

Rigassificatori: piattaforme, stabilimenti o terminal portuali?

E' di questi giorni il varo del rigassificatore della **Terminale GNL Adriatico S.r.l.**, il primo terminal di stoccaggio di gas e rigassificatore offshore del mondo, che sarà zavorrato sul fondo al largo tra Porto Levante e Chioggia, mentre una nutrita cordata di armatori di **Confitarma** con a capo il Presidente **Nicola Coccia**, ha da poco concluso la fase di studio preliminare sull'investimento e la realizzazione in Italia di un progetto **FSRU** (Floating Storage Regasification Unit) messo a punto dalla nipponica **Samsung**, che già ne sta realizzando alcune unità per la Baia di New York ed il Giappone. Adesso per gli armatori si è aperta la fase di ricerca dei partner industriali, dal cui esito dipenderà la concretizzazione dell'investimento e la firma degli ordini. Ma se l'imprenditoria ha le idee piuttosto chiare che trovano radice anche in argomentazioni sociali di messa in sicurezza del paese attraverso la sistemazione lontano dagli insediamenti umani delle strutture estremamente sensibili agli attentati terroristici, tuttavia restano apertissime le questioni normative e di competenza sugli impianti industriali al largo. Da più parti è attesa un'urgenza quanto approfondita analisi del legislatore su questa nuova tipologia di infrastrutture, a partire dalle questioni di carattere marittimo portuali collegate, come si evince dallo stesso accordo interassociativo tra utenti e fornitori di servizi tecnico-nautici intersocietario circa un anno fa nell'ambito delle proposte di modifica della 84/94. In passato in Italia abbiamo già assistito fin troppe volte a copioni di quadri normativi incerti e ridondanti portatori di ingenti danni economici e perdite di competitività di sistema. Ma la materia è comunque complessa, anche per chi come **Francesco Munari**, avvocato e giurista presso l'**Università di Genova**, da anni si occupa molto seriamente di queste questioni...

Prof. Munari, un rigassificatore in acque territoriali cos'è: un porto, un'infrastruttura portuale, uno stabilimento industriale in mezzo al mare....

Il contesto normativo non dà grandi certezze. Finora le installazioni al largo hanno riguardato piattaforme offshore per trivellazioni o per il pompaggio di gas che dal punto di vista delle regole non hanno creato grossi problemi se non per aspetti fiscali, in particolare se poterle o meno considerare porti ai fini del pagamento delle tasse di ancoraggio. Vi sono precedenti giurisprudenziali, nei quali forse lo Stato non si è difeso benissimo, che ne hanno escluso la natura di porto, creando tuttavia effetti imprevisi su altri aspetti non fiscali. La Finanziaria 2007 ha poi corretto l'impostazione data dalla giurisprudenza, ma restano le tematiche extrafiscali.

Ma allora chi decide cosa su questi impianti?

Sulle installazioni al largo in acque territoriali o comunque collegate alla terraferma lo Stato italiano esercita la propria sovranità; quindi, si tratta di capire se si possano utilizzare già le istituzioni e le competenze esistenti in materia portuale, semplicemente precisando che un'Autorità portuale si occupa anche delle installazioni al largo, o se sia meglio crearne di nuove. Per il momento l'unica certezza è che, trattandosi di attività che attengono al mare, una serie di competenze importanti sono dell'Autorità marittima, ma non è così chiaro ad esempio per la disciplina in materia di lavoro o di igiene e sicurezza. Ne è competente l'Ispettorato del lavoro? e come può fare le verifiche senza un minimo di coordinamento con le altre istituzioni coinvolte? Su queste infrastrutture l'AP potrebbe o forse dovrebbe avere delle potestà programmatiche, ma nel contesto della normativa vigente esse non sono così chiare, né è chiaro se debbano essere condivise con altri. Installare un impianto a 3, 5 o 7 miglia dalla bocca di un porto oggi è questione di cui l'AP viene investita solo informalmente, perché le decisioni vengono assunte da altri, tanto più che il comparto energetico ha Autorità specifiche per indirizzi, competenze e potestà regolatorie.

