



Bruxelles, 23.5.2013
COM(2013) 295 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Porti: un motore per la crescita

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Sfide	3
3.	Strategia.....	6
3.1.	Collegare i porti alla rete transeuropea	6
3.2.	Modernizzare i servizi portuali	8
3.3.	Attrarre gli investimenti a favore dei porti.....	11
3.4.	Promuovere il dialogo sociale.....	12
3.5.	Migliorare il profilo ambientale dei porti.....	13
3.6.	Promuovere l'innovazione.....	14
4.	Conclusione.....	14

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Porti: un motore per la crescita

1. INTRODUZIONE

L'Unione dipende in misura notevole dai porti marittimi per gli scambi con il resto del mondo e nel suo mercato interno. Il 74% delle merci importate ed esportate e il 37% degli scambi all'interno dell'Unione transitano dai porti marittimi. I porti garantiscono la continuità territoriale dell'Unione, aiutando il traffico marittimo regionale e locale a collegare le regioni periferiche e insulari e costituiscono i nodi da cui è possibile organizzare i flussi logistici multimodali della rete transeuropea, utilizzando il trasporto marittimo a corto raggio, il trasporto ferroviario e i collegamenti per via navigabile al fine di ridurre la congestione stradale e il consumo di energia.

Il Libro bianco del 2011 sui trasporti e l'Atto per il mercato unico II sottolineano l'esigenza di infrastrutture portuali ben collegate, di servizi portuali efficienti e affidabili e della trasparenza nel finanziamento dei porti. Adeguate infrastrutture portuali, il buon funzionamento dei servizi portuali e condizioni di parità sono essenziali se l'Unione vuole restare competitiva sui mercati mondiali, migliorare il proprio potenziale di crescita e rendere più sostenibile e inclusivo il sistema dei trasporti dell'UE a sostegno del mercato interno.

Di fronte alla sfida della piena integrazione della rete dei trasporti, il sistema portuale dell'Unione deve affrontare una differenza strutturale di prestazioni. Sono necessari investimenti per adeguare le infrastrutture e gli impianti portuali in funzione dei nuovi requisiti logistici e di trasporto e per assorbire la crescita del traffico merci prevista per il prossimo decennio in un periodo di scarsi finanziamenti pubblici. In assenza di interventi, si perderà un'opportunità per aumentare le opzioni disponibili per gli operatori dei trasporti e gli spedizionieri e per creare crescita e occupazione nelle zone costiere e in tutta l'Unione nel suo insieme.

La presente comunicazione passa in rassegna la politica europea dei porti e si basa sui progressi compiuti, accompagnando e integrando una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti. La comunicazione individua otto ulteriori interventi mirati dell'UE necessari a liberare ulteriormente il potenziale dei porti. La politica europea dei porti rivista prende in esame i porti marittimi della rete transeuropea dei trasporti, da cui passano il 96% delle merci e il 93% dei passeggeri che transitano dai porti dell'Unione.

2. SFIDE

Nella comunicazione sulla politica europea dei porti del 2007¹ la Commissione ha individuato le principali cause delle sfide che il settore si trova ad affrontare: le questioni relative alle prestazioni dei porti e ai collegamenti con l'entroterra, la necessità di modernizzare i porti nel

¹ COM(2007) 616.

rispetto dell'ambiente, la mancanza di trasparenza nell'uso dei fondi pubblici, le restrizioni all'accesso al mercato nonché le questioni attinenti all'organizzazione del lavoro nei porti.

L'approccio adottato nel 2007 consisteva nell'affrontare tali questioni mediante strumenti orizzontali e misure morbide in materia di accesso al mercato dei servizi portuali e di trasparenza finanziaria. Da allora sono stati compiuti alcuni progressi e si sono registrati sviluppi, in particolare:

- nel 2011 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sulle concessioni² che si applica ai contratti di concessione aggiudicati nei porti, ma che non copre alcune forme di aggiudicazione dei contratti, quali i contratti di affitto di terreni;
- la Commissione ha proposto nuovi orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)³ e del meccanismo per collegare l'Europa (CEF)⁴ che forniscono uno strumento di pianificazione comune per ulteriori investimenti mirati, ampliando al contempo le possibilità di sostegno finanziario dell'UE;
- nel contesto del semestre europeo, la crisi economica ha portato alcuni Stati membri a introdurre riforme del settore portuale, di portata ed efficienza diverse e caratterizzate principalmente dalla necessità di un risanamento di bilancio;
- nel 2012 la Corte dei conti ha constatato che i Fondi strutturali investiti negli impianti portuali dell'UE hanno un valore aggiunto limitato, se tali impianti non diventano nodi multimodali collegati alle reti di trasporto transeuropee, nazionali e regionali.

