

# La navigazione europea e la politica marittima dell'Unione

Il 1999 è caratterizzato da importanti sviluppi nel processo di integrazione europea, per il quale sono continuati i lavori volti, tra l'altro, al completamento dell'Unione economica e monetaria e della riforma dei Trattati. Certamente il 1999 sarà ricordato come l'anno del riassetto in seno al "triangolo istituzionale": Parlamento europeo, Commissione e Consiglio dopo un intenso lavoro interno sembrano aver trovato un nuovo equilibrio, per consentire all'Unione dei 15 di fronteggiare meglio le nuove sfide, che richiedono adattamenti rapidi a livello economico e sociale.

In particolare, l'ampliamento dell'Unione, la riforma delle istituzioni, la globalizzazione e le nuove tecnologie sono analizzati nel documento programmatico della Commissione intitolato "Un progetto per la nuova Europa", presentato nel febbraio 2000, che delinea i nuovi obiettivi strategici per il periodo 2000-2005. Dal documento si evince che a fianco di fattori positivi, quali l'avvio di una politica di difesa, la presa di coscienza delle problematiche relative ai Balcani e l'iniziativa *e-Europe* per accelerare la transizione verso la società dell'informazione, permangono motivi di preoccupazione legati principalmente al funzionamento delle istituzioni, alla debolezza dell'Euro e all'equilibrio con i paesi che verranno a trovarsi alle frontiere dell'Europa allargata. Tre stati membri (Germania, Finlandia e Portogallo) hanno avuto il delicato compito di assicurare, durante questo periodo di forti tensioni, la presidenza di turno dell'Ue.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il 1° maggio 1999 si compie un ulteriore passo avanti verso una maggiore integrazione europea. Si tratta della terza riforma dei trattati dopo l'Atto Unico Europeo nel 1987 e il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht nel 1993. La riforma mira a conferire all'Ue uno strumento più efficace, più aperto al dialogo con i

cittadini, più democratico e proiettato verso l'esterno. Il Trattato di Amsterdam, inoltre, conferisce maggiore responsabilità al Parlamento europeo nel processo decisionale, facendo della procedura di codecisione una regola quasi generale, applicabile anche al settore dei trasporti.

Conformemente agli indirizzi dei Consigli europei di Berlino e di Colonia del primo semestre '99, il nuovo Presidente dell'esecutivo Romano Prodi avvia nei primi mesi del 2000 la riforma della Commissione europea, che si basa su: equilibrio tra attività e risorse, profonda revisione della politica di gestione e delle risorse umane, migliore gestione finanziaria e quindi maggiore efficienza, un più elevato grado di responsabilizzazione. L'obiettivo è quello di introdurre metodi di lavoro nuovi a garanzia dell'efficienza, della trasparenza e della responsabilità.

A seguito del Consiglio di Helsinki del dicembre 1999, vengono avviati nel febbraio 2000 i lavori della Conferenza Intergovernativa sulle questioni istituzionali non definite nel trattato di Amsterdam, finalizzati a preparare le istituzioni europee all'allargamento. I punti essenziali, sui quali dovrebbero convergere entro la fine del 2000 le posizioni degli Stati membri, sono la dimensione e la composizione della Commissione europea, la ponderazione dei voti degli Stati membri e l'eventuale estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio nei settori soggetti all'unanimità, tra i quali rientrano le questioni fiscali ed alcuni aspetti marginali della politica comune dei trasporti.

Nel corso del 1999, continua il processo per l'ampliamento progressivo dell'Ue da 15 a 30 Stati membri. I negoziati, iniziati nel 1998, con i primi sei paesi candidati (Cipro, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria) registrano progressi significativi, anche se con differenze a seconda dello stato di preparazione di ognuno di



essi. L'applicazione effettiva dell'*acquis* comunitario nei diversi settori della costruzione europea rimane una condizione *sine qua non* per l'adesione. Dei 31 capitoli di cui si compone il testo del negoziato, circa 10 (tra cui quello dei trasporti) sono già conclusi con i singoli paesi. Per quanto concerne la situazione macroeconomica, devono compiersi ulteriori sforzi per promuovere e mettere in atto le riforme necessarie nei paesi candidati, che godono del sostegno finanziario UE attraverso l'utilizzo dei nuovi strumenti finanziari di preadesione previsti dall'Agenda 2000, tra i quali quello che contribuisce a migliorare le infrastrutture di trasporto e di salvaguardia dell'ambiente. Per i paesi che rientrano nella seconda ondata di ampliamento (Lettonia,