Come se ne esce?

Sarebbe opportuna una mappatura della normativa, anche astrattamente applicabile, ed una verifica sul se abbiamo tutte le norme a posto per disciplinare il fenomeno, senza necessariamente penalizzare alcunché o produrre ulteriori norme, ma razionalizzando quelle esistenti, risolvendo ambiguità e lacune. Di fronte a tutta una serie di incertezze normative foriere di contenziosi che durano anni, nel nostro paese la gente che vuole investire e portare ricchezza finisce per essere disincentivata, salvo poi magari giovare della solita emergenza nazionale che finisce per consentire iniziative a qualsiasi costo, senza le necessarie riflessioni a tutto tondo.

Tornando all'identikit di un rigassificatore, è un impianto industriale o un terminal? Chi ci lavora è un portuale o un petrolchimico?

L'interpretazione che l'attività svolta nei terminali di rigassificazione sia operazione portuale dal punto di vista normativo è dubbia. È vero che l'art. 16 della legge 84/94 parla di movimento delle merci, qualunque esso sia, anche in senso molto ampio; ma la natura di questi impianti è più di tipo industriale. È la loro localizzazione che rende delicata la qualificazione del lavoro che vi si svolge che non sembra proprio assomigliare al lavoro portuale tradizionale. Il problema è che il nostro paese, molto antropizzato sulla costa e di geografia territoriale complessa, presenta notevolissimi problemi di regolazione per le competenze di vari enti che generano pletore veti incrociati, che alla fine premiano l'odioso "partito del no". Grazie alle soluzioni tecnologiche attuali, l'idea di sfruttare spazi a mare è un'occasione molto ghiotta, ma è chiaro che se vogliamo andare in questa direzione dobbiamo avere un quadro normativo preciso, senza dimenticare che, pur rientrando nelle competenze di programmazione di un porto o di un porto allargato, si tratta soprattutto di impianti industriali.

Quindi ci troviamo di fronte alla nascita di un nuovo soggetto?

Absolutamente sì.

Può fare differenza se l'impianto insiste in acque di competenza di una AP o di una Regione e quindi di una Capitaneria di porto?

Nel momento in cui la localizzazione dell'installazione si trova in acque che non sono soggette alla circoscrizione di una AP, dal punto di vista marittimo-portuale la legge 84/94 dice che è l'AM competente a svolgere le attività. Tuttavia, ciò rischia di porre sulle spalle di strutture di modeste dimensioni la gestione di questioni molto complesse e rilevanti: è successo con la Capitaneria di porto di Chioggia, che si è trovata ad essere l'autorità principalmente investita di tutte le questioni nuove insorte col

primo rigassificatore italiano. Hanno sicuramente lavorato al meglio delle loro possibilità, ma senza rete e con strutture e competenze sicuramente non specifiche alla così grande bisogna. Bisogna aver chiaro che per gli aspetti marittimo-portuali si tratta di attività che impattano sui traffici e sull'attività portuale programmatica in senso stretto. Il fenomeno è nuovo e non contemplato dalla legge 84/94, perché al tempo della sua adozione le problematiche riguardavano ipotesi fantasiose di casinò galleggianti oppure se le navi da crociera dovessero pagare o meno il canone RAI. Oggi invece c'è la tecnologia per sviluppare impianti industriali al

largo ed è necessario farsi carico di un quadro normativo adeguato a questo.

Il disegno di legge 754 non contiene elementi in tal senso. Una riforma portuale che ignori la questione cosa comporterà?

