Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri della Comunità e che abroga la direttiva 2002/6/CE

COM(2009) 11 def. — 2009/0005 (COD)

e alla

comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Comunicazione e piano d'azione nella prospettiva della creazione di uno spazio europeo per il trasporto marittimo senza frontiere

COM(2009) 10 def.

(2010/C 128/25)

Relatore: **IOZIA**

Il Consiglio, in data 27 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri della Comunità e che abroga la direttiva 2002/6/CE

COM(2009) 11 def. - 2009/0005 (COD).

La Commissione, in data 21 gennaio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione e piano d'azione nella prospettiva della creazione di uno spazio europeo per il trasporto marittimo senza frontiere

COM(2009) 10 def.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 settembre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore IOZIA.

Alla sua 457a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 novembre 2009 (seduta del 4 novembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 159 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera nel complesso positivamente la comunicazione della Commissione sulla realizzazione dello spazio marittimo europeo e la proposta di direttiva sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri che abroga la direttiva 2002/6/CE.

1.2. Il programma di lavoro proposto è ambizioso e ben strutturato, con un piano d'azione coerente e orientato al raggiungimento degli obiettivi proposti. La riduzione e la razionalizzazione di formalità amministrative, come misure che saranno definite in modo tale da non incidere sugli attuali livelli di sicurezza e di qualità dei necessari controlli, sono indispensabili per migliorare il traffico in entrata e in uscita nei porti.

1.3. Il miglioramento delle attività portuali potrebbe portare ad una razionalizzazione del trasporto merci, il quale dovrebbe confluire dal trasporto terrestre a quello marittimo, rafforzando l'intermodalità tra mare, ferrovia, vie navigabili interne e strada, secondo le linee del Libro bianco sui trasporti, ribadite nella revisione di medio termine.

1.4. Alcune proposte specifiche contenute nella comunicazione vanno ulteriormente approfondite e il CESE invita la Commissione ad aprire tavoli di confronto con tutte le parti interessate su questi temi: i certificati di esenzione di pilotaggio, le formalità relative alla semplificazione del trasporto di merci pericolose, il trasporto di prodotti fitovegetali e animali e il coordinamento delle ispezioni nei porti (*one-stop-shop*).

1.5. Il CESE già in passato si è espresso chiaramente sulla particolare natura del servizio di pilotaggio nei porti ([1]), con una posizione che è ancora di attualità.

1.6. La stessa Commissione nella comunicazione *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018* ha scritto: «La carenza sempre più acuta di professionisti del settore marittimo, di ufficiali e di marinai rischia di far perdere la massa critica di risorse umane che è alla base della competitività delle industrie marittime europee in generale.»

1.7. La proposta relativa ai certificati di esenzione di pilotaggio potrebbe ridurre ulteriormente questa attività e renderebbe meno attraente la professione per molti giovani. Vanno effettuati studi e analisi serie sui potenziali effetti positivi, mentre appaiono certi gli effetti negativi sull'occupazione e sulla sicurezza. In alternativa si potrebbe studiare di estendere il tele-pilotaggio utilizzando le innovazioni tecnologiche, risparmiando sui tempi e sui costi, ma garantendo al contempo elevati standard di sicurezza. In caso di collisione o di ogni altro tipo di evento marittimo che potrebbe causare danni materiali o perdita di vite umane, le compagnie di assicurazioni sono autorizzate a rifiutare i rimborsi contrattuali dei danni se le licenze marittime dei responsabili della nave - il capitano e il capo macchina - non sono valide. Il CESE raccomanda alla Commissione di aprire un tavolo di confronto con tutte le parti interessate, armatori, piloti, sindacati del settore, autorità portuali per verificare l'effettivo impatto sulla sicurezza e sull'occupazione di questa proposta.

1.8. Il CESE sostiene il progetto di spazio marittimo europeo senza barriere ([2]), parte integrante del programma SSS (*Sea Short Shipping*): è indispensabile pervenire alla definizione di una base giuridica comunitaria per consentire alle navi che trasportano merci «comunitarie» tra due porti dell'Unione (ad es. Lisbona e Napoli) di godere dello stesso trattamento delle altre modalità di trasporto.