Lituania, Malta, Slovacchia, Romania, Bulgaria Turchia), si prevede che, salvo questi ultimi tre paesi, per i quali i tempi di adesione dovrebbero essere più lunghi (2008), essi potrebbero essere parte della prima ondata prevista entro il 2005. Di interesse per il settore dei trasporti marittimi sono i negoziati con Malta e Cipro, paesi che si posizionano rispettivamente al quarto e al sesto posto nella graduatoria delle principali bandiere di immatricolazione di navi, e che di recente hanno rivolto una particolare attenzione alle regole di sicurezza marittima.

Nel 1999, per la prima volta dal 1992, l'Unione europea registra un *deficit* nel traffico delle merci, con un valore totale delle esportazioni pari a 758 miliardi di euro (3% in più rispetto al

	Flotta controllata		Bandiera nazionale		Bandiera estera		% bandiera
	N.navi	000 tpl	N.navi	000 tpl	N.navi	000 tpl	estera
1 Grecia	3.167	131.722	745	40.778	2.422	90.944	69%
2 Germania	1.900	29.243	468	7.512	1.432	21.731	74%
3 Regno Unito	632	18.195	228	6.227	404	11.968	66%
4 Danimarca	613	15.334	357	6.664	256	8.670	57%
5 Svezia	377	14.556	165	1.540	212	13.016	89%
<b>6 Italia</b>	<b>570</b>	<b>12.839</b>	<b>439</b>	<b>8.447</b>	<b>131</b>	<b>4.392</b>	<b>34%</b>
7 Belgio	128	7.342	1	3	127	7.339	100%
8 Francia	210	5.485	122	2.531	88	2.954	54%
9 Paesi Bassi	597	4.952	444	2.790	153	2.162	44%
10 Spagna	232	3.602	123	1.576	109	2.026	56%
11 Finlandia	145	2.190	103	1.110	42	1.080	49%
12 Portogallo	53	1.030	40	453	13	577	56%
13 Austria	44	919	22	100	22	819	89%
14 Irlanda	32	136	22	108	10	28	21%
15 Lussemburgo	3	5	3	5	-	-	0%
<b>Totale</b>	<b>8.703</b>	<b>247.550</b>	<b>3.282</b>	<b>79.844</b>	<b>5.421</b>	<b>167.706</b>	<b>68%</b>
% UE su totale mondiale		33,4%		10,8%		22,6%	

#### Flotta controllata dall'Unione europea

navi superiori alle 1.000 tsl al 31 dicembre 1999

Fonte: Elaborazione Confitarma su dati ISL-Lloyd's Maritime Information Services



1998) e un valore delle importazioni pari a 772 miliardi di euro (9% in più rispetto al 1998). Tale *deficit* si deve essenzialmente alla riduzione delle esportazioni verso i paesi asiatici, che solo verso la fine del 1999 segnano una ripresa.

Comunque, l'Unione europea resta la principale protagonista dell'interscambio mondiale di merci, con un quinto di tutte le esportazioni mondiali, e si conferma uno dei principali mercati aperti. Con 320 milioni di cittadini, l'Unione europea rappresenta il maggior mercato del mondo e il previsto ampliamento ai paesi dell'Europa centrale e del Mediterraneo rafforzerà nella prossima decade tale posizione di *leader*. Alla fine del 1999 gli Stati membri dell'Unione Europea controllano il 33% della flotta mondiale, ma solo un terzo di questo tonnellaggio risulta iscritto nei registri marittimi nazionali. La flotta controllata dai paesi dell'Unione aumenta di circa il 2,4%, mentre si riduce la quota iscritta nei registri di bandiera aumenta di circa il 4% quella registrata all'estero.

#### La politica comune dei trasporti marittimi

Nel 1999 e nei primi mesi del 2000, sono numerosi gli interventi comunitari di politica marittima, in linea con il programma d'azione 1998-2004 dell'Esecutivo volto ad assicurare trasporti efficienti, sicuri, rispettosi dell'ambiente e socialmente accettabili.