Indubbiamente le misure morbide proposte nel 2007 in relazione all'accesso equo al mercato e alla trasparenza hanno avuto un impatto scarso o nullo. Non esistono condizioni di concorrenza eque per il settore e, da allora, gli interventi a livello nazionale rischiano paradossalmente di frammentare ancora di più il mercato interno. Di conseguenza la maggior parte delle questioni emerse nel 2007 è ancora di attualità. I porti dell'UE devono ancora assumere pienamente il proprio ruolo di facilitatori di crescita e multimodalità.

Divario strutturale delle prestazioni tra porti

I porti sono i principali punti d'accesso alla rete transeuropea L'UE necessita di porti ben sviluppati ed efficienti di livello internazionale in tutte le sue regioni marittime. Nonostante alcuni porti europei siano tra i più efficienti al mondo, altri registrano costantemente risultati al di sotto delle aspettative o sono in fase di declino strutturale⁵. Tali porti limitano le economie di entrambe le regioni servite e dell'Unione nel suo complesso. Questo divario strutturale delle prestazioni riduce le opzioni disponibili per gli operatori marittimi e logistici internazionali. Oggi da soli tre porti transita il 20% delle merci dirette in Europa. I porti a elevata efficienza, non possono sviluppare in modo ottimale i propri collegamenti marittimi con gli altri porti dell'UE, aumentando il rischio di congestione nell'entroterra, in particolare la congestione stradale, a scapito dei cittadini che vivono in tali zone. Il divario strutturale mette a rischio lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio come alternativa alle rotte terrestri sature.

² COM(2011) 897.

³ COM(2011) 650.

⁴ COM(2011) 665.

⁵ SWD(2013) 181.

Nel 2011 i porti dell'UE hanno gestito 3,7 miliardi di tonnellate di merci. In base alle ultime proiezioni in uno scenario a crescita ridotta, si stima che entro il 2030 tale volume aumenterà del 50%⁶. Tutti i porti della rete transeuropea saranno necessari per contribuire a far fronte a questa crescita.

I porti devono adeguarsi alle nuove esigenze

Le sfide affrontate sono esacerbate dal fatto che il settore è in continua evoluzione e rischia di rendere obsolete le infrastrutture portuali esistenti o far sì che richiedano un miglioramento significativo. Tra i cambiamenti si registrano:

- l'aumento delle dimensioni e della complessità della flotta, in particolare le navi portacontainer di grandi dimensioni, nuovi tipi di traghetti roll-on/roll-off e navi gasiere. Ad esempio, per il 2015 un'importante compagnia di navigazione europea ha ordinato 20 navi con una capacità di 18 000 unità equivalenti a venti piedi (TEU). Ciò equivale a una fila ininterrotta di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci che parte da Rotterdam e arriva a Parigi;
- requisiti più severi in materia di prestazioni ambientali e combustibili alternativi (ad esempio, cold ironing⁷ e GNL). L'iniziativa della Commissione "Energia pulita per i trasporti" e la proposta di direttiva sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi⁸ stabiliscono che entro il 2020 tutti i porti marittimi della rete centrale TEN-T siano dotati di punti di rifornimento di GNL basati su norme tecniche comuni;
- aumento della necessità di servizi a valore aggiunto nell'area portuale, a seguito delle tendenze osservate nel settore in rapida espansione delle crociere nonché nella logistica e nei sistemi di distribuzione;
- significativi sviluppi negli scambi energetici, con un passaggio dal petrolio e dai prodotti raffinati al gas; la necessità di ingenti impianti di gassificazione nei porti; potenziali volumi di trasporto e stoccaggio di biomassa secca e CO₂.

Queste trasformazioni esercitano pressioni sull'infrastruttura e gli investimenti, compreso l'ampliamento degli ormeggi, delle banchine, delle chiuse, l'aumento della profondità di canali e bacini, nonché una riconfigurazione che consenta di manovrare navi più grandi. I porti necessitano di nuovi impianti, quali gru, nuovi terminali passeggeri, nuove procedure operative e un buon coordinamento sequenziale o parallelo dei diversi servizi forniti dagli operatori portuali all'interno o all'esterno del porto nell'ambito della logistica porta a porta. Inoltre, i porti sono infrastrutture critiche importanti, che forniscono servizi fondamentali all'intera economia, e un possibile punto di accesso per i traffici illeciti di stupefacenti, armi, merci contraffatte e addirittura materiali CBRN⁹. Le preoccupazioni in materia di sicurezza dovranno essere affrontate costantemente in modo appropriato¹⁰. In generale, per affrontare le sfide tecnologiche, industriali, ambientali e relative alla sicurezza e ai cambiamenti climatici, i porti dovranno investire.

⁶ SWD(2013)181.

⁷ Utilizzo della rete elettrica terrestre da parte delle navi che fanno scalo.

⁸ COM(2013) 17 e COM(2013) 18.

⁹ Materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari.

¹⁰ A norma della direttiva 2005/65/CE e del regolamento 725/204, la Commissione, collaborando con gli Stati membri, effettua ispezioni per monitorare l'applicazione delle pertinenti misure di sicurezza nei porti dell'UE.

