

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 10.12.1997
COM(97) 678 def.

LIBRO VERDE SUI PORTI E SULLE INFRASTRUTTURE MARITTIME

(presentato dalla Commissione)

RIASSUNTO	2
1. INTRODUZIONE	7
2. I PORTI DELL'UNIONE EUROPEA E L'ECONOMIA	8
2.1 Considerazioni generali	8
2.2 L'evoluzione del ruolo dei porti in un ambiente sempre più competitivo	9
3. I PORTI DELL'UNIONE EUROPEA E LA POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI	10
3.1 Considerazioni generali	10
3.2 Il ruolo dei porti nella rete transeuropea dei trasporti	10
3.3 L'interconnessione con i paesi terzi confinanti	11
3.4 I porti come punti di trasferimento nella catena dei trasporti intermodali	12
3.5 I porti e lo sviluppo della navigazione a corto raggio in Europa	13
3.6 Sicurezza marittima e ambiente	14
3.7 Ricerca e sviluppo	16
4. SISTEMI DI FINANZIAMENTO E TARIFFARI PER I PORTI E LE INFRASTRUTTURE MARITTIME	18
4.1 Diversità degli approcci nazionali e tendenze attuali	18
4.2 L'approccio finora adottato dall'Unione europea	19
4.3 La ricerca di un nuovo orientamento	20
4.4 Verso un sistema comunitario di finanziamento dei porti e di tariffazione dei servizi portuali	22
4.5 Un sistema di tariffazione dei servizi portuali	22
4.6 La rete transeuropea dei trasporti ed il sostegno finanziario dell'Unione europea per lo sviluppo delle infrastrutture	27
5. SERVIZI PORTUALI: ORGANIZZAZIONE ED ACCESSO AL MERCATO	28
5.1 Considerazioni generali	28
5.2 Servizi relativi ai carichi	28
5.3 Servizi connessi alle navi	29
5.4 I servizi portuali in base alle disposizioni del trattato CE	30
5.5 Ricerca di un nuovo orientamento	32
Allegato I	35
Allegato II	37
Allegato III	45

RIASSUNTO

1. I porti marittimi sono essenziali per l'Unione europea sia per quanto riguarda gli scambi che per quanto riguarda i trasporti. La competitività dell'Europa nell'economia mondiale dipende in misura sempre maggiore da un sistema di trasporto e da un sistema di portuale efficienti redditizio. Il settore portuale della Comunità gestisce oltre il 90% degli scambi dell'Unione europea con i paesi terzi e circa il 30% del traffico intracomunitario, ed agevola la circolazione di oltre 200 milioni di passeggeri all'anno. Inoltre, i porti sono importanti come centri di sviluppo economico e sociale regionale e fungono da interfaccia essenziale tra il modo di trasporto marittimo e quello terrestre.
2. Il completamento del mercato interno, i cambiamenti tecnologici nel settore dei trasporti e lo sviluppo attualmente in corso della rete dei trasporti interni in Europa hanno notevolmente intensificato la concorrenza tra i porti. Di conseguenza, ora più che mai i porti dei vari Stati membri sono in concorrenza sul piano degli scambi commerciali. Sino ad oggi il settore portuale non è stato al centro del dibattito sulla politica europea dei trasporti. È venuto il momento di porre rimedio a tale situazione e concentrare l'attenzione sulle questioni fondamentali di questo settore nel contesto concorrenziale attuale.
3. L'obiettivo del presente Libro verde è pertanto avviare un'ampia discussione sulle singole problematiche portuali e sulle possibili politiche future che consentano, da un lato, di aumentare l'efficienza dei porti e potenziare le infrastrutture portuali e marittime integrando i porti nella rete transeuropea multimodale e, dall'altro, di rispettare l'obbligo della Comunità, sancito dal trattato, di garantire una concorrenza libera ed equa nel settore portuale. La Commissione propone alcune misure che possono essere attuate nel contesto delle politiche esistenti ed individua altre politiche, in particolare nei settori della tariffazione dei servizi portuali e dell'accesso al mercato, in cui si devono intraprendere nuove iniziative. Tali proposte, relativamente alle quali la Commissione sollecita il parere delle parti interessate, sono sintetizzate nei paragrafi seguenti.

I porti e gli aspetti specifici della politica comune dei trasporti

I porti e la rete transeuropea dei trasporti

4. La Commissione ritiene auspicabile la completa integrazione dei porti nella rete transeuropea dei trasporti per creare una rete multimodale, tenendo conto, in particolare, dell'esigenza di garantire i collegamenti con le zone periferiche e di promuovere la navigazione a corto raggio. Una proposta intesa ad adeguare in tal senso gli attuali orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti viene presentata parallelamente al presente Libro verde.

L'allargamento della Comunità e l'interconnessione con i paesi terzi vicini

5. Il prossimo allargamento dell'Unione europea sottolinea la necessità di estendere la rete transeuropea dei trasporti ai paesi vicini, al fine di integrare in maniera più efficace i loro sistemi di trasporto a quelli dell'Unione. Il settore portuale e marittimo è di notevole importanza per le economie di alcuni dei paesi che dovrebbero aderire per primi e saranno necessari investimenti rilevanti in attività ed infrastrutture di trasporti (in particolare i porti) sia precedentemente che successivamente all'adesione, al fine di promuovere la convergenza dello sviluppo dei porti di tali paesi con il resto della Comunità. La Commissione continuerà a collaborare con tutti i paesi terzi vicini in seno alle istanze competenti, al fine di individuare progetti di interesse reciproco e di utilizzare i fondi disponibili nella maniera più efficace.

I porti come punti di trasferimento nella catena dei trasporti intermodali

6. Per poter ottimizzare la funzione dei porti nella catena dei trasporti porta a porta, è essenziale istituire adeguati collegamenti delle infrastrutture con la rete transeuropea dei trasporti. Tuttavia, altre misure come la normalizzazione delle unità di carico, l'integrazione della telematica, ecc., sono ugualmente importanti. La Commissione sosterrà le azioni intese a migliorare il ruolo dei porti come punti di trasferimento intermodale, in particolare mediante il finanziamento di progetti di ricerca e di dimostrazione nel settore dei sistemi di gestione, nonché misure intese a stimolare l'innovazione e a sostenere lo sviluppo di un sistema di trasporto intermodale competitivo.

La promozione dello sviluppo della navigazione a corto raggio

7. L'ottimizzazione delle procedure nei porti, ad esempio mediante il miglioramento dei sistemi informativi e di gestione, è una delle questioni fondamentali individuate dalla Commissione nell'elaborazione della sua politica intesa a promuovere lo sviluppo della navigazione a corto raggio. Tale politica darà inoltre priorità ai progetti relativi alla navigazione a corto raggio nel quadro della rete transeuropea dei trasporti e continuerà a sostenere azioni nell'ambito del programma quadro di ricerca e sviluppo e del nuovo programma PACT. La Commissione riconosce inoltre che la politica tariffaria degli altri modi di trasporto costituisce un fattore importante per lo sviluppo della navigazione a corto raggio. La Commissione intende trattare tale questione in una nuova comunicazione relativa all'imputazione dei costi delle infrastrutture in una prospettiva multimodale.

Il ruolo dei porti in materia di sicurezza marittima

8. È possibile pervenire ad un sistema di trasporti sostenibile soltanto se la legislazione comunitaria vigente in materia di sicurezza viene correttamente rispettata. Di conseguenza, la Commissione continuerà ad adoperarsi affinché le norme previste dal diritto internazionale siano applicate in maniera efficace ed uniforme da tutte le navi che entrano nei porti dell'Unione europea ed affinché le disposizioni dell'IMO e dell'OIL relative all'interfaccia nave/porto, come la movimentazione dei carichi, i servizi tecnico-navali e la tutela dei lavoratori che si occupano delle operazioni di carico siano applicate uniformemente all'interno della Comunità.

La protezione dell'ambiente

9. Per poter garantire soluzioni che rispettino l'ambiente delle zone portuali e l'ambiente marino, la Commissione ritiene importante migliorare la disponibilità e l'adeguatezza degli impianti di deposito di rifiuti in tutti i porti dell'Unione europea. La Commissione continuerà inoltre a promuovere, da un lato, le nuove tecnologie al fine di rendere il più efficiente possibile le operazioni portuali e garantire una migliore utilizzazione degli impianti esistenti e, dall'altro, lo sviluppo dei sistemi di pianificazione e gestione costiera integrata, in particolare la valutazione strategica dell'impatto ambientale.

La ricerca e sviluppo

10. La Commissione continuerà a sostenere progetti marittimi e progetti relativi ai porti nell'ambito dei programmi attuali e futuri di R&S. La Commissione ha inserito nella propria proposta di Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo due azioni chiave che riguardano la ricerca relativa ai porti, "Mobilità sostenibile" e "Tecnologie marine". Le future attività di R&S devono inoltre fornire gli strumenti che consentano ai responsabili delle politiche in questo settore di valutare la realizzabilità di diversi scenari politici, in particolare di quelli necessari per dare seguito al presente Libro verde.

Sistemi di finanziamento e di tariffazione per i porti e le infrastrutture marittime

