



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2007
COM(2007) 616 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Comunicazione su una politica europea dei porti

{SEC(2007)1339}
{SEC(2007)1340}

I. INTRODUZIONE

Oltre 1 200 porti commerciali punteggiano i circa 100.000 km di coste europee; diverse centinaia di altri porti si trovano lungo i 36.000 km delle vie navigabili dell'UE. Questi porti costituiscono nodi fondamentali del trasporto modale e sono di interesse vitale per il 90% del commercio internazionale dell'Europa. Inoltre, a sostegno della nostra politica generale dei trasporti¹, garantiscono il 40% del commercio intracomunitario, espresso in t/km. I porti rappresentano uno dei fattori essenziali della coesione, grazie allo sviluppo dei servizi viaggiatori e dei traghetti. Lo sviluppo del settore delle crociere ha trasformato alcuni porti in centri del turismo di città e di intere regioni. Essi sono anche indispensabili per lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio, e in molti casi, del traffico sulle vie navigabili. Queste due modalità di trasporto sono economicamente valide e possono sostituire modalità meno sostenibili sui lunghi percorsi. I porti rappresentano, direttamente e indirettamente, oltre mezzo milione di posti di lavoro e garantiscono il dinamismo e lo sviluppo di intere regioni, anche ultraperiferiche, in conformità della strategia di Lisbona.

La presente comunicazione ha per oggetto un sistema portuale efficiente per l'UE, capace di fare fronte alle sfide future delle necessità dell'UE in materia di trasporto; definisce un piano d'azione per la Commissione europea. Si basa su un'ampia consultazione delle parti interessate effettuata nel 2006-2007, che ha compreso sei seminari, due grandi conferenze e riunioni con gli esperti degli Stati membri.

La presente comunicazione segue la comunicazione di recente adozione su una politica marittima integrata², che tratta congiuntamente tutte le politiche e attività collegate al mare intese come strumenti volti a promuovere la crescita economica e l'occupazione in condizioni sostenibili.

1.1. Il contesto economico

Nel 2005, oltre 3 miliardi di tonnellate di merci sono transitate per i porti europei. Il traffico dei prodotti alla rinfusa ne ha rappresentato la metà e aumenta allo stesso ritmo della nostra dipendenza dai prodotti energetici minerali, in particolare del gas naturale liquefatto. Il fiorente traffico di navi "ro-ro" ha rappresentato il 14% del totale. Il carico a collettame rappresentava meno del 10%, mentre il trasporto in container, in forte aumento, costituiva circa un terzo dell'intero traffico.

Cifra ancora più significativa, il totale dei movimenti di container (a vuoto o a pieno carico) ammontava nel 2005, a livello mondiale, a 250 milioni, di cui un quarto in Europa. Gli esperti predicono per il 2010 un aumento del 50%, di cui metà sarà costituito dal trasporto diretto di container pieni, circa 20% di container vuoti, il che riflette un'asimmetria dei flussi, mentre il traffico restante corrisponderà a uno o più trasferimenti in porti intermedi. Le navi che servono le linee dirette sono sempre più grandi, e scaricano i loro carichi in porti di transito in acqua profonda; da questo punto, una o più tappe con navi secondarie garantiscono la consegna in porti più piccoli e più vicini ai destinatari. È necessario incoraggiare siffatta evoluzione, che permette un maggiore ricorso alla modalità marittima, una migliore diversificazione dei punti di scarico, e una riduzione dei trasporti terrestri congestionati.

¹ COM(2006) 314.

² COM(2007) 575.

Giova tuttavia osservare che il 30% dei movimenti in Europa nel 2005 ha avuto luogo nei porti di Rotterdam, Anversa e Amburgo. Per contro, i volumi trattati dai 9 maggiori porti del Mediterraneo rappresentano soltanto il 20% del totale. Questa ripartizione del commercio e del traffico verso l'entroterra dovrebbe trovare conferma nel 2006 e 2007. I costi e le tariffe attuali praticati per le varie modalità di trasporto, come pure l'offerta di infrastrutture adeguate, spiegano in gran parte lo schema attuale dei flussi del commercio e dei trasporti in Europa.

1.2. Le sfide che il sistema portuale europeo dovrà affrontare

I porti devono affrontare le sfide seguenti:

- Una domanda di trasporto internazionale amplificata dal suo costo basso e la cui crescita è più rapida della crescita economica; è interessante osservare al riguardo che gli investitori di tutte le origini e provenienze sono oggi allettati dai porti e dal loro grande futuro.
- Un'evoluzione tecnologica considerevole contrassegnata dallo sviluppo del trasporto in container, più efficace, rapido e sicuro, e da uno sfruttamento meno inquinante dei porti, ma che richiede, da parte dei porti e delle città che li accolgono, un grande sforzo di adattamento in termini di acquisto di terreni e di gestione, come pure in materia tecnologica e sociale. Parallelamente, l'indispensabile ricorso alle tecnologie dell'informazione, di navigazione e di telecomunicazione richiede uno sforzo di conversione e di formazione per continuare ad offrire prospettive di produttività e nuovi posti di lavoro.
- L'impegno a favore della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e i problemi attuali di qualità dell'aria richiedono, da un lato, una diminuzione delle emissioni inquinanti e degli effetti di congestione stradale per ogni tonnellata/km trasportata e, dall'altro, una diversificazione modale che privilegi la ferrovia, la navigazione interna e il trasporto marittimo. Ciò comporterà una migliore ripartizione geografica dei trasporti terrestri e un utilizzo più razionale delle capacità portuali esistenti.
- La necessità di stabilire un dialogo continuo sulle prestazioni e sullo sviluppo dei porti, tra le parti interessate alle attività portuali, e all'interno delle città, delle regioni, e oltre se necessario. Il dialogo riveste un'importanza determinante poiché permette di ottenere l'accettazione sociale e di garantire l'efficacia, migliorare l'immagine dei porti e conseguire un assetto territoriale più consono alle funzioni urbane, ricreative e turistiche. Un'impostazione basata sul dialogo con le parti interessate può contribuire a garantire attività portuali sostenibili e a migliorare le prospettive e le condizioni d'occupazione.
- Come ultimo punto, ma non meno importante, la necessità di conciliare lo sviluppo e la gestione dei porti con la trasparenza, la concorrenza e il diritto comunitario in generale.

