



Bruxelles, 1.6.2023
COM(2023) 268 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Sicurezza marittima: al centro di un trasporto marittimo pulito e moderno

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Sicurezza marittima: al centro di un trasporto marittimo pulito e moderno

Il trasporto marittimo è di importanza strategica per l'economia dell'UE e per i collegamenti tra gli Stati membri e al loro interno. Poiché il 75 % del commercio estero dell'UE avviene via mare, la creazione di un settore marittimo efficiente, sicuro e più sostenibile è essenziale per la competitività commerciale dell'UE e per l'approvvigionamento di merci e materiali nel suo mercato unico. Il trasporto marittimo non è solo l'arteria dell'economia globalizzata dell'UE, ma anche l'ancora di salvezza delle sue isole e regioni marittime periferiche e remote. Il settore si è dimostrato particolarmente resiliente durante la pandemia di COVID-19, permettendo il proseguimento degli scambi di beni essenziali, come i prodotti alimentari e le forniture mediche. La pandemia è stata un chiaro promemoria del ruolo fondamentale svolto dal trasporto marittimo e dalle persone che vi lavorano e della necessità che le politiche dell'UE tengano conto dell'importanza del settore. Le nuove circostanze geopolitiche innescate dalla guerra della Russia contro l'Ucraina e i conseguenti cambiamenti nei modelli commerciali ed energetici hanno messo in luce l'urgenza di rafforzare l'autonomia strategica dell'UE, compreso il settore marittimo.

Il livello di sicurezza marittima nelle acque dell'UE è attualmente molto elevato: le vittime sono poche e non si sono verificati sversamenti importanti di idrocarburi dell'ordine di grandezza degli incidenti che hanno visto coinvolte le petroliere *Erika* e *Prestige*¹. Tuttavia ogni anno sono segnalati oltre 2 000 incidenti in mare². Anche un solo incidente che coinvolga una nave passeggeri o una nave da carico che trasporta materiale pericoloso o nocivo può avere un impatto devastante sui lavoratori, sui cittadini e sull'ambiente marino. La transizione verso un trasporto marittimo più pulito e autonomo comporta anche nuove sfide. La sicurezza e la sostenibilità ambientale del sistema di trasporto sono fondamentali e non dovrebbero essere compromesse. L'UE dovrebbe sviluppare politiche proattive e preventive e rimanere un leader mondiale in questo campo, sulla base di un impegno costante con le autorità internazionali, nazionali e locali e i portatori di interessi, compresa la società civile.

La duplice transizione verso il digitale e la sostenibilità richiede che il trasporto marittimo subisca una profonda trasformazione. Poiché rappresenta il 3 % delle emissioni globali di gas a effetto serra (GES), il settore deve passare a tecnologie, sistemi di propulsione e carburanti a zero e a basse emissioni di GES. Dovrebbe inoltre ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici e l'impatto complessivo sull'ambiente marino, compresi i rifiuti di plastica e il rumore subacqueo. Al contempo la digitalizzazione e il passaggio a sistemi di trasporto marittimo intelligenti e autonomi comportano opportunità e sfide. Tali trasformazioni richiedono un ambiente favorevole all'innovazione, compresi finanziamenti come quelli previsti dal partenariato sul trasporto per vie navigabili a emissioni zero³. A ciò deve

¹ Incidente della MV *Erika* nel 1999, Francia (20 000 tonnellate di petrolio), incidente della MV *Prestige* nel 2002, Spagna (63 000 tonnellate di petrolio).

² Panoramica annuale sui sinistri e gli incidenti marittimi dell'EMSA, piattaforma europea d'informazione sui sinistri marittimi (*European Marine Casualty Information Platform* — EMCIP).

³ [Partenariato – waterborne.eu](https://www.waterborne.eu).

corrispondere un grande sforzo di riqualificazione e sviluppo professionale della forza lavoro, nonché misure volte ad attirare i lavoratori nel settore, soprattutto i giovani. La gente di mare e i trasportatori marittimi sono i beni più preziosi del settore e devono essere al centro di una transizione sicura e sostenibile.

Il Green Deal europeo, la strategia per la mobilità sostenibile e intelligente⁴ e il piano d'azione per l'inquinamento zero⁵ hanno stabilito la direzione a livello dell'UE, ponendosi l'ambizione generale di conseguire zero incidenti, zero rifiuti e zero inquinamento nel trasporto marittimo, nonché di rendere tale settore decarbonizzato, intelligente e resiliente. Con la normativa prevista dal pacchetto "Pronti per il 55 %" sono stati compiuti progressi importanti per avviare il settore verso un percorso più sostenibile. Mediante il regolamento FuelEU Maritime⁶, che si propone di promuovere l'adozione di carburanti sostenibili nel trasporto marittimo, e l'estensione del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione (EU ETS) a tale settore⁷, l'UE ha adottato misure che promuoveranno gli investimenti in tecnologie e carburanti puliti e garantiranno che il trasporto marittimo contribuisca al conseguimento dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C.