Disegni di legge e di riforma che non si fanno carico del fenomeno partono già con un piede sbagliato. Se si vuole mettere mano, come dicono tutti, alla legge 84/94 vale la pena che su questo aspetto il legislatore si interroghi, senza gran velocità ma ragionandoci in un'ottica molto approfondita, per considerare tutte le implicazioni, anche quelle non portuali, in una logica che traguardi il mero rigassificatore, guardando il fenomeno esteso anche ad altro, come gli impianti eolici o di smaltimento dei rifiuti, altra emergenza nazionale. Sarebbe davvero un peccato non dare alle installazioni al largo una copertura normativa adeguata all'interno del disegno di legge di riforma portuale, quanto meno per gli aspetti marittimo-portuali!

Inserire questi elementi potrebbe essere utile anche in prospettiva del fatto che prima o poi i porti dovranno fornire energia alle navi per consentire lo spegnimento dei motori per la riduzione delle emissioni, e quindi un'ottica di autoproduzione energetica?

Questo potrebbe essere uno spunto interessante da cogliere; che il porto sia energivoro è evidente e lo diventerà probabilmente sempre di più nella misura in cui l'impatto ambientale delle navi in porto comincia a diventare un fenomeno difficilmente tollerabile. Questo dovrebbe comportare un ulteriore elemento di qualificazione di determinate attività energetiche in ambito portuale. Non è detto che ogni porto debba pensare in prospettiva di avere la propria centrale, però è chiaro che almeno per i porti maggiori può essere prevedibile avere in testa anche questa idea.

Gli impianti nel mare hanno assoluta necessità dei servizi tecnico nautici, tuttavia sono anche investimenti privati che potrebbero pensare in termini di autoproduzione o di gare, oppure è corretto estendere ad essi i servizi universali forniti dai concessionari del porto competente su quelle acque?



**Nella foto:
professor
Francesco Munari**

Su questo ci sono una serie di contenziosi pendenti nei quali sono anche coinvolto come avvocato davanti al Consiglio di Stato e del TAR del Veneto, ma faccio un ragionamento che prescinde da queste vicende. Per prima cosa i servizi tecnico-nautici servono le navi e non il terminal, quindi il fatto che sia un privato ad investire in un rigassificatore non determina in sé alcuna differenza ontologica con un terminalista che riceve le navi. Che si debba considerare il servizio come pubblico ad alta componente di interesse generale anche questo è fuori discussione, trattandosi di installazioni aventi potenzialmente un rilevantissimo impatto ambientale e di sicurezza. Quindi il modello italiano che vede queste tipologie di attività sotto una regia pubblica mi pare sia quello più convincente, al di là e a prescindere dal fatto che sia interesse del gestore dotarsi di strumenti o di organizzazioni in termini di sicurezza in linea con le migliori opzioni disponibili sul mercato o con gli standard pubblici. Il problema è capire se, per modalità, caratteristiche e vicinanza dell'impianto, la logica del servizio universale sia più efficiente ed economica, e sia quindi opportuno o necessario estendere agli erogatori del servizio universale, che si trovano

nelle vicinanze, anche la missione di gestire gli accosti delle navi in queste infrastrutture. Su quest'ultima soluzione, mi pare, trovo convergenza gli interessi degli utenti e quelli dello Stato, posto comunque che non si metta in discussione che il costo dell'erogazione e della disponibilità di questi servizi sia pagato non già non dalla contribuzione generale, ma dal soggetto che, creando il rischio, genera la domanda di sicurezza. Non mi pronuncio, perché coinvolto in quanto avvocato, sul fatto se le gare private siano necessariamente meglio di quelle pubbliche, ma certo non di rado possono creare problemi. Per ora, nel nostro contesto normativo incerto, mi pare si siano scelte soluzioni "private" comunque in linea col modello italiano della sicurezza e dei servizi tecnico nautici. Certo è che, in sede applicativa, queste soluzioni dovranno poi essere rese coerenti con le potestà regolatorie e di intervento delle nostre autorità. Comunque, attendiamo il responso della magistratura sul tema se si tratta di creare un regime separato per queste installazioni oppure se esse possono o debbono far parte dello stesso contesto nel quale viene organizzato il servizio universale negli ambiti dei porti italiani.

GIOVANNA VISCO