1.9. Il CESE avrebbe preferito che questa possibilità fosse inserita nel nuovo Codice comunitario delle dogane. Preso atto che la Commissione non intende più seguire questa proposta, sostiene l'esigenza che essa sia almeno inserita nelle normative di attuazione dello stesso Codice che dovranno essere emanate, prima della fine del 2009, in vista di un'applicazione la più veloce possibile.

1.10. Il CESE è molto favorevole all'iniziativa relativa all'istituzione dello «sportello unico», cui rivolgersi per ogni tipo di pratica, come anche alle altre misure di razionalizzazione, quali la programmazione delle visite ispettive da parte delle diverse autorità portuali e doganali, nonché la possibilità di trasmissione dei documenti amministrativi per via elettronica, senza però che vengano compromesse le attività di lotta alla criminalità condotte dalle autorità doganali.

1.11. Il CESE invita la Commissione ad approfondire la problematica relativa alla possibilità di riconoscere le stesse prerogative alle navi che svolgono attività tra due porti dell'UE toccando uno scalo extra-UE. Secondo le organizzazioni armatoriali si tratta di un numero notevole di navi, che potrebbero usufruire dei vantaggi dello spazio marittimo interno senza barriere.

1.12. L'adozione dell'inglese come lingua comune del trasporto marittimo, analogamente al trasporto aereo, renderebbe molto più agevole l'adempimento delle pratiche e delle formalità amministrative.

2. **La comunicazione e il piano d'azione della Commissione**

2.1. La libera circolazione di persone e merci dovrebbe essere garantita in eguale misura da ogni modo di trasporto. Occorre concretizzare i vantaggi del mercato unico sviluppando delle azioni che facilitino il conseguimento di questo obiettivo. Attualmente il trasporto marittimo non gode degli stessi privilegi di quello terrestre. Le formalità, gli oneri amministrativi, le ispezioni sono molteplici e di fatto scoraggiano l'utilizzo del trasporto marittimo per il trasporto di merci all'interno dell'Unione europea.

2.2. Nel documento della Commissione viene affrontato il problema delle procedure del trasporto marittimo, che anche nei trasporti di merci «comunitarie» in libera circolazione tra due porti dell'UE è sottoposto a specifiche regole doganali e di trasporto, regolamentazioni fitoveterinarie e formalità varie.

2.3. Viene ricordato come il Consiglio abbia incoraggiato l'uso del trasporto marittimo a corto raggio già nel 2006, ripetendo poi la richiesta nel 2007. La comunicazione richiama altresì il parere del Comitato economico e sociale europeo della fine del 2006, che chiedeva la cessazione dei controlli alle frontiere interne per il trasporto marittimo.

2.4. Nella revisione intermedia del Libro bianco sulla politica dei trasporti, la Commissione annunciò la creazione dello spazio europeo del trasporto marittimo senza barriere. Tale posizione fu confermata nel «Libro blu» su una politica integrata del trasporto marittimo. Questo si inserisce nella strategia di semplificazione legislativa e nella politica intesa a migliorare la legislazione.

2.5. Il trasporto marittimo a corto raggio, in breve SSS (*Short Sea Shipping*), può contribuire a migliorare la qualità dell'offerta: le navi producono meno inquinanti per tonnellata trasportata, determinano una minore generazione di costi esterni e riducono la congestione del traffico stradale.

2.6. Un uso più frequente del SSS potrebbe aiutare l'Unione a realizzare gli obiettivi di emissioni di CO_2 del post Kyoto.

2.7. Il sistema VTS/VTMIS (*Vessel Traffic Services/Vessel Traffic Information and Management Systems*), che utilizza l'AIS (*Automatic Identification System*) è parte integrante, insieme al LRIT (*Long-Range Identification and Tracking of Ships*) del futuro ambiente *e-Maritime* per il trasporto merci e per la navigazione. L'utilizzo della tecnologia, combinata nell'ambito di un sistema di monitoraggio e sorveglianza integrata, aumenterà in futuro la capacità di tenere sotto controllo il traffico delle navi.

([1]) GU C 48 del 21.2.2002, pag. 122; GU C 294 del 25.11.2005, pag. 25; GU C 168 del 20.7.2007, pag. 50.

([2]) GU C 27 del 3.2.2009.