Una sfida europea

I porti dell'Unione, e soprattutto i porti della rete transeuropea, servono un entroterra e un bacino idrografico che vanno oltre le proprie frontiere locali e nazionali. Essi sono vitali per il funzionamento dell'Unione europea: all'incirca una tonnellata su due del volume di merci gestito nei porti proviene o è diretta, via terra o via mare, da o verso uno Stato membro diverso da quello del porto in cui transitano le merci¹¹. La forza della rete transeuropea corrisponde solo a quella della sua catena più debole e quindi i porti devono funzionare bene a tutti i livelli. L'assenza di condizioni di concorrenza eque che garantiscano il rispetto dei principi del mercato interno nel settore portuale è alla base dei problemi di divario strutturale delle prestazioni tra i porti.

La diversità dei modelli di governance e delle strutture di proprietà è una caratteristica importante del sistema portuale europeo, in cui non esistono due porti che operano esattamente nello stesso modo. La politica europea dei porti rispetta tale diversità e non intende imporre un modello portuale uniforme.

3. STRATEGIA

Dopo una lunga e dettagliata procedura di consultazione¹², la Commissione ha concluso che la revisione della politica portuale dovrebbe perseguire le seguenti azioni volte ad affrontare le questioni sopra citate. La strategia dell'UE si basa sul principio che consiste nell'evitare le interferenze inutili con i porti che funzionano bene, aiutando i porti in ritardo ad attuare buone prassi e solidi approcci gestionali, rispettando al contempo la diversità e le circostanze particolari.

3.1. Collegare i porti alla rete transeuropea

Una pianificazione infrastrutturale più integrata, coerenti strategie di investimento e un finanziamento efficiente da parte dell'UE saranno possibili nel periodo 2014-2020 nell'ambito dei nuovi orientamenti TEN-T, del meccanismo per collegare l'Europa e del nuovo approccio degli strumenti finanziari a finalità strutturale.

Uso dei nuovi strumenti di pianificazione TEN-T

I nuovi orientamenti TEN-T hanno individuato la rete centrale multimodale in base a una metodologia oggettiva¹³ in cui i porti hanno un ruolo importante, poiché definiscono i nodi connessi ai collegamenti centrali multimodali.

La proposta TEN-T comprende 319 porti, di cui 83 nella rete centrale e 236 nella rete globale. I nuovi corridoi della rete centrale costituiscono gli strumenti che contribuiranno a sviluppare la rete centrale entro il 2030 e che partono dai porti centrali o terminano in essi¹⁴. Le infrastrutture per il trasporto marittimo della TEN-T hanno determinati requisiti, in particolare:

¹¹ Generando scambi tra gli Stati membri e scambi tra uno Stato membro e un paese terzo attraverso un altro Stato membro.

¹² Per ulteriori dettagli, cfr. la valutazione d'impatto SWD(2013) 181.

¹³ Cfr. http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf.

¹⁴ L'allineamento dei corridoi è proposto nel meccanismo per collegare l'Europa (COM(2011) 650).

- il collegamento dei porti TEN-T con linee ferroviarie, strade e, ove possibile, vie navigabili;
- la disponibilità di almeno un terminale aperto a tutti gli operatori senza discriminazioni e l'applicazione di diritti trasparenti;
- l'adeguatezza dei canali marittimi, dei tratti navigabili dei porti e degli estuari per collegare mari adiacenti o permettere l'accesso a porti marittimi dal mare.

I porti centrali della TEN-T devono inoltre garantire la disponibilità di combustibili puliti alternativi.

Azione 1

Godranno di particolare considerazione i progetti corrispondenti agli investimenti individuati nel futuro piano di sviluppo del corridoio che devono essere definiti dai coordinatori nell'ambito delle strutture di corridoio nel 2014, come previsto negli orientamenti per lo sviluppo della TEN-T.

Nella governance dei corridoi che sarà istituita nell'ambito degli orientamenti per lo sviluppo della rete TEN-T, i porti saranno incoraggiati ad agire come promotori dell'intermodalità, ad esempio adottando le disposizioni necessarie per fornire informazioni sui flussi di traffico che consentano una migliore organizzazione della logistica intermodale.

Finanziamento mirato dell'UE

Finora, a causa di una mancanza di priorità e di criteri chiari, i finanziamenti dell'UE per i porti sono stati poco mirati ed è stata prestata poca attenzione al coordinamento con l'infrastruttura di accesso all'entroterra¹⁵.

Il regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa stabilisce che, per essere ammissibili al finanziamento per il periodo 2014-2020¹⁶, i porti appartengano alla rete centrale o a un'autostrada del mare che collega un porto alla rete centrale. Inoltre pone l'accento sulla solida analisi costi/benefici dei progetti. Infine, esso introduce nuovi strumenti finanziari, quali gli strumenti di condivisione del rischio e i meccanismi di credit enhancement a favore di obbligazioni per il finanziamento di progetti, che possono essere particolarmente interessanti per i partenariati pubblico-privato nei porti.

