



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2007
SEC(2007) 1340

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

Comunicazione su una politica europea dei porti

Sintesi della valutazione dell'impatto

{COM(2007) 616 final}
{SEC(2007) 1339}

DG Chef-de-file: TREN

Altri servizi competenti: SG, SJ, ENV, ENTR, MARKT, COMP, SANCO, TAXUD, FISH, TRADE

Riferimento alla pianificazione dei lavori o al programma di lavoro della Commissione: 2007/TREN/004

SEZIONE 1: PROCEDURA E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

1.1. Contesto e consultazioni

La comunicazione su una politica europea dei porti rientra nel programma di lavoro legislativo della Commissione del 2007 (SEC (2006) 629 def.) e costituisce una delle iniziative prioritarie del programma di lavoro della DG TREN, 2007/TREN/004.

A seguito del ritiro della proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali (COM(2004) 654), Jacques Barrot, vicepresidente della Commissione, ha avviato una consultazione con le parti interessate. La DG TREN ha organizzato sei seminari sulle questioni portuali, i cui partecipanti erano esponenti delle associazioni europee interessate.

Per ciascun seminario, la DG TREN ha elaborato un documento di lavoro. Contributi scritti sono stati inviati da molte associazioni. Parallelamente, gli esperti degli Stati membri in materia portuale si sono incontrati con la DG TREN.

1.2. Conclusioni preliminari della consultazione

- Struttura organizzativa dei porti: vasto mosaico di modelli relativi alla gestione portuale.
- Finanziamento portuale: ampia gamma di approcci negli Stati membri.
- Carenze di capacità dovute alla crescita dei volumi delle merci trasportate, difficoltà di modernizzare i terminali, ubicazione non ottimale delle capacità portuali. Sono necessarie condizioni paritarie per l'accesso ai terreni e ai servizi portuali.
- Incidenze esterne: equilibrio necessario tra crescita economica e tutela dell'ambiente.
- Questioni sociali: sono necessarie una migliore formazione, l'applicazione della legislazione in materia di salute e di sicurezza, forme d'occupazione più flessibili e un dialogo sociale.
- Immagine dei porti: i porti non sono pienamente valorizzati dalla società.

SEZIONE 2: DEFINIZIONE DEI PROBLEMI

I porti europei devono affrontare varie e numerose sfide. La crescita del traffico marittimo impone di adattare gli impianti portuali. Il trasporto per container è il settore marittimo nel quale si registra la crescita maggiore. Le navi diventano sempre più grandi. L'espansione dei porti non ha tenuto il passo con l'aumento del fabbisogno di capacità.

Nonostante il decentramento e la maggiore autonomia finanziaria, esistono tuttavia approcci diversi in materia di finanziamento portuale negli Stati membri: livelli variabili d'autonomia finanziaria e di finanziamento pubblico; mancanza di trasparenza della tariffazione.

Le questioni legate all'occupazione includono: l'applicazione delle norme in materia di salute e di sicurezza, l'organizzazione di una formazione di alto livello, forme d'occupazione più flessibili e un dialogo sociale.

I porti sono in concorrenza nell'ambito delle catene d'approvvigionamento. La concorrenza presenta due aspetti: concorrenza intraportuale relativa ai servizi portuali, fa concorrenza interportuale su uno stesso segmento di mercato.

La legislazione ambientale garantisce il funzionamento sostenibile dei porti. Progressi sono stati realizzati nella gestione ambientale, ma i vincoli ambientali che gravano sui progetti portuali hanno portato a procedure complesse.

Il valore dei porti spesso non è pienamente apprezzato. Se ne conoscono bene i macrovantaggi la meno bene i microvantaggi che possono apportare.

Base giuridica a fondamento dell'azione dell'UE

L'articolo 211 del trattato CE conferisce alla Commissione, in qualità di custode dei trattati, la facoltà di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato CE e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso e di formulare raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal trattato, quando lo ritenga necessario.

Per quanto riguarda la politica portuale, la Commissione fonda la giustificazione della sua azione sui titoli seguenti del trattato CE:

Titolo III (articolo 39 e seguenti), Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

Titolo V (articolo 70 e seguenti), Politica comune dei trasporti.

Titolo VI (articolo 81 e seguenti), Norme comuni sulla concorrenza.

Conformemente al principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del trattato, i seguenti settori sono di competenza degli Stati membri, delle parti sociali e delle parti interessate:

- la pianificazione territoriale;
- il dialogo sociale;
- l'immagine dei porti.

SEZIONE 3: OBIETTIVI

- (1) garantire una capacità portuale sufficiente per far fronte alla crescita del traffico.
- (2) promuovere una maggiore libertà d'accesso per i nuovi prestatori di servizi portuali.
- (3) promuovere una concorrenza leale tra i porti e all'interno di questi.
- (4) promuovere forme d'occupazione più flessibili e il dialogo sociale.

- (5) rendere più elevate le norme di gestione ambientale nei porti e raggiungere un migliore equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la crescita economica.

SEZIONE 4: OPZIONI STRATEGICHE: VALUTAZIONE, RAFFRONTO, SCELTA, CONCLUSIONE

Alcune opzioni sono esclusive, altre complementari o sequenziali. Alcune opzioni sono oggetto di un consenso, altre sono controverse. Alcune opzioni sono state sviluppate nelle due precedenti proposte di direttiva, altre devono ancora essere esaminate. Alcune opzioni contribuiscono al conseguimento di obiettivi politici a lungo termine, altri porteranno a miglioramenti del sistema portuale nel breve termine.

1. CONCESSIONI DEI TERMINALI NEI PORTI

Un'autorità portuale può optare per la gestione diretta di un terminale o affidarla ad un terzo. In numerosi Stati membri, quest'ultima modalità assume la forma di una concessione su un terreno portuale per un determinato periodo. La scelta del concessionario avviene a seguito di gara d'appalto o su base discrezionale.

In un'opzione legislativa, i costi della selezione competitiva degli operatori di terminali sono connessi all'aggiudicazione, all'amministrazione e alla regolazione dei contratti, ad un incremento delle controversie, ad un utilizzo non ottimale delle capacità portuali, infine a periodi d'ammortamento degli investimenti più brevi. Il processo delle gare d'appalto comporta dei costi.

I vantaggi comprendono: una movimentazione merci più rapida, tempi di rotazione navi più brevi, tempi ridotti di sosta delle merci, minori costi operativi, procedure trasparenti dei bandi di gara, inferiori tariffe di movimentazione merci, maggiori investimenti, e incidenze economiche positive.

L'esperienza delle proposte presentate in passato fa supporre che vi sia un rifiuto della via legislativa. Molti dei vantaggi considerati possono essere raggiunti mediante misure non vincolanti.

I servizi della Commissione dovrebbero chiarire le modalità d'applicazione della legislazione, della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle comunicazioni della Commissione alle concessioni portuali.

2. IL LAVORO NEI PORTI

La pratica che riguarda i dockers è molto differenziata nell'UE. La questione fondamentale riguarda gli uffici di collocamento portuali, gli organismi che forniscono il personale ai gestori dei terminali.

In un'opzione legislativa, i principali costi della soppressione o della modifica degli uffici di collocamento obbligatori sono costituiti dalle indennità, dalle perdite di reddito per i lavoratori licenziati, dalle spese di trasferimento della manodopera ai singoli datori di lavoro, dall'utilizzo di manodopera meno qualificata, infine dalla diminuzione del potere dei sindacati. L'opposizione ad una proposta potrebbe condurre ad uno sciopero. I costi del lavoro possono aumentare con una manodopera più stabile.

I principali vantaggi sono i seguenti: produttività del lavoro superiore, regolarità dell'occupazione, maggiore flessibilità nell'utilizzo della manodopera, più stretta correlazione tra le ore pagate e le ore lavorate, riduzione dei tempi morti.

L'esperienza delle proposte precedenti fa supporre che vi sia opposizione all'opzione legislativa. Molti dei vantaggi considerati potrebbero essere raggiunti con misure non vincolanti, quali l'analisi della compatibilità con il trattato del ricorso agli uffici di collocamento.

Il problema del dialogo sociale è stato sollevato nel corso della consultazione. Può contribuire a migliorare la produttività, rendere i porti più attraenti per i clienti, contribuire allo sviluppo dei trasporti marittimi e favorire una maggiore occupazione e di migliore qualità.

Non esiste attualmente alcuna norma comunitaria specifica sulla formazione dei lavoratori portuali. La formazione è d'importanza capitale per il funzionamento sicuro ed efficace dei porti. Un'opzione legislativa potrebbe essere studiata a tale riguardo.

Esistono norme generali comunitarie per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori. Il pieno rispetto di queste norme è determinante e dovrebbe essere oggetto di verifica.

I servizi della Commissione intendono incoraggiare l'instaurazione di un dialogo sociale europeo nei porti, proporre un quadro reciprocamente riconoscibile sulla formazione dei lavoratori portuali e sorvegliare da vicino l'attuazione delle norme comunitarie in materia di salute e di sicurezza nei porti.

3. SERVIZI TECNICI NAUTICI

I servizi tecnici nautici sono il pilotaggio, il rimorchio e l'ormeggio.

3.1. Pilotaggio

L'impatto di un'eventuale misura dell'UE sulle operazioni di pilotaggio è troppo limitato per giustificare una valutazione; pochissime imprese commerciali prestano servizi di pilotaggio, che probabilmente resterà un'attività strettamente regolamentata, e la maggior parte dei porti invocherà la sicurezza per conservare gli accordi vigenti.

L'esperienza delle proposte precedenti fa supporre che esista opposizione alla via legislativa. Si può prendere in considerazione l'ipotesi di misure non vincolanti intese a interpretare le norme del trattato applicate al settore.

3.2. Rimorchio

Eccetto le spese relative alle procedure d'appalto, un'opzione legislativa (direttiva) potrebbe influire sulla struttura del mercato, riducendo il numero delle imprese operanti nel settore. L'ingresso nel settore di altri operatori comporterebbe una perdita delle economie di scala. I grandi operatori che offrono servizi di rimorchio potrebbero trarre vantaggio dall'opzione legislativa e estendere le loro attività a scapito delle piccole imprese, con conseguenze sociali negative.

I vantaggi sarebbero un calo dei prezzi, miglioramenti delle innovazioni e della qualità dei servizi.

Una soluzione legislativa può ridurre i prezzi, ma può fare gravare costi supplementari sugli operatori esistenti e futuri. L'opzione che prevede l'adozione di misure non vincolanti (comunicazione interpretativa) potrebbe permettere di ottenere risultati analoghi.

3.3. Ormeggio

Nell'opzione legislativa, i costi relativi alle procedure d'appalto sono probabilmente bassi. L'arrivo di nuovi operatori inciderà sull'intensità di lavoro, con un aumento dei tempi morti, e un calo della qualità e della sicurezza dei servizi. La concorrenza proverrebbe dagli operatori autonomi che offrono servizi di movimentazione.

Il principale vantaggio di un aumento della concorrenza è il ribasso dei prezzi.

L'opzione legislativa non sembra auspicabile; l'opzione non vincolante (comunicazione interpretativa) potrebbe permettere di ottenere gli stessi vantaggi.

3.4. Conclusione

I servizi della Commissione dovrebbero chiarire le modalità d'applicazione della legislazione, della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle comunicazioni della Commissione ai servizi tecnici nautici.

4. QUESTIONI AMBIENTALI

I porti possono essere situati in zone protette ai sensi della legislazione ambientale, il che impone una migliore pianificazione del processo di costruzione portuale. Se tale elemento non è preso in considerazione si possono verificare ritardi o annullamenti dei progetti.

Il costo del rispetto delle norme ambientali dipende dal livello imposto e dalla dimensione del porto. Un grande porto può richiedere un bilancio fino al milione di euro all'anno. La certificazione comporta una migliore protezione ambientale e risparmi a medio e lungo termine superiori al costo della certificazione.

Alcune parti interessate hanno denunciato la mancanza di certezza giuridica della legislazione ambientale e disparità di attuazione nelle legislazioni nazionali. Orientamenti sull'interpretazione della legislazione potrebbero migliorare la gestione ambientale.

Tale soluzione è la migliore scelta per riuscire a progredire in termini di norme ambientali, offrendo all'autorità portuali orientamenti sull'interpretazione della legislazione.

I servizi della Commissione raccomandano di pubblicare orientamenti sull'applicazione della normativa ambientale comunitaria allo sviluppo portuale.

5. ASSETTO DEL TERRITORIO

I flussi di trasporto in tutta l'UE possono sembrare irrazionali. Le merci sono spesso trasportate su strada fino all'utente finale da porti molto distanti, mentre esistono porti più vicini.

Occorre calcolare i costi connessi alle rotte marittime favorite attualmente tra i porti dell'Estremo Oriente e dell'Europa del Nord e, come alternativa, dei costi verso i porti mediterranei più vicini alla destinazione finale delle merci. È possibile elaborare scenari di sostituzione con costi di trasporto, costi esterni e costi connessi con i tempi inferiori a quelli sostenuti attualmente. Ciò richiederebbe tuttavia valutazioni d'impatto estese in occasione dello sviluppo di grandi porti. Le inefficienze nei collegamenti con l'entroterra dovrebbero essere oggetto d'investimenti considerevoli nelle infrastrutture.

I servizi della Commissione raccomandano in questa fase di astenersi da qualsiasi azione e demandare tali questioni alla valutazione delle autorità nazionali e regionali.

L'esame intermedio della RTE nel 2010 sarà l'occasione per valutare i collegamenti dei porti con l'entroterra e le loro incidenze sui flussi di traffico.

6. AUTONOMIA FINANZIARIA, TRASPARENZA E TARIFFE

6.1. Autonomia finanziaria e tariffe

I servizi della Commissione raccomandano di astenersi da qualsiasi azione e demandare tali questioni alla valutazione delle autorità competenti nazionali, ma insistono sulla necessità di una maggiore chiarezza circa la composizione delle tariffe portuali, così come su una maggiore trasparenza della loro correlazione con i costi.

6.2. Trasparenza

In una prospettiva legislativa, il numero di porti interessati da un'estensione del campo d'applicazione della direttiva 2006/111 ai porti con un fatturato ≥ 20 milioni di euro, ma < 40 milioni di euro sarebbero 42, e nel caso di un'estensione ai porti con un fatturato < 20 milioni di euro, 260. La direttiva si applica già ai porti con un fatturato ≥ 40 milioni di euro, pertanto l'estensione non cambierebbe nulla per loro.

La trasparenza dei flussi finanziari pubblici e del sistema di tariffazione nel settore portuale comunitario è essenziale per garantire condizioni di concorrenza eque all'interno dei porti e tra gli stessi. È considerata un elemento fondamentale per l'applicazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato. La trasparenza del sistema contabile implica la trasparenza delle tariffe portuali.

I servizi della Commissione raccomandano di prendere in considerazione l'opzione legislativa, per garantire condizioni di concorrenza eque nel settore portuale.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico, occorre stabilire condizioni di concorrenza eque tra i porti. La Commissione seguirà anche l'opzione non vincolante e adotterà orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore dei porti.

7. IMMAGINE DEI PORTI

I porti non godono di un'immagine sufficientemente positiva presso il pubblico.

La promozione dell'immagine dei porti europei è una questione che deve essere lasciata alla competenza dei porti stessi, delle regioni e degli Stati membri. I servizi della Commissione

studieranno la possibilità di una cooperazione, in particolare per quanto riguarda l'ambiente e la sicurezza.

SEZIONE 5: SINTESI DEGLI OBIETTIVI E DEGLI EFFETTI, DELLE OPZIONI PRESE IN CONSIDERAZIONE E DEL VALORE AGGIUNTO DELL'UE

5.1. Tabella di sintesi

Obiettivi e impatto	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3
Descrizione delle opzioni	Nessun intervento	Atto legislativo	Misura non vincolante
<i>Effetto sui nuovi obiettivi della politica d'accesso al mercato</i>			
Concessioni	-	+	++
Il lavoro nei porti	-	0	++
Servizi tecnici nautici	-	+	+
Incidenze economiche			
Questioni ambientali		+	++
Assetto del territorio	0	n/a	+
Autonomia finanziaria, trasparenza e tariffe		++	++
Incidenza sulle altre politiche comunitarie			
Ambiente	-	+	++
Incidenze sociali	-	+	++

++ = considerevole incidenza positiva

++ = leggera incidenza positiva

0 = nessuna incidenza/situazione invariata/difficile da determinare in questa fase

- = leggera incidenza negativa

= considerevole incidenza negativa

n/a = non applicabile

5.2. Opzioni raccomandate

1. Interpretazione della legislazione in vigore, giurisprudenza associata, e comunicazioni riguardanti la loro applicazione alle concessioni portuali e ai servizi tecnici nautici.
2. Promozione del dialogo sociale nei porti. Proposta di un quadro che garantisca il riconoscimento reciproco delle qualificazioni professionali dei lavoratori portuali. Verifica dell'applicazione delle norme in materia di salute e di sicurezza nei porti.
3. Estendere il campo della direttiva 2006/111 a tutti i porti.
4. Orientamenti sull'interpretazione della legislazione ambientale.

5. Valutazione dei collegamenti con l'entroterra e della loro incidenza sui flussi di traffico.
6. Esame delle possibilità di promozione dell'immagine dei porti.

5.3. Valore aggiunto europeo

La comunicazione propone un approccio integrato delle sfide che i porti dell'UE devono affrontare.

SEZIONE 6: CONTROLLO E VALUTAZIONE

La comunicazione indica le azioni da intraprendere a livello dell'UE al fine di introdurre un insieme coerente di misure nelle varie politiche. Non esiste un'unica soluzione che consenta di risolvere tutti i problemi portuali. La soluzione è una combinazione di misure.

SEZIONE 7: CONTROLLO E VALUTAZIONE

La comunicazione su una politica portuale europea tratterà le grandi linee delle azioni che intraprenderà la Commissione tra il 2008 e il 2009 nelle varie politiche che interessano il settore portuale.