#### *Modernizzazione e semplificazione delle regole di concorrenza.*

Nel maggio 1999, la Commissione europea adotta il Libro bianco sulla riforma del sistema di

applicazione delle norme comunitarie della concorrenza applicabile a tutti i settori economici, inclusi quelli oggetto di regolamenti settoriali, quale quello del 1986 sulle conferenze marittime. La riforma, nel disporre la transizione ad una gestione più decentrata, prevede la sostituzione del regime di autorizzazione e notifica con uno di eccezione legale, l'applicazione decentrata delle regole di concorrenza tramite un rafforzamento del ruolo delle autorità e delle giurisdizioni nazionali, il rafforzamento del controllo a posteriori.

La riforma contenuta nel Libro bianco suscita numerose perplessità su vari aspetti.

In particolare, l'armamento europeo evidenzia la necessità di interpretare le regole in modo coerente, secondo orientamenti che assicurino un'applicazione uniforme e tutelino i diritti acquisiti dalle compagnie marittime; ciò in quanto alcuni aspetti potrebbero mettere a repentaglio la sicurezza giuridica faticosamente raggiunta negli ultimi 14 anni.

Una proposta legislativa, attesa entro la fine del 2000, dovrebbe concludere l'ultima fase della modernizzazione in materia di politica della concorrenza, dopo la revisione delle procedure relative a audizioni e notificazioni per i casi anti-trust nel settore marittimo, entrate in vigore il 1° febbraio 1999, e delle procedure di esame degli aiuti di Stato.

#### *Consorzi marittimi*

Nell'aprile 2000 la Commissione adotta il Regolamento n. 823/2000/CE, che proroga fino al 2005 l'esenzione per categoria già prevista per taluni

accordi di consorzio marittimo dal precedente regolamento del 1995. Il nuovo regolamento, ampiamente condiviso dall'armamento, indica le condizioni e gli obblighi che i consorzi marittimi devono rispettare per poter usufruire dell'esenzione per categoria loro concessa.

#### *Trasporto marittimo di corto raggio (short sea shipping)*

Il processo di sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio, in quanto "elemento dinamico e opzione valida nella catena di trasporto multimodale *door-to-door* fra tutte le regioni della Comunità", è fortemente sostenuto da tutte le istituzioni comunitarie. A seguito della seconda Comunicazione della Commissione intitolata "Un'alternativa dinamica della catena di trasporto sostenibile", il Consiglio Ue e il Parlamento europeo ribadiscono la loro intenzione di adottare nuovi strumenti normativi e finanziari e di riformare quelli esistenti, necessari per un suo decollo effettivo (Programma Pilota per il trasporto combinato PACT).

In particolare vengono confermate le seguenti azioni:

- il miglioramento dell'efficienza dei punti di carico e scarico marittimi nella catena logistica (punti di connessione intermodale);
- la promozione di soluzioni globali "porta a porta" con servizi integrati (come lo sportello unico);
- la creazione e la sperimentazione di nuove opportunità tecniche e di mercato che incoraggino la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie di informazione e di costruzione navale;
- la creazione di una parità di trattamento, mediante la fissazione equa ed efficiente di tariffe per il trasporto marittimo di corto raggio.

Sulla base dei risultati dell'indagine, condotta attraverso i *focal point* nazionali, mirante all'identificazione delle strozzature e delle *best practice* nei diversi Stati membri, la Commissione dovrebbe adottare in tempi brevi un piano d'azione contenente proposte legislative e azioni concrete.

Inoltre, il Consiglio auspica la creazione di uffici nazionali di informazione e di promozione in materia di *short sea shipping* negli Stati membri,



a complemento di quelli già esistenti, nonché la realizzazione tra di loro di una rete internazionale di collegamento.

#### *Cabotaggio marittimo*

Con la Decisione dell'agosto 1999, conformemente agli orientamenti comunitari in materia di aiuto di Stato ai trasporti marittimi del 1997, la Commissione giudica compatibile con il Trattato CE il regime italiano di sgravi contributivi per le imprese di cabotaggio (1999-2001).

Inoltre, nel 2000 viene pubblicata la terza relazione della Commissione sull'attuazione del Regolamento che prevede l'introduzione graduale della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo all'interno dell'Ue. Tale relazione analizza il periodo 1997-1998, nel corso del quale sono stati liberalizzati nei cinque Stati membri meridionali (Grecia, Italia, Francia, Spagna e Portogallo) due settori del cabotaggio continentale: il trasporto di merci strategiche, e i servizi con navi inferiori alle 650 gt. La relazione contiene tra l'altro la rassegna delle disposizioni legislative vigenti in materia nei Paesi Ue e EFTA, i dati statistici ed il rapporto dei costi di equipaggio relative a tre tipologie di navi da carico. Da sottolineare che i primi risultati della liberalizzazione del cabotaggio con le isole saranno dispo-

nibili nel 2001, nella relazione sul periodo 1999-2000.

