



## TRASPORTO MARITTIMO: APPROCCIO STRATEGICO

La legislazione dell'UE in materia di trasporto marittimo s'incentra principalmente sull'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi e sulla corretta applicazione delle norme di concorrenza, garantendo al contempo un elevato livello di sicurezza, buone condizioni di lavoro e norme ambientali.

### BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

La base giuridica è l'articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), integrato dalle disposizioni generali del trattato sulla concorrenza e sulla libera prestazione dei servizi (si veda la nota tematica [2.1.4](#)). L'obiettivo è applicare il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi dell'UE e garantire il rispetto delle norme di concorrenza. Il trasporto marittimo è anche una parte centrale della politica marittima integrata (PMI) (si veda la nota tematica [3.3.8](#)). La politica dell'Unione in materia di sicurezza marittima è trattata in un capitolo distinto (si veda la nota tematica [3.4.11](#)).

### RISULTATI OTTENUTI

#### A. Orientamento generale

I trasporti marittimi sono stati l'oggetto di un memorandum della Commissione pubblicato nel 1985 dal titolo «Progressi verso una politica comune dei trasporti – Relazione sui trasporti marittimi» e, nel 1996, della comunicazione «Verso una nuova strategia marittima». Il Libro verde della Commissione sui porti e sulle infrastrutture marittime ([COM\(1997\)0678](#)) presentava un'analisi del settore con un'attenzione particolare ai problemi delle tasse portuali e dell'organizzazione del mercato, compresa l'integrazione dei porti nelle reti transeuropee di trasporto (TEN-T).

Nel gennaio 2009, la Commissione ha presentato una comunicazione sugli obiettivi strategici e sulle raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018 ([COM\(2009\)0008](#)). È stata individuata una serie di sfide da affrontare, tra cui:

- la navigazione marittima dell'UE dinanzi alla globalizzazione dei mercati e alla maggiore pressione concorrenziale;
- risorse umane, competenze e know-how marittimo: le possibili misure strategiche da adottare comprendono, in particolare, il miglioramento dell'attrattiva delle professioni marittime, il miglioramento della formazione della gente di mare, la promozione di prospettive di carriera lungo tutto l'arco della vita nei settori marittimi nonché il miglioramento dell'immagine della navigazione;



- l'obiettivo a lungo termine di conseguire un trasporto marittimo a zero rifiuti e zero emissioni, migliorare la sicurezza del trasporto marittimo e prevenire il terrorismo e la pirateria;
- lo sfruttamento del pieno potenziale del trasporto marittimo a breve distanza, ad esempio mediante l'istituzione di uno spazio europeo del trasporto marittimo senza frontiere e la completa attuazione di progetti di autostrade del mare o di collegamenti dei porti con il retroterra;
- la ricerca e l'innovazione in campo marittimo: la promozione dell'innovazione nonché della ricerca e dello sviluppo a livello di tecnologie al fine di migliorare l'efficienza energetica delle imbarcazioni, ridurre il loro impatto ambientale e migliorare la qualità della vita in mare.

## **B. Accesso ai mercati**

Il primo pacchetto legislativo marittimo risale al 22 dicembre 1986 ed è costituito dai seguenti regolamenti: il [regolamento \(CEE\) n. 4055/86](#), che era inteso abolire le restrizioni applicabili agli armatori dell'Unione, il [regolamento \(CEE\) n. 4057/86](#), che riguardava le pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi, e il [regolamento \(CEE\) n. 4056/86](#), che ha consentito alla Comunità di contrastare le misure «protezionistiche» dei paesi terzi.

Nel 1992, il Consiglio ha adottato un secondo pacchetto marittimo di misure concernenti la progressiva liberalizzazione del cabotaggio nazionale (l'accesso dei vettori non residenti in un dato Stato membro al mercato dei trasporti marittimi tra i porti dello Stato membro in questione), e in particolare il [regolamento \(CEE\) n. 3577/92](#) del 7 dicembre 1992.

## **C. Regole di concorrenza**

Il [regolamento \(CEE\) n. 4056/86](#) è stato abrogato dal [regolamento \(CE\) n. 1419/2006](#), con il quale il campo di applicazione è stato ampliato ai servizi di cabotaggio e ai servizi internazionali di trasporto con navi da carico non regolari.

Il 1° luglio 2008, la Commissione ha adottato una serie di orientamenti sull'applicazione ai servizi di trasporto marittimo dell'articolo 81 del trattato che istituisce la Comunità europea (sostituito dall'articolo 101 TFUE). Nel settembre 2013, ha deciso di non prorogare le linee guida sui cartelli nel settore dei trasporti marittimi, poiché ha ritenuto che il loro obiettivo di agevolare il cambio di regime mediante l'applicazione delle regole di concorrenza al settore marittimo fosse stato raggiunto. In merito alla questione degli aiuti di Stato, nel 1997 la Commissione aveva già adottato un quadro giuridico che autorizzava gli Stati membri ad attuare regimi di aiuti di Stato al settore del trasporto marittimo. Nel 2004, la Commissione ha confermato questo quadro sotto forma di nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi ([comunicazione della Commissione C\(2004\)0043](#)), che precisano quali aiuti, in particolare nell'ottica di promuovere l'iscrizione delle navi nei registri degli Stati membri o la reiscrizione sotto la loro bandiera, sono compatibili con il trattato che istituisce la Comunità europea.

L'apertura alla concorrenza dei servizi portuali rimane invece un cantiere aperto. Nel febbraio 2001 la Commissione ha presentato una comunicazione sul miglioramento della qualità dei servizi portuali ([COM\(2001\)0035](#)) corredata di una proposta di direttiva



sull'accesso al mercato di questi servizi («primo pacchetto portuale»). Dopo quasi tre anni, si è raggiunto un accordo tra il Parlamento e il Consiglio attraverso una procedura di conciliazione, ma il Parlamento lo ha respinto il 20 novembre 2003. La Commissione ha poi tentato nuovamente di affrontare l'argomento e ha presentato, il 13 ottobre 2004, una nuova proposta ([COM\(2004\)0654](#)), che il Parlamento ha ancora respinto, questa volta in prima lettura, il 18 gennaio 2006. Il 23 maggio 2013, la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto di misure per la liberalizzazione dei servizi portuali: una comunicazione dal titolo «I porti: un motore per la crescita» ([COM\(2013\)0295](#)) e una proposta di regolamento che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti ([COM\(2013\)0296](#)). Il 15 febbraio 2017 è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2017/352](#) del Parlamento europeo e del Consiglio. La nuova strategia dell'UE si iscrive nel quadro degli orientamenti TEN-T riveduti (si veda la nota tematica [3.5.1](#)) e copre 319 grandi porti marittimi. L'obiettivo è garantire la parità di condizioni nel settore, proteggere gli operatori portuali dalle incertezze e creare un clima più favorevole a investimenti pubblici e privati efficienti. Il regolamento definisce le condizioni alle quali si applica la libera prestazione di servizi portuali, per esempio il tipo di requisiti minimi che possono essere imposti a fini di sicurezza o ambientali, le circostanze in cui è possibile limitare il numero di operatori e la procedura per la selezione degli operatori in tali casi. Introduce norme comuni sulla trasparenza dei finanziamenti pubblici e della tariffazione dell'uso dell'infrastruttura e dei servizi portuali, segnatamente garantendo che gli utenti del porto vengano consultati. Introduce in ciascuno Stato membro un nuovo meccanismo per la gestione dei reclami e delle controversie tra le parti interessate del settore portuale. Infine, impone a tutti i fornitori di servizi portuali di offrire un'adeguata formazione ai dipendenti.

Le disposizioni sociali che disciplinano il sistema di lavoro portuale sono attualmente oggetto di discussione in seno al comitato di dialogo sociale per i porti, avviato nel 2013, che riunisce autorità portuali, terminalisti, lavoratori portuali e altri lavoratori portuali.

#### **D. Condizioni di lavoro**

La [direttiva 1999/63/CE](#) del 21 giugno 1999 si basava su un accordo tra l'Associazione degli armatori della Comunità europea (ECSA) e la Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST) e riguarda l'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi battenti bandiere degli Stati membri dell'Unione, mentre la [direttiva 1999/95/CE](#), del 13 dicembre 1999, concerne l'applicazione di queste disposizioni alle navi dei paesi terzi che fanno scalo nei porti della Comunità. Il 23 febbraio 2006 l'Organizzazione internazionale del lavoro ha approvato la convenzione sul lavoro marittimo, creando in tal modo uno strumento unico e completo che include tutte le norme attuali sul lavoro marittimo: il diritto della gente di mare a un lavoro sicuro e senza rischi, in base alle norme di sicurezza vigenti; condizioni di lavoro e di vita adeguate; la tutela della salute; l'assistenza medica e la protezione sociale. La [direttiva 2009/13/CE](#) che modifica la [direttiva 1999/63/CE](#) reca attuazione dell'accordo della convenzione sul lavoro marittimo.

La [direttiva 2012/35/UE](#), del 21 novembre 2012, che modifica la [direttiva 2008/106/CE](#) concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare stabilisce che la formazione e la certificazione della gente di mare sono disciplinate dalla convenzione internazionale sulle norme relative alla formazione della gente di mare,



alla certificazione e al controllo (la convenzione STCW). Tale convenzione è stata adottata nel 1978 ed è entrata in vigore nel 1984, ma è stata modificata in modo sostanziale nel 1995 e nuovamente nel 2010. La [direttiva \(UE\) 2019/1159](#), del 20 giugno 2019, che modifica la direttiva 2008/106/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare e abroga la direttiva 2005/45/CE concernente il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare, ha allineato le norme dell'UE alla convenzione STCW aggiornata e ha chiarito quali certificati debbano essere reciprocamente riconosciuti in modo da consentire alla gente di mare certificata da un paese dell'UE di lavorare a bordo di navi battenti bandiera di un altro paese dell'UE. La direttiva è entrata in vigore il 2 agosto 2019 e gli Stati membri dovevano adeguare di conseguenza le loro norme nazionali entro il 2 agosto 2021.

La [direttiva 2013/38/UE](#), del 12 agosto 2013, recante modifica della [direttiva 2009/16/CE](#) relativa al controllo da parte dello Stato di approdo procede al riavvicinamento del testo alla summenzionata Convenzione del 2006. La direttiva modificata fa anche riferimento: (i) alla convenzione internazionale sul controllo dei sistemi antivegetativi nocivi sulle navi (la «convenzione AFS» del 2001); e (ii) alla convenzione internazionale del 2001 sulla responsabilità civile per i danni causati dall'inquinamento derivante dal combustibile delle navi (2001).

La [direttiva 2013/54/UE](#), del 20 novembre 2013, relativa a talune responsabilità dello Stato di bandiera ai fini della conformità alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della sua applicazione attua l'accordo concluso tra l'ECSA e la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti sulla convenzione del 2006.

Infine, la [direttiva 2015/1794/UE](#) del 6 ottobre 2015 modifica il testo di cinque direttive ([2008/94/CE](#), [2009/38/CE](#), [2002/14/CE](#), [98/59/CE](#) e [2001/23/CE](#) per quanto concerne i comitati aziendali, i licenziamenti collettivi, il trasferimento di imprese, l'insolvenza del datore di lavoro e l'informazione e la consultazione dei lavoratori per garantire che, in tutti gli Stati membri, i marittimi siano integrati nel campo d'applicazione di tali direttive.

#### **E. Norme ambientali applicabili al trasporto marittimo**

Negli ultimi anni sono state adottate numerose misure con l'obiettivo di proteggere l'ambiente marittimo. Le informazioni includono in particolare:

- La [direttiva 2000/59/CE](#), del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, che prevede lo smaltimento obbligatorio di petrolio, misture oleose, rifiuti prodotti dalle navi e residui del carico presso i porti dell'Unione europea e fornisce il meccanismo di controllo necessario per l'applicazione delle relative norme; Tali norme sono state aggiornate dalla [direttiva \(UE\) 2019/883](#) del 17 aprile 2019 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 7 giugno 2019 al fine di proteggere meglio l'ambiente marino riducendo gli scarichi di rifiuti in mare;
- Il [regolamento \(CE\) n. 782/2003](#), del 14 aprile 2003, sul divieto dei composti organostannici sulle navi. Prima dell'entrata in vigore di tale regolamento, tali composti erano utilizzati principalmente come agenti antivegetativi, per impedire la crescita di organismi sugli scafi delle navi, ma provocavano gravi danni ambientali. Il regolamento attua la convenzione AFS, adottata dall'IMO il 5 ottobre 2001;



- La [direttiva 2005/35/CE](#), del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. Essa contiene una definizione precisa delle violazioni e dispone altresì che queste siano soggette a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive che possono comprendere sanzioni penali o amministrative. È stata modificata dalla [direttiva 2009/123/CE](#), del 21 ottobre 2009, che provvede affinché ai responsabili di scarichi di sostanze inquinanti siano comminate sanzioni adeguate, comprese sanzioni penali anche nei casi meno gravi;
- La [direttiva 2012/33/UE](#), del 21 novembre 2012, nota come la «direttiva zolfo», che prevede che, a decorrere dal 1o gennaio 2015, le navi di trasporto merci che circolano nei territori marittimi degli Stati membri non possano più utilizzare carburante con un tenore superiore allo 0,1% in massa di zolfo. Tali mari sono classificati come zona di controllo delle emissioni di zolfo a norma dell'allegato VI della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (Convenzione MARPOL). Si veda anche la [direttiva \(UE\) 2016/802](#), dell'11 maggio 2016, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi.

#### F. Risposta alla crisi della COVID-19

A seguito della pandemia di COVID-19 sono state adottate diverse misure per rispondere alle difficoltà incontrate dal settore marittimo:

- l'8 aprile 2020 gli [orientamenti](#) della Commissione relativi alla protezione della salute, al rimpatrio e alle modalità di viaggio dei marittimi, dei passeggeri e di altre persone a bordo delle navi, che invitano gli Stati membri a creare una rete di porti per il cambio rapido dell'equipaggio;
- il [regolamento \(UE\) 2020/698](#) del 25 maggio 2020 recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di COVID#19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti; Considerata la situazione sanitaria, tale regolamento è stato ulteriormente modificato nel febbraio 2021 ([regolamento \(UE\) n. 2021/267](#)) per consentire a tali documenti di rimanere validi per altri 10 mesi se scaduti tra il 1° settembre 2020 e il 30 giugno 2021.
- il [regolamento \(UE\) 2020/697](#) del 25 maggio 2020 che modifica il [regolamento \(UE\) 2017/352](#) al fine di consentire all'ente di gestione di un porto o all'autorità competente di concedere flessibilità per quanto riguarda la riscossione dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale nel contesto dell'epidemia di COVID-19.
- Per far fronte al rischio di una grave recessione economica, la Commissione ha pubblicato un [quadro temporaneo](#) per le misure di aiuto di Stato C/2020/1863 (aggiornato più volte per tenere conto dell'evoluzione della situazione), che consente ai paesi dell'UE di fornire assistenza alle imprese, oltre alle possibilità offerte dalle attuali norme sugli aiuti di Stato. Gli Stati membri hanno successivamente proposto una serie di misure a livello di economia e alcune misure settoriali.



## G. Il Green Deal europeo e il pacchetto «Pronti per il 55 %»

Il 14 luglio 2021 la Commissione ha adottato un pacchetto di proposte (noto come pacchetto Pronti per il 55 %) nell'ambito del Green Deal europeo volte a rendere le politiche dell'UE in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Alcune delle proposte riguardano in tutto o in parte il trasporto marittimo, tra cui:

- una proposta volta a includere per la prima volta le emissioni del trasporto marittimo nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE ([COM\(2021\)0551 final](#));
- una proposta di revisione del regolamento sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, che in particolare impone che le navi abbiano accesso a energia elettrica pulita nei principali porti ([COM\(2021\)0559](#));
- una proposta sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo (FuelEU Maritime) e che modifica la direttiva 2009/16/CE ([COM/2021/0562 final](#)).

## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nella sua [risoluzione](#) del 12 aprile 2005 sul trasporto marittimo a corto raggio, il Parlamento ha chiesto di promuovere in modo più incisivo tale forma di trasporto, di ridurre le procedure amministrative, di sviluppare corridoi di alta qualità fra gli Stati membri e di accordare priorità all'investimento nelle infrastrutture al fine di migliorare l'accesso ai porti.

Nella sua [risoluzione](#) del 5 maggio 2010 sugli obiettivi strategici e le raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018, il Parlamento ha sostenuto in linea di principio l'approccio della Commissione. Ha altresì invocato ulteriori misure contro gli abusi delle bandiere ombra; nuove norme in materia di aiuti di Stato nonché linee direttrici per i porti; una maggiore attenzione nei confronti del trasporto marittimo nel quadro delle TEN-T (in particolare attraverso le autostrade del mare); il miglioramento della sostenibilità del trasporto marittimo riducendo le emissioni delle navi; e lo sviluppo della politica UE dei trasporti marittimi per lo spazio marittimo comune.

Il 15 dicembre 2011 il Parlamento ha adottato una [risoluzione](#) dal titolo «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile», in risposta al Libro bianco della Commissione del 2011 con lo stesso titolo. Per quanto riguarda il trasporto marittimo, il Parlamento ha chiesto:

- la presentazione, entro il 2013, di una proposta relativa alla «cintura blu» (cfr. [COM\(2013\)0510](#) dell'8 luglio 2013);
- l'introduzione di una politica UE in materia di trasporto marittimo a corto e medio raggio;
- la destinazione di almeno il 15% dei finanziamenti stanziati per le RTE-T a progetti volti a migliorare i collegamenti sostenibili e multimodali tra porti marittimi, porti fluviali e piattaforme multimodali.



Il 2 luglio 2013 il Parlamento ha dato seguito a tale richiesta con una [risoluzione](#) dal titolo «Crescita blu: miglioramento della crescita sostenibile nel settore marino, dei trasporti marittimi e del turismo dell'Unione», presentando la propria tabella di marcia per migliorare e rinnovare la PMI. Il Parlamento ha raccomandato l'elaborazione di piani di gestione dello spazio marittimo, l'ammodernamento delle infrastrutture e la creazione di un accesso alle competenze professionali. Soprattutto, il Parlamento ha ribadito l'importanza fondamentale delle competenze e l'occupazione nel settore marittimo, della ricerca e dell'innovazione nonché del ruolo dell'UE nei trasporti marittimi e nella cantieristica navale.

Il 28 aprile 2015, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione legislativa che approva, senza modificarla, la posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del [regolamento \(UE\) 2015/757](#), del 29 aprile 2015, 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](#).

Il 22 novembre 2016 il Parlamento europeo ha adottato una [risoluzione](#) su sprigionare il potenziale del trasporto di passeggeri per vie navigabili. L'obiettivo era quello di incoraggiare l'uso delle capacità eccedentarie disponibili in termini sia di infrastrutture che di navi nei settori della navigazione costiera (a corto raggio), dei traghetti interni e marittimi, della mobilità urbana e periferica, delle crociere e del turismo.

Il 27 aprile 2021 il Parlamento ha approvato una [risoluzione](#) sulle misure tecniche e operative per un trasporto marittimo più efficiente e pulito, in cui ha ricordato in particolare che il settore marittimo dovrebbe contribuire agli sforzi dell'UE per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, garantendo nel contempo la competitività del settore. Ha inoltre sottolineato la necessità di affrontare efficacemente le emissioni di carburante delle navi e di eliminare gradualmente l'uso di olio combustibile pesante nel trasporto marittimo e ha invitato la Commissione a sviluppare progetti volti a decarbonizzare il trasporto marittimo e a ridurre le emissioni inquinanti.

A seguito della pandemia di COVID-19 e del suo conseguente impatto sui trasporti, il 19 giugno 2020 il Parlamento ha adottato una [risoluzione](#) dal titolo «Trasporti e turismo nel 2020 e oltre», in cui chiede un sostegno rapido, a breve e a lungo termine per i settori dei trasporti e del turismo al fine di garantirne la sopravvivenza e la competitività.

Dal marzo 2020 il Parlamento ha inoltre adottato diverse risoluzioni legislative mediante procedura d'urgenza, volte a contrastare gli effetti negativi immediati della pandemia sul settore dei trasporti.

Ariane Debyser  
03/2022