La Commissione sta valutando altri elementi su cui basare i propri finanziamenti nel settore portuale. In primo luogo, si tratterà di dare un seguito alle raccomandazioni della Corte dei

¹⁵ Nel bilancio TEN-T sono stati concessi 244,6 milioni di EUR ai porti nel periodo 2007-2012, pari a circa il 4% del bilancio totale TEN-T disponibile. Il 58% di tale importo è stato destinato allo sviluppo della capacità portuale, il 27% a sviluppare l'accesso all'entroterra e il 15% alla tecnologia verde. Per quanto riguarda i fondi di coesione, la Corte dei conti ha criticato in particolare la mancanza di coordinamento con l'infrastruttura di accesso all'entroterra.

¹⁶ La Commissione ha presentato le sue proposte per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 nel giugno 2011 (COM(2011) 500). I negoziati per il quadro finanziario pluriennale sono in corso. Il finanziamento sarà coperto nell'ambito delle dotazioni finanziarie concordate dall'autorità di bilancio e dai pertinenti atti legislativi.

conti europea¹⁷ e di verificare che esistano o siano previsti collegamenti efficienti a livello europeo, nazionale e regionale.

Nella ripartizione del sostegno dell'UE, in particolare nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa, si terrà conto del valore aggiunto del progetto per realizzare gli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE, comprese le norme per un buon utilizzo delle risorse pubbliche limitate e il rispetto dei valori fondamentali del mercato unico.

Azione 2

Particolare attenzione sarà prestata ai progetti che contribuiscono allo sviluppo e alla gestione coordinati dei porti, delle ferrovie e delle vie navigabili e a quelli che contribuiscono a migliorare i porti e le prestazioni ambientali della navigazione.

La Commissione valuterà se proporre di tenere conto di aspetti quali l'applicazione anticipata delle disposizioni stabilite nel regolamento proposto in parallelo alla presente comunicazione¹⁸, la qualità dell'ambiente sociale e se il porto dispone di una strategia di gestione ambientale.

Collaborando con gli Stati membri, la Commissione rafforzerà l'allineamento dei progetti in materia di trasporti finanziati dai Fondi strutturali e di coesione nell'ambito della rete TEN-T, dando priorità ai progetti relativi all'accesso al porto e ai collegamenti con l'entroterra. Si terrà conto del maggiore impatto sulla distribuzione del traffico tra i porti. Lo stesso approccio sarà applicato ad altre fonti di finanziamento dell'UE, come i prestiti disponibili attraverso la BEI e altre strutture di concessione di prestiti dell'UE.

3.2. Modernizzare i servizi portuali

Ottimizzare i servizi e le operazioni portuali significherebbe che una serie di porti della rete TEN-T potrebbe gestire o attirare un numero maggiore di merci e di passeggeri e ottenere risultati significativamente migliori con le infrastrutture esistenti, riducendo in tal modo la necessità di finanziamenti.

Accesso equo al mercato

La qualità e l'efficienza dei servizi portuali sono fondamentali per le prestazioni complessive dei porti. In genere¹⁹ i costi portuali totali possono rappresentare una quota significativa dei costi totali associati alla catena logistica. Per alcuni scambi nei porti tradizionali, i costi delle operazioni portuali e di terminale possono superare il 30% dei costi totali della logistica porta a porta. In termini di ripartizione interna dei costi, i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale rappresentano tra il 5% e il 10%, i servizi tecnici e nautici tra il 10% e il 15%, la movimentazione delle merci tra il 45% e il 60% e i servizi accessori tra il 10% e il 30%. Storicamente, i servizi portuali hanno operato in regime di diritti esclusivi e monopoli di fatto di natura pubblica o privata. Le limitazioni alla libertà di fornire servizi sono accettabili solo se giustificate da motivi oggettivi, quali lo spazio insufficiente nei porti o ragioni di pubblico

¹⁷ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 4/2012: "L'uso dei fondi strutturali e del fondo di coesione per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi costituisce un investimento efficace?".

¹⁸ In particolare le disposizioni applicabili a decorrere dal 1° luglio 2025.

¹⁹ Si registrano importanti variazioni in base al porto, al tipo di scambi, ecc. Cfr. valutazione d'impatto SWD(2013) 181.

servizio e nella misura in cui non generano abusi e rispettano le disposizioni del TFUE. Tuttavia, in questi casi i fornitori di servizi portuali dovrebbero essere designati in base a una procedura che garantisca trasparenza, accesso equo e un uso efficiente delle risorse pubbliche.