2.8. Nel piano d'azione della Commissione sono inserite 11 misure: 3 a breve termine, 4 a medio e 4 raccomandazioni agli Stati membri.

2.9. Nelle azioni che dovrebbero essere realizzate entro il 2009, e cioè quelle a breve temine, rientrano i seguenti progetti:

— semplificazione delle formalità doganali per le navi che viaggiano esclusivamente tra porti dell'Unione europea,

— linee guida per rendere più veloci i controlli documentari relativi a prodotti animali e vegetali trasportati tra porti dell'UE,

— direttiva per la razionalizzazione della documentazione richiesta da differenti corpi legislativi.

2.10. Il piano prevede delle azioni a medio termine che dovrebbero essere presentate nel 2010:

— semplificazione delle formalità amministrative per le navi che viaggiano tra porti dell'UE avendo uno scalo in un paese terzo o in una zona di libero scambio,

— rafforzamento della possibilità di trasmettere dati per via elettronica,

— sportello amministrativo unico,

— semplificazione delle regole per il trasporto di merce pericolosa via mare.

2.11. Le quattro misure a lungo termine, in forma di raccomandazioni, sono:

— coordinamento delle ispezioni amministrative, con l'obiettivo di ridurre i tempi di movimento delle navi,

— facilitazione delle comunicazioni amministrative,

— rilascio di certificati di esenzione di pilotaggio (PEC),

— razionalizzazione dei flussi e degli spazi nei porti.

3. **Osservazioni del CESE**

3.1. Il CESE esprime il suo chiaro apprezzamento, in linea generale, per il progetto di piano d'azione proposto dalla Commissione, fatte salve alcune specifiche osservazioni critiche che presenterà nel corso del presente parere. Il progetto di creazione di uno spazio di trasporto marittimo senza frontiere è stato già oggetto di apprezzamento da parte del CESE, che ribadisce il suo sostegno all'iniziativa.

3.2. Il piano risente però delle difficoltà frapposte dagli Stati membri alla realizzazione di una disciplina organica e chiara in materia di completamento del mercato interno. I maggiori ostacoli risiedono nelle non necessarie procedure doganali, nel mancato coordinamento di ispezioni e controlli da parte delle autorità responsabili degli Stati membri, nella mancanza di comunicazione elettronica e di sistemi interoperabili. Il CESE chiede alla Commissione di semplificare appena possibile le formalità doganali e le procedure per le navi che viaggiano esclusivamente tra porti dell'UE, come elementi determinanti per creare uno spazio marittimo senza barriere.

3.3. La semplificazione delle formalità doganali per le navi che viaggiano esclusivamente tra porti dell'UE è essenziale per realizzare lo spazio marittimo europeo senza frontiere. La proposta di modificare il Codice doganale comunitario avrebbe risolto i problemi, ma vista la recentissima modifica dello stesso, viene proposto di inserire la base giuridica dello spazio marittimo interno nel documento tecnico di attuazione del nuovo codice. In questo documento occorre specificare che ai soli fini della libera circolazione delle merci comunitarie, lo spazio marittimo interno includerà i beni comunitari a bordo di navi che viaggiano tra due porti dell'UE.

3.4. La maggior parte delle azioni proposte, infatti, si limitano a sollecitare gli Stati membri ad adottare misure positive per migliorare e rendere più fluido il quadro amministrativo, quando sarebbero necessarie iniziative molto più stringenti ed obbligatorie.

3.5. Il documento proposto dalla Commissione sembra però eccessivamente concentrato su uno dei tre pilastri della strategia di Lisbona, quello economico, mentre, a giudizio del Comitato, sarebbe opportuno un miglior bilanciamento di interessi con gli altri aspetti fondamentali, quello sociale e quello ambientale.

3.6. Il CESE sostiene le iniziative rivolte al miglioramento del quadro normativo e regolamentare relative al mercato unico, a condizione che queste misure non incidano mai sulla sicurezza dei cittadini, dei lavoratori e dell'ambiente o mettano a rischio l'occupazione. Per alcune misure proposte, quale quella sui certificati di esenzione di pilotaggio, il rischio sembra concretizzarsi.