La Commissione propone di rivedere cinque atti legislativi per aggiornare le norme dell'UE in materia di sicurezza e sostenibilità marittima e fornire all'UE gli strumenti necessari a sostenere un trasporto marittimo pulito e moderno. L'obiettivo è garantire che il settore marittimo dell'UE sia idoneo allo scopo. Nel loro complesso queste proposte sono alla base degli sforzi dell'UE volti a garantire un traffico e un trasporto marittimi efficienti, sostenibili e sicuri nelle acque dell'Unione e al di là di esse, a beneficio dei cittadini, delle comunità costiere, dell'ambiente marino e della salute degli oceani dell'UE. Parallelamente a tale quadro giuridico solido, l'UE si è impegnata a lavorare nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) per innalzare il livello di sicurezza, digitalizzazione, ecologizzazione e decarbonizzazione del trasporto marittimo. La coesistenza di tali norme europee e l'azione dell'UE nell'ambito dell'IMO garantiscono il mantenimento di parità di condizioni sia all'interno del mercato unico sia a livello mondiale, evitando il rischio di cambiamento di bandiera e di perdita degli interessi europei.

Il presente pacchetto marittimo è composto da cinque proposte di revisione relative agli atti seguenti:

- direttiva 2009/21/CE relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera;
- direttiva 2009/16/CE relativa al controllo da parte dello Stato di approdo;
- direttiva 2009/18/CE relativa alle inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo;
- direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni; e
- regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

⁴ <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/2021-mobility-strategy-and-action-plan.pdf>.

⁵ COM(2019) 640 final, COM(2021) 400 final.

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE (COM(2021) 562 final).

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione (COM(2021) 551 final).

1. L'attuale quadro dell'UE in materia di sicurezza e sostenibilità marittime: una normativa solida che deve essere aggiornata

Le tre direttive relative al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera, al controllo da parte dello Stato di approdo e alle inchieste sugli incidenti sono i pilastri fondamentali della sicurezza marittima. Esse tengono conto degli obblighi internazionali che incombono sugli Stati membri nella loro veste di Stati di bandiera, Stati di approdo e Stati costieri, stabiliti dalla convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), di cui l'UE stessa è parte contraente. L'azione dell'UE nel campo della sicurezza marittima integra e attua il quadro giuridico internazionale, in particolare le disposizioni e le norme dettagliate stabilite nelle principali convenzioni dell'IMO. L'integrazione di dette disposizioni e norme nell'ordinamento giuridico dell'UE rende queste disposizioni impugnabili dinanzi alla Corte di giustizia europea, assicurandone così l'applicazione uniforme in tutta l'UE e garantendo parità di condizioni sia per gli Stati membri sia per gli operatori del settore. Al contempo l'integrazione delle norme internazionali nel diritto dell'UE e quindi l'allineamento di quest'ultimo alle norme internazionali garantisce che gli Stati di bandiera e gli operatori dell'UE beneficino di parità di condizioni a livello mondiale e che si mantenga la competitività del trasporto marittimo dell'UE.

La sicurezza marittima si articola su tre linee di difesa per l'azione pubblica, mentre gli armatori e gli operatori hanno il dovere di mantenere le loro navi sempre idonee allo scopo. La responsabilità principale spetta allo Stato di bandiera, che deve assicurarsi che la nave sia idonea a prendere il mare e che sia in possesso dei certificati necessari a dimostrare la conformità alle disposizioni e alle norme internazionali. Lo Stato di bandiera costituisce quindi la prima linea di difesa. Tuttavia, poiché le norme dello Stato di bandiera si applicano solo alle navi che battono tale bandiera e poiché alcuni Stati di bandiera non sono disposti a far rispettare le norme applicabili alle loro flotte o non sono in grado di farlo, gli ispettori preposti al controllo dello Stato di approdo effettuano ispezioni delle navi straniere quando si trovano nei porti. Il controllo da parte dello Stato di approdo costituisce quindi la seconda linea di difesa. Nonostante questi due livelli di prevenzione, possono comunque verificarsi incidenti e violazioni intenzionali o per negligenza degli obblighi pertinenti, le cui cause dovrebbero essere oggetto di inchiesta per garantire un miglioramento continuo, evitare che incidenti simili si ripetano e sanzionare le persone che svolgono attività illegali. Questa è la terza linea di difesa.

Nel loro complesso queste linee di difesa mirano a garantire la corretta applicazione delle norme e dovrebbero quindi determinare una riduzione degli incidenti, evitando in ultima analisi la perdita di vite umane e prevenendo l'inquinamento ambientale.

Da un controllo dell'adeguatezza effettuato nel 2018 è emerso che queste tre direttive hanno apportato un valore aggiunto, in particolare per l'attuazione e l'applicazione armonizzate delle norme internazionali, e hanno conseguito gli obiettivi previsti. Tuttavia tale controllo ha anche messo in luce che vi sono margini di miglioramento e opportunità di conseguire una ulteriore digitalizzazione e cooperazione tra gli Stati membri, nonché un maggiore sostegno da parte dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA).

Gli incidenti marittimi non solo causano vittime e perdite economiche, ma hanno anche un impatto diretto sull'ambiente. L'inquinamento causato dalle navi, accidentalmente, intenzionalmente o per negligenza, ad esempio da petrolio, rifiuti, acque reflue o sostanze chimiche, ha un effetto negativo sull'ambiente marino e può inquinare gravemente gli habitat

marini e costieri. Tale tipo di inquinamento è pertanto affrontato attraverso una specifica legislazione complementare dell'UE sugli scarichi illegali, in particolare la direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi.

Tale direttiva non stabilisce norme sulle specifiche di tali scarichi. Dette specifiche sono regolamentate a livello internazionale dalla convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL) dell'IMO, che stabilisce se uno scarico è autorizzato o illegale. La direttiva ha invece lo scopo di imporre agli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, anche penali, per gli scarichi illegali e prevede inoltre la collaborazione per l'applicazione delle norme in tutta l'UE con il sostegno dell'EMSA. Essa integra il regime internazionale sostenendo gli Stati membri dell'UE nell'identificazione dei responsabili attraverso le informazioni provenienti dalla sorveglianza satellitare sui potenziali sversamenti di idrocarburi e attraverso il regime di responsabilità che agevola il sanzionamento di chi inquina.

Dalla valutazione della direttiva sono emerse diverse carenze che la proposta di revisione intende affrontare, ad esempio garantendo che gli scarichi illegali siano adeguatamente individuati, che le violazioni siano perseguite, che i responsabili delle attività illegali siano sanzionati e che di conseguenza gli scarichi illegali siano infine ridotti, così da diminuire l'impatto ambientale. La revisione mira, insieme alla direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta, a scoraggiare tutti gli armatori e gli operatori (indipendentemente dalla bandiera) dall'effettuare qualsiasi tipo di scarico illegale nei mari europei. Il conferimento costante di tutti i rifiuti prodotti dalle navi agli impianti portuali di raccolta dell'UE dovrebbe diventare la norma.

L'EMSA svolge un ruolo fondamentale nel quadro dell'UE in materia di sicurezza marittima e ha contribuito in modo significativo a conseguire i risultati incoraggianti registrati nell'UE in termini di garanzia di un trasporto marittimo di qualità e di una cultura della sicurezza. L'Agenzia è stata istituita nel 2002, a seguito delle catastrofi marittime della Prestige e dell'Erika, con l'obiettivo specifico di sostenere la Commissione europea e gli Stati membri nell'applicazione e nel monitoraggio della legislazione dell'UE in materia di sicurezza marittima. Attraverso le sue visite e ispezioni (capacità di audit) l'Agenzia rappresenta il principale valore aggiunto dell'UE in materia di sicurezza marittima, poiché contribuisce all'applicazione delle norme e all'agevolazione di un'attuazione efficace ed efficiente delle stesse. Nonostante l'espansione del suo portafoglio di attività, l'Agenzia deve continuare a stanziare risorse sufficienti per lo svolgimento di tale compito fondamentale, in modo da continuare a fornire servizi di alta qualità agli Stati membri, alla Commissione e alla comunità marittima in generale.

Dal 2002 i compiti dell'Agenzia si sono effettivamente ampliati e l'EMSA offre ora assistenza tecnica, scientifica e operativa in un'ampia gamma di settori legati al trasporto marittimo, in particolare in relazione alle transizioni verde e digitale. Il mandato dell'Agenzia, ad eccezione della modifica relativa alla cooperazione della guardia costiera, è stato rivisto da ultimo nel 2013 e deve essere aggiornato per tenere conto dell'attuale gamma di attività dell'EMSA, dell'evoluzione del quadro normativo, in particolare del presente pacchetto marittimo, e degli sviluppi nel settore marittimo.

2. Allineamento alle normative internazionali e ampliamento dell'ambito di applicazione per l'istituzione di un quadro più efficace

Uno dei principali fattori alla base della revisione dei cinque testi legislativi è la necessità di allinearsi alle normative internazionali aggiornate, cogliendone i relativi benefici. La coesistenza di norme e disposizioni non allineate crea oneri e incertezza giuridica per il settore e le amministrazioni nazionali e pregiudica la parità di condizioni e la competitività del trasporto marittimo dell'UE. L'integrazione delle normative internazionali nel diritto dell'UE dovrebbe avvenire in modo da garantire l'effettiva applicabilità, l'uniformità e la corretta applicazione delle norme, e quindi un trasporto marittimo di qualità.

Per quanto riguarda la direttiva relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera, l'integrazione del "codice per l'applicazione degli strumenti dell'IMO" (codice III), adottato nel 2013 ed entrato in vigore nel 2016, è fondamentale per la revisione. Il codice III ha rappresentato uno sviluppo importante dell'IMO, in quanto garantisce che le autorità nazionali dispongano delle risorse e dei poteri necessari come Stato di bandiera per assumere i propri obblighi internazionali. Sebbene sia già previsto per gli Stati membri dell'UE dal 2009, il codice III ha anche reso obbligatorio per le parti dell'IMO di essere sottoposte al relativo audit globale dell'IMO ogni sette anni.

Data la sua importanza, l'applicazione della convenzione internazionale sul lavoro marittimo, che disciplina tutte le questioni relative alle condizioni di lavoro e di vita della gente di mare, era già stata introdotta nel diritto dell'UE attraverso un atto giuridico separato⁸ applicabile agli Stati di bandiera⁹. Le norme sociali sono infatti fondamentali per il benessere dei membri dell'equipaggio e per la sicurezza marittima (il fattore umano è responsabile della maggior parte degli incidenti).

La revisione della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo aggiorna le norme dell'UE e le allinea ai nuovi strumenti giuridici internazionali applicabili, in particolare alla convenzione per la gestione delle acque di zavorra e alla convenzione di Nairobi sulla rimozione dei relitti dell'IMO. Al fine di migliorare l'efficacia, gli Stati di approdo che effettuano ispezioni nel quadro del controllo da parte dello Stato di approdo hanno coordinato sistematicamente il loro lavoro su base regionale. Il memorandum d'intesa di Parigi relativo al controllo delle navi da parte dello Stato d'approdo¹⁰ (in prosieguo "MoU di Parigi"), istituito nel 1982, è la prima di nove strutture intergovernative di questo tipo. Oltre al Canada, alla Federazione russa¹¹ e al Regno Unito, tutti i 24 Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE) con porti marittimi sono membri del MoU di Parigi. L'UE non ne fa parte.