Il regolamento proposto in parallelo alla presente comunicazione, che si applica fatte salve le direttive sulle concessioni e sugli appalti pubblici, stabilisce la libertà di fornire servizi nei porti, eccetto per la gestione delle merci e i servizi passeggeri. Nel caso di una limitazione del numero dei fornitori di servizi portuali, il fornitore è designato al termine di una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. La fornitura di servizi portuali da parte di operatori interni, ossia l'autorità o l'amministrazione portuali, è autorizzata solo in caso di obblighi di servizio pubblico. In tali casi, gli operatori interni si limitano a fornire servizi al proprio sistema portuale.

Il settore portuale ha una portata commerciale mondiale. L'UE e i suoi Stati membri si sono già impegnati, nel quadro di accordi internazionali, a liberalizzare l'accesso al mercato dei servizi portuali su basi eque e reciproche. La Commissione verificherà che ciò non comporti una perdita di controllo sugli interessi strategici dell'UE e cercherà di promuovere un accesso reciproco al mercato con i paesi terzi.

Azione 3

Per le concessioni di terminale per i servizi passeggeri e di trasporto merci, la Commissione garantirà che le direttive orizzontali sulle concessioni e gli appalti pubblici (di prossima adozione)²⁰ siano applicate in modo efficace. Tali direttive dovrebbero coprire una parte delle disposizioni contrattuali esistenti tra le autorità portuali e i fornitori di servizi portuali e portare a una procedura competitiva e trasparente per l'aggiudicazione dei servizi portuali. Per i contratti che non rientrano nelle direttive sulle concessioni e sugli appalti pubblici, le eventuali violazioni dei principi sanciti dai trattati, che stabiliscono procedure trasparenti e trattamento equo, in base all'interpretazione della Corte di giustizia europea, saranno perseguite dalla Commissione caso per caso.

Il futuro regolamento relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea proposto dalla Commissione nel 2012 sarà utilizzato come leva per facilitare i negoziati sul reciproco accesso ai mercati non-UE degli attori mondiali che hanno sede nell'Unione europea²¹.

Controllo del prezzo e della qualità

Se un fornitore di servizi portuali opera sulla base di diritti esclusivi, vi è il rischio di una distorsione del mercato a scapito dei suoi clienti e/o concorrenti. Tra gli abusi più frequenti si annoverano le condizioni discriminatorie, una tariffazione eccessiva e/o predatoria e/o il rifiuto di fornire servizi ad alcuni utenti dei servizi portuali.

²⁰ Proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM(2011) 897 definitivo, direttiva 2004/17/CE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali e direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

²¹ COM(2012) 124 final — Proposta di regolamento relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi.

Il regolamento proposto in parallelo alla presente comunicazione introduce norme comuni per garantire la supervisione da parte di un'autorità indipendente dei diritti per i servizi portuali riscossi da operatori che godono di diritti esclusivi e che non sono stati stabiliti mediante una procedura trasparente e non discriminatoria.

Inoltre, le attività portuali che costituiscono un'attività economica sono soggette alle norme sulla concorrenza. Gli accordi che limitano la concorrenza e gli abusi di posizione dominante, definiti rispettivamente agli articoli 101 e 102 del TFUE, sono vietati. La Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza possono pertanto valutare la condotta dei prestatori di servizi portuali.

Semplificazione amministrativa nei porti

La Commissione ha più volte ricordato che gli oneri amministrativi riducono l'attrattiva di un porto e ne influenzano le prestazioni generali. Il problema comporta particolari svantaggi per il trasporto marittimo a corto raggio all'interno dell'UE che deve competere con altri modi di trasporto che non sono soggetti ai medesimi controlli. In anni recenti sono state attuate diverse iniziative dell'UE volte a ridurre la burocrazia nei porti, quali la razionalizzazione delle formalità di dichiarazione delle navi ai porti applicabile dal 19 maggio 2012. Tali iniziative dovrebbero continuare ed essere ulteriormente integrate per realizzare servizi portuali dal basso (bottom up), in rete e generati dai consumatori.

Azione 4

La Commissione svilupperà ulteriormente le proprie iniziative in materia di:

"cintura blu", che intende ridurre gli oneri amministrativi per le merci dell'UE trasportate da navi che viaggiano tra i porti dell'UE, a un livello paragonabile a quello degli altri modi di trasporto, anche mediante l'ulteriore semplificazione delle procedure doganali. Questa iniziativa è un'azione fondamentale anche nell'ambito dell'Atto per il mercato unico II²²;

— l'ulteriore attuazione armonizzata e coordinata della direttiva 2010/65/UE²³ mediante l'istituzione di orientamenti sulle "interfacce uniche nazionali", che dovrebbero essere operative entro il 1° giugno 2015;

— l'iniziativa "e-maritime" per promuovere l'uso di informazioni elettroniche per ridurre gli oneri amministrativi e svolgere attività imprenditoriali;

— l'iniziativa "e-Freight" (trasporto elettronico di merci) che intende facilitare lo scambio di informazioni lungo le catene logistiche multimodali e che contribuirà a migliorare l'efficienza dei porti quali importanti piattaforme multimodali.

