



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.6.2006
COM(2006) 287 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del trattato CE
relativa al rafforzamento della normativa sul lavoro marittimo**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del trattato CE relativa al rafforzamento della normativa sul lavoro marittimo

La presente comunicazione si ricollega all'adozione della Convenzione dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) sulla disciplina del lavoro marittimo, intervenuta con votazione quasi unanime il 23 febbraio 2006 a Ginevra. Questa Convenzione (nel prosieguo "Convenzione consolidata del 2006") riunisce in un testo unico tutte le convenzioni e raccomandazioni sul lavoro marittimo che l'OIL è andata adottando fin dal 1919 e costituisce l'abbozzo del primo codice universale sul lavoro marittimo.

Fin dall'inizio la Commissione europea ha dato il proprio fattivo contributo all'elaborazione di questo strumento. È stato lo stesso Consiglio, con decisione del 21 aprile 2005 che le ha impartito le direttive di negoziato per garantire, insieme agli Stati membri, la salvaguardia dell'acquis comunitario durante i negoziati in sede OIL.

Ora che la Convenzione è stata adottata, la Commissione ritiene indispensabile attivare tutti gli strumenti che possono concorrere alla sua concreta attuazione sia al livello comunitario che a livello nazionale.

La Commissione ritiene assolutamente necessaria una riflessione sulla legislazione sociale comunitaria applicabile alla gente di mare con lo scopo di sviluppare la competitività del settore marittimo, rendere la professione più attraente e, a lungo termine, conservare un patrimonio di competenze europeo in questo settore. Nel suo programma di lavoro per il 2006¹ la Commissione aveva già annunciato una comunicazione sulle norme minime per il lavoro marittimo che prospettasse alcune misure legislative intese a rafforzare l'osservanza della normativa internazionale sul lavoro dei marittimi nell'UE, eventualmente attraverso un accordo tra le parti sociali.

Con la presente comunicazione, che si richiama alla Convenzione consolidata del 2006, viene avviata la prima fase della consultazione ufficiale delle parti sociali (secondo la procedura prevista dall'articolo 138, paragrafo 2, del trattato CE) sull'opportunità di recepire le disposizioni pertinenti della Convenzione nell'ordinamento comunitario. L'articolo 138, paragrafo 3, prevede che, in un momento successivo, la Commissione, se lo riterrà opportuno, consulti le parti sociali sui contenuti delle proposte che ha elaborato.

I. LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA CONVENZIONE

1. Promozione di un codice universale del lavoro marittimo e di metodi innovativi

Fin dal 2001 l'OIL aveva iniziato a lavorare alla consolidazione delle vecchie convenzioni e raccomandazioni allo scopo di pervenire ad una convenzione internazionale globale e integrata che definisse norme sociali di lavoro chiare, semplici, aggiornate e universali. Questa revisione della normativa vigente, per conseguire una maggiore efficacia, dovrebbe

¹ COM(2005) 531 definitivo del 28 marzo 2006 : "Liberare tutto il potenziale dell'Europa. Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2006".

invogliare gli Stati membri dell'OIL a ratificare in maggior numero la Convenzione stessa. È importante, quindi, che gli Stati membri dell'Unione europea e gli Stati terzi procedano rapidamente alla ratifica della Convenzione in modo che questa possa esplicare tutti i suoi effetti e portare alla definizione di regole di riferimento più uniformi.

Una volta che gli Stati membri — specialmente quelli con vocazione marittima — l'avranno ratificata, la Convenzione consolidata del 2006 che è destinata a sostituire tutte le altre convenzioni marittime dell'OIL — acquisterà un grande valore e autorevolezza sul piano giuridico e politico.

La Convenzione stabilisce le norme sul lavoro applicabili alle persone che prestano servizio a bordo delle navi di stazza lorda pari o superiore a 500 tonnellate e che effettuano viaggi internazionali o viaggi fra porti appartenenti a due Stati diversi.