11. La proprietà, l'organizzazione e l'amministrazione dei porti variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e all'interno dei singoli Stati membri, determinando quindi grandi diversità in questo settore. Pur ammettendo che le decisioni relative alla proprietà e all'organizzazione debbano essere di competenza degli Stati membri, una questione fondamentale sotto il profilo della concorrenza è costituita dai flussi finanziari tra gli enti pubblici, le autorità portuali, gli operatori portuali e gli utenti degli impianti e dei servizi portuali.
12. Fino ad oggi la Commissione non ha considerato un aiuto di Stato il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali che sono accessibili a tutti gli utenti. Tuttavia, poiché i porti vengono sempre più considerati come terminali che svolgono principalmente un'attività commerciale con una partecipazione sempre maggiore del settore privato e poiché la concorrenza a livello comunitario è forte, potrebbe essere auspicabile un approccio diverso per il futuro. La Commissione ritiene pertanto che la tariffazione delle infrastrutture portuali debba essere concepita in modo che agli utenti vengano imputati i costi effettivi dei servizi e degli impianti portuali che essi utilizzano.
13. Se l'Unione europea intende elaborare un approccio agli oneri portuali più omogeneo, si dovrebbe istituire un sistema comunitario da presentare in una proposta di direttiva del Consiglio. Tale sistema potrebbe essere basato sul principio del recupero dei costi dei nuovi investimenti, dei costi di esercizio e dei costi esterni, da un lato per garantire che i nuovi investimenti siano basati sulla domanda, e dall'altro per garantire, a lungo termine, una concorrenza leale tra i porti. Si terrà anche conto che è necessaria una certa flessibilità per soddisfare le esigenze delle regioni meno sviluppate e per tener conto dei costi esterni parallelamente agli altri sviluppi nel settore dei trasporti.
14. Come prima iniziativa e al fine di aggiornare le informazioni sui flussi finanziari provenienti dal settore pubblico e destinati ai diversi tipi di porti degli Stati membri, la Commissione intende redigere un inventario dei finanziamenti pubblici concessi ai principali porti in cui si svolge traffico internazionale, nonché delle pratiche dei regimi tariffari seguite in tali porti. Tali informazioni costituiranno un contributo utile per l'ulteriore elaborazione del sistema tariffario, ad esempio per valutare la possibile incidenza dell'applicazione di tale sistema ai regimi doganali portuali e per stabilire un periodo transitorio adeguato.
15. Nel settore degli aiuti di Stato, e tenuto conto delle informazioni che saranno ottenute grazie a una maggiore trasparenza sul finanziamento dei porti, la Commissione continuerà ad esaminare il sostegno finanziario accordato dal settore pubblico agli attivi utilizzati dalle imprese che esercitano attività commerciali nei porti. Conformemente alle disposizioni del Trattato, la Commissione considera aiuto di Stato il sostegno finanziario che determina vantaggi per operatori specifici rispetto agli altri. Tale approccio contribuirà a rafforzare l'applicazione del principio di un recupero dei costi garantendo che, ad eccezione delle deroghe previste dal trattato, gli investimenti siano finanziati dalle imprese portuali su base commerciale e che i relativi costi vengano quindi trasferiti sugli utenti. Nell'ambito dell'elaborazione di tale sistema, sarà esaminata la necessità di collegare le norme in materia di aiuti di Stato al sistema proposto.
16. L'applicazione di un approccio comunitario al regime tariffario dei servizi portuali ed al finanziamento dei porti dovrà inoltre essere graduale ed inserirsi nell'ambito dell'elaborazione di un approccio generale alla tariffazione ed al finanziamento delle infrastrutture per tutti i modi di trasporto. La Commissione intende elaborare nel 1998 una comunicazione relativa ad un approccio intermodale a tale materia che, in particolare sulla base della discussione sul presente Libro verde, esaminerà l'approccio attualmente seguito per quanto riguarda gli investimenti

pubblici in infrastrutture e proporrà iniziative concrete per lo sviluppo di un quadro legislativo adeguato da applicarsi ai porti.

17. Le infrastrutture marittime situate al di fuori della zona portuale necessitano di un'attenzione particolare. Nel caso dei dispositivi costieri di ausilio alla navigazione, deve essere approntata un'iniziativa comunitaria per stabilire i principi dei sistemi tariffari, intesi al recupero dei costi di sviluppo e di investimento di tali dispositivi, ed un meccanismo per una condivisione equa degli oneri finanziari con gli utenti. Per quanto riguarda i dispositivi locali di ausilio alla navigazione all'interno del porto e nelle immediate vicinanze, nonché per il dragaggio dei canali di accesso ai porti, il principio "l'utente paga" dovrà essere esaminato con cautela, al fine di tener conto in maniera adeguata delle varie situazioni geografiche in cui si trovano i porti.
18. L'approccio futuro al sostegno finanziario comunitario dei porti deve essere conforme all'approccio adottato in generale per gli investimenti nei porti. Il finanziamento in base alla linea di bilancio relativa alla rete transeuropea dei trasporti si concentrerà, nel settore portuale, su studi di fattibilità, sistemi EDI e supporto al trasporto combinato. Sarà inoltre data priorità al miglioramento dei collegamenti con l'hinterland, in particolare quelli ferroviari e della navigazione interna. Saranno disponibili finanziamenti del fondo di Coesione e del FESR, principalmente per servire obiettivi prioritari quali una migliore integrazione dei porti nella rete transeuropea dei trasporti, il miglioramento dei collegamenti con l'hinterland e il rinnovamento all'interno della zona portuale.

I servizi portuali e l'accesso al mercato

19. I servizi portuali devono essere considerati come parte integrante del sistema di trasporti marittimi, in quanto sono indispensabili per il corretto funzionamento di questo modo di trasporto e forniscono un contributo essenziale ad un'utilizzazione efficiente e sicura delle infrastrutture portuali e marittime. Le pratiche attuali hanno dato luogo a reclami da parte degli utenti e dei potenziali prestatori di tali servizi per presunte violazioni del trattato CE, che la Commissione sta attualmente esaminando caso per caso, per l'esistenza di norme divergenti in materia di sicurezza e di qualità del servizio.
20. A complemento dell'attuale approccio caso per caso, deve essere elaborato a livello comunitario un quadro normativo inteso ad una liberalizzazione più sistematica del mercato dei servizi portuali nei principali porti che svolgono traffico internazionale, al fine di istituire, entro un termine ragionevole condizioni di concorrenza eque tra i porti della Comunità e all'interno dei porti stessi, garantendo nel contempo il rispetto delle norme di sicurezza portuali e marittime. Tale nuovo quadro non pregiudicherà in alcun modo l'esame, da parte della Commissione, dei reclami presentati in singoli casi sulla base delle regole di concorrenza.
21. L'obiettivo delle misure di liberalizzazione è garantire il libero accesso al mercato dei servizi portuali mediante l'adozione di adeguati meccanismi e requisiti basati sui principi di trasparenza e non discriminazione e mediante l'adozione di alcuni principi in materia tariffaria, determinando nel contempo un quadro normativo appropriato per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, qualora siano considerati necessari, nonché per il rispetto dei requisiti di sicurezza. Come parte integrante delle suddette misure, devono essere istituite a livello europeo norme armonizzate, o almeno norme minime, relative alla formazione e alle qualifiche del personale e alle apparecchiature utilizzate. L'insieme di tali azioni è particolarmente importante per i servizi tecnico-navali, in quanto contribuiscono alla sicurezza e all'efficienza delle infrastrutture portuali e marittime.
22. Tuttavia, la natura eterogenea di tali servizi e la diversità dei porti (per quanto riguarda le dimensioni, la funzione e le caratteristiche geografiche) richiedono un approccio differenziato

per la liberalizzazione dei diversi tipi di servizi portuali, nonché disposizioni applicabili a situazioni specifiche, in particolare la possibilità di concedere deroghe nei casi in cui esse siano giustificate. Le iniziative di liberalizzazione devono essere introdotte gradualmente per lasciare al settore un periodo di tempo sufficiente per adeguarsi.

Invito a presentare osservazioni

23. Il presente Libro verde ha l'obiettivo di avviare un vero e proprio dibattito al quale possono partecipare il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, le autorità portuali, gli operatori portuali, i rappresentanti dell'industria marittima e le parti associate interessate, nonché i sindacati e le altre organizzazioni rappresentative degli interessi sociali nel settore. Si sollecitano osservazioni e pareri su tutte le opinioni espresse nel presente Libro verde.
24. Le osservazioni devono essere inviate alla Commissione europea, DG VII D/4, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, all'attenzione del signor Aragon Morales (fax: +32 2 295 30 76) entro il 1° aprile 1998. Si possono anche inviare osservazioni per posta elettronica al seguente indirizzo: ports-green-paper@dg7.cec.be.

1. INTRODUZIONE

1. Il settore portuale gestisce oltre il 90% degli scambi dell'Unione europea con i paesi terzi e circa il 30% del traffico intracomunitario, nonché oltre 200 milioni di passeggeri all'anno¹. È chiaro pertanto che l'Unione europea necessita di un settore portuale moderno, efficiente e competitivo, che contribuisca all'attuazione del principio della mobilità sostenibile e che consenta ai trasporti marittimi di essere integrati, insieme agli altri modi di trasporto, in tutta la catena dei trasporti. Tale esigenza deve essere esaminata nel contesto delle notevoli diversità esistenti nel settore per quanto riguarda le strutture, la gestione, l'organizzazione e il quadro giuridico, tutti elementi che variano notevolmente da una regione all'altra.
2. Il trattato di Roma ha stabilito le norme fondamentali della Comunità in materia di concorrenza, aiuti di Stato, libera prestazione dei servizi e diritto di stabilimento. Inoltre, il trattato di Maastricht ha introdotto il principio di sussidiarietà ed ha stabilito le norme relative all'istituzione della cosiddetta rete transeuropea dei trasporti (RTE-T), che ha lo scopo di creare una rete di trasporti integrata che consenta di conseguire gli obiettivi del mercato unico e di rafforzare la coesione economica e sociale. Infine, il futuro allargamento dell'Unione europea prevederà l'estensione ai paesi aderenti della legislazione vigente nell'Unione europea, in particolare quella relativa alla rete transeuropea.
3. La concorrenza tra i porti e all'interno di essi è in aumento per una serie di fattori. La realizzazione di un mercato interno liberalizzato, in particolare il mercato dei servizi di trasporto, i cambiamenti verificatisi nel settore tecnologico, in particolare l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e la normalizzazione delle unità di carico, nonché lo sviluppo della rete transeuropea stanno ravvicinando le diverse parti dell'Europa e forniscono agli organizzatori e agli utenti dei trasporti una maggiore scelta in un ambiente di trasporti intermodale. L'aumento della intercambiabilità esalta i fattori che falsano i flussi degli scambi tra gli Stati membri e sottolinea l'esigenza di un quadro comunitario per garantire il principio di una libera ed equa concorrenza.
4. I porti sono importanti non soltanto come centri di sviluppo economico e sociale regionale e come parte del sistema dei trasporti marittimi, ma anche come punti di interconnessione tra il trasporto marittimo e quello terrestre. La politica comune dei trasporti definita nel Libro bianco della Commissione nel 1992 ha sottolineato l'esigenza di sviluppare un sistema di trasporto più equilibrato, promuovendo soluzioni di trasporto più ecologiche, come l'intermodalità e la navigazione a corto raggio. Per quanto riguarda il settore marittimo e portuale, tale concetto è stato ribadito nella comunicazione della Commissione sul trasporto marittimo a corto raggio (1995)² e nella recente comunicazione "Costruire il futuro dell'industria marittima europea" (1996)³. Tuttavia, anche se i porti europei stanno attualmente gestendo un quantitativo di merci mai registrato in precedenza, il volume del traffico marittimo intraeuropeo non è tale da configurarsi come l'auspicata alternativa ai trasporti stradali.
5. Sino ad oggi il settore portuale non è stato al centro del dibattito sulla politica europea dei trasporti. L'obiettivo del presente Libro verde è pertanto avviare una discussione sul settore portuale europeo per individuare le questioni che devono essere trattate a livello comunitario, al fine di elaborare, ove necessario, politiche coerenti su singole questioni relative al settore portuale che consentano di migliorare la prestazione di questo settore, sostenendo nel contempo

¹ In base ai dati forniti dagli Stati membri.

² Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: sfide e prospettive, COM(95) 317 del 5.6.1995.

³ "Costruire il futuro dell'industria marittima europea" - Contributo alla competitività dell'industria marittima, COM(96) 84 del 13.3.1996.

le esigenze economiche e sociali della Comunità. I principali obiettivi delle suddette politiche devono essere, in primo luogo, l'aumento dell'efficienza dei porti e il miglioramento delle infrastrutture portuali e marittime mediante un'integrazione dei porti nella rete transeuropea multimodale; e, in secondo luogo, l'adempimento dell'obbligo comunitario, previsto dal trattato, di garantire una libera ed equa concorrenza nel settore portuale.

2. I PORTI DELL'UNIONE EUROPEA E L'ECONOMIA

2.1 Considerazioni generali

6. I porti dell'Unione europea gestiscono all'incirca 2,7 miliardi di tonnellate di carichi all'anno (dati del 1996). Inoltre, i porti forniscono collegamenti essenziali ai paesi periferici e alle isole e contribuiscono allo sviluppo del settore del turismo. Nel 1993 il volume di merci dei porti comunitari per regione marittima è stato il seguente:

TIPO DI TRAFFICO

Regione	Alto mare	Interregionale	Regionale	Totale
Mar Baltico	47	121	98	266
Mare del Nord	359	494	355	1 209
Atlantico	136	219	19	374
Mediterraneo	270	146	245	661
TOTALE	812	980	717	2 510

Tabella 1. Volume stimato di merci nei porti dell'Unione europea, per regione, nel 1993 [in milioni di tonnellate]⁴

Le principali caratteristiche dei recenti sviluppi nelle suddette quattro regioni sono sintetizzate nell'allegato I.

7. La marcata tendenza verso la liberalizzazione degli scambi e la globalizzazione dell'economia ha un impatto significativo sul trasporto internazionale via mare e sui porti, i cui effetti sul lungo periodo sono difficili da prevedere. Tale tendenza ha drasticamente indebolito il collegamento tra la produzione e il luogo dove si trovano i fattori di produzione ed ha incentivato un notevole spostamento delle attività produttive verso paesi che beneficiano di un vantaggio comparativo.
8. A loro volta, inoltre, l'evoluzione registrata nei trasporti internazionali e nelle tecnologie di comunicazione ha svolto un ruolo strumentale nel modellare tali processi. La containerizzazione e i trasporti integrati multimodali hanno rivoluzionato gli accordi commerciali relativi alle merci con un più alto valore aggiunto, dando ai produttori e agli spedizionieri un controllo ed una scelta maggiori sulla catena "produzione-transporto-distribuzione". L'efficienza dei trasporti diventa ancor più necessaria a causa della natura delle merci ad alto valore aggiunto, che richiedono rapidi tempi di trasporto dal luogo di origine a quello di destinazione al fine di aumentare il fatturato degli operatori e di minimizzare i costi delle scorte.

⁴ Dati stimati sulla base delle statistiche relative allo scambio di merci delle Nazioni Unite per il 1993 ed alle informazioni sui volumi dei porti fornite dagli Stati membri.

9. L'intensità di capitale della navigazione moderna, derivante dall'esigenza di pervenire ad economie di scala e di offrire un servizio più frequente e di migliore qualità, ha condotto ad una notevole concentrazione di capitali nel settore. I vettori stanno costituendo nuove alleanze e società di logistica, spesso collegate a servizi di distribuzione che operano a livello europeo. Tale razionalizzazione dei servizi obbliga i vettori a limitare il numero di scali nei porti. La concentrazione dei carichi in un numero limitato di porti può rendere più redditizio il ricorso a modi che consentono il trasporto di un elevato volume di merci, come quelli per ferrovia, ma potrebbe alternativemente comportare un aumento del ricorso ai trasporti stradali ed essere pertanto in contrasto con una politica intesa a spostare il trasporto di merci dal trasporto stradale a quello marittimo.
10. Un'ulteriore liberalizzazione degli scambi creerà senza dubbio nuovi e maggiori flussi di scambi ed una nuova e maggiore domanda di servizi di navigazione. Gli osservatori del settore non hanno ancora chiaramente individuato il "tipo" di servizio di navigazione adatto a far fronte a questa evoluzione: da un lato, alcuni prevedono un continuo aumento della dimensione delle navi; dall'altro, alcuni sottolineano che le tendenze di sviluppo dei porti a livello mondiale (rendendo gli scali diretti⁵ interessanti sotto il profilo economico), le diseconomie di scala nei principali porti, lo sviluppo delle infrastrutture dei trasporti nelle regioni periferiche dell'Europa ed una politica futura di tariffazione stradale meno favorevole ai trasporti a grande distanza potrebbero indurre le navi di dimensioni minori ad effettuare scali diretti. Ciò potrebbe portare ad un maggiore equilibrio del flusso di traffico e dello sviluppo dei porti in Europa.
11. Qualunque sia il probabile scenario futuro, un concetto continua ad essere chiaro: la competitività delle esportazioni europee in un'economia globale dipende in misura sempre maggiore da sistemi portuali e di trasporto efficienti ed redditizi. Inoltre, il notevole impulso che l'Unione europea intende dare allo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, con lo scopo di pervenire ad una maggiore integrazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro, alla crescita ed alla mobilità sostenibile, sottolinea la funzione che i porti devono svolgere nel sistema dei trasporti. Infatti, lo sviluppo della rete multimodale dell'Unione europea sarebbe gravemente incompleto se non fossero compresi punti di interconnessione come i porti.
12. Di conseguenza, la Commissione ritiene importante promuovere il settore portuale mediante alcune misure ed azioni intese a migliorarne la prestazione globale e che comprendono azioni destinate ad aumentare l'efficienza dei porti, ad eliminare gli ostacoli agli scambi ed a promuovere miglioramenti delle infrastrutture dei porti e delle infrastrutture connesse ai porti; Tutto ciò in modo che i porti della Comunità raggiungano un livello qualitativo elevato, tenendo conto delle differenze esistenti tra le regioni.

2.2 L'evoluzione del ruolo dei porti in un ambiente sempre più competitivo

13. In Europa, come in molte altre parti del mondo, i porti sono stati spesso considerati dalle amministrazioni pubbliche come poli di crescita e fulcri dello sviluppo nazionale e regionale⁶ e sono stati spesso utilizzati come strumenti di pianificazione regionale. Molti Stati membri hanno operato in tal senso, mediante le politiche regionali, orientando gli investimenti pubblici verso i porti e le infrastrutture connesse ai porti al fine di promuovere lo sviluppo nazionale. Con il tempo, i principali porti europei sono divenuti centri di trasporto commerciale e di servizi per i trasporti internazionali ed intermodali, dotati in misura sempre maggiore di impianti per

⁵ Si dice uno scalo che è "diretto" quando una nave viaggia direttamente verso il porto di destinazione finale invece di effettuare prima uno scalo in un porto hub (di notevoli dimensioni) al fine di ricaricare le merci in una nave feeder di minori dimensioni.

⁶ Esempi caratteristici di questo approccio sono costituiti dalle zone di sviluppo industriale marittimo (Maritime Industrial Development Area - MIDA) di Rotterdam, Anversa, Le Havre, Marsiglia e Genova.

container e di impianti roll-on/roll-off. Per questo tipo di attività, i servizi di movimentazione dei carichi sono ora ampiamente standardizzati e razionalizzati e richiedono pertanto una quantità minore di manodopera. Tuttavia, questi porti continuano a creare attività a valore aggiunto, diventando centri di movimentazione, di servizi, di distribuzione e di logistica per tutti i modi di trasporto; fornendo nuove soluzioni telematiche e tecnologiche, adottando procedure amministrative meno onerose e divenendo operatori commerciali attivi nella catena dei trasporti.

14. Il completamento del mercato interno, l'esistenza e l'ulteriore sviluppo delle reti di trasporto interne attraverso l'Europa hanno notevolmente intensificato la concorrenza tra i porti, in particolare per quanto riguarda le operazioni di trasbordo dei carichi containerizzati. La scomparsa degli hinterland nazionali (vincolati) comporta il fatto che le decisioni riguardanti la tariffazione, lo sviluppo portuale e i finanziamenti di un determinato porto possono avere conseguenze determinanti sui porti vicini, a livello nazionale ed internazionale. Tale fatto solleva la questione dell'importanza e dell'auspicabilità di un approccio maggiormente coordinato allo sviluppo portuale a livello paneuropeo, inteso in particolare a garantire che i porti si facciano concorrenza su basi commerciali sane, sia per gli scambi esistenti che per quelli nuovi, sottolineando nel contempo il ruolo fondamentale dei porti nell'ottimizzazione della rete transeuropea dei trasporti. Bisogna tuttavia ricordare che i porti costituiscono parte del sistema globale dei trasporti e che le politiche d'investimento e di tariffazione relative agli altri modi di trasporto possono incidere gravemente su di essi. Di conseguenza, un nuovo approccio al settore portuale deve essere esaminato anche in un più ampio contesto intermodale.

3. I PORTI DELL'UNIONE EUROPEA E LA POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI

3.1 Considerazioni generali

15. Anche se i porti non sono finora stati al centro dello sviluppo della politica comune dei trasporti, la loro importanza per il sistema dei trasporti è già dimostrata dal fatto che essi figurano in un numero notevole di politiche comunitarie. Il presente capitolo sintetizza la situazione passata e presente in questi settori. I capitoli seguenti trattano in maniera più dettagliata due settori di particolare importanza per lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti: il finanziamento e la tariffazione delle infrastrutture e dei servizi portuali.

3.2 Il ruolo dei porti nella rete transeuropea dei trasporti

16. Gli articoli 129 B e 129 C del trattato sull'Unione europea disciplinano lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (RTE-T). Tali articoli obbligano l'Unione europea a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti, tenendo conto della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, le regioni prive di sbocchi al mare e quelle periferiche. L'obiettivo di tali disposizioni è consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle comunità regionali e locali di fruire pienamente dei vantaggi derivanti dal mercato interno. È evidente che l'interconnessione, l'interoperabilità e l'ottimizzazione delle RTE-T non possono, in linea generale, essere conseguite se i porti non sono compresi in tale equazione come elemento fondamentale per una rete europea di trasporto integrata.

17. In sintesi, gli obiettivi dell'inclusione dei porti nella strategia relativa alla rete transeuropea dei trasporti può essere riassunta come segue:

- aumentare l'efficienza del sistema europeo di trasporto;
- favorire l'aumento degli scambi all'interno dell'Unione europea e degli scambi con i paesi terzi, in particolare con i paesi più vicini alla Comunità (paesi EFTA, paesi dell'Europa centrale ed orientale, paesi del Mediterraneo e del Nordafrica);

- decongestionare i principali corridoi terrestri e ridurre al minimo i costi esterni dei trasporti in Europa contribuendo allo sviluppo della navigazione a corto raggio;
- migliorare l'accessibilità delle regioni periferiche e rafforzare la coesione economica e sociale all'interno della Comunità potenziando i collegamenti marittimi intracomunitari, prestando un'attenzione particolare alle regioni insulari e periferiche.

18. Gli orientamenti⁷ per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che stabiliscono le priorità della politica dell'Unione europea in materia di infrastrutture dei trasporti, non contengono una carta dei porti. Tuttavia, in seguito ad una richiesta del Parlamento formulata al momento dell'adozione di tali orientamenti, la parte relativa ai porti viene ora adattata al fine di comprendere una carta dei porti e nuovi criteri per l'individuazione di progetti di interesse comune. L'inclusione dei porti marittimi nei suddetti orientamenti in quanto punti importanti di interconnessione è conforme al concetto di rete multimodale. Sono stati utilizzati criteri obiettivi, come i dati sul volume delle merci, per selezionare i porti che devono essere indicati nella mappa. Inoltre, si deve tener conto che uno degli obiettivi della politica dei trasporti dell'Unione europea è promuovere la navigazione a corto raggio e che la parte marittima della rete assicura spesso collegamenti importanti con zone periferiche e con le isole. Tale circostanza comporta la necessità di includere negli orientamenti i porti di tutte le regioni dell'Unione europea in cui possono essere localizzati progetti intesi ad eliminare le strozzature, senza dimenticare nel contempo che l'inclusione di un numero eccessivo di porti potrebbe essere controproducente per la navigazione a corto raggio, che richiede una certa concentrazione dei carichi per essere economicamente interessante. Sarà pertanto necessario considerare anche in futuro l'opportunità di introdurre ulteriori criteri oggettivi per individuare i porti da includere negli orientamenti al fine di migliorare l'integrazione dei porti nella catena multimodale.

19. Per poter integrare i porti nella rete multimodale, deve essere data priorità ai progetti di interesse comune miranti a creare i collegamenti mancanti tra i porti e gli altri modi di trasporto, in particolare le ferrovie e la navigazione interna, nonché all'attuazione di progetti relativi all'interscambio elettronico dei dati (EDI). Il finanziamento di tali progetti sarà esaminato nel capitolo IV del presente Libro verde.

Azione

La Commissione ritiene auspicabile la completa integrazione dei porti nella rete transeuropea dei trasporti per creare una rete multimodale, tenendo conto, in particolare, dell'esigenza di garantire i collegamenti con le zone periferiche e di promuovere la navigazione a corto raggio. Una proposta intesa ad adeguare in tal senso gli attuali orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti viene presentata parallelamente al presente Libro verde.

3.3 L'interconnessione con i paesi terzi confinanti

20. Il trattato e gli orientamenti relativi alle reti transeuropee dei trasporti consentono la cooperazione con i paesi vicini al fine di promuovere progetti di interesse reciproco e garantire l'interoperabilità delle reti a livello paneuropeo. Uno degli obiettivi è collegare la RTE-T con reti al di fuori dell'Unione europea, in particolare con l'Europa centrale ed orientale e con la zona del Mediterraneo. Tale obiettivo è diventato ancora più importante alla luce del prossimo allargamento dell'Unione europea, al fine di conseguire una completa integrazione dei paesi aderenti. Per agevolare tale integrazione e preparare l'adesione, la Commissione ha avviato un

⁷ Decisione 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

processo di valutazione delle esigenze in materia di infrastrutture dei trasporti (TINA)⁸. Il settore portuale e marittimo è di notevole importanza per le economie di alcuni dei paesi che dovrebbero aderire per primi e saranno necessari investimenti rilevanti in attività ed infrastrutture di trasporti (in particolare i porti) sia precedentemente che successivamente all'adesione, al fine di promuovere la convergenza dello sviluppo dei porti di tali paesi con il resto della Comunità.

21. Date le possibilità offerte e le iniziative adottate per incrementare gli scambi tra l'Unione europea ed i paesi terzi vicini, costituisce un obiettivo auspicabile la promozione in tali porti, in particolare in quelli che registrano flussi commerciali importanti con l'Unione europea, di norme comparabili a quelle che si applicano ai porti comunitari. In generale, ciò significa la continuazione del processo di ripristino e di modernizzazione, l'attuazione delle norme di base in materia di sicurezza e di protezione dell'ambiente e, se del caso, il consolidamento degli accordi in materia di sicurezza, di controllo e di registrazione dei carichi. I fondi comunitari dei programmi PHARE e TACIS (nelle regioni del Baltico, dell'Adriatico e del Mar Nero) e del programma MEDA⁹ (regione del Mediterraneo) potrebbero contribuire al conseguimento di tali obiettivi. Inoltre, sono stati istituiti gruppi di lavoro sul trasporto marittimo al fine di promuovere attivamente tale cooperazione individuando progetti di interesse reciproco.

Azione

Il prossimo allargamento dell'Unione europea sottolinea la necessità di estendere la rete transeuropea dei trasporti ai paesi vicini. La Commissione continuerà a collaborare con tutti i paesi terzi vicini in seno alle istanze competenti al fine di individuare progetti di interesse reciproco e di utilizzare i fondi disponibili nella maniera più efficace.

3.4 I porti come punti di trasferimento nella catena dei trasporti intermodali

22. L'intermodalità è un elemento essenziale della politica comune dei trasporti dell'Unione europea a favore della mobilità sostenibile. Obiettivo di tale politica è elaborare un quadro per un'integrazione ottimale di diversi modi di trasporto e lo sfruttamento delle loro capacità, in modo da consentire un'utilizzazione efficiente del sistema dei trasporti attraverso servizi porta a porta continui e adeguati alle esigenze degli utenti, favorendo così l'innovazione e la concorrenza tra gli operatori dei trasporti¹⁰.

23. I porti costituiscono punti di connessione fondamentali nei trasporti intermodali, in quanto consentono di trasferire merci e passeggeri tra il modo di trasporto marittimo e quello terrestre. Una maggiore efficienza dei porti contribuirebbe pertanto all'integrazione dei modi in un unico sistema, consentendo una migliore utilizzazione dei trasporti per ferrovia¹¹, dei trasporti per via navigabile e dei trasporti marittimi, modi che di per sé non permettono sempre consegne porta a porta, come invece avviene per i trasporti stradali.

⁸ Il processo di valutazione delle esigenze in materia di infrastrutture dei trasporti è stato avviato in occasione della riunione comune del Consiglio "Trasporti" e dei ministri dei dieci paesi dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione. Tale processo, finanziato mediante fondi del programma plurinazionale in materia di trasporti di PHARE, mira a definire la futura rete transeuropea dei trasporti nell'Unione allargata. Esso si basa sugli orientamenti relativi alla rete transeuropea e comprende tutti i modi di trasporto.

⁹ Il finanziamento di MEDA è destinato a progetti ai quali partecipano almeno due paesi della regione.

¹⁰ Intermodalità e trasporto merci intermodale nell'Unione europea - Un approccio di sistema per il trasporto merci. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(97) 243 def. del 29.5.1997.

¹¹ La Commissione sta finanziando lo sviluppo di tale sistema nell'ambito del programma di RST in materia di trasporti del Quarto programma quadro (vale a dire il progetto OSIRIS).

24. Una delle principali esigenze dell'intermodalità, ed un obiettivo principale dello sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, è che i modi di trasporto siano fisicamente collegati, ad esempio mediante migliori connessioni dell'hinterland ai porti. Tuttavia, il successo dell'intermodalità dipende da alcuni fattori ugualmente importanti, che devono essere individuati e di cui si dovrà tener conto in futuro. Ad esempio, l'utilizzazione di più di un modo di trasporto determina ulteriori spese di trasferimento, il rischio di una minore affidabilità e procedure amministrative più complesse. L'utilizzazione di sistemi informativi moderni è fondamentale al riguardo. Tali sistemi sono già in uso nei maggiori porti europei, ma costituiscono ancora importanti lacune nei collegamenti in altre parti dell'Unione¹². L'obiettivo dei futuri progetti da realizzare nel settore dell'intermodalità sarà garantire l'interoperabilità e l'interconnessione tra tali sistemi, ad esempio sviluppando un sistema informativo comune in grado di ottimizzare la comunicazione tra i porti ed i loro utenti mediante la riduzione della documentazione su carta e il miglioramento del servizio e della gestione dei porti. Misure come la normalizzazione delle unità di carico¹³ e l'armonizzazione delle norme applicabili sono ugualmente importanti.

Azione

Per poter ottimizzare la funzione dei porti nella catena dei trasporti porta a porta, è essenziale istituire adeguati collegamenti delle infrastrutture con la rete transeuropea dei trasporti. Tuttavia, altre misure come la normalizzazione delle unità di carico, l'integrazione della telematica, ecc., sono ugualmente importanti. La Commissione sosterrà le azioni intese a migliorare il ruolo dei porti come punti di trasferimento intermodale, in particolare mediante il finanziamento di progetti di ricerca e di dimostrazione nel settore dei sistemi di gestione, nonché misure intese a stimolare l'innovazione e a sostenere lo sviluppo di un sistema di trasporto intermodale competitivo.

3.5 I porti e lo sviluppo della navigazione a corto raggio in Europa

25. La promozione di modi di trasporto ecologici, in particolare la navigazione a corto raggio, e la loro effettiva integrazione nelle catene e nelle reti di trasporto multimodale costituisce uno degli obiettivi centrali della politica dei trasporti dell'Unione europea. Tuttavia, nonostante l'aumento di volume dei porti europei, il traffico marittimo intraeuropeo non ha ancora mostrato un aumento significativo della sua quota di mercato rispetto a quella del settore dei trasporti stradali. Tale situazione è attribuibile a diversi fattori, in particolare alle spese relative ai terminali e ai tempi di sosta delle navi nel porto, alla mancanza di infrastrutture adeguate, alle rigidità istituzionali dei porti, ad una scarsa adattabilità ai sistemi di trasporto multimodale e ad un'insufficiente informazione degli spedizionieri.

26. Nella comunicazione relativa alla navigazione a corto raggio¹⁴, la Commissione ha tracciato un quadro di iniziative che essa ritiene necessarie per promuovere i servizi di navigazione a corto raggio in Europa ed ha sottolineato l'esigenza di una maggiore efficienza dei porti. In seno al Forum dell'industria marittima, istituito dalla Commissione nel 1992, il Gruppo "Navigazione a corto raggio" ha trattato più volte tali questioni ed ha formulato raccomandazioni al settore industriale, agli Stati membri ed alla Commissione. In proposito, una questione rilevante è stata quella relativa alla complessità della documentazione da fornire e delle procedure da seguire nei

¹² La Commissione finanzia lo sviluppo di tali sistemi nel quadro del programma specifico di ricerca e sviluppo "Trasporti" (INTERPORT e BOPCOM) e nel quadro della società dell'informazione (MARTRANS).

¹³ Una nuova azione COST (COST 339) relativa alle condizioni tecniche ed economiche per il funzionamento a livello europeo di piccole unità di trasporto intermodale (piccoli container) è attualmente in via di elaborazione. Tale azione mira all'elaborazione di pre-norme.

¹⁴ Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: prospettive e sfide. COM(95) 317 del 5.6.1995.

porti, dato che esistono ancora alcune procedure e pratiche onerose che esulano per la maggior parte dal controllo delle autorità portuali ed impongono spese rilevanti agli operatori commerciali, ponendo i trasporti marittimi in una situazione di svantaggio rispetto agli altri modi di trasporto. Di conseguenza, la Commissione sta attualmente svolgendo un'inchiesta per individuare gli adempimenti burocratici che incidono sugli scambi marittimi in Europa e confrontarli con quelli richiesti nel settore dei trasporti terrestri. Vengono esaminate, più in particolare, le pratiche doganali e l'efficienza delle autorità doganali nel trattare la documentazione. In proposito, l'applicazione dei sistemi EDI è considerata uno strumento importante per migliorare il flusso di informazioni tra le autorità doganali e le altre parti della catena dei trasporti. Se necessario, la Commissione raccomanderà azioni intese ad ottimizzare le procedure e ad integrarle nei trasporti marittimi e nella catena dei trasporti globalmente considerata.

27. Nel luglio 1996 la Commissione ha presentato un progetto di regolamento del Consiglio¹⁵ che predispone l'ampliamento del programma PACT¹⁶. Il nuovo programma PACT prevede un sostegno a progetti nel settore del trasporto combinato, in particolare in quello della navigazione a corto raggio. Alcuni progetti sono già stati elaborati con il sostegno di PACT nel quadro dell'esercizio 1997.

28. La cooperazione tra tutte le parti della catena di trasporto è necessaria affinché gli operatori della navigazione a corto raggio possano attuare in maniera efficace e competitiva soluzioni di trasporto porta a porta. A prescindere da considerazioni di carattere commerciale, la cooperazione tra i porti deve essere incoraggiata, in particolare nei settori della telematica, dell'ottimizzazione delle procedure e dello scambio di competenze.

29. Tuttavia, uno dei principali fattori che potrebbero contribuire a promuovere la navigazione a corto raggio in Europa è una politica di tariffazione basata sul recupero dei costi nel settore dei trasporti stradali che consentirebbe di internalizzare meglio i costi esterni. Tale politica, già proposta dalla Commissione nel Libro verde *Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti*¹⁷, dovrebbe rendere più equa ed efficace la concorrenza tra i porti e gli altri sistemi di trasporto, dando luogo ad una ripartizione più equilibrata del traffico in Europa.

Azione

La Commissione continuerà a considerare lo sviluppo della navigazione a corto raggio una delle priorità della futura politica dei trasporti. In tale ottica, essa esaminerà le possibilità di ottimizzare le procedure nei porti, darà priorità ai progetti relativi alla navigazione a corto raggio nel quadro della rete transeuropea dei trasporti e continuerà a sostenere azioni nell'ambito del programma quadro di ricerca e sviluppo e del nuovo programma PACT. La Commissione intende inoltre trattare la questione della tariffazione dei diversi modi di trasporto in una nuova comunicazione relativa all'imputazione dei costi delle infrastrutture in una prospettiva multimodale.

3.6 Sicurezza marittima e ambiente

30. I porti sono i luoghi in cui la conformità alle norme internazionali o comunitarie di sicurezza marittima può essere più facilmente controllata e applicata uniformemente. La politica

¹⁵ COM(96) 335 def. del 27.7.1996.

¹⁶ Azioni pilota a favore del trasporto combinato.

¹⁷ Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti: strategie di intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea. COM(95) 691 def.

comunitaria in materia di sicurezza marittima, che intende eliminare le attività di navigazione non conformi ai requisiti di sicurezza mediante un'adeguata applicazione della normativa internazionale, riguarda principalmente le navi. Tuttavia, tale politica ha anche un'incidenza diretta sui porti, in quanto richiede loro di collaborare nell'applicazione o nell'attuazione della legislazione¹⁸ e di garantire un elevato livello di servizi portuali, come il pilotaggio, l'ormeggio ed il rimorchio, che sono intrinsecamente connessi alla sicurezza delle navi. Analogamente, la mancanza di un'applicazione uniforme delle norme in materia di sicurezza tra i porti può determinare distorsioni della concorrenza e questa è un'importante considerazione di cui si deve tener conto nell'esaminare eventuali nuove iniziative nel settore della sicurezza marittima.

31. La Commissione sta attualmente esaminando le condizioni per un'applicazione armonizzata, all'interno della Comunità, delle disposizioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) relative alle attività di movimentazione dei carichi. L'applicazione obbligatoria, da parte degli operatori delle navi e dei terminali, del progetto di codice di condotta dell'IMO relativo al carico ed allo scarico in condizioni di sicurezza delle navi mercantili per carichi alla rinfusa e la sua attuazione mediante il controllo dello Stato di approdo migliorerebbe notevolmente la sicurezza in questo settore. Inoltre, il rispetto delle disposizioni in materia di stivaggio delle merci e in materia di sicurezza dei dispositivi di sollevamento dei carichi, come quelle contenute nella Convenzione n. 152 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) relativa ai rischi professionali¹⁹, contribuiranno alla sicurezza ed alla protezione dei lavoratori che si occupano delle operazioni di carico.

32. Nel settore della protezione ambientale, l'IMO ha pubblicato alcune convenzioni internazionali, codici e risoluzioni. La Comunità ha già iniziato ad adottare misure al fine di applicare in maniera uniforme tale normativa internazionale²⁰. Le autorità portuali dovranno svolgere un ruolo fondamentale al riguardo. In proposito, la più importante normativa prevista riguarderà i porti è probabilmente una proposta di direttiva sull'utilizzazione degli impianti per il deposito di rifiuti nei porti europei, che i servizi della Commissione stanno attualmente elaborando. Tale proposta deriva dalla constatazione che i rifiuti prodotti dalle navi hanno raggiunto un livello inaccettabile nonostante gli obblighi previsti dalla convenzione MARPOL. Il progetto di direttiva intende migliorare la disponibilità e l'adeguatezza degli impianti di deposito dei rifiuti nei porti europei e garantirne l'uso da parte delle navi. Si deve inoltre rafforzare la prevenzione degli scarichi di petrolio in mare connessi al funzionamento delle navi o intenzionali mediante l'elaborazione di programmi di controllo ad ampio raggio, nonché di misure come la formazione e strumenti giuridici di intervento più efficaci.

33. I progetti relativi alle infrastrutture possono avere un impatto negativo sull'ambiente, per cui devono essere sempre esaminati nel contesto della legislazione ambientale e attraverso un'adeguata valutazione del loro impatto ambientale. I porti si trovano spesso in prossimità di zone popolate o di zone in cui deve essere rivolta particolare attenzione a habitat o specie protetti o a rischio. Di conseguenza, lo sviluppo dei porti si trova spesso frenato da circostanze e limiti particolari. La normativa comunitaria che tratta tale problema e promuove soluzioni compatibili

¹⁸ L'attuazione uniforme delle norme internazionali per tutte le navi che navigano nelle acque comunitarie costituisce l'obiettivo della direttiva 95/21/CE sul controllo dello Stato di approdo (Port State Control - PSC). La direttiva obbliga le autorità portuali e i servizi di pilotaggio a collaborare fornendo informazioni utili ed assistendo gli ispettori incaricati del controllo dello stato di approdo nell'individuare e nell'indicare le navi non conformi ai requisiti di sicurezza che devono essere assoggettate ad ispezioni in via prioritaria.

¹⁹ Convenzione sulla sicurezza e sull'igiene professionali (movimentazione portuale) (1979).

²⁰ Sono già state adottate disposizioni legislative per quanto riguarda (i) gli obblighi di notifica delle navi che trasportano merci pericolose od inquinanti e (ii) la promozione delle petroliere ecologiche (regolamento sulle cisterne a zavorra segregata).

con le esigenze ambientali è già stata adottata, come ad esempio la direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale²¹ e le direttive sugli uccelli selvatici e sugli habitat²².

34. Inoltre, la costruzione di nuovi impianti portuali deve essere esaminata anche alla luce di un quadro integrato di pianificazione costiera che tenga conto delle necessità e dei limiti socioeconomici ed ambientali dell'area costiera circostante. La proposta di direttiva del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale²³, adottata dalla Commissione, potrebbe svolgere un ruolo importante in proposito. Una valutazione ambientale strategica dei programmi di sviluppo dei trasporti permetterà di tenere in maggiore considerazione soluzioni alternative e migliorerà la partecipazione delle diverse autorità competenti e dei cittadini al processo di pianificazione. Inoltre, con il sostegno della Commissione, l'Organizzazione europea dei porti marittimi (ESPO) ha pubblicato un *Codice di condotta* che fornisce un indicatore di qualità per un'azione di programmazione riguardante la protezione dell'ambiente nelle zone portuali.
35. Sarebbe preferibile ricorrere alle nuove tecnologie e migliorare l'efficienza delle attività portuali sfruttando meglio gli impianti esistenti invece di crearne di nuovi. Nelle zone con un alto numero di porti, un miglior coordinamento ed una maggiore specializzazione potrebbe anche ridurre la domanda di un ulteriore sviluppo dei porti. Infine, si potrebbe ridurre il rischio di sovraccapacità e stimolare l'efficienza dei porti subordinando la decisione di una loro espansione all'esistenza di una domanda sufficiente. Quando sarà necessario costruire nuovi impianti, si dovrà applicare in maniera adeguata e coerente la normativa in materia ambientale.

Azione

La Commissione continuerà ad adoperarsi affinché le norme previste dal diritto internazionale siano applicate in maniera efficace ed uniforme da tutte le navi che entrano nei porti dell'Unione europea ed affinché le disposizioni dell'IMO e dell'OIL relative all'interfaccia nave/porto, come la movimentazione dei carichi, i servizi tecnico-navali e la tutela dei lavoratori che si occupano delle operazioni di carico siano applicate uniformemente all'interno della Comunità. Inoltre, la Commissione ritiene importante garantire soluzioni che rispettino l'ambiente delle zone portuali e l'ambiente marino, come, ad esempio, il miglioramento della disponibilità dell'adeguatezza degli impianti di deposito di rifiuti in tutti i porti dell'Unione europea. Per migliorare l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nella pianificazione dello sviluppo dei porti, la Commissione continuerà a promuovere l'applicazione dei sistemi di pianificazione e gestione costiera integrata, in particolare la valutazione strategica dell'impatto ambientale. La Commissione continuerà la propria attività di promozione delle nuove tecnologie al fine di rendere il più efficiente possibile le operazioni portuali e di garantire una migliore utilizzazione degli impianti esistenti.

3.7 Ricerca e sviluppo

36. Una parte notevole del programma specifico di R&S sui trasporti attualmente in corso è dedicata alla ricerca riguardante i porti, in particolare le azioni, già citate, a favore dell'intermodalità e

²¹ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27.6.1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3.3.1997.

²² Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2.4.1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21.5.1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche.

²³ COM(96) 511 def., GU n. C 129 del 25.4.1997.

della navigazione a corto raggio²⁴. Esse comprendono progetti di R&S finanziati dal settore pubblico e dal settore privato a che riguardano i seguenti temi: lo sviluppo di sistemi di informazione e di comunicazione, il rilevamento e la localizzazione dei carichi e i sistemi AEI²⁵; l'analisi del quadro amministrativo, informativo ed organizzativo dei porti e, di conseguenza, l'elaborazione degli strumenti di sostegno alle decisioni necessari per organizzare o riorganizzare i porti, la pianificazione delle risorse e la gestione dei porti ed il loro ruolo come punti di trasferimento nella catena di trasporto intermodale. Tali azioni trattano anche di questioni ambientali, come l'applicazione delle norme MARPOL nei porti, un dragaggio efficiente e le relazioni tra i porti e il loro ambiente urbano. Una ricerca complementare sulle nuove tecnologie di trasbordo viene attualmente svolta nell'ambito del programma "Tecnologie industriali e dei materiali".

37. Nuove tecnologie, come i sistemi di informazione geografica ed in particolare i sistemi elettronici di visualizzazione delle carte marine (Electronic Chart Display and Information Systems - ECDIS)²⁶, sono attualmente in corso di valutazione e di integrazione per dare un ausilio alla gestione del traffico nelle zone portuali e migliorare quindi l'efficienza e la sicurezza della navigazione. Lo sviluppo di una scatola nera per il controllo dei carichi (Cargo Black Box - CBB) contribuirà ad agevolare le procedure doganali nei porti e dovrebbe pertanto costituire in futuro uno strumento per porre rimedio ad uno dei principali ostacoli ad un'utilizzazione più estesa della navigazione a corto raggio. Metodologie di recente elaborazione, come la valutazione formale in materia di sicurezza e di ambiente (Formal Safety and Environmental Assessment - FSEA) forniranno inoltre indicatori utili per valutare la qualità, la sicurezza e le misure di tutela ambientale. Tra le iniziative in materia ambientale vi è il programma di dimostrazione della Commissione sulla gestione integrata delle zone costiere, il cui obiettivo è in particolare quello di migliorare la collaborazione tra le amministrazioni pubbliche ed i privati che si occupano di sviluppo delle zone costiere.

Azione

La Commissione continuerà a sostenere progetti marittimi e progetti relativi ai porti nell'ambito dei programmi attuali e futuri di R&S. La Commissione ha inserito nella propria proposta di Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo²⁷ due azioni chiave che riguardano la ricerca relativa ai porti, "Mobilità sostenibile" e "Tecnologie marine". Esse avranno l'obiettivo di migliorare la funzionalità, l'affidabilità, la prestazione economica e la compatibilità dei porti con le esigenze ambientali ed il loro sviluppo come parti della catena dei trasporti intermodali. Ad esempio, una delle sfide principali sarà costituita dall'integrazione delle informazioni commerciali e di quelle relative alla sicurezza. Le future attività di R&S devono inoltre fornire gli strumenti che consentano ai responsabili delle politiche in questo settore di valutare la realizzabilità di diversi scenari politici, in particolare di quelli necessari per dare seguito al presente Libro verde.

²⁴ Azioni intese a promuovere la navigazione a corto raggio sono già state intraprese nell'ambito del Quarto programma quadro di ricerca e sviluppo mediante l'azione concertata sulla navigazione a corto raggio.

²⁵ Individuazione automatica delle apparecchiature (Automatic equipment identification).

²⁶ Oltre al programma di R&S sui trasporti vi sono attualmente due azioni COST che trattano di questioni relative ai porti, in particolare l'azione COST 330 già indicata in precedenza e l'azione COST 326 relativa ai sistemi elettronici di visualizzazione delle carte marine.

²⁷ COM(97) 142.

4. SISTEMI DI FINANZIAMENTO E TARIFFARI PER I PORTI E LE INFRASTRUTTURE MARITTIME

4.1 Diversità degli approcci nazionali e tendenze attuali

38. Il finanziamento dei porti e delle infrastrutture marittime in Europa e le politiche tariffarie applicate agli utenti variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e rispecchiano le notevoli differenze di approccio per quanto riguarda la proprietà e l'organizzazione dei porti. Questi possono essere di proprietà dello Stato, degli enti regionali o locali o di imprese private; la loro gestione dipende spesso degli enti pubblici ed è soggetta a gradi diversi di regolamentazione e di supervisione. In passato, i porti erano considerati come luoghi che agevolano gli scambi e poli di crescita per lo sviluppo regionale e nazionale, che prestano servizi di interesse economico generale di competenza del settore pubblico e che devono essere pagati principalmente dai contribuenti. Attualmente, invece, vi è una tendenza sempre maggiore a considerare i porti come soggetti di natura commerciale che devono recuperare integralmente i propri costi presso gli utenti che ne beneficiano direttamente. Nel contempo, alcune infrastrutture portuali e marittime, come ad esempio i frangiflutti ed alcuni dispositivi d'ausilio alla navigazione, sono stati tradizionalmente considerati beni pubblici nella maggior parte degli Stati membri²⁸, mentre la prestazione di alcuni servizi portuali (in particolare i servizi tecnico-navali sopra descritti) è corredata anche di obblighi di servizio pubblico a causa della loro connessione con la sicurezza portuale e con la protezione dell'ambiente.

39. Tuttavia, nonostante l'ampia varietà di approcci che caratterizza il finanziamento degli impianti e dei servizi portuali, attualmente vi è una chiara tendenza verso una maggiore partecipazione del settore privato alle attività portuali, in particolare quelle che hanno carattere essenzialmente commerciale, come la movimentazione dei carichi. Di conseguenza, il finanziamento degli impianti portuali destinati a tale utilizzazione sta diventando in misura sempre maggiore una prerogativa del settore privato, mentre le amministrazioni portuali tendono a limitarsi sempre più ad un ruolo di "proprietarie" ed al finanziamento e alla gestione degli impianti che sono essenziali per la sicurezza e l'efficienza dei servizi portuali in generale. Nel contempo, alcuni segnali indicano che in futuro alcuni porti cercheranno di assumere un ruolo commerciale maggiormente attivo, in cooperazione con partner privati all'interno e all'esterno del porto, allo scopo di fornire un servizio porta a porta alla clientela.

40. La tendenza verso una maggiore partecipazione del settore privato nei porti può spiegarsi sia con le considerazioni economiche generali, sia con il notevole cambiamento di atteggiamento riguardo alla funzione ed al ruolo dei porti. In primo luogo, l'esigenza che i progetti siano vitali sotto il profilo economico o anche finanziario viene considerata una disciplina necessaria in circostanze in cui le risorse per lo sviluppo delle infrastrutture sono scarse e in cui la partecipazione del settore privato, da solo o sotto forma di partenariati pubblico-privato viene accettata come un'evoluzione irreversibile e auspicata²⁹. In secondo luogo, il fatto che i porti vengano utilizzati principalmente a fini commerciali, la gamma spesso limitata degli utenti da essi serviti e le strutture organizzative tipicamente private da essi adottate li differenziano dai veri e propri beni pubblici ai quali sono stati spesso comparati. Di conseguenza, l'industria portuale viene sovente considerata come un settore che si trova in fase di transizione da una situazione in cui venivano utilizzati principalmente capitali pubblici per finanziare impianti

²⁸ Nel senso che (i) a nessun utente privato può esserne vietata l'utilizzazione per il fatto che non è disposto a dividerne i costi di produzione; (ii) il consumo dell'utente A non incide sul consumo dell'utente B; e (iii) il costo di produzione di tali beni non varia in funzione del consumo degli stessi.

²⁹ Come sottolineato nella relazione finale del gruppo ad alto livello sul finanziamento, mediante partenariati pubblico-privato, dei progetti relativi alle reti transeuropee dei trasporti (VII/321/97), che è stata seguita dalla comunicazione della Commissione COM(97) 453 def.

comuni destinati agli utenti ad una situazione in cui vengono utilizzati capitali provenienti da fonti diverse per finanziare terminali che rispondono alle esigenze logistiche di gruppi di utenti commerciali più ristretti. In tal modo, l'argomento relativo all'"interesse economico generale" perde il suo peso, portando ad un atteggiamento maggiormente commerciale riguardo alla politica tariffaria ed al finanziamento delle infrastrutture.

4.2 L'approccio finora adottato dall'Unione europea

41. A livello di Unione europea, la questione del finanziamento e della politica tariffaria riguardante le infrastrutture portuali e marittime è stata trattata con cautela, tenuto conto dei diversi approcci adottati a livello nazionale.

42. Per quanto riguarda la politica in materia di aiuti di Stato, la Commissione ritiene che gli investimenti pubblici in infrastrutture portuali accessibili a tutti gli utenti in maniera non discriminatoria non debbano essere considerati aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato CE³⁰. Tali investimenti sono stati quindi considerati misure generali, in quanto spese sostenute dallo Stato nell'ambito delle sue competenze in materia di pianificazione e di sviluppo di un sistema di trasporto nell'interesse del pubblico in generale. La stessa valutazione si applica agli aiuti alla navigazione e alle altre infrastrutture marittime di cui beneficia l'intera comunità marittima. D'altro canto, qualora investimenti specifici favoriscano determinati operatori rispetto ad altri, essi sono considerati aiuti di Stato, ma possono beneficiare delle esenzioni previste dal trattato, ad esempio nel caso di progetti di sviluppo regionale che sono esentati ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

43. Una condizione essenziale per un'applicazione efficace ed equa delle disposizioni in materia di aiuti di Stato sopra descritte è la trasparenza finanziaria della contabilità dei porti. Tale contabilità deve rivelare i flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche e diretti al settore portuale e consentire di effettuare utili raffronti tra i porti. Al momento attuale, tuttavia, le relazioni finanziarie tra il settore pubblico, i porti ed altre imprese che operano al loro interno sono spesso poco chiare, a causa della complessità dei regimi istituzionali e finanziari dei porti e delle infrastrutture marittime in Europa.

44. La direttiva 80/723/CEE della Commissione relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche³¹ si applica ai porti pubblici il cui fatturato annuale sia superiore a 40 milioni di ECU nell'arco dei due esercizi finanziari che precedono quello durante il quale i fondi pubblici vengono messi a disposizione. Tuttavia, indipendentemente dal fatturato, la Commissione richiede informazioni agli Stati membri qualora sospetti che siano stati concessi aiuti di Stato a determinati porti, ad esempio in seguito a reclami. Conformemente alla giurisprudenza attuale in materia, gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni su richiesta della Commissione anche nelle situazioni in cui le attività economiche di natura industriale o commerciale siano integrate nel settore statale.

45. La Commissione sta attualmente esaminando la possibilità di modificare la direttiva sulla trasparenza per avere la facoltà di richiedere informazioni sui flussi finanziari all'interno delle imprese e verificare così l'esistenza di eventuali sovvenzioni incrociate. L'obbligo di tenere contabilità separate per attività diverse si applicherà, indipendentemente dal loro fatturato, a tutte le imprese, pubbliche o private, che da una parte operano in settori riservati relativamente ai

³⁰ Si ritiene generalmente che la libera utilizzazione delle infrastrutture portuali significhi che l'accesso debba essere libero per (i) tutti gli utenti dell'impianto, vale a dire speditori o navi; (ii) per qualsiasi operatore interessato a gestire l'impianto, ad esempio selezionando l'operatore mediante una procedura aperta di appalto.

³¹ Direttiva 80/723/CEE della Commissione (GU n. L 195 del 29.7.1980), modificata dalla direttiva 85/413/CEE (GU n. L 229 del 28.8.1985) al fine di includere anche il settore dei trasporti.

quali ricevono una compensazione (diritti esclusivi o sovvenzioni) per obblighi di servizio pubblico; e dall'altra, operano in settori non riservati in concorrenza con altre imprese.

46. Per quanto riguarda la politica relativa alla rete transeuropea dei trasporti (RTE-T), l'approccio è stato quello di sostenere le iniziative d'interesse comune relative ai porti o ad essi collegate esclusivamente mediante studi di fattibilità, riconoscendo in tal modo che può sussistere una forte concorrenza in materia di scambi tra i porti e che si deve fare quindi attenzione a non falsare tali relazioni. Di conseguenza, i progetti d'interesse comune relativi ai porti o ad essi collegati possono attualmente essere localizzati in qualsiasi porto della Comunità. I progetti possono essere localizzati nella zona portuale, possono fornire al porto un miglior accesso al mare o alla rete fluviale o possono collegarlo alla parte terrestre della rete transeuropea. Vengono privilegiati i progetti che migliorano l'efficienza dei porti ed eliminano le strozzature. La Commissione esamina i progetti sulla base di alcuni criteri oggettivi, in particolare quello riguardante la potenziale vitalità sotto il profilo economico, ed anche alla luce delle informazioni di base sui trasporti marittimi e sui sistemi portuali nell'Unione europea. Non è stato compiuto alcun tentativo per imporre un sistema di sviluppo dei porti determinato a livello centrale né, in linea generale, di svolgere un ruolo determinante nella fornitura di nuove capacità portuale.

47. Parallelamente, nelle regioni ammissibili agli aiuti, si è fatto ricorso al fondo di Coesione e al FESR per finanziare impianti nuovi e modernizzati necessari per lo sviluppo economico e per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, come l'accessibilità alle zone periferiche, rispettando nel contempo il quadro stabilito dagli orientamenti relativi alla rete transeuropea dei trasporti³². Tutti i paesi ammissibili agli aiuti del Fondo di Coesione e molte zone ammissibili agli aiuti del FESR sono situati alla periferia dell'Unione europea, e presentano un notevole sviluppo costiero e spesso molte isole. Un settore marittimo ben integrato contribuirà pertanto allo sviluppo del mercato unico e ad uno sviluppo economico maggiormente equilibrato, come

48. Tuttavia, i porti di tali regioni devono essere adeguatamente preparati ad affrontare la sfida: molti di essi sono scarsamente efficienti, per cui è necessario apportare una serie di miglioramenti che consentano di sfruttare gli impianti esistenti e quelli futuri nella maniera più efficace possibile. I porti potranno così assorbire una parte dell'aumento del traffico determinato dal mercato unico e potranno svolgere adeguatamente il loro ruolo nell'ambito di una ripartizione del traffico più equilibrata. Va inoltre considerato che la mancanza di impianti ad un'estremità della catena dei trasporti marittimi può alla fine compromettere l'efficienza e l'immagine dei trasporti marittimi in generale. L'obiettivo è pertanto quello di condurre i porti ad entrambe le estremità della catena ai livelli più elevati possibile al fine di creare vantaggi per il sistema portuale nel suo insieme.

49. Per quanto riguarda le politiche tariffarie, l'Unione europea non è finora mai intervenuta, lasciando che esse fossero decise a livello nazionale, regionale o locale, salvo nei casi in cui tali politiche potevano essere utili per valutare se gli interventi pubblici si configurassero come aiuti di Stato.

4.3 La ricerca di un nuovo orientamento

50. Negli ultimi anni, tuttavia, le tendenze sviluppatesi nell'organizzazione e nel finanziamento dei porti hanno spinto a cercare un nuovo orientamento della politica dell'Unione europea.

³² Decisione 1692/96 CE.

51. Uno studio sui porti marittimi europei commissionato dal Parlamento europeo nel 1993³³, pur riconoscendo che esistono diversi sistemi di finanziamento nei singoli porti e che tali sistemi devono essere rispettati, ha concluso nel senso che non vi sono differenze fondamentali tra gli investimenti in infrastrutture portuali ed altri investimenti ad elevata intensità di capitale in complessi industriali. Non vi è pertanto alcun motivo di adottare un approccio totalmente diverso per gli investimenti nei porti e di non far sostenere agli utenti diretti i costi di tali investimenti. Lo studio lasciava intendere che l'introduzione di principi di mercato nei lavori di infrastruttura, tranne quelli connessi all'accesso alle vie marittime e alla difesa, costituirebbe il rimedio più efficace per evitare il rischio di creare una sovraccapacità inutile³⁴ ed eventuali distorsioni dei flussi commerciali tra gli Stati membri.

52. In effetti, la liberalizzazione dei mercati dei trasporti e lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ha determinato un aumento della concorrenza tra i porti³⁵. Ad esempio, lo sviluppo di superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto di merci che collegano i porti dell'Europa settentrionale e meridionale alle zone industriali del centro ravvicineranno il territorio europeo e intensificheranno ulteriormente la concorrenza tra i porti di diverse regioni, in particolare nel settore del traffico di container, in cui sono stati registrati negli ultimi cinque anni tassi di crescita rilevanti (cfr. allegato II, mappe da 1 a 5). Tale situazione, sempre più competitiva, sta mettendo in discussione la politica finora perseguita dall'Unione europea in materia di porti.

53. Lo stesso discorso vale per la tendenza manifestata da un numero crescente di porti a recuperare almeno una parte dei costi relativi agli investimenti in infrastrutture attraverso gli oneri portuali che essi impongono. I principi fondamentali di un'equa concorrenza e di efficienza economica implicano che, in questo contesto come in altri, gli utenti dei trasporti devono per principio sostenere i costi delle infrastrutture che utilizzano³⁶. Inoltre, la mobilitazione di capitale privato per finanziare investimenti strategici avrà scarso successo se altrove possono essere utilizzati fondi pubblici per finanziare progetti di sviluppo concorrenti che abbiano scarse garanzie, ovvero nessuna garanzia, di una remunerazione adeguata. Un sano apporto di risorse nel settore portuale nel suo insieme dipenderà dal fatto che le decisioni in materia di investimenti siano adottate in un quadro coerente che consenta di trasferire i costi sugli utenti dei porti.

54. Nell'elaborare tale quadro, si deve tuttavia tener conto di alcuni fattori che incideranno sul modo in cui il principio "l'utente paga" viene applicato a livello comunitario. In primo luogo, come sopra indicato, l'organizzazione dei porti varia notevolmente da uno Stato membro all'altro e persino all'interno dei singoli Stati membri. Alcune forme di organizzazione sono complesse e profondamente radicate nella storia dello sviluppo dei porti in Europa. È necessario analizzare tali situazioni come condizione preliminare per progettare con successo un quadro che rispetti, nella misura più ampia possibile, tradizioni diverse formatesi da lungo tempo. In secondo luogo, alcuni porti europei sono situati in regioni meno sviluppate e periferiche o su isole e

³³ "Politica europea dei porti marittimi", uno studio commissionato dalla Direzione generale della ricerca del Parlamento europeo, Serie Trasporti E-1, 1993.

³⁴ Un altro recente studio riporta dati che indicano che nei sei principali porti compresi tra Le Havre e Amburgo si prevedono notevoli aumenti della capacità per gli impianti di container, con un aumento globale approssimativamente del 43% previsto per i prossimi sei anni, vale a dire un aumento del 6% all'anno. Sulla base degli scenari relativi alla futura domanda di traffico, nel 2000 la sovraccapacità raggiungerà una percentuale tra il 20 e il 40%; "Il mercato europeo dei container - Prospettive fino al 2008", Ocean Shipping Consultants, 1997 e ulteriori ipotesi formulate dalla Commissione.

³⁵ Anche se i costi globali del transito attraverso i porti possono non costituire una proporzione elevata del costo totale, porta a porta nel caso dei trasporti in alto mare (5-10%), nel caso della navigazione a corto raggio tali costi portuali rappresentano una percentuale tra il 40 ed il 60% del costo totale. Essi influenzano pertanto la scelta del porto e possono falsare i flussi degli scambi.

³⁶ Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti, COM(95) 691 def. del 20.12.1995.

costituiscono spesso l'unico collegamento con il resto dell'Unione europea ed il centro di un'attività economica rilevante per la loro regione. Essi rappresentano pertanto parametri importanti nelle politiche di coesione dell'Unione europea, che dovranno essere rispettati se il principio della tariffazione in base ai costi deve essere applicato in maniera più sistematica. Infine, l'interdipendenza dei modi di trasporto e delle relative infrastrutture, alcune delle quali rientrano in regimi giuridici e finanziari diversi, richiede non soltanto un approccio graduale coerente al finanziamento e alla tariffazione delle infrastrutture portuali, a partire dagli investimenti nei porti, ma anche una certa coerenza con l'evoluzione delle regole tariffarie delle altre infrastrutture di trasporto, nonché un termine sufficiente per consentire ai porti di adeguarsi.

4.4 Verso un sistema comunitario di finanziamento dei porti e di tariffazione dei servizi portuali

55. Se intende elaborare un approccio più uniforme atto a garantire che i costi dei porti e delle infrastrutture marittime siano sopportati dagli utenti, l'Unione europea dovrà procedere per tappe in alcuni settori: pratiche e sistemi tariffari, la trasparenza dei finanziamenti dei porti, nonché l'elaborazione di norme in materia di aiuti di Stato. Qualsiasi nuova iniziativa dovrà essere coordinata con le reti transeuropee dei trasporti e con gli altri strumenti di sostegno finanziario per lo sviluppo delle infrastrutture.