II. PROBLEMI E SOLUZIONI

1. LE PRESTAZIONI PORTUALI E I COLLEGAMENTI CON L'ENTROTERRA

Complessivamente, i maggiori porti europei possono essere considerati efficienti in termini economici; la loro organizzazione marittima, l'apertura, l'organizzazione degli scali,

l'attracco delle navi (principale fonte di introiti) sono generalmente soddisfacenti; in molti porti, tuttavia, si rilevano ancora inefficienze, quali i divari tra le capacità di magazzinaggio e di carico/scarico, l'insoddisfacente disposizione dei terminali e una produttività insufficiente per unità di superficie di capacità installata, itinerari e accessi marittimi o terrestri inefficaci, lunghi tempi d'attesa, sicurezza insufficiente degli autocarri, treni e chiatte, insoddisfacenti condizioni di lavoro e produttività non elevata, e, non ultime, formalità amministrative lente e onerose.

Non basta quindi godere di una buona posizione sul mare o su un fiume, né garantire servizi affidabili ad un prezzo ragionevole. Collegamenti affidabili e sostenibili con l'entroterra sono la chiave della capacità e del futuro di un porto. Miglioramenti sensibili in questo settore sono possibili e necessari.

Riassumendo, le prime opzioni per fare fronte ad una maggiore domanda di capacità portuali dovrebbero essere le seguenti:

- Aumentare l'efficienza e la produttività dei porti, in termini di volume o di movimenti per ettaro dei terminali esistenti e lungo le vie d'accesso. Molti problemi sarebbero certamente risolti mediante nuove attrezzature portuali e un sistema di coordinamento della presenza di autocarri, treni e chiatte ai terminali, così come una gestione integrata della catena di trasporto, per lo meno dal mare attraverso il porto verso i trasporti terrestri. I sistemi e software di gestione delle operazioni e dei carichi contribuiranno certamente a migliorare il funzionamento delle interfacce tra modalità di trasporto e gli operatori nonché a aumentare la produzione.
- Studiare rotte di trasporto alternative per conseguire un utilizzo più intensivo di tutti i porti esistenti, alcuni dei quali non funzionano alla loro massima capacità, e per avvicinarli ai loro utenti. La realtà del mercato dimostra che collegamenti intracomunitari quotidiani e rapidi, garantiti da trasporti marittimi a corto raggio o da servizi di distribuzione (*feeder*), costituiscono un'opzione sostenibile per numerosi porti.

Occorre valutare accuratamente queste prospettive d'espansione portuale prima di prevedere la costruzione di nuove infrastrutture. I progetti devono essere pertanto discussi con tutte le parti interessate e successivamente pianificati e eseguiti sulla base di un ampio consenso. Sarebbe certamente più facile giungere al consenso se i piani generali dei porti fossero regolarmente aggiornati, previa un'ampia consultazione a tutti i livelli. La costruzione di nuovi impianti portuali importanti o l'espansione su grande scala delle infrastrutture esistenti dovrebbero poggiare soprattutto su una valutazione economica oggettiva dell'effetto della costruzione prevista sui flussi di trasporto. Ciò comporterebbe anche una ripartizione più razionale del traffico in tutta l'Europa. Benché non possa essere imposta per legge, una migliore ripartizione risponderebbe certamente alle preoccupazioni attuali circa la sostenibilità dei trasporti.

In questa fase, la Commissione intende demandare la questione alla valutazione delle autorità regionali e nazionali al mercato.

Da parte sua, la Commissione intende valutare lo stato dei collegamenti dei porti con l'entroterra, le necessità in materia e le loro incidenze sull'equilibrio dei flussi di traffico, in occasione dell'esame intermedio della rete transeuropea di trasporto, nel 2010³.

2. AUMENTARE LA CAPACITÀ NEL RISPETTO DELL'AMBIENTE

2.1. Costruzione di nuovi impianti o miglioramento degli impianti esistenti

Le citate valutazioni possono portare alla conclusione che un aumento di capacità sia necessario, mediante miglioramenti o estensioni, o ancora mediante nuove costruzioni, per permettere un aumento dei trasporti marittimi e fluviali. La necessità si avverte quando:

- I porti hanno bisogno di impianti adeguati e di collegamenti adeguati con l'entroterra; per ragioni storiche, i porti e le attrezzature portuali non sono stati progettati né costruiti per accogliere le navi moderne ed i loro carichi, in particolare i contenitori, né tantomeno i previsti volumi di traffico;
- è stato individuato un nuovo trasferimento modale sostenibile del trasporto su strada verso le vie navigabili o il trasporto marittimo, quali le “autostrade del mare”;
- infrastrutture portuali adeguate devono garantire una maggiore sicurezza d'approvvigionamento energetico e rafforzare la competitività di queste industrie⁴. Possono anche costituire alternative alle infrastrutture d'approvvigionamento tradizionali;
- una ricostruzione della zona portuale della città e/o un trasferimento fuori del centro città dell'industria portuale e del relativo traffico si impongono per ragioni attinenti all'ambiente ed alla sicurezza. La città può allora pianificare un migliore utilizzo di zone particolarmente adeguate per i suoi abitanti, per i servizi di trasporto di passeggeri, le crociere turistiche, le attività culturali o ancora l'habitat o altre attività economiche.

In tal caso, le autorità pubbliche dovranno esaminare quali sono le opzioni che servono meglio l'interesse generale. Trovano applicazione le norme comunitarie relative alla tutela dell'ambiente, in particolare le direttive “Habitat”⁵ e “Uccelli selvatici”⁶, la “Acqua” (direttiva-quadro)⁷ e “Rifiuti”⁸.

I porti sono dei passaggi strategici per gli approvvigionamenti di merci e di energia (GNL⁹ ad esempio), e snodi economici fondamentali. Richiedono investimenti dal settore pubblico e privato con un ragionevole grado di certezza del diritto.

L'incertezza del diritto è una delle obiezioni più spesso formulate dalle parti interessate nei confronti delle direttive “Uccelli” ed “Habitat”. La Commissione è consapevole delle

³ Articolo 19 del regolamento (CE) 680/2007.

⁴ COM(2007) 1.

⁵ Direttiva 92/43/CEE.

⁶ Direttiva 79/409/CEE.

⁷ Direttiva 2000/60/CE.

⁸ Direttiva 99/31/CE.

⁹ COM(2006) 846 e SEC (2007) 1283.

difficoltà che possono sorgere dall'applicazione di queste direttive per quanto riguarda le infrastrutture portuali.

La Commissione ha già pubblicato diversi documenti d'orientamento intesi ad assistere gli Stati membri nell'attuazione delle direttive in materia d'ambiente, così come le parti interessate ed i privati nella loro interpretazione. La Commissione pubblicherà orientamenti relativi all'applicazione della normativa ambientale comunitaria nel caso dello sviluppo dei porti¹⁰.

2.2. Adeguate impianti di trattamento dei rifiuti

La direttiva 2000/59/CE sugli impianti di ricezione portuali mira a ridurre gli scarichi in mare di rifiuti generati dalle navi e dei residui di carico. L'attuazione effettiva della direttiva da parte degli Stati membri deve essere ulteriormente perseguita.

Sulla base della valutazione delle relazioni d'attuazione consegnate dagli Stati membri, delle analisi effettuate dall'entrata in vigore della direttiva e dei risultati delle visite di controllo effettuate dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (AESM), la Commissione consulterà gli attori interessati circa gli strumenti atti a migliorare il meccanismo esistente della direttiva e formulerà una proposta adeguata.

2.3. Gestione sana dei corpi idrici e dei sedimenti

Come altre parti interessate, i porti situati lungo i fiumi o degli estuari dovrebbero partecipare attivamente alle consultazioni sulle questioni legate alla gestione dei bacini idrografici, in particolare, nel contesto dell'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici richiesti ai fini della direttiva-quadro nel settore dell'acqua (2000/60/CE). Lo stesso vale per i porti marittimi per quanto riguarda la qualità delle acque costiere, la deriva dei sedimenti lungo le coste o la sistemazione delle fasce costiere, ad esempio nel contesto della gestione integrata delle zone costiere. Inoltre occorre sempre tenere conto della necessità di impedire l'inquinamento del suolo, in particolare in caso di miglioramento o di nuove costruzioni di impianti a monte e nei porti.

2.4. Miglioramento delle emissioni nell'aria

La qualità dell'aria è un aspetto che suscita preoccupazione nella maggior parte dei grandi porti. Una riduzione sensibile dell'inquinamento atmosferico proveniente dalle navi e dai trasporti terrestri da e/o verso i porti è essenziale ai fini della crescita sostenibile. Il Consiglio ha deciso una riduzione di almeno il 20% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020. Ciò richiederà anche una riduzione delle emissioni di CO₂ dovute al trasporto marittimo. Le misure da attuare per raggiungere quest'obiettivo dovrebbero tenere conto degli sviluppi a livello internazionale. L'OMI si è impegnato a fissare soglie d'emissione più rigorose nel 2008. La Commissione sosterrà gli sforzi internazionali volti a diminuire le emissioni di gas a effetto serra delle navi e, se questi sforzi non danno dei risultati, studierà la possibilità di misure comunitarie a tale riguardo.

La soluzione dell'alimentazione elettrica delle navi in banchina è attualmente allo studio della Commissione¹¹. Questa soluzione è da prevedere in primo luogo nel caso delle navi che

¹⁰ COM(2007) 575 e SEC (2007) 1278.

¹¹ COM(2007) 575.

garantiscono servizi di linea, come i traghetti o le navi del trasporto marittimo a corto raggio o delle autostrade del mare. La Commissione prevede di sottoporre proposte intese a ridurre i livelli d'inquinamento atmosferico indotto dalle navi nei porti, segnatamente eliminando gli svantaggi fiscali per l'alimentazione elettrica terrestre.

La Commissione si è impegnata a ridurre l'inquinamento atmosferico e le emissioni di gas a effetto serra dovute al trasporto marittimo; contribuirà alla definizione di misure tendenti a ridurre queste emissioni nei porti, in particolare attraverso adeguati incentivi.

3. MODERNIZZAZIONE

Nuovi sistemi di sicurezza marittima quali SafeSeaNet, AIS (identificazione automatica) e LRIT (*Long-Range Identification and Tracking* - identificazione e verifica delle navi a grande distanza), associati a telecomunicazioni moderne sono o saranno presto obbligatori; miglioreranno in modo sostanziale le relazioni nave-costa. È, questo, un aspetto di rilievo per i porti e le amministrazioni pubbliche che vi operano. È ora possibile seguire il viaggio e l'approccio di una nave. I porti e tutti gli snodi marittimi devono beneficiare di questo progresso¹².

3.1. Semplificazione delle procedure del trasporto marittimo a corto raggio

La legislazione dell'UE impone il controllo doganale per i trasporti marittimi tra gli Stati membri, poiché i porti di partenza e d'arrivo situati nell'UE fanno parte della frontiera esterna, in cui convergono merci provenienti da paesi terzi e merci sdoganate per la Comunità. Lo stesso controllo è pertanto applicato anche quando la nave trasporta merci sdoganate per la Comunità, benché esistano procedure semplificate per le navi che trasportano soltanto questo tipo di merci.

In tal caso, è importante che le procedure amministrative siano semplici e razionali. Saranno così ridotti i ritardi, l'incertezza sugli orari e i costi, si rafforzerà la fiducia nel trasporto marittimo a corto raggio e si creeranno nuovi sbocchi per i porti e le autostrade del mare. La Commissione ha proposto l'instaurazione di un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane ed il commercio, compreso uno sportello unico per la comunicazione dei dati. I moderni dispositivi di tracciamento saranno essenziali per concretizzare questo progetto¹³.

Il trasporto marittimo è svantaggiato rispetto ad altri tipi di trasporto. Una nave che viaggia tra due porti comunitari è soggetta a procedure più complesse e lente di un camion, perché non esiste ancora di autentico mercato interno europeo per il trasporto marittimo. Per liberare tutto il potenziale del trasporto marittimo in Europa, questo svantaggio comparativo deve essere eliminato mediante la semplificazione delle formalità amministrative e doganali per i servizi marittimi intracomunitari.

Come annunciato nella politica marittima integrata per l'Unione¹⁴, così come nell'esame intermedio del Libro bianco sulla politica dei trasporti¹⁵, la Commissione presenterà nel 2008

¹² Cfr. <http://www.marnis.org>

¹³ COM(2005) 608.

¹⁴ COM(2007) 575.

¹⁵ COM(2006) 314.

una proposta legislativa sulla creazione di uno spazio europeo del trasporto marittimo senza barriere.

*La Commissione ha proposto di creare **un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane ed il commercio**, compreso uno sportello unico per la comunicazione dei dati.*

Come annunciato nella politica marittima integrata per l'Unione, così come nell'esame intermedio del Libro bianco sulla politica dei trasporti, la Commissione presenterà nel 2008 una proposta legislativa sulla creazione di uno spazio europeo del trasporto marittimo senza barriere.

3.2. Sviluppo di un approccio “elettronico” ai trasporti marittimi (e-maritime)

Oltre al trasporto marittimo a corto raggio, il trattamento amministrativo delle navi va migliorato. Occorre introdurre sportelli unici a partire dai punti in cui è possibile coordinare i controlli e le verifiche di documenti con le amministrazioni competenti. Il miglioramento delle comunicazioni nave-costa, dei contatti con il precedente porto di scalo e dei software di logistica portuale, con la partecipazione delle parti interessate – pubbliche e private - permetterà lo sviluppo di sistemi portuali integrati. Ciò migliorerà lo sdoganamento delle merci e l'organizzazione dei trasferimenti verso i trasporti terrestri, ridurrà la pressione sullo spazio portuale e costituirà uno strumento essenziale per i marinai, le navi, i servizi portuali e la pianificazione.

La Commissione intende pubblicare nel 2009 un documento strategico riguardante l'introduzione di tali servizi “elettronici” dei trasporti marittimi. Quest'approccio, direttamente collegato alle iniziative “e-Freight” (trasporto elettronico di merci) e “e-Customs” (operazioni doganali elettroniche), trarrà pienamente vantaggio dagli ultimi progressi delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC).

3.3. Miglioramento delle prestazioni

Le ultime innovazioni tecnologiche relative alle attrezzature portuali, quali i ponti mobili elevatori automatizzati, le gru a portale su rotaia, i terminali per container automatizzati e le macchine di sollevamento gemelle o in tandem, possono contribuire in modo significativo a migliorare l'efficacia dei porti europei.

I programmi quadro di ricerca dell'UE, e in particolare il 7° PQ, sostengono la ricerca e l'innovazione nelle infrastrutture e le attività portuali.

La cooperazione tra i porti ed in particolare tra i porti vicini è molto auspicabile, poiché ciò può tra l'altro permettere una specializzazione per tipo di carico o di nave, l'organizzazione e la messa in comune di impianti di trasporto terrestri. Certamente ciò si tradurrebbe spesso in un aumento di produttività.

Infine, l'efficienza delle catene di trasporto e delle loro piattaforme quali i porti è determinante ai fini delle prestazioni logistiche. Esistono già indicatori per il trasporto combinato su ferrovia, il trasporto aereo ed il trasporto marittimo a corto raggio. Tuttavia, non si dispone finora di un sistema comune di indicatori valido per tutte le modalità di trasporto.

La Commissione intende definire di concerto con le parti interessate, entro fine 2009, una serie di indicatori generici europei, che consentano una ulteriore specificazione a livello locale.

4. CONDIZIONI OPERATIVE EQUE - CHIAREZZA PER GLI INVESTITORI, GLI OPERATORI E GLI UTENTI

4.1. Il ruolo delle autorità portuali

L'organizzazione della gestione dei porti varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri, i porti sono gestiti da organismi privati che sono proprietari dei terreni portuali (o godono di diritti reali analoghi). Questi porti costituiscono imprese private a tutti gli effetti. Negli altri casi, che ne costituiscono la parte più rilevante nell'Europa continentale, i porti sono gestiti da entità o imprese pubbliche. Tali entità, che possono essere denominate "autorità portuali" (indipendentemente dalla loro denominazione nel diritto nazionale), beneficiano sempre più spesso di un elevato grado d'autonomia nelle scelte operative, nonché di un'autonomia finanziaria rispetto alle autorità pubbliche. Inoltre, mentre alcune autorità portuali propongono servizi di trattamento delle merci e/o servizi tecnici nautici, altre si concentrano sulla gestione e lo sviluppo. La Commissione non intende intervenire ai fini di un'armonizzazione di queste pratiche eterogenee. Il livello nazionale/locale è infatti più adeguato per definire le modalità ottimali di gestione dei porti. La Commissione è tuttavia consapevole che i compiti importanti delle autorità portuali possono essere eseguiti con maggiore efficienza se godono di un sufficiente grado di autonomia. Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, in particolare, la Commissione ricorda che si tratta di una condizione preliminare per garantire un'efficace assegnazione degli investimenti e, di conseguenza, per permettere lo sviluppo dei porti.