Le disposizioni della Convenzione sono raggruppate per tema sotto cinque titoli diversi e garantiscono condizioni di vita e di lavoro decenti a bordo delle navi. Nel titolo 1 — che riguarda la salute, la formazione, l'età minima, le assunzioni — sono prescritte le condizioni minime da rispettare per il lavoro marittimo. Il titolo 2 (“Condizioni di lavoro”) fissa il contenuto del contratto di lavoro, gli orari di lavoro, la protezione dei salari, il diritto alle ferie, al rimpatrio e alle indennità in caso di perdita della nave. La sistemazione del personale a bordo è oggetto del titolo 3, mentre la protezione sociale è oggetto del titolo 4. La Convenzione definisce poi, al titolo 5, le responsabilità dei soggetti interessati all'applicazione della Convenzione. In particolare, gli Stati di bandiera dovranno istituire un sistema di certificazione e vigilare sulla sua applicazione, mentre gli Stati d'approdo e gli Stati fornitori di mano d'opera dovranno far osservare le norme della Convenzione mediante adeguate ispezioni. All'interno di ogni titolo figurano varie regolamentazioni e due serie di norme ordinate gerarchicamente: il codice A corrisponde alle norme aventi efficacia obbligatoria, mentre il codice B contiene norme non obbligatorie, che hanno lo scopo di guidare l'interpretazione delle norme obbligatorie.

Un'altra caratteristica di rilievo della Convenzione sono i meccanismi innovativi, nel contesto dell'OIL, cui si ricorre per garantire piena efficacia alle sue prescrizioni. La Convenzione istituisce il “Certificato di lavoro marittimo” e la “Dichiarazione di conformità del lavoro marittimo” i quali attestano — salvo prova contraria — la conformità alle prescrizioni della Convenzione. In altri termini, lo Stato rilascerà alle navi che battono la sua bandiera un certificato, previa verifica che le condizioni di lavoro a bordo rispettano la normativa nazionale e le regolamentazioni richiamate dalla Convenzione. Al certificato è unita una dichiarazione che riassume la normativa nazionale applicabile con riferimento ad un elenco prestabilito di materie contemplate dalla Convenzione stessa. In tal modo, il sistema di certificazione che garantisce la conformità con la Convenzione potrà essere assoggettato al controllo da parte dello Stato di approdo il quale potrà — in caso di dubbio — procedere all'ispezione delle navi (e, se necessario, potrà trattenerle nel porto) per accertare che non vi siano carenze sotto il profilo della sicurezza o della protezione ambientale ma anche inosservanze delle norme in materia sociale.

Per non penalizzare gli Stati che hanno ratificato la Convenzione rispetto a quelli che non l'hanno fatto, è prevista una clausola detta “del trattamento non più favorevole”, grazie alla quale le navi che battono la bandiera di uno Stato che non ha ratificato la Convenzione non potranno beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle navi che battono la bandiera di uno Stato che l'ha ratificata. Questa clausola dovrebbe impedire la concorrenza sleale e incoraggiare la ratifica quasi universale della Convenzione.

Per altro verso, la Convenzione crea una struttura apposita — la commissione tripartita speciale — formata da rappresentanti dei governi degli Stati che la hanno ratificata e da rappresentanti degli armatori e dei lavoratori marittimi, con il compito di tenere aggiornato il testo della Convenzione tenendo conto dell'effettiva applicazione delle sue disposizioni.

2. Gestire la globalizzazione e garantire condizioni di concorrenza più eque

La Convenzione consolidata del 2006 si affianca, completandole, alle tre Convenzioni marittime adottate sotto l'egida dell'Organizzazione marittima internazionale: la Convenzione SOLAS per la salvaguardia della vita in mare, la Convenzione MARPOL per la prevenzione dell'inquinamento ad opera delle navi e la Convenzione STCW sulle qualifiche della gente di mare; si tratta, in altri termini, del quarto pilastro della regolamentazione internazionale del settore marittimo.

La Convenzione consolidata del 2006 intende dare stabilità al settore dei trasporti marittimi, che è esposto a una forte concorrenza mondiale, e mira a ridurre il doppio squilibrio che si manifesta a livello internazionale, da un lato, tra gli operatori europei e gli operatori dei paesi terzi e, d'altro lato, tra le bandiere che favoriscono *de facto* le nazioni marittime e gli operatori meno rispettosi della legislazione sociale. Questa continua pressione esercitata dalla minaccia di delocalizzazione delle assunzioni della gente di mare colpisce i livelli occupazionali europei, anche al livello dei trasporti intracomunitari. È necessario riconoscere che sono in gioco ingenti interessi finanziari in conseguenza delle vistose disparità di trattamento economico e di normativa sul lavoro che oggi esistono nel trasporto marittimo mondiale e che si ripercuotono sul costo della manodopera (salari e oneri sociali).