4.5 Un sistema di tariffazione dei servizi portuali

56. Viene tradizionalmente operata una distinzione, a livello di gestione e di amministrazione, tra i servizi e gli impianti che si trovano all'interno del porto e le infrastrutture situate all'esterno del porto (collegamenti con l'hinterland e accesso alle vie marittime).

All'interno del porto

57. I diversi sistemi di finanziamento e di tariffazione dei servizi portuali attualmente in vigore determinano crescenti distorsioni della concorrenza. Le sovvenzioni possono consentire ai porti e agli operatori di ridurre i prezzi e di dirottare attività commerciali. Il regime degli aiuti di Stato consente di disciplinare alcune situazioni, ma secondo l'approccio attualmente seguito dalla Commissione, il finanziamento pubblico delle infrastrutture costituisce una misura generale di politica economica, che non può essere oggetto di controlli da parte della Commissione in base alle norme del trattato in materia di aiuti di Stato, purché tutti gli utenti potenziali possano accedere alle infrastrutture in maniera non discriminatoria. Il riesame del suddetto approccio per quanto riguarda i porti avrebbe evidentemente un impatto sul finanziamento delle infrastrutture in generale. Tale questione sarà tuttavia esaminata nella comunicazione sul finanziamento delle infrastrutture che la Commissione elaborerà nel 1998. Per porre fine alle distorsioni della concorrenza, la Commissione esaminerà la possibilità di elaborare un sistema di tariffazione dei servizi portuali. Questo è l'approccio seguito dal presente Libro verde e sviluppato nei paragrafi successivi.

58. Un sistema comunitario di tariffazione dei servizi portuali esige che gli oneri dipendano dai costi e contiene orientamenti sulla proporzione in cui gli oneri portuali devono rispecchiare il costo degli investimenti in infrastrutture. L'istituzione di un sistema adeguato deve avvenire con una direttiva del Consiglio che lasci uno spazio sufficiente alle diverse tradizioni delle organizzazioni portuali. Tale quadro può assumere la forma di requisiti minimi relativi ai principi in materia di regole tariffarie che devono essere rispettati in tutta la Comunità.

59. I sistemi di tariffazione dei servizi portuali in vigore nella Comunità variano notevolmente da un porto all'altro. Essi comprendono tuttavia alcuni elementi essenziali, come una descrizione dell'impianto e dei servizi ai quali ciascun tipo di onere portuale si riferisce, la base degli oneri portuali ed il metodo per il loro calcolo. In generale, nei porti si possono distinguere tre tipi di

oneri³⁷: quelli relativi alla fornitura di servizi ed impianti atti a consentire ad una nave di entrare in condizioni di sicurezza in un porto e di utilizzarne le strutture; gli oneri relativi a servizi o a forniture specifici prestati; ed i canoni o gli oneri per l'utilizzazione del suolo o delle apparecchiature di proprietà del porto. A seconda dei singoli porti, tali oneri rispecchiano in varia misura l'utilizzazione dei servizi e degli impianti, ed entrambi tali aspetti devono essere trattati in un quadro futuro di politica tariffaria. Per quanto riguarda il primo aspetto, il quadro futuro potrebbe prevedere alcuni principi generali relativi al sistema tariffario dei servizi portuali, al fine di garantire che i prezzi imputati rispecchino il costo dei servizi forniti (cfr. anche il capitolo 5).

60. Per quanto riguarda le infrastrutture, sono possibili diversi approcci in materia tariffaria: 1) tariffazione in base al costo medio, che garantisce un recupero integrale dei costi; 2) imputazione dei soli costi di esercizio; 3) tariffazione in base al costo marginale (i suddetti metodi sono trattati ulteriormente nell'allegato III). I porti di alcuni Stati membri rispecchiano già, in varia misura, i costi delle infrastrutture negli oneri portuali, ed il caso estremo è costituito da alcuni paesi in cui i porti sono di proprietà privata e/o gestiti come soggetti commerciali e recuperano integralmente dagli utenti tutti i nuovi investimenti ed i costi di manutenzione delle infrastrutture.

61. L'obiettivo a lungo termine di una politica tariffaria delle infrastrutture deve essere, in linea di principio, quello di imputare i costi sociali marginali che riguardano il capitale, i costi di esercizio e i costi esterni³⁸ relativi all'utilizzazione delle infrastrutture. Tale politica garantisce che gli utenti dei porti debbano sopportare tutti i costi che le loro decisioni in materia di trasporti comportano per la società nel suo insieme. Tale approccio massimizza il benessere economico e promuove l'efficienza economica, nella misura in cui tale principio si applica anche ad altri mercati collegati. A condizione che le decisioni relative agli investimenti siano prese su una base economica razionale, tale approccio condurrà nel tempo ad un ampio recupero dei costi. L'applicazione di tale principio al settore portuale garantirebbe che gli investimenti vengano basati sulla domanda, in quanto soltanto gli investimenti per i quali esiste una domanda di mercato possono essere recuperati sotto il profilo economico. Qualora venisse applicato sistematicamente in Europa, tale principio contribuirebbe notevolmente a garantire una leale concorrenza nel settore portuale.

62. La soluzione alternativa della tariffazione in base al costo medio (recupero integrale dei costi delle infrastrutture) sarebbe caratterizzata, nella situazione attuale, da una sovraccapacità in alcune regioni e determinerebbe forti aumenti degli oneri portuali poiché anche gli investimenti effettuati in passato nei porti dovrebbero essere integralmente recuperati. Ancora più importante, essa darebbe luogo ad inefficienze significative, in quanto non vi è una giustificazione economica nell'esigere che gli utenti attuali paghino per costi sommersi.

63. Dall'altro lato, il fatto di esigere che gli oneri vengano allineati ai costi di esercizio non fornirebbe agli utenti indicazioni valide sui costi che le loro decisioni in materia di trasporti determinano. In particolare, tale approccio non consentirebbe di coprire i costi dei nuovi investimenti. Di conseguenza, la tariffazione risulterebbe inefficiente, il settore portuale continuerebbe a registrare ampi disavanzi finanziari, non sarebbe garantita un'equa concorrenza tra i porti dell'Unione europea e non sarebbe affrontato il problema della creazione di nuova sovraccapacità.

³⁷ "Relazione relativa all'indagine sulla situazione attuale nei principali porti marittimi della Comunità", ESPO, 1996.

³⁸ Si tratta dei costi relativi all'ambiente, alle situazioni di congestione e agli incidenti che sono generalmente descritti come costi esterni, in quanto sono esterni ai soggetti che li hanno provocati e non rientrano nel prezzo pagato dagli utenti dei trasporti.

64. La Commissione ritiene pertanto che gli oneri portuali possano essere allineati ai costi marginali, il che consentirebbe anche di tener conto dei nuovi investimenti. Si dovrà beninteso tener conto delle questioni operative relative alle definizioni e alle misure e si dovrà fare in modo che gli orientamenti in materia tariffaria possano essere agevolmente attuati nella pratica (cfr. allegato III).
65. Il suddetto sistema tariffario dovrebbe applicarsi, in linea di principio, ai porti nei quali si svolge un traffico internazionale. Ci si potrebbe chiedere se l'applicazione di tale principio avrebbe un'incidenza diversa sui porti più piccoli, che devono espandersi, rispetto ai porti di maggiori dimensioni, in cui si è già verificata una notevole espansione della capacità. Nella misura in cui i porti situati nelle regioni meno sviluppate sotto il profilo economico e nelle regioni periferiche accusano un certo ritardo per quanto riguarda gli impianti portuali, tale questione ha anche notevole rilevanza per quanto riguarda l'incidenza della proposta sulla coesione.
66. L'incidenza relativa dipende dal modo in cui viene applicato il principio di tariffazione, dal volume della sovraccapacità nei diversi porti, dai costi connessi all'espansione della capacità dei singoli porti e da una serie di altri fattori. Tuttavia, non vi sono motivi per ritenere che, come regola generale, i porti più piccoli sarebbero svantaggiati rispetto ai porti di maggiori dimensioni dall'applicazione del principio tariffario proposto.
67. Tuttavia, al fine di garantire che l'approccio proposto non sia in contrasto con l'obiettivo di rafforzare la coesione nell'Unione europea, è necessaria un'analisi più approfondita per determinare se norme specifiche debbano applicarsi ai porti situati nelle regioni dell'obiettivo 1, nelle regioni del fondo di Coesione e in quelle periferiche (ad esempio, consentendo che gli oneri portuali in tali regioni vengano fissati ad una determinata percentuale dei costi marginali), garantendo nel contempo che tale flessibilità non determini violazioni delle regole di concorrenza.
68. Un sistema comunitario di tariffazione sarebbe inoltre basato sulla trasparenza dei sistemi applicati dai diversi porti al fine di garantire una leale concorrenza tra i porti e all'interno degli stessi e di consentire nel contempo agli utenti di controllare se essi utilizzano effettivamente gli impianti e i servizi che vengono loro addebitati.
69. Inoltre, come indicato in precedenza, la Commissione ha sino ad oggi considerato il finanziamento pubblico delle infrastrutture come una misura generale di politica economica che non rientra nelle norme in materia di aiuti di Stato purché tutti gli utenti potenziali possano accedere alle infrastrutture in maniera non discriminatoria. L'approccio attualmente seguito dalla Commissione per quanto riguarda gli investimenti pubblici in infrastrutture, in particolare le infrastrutture portuali, sarà esaminato nel contesto di una politica più ampia in una comunicazione sulla tariffazione delle infrastrutture che si riferisce a tutti i modi di trasporto e che la Commissione elaborerà nel 1998.

Azione

Di conseguenza, come prima iniziativa e per aggiornare le informazioni sui flussi finanziari provenienti dal settore pubblico e destinati ai diversi tipi di porti degli Stati membri, in particolare quelle sugli importi e sulla forma dei finanziamenti in questione, la Commissione intende redigere un inventario dei finanziamenti pubblici concessi ai principali porti in cui si svolge traffico internazionale e delle pratiche tariffarie seguite in tali porti. Tali informazioni costituiranno un contributo utile per l'ulteriore elaborazione del sistema tariffario, ad esempio per valutare la possibile incidenza dell'applicazione di tale sistema ai regimi doganali portuali e per stabilire un periodo transitorio adeguato.

Se l'Unione europea intende elaborare un approccio agli oneri portuali più omogeneo, si

dovrebbe istituire un sistema comunitario da presentare in una proposta di direttiva del Consiglio. Tale sistema potrebbe essere basato sul principio del recupero dei costi dei nuovi investimenti, dei costi di esercizio e dei costi esterni, da un lato per garantire che i nