terminalisti negli ultimi 10 anni:	230.000.000€.