4.2. Finanziamento pubblico – trasparenza

Benché non si possa ritenere che esista concorrenza tra i porti in tutti i casi, la concorrenza tra alcuni di loro, e all'interno degli stessi, può essere considerevole e richiede l'esistenza di condizioni operative paritarie. In proposito, una delle questioni da affrontare riguarda il finanziamento pubblico dei porti. La Commissione stabilirà un quadro giuridico generale, come richiesto dalle parti interessate del settore portuale. Anche una maggiore chiarezza nei finanziamenti incoraggerà gli investimenti nel settore portuale.

La Commissione adotterà nel 2008 gli orientamenti relativi agli aiuti di Stato nel settore portuale.

Inoltre, le informazioni sui fondi accordati dalle autorità pubbliche ai porti devono essere trasparenti. A norma della direttiva 2006/111, siffatto obbligo esiste già, ma si applica soltanto ai porti le cui entrate annuali sono superiori a 40 milioni di euro. Atteso che un grande numero di porti, alcuni molto importanti per lo Stato membro interessato e per i trasporti di tutta l'Europa, si situa al di sotto di questa soglia, sarebbe necessario sopprimerla.

La Commissione prevede di adottare misure volti ad estendere a tutti i porti mercantili, indipendentemente dal loro fatturato annuale, le disposizioni sulla trasparenza contenute nella direttiva 2006/111/CE. Ciò permetterà di ottenere un quadro completo dei flussi finanziari erogati dalle autorità pubbliche degli Stati membri ai porti.

4.3. Le concessioni portuali

Nella maggior parte dei casi, l'accesso all'area portuale sulla terraferma è una condizione preliminare per la prestazione di servizi di movimentazione di merci. Questi servizi possono essere fondati su diversi dispositivi giuridici. Possono essere forniti direttamente dalle autorità portuali o da terzi, quali concessionari. Non esiste attualmente alcuna normativa comunitaria derivata relativa alle concessioni dei servizi nel settore portuale e delle altre installazioni di terminali¹⁶. La Commissione ha sottolineato nella sua comunicazione sulle concessioni nel 2000¹⁷ che "ciò non significa, comunque, che le concessioni sfuggano alle norme e ai principi del trattato".

In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha sottolineato che, quando uno Stato membro accorda concessioni di servizio che non rientrano nel campo della direttiva sugli appalti pubblici, le autorità pubbliche sono vincolate da un obbligo di trasparenza che comporta una pubblicità adeguata della loro iniziativa, una procedura equa e non discriminatoria, con possibilità di ricorso. Tale obbligo di trasparenza consiste nel garantire, nell'interesse di ciascun potenziale offerente, un grado di pubblicità sufficiente tale da permettere che la concessione sia aperta alla concorrenza e che sia possibile controllare l'imparzialità delle procedure d'aggiudicazione¹⁸.

La Commissione ritiene che il citato obbligo trova applicazione quando le autorità degli Stati membri decidono di affidare ad un terzo una parte del terreno portuale ai fini della prestazione di servizi di movimentazione merci. Il rispetto dell'obbligo di trasparenza non impedisce alle autorità portuali di stabilire criteri di selezione che rispecchiano la strategia commerciale e la politica di sviluppo di un determinato porto e sulla base dei quali verrà data la concessione. Inoltre, la Commissione ha sottolineato, in una comunicazione interpretativa, che l'obbligo di trasparenza discendente direttamente dal trattato CE si applica soltanto alle aggiudicazioni di appalti che hanno sufficiente rilevanza per il funzionamento del mercato interno e che la CGCE ha considerato che in singoli casi «a causa di circostanze particolari, come un valore economico molto limitato», un'impresa con sede in un altro Stato membro non avrebbe interesse all'aggiudicazione dell'appalto¹⁹.

Per quanto riguarda la durata delle concessioni, la comunicazione summenzionata sottolinea che tale durata deve essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione²⁰. Va, invece, sottolineato che quando una concessione giunge a scadenza, il suo rinnovo è assimilabile a una nuova concessione e, pertanto, è soggetta ai principi sopra enunciati²¹.

La Commissione ritiene che le disposizioni che possono essere introdotte negli accordi di concessione al fine di garantire il rispetto dei termini della concessione e proteggere gli

¹⁶ Articolo 18 della direttiva 2004/17/CE ed articolo 17 della direttiva 2004/18/CE.

¹⁷ Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02).

¹⁸ Sentenze della Corte del 7 dicembre 2000 nell'affare C-324/98 *Telaustria*, punti 60 e 62, e del 13 ottobre 2005 nell'affare C-458/03 *Parking Brixen*, punto 49.

¹⁹ Comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici», GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2.

²⁰ Comunicazione sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02), punto 3.1.3.

²¹ Comunicazione 2000/C 121/02, punto 2.4.

interessi legittimi dei porti e delle comunità locali, in particolare per quanto riguarda la prestazione e la qualità globali dei servizi portuali, sono accettabili, sempre che non violino le norme del trattato o alla normativa comunitaria.

Una precisazione è necessaria con riferimento ai diritti dei lavoratori in caso di trasferimento delle attività al termine di una procedura di selezione.

Quando un'impresa riprende alcune attività effettuate precedentemente da un'altra impresa a seguito dell'assegnazione di una concessione o di un appalto pubblico, la direttiva 2001/23/CE²² può trovare applicazione²³. Un "trasferimento" ai sensi della direttiva implica che siano soddisfatte le due condizioni seguenti: a) il datore di lavoro deve essere cambiato; b) un'entità economica trasferita conserva la propria identità. La conservazione dell'identità è caratterizzata dalla prosecuzione delle stesse attività dal nuovo datore di lavoro e dalla continuità del suo personale e delle sue modalità di gestione e d'organizzazione. Si tratta tuttavia soltanto di alcuni componenti di una valutazione globale e che non possono essere considerati isolatamente²⁴. Se queste condizioni sono soddisfatte in occasione di una procedura d'aggiudicazione o della privatizzazione di servizi portuali, la direttiva 2001/23/CE si applica.

4.4. Servizi tecnici nautici

Si chiamano servizi tecnici nautici il pilotaggio, il rimorchio e l'ormeggio. Questi servizi sono spesso collegati alla sicurezza portuale. Tale legame è molto più stretto nel caso del pilotaggio e del rimorchio che dell'ormeggio. Queste attività possono essere effettuate dall'amministrazione pubblica o costituire servizi d'interesse economico generale.

In questo contesto, giova ricordare che ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale sono soggette alle norme del trattato, in particolare alle norme in materia di concorrenza e del mercato interno, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti l'adempimento della specifica missione loro affidata. A tale riguardo, conformemente al principio di proporzionalità, i mezzi utilizzati per compiere la missione d'interesse generale possono restringere le libertà del mercato interno soltanto nella misura necessaria per garantire l'esecuzione della missione²⁵.

Nello stato attuale del diritto e della giurisprudenza comunitari, il principio della libertà di stabilimento, sancito dal trattato, si applica ai servizi tecnici nautici. I monopoli legali per questi servizi possono ledere questa libertà e, in tal caso, sono giustificati soltanto nella misura necessaria e proporzionata per garantire il servizio in questione. La selezione dell'operatore deve allora essere garantita secondo una procedura trasparente. Tale criterio è soddisfatto se è data adeguata pubblicità su scala europea alla procedura di selezione, e se l'imparzialità della procedura può essere controllata. I diritti esclusivi non devono essere concessi per periodi troppo lunghi, tenuto conto della necessità di garantire una retribuzione

²² Direttiva 2001/23/CE del Consiglio.

²³ Punto 3.2.1.2 del COM(2001) 566.

²⁴ Giova anche ricordare che in caso di cambiamento di contraente, la CdG ha stabilito che la circostanza secondo la quale gli attivi materiali ripresi dal nuovo imprenditore non appartenessero al suo predecessore ma fossero messi a disposizione dal committente non può condurre ad escludere l'esistenza da un trasferimento d'impresa ai sensi della direttiva (sentenza della Corte nella causa C-340/01, *Abler*. Racc. I-14023.)

²⁵ Comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa (GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4), punto 23.

ragionevole dei capitali investiti, e al contempo mantenere un rischio inerente alla prestazione del servizio. Per quanto riguarda il pilotaggio, la Commissione ritiene che la concessione di deroghe per il pilotaggio obbligatorio degli utenti frequenti, quando la sicurezza è garantita, dovrebbe essere possibile, poiché ciò ridurrebbe il costo del trasporto marittimo e lo renderebbe più attraente, in particolare nel caso del trasporto marittimo a corto raggio. L'innovazione tecnologica dovrebbe essere presa in considerazione a tale riguardo. In particolare, il pilotaggio a distanza potrebbe a termine rivelarsi un'opzione interessante, da sviluppare nel quadro dei trasporti marittimi "elettronici".

Un altro punto da sollevare riguarda la prestazione di servizi di ormeggio. La CdG ha stabilito che le restrizioni alla libera prestazione di questo servizio possono essere giustificate²⁶. Occorre tuttavia osservare che, anche in questo caso, le restrizioni alla prestazione del servizio non sono sempre indispensabili. Infatti, quando la libera prestazione dei servizi di ormeggio non pregiudica il modello del servizio universale (e questo può accadere, ad esempio, nei grandi porti che comprendono molti terminali), si deve garantire il libero accesso a quest'attività²⁷.

4.5. Movimentazione delle merci

La movimentazione delle merci è considerevolmente evoluta negli ultimi anni. Quest'attività è diventata un servizio fondato su tecnologie avanzate e la sua intensità di manodopera è molto diminuita. Anche il suo ruolo è cambiato, come quello dei porti, che costituiscono oggi passaggi nella catena logistica e non solo punti di partenza e di arrivo nel commercio marittimo. La movimentazione delle merci avviene in base ad accordi diversi da uno Stato membro all'altro, se non da un porto all'altro. I lavoratori portuali sono spesso direttamente impiegati dagli operatori dei terminali, mentre in alcuni porti, sono assunti tramite "uffici di collocamento portuali", organismi che si occupano dell'assunzione e della formazione dei lavoratori portuali.

Come l'organizzazione della movimentazione, le modalità di funzionamento degli uffici di collocamento possono variare considerevolmente da uno Stato membro all'altro. Inoltre, queste modalità possono basarsi sulla legislazione nazionale o locale, o ispirarsi interamente a usi locali. Le norme del trattato sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi possono applicarsi pienamente alle attività degli uffici di collocamento.

I citati organismi dispensano spesso una formazione di buona qualità ai lavoratori e costituiscono uno strumento efficace per i datori di lavoro. Non devono tuttavia servire ad impedire a persone o imprese con le necessarie qualifiche di effettuare servizi di movimentazione delle merci, né imporre ai datori di lavoro personale di cui non hanno necessità, giacché ciò configurerebbe in talune circostanze una violazione delle norme del trattato sul mercato interno, in particolare l'articolo 43 sulla libertà di stabilimento e l'articolo 49 sulla libera prestazione di servizi.

4.6. Diritti di porto

Gli armatori devono pagare molti diritti, per l'utilizzo del porto, e per i servizi effettuati dagli dai gestori di terminali, i piloti, i rimorchiatori, gli ormeggiatori, ecc. degli Sportelli unici di fatturazione semplificherebbero le operazioni per gli utenti dei porti. Solo i diritti riscossi per

²⁶ Sentenza della Corte nella causa C-266/96, *Corsica Ferries*.

²⁷ Sentenza della Corte nella causa C-320/91, *Paul Corbeau*, punti 18 e 19.

l'utilizzo delle infrastrutture portuali generali sono rapidamente esaminati di seguito (“diritti portuali”).

I diritti portuali e le eventuali tasse accessorie sono oggi pubblicamente accessibili nella maggior parte dei casi, in particolare su Internet. Quest'evoluzione è nell'interesse dei porti stessi. Tuttavia, anche se resi pubblici, questi diritti sono a volte difficili da comprendere per i clienti e molto complessi da calcolare nella pratica. La Commissione insiste sulla necessità di una maggiore chiarezza sulle diverse componenti dei diritti portuali, così come di una maggiore trasparenza sul loro rapporto con i costi corrispondenti. I criteri di tariffazione obsoleti che operano una discriminazione nei confronti delle navi del trasporto marittimo a corto raggio dovrebbero essere soppressi. Ciò vale anche per tutti i servizi forniti a dette navi.

La Commissione contribuirà a diffondere le migliori pratiche di trasparenza sui diritti portuali.

I diritti portuali possono anche costituire uno strumento d'incentivazione all'utilizzo di navi meno inquinanti, come prevedeva già la direttiva 2000/59/CE; la Commissione sostiene tale approccio a servizi sostenibili.

4.7. Concorrenza con i paesi terzi

La concorrenza che i porti di paesi terzi fanno ai porti comunitari è una preoccupazione espressa da alcuni porti dell'UE. Si tratta in particolare dei porti comunitari vicini a porti di paesi terzi, e in relazione con piattaforme. Norme ambientali e sociali meno vincolanti, un dumping fiscale, un finanziamento pubblico di collegamenti con l'entroterra e pratiche di tariffazione discriminatorie per l'utilizzo dei collegamenti con l'entroterra possono falsare la concorrenza e minacciare la continuità delle attività di alto mare in varie parti dell'UE. Il dialogo continuo nel settore dei trasporti tra l'UE e la Russia è un esempio di forum nell'ambito del quale possono essere affrontati questi problemi. Gli accordi bilaterali sul commercio marittimo, come quelli conclusi con la Cina e altri paesi, sono un altro esempio dei possibili strumenti di intervento in materia. Occorre incoraggiare la cooperazione con questi paesi limitrofi, per stabilire condizioni di concorrenza armoniose.

La Commissione compilerà un inventario dei problemi incontrati allo scopo di affrontarli, all'occorrenza, nell'ambito delle relazioni esterne della Comunità.

5. STABILIRE UN DIALOGO STRUTTURATO TRA I PORTI E LE CITTÀ

Le città ed i loro porti mantengono un legame d'interdipendenza che deve essere regolata con una visione ed una pianificazione strategica a lungo termine. È pertanto importante che le due parti rafforzino la loro associazione. Promuovere l'immagine dei porti europei e garantire un accesso pubblico più facile a queste infrastrutture sono compiti che devono essere lasciati in linea di massima ai porti stessi, alle regioni e agli Stati membri. Tuttavia, la Commissione esaminerà le modalità per rafforzare la cooperazione tra queste autorità e le parti interessate, e cooperare con esse, per migliorare l'immagine dei porti e la loro integrazione nella “loro” città. Tale obiettivo può essere realizzato a livello della pianificazione urbana, ad esempio in termini d'offerta di trasporto collettivo, ma anche organizzando nei porti dei festeggiamenti, giornate porte aperte ed altre attività analoghe. Dobbiamo cercare di conciliare l'attività portuale e la cultura, il turismo legato al mare e lo sviluppo urbano nell'insieme. Occorre anche preservare l'identità marittima dell'Europa, un settore in cui i porti possono svolgere un

ruolo considerevole poiché costituiscono da secoli non soltanto punti nodali per i trasporti, ma anche punti di incontro tra civiltà diverse. Questo processo dovrebbe anche contribuire ad una migliore integrazione dei porti nelle città e la vita urbana.

La Commissione ha proposto, nella sua comunicazione sulla politica marittima integrata, l'organizzazione di una giornata marittima europea che inaugurerà una settimana di manifestazioni volte a sensibilizzare e rafforzare l'immagine del settore marittimo. Desidera proporre inoltre una giornata europea "porti aperti" che darebbe l'occasione al pubblico di valutare e di comprendere meglio le attività portuali.

Esaminerà le fonti di finanziamento possibili, fra le dotazioni esistenti, per sostenere il miglioramento dell'integrazione dei porti nelle città.

Due temi sono particolarmente importanti nelle relazioni tra le città ed i porti in una prospettiva comunitaria: l'ambiente e la sicurezza.

Infatti, una delle ragioni per le quali i porti sono spesso criticati dalle comunità locali è il loro impatto sulla congestione e l'ambiente. Come si è già detto, occorre valutare adeguatamente, in occasione della pianificazione delle sistemazioni portuali, il possibile aumento delle congestioni nei pressi della zona portuale, e che i porti e l'industria marittima dovrebbero adoperarsi per ridurre l'inquinamento indotto dalle navi nei porti.

Per quanto riguarda la sicurezza, le misure di protezione contro il terrorismo e la criminalità hanno reso i porti molto meno accessibili di alcuni anni fa, il che riduce le possibilità di contatto della popolazione con le attività portuali quotidiane.

Nel contesto dei lavori in corso sulla sicurezza marittima e portuale, la Commissione prevede di valutare l'incidenza delle misure di sicurezza ed elaborare orientamenti sui modi per conciliare i requisiti della sicurezza con un ragionevole grado d'apertura e d'accessibilità delle zone portuali. La revisione della legislazione relativa alla sicurezza in mare e nei porti darà l'occasione di valutare i criteri d'accesso ai porti e studiare la definizione di un modello europeo di carta d'accesso multiuso.

6. IL LAVORO NEI PORTI

6.1. Dialogo

I dockers sono oggetto di vari accordi nei porti comunitari. La Commissione ritiene che un dialogo tra parti interessate può contribuire notevolmente ad una migliore comprensione e ad una buona gestione del cambiamento. A tale riguardo, il dialogo tra le parti sociali può svolgere un ruolo particolarmente efficace in vista di una maggiore occupazione e una migliore qualità nel settore portuale. La Commissione si compiace di tutte le iniziative che mirano ad iniziare o promuovere il dialogo tra le parti interessate a vari livelli, in particolare quelle già impegnate da alcuni porti a livello locale al fine di presentare modelli di "migliori pratiche". I recenti accordi conclusi tra tutte le parti interessate nei porti di Dunkerque e di Valletta ne sono un esempio. Inoltre, la Commissione incoraggerà un dialogo sociale strutturato a livello europeo.

La Commissione incoraggerà l'istituzione, per il settore portuale, di un comitato europeo di dialogo settoriale ai sensi della decisione 98/500/CE²⁸.

Nell'ipotesi dell'istituzione di tale comitato, la Commissione promuoverà un contributo attivo delle parti sociali alla gestione del cambiamento, della modernizzazione e della creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità.

6.2. Formazione

Attualmente non esiste alcuna norma comunitaria specifica sulla formazione dei lavoratori portuali. La Commissione prende atto che la formazione dei lavoratori portuali ha assunto un'importanza determinante per la sicurezza e l'efficacia delle attività dei porti. Le attrezzature portuali infatti sono diventate strumenti tecnologicamente sofisticati e spesso complessi. Il lavoro nei porti è evoluto di conseguenza e, come si è evidenziato dalla consultazione, occorrerebbe stabilire a livello comunitario una serie di criteri comuni applicabili alla formazione dei lavoratori portuali. Ciò rafforzerà anche la mobilità dei lavoratori portuali europei, mediante il riconoscimento reciproco delle loro qualificazioni.

A livello comunitario, la direttiva 89/391/CEE²⁹ (direttiva “quadro”) stabilisce norme relative alla formazione dei lavoratori in materia di salute e di sicurezza che si applicano pienamente al lavoro nei porti. A tale riguardo, la direttiva 89/391/CEE impone al datore di lavoro la responsabilità di una adeguata formazione di ogni lavoratore in materia di salute e di sicurezza.

La Commissione proporrà un quadro reciprocamente riconoscibile per la formazione dei lavoratori portuali nei vari settori d'attività dei porti.

6.3. Sicurezza ed igiene sul posto di lavoro

A livello europeo, le norme generali riguardanti la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori sul posto di lavoro sono stabilite nella citata direttiva “quadro”, integrata da 19 direttive particolari su settori e rischi specifici. La maggior parte di queste direttive è applicabile al lavoro nei porti. Il pieno rispetto e l'applicazione intera di queste norme sono determinanti per il miglioramento delle condizioni di lavoro.

La Commissione inoltre ha adottato nel febbraio 2007 una comunicazione³⁰ che incoraggia tra l'altro una cultura della prevenzione dei rischi sul posto di lavoro, che è stata sostenuta da una risoluzione del Consiglio³¹. Come tutti gli ambienti di lavoro, i porti sono interessati da questa comunicazione.

Occorre notare che nei porti si verifica un numero considerevole di infortuni sul lavoro, anche mortali³².

La Commissione controllerà attentamente l'attuazione, nei porti, delle norme comunitarie in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori sul posto di lavoro.

²⁸ Decisione 98/500/CE della Commissione.

²⁹ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, articolo 12.

³⁰ COM(2007) 62.

³¹ Risoluzione del Consiglio 2007/C 145/01.

³² Tre incidenti mortali si sono verificati nel corso dei sei mesi del processo di consultazione.

La Commissione seguirà inoltre il corretto rilevamento delle statistiche relative agli incidenti conformemente alle metodologie ESAW³³ e EODS³⁴ stabilite dalla Commissione (Eurostat)³⁵.

III. CONCLUSIONE

La presente comunicazione fornisce un quadro, nel settore del trasporto marittimo europeo, e illustra molte azioni da attuare, compreso un esteso dialogo e documenti interpretativi per precisare le pertinenti norme comunitarie. Questo quadro aiuterà a concentrare gli sforzi di modo che i porti dell'Europa possano raccogliere le sfide di domani, attirare nuovi investimenti e contribuire pienamente allo sviluppo co-modale. La Commissione invita tutte le parti interessate pubbliche e private a sostenere quest'approccio, e auspica una prosecuzione del dialogo al fine di garantire lo sviluppo più armonioso possibile dei porti comunitari.

³³ ESAW: *European Statistics on Accidents at Work* (Statistiche europee degli infortuni sul lavoro).

³⁴ EODS: *European Occupational Diseases Statistics* (statistiche europee sulle malattie professionali).

³⁵ COM(2007) 46.