Per altro verso, la Commissione ritiene importante normalizzare lo *status* dei marittimi nel contesto della globalizzazione sia per limitare gli effetti perversi di quest'ultima (in particolare, il dumping sociale che penalizza i marittimi e gli armatori che rispettano le norme) sia per definire le condizioni di un lavoro decente, in armonia con quanto asserito nella Comunicazione sulla dimensione sociale della mondializzazione, la quale richiama esplicitamente la Convenzione internazionale sul lavoro marittimo².

Inoltre, fornendo il proprio sostegno alla ratifica ed all'entrata in vigore della Convenzione, la Commissione contribuisce validamente a concretizzare il suo impegno di promuovere, nel mondo, il lavoro decente (obiettivo presentato in una recente comunicazione al riguardo)³. Infine, come la stessa Commissione ha sottolineato nella sua recente comunicazione al Consiglio europeo⁴: “L'interdipendenza globale offre nuove opportunità di diffusione dei valori e degli interessi europei”. La Commissione anche ha riaffermato, in tale sede, che è importante che l'Unione cerchi di imporre norme elevate in tutto il mondo, ivi compreso il settore sociale.

² COM(2004) 383 definitivo del 18 maggio 2004: “La dimensione sociale della globalizzazione — Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi”.

³ COM(2006) 249 definitivo del 24 maggio 2006: “*Promouvoir un travail décent pour tous. La contribution de l'Union à la mise en œuvre de l'agenda du travail décent dans le monde*” [esiste anche la versione EN)].

⁴ COM(2006) 211 definitivo del 10 maggio 2006: “Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati”.

3. Rinforzare la sicurezza marittima e l'attrattiva delle professioni marittime

La Commissione aveva già rilevato l'importanza delle norme in materia sociale e il loro stretto rapporto con la sicurezza marittima nella comunicazione del 6 aprile 2001, dove aveva sottolineato che l'80 % degli incidenti in mare sono dovuti a errori umani⁵. Per combattere le varie cause dei numerosi incidenti in mare la Commissione europea ritiene indispensabile poter disporre di norme sociali minime, con validità universale, all'interno di un quadro normativo organico e coerente, il quale purtroppo fino ad oggi è mancato; la Commissione ritiene inoltre che una volta che la Convenzione consolidata sarà entrata in vigore la sicurezza marittima ne trarrà evidenti e concreti benefici.

Da un'indagine svolta dalla BIMCO⁶ risulta che nell'Unione europea a 25 esiste un deficit di marinai dell'ordine di 17 000 persone. Di qui la necessità di una risposta adeguata da parte delle autorità pubbliche e degli operatori, anche in considerazione della grande importanza strategica del trasporto marittimo; basti pensare che sul mare è trasportato il 90 % del commercio mondiale e il 40 % del commercio intracomunitario.

Un altro aspetto, anch'esso collegato al fattore umano, da considerare è quello della formazione della manodopera. Sono già stati fatti passi avanti sul terreno delle qualifiche grazie al riconoscimento delle formazioni e al recepimento della Convenzione STCW nell'ordinamento comunitario. Ciò premesso, va detto che le qualifiche e le condizioni di lavoro sono due aspetti che si integrano a vicenda: occorre promuovere la professione di marittimo riconoscendo le formazioni di qualità e rendendo le professioni marittime più attraenti offrendo condizioni di vita e di lavoro decenti. È assolutamente necessario lavorare per aumentare l'attrattiva della professione marittima, così da frenare la tendenza al declino delle vocazioni che, a lungo termine, avrà effetti rovinosi per il settore marittimo nel suo complesso, e anche per le attività inerenti il controllo esercitato dallo Stato di approdo.

Per conseguire questi obiettivi occorre dissuadere risolutamente il ricorso alle pratiche abusive invalse a bordo delle navi e creare condizioni di vita e di lavoro decenti per la gente di mare, indipendentemente dalla bandiera battuta dalla nave e dalla nazionalità dell'equipaggio. In questo senso, la Convenzione può contribuire a far rispettare condizioni di lavoro più omogenee a tutto beneficio della gente di mare.

II. IL RUOLO DELL'UE NELLA PREPARAZIONE E NELL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE

1. Il ruolo attivo della Commissione durante i lavori preparatori

La Commissione ha dato il suo totale appoggio ai lavori dell'OIL fin dall'inizio, convinta come è della validità di ogni iniziativa diretta a bloccare la concorrenza sleale e far progredire le norme sociali a livello mondiale attraverso l'adozione di norme minime universali. La Commissione ha seguito con estrema attenzione questo lavoro impegnativo assicurando — insieme alla Presidenza dell'UE — un costante coordinamento tra le posizioni degli Stati membri sulle disposizioni della Convenzione sulla base del mandato che il Consiglio le aveva impartito il 21 aprile 2005. Ha anche fornito all'OIL un contributo finanziario

⁵ COM(2001) 188 definitivo del 6 aprile 2001: “Comunicazione dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla formazione professionale e l'arruolamento della gente di mare”.

⁶ *BIMCO/ISF Manpower 2005 update December 2005.*

straordinario concorrendo in tal modo al successo di lavori che sono sfociati nell'adozione della Convenzione secondo modalità soddisfacenti per l'UE. Ciò premesso, va anche sottolineato che questo successo collettivo non sarebbe stato possibile senza l'impegno individuale degli Stati membri e il ruolo attivo delle parti sociali.

Il valore aggiunto che l'Unione europea ha apportato ai negoziati è stato debitamente riconosciuto, in sede OIL, dai paesi terzi e dalla parti sociali. Lo stesso direttore generale dell'OIL lo ha sottolineato negli interventi che ha svolto durante la sessione marittima della conferenza internazionale del lavoro nel febbraio 2006.

La Commissione deplora tuttavia che gli Stati membri non abbiano voluto spingersi oltre — sempre nei limiti del mandato del Consiglio che raccomandava anche di studiare la possibilità di presentare modifiche durante i negoziati preparatori — inserendovi un'esplicita menzione alla particolare funzione esercitata dagli organismi regionali di integrazione economica.

Sul piano giuridico è stato necessario, in primo luogo, assicurarsi che il testo della Convenzione e il diritto comunitario siano reciprocamente compatibili, in modo da evitare qualsiasi ostacolo alla ratifica, soprattutto con riferimento al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, un settore che rientra tra le competenze esclusive della Comunità. È stato quindi necessario inserire una clausola di salvaguardia in materia di sicurezza sociale per preservare l'esistenza del sistema comunitario di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. Inoltre, sarà necessaria — come nel caso della Convenzione 185 — una decisione del Consiglio che autorizzi la ratifica della Convenzione ad opera degli Stati membri, vista la ripartizione delle competenze a livello comunitario in materia di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale e di controllo da parte dello Stato di approdo su tutti gli aspetti disciplinati da questa Convenzione.

2. Incoraggiare e accelerare le ratifiche

La Commissione, proseguendo il lavoro intrapreso, cercherà di incoraggiare il processo di ratifica da parte dei suoi Stati membri in modo da consentire alla Convenzione di entrare in vigore nei tempi più rapidi.

Sapendo che per l'entrata in vigore della Convenzione consolidata del 2006 occorre la ratifica di 30 Stati che rappresentino, come minimo, il 33 % del tonnellaggio mondiale e che i 27 Stati dello Spazio economico europeo rappresentano il 28 % della flotta mondiale, l'UE può effettivamente dare una spinta decisiva all'entrata in vigore della Convenzione. La Commissione incoraggerà quindi gli Stati membri a ratificare rapidamente il testo e, inoltre, sensibilizzerà gli Stati terzi alla necessità di ratificare questa Convenzione innovatrice.

3. Curare l'evoluzione della normativa comunitaria

La Commissione europea ritiene che una delle caratteristiche salienti della Convenzione consolidata del 2006 risieda nella considerazione che dà all'elemento umano: essa istituisce infatti un equilibrio tra obblighi posti a carico degli armatori e obblighi posti a carico dei governi al fine di far beneficiare i marittimi di condizioni di lavoro decenti. La Commissione ritiene che se le disposizioni pertinenti della Convenzione venissero recepite nel diritto comunitario, tutta la normativa comunitaria sulla sicurezza marittima potrebbe giovare di strumenti capaci di rendere le condizioni di concorrenza più eque e leali nell'interesse di tutti i soggetti interessati.

Va osservato che la Convenzione consolidata del 2006 avrà conseguenze complesse poiché disciplina numerosi aspetti dell'attività marittima. La Commissione ha già lanciato uno studio sull'impatto che potrebbero avere le disposizioni della Convenzione sul diritto comunitario. Ad un'analisi esterna è stato affidato il compito di studiare gli aspetti giuridici ed istituzionali, come pure gli aspetti economici e sociali, in termini di costi e benefici. Alcune delle principali questioni che dovranno essere affrontate sono le seguenti:

1. Adeguamento dell'acquis comunitario: È un'iniziativa probabilmente indispensabile per aggiornare gli atti legislativi direttamente interessati dalle disposizioni della Convenzione consolidata del 2006 (un esempio sono le direttive 1995/21⁷ e 1999/95⁸).
2. Emanare una legislazione complementare: Si dovrà legiferare nei settori contemplati da questa Convenzione ma non disciplinati o disciplinati solo in parte dalla normativa comunitaria (ad esempio: regolamentazione delle agenzie che assumono manodopera, obbligo per il dipendente di disporre di un contratto di lavoro firmato).
3. Andare oltre le disposizioni della Convenzione: La Convenzione consolidata del 2006 stabilisce soltanto norme minime; non è quindi escluso che, a livello comunitario, queste norme vengano rese più rigorose, che vengano integrate da altre normative o che il loro campo di applicazione venga esteso attraverso l'emanazione di norme complementari, non previste dall'OIL.

Altre questioni che occorrerà affrontare sono le seguenti:

4. Rendere obbligatoria la parte B della Convenzione: Ricollegandosi al precedente punto 3, è lecito chiedersi se la Comunità non debba seguire un'interpretazione armonizzata sia per assicurare una applicazione più uniforme della Convenzione sia per ridurre i rischi di interpretazioni divergenti al suo interno.
5. Riprodurre la struttura tripartita della Convenzione: Sul piano istituzionale è necessario studiare quali possano essere le conseguenze della creazione della citata commissione di monitoraggio istituita dalla Convenzione (articolo XIII). Visto che ora esiste questo nuovo organo e viste le funzioni che deve svolgere, è necessario istituire, a livello comunitario, una struttura specifica, parallela a quella della Convenzione OIL, anch'essa di natura tripartita, qualora le norme della Convenzione venissero integrate nell'ordinamento comunitario?

La presente consultazione è prevista dal procedimento di cui all'articolo 138 del trattato CE. In quest'ambito, la Commissione, prima di presentare proposte legislative nel settore della politica sociale, è tenuta a consultare le parti sociali sulle possibili linee di indirizzo di un'azione comunitaria. In occasione della consultazione le parti sociali possono decidere di avviare negoziati in vista della conclusione di un accordo e possono chiedere alla

⁷ Direttiva 95/21/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo).

⁸ Direttiva 1999/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, concernente l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità.

Commissione di proporre al Consiglio una decisione che dia attuazione a tale accordo. Nel caso contrario, la Commissione, se lo ritiene opportuno, prosegue i lavori sulla proposta in questione.

Il riferimento ad un accordo o convenzione tra le parti sociali nel programma di lavoro della Commissione per il 2006 ha ad un precedente: il recepimento nell'ordinamento comunitario della Convenzione 180 dell'OIL sul tempo di lavoro, tramite due direttive comunitarie⁹. In tale occasione fu necessario adottare due direttive comunitarie poiché l'accordo firmato dalle parti sociali poteva essere attuato con decisione del Consiglio solo limitatamente alle materie definite dagli articoli 137 e 139 del trattato. Le parti sociali hanno, beninteso, la facoltà di determinare in piena autonomia il contenuto dei loro negoziati e del loro accordo, ma l'attuazione di quest'ultimo tramite decisione del Consiglio dell'UE deve tener conto di quanto prescritto dall'articolo 139. La Commissione ritiene che la consultazione qui richiamata potrebbe richiedere l'applicazione dell'articolo 139 del trattato, soluzione che risulta ancor più giustificata dalle ambiziose prospettive aperte dalla Convenzione consolidata del 2006.

III. CONCLUSIONE

Su tutto il complesso di questi problemi è già stata attirata l'attenzione delle parti sociali in occasione di riunioni periodiche del dialogo sociale nel settore marittimo.

La presente comunicazione costituisce la prima fase del processo di consultazione di cui all'articolo 138, paragrafo 2, del trattato. Le parti sociali sono quindi invitate a rispondere alle due seguenti domande:

— È necessario o opportuno promuovere un'evoluzione dell'*acquis* comunitario in vigore, adeguandolo, consolidandolo o integrandolo secondo le linee indicate nella parte II della presente comunicazione o in base ad altre modalità?

— Le parti sociali possono prevedere l'avvio di negoziati per addivenire ad un accordo che sarà successivamente attuato con decisione del Consiglio a norma dell'articolo 139 del trattato?

Le parti sociali saranno consultate, se opportuno, in occasione di una seconda fase di consultazioni sui contenuti delle proposte che la Commissione avrà elaborato.

⁹ Direttiva 1999/63/CE del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare e direttiva 1999/95/CE citata alla nota 8.