Il regolamento proposto in parallelo alla presente comunicazione introduce nuove disposizioni giuridiche per promuovere il dialogo tra i portatori di interessi dei porti (utenti, fornitori di servizi, autorità e lavoratori) e per contribuire all'efficace attuazione delle azioni citate.

²² COM(2012) 573 final del 3 ottobre 2012.

²³ Direttiva 2010/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri e che abroga la direttiva 2002/6/CE.

3.3. Attirare gli investimenti a favore dei porti

I fondi e i finanziamenti destinati alle infrastrutture e agli impianti di trasporto costituiscono una delle principali sfide che la rete di trasporto dell'UE dovrà affrontare negli anni a venire. È necessario disporre di un quadro semplice e chiaramente definito per attirare i finanziamenti sia pubblici che privati.

Finanziamenti trasparenti nei porti

La mancanza di trasparenza dei finanziamenti pubblici nei porti crea incertezze per gli investitori che desiderano investire. Per affrontare questo problema, il regolamento proposto in parallelo alla presente comunicazione introdurrà norme che garantiscono la trasparenza delle relazioni finanziarie tra enti pubblici e autorità portuali. Una maggiore trasparenza finanziaria garantirà inoltre condizioni di concorrenza eque.

Chiarire le norme in materia di aiuti di Stato

Sono numerose le ragioni che spingono uno Stato membro a decidere di erogare fondi pubblici ai porti: lo sviluppo regionale o la soluzione di carenze del mercato nel caso in cui importanti servizi portuali presentino scarso interesse per gli operatori che agiscono a condizioni di mercato. Tuttavia, un prerequisito per consentire l'utilizzo corretto delle risorse degli Stati membri ed evitare ingiustificate distorsioni della concorrenza è il rispetto delle vigenti norme in materia di aiuti di Stato.

Azione 5

La Commissione è attualmente impegnata a modernizzare le proprie norme in materia di aiuti di Stato per tutti i settori economici. In questo contesto, la Commissione chiarirà il concetto di aiuto entro il 2013 per quanto riguarda il finanziamento delle infrastrutture, in particolare alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia²⁴.

Maggiore efficienza dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale

Una tariffazione efficiente è il requisito fondamentale per gli investimenti efficaci nelle infrastrutture portuali. Per favorire una tariffazione più efficiente, il regolamento presentato in parallelo alla presente comunicazione introduce un grado di autonomia che consente alle autorità portuali di stabilire la struttura e l'importo dei diritti portuali in base alla propria strategia commerciale e d'investimento. È essenziale che i diritti siano trasparenti e applicati senza discriminazioni.

Dimensione internazionale

Alcuni porti europei temono la concorrenza sleale dei porti dei paesi terzi, in particolare di quelli abbastanza vicini da fornire servizi di trasbordo concorrenti. La Commissione resta convinta della necessità di migliorare la cooperazione con i paesi confinanti, al fine di realizzare un sistema di trasporto sostenibile a vantaggio di tutti i partner dell'UE in base ai principi fondamentali della concorrenza equa, dell'uso trasparente dei fondi pubblici e degli strumenti fiscali e del rispetto delle norme sociali e ambientali.

²⁴ Cfr. causa T-443/08 "Leipzig-Halle".

3.4. Promuovere il dialogo sociale

I porti dell'UE danno lavoro (direttamente o indirettamente) a più di 3 milioni di persone. La ricerca economica ha stabilito un legame diretto tra l'aumento del traffico portuale e la creazione di posti di lavoro nelle regioni limitrofe.

Per avere successo e adeguarsi all'evoluzione delle esigenze in materia di manodopera, i porti devono offrire buone condizioni di lavoro e migliorare la qualità dell'ambiente di lavoro, al fine di attirare personale qualificato. I conflitti sociali che influiscono sui rapporti possono nuocere all'immagine e alla competitività dei porti e dovrebbero essere anticipati. Occorrono un buon clima sociale e un vero dialogo sociale tra le parti interessate.

Dialogo sociale

Sia l'efficacia quotidiana che le dinamiche a lungo termine della concorrenza tra i porti sono influenzate dal sistema che regola il lavoro portuale. A seconda del tipo di terminal, il lavoro portuale può rappresentare una quota significativa dei costi operativi per gli operatori dei terminali²⁵.

In 16 Stati membri, come nel caso di altri settori, i sistemi lavorativi dei porti si discostano dalle norme generali sul lavoro²⁶. In alcuni casi, tali sistemi possono imporre limitazioni che incidono sulla creazione di nuovi posti di lavoro o compromettono l'ambiente di lavoro nel porto.