#### *Reti Transeuropee di Trasporto (TEN-T)*

Avviato nel 1998, il processo di revisione del quadro giuridico e finanziario volto a rilanciare la politica delle reti transeuropee di trasporto, sta per essere completato.

Il negoziato di revisione del quadro giuridico sulla riforma degli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, volto a favorire un maggiore coinvolgimento della modalità marittima, dei porti marittimi e fluviali e dei terminali intermodali, registra notevoli progressi grazie all'adozione della posizione comune del Consiglio nel marzo 2000.

Nel luglio 1999, inoltre, si conclude la riforma che stabilisce i principi per la concessione di un contributo finanziario dell'Ue nel settore. In proposito, il Parlamento europeo ha rilevato che il finanziamento esige un insieme di misure integrate (*partnership* pubblico/privato, forme di finanziamento a lungo termine, disponibilità di capitali di rischio, ecc.) per poter ottenere i risultati cui mira tale politica, sollecita la Commissione e la Banca europea per gli investimenti (BEI) ad agire in collaborazione con i governi nazionali per attuare pacchetti di misure innovative.

#### *Sicurezza del trasporto petrolifero*

L'agenda dell'Unione europea in materia di sicurezza della navigazione è fortemente influenzata dall'incidente della nave cisterna *Erika*, avvenuto al largo delle coste atlantiche francesi nel dicembre 1999.

Sotto la pressione dell'opinione pubblica, la Commissione presenta nel marzo 2000 una Comunicazione contenente tre proposte legislative: le prime due riguardano il rafforzamento della normativa vigente in materia di controllo delle navi da parte dello Stato di approdo e delle società di classifica. La terza mira all'applicazione del doppio scafo, o di requisiti equivalenti. Si prevede che l'*iter* di tali proposte in seno alle diverse istituzioni duri circa due anni.

Inoltre, in linea con il principio "chi inquina paga", punto cardine del Libro bianco del febbraio 2000 in materia di responsabilità per danni

all'ambiente, la Commissione avanza nuove ipotesi su una riforma del quadro giuridico internazionale vigente (*Civil Liability Convention e International Oil Pollution Compensation Fund*) in materia di responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi.

#### **La politica europea in materia di investimenti navali**

A seguito della crisi finanziaria e della conseguente svalutazione della moneta nazionale, la Corea del Sud è in grado di abbassare i prezzi delle navi e di ampliare la capacità produttiva dei propri cantieri, conseguendo un significativo quantitativo di ordini (soprattutto di navi da carico). Ciò le consente di lavorare su grandi serie, e di ottenere un ulteriore elemento di competitività.

La Commissione europea nel 1999 effettua una indagine sulla base dei dati forniti dai cantieri, dalla quale risulta un differenziale tra i prezzi coreani ed i costi che va dal 15% al 40%.

Non trae tuttavia da questa indagine, forse in attesa di dati provenienti dalla Corea del Sud, l'indicazione di ampliare gli aiuti diretti alla produzione, che attualmente prevedono un massimale di aiuto ai cantieri pari al 9% del prezzo del contratto relativo alle navi nuove.

L'amministrazione italiana ritiene invece che se si vuole mantenere una capacità negoziale nei confronti della Corea del Sud, occorre mantenere il massimale di aiuto alla cantieristica anche oltre il previsto termine del dicembre 2000.

Nei primi mesi del 2000 la Commissione europea ed il governo coreano sottoscrivono un testo di intesa (*Agreed Minutes relating to the World Shipbuilding Market*), centrato sulla assenza di sussidi, sulla trasparenza finanziaria, su pratiche commerciali leali e su di un efficace meccanismo di consultazione.

L'intesa ha l'assenso di quasi tutti i Paesi membri, ritenendo questi che, benché si tratti di un accordo debole, esso consenta di inserire i rapporti con la Corea in materia cantieristica in un quadro normativo definito e quindi di avviare consultazioni specifiche su singoli casi di concorrenza, verificando così in concreto la sua applicazione.