3.7. Il trasporto marittimo consente di trasportare ingenti quantità di merce con un rapporto favorevole di emissioni di CO_2 per tonnellata/chilometro trasportata. Il settore presenta inoltre grandi margini di miglioramento per quanto riguarda lo sviluppo di nuove tecnologie per i motori, l'utilizzo di carburanti più puliti e la riduzione della velocità di navigazione. Riducendo i tempi di attesa nei porti, dovuti a pratiche amministrative non necessarie, si moltiplica la movimentazione delle navi nei porti, guadagnando così in efficienza, in costi e contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra e ad una mobilità sicura e sostenibile ([3]). Si renderà più interessante il trasporto nell'ambito dello spazio senza barriere, sostenendo una modalità di trasporto favorevole all'ambiente.

([3]) GU C 277 del 17.11.2009, relatrice: Bredima.

3.8. Il CESE ha già espresso il proprio sostegno al programma Marco Polo II volto a ridurre la congestione stradale, a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto e a potenziare il trasporto intermodale trasferendo il previsto aumento aggregato annuo del traffico merci internazionale su strada verso il trasporto marittimo a corto raggio, il trasporto ferroviario e per vie d'acqua. Il piano d'azione è complementare ad una strategia più ampia, che include la realizzazione del progetto delle autostrade del mare. L'entrata in funzione del sistema europeo di rilevamento satellitare della posizione, Galileo, semplificherà ulteriormente questa strategia.

3.9. Le misure di semplificazione amministrativa proposte seguono una prassi ormai consolidata e positiva dell'Unione di verificare la necessità e l'effettività di norme comunitarie obsolete o di analizzare prassi e normative nazionali in contrasto con i principi del Trattato.

4. **Osservazioni specifiche. Le misure a breve termine**

4.1. *La direttiva*

4.1.1. La direttiva proposta non è certamente la misura più importante tra quelle individuate nel piano di azione. Essa abroga la direttiva vigente 2002/6/CE e consente di semplificare le procedure attraverso tre principali innovazioni: l'utilizzo dell'esistente modello europeo in alternativa al modello previsto dalla convenzione FAL dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI), del 9 aprile 1965 e rivista nel luglio 2005, per evitare eccessi di documentazione, l'utilizzo della trasmissione per via elettronica, l'identificazione di un'unica autorità cui indirizzare tutte le dichiarazioni e i documenti richiesti.

4.1.2. Il CESE esprime parere favorevole alla proposta di direttiva, che consente con semplici accorgimenti di rendere più agevole il compito dei capitani e degli armatori. Raccomanda che la semplificazione non incida negativamente in alcun modo sugli attuali livelli di misure di salvaguardia igienica e ambientale in particolare per quanto riguarda le normative relative, ad esempio, ai rifiuti prodotti dalle navi e ai residui di carico.

4.2. Il CESE ritiene che vada chiarita meglio l'individuazione delle linee guida per velocizzare i controlli documentari per prodotti animali e vegetali trasportati tra porti europei. La diffusione di pandemie come l'aviaria e l'influenza suina stanno allarmando l'opinione pubblica di tutto il mondo e richiedono misure incrementali di sicurezza. La tracciabilità delle origini dei prodotti è essenziale per circoscrivere eventuali focolai e pertanto le misure proposte dovranno evidenziare con chiarezza che non provocheranno nessuna diminuzione delle attuali normative.

5. **Osservazioni specifiche. Le misure a medio termine**

5.1. Una quota del traffico marittimo è costituita da navi che viaggiano tra due o più porti dell'UE facendo una o più soste in un paese terzo o in una zona franca. Il CESE ritiene che ci sia l'esigenza di semplificare gli obblighi amministrativi per queste navi. Lo sviluppo delle tecnologie aerospaziali di individuazione e tracciamento e il progressivo miglioramento dei sistemi di identificazione elettronica dei beni comunitari possono, nel contempo, garantire sicurezza di origine e ridurre in modo significativo tempi e costi per gli armatori.

5.2. Il rafforzamento dei sistemi di trasmissione elettronica dei dati, l'*e-marittimo*, che si integra perfettamente con il sistema previsto dal nuovo Codice doganale comunitario che utilizzerà un sistema di *e-dogana*, previsto peraltro dalla decisione n. 70/2008/CE, fa parte di quelle soluzioni auspicate dal CESE per migliorare la vita dei cittadini e ridurre la burocrazia inutile e dannosa.