Dopo un lungo processo di negoziazione, le parti sociali del settore portuale hanno chiesto di creare un comitato per il dialogo sociale nel settore portuale, in linea con le competenze riconosciute nell'Unione dall'articolo 152 del TFUE²⁷. È la prima volta che nel settore viene richiesto questo tipo di dialogo ed esso consentirà di affrontare questioni essenziali, tra cui quelle che possono portare a relazioni contrattuali. Se le parti sociali lo desiderano, possono chiedere congiuntamente che gli accordi da esse conclusi a livello dell'Unione siano attuati da una decisione del Consiglio su proposta della Commissione in conformità dell'articolo 155, paragrafo 2.

In questa fase la Commissione non propone di introdurre disposizioni particolari in materia di regimi lavorativi dei porti. Occorre sottolineare che il dialogo sociale a livello dell'Unione completa, ma non sostituisce il dialogo sociale a livello nazionale, locale e societario.

Azione 6

Conformemente agli articoli 151 e 154 del TFUE, la Commissione è disposta a promuovere il dialogo sociale a livello dell'Unione, fornendo assistenza tecnica e amministrativa. Le parti sociali dell'UE hanno già concordato un regolamento e un programma di lavoro comune in evoluzione e attendono l'istituzione formale del comitato il 19 giugno 2013.

²⁵ 15-20% nei terminal per carichi solidi; 40% – 75% nei terminal per il trasporto di merci varie.

²⁶ Studio sul lavoro portuale nell'UE (2013).

²⁷ Cfr. anche la decisione della Commissione, del 20 maggio 1998, relativa all'istituzione del Comitato permanente dell'occupazione delle Comunità europee che promuove il dialogo tra le parti sociali a livello europeo (COM(1998) 322 definitivo).

Pur rispettandone l'autonomia, la Commissione si aspetta che le parti sociali siano in grado di affrontare le questioni relative all'organizzazione del lavoro e alle condizioni lavorative.

La Commissione, coordinandosi con tutte le parti sociali dell'UE, prevede per il 2016 un riesame destinato a valutare il funzionamento e lo sviluppo del dialogo sociale europeo per il settore portuale e la situazione della fornitura di servizi di movimentazione delle merci e servizi passeggeri.

Salute, sicurezza e formazione

Il lavoro portuale continua a essere un'attività con un elevato rischio di incidenti e conseguenze per la salute dei lavoratori. È fondamentale poter disporre di un sistema che tuteli la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori e degli utenti dei porti, in linea con la vigente legislazione in materia di salute e sicurezza.

Ogni porto deve sviluppare metodi di lavoro che tutelano la sicurezza e la salute dei lavoratori portuali. Ciò richiede una cooperazione e un coordinamento molto buoni tra tutti i datori di lavoro e i dipendenti che operano all'interno del porto.

Gli sviluppi tecnologici e le nuove esigenze dei trasporti e della logistica esigeranno la padronanza di operazioni portuali innovative e necessiteranno di personale dotato di capacità, formazione e qualifiche adeguate per comprendere, controllare e sfruttare tutti i vantaggi offerti dalle nuove tecnologie.

Azione 7

Nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo per i trasporti, la Commissione avvierà entro la fine del 2013, un progetto di azioni concertate per esaminare le sfide in materia di salute, sicurezza, formazione e qualificazione nei porti dell'Unione europea. Le parti sociali saranno pienamente coinvolte in questa azione. Il comitato per il dialogo sociale per il settore portuale sarà regolarmente consultato e informato in merito a tali questioni.

3.5. Migliorare il profilo ambientale dei porti

Le attività portuali causano impatti significativi in termini di emissioni, inquinamento acustico, delle acque e del suolo nonché di frammentazione degli habitat. I porti ubicati in prossimità di aree urbane densamente popolate devono spesso trovare un equilibrio tra lo sviluppo e la gestione delle attività portuali da un lato e la conservazione degli habitat naturali e della qualità della vita nelle città dall'altro.

Nel 2011 la Commissione ha pubblicato orientamenti per l'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat negli estuari e nelle zone costiere, con particolare attenzione al corretto equilibrio tra protezione dell'ambiente e sviluppo dei porti²⁸. Anche se spetta alla Corte di giustizia europea interpretare il diritto dell'UE, l'applicazione degli orientamenti della Commissione può fornire un quadro coerente per i responsabili dei progetti e per ridurre al minimo il rischio di controversie.

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf
http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

La Commissione valuta positivamente le iniziative adottate dal settore portuale per promuovere l'eccellenza nella gestione e nelle prestazioni ambientali mediante la pubblicazione di guide alle buone pratiche²⁹. Alcuni porti hanno già adottato piani per gestire meglio la propria impronta ambientale e tali iniziative dovrebbe essere incoraggiate.

I porti dovrebbero valutare l'opportunità di premiare gli operatori che anticipano o vanno oltre l'applicazione delle norme ambientali obbligatorie e di promuovere l'uso di catene logistiche porta a porta, efficienti sotto il profilo energetico e a basse emissioni di carbonio, ad esempio il trasporto marittimo a corto raggio. I sistemi esistenti³⁰, introdotti su base volontaria da alcuni porti per migliorare la propria immagine ambientale, dovrebbero continuare a essere sostenuti, ma potrebbero essere più efficaci se la modulazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale in funzione delle prestazioni ambientali fosse applicata in modo più coerente a livello europeo o regionale.

Azione 8

Per promuovere un'applicazione più coerente della differenziazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale in base alle prestazioni ambientali, la Commissione proporrà principi di tariffazione ambientale e promuoverà lo scambio di buone prassi entro il 2015.

La Commissione prevede un riesame della direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta tra il 2013 e il 2014, nell'ottica di migliorare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza del sistema.

3.6. Promuovere l'innovazione

Negli ultimi anni, l'industria portuale mondiale è cambiata radicalmente. I porti dipendono sempre più dalle innovazioni tecnologiche dell'intera catena logistica.

La competitività dei porti europei dipenderà dalla loro capacità di innovarsi in termini di tecnologia, organizzazione e gestione. Il loro ruolo fondamentale di hub multimodali necessita di metodi innovativi ed efficaci per effettuare collegamenti intermodali e di un uso di strumenti gestionali per migliorare ulteriormente la propria attrattiva.

Anche la ricerca può essere utilizzata per affrontare le questioni sociali, che spaziano dai rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori portuali (es. conseguenze della fumigazione dei container) alla necessità di gestire e ridurre gli impatti delle attività portuali sull'ambiente e le aree urbane.

Nell'ambito dell'attuazione del programma Orizzonte 2020 a sostegno della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione nel periodo dal 2014 al 2020, la Commissione proporrà mansioni prioritarie che possano beneficiare dell'assistenza dell'UE.

4. CONCLUSIONE

I porti possano contribuire in modo significativo alla ripresa economica e alla competitività a lungo termine delle imprese europee nei mercati mondiali, fornendo valore aggiunto e

²⁹ Guida verde ESPO.

³⁰ Modulazione basata sull'indice ambientale della navigazione marittima (Belgio, Francia, Germania e Paesi Bassi), sulla certificazione Green Award (Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Portogallo) o su sconti connessi alle emissioni NOx/SOx o tramite l'imposizione di diritti sullo zolfo (Svezia).

occupazione in tutte le regioni costiere dell'UE. I porti avranno un ruolo fondamentale nello sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti efficiente e sostenibile, diversificando le scelte in materia di trasporti e contribuendo al trasporto multimodale.

Oggi, la politica europea dei porti è a un bivio: alcuni porti europei funzionano bene, ma i problemi strutturali relativi a collegamenti insufficienti con l'entroterra, alla mancanza di trasparenza nell'uso dei fondi pubblici, agli ostacoli all'accesso al mercato, a modelli di governance superati e all'eccessiva burocrazia pregiudicano le prestazioni di molti altri porti. È giunto il momento di affrontare questi problemi di vecchia data.

Per monitorare gli sviluppi dell'attuazione di questa politica europea dei porti riveduta, la Commissione ha ideato un progetto³¹, che sarà avviato entro la fine del 2013, per sviluppare e raccogliere una serie di indicatori europei generici sulle prestazioni dei porti.

Il regolamento proposto con il Parlamento europeo e il Consiglio intende far fronte alle questioni fondamentali relative all'accesso al mercato dei servizi portuali nonché alla trasparenza e all'autonomia finanziarie dei porti. La Commissione elaborerà una relazione per fornire riscontri sul funzionamento e l'effetto del regolamento entro tre anni dalla sua entrata in vigore.

La Commissione affronterà le questioni ancora in sospeso mediante le seguenti azioni mirate di sua competenza:

- pieno utilizzo dei nuovi orientamenti TEN-T e degli strumenti finanziari dell'UE per migliorare i collegamenti tra i porti e l'entroterra e per promuovere la politica europea dei porti;
- monitoraggio della corretta applicazione della vigente normativa UE applicabile alle concessioni e ai porti;
- fornitura dell'assistenza tecnica e amministrativa necessaria a sostenere il dialogo sociale a livello dell'Unione, con un esame dei progressi nel 2016;
- presentazione di nuove iniziative per semplificare ulteriormente le procedure amministrative nei porti, in particolare le procedure doganali;
- promozione delle tecnologie ambientali e del trasporto marittimo di corto raggio attraverso una serie di principi comuni riguardanti la variazione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale.

La Commissione verificherà i progressi confrontandoli con la realizzazione degli obiettivi strategici definiti nella presente comunicazione, in particolare rispetto allo sviluppo di connessioni multimodali con l'entroterra, alla modernizzazione dei servizi portuali e all'attrazione di investimenti.

³¹ Nell'ambito del 7° programma quadro di ricerca e sviluppo per i trasporti — invito a presentare proposte 2013.