Il controllo da parte dello Stato di approdo dell'UE si basa sulla procedura e sugli strumenti del MoU di Parigi a partire dal 2009, anno di adozione della direttiva. Di conseguenza devono essere integrati anche i diversi sviluppi e miglioramenti decisi negli ultimi 14 anni nell'ambito del MoU di Parigi. Per quanto riguarda la direttiva relativa alle inchieste sugli incidenti, sono stati aggiornati diversi riferimenti e definizioni per tenere conto delle modifiche apportate al contesto normativo internazionale, in particolare al codice per le

⁸ Direttiva 2013/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 (GU L 329 del 10.12.2013, pag. 1).

⁹ E attraverso una revisione della direttiva sul controllo da parte dello Stato di approdo per quanto riguarda la parte relativa alle disposizioni di applicazione concernenti lo Stato di approdo – direttiva 2013/38/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, recante modifica della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GU L 218 del 14.8.2013, pag. 1).

¹⁰ www.parismou.org.

¹¹ A seguito dell'invasione dell'Ucraina, l'adesione della Federazione russa al MoU di Parigi è stata sospesa nel maggio 2022.

inchieste sui sinistri dell'IMO, e per tenere in debita considerazione la situazione delle navi nei porti e gli incidenti che colpiscono i lavoratori portuali.

La Commissione propone di estendere l'ambito di applicazione delle direttive relative allo Stato di approdo e alle inchieste sugli incidenti ai pescherecci in cui persistono gravi problemi di sicurezza. Un sistema volontario di controllo da parte dello Stato di approdo per i pescherecci di lunghezza superiore a 24 metri che fanno scalo nei porti dell'UE sarà previsto per gli Stati membri che desiderano effettuare tali ispezioni, offrendo una seconda linea di difesa per questo tipo di navi. In effetti la responsabilità principale per la sicurezza dei pescherecci spetta allo Stato di bandiera, poiché i pescherecci più piccoli di solito non approdano nei porti stranieri e in molti casi non rientrano nell'ambito di applicazione delle convenzioni internazionali. Le inchieste sugli incidenti non riguarderanno solo i pescherecci più grandi, ma saranno estese alla maggior parte degli incidenti più gravi che coinvolgono pescherecci di più piccole dimensioni, di lunghezza inferiore ai 15 metri, garantendo al contempo che l'onere amministrativo sia ridotto al minimo necessario.

Per quanto riguarda l'inquinamento provocato dalle navi, l'ambito di applicazione della direttiva è esteso a tutti i cinque allegati della convenzione MARPOL dell'IMO¹². Oltre agli scarichi illegali di petrolio e di sostanze liquide nocive (ambito di applicazione attuale), la direttiva si occuperà degli scarichi illegali di sostanze pericolose trasportate in colli, di acque reflue, di rifiuti, di acque di scarico e di residui dei sistemi di depurazione dei gas di scarico (scrubber). Ciò costituisce anche un importante contributo per gli obiettivi del Green Deal europeo, che perseguono traguardi ambiziosi in materia di inquinamento zero e mobilità sostenibile e intelligente che riguardano anche queste altre sostanze pericolose.

Tale allineamento con la convenzione MARPOL è fondamentale per la revisione della direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi, che è stata richiesta dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2019, quando è stata adottata la revisione della direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti e i residui del carico¹³. L'intento era quello di integrare le norme concordate più severe sugli impianti portuali di raccolta, evitando che potessero involontariamente incentivare un maggior numero di scarichi illegali in mare.

A causa delle revisioni sopra descritte e dei più ampi sviluppi del contesto normativo generale dal 2013, è necessario aggiornare anche il mandato dell'EMSA per tenere maggiormente conto del ruolo crescente che l'Agenzia svolge a sostegno di molti ambiti del trasporto marittimo, tra cui la sicurezza, la prevenzione dell'inquinamento, la protezione dell'ambiente, l'azione per il clima, la sorveglianza, la gestione delle crisi e la digitalizzazione. Il mandato rivisto non terrà conto solo dei compiti affidati all'Agenzia dalla Commissione e dagli Stati membri a partire dal 2013, ma anche dei nuovi compiti in materia di sicurezza e sostenibilità derivanti dal presente pacchetto legislativo. Preparerà inoltre l'Agenzia ad affrontare il futuro anticipando gli sviluppi, soprattutto in materia di digitalizzazione e automazione.

¹² Il sesto allegato riguarda le emissioni di inquinanti atmosferici ed è in parte già disciplinato dalla legislazione dell'UE (la direttiva sul tenore di zolfo) o sarà preso in considerazione in seguito; è inoltre soggetto a una clausola di revisione nella direttiva rivista relativa all'inquinamento provocato dalle navi (NOx, rifiuti marini e rumore subacqueo).

¹³ Direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 116).

3. Uno slancio verso una maggiore sostenibilità ambientale

Il trasporto marittimo è attualmente una delle modalità di trasporto più pulite tenuto conto del volume e della quota di merci trasportate, nonché del contributo che apporta all'economia dell'UE e a quella mondiale¹⁴. La garanzia di un trasporto marittimo di qualità e di un settore marittimo sicuro è essenziale per mantenerne l'attrattiva. Tuttavia il settore marittimo è anche una delle principali fonti di emissione di gas a effetto serra ed è responsabile di un significativo inquinamento atmosferico e marino, dannoso per l'ambiente marino, la sua biodiversità e resilienza al carbonio, nonché per la salute delle popolazioni costiere. Man mano che gli altri settori dell'economia, come il trasporto stradale, procedono con la decarbonizzazione o la rapida riduzione delle emissioni di altri inquinanti, il trasporto marittimo dovrà dare un contributo relativamente maggiore alla riduzione dell'inquinamento e di tali emissioni. Pertanto l'attenzione e l'azione devono continuare.

Con il presente pacchetto la Commissione intende promuovere un trasporto marittimo di qualità e un settore marittimo moderno, pulito e fiorente, conforme agli obblighi internazionali e dell'UE. Il quadro legislativo dell'UE dovrebbe scoraggiare e sanzionare coloro che prendono o sono disposti a prendere scorciatoie per aggirare le norme, incentivando al contempo gli investimenti nell'adozione di tecnologie pulite e prassi sostenibili. Questo è l'unico modo per contribuire alla definizione di standard globali elevati e per far sì che il trasporto marittimo dell'UE mantenga una posizione di leadership a livello mondiale.

La revisione della direttiva relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera introduce un quadro più efficace basato su un livello e una qualità adeguati delle ispezioni delle navi e della sorveglianza generale della flotta, sullo sviluppo delle capacità delle amministrazioni dello Stato di bandiera e su una migliore misurazione delle loro prestazioni. Ciò contribuirà innanzitutto alla sicurezza, ma dovrebbe anche favorire la protezione dell'ambiente. Qualora entrino in vigore norme ambientali più severe nell'ambito delle convenzioni internazionali, la responsabilità dello Stato di bandiera di farle rispettare si estenderà automaticamente. La revisione della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo migliorerà ulteriormente la capacità degli Stati membri di individuare e correggere la mancanza di conformità non solo alle disposizioni e alle norme in materia di sicurezza, ma anche a quelle in materia di prevenzione dell'inquinamento.

Inoltre essa modifica specificamente il profilo di rischio della nave su cui si basa l'individuazione delle navi da ispezionare, per tenere maggiormente conto dei fattori ambientali. Per le navi da carico e passeggeri di oltre 5 000 tonnellate lorde (considerate le più inquinanti) il profilo di rischio della nave terrà conto dell'indicatore di intensità di carbonio dell'IMO. Per tutte le navi ammissibili al controllo da parte dello Stato di approdo la revisione adegua il fattore di ponderazione in modo da attribuire maggiore importanza ai fermi e alle carenze connessi all'ambiente precedentemente individuati (ai sensi delle convenzioni MARPOL, per la gestione delle acque di zavorra e sul controllo dei sistemi antivegetativi) relativi alla nave oggetto dell'ispezione.

La revisione della direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi migliorerà la protezione dell'ambiente marino non solo allineando il suo ambito di applicazione alle norme

¹⁴ *Trasporto ferroviario e per via navigabile – la migliore soluzione per il trasporto motorizzato a basse emissioni di carbonio*, studio dell'Agenzia europea dell'ambiente, 2021.

internazionali, ma anche rendendo più efficace l'applicazione delle norme internazionali sull'inquinamento transfrontaliero provocato dalle navi. La nuova direttiva si propone di conferire alle autorità nazionali responsabili dell'individuazione e della verifica dell'inquinamento, in particolare degli scarichi illegali, la facoltà di agire con maggiore diligenza e in modo coordinato. Tale obiettivo sarà conseguito grazie a strumenti digitali potenziati, allo sviluppo di capacità e alla formazione personalizzata, nonché all'obbligo di caricare i rapporti in un sistema integrato ospitato dall'EMSA. La revisione dovrebbe inoltre consentire di intraprendere un'adeguata azione nazionale in caso di violazione, istituendo un quadro più solido per le sanzioni e la loro applicazione, senza pregiudicare la possibilità di imporre sanzioni penali nel quadro della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente¹⁵.

Sebbene l'attuale ambito di applicazione della direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi non includa le emissioni di inquinanti atmosferici, in considerazione del loro impatto sulla qualità dell'aria nelle aree portuali e costiere la Commissione valuterà come includerle in futuro sulla base dei nuovi dati ed esperienze acquisiti dall'EMSA nell'applicazione dei pertinenti obblighi giuridici riguardanti l'inquinamento atmosferico causato da zolfo (SOx) e dagli ossidi di azoto (NOx) stabiliti nell'allegato VI della convenzione MARPOL. A tal fine la proposta di revisione del regolamento sul mandato dell'EMSA pone una maggiore attenzione sulla capacità dell'Agenzia di fornire assistenza tecnica per l'applicazione delle norme applicabili in materia di NOx e SOx in tale settore.

Nel corso degli anni l'EMSA è stata chiamata sempre più spesso ad assistere la Commissione e gli Stati membri nel miglioramento della sostenibilità ambientale del trasporto marittimo. Fin dalla sua istituzione l'Agenzia si è occupata di inquinamento marino e ha fornito assistenza operativa attraverso una capacità operativa integrativa molto efficace di navi di intervento antinquinamento da idrocarburi, disponibili in pronto intervento in caso di sversamenti di idrocarburi. Con la revisione della direttiva sul tenore di zolfo nel 2012, l'EMSA ha iniziato a svolgere un ruolo fondamentale nel contribuire all'attuazione e all'applicazione delle norme dell'UE sulle emissioni atmosferiche prodotte dalle navi. Tale assistenza è di natura sia tecnica, con l'hosting di banche dati pertinenti che sono alla base dei controlli da parte degli Stati membri, sia operativa, con servizi di monitoraggio delle emissioni degli RPAS¹⁶ che sono richiesti dagli Stati membri o che integrano le loro capacità di sorveglianza esistenti. Per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra provenienti dalle navi, l'EMSA ospita il sistema di comunicazione, monitoraggio e verifica dell'UE¹⁷. L'EMSA assiste inoltre gli Stati membri nell'attuazione degli obblighi relativi al riciclaggio delle navi, nonché in materia di rumore subacqueo e inquinamento da plastica.

L'EMSA fornisce inoltre competenze tecniche e scientifiche fondamentali alla Commissione e agli Stati membri per far avanzare i lavori svolti nell'ambito dell'IMO su tutte le questioni ambientali nel quadro del Green Deal e pubblicando relazioni di sintesi, studi su questioni di sostenibilità emergenti (perdita di container, degasaggio del carico, particolato carbonioso) e orientamenti per le autorità marittime e portuali, come quelli riguardanti l'elettricità da terra.

I nuovi compiti stabiliti nel presente pacchetto devono essere integrati meglio nel mandato rivisto e abbinati a risorse adeguate. Inoltre il nuovo quadro giuridico per il trasporto marittimo previsto dal pacchetto "Pronti per il 55 %" rafforzerà ulteriormente lo slancio verso

¹⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE (COM(2021) 851 final).

¹⁶ Sistemi aerei a pilotaggio remoto.

¹⁷ Modulo THETIS-MRV – <https://www.emsa.europa.eu/tackling-air-emissions/greenhouse-gas.html>.

la sostenibilità. La Commissione continuerà a contare sul sostegno dell'EMSA per l'attuazione del regolamento FuelEU Maritime e l'estensione dell'EU ETS al trasporto marittimo. Altrettanto importante sarà l'assistenza per gli sviluppi normativi nell'ambito dell'IMO. Una priorità fondamentale per il futuro è quella di fornire un'analisi proattiva dei rischi per la sicurezza legati all'uso di carburanti alternativi a zero e a basse emissioni di GES, continuando al contempo a fornire assistenza all'adozione e alla diffusione operativa di tali carburanti, e ad agevolarle, mediante orientamenti e ricerche.

4. La digitalizzazione come elemento determinante

La digitalizzazione è al centro del pacchetto marittimo. Gli sviluppi informatici e le tecnologie intelligenti sono elementi determinanti per una maggiore condivisione e trasparenza delle informazioni e quindi per l'applicazione delle norme. La digitalizzazione riduce l'onere per gli operatori e le amministrazioni, consentendo di conseguire un quadro dell'UE complessivamente più efficace e un migliore impatto in termini di efficienza nella catena logistica. L'EMSA svolge un ruolo centrale come host e sviluppatore tecnico di sistemi e servizi di informazione e monitoraggio marittimi che garantiscono l'interoperabilità e la compatibilità. Tali sistemi e servizi migliorano il sostegno agli Stati membri con responsabilità in qualità di Stati di bandiera, portuali e/o costieri.

La dipendenza da procedure cartacee si è rivelata particolarmente inadeguata durante la pandemia di COVID-19, in quanto non vi erano strumenti che consentissero di controllare e agevolare la proroga temporanea dei certificati. Le proposte relative al controllo da parte dello Stato di approdo e al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera prevedono e incentivano una maggiore adozione di soluzioni digitali. La direttiva rivista relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera si prefigge di digitalizzare le bandiere degli Stati membri attraverso registri di certificazione elettronica che condividano i certificati elettronici, avvalendosi di soluzioni informatiche basate sull'EMSA e di un protocollo tecnico comunemente disponibile che consenta l'interoperabilità a livello dell'UE.

Parallelamente la direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo incoraggerà l'utilizzo di certificati elettronici (in particolare collegando il loro utilizzo al profilo di rischio della nave) e prevederà uno strumento comune relativo ai dati, uno strumento di convalida e un archivio a livello dell'UE. Il rilascio di certificati elettronici da parte degli Stati di bandiera (o di organizzazioni riconosciute che agiscono per loro conto) sarà incentivato da un nuovo parametro aggiunto al profilo di rischio della nave che consentirà a tali navi certificate di essere meno frequentemente oggetto di ispezioni da parte dello Stato di approdo.

La diffusione delle tecnologie esistenti e di quelle nuove può anche aiutare il settore a contribuire alla transizione verde. La digitalizzazione delle procedure per garantire l'applicazione della direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi ne aumenterà l'efficacia. L'individuazione dei presunti responsabili dell'inquinamento sarà agevolata dalla capacità integrata dei vari sistemi ospitati dall'EMSA (osservazione della terra per la rilevazione dell'inquinamento – CleanSeaNet¹⁸, strumento di ispezione in porto – THETIS-EU¹⁹ e sistema di monitoraggio del traffico navale e di scambio di informazioni per aiutare a individuare i presunti responsabili dell'inquinamento – SafeSeaNet²⁰). La comunicazione

¹⁸ [Servizi satellitari – Servizio CleanSeaNet – EMSA – Agenzia europea per la sicurezza marittima \(europa.eu\)](#).

¹⁹ [THETIS-EU - EMSA – Agenzia europea per la sicurezza marittima \(europa.eu\)](#).

²⁰ [SafeSeaNet – EMSA – Agenzia europea per la sicurezza marittima \(europa.eu\)](#).

sistematica dei dati e la condivisione di informazioni mirate con le amministrazioni nazionali porteranno a una migliore applicazione delle norme, che in ultima analisi si tradurrà in una riduzione dell'inquinamento.

Negli ultimi anni l'EMSA ha già compiuto progressi significativi nella digitalizzazione delle sue attività e dei servizi che offre alla Commissione, agli Stati membri e alla comunità marittima in generale. I suoi sistemi e strumenti digitali sono diventati un riferimento a livello mondiale. Il mandato dell'Agenzia sarà rivisto per tenere conto della sua capacità digitale già ampliata. Ciò include l'implementazione del sistema di interfaccia unica marittima europea attraverso la serie di dati che fornisce specifiche comuni per gli obblighi di dichiarazione degli Stati membri nei porti e la banca dati per le navi che contiene informazioni di identificazione della nave e registrazioni delle esenzioni dalle dichiarazioni. L'Agenzia sta inoltre continuando a sviluppare i suoi servizi marittimi integrati a sostegno della sorveglianza da parte degli Stati membri e di altre agenzie dell'UE per un'ampia gamma di funzioni di guardia costiera.

Nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55 %" l'Agenzia ha acquisito nuovi compiti, come la creazione di strumenti di conformità per l'EU ETS e il regolamento FuelEU Maritime, sulla base dei sistemi e dei servizi esistenti. Come indicato nella comunicazione congiunta sulla strategia per la sicurezza marittima dell'UE e nel relativo piano d'azione ²¹, l'Agenzia svolge un ruolo importante nella fornitura di una maggiore capacità di sorveglianza attraverso i suoi servizi marittimi integrati e l'ambiente comune volontario per la condivisione delle informazioni (CISE), nonché di assistenza alla resilienza della cibersicurezza. La guerra della Russia contro l'Ucraina e la pandemia di COVID-19 hanno dimostrato il valore aggiunto apportato dall'EMSA nel sostenere gli sforzi di sorveglianza marittima dell'UE, la pianificazione di emergenza e la preparazione e la risposta alle crisi per gli eventi marittimi attraverso un centro di sensibilizzazione marittima rafforzato 24 ore su 24, 7 giorni su 7. Per continuare a fornire servizi di alta qualità è necessario che l'Agenzia disponga di risorse adeguate.

5. Promozione della fiducia e della cooperazione

La politica di sicurezza marittima dell'UE si è sempre basata su una cooperazione rafforzata tra tutti gli attori coinvolti: la Commissione, gli Stati membri dell'UE e i portatori di interessi. Nel corso del tempo ciò è stato esteso anche all'applicazione della legislazione ambientale. La fiducia nel settore marittimo è infatti essenziale, poiché senza di essa non possono esistere sicurezza e qualità del trasporto marittimo e di conseguenza gli scambi via mare.

L'EMSA è stata creata per agevolare il lavoro congiunto della Commissione e degli Stati membri dell'UE al fine di garantire il massimo livello di sicurezza nelle acque e lungo le coste dell'UE. Le visite dell'EMSA alle amministrazioni marittime aiutano la Commissione ad adempiere alle proprie responsabilità nel verificare che la legislazione dell'UE sia adeguatamente applicata e fatta rispettare dagli Stati membri. Inoltre consentono di condividere le migliori prassi e le sfide tra gli Stati membri. Le attività e i servizi dell'EMSA migliorano lo scambio di informazioni e rafforzano la collaborazione e la fiducia tra le amministrazioni marittime in Europa, con i paesi vicini e a livello mondiale, in particolare attraverso l'azione congiunta degli Stati membri dell'UE in seno all'IMO.

²¹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio sull'aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'UE e del relativo piano d'azione "Una strategia rafforzata per la sicurezza marittima dell'UE per far fronte all'evoluzione delle minacce marittime" (JOIN(2023) 8 final).

Le iniziative incluse nel pacchetto marittimo mirano ad accrescere ulteriormente la fiducia e la cooperazione tra tutte le parti. La direttiva relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera agevolerà lo scambio di informazioni tra gli Stati di bandiera sui risultati delle ispezioni, sulle questioni di interesse comune, sulla sorveglianza degli organismi riconosciuti e sulle questioni di conformità dello Stato di bandiera in generale. Ciò sarà agevolato dai sistemi ospitati dall'EMSA, come THETIS, e dalla Commissione, che istituirà un gruppo di esperti dedicato.

La revisione della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo rafforzerà il coordinamento, che si basa in larga misura sul principio della ripartizione del volume delle ispezioni e sull'armonizzazione. L'EMSA sosterrà l'attuazione attraverso un programma di sviluppo e formazione professionali (post qualifica) nuovo e potenziato sia per gli ispettori preposti al controllo dello Stato di approdo sia per gli ispettori/revisori dello Stato di bandiera.

Come avviene per il controllo da parte dello Stato di approdo, la direttiva relativa alle inchieste sugli incidenti ha previsto fin dall'inizio l'istituzione di un quadro di cooperazione tra gli Stati membri per lo scambio di informazioni sugli insegnamenti appresi e sulle migliori prassi. L'EMSA aumenterà ulteriormente il proprio sostegno agli organismi nazionali responsabili delle inchieste sugli incidenti, mettendo a disposizione un gruppo di esperti di diverse discipline che potrebbero fornire assistenza su richiesta. L'Agenzia sarà inoltre in grado di prestare strumenti e attrezzature appositi agli Stati membri che necessitano di ulteriore sostegno, consentendo la realizzazione di economie di scala a livello dell'UE.

L'EMSA rafforzerà inoltre la cooperazione tra gli Stati membri per l'attuazione e l'applicazione più efficace della direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi. Una delle principali carenze individuate nella valutazione della direttiva è stata la mancanza di uno scambio coerente di informazioni e di competenze per consentire l'efficacia dell'individuazione e della verifica dell'inquinamento, nonché dell'applicazione delle norme in materia e del sanzionamento in caso di violazione. L'EMSA fornirà strumenti di monitoraggio potenziati per lo scambio di informazioni, orientamenti e formazione alle autorità responsabili dell'individuazione, della verifica e della raccolta delle prove. La revisione comprenderà anche la creazione di un gruppo di esperti dedicato per agevolare la cooperazione. Infine si occuperà dell'attuazione di altre normative ambientali che riguardano l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, nonché il riciclaggio delle navi.

L'elenco dei compiti assegnati agli Stati di approdo, di bandiera e costieri sta crescendo, in particolare a causa della duplice transizione digitale e verde, e lo stesso dicasi per le competenze necessarie agli enti responsabili. Tutto ciò sta avvenendo in un contesto in cui gli Stati membri dispongono di risorse sempre più scarse e limitate. Di conseguenza saranno sempre maggiori le richieste di orientamenti, assistenza tecnica e competenze rivolte all'EMSA. L'Agenzia dovrebbe essere dotata di risorse adeguate per far fronte a queste richieste crescenti.

L'EMSA aiuta inoltre sempre più la Commissione a promuovere l'adozione di soluzioni e norme dell'UE a livello mondiale. Lo dimostra ad esempio il fatto che il solido quadro per il controllo da parte dello Stato di approdo elaborato nell'UE è diventato un riferimento a livello mondiale. Si è sviluppata una cooperazione tra l'EMSA e altri protocolli d'intesa regionali sul controllo delle navi da parte dello Stato di approdo, come il MoU di Tokyo e il MoU

mediterraneo, in cui i dati sulle ispezioni sono condivisi tra i MoU. Oltre al lavoro con il MoU di Parigi, l'EMSA gestisce la banca dati relativa alla comunicazione dell'individuazione delle navi da ispezionare e delle ispezioni per il MoU mediterraneo.

Attraverso il suo sostegno tecnico l'EMSA contribuisce al coordinamento dell'UE in seno all'IMO e promuove la cooperazione a livello mondiale per rendere il trasporto marittimo ancora più sicuro, pulito e moderno. Alle amministrazioni marittime dei paesi terzi può essere fornita un'assistenza esterna ad hoc, sulla base del portafoglio di servizi di sviluppo delle capacità dell'Agenzia. Tale assistenza, già permanente per i paesi vicini e candidati, sarà agevolata nell'ambito del mandato rivisto.

6. Conclusioni

Il quadro dell'UE in materia di sicurezza marittima garantisce un trasporto marittimo di qualità nelle acque dell'Unione, il che protegge il commercio, i passeggeri, i cittadini in generale e l'ambiente, sostiene il mercato unico e rafforza il ruolo di leader dell'UE a livello internazionale, nonché la sua autonomia strategica. La politica marittima dell'UE migliora la parità di condizioni per i suoi Stati membri, tenendo conto della necessità di proteggere la competitività dell'industria e gli interessi dell'UE a livello mondiale. Alcune normative dell'UE influiscono sulla sicurezza marittima a livello mondiale, ad esempio le leggi dell'UE sui requisiti minimi per gli organismi riconosciuti e sulla formazione e certificazione della gente di mare. Inoltre, grazie alle sue competenze, alla sua esperienza e alla sua ambizione politica, l'UE svolge un ruolo fondamentale in seno all'IMO, aiutando l'organizzazione ad adempiere a norme di sicurezza e ambientali più rigorose.

Il settore marittimo si trova a un punto di svolta e ha intrapreso un'importante trasformazione per migliorare la propria sostenibilità ambientale e contribuire agli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici. Nel quadro del Green Deal europeo l'UE è stata proattiva con il suo pacchetto "Pronti per il 55 %" e ha continuato a impegnarsi nell'ambito dell'IMO per garantire che il trasporto marittimo a livello mondiale faccia la sua parte negli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di riduzione dell'inquinamento. È fondamentale migliorare l'applicazione del diritto ambientale internazionale, adattando le norme in materia di conformità e responsabilità per i comportamenti illegali e l'inquinamento. La digitalizzazione offre un'enorme opportunità per migliorare la sicurezza e la sostenibilità, ma deve essere sfruttata appieno. La prospettiva di navi autonome e sistemi intelligenti richiede preparazione, sperimentazione, aggiornamenti normativi, formazione e riqualificazione. Anche la salute e la sicurezza, come pure le condizioni di lavoro e di vita della gente di mare e dei lavoratori del trasporto marittimo in generale necessitano di maggiore attenzione.

La pandemia di COVID-19 e il nuovo contesto geopolitico che ha fatto seguito alla guerra della Russia contro l'Ucraina hanno messo in luce la necessità e i benefici di una stretta collaborazione tra la Commissione, gli Stati membri e i portatori di interessi in generale. L'esistenza di un solido quadro dell'UE in materia di sicurezza marittima e di un'EMSA che dispone di risorse sostanziali agevolerà e rafforzerà tale cooperazione e aiuterà le amministrazioni marittime dell'UE ad adempiere alle proprie responsabilità. Al contempo contribuirà a rafforzare l'Europa nel mondo, dandole maggior voce in seno all'IMO e ad altri consessi internazionali.

La Commissione invita i legislatori dell'UE ad adottare rapidamente le iniziative legislative incluse nel presente pacchetto per sostenere un trasporto marittimo dell'UE di alta qualità, pulito e moderno.