5.3. Lo sportello amministrativo unico è altrettanto atteso. Ci si domanda solo perché non sia stato ancora realizzato. Il CESE sostiene con convinzione questa proposta e sollecita gli Stati membri ad adottare le necessarie misure in tempi brevi.

5.4. Semplificazione delle regole sul trasporto di merce pericolosa. Le regole attuali pongono un accumulo di adempimenti per merce pericolosa che utilizza multimodalità di trasporto rispetto ad un singolo modo di trasporto. Il trasporto marittimo sempre più spesso è parte di una catena multimodale ed è penalizzato rispetto a soluzioni alternative monomodali come quello stradale, e questo scoraggia l'utilizzo di navi. Nel rigoroso rispetto dei livelli di sicurezza specifici per il trasporto marittimo, il CESE ritiene che alcune misure possano essere adottate, in particolare per quanto riguarda le navi Ro Ro (*Roll-on/roll-off*), che trasportano mezzi che già osservano le normative previste dalla direttiva sul trasporto delle merci pericolose o la convenzione ADR sul trasporto internazionale del 30 settembre 1957.

6. **Osservazioni specifiche. Le misure da adottare successivamente attraverso raccomandazioni**

6.1. **Coordinamento delle ispezioni amministrative**. Con la stessa logica dello sportello unico, le autorità portuali, doganali e di polizia dovrebbero concertare e pianificare ispezioni congiunte possibilmente nello stesso momento oppure programmandole in tempi molto ravvicinati. Questa misura farebbe guadagnare moltissimo tempo alle operazioni di scarico, tenendo conto che in alcuni Stati membri queste ultime sono autorizzate solo dopo che tutte le ispezioni sono state realizzate. Il CESE sostiene vivamente questa proposta.

6.2. **Facilitare le comunicazioni amministrative**. In questa proposta viene identificato un problema molto spinoso: l'uso di una lingua comune per il trasporto marittimo. La Commissione, con garbo, suggerisce di utilizzare una lingua condivisa con i vicini o l'inglese. Superando il tradizionale diplomatico riserbo, la Commissione sottolinea l'importanza di questa scelta ai fini pratici. Questa proposta è ragionevole e proporzionata allo scopo. Il CESE ritiene comunque che, come il trasporto aereo, anche il trasporto marittimo debba dotarsi di una lingua comune, non solo per ragioni economiche, ma anche per motivi di sicurezza. Il *Mayday* è il messaggio di sicurezza universale, e nei canali radiofonici internazionali si dovrebbe usare normalmente l'inglese. Per facilitare la comprensione si potrebbero adottare traduttori elettronici in grado di tradurre nei rispettivi idiomi i moduli e i formulari da riempire ad ogni sbarco.

6.3. **Rilascio di certificati di esenzione di pilotaggio**. Il CESE chiede di riflettere attentamente su questa proposta perché non la ritiene né utile né proporzionata. La professione dei piloti portuali è di elevatissima professionalità ed è strettamente legata alla pratica quotidiana nel porto di appartenenza, che, come è noto, può mutare repentinamente la sua navigabilità a causa delle correnti, delle maree, delle condizioni meteo e del traffico. Il risparmio di tempo non è così sensibile e i costi sono riconducibili a necessarie misure di sicurezza. Il CESE invita la Commissione a rivedere la proposta e a verificare con le organizzazioni dei piloti i modi migliori per migliorare il servizio, senza ridurre la sicurezza.

6.4. **Razionalizzazione dei flussi e degli spazi**. Il CESE ritiene che questa sia una misura «competitiva» tra le differenti autorità marittime e portuali. Le autorità portuali dovrebbero prendere in seria considerazione la necessità di non sfavorire le navi medio-piccole. Un miglior servizio attira più traffico, e pertanto il CESE considera ovvio che ogni autorità decida la pianificazione degli investimenti necessari per ottenere l'efficientamento del proprio porto. Il consiglio comunque è buono!

6.5. Il CESE ritiene infine che la proposta della Commissione necessiti di una realizzazione più rapida e chiede che siano rafforzati con il personale necessario i servizi che dovranno occuparsi della messa in pratica del programma di navigazione a corto raggio, oggi inspiegabilmente ridotti, considerando l'importanza del tema.

Bruxelles, 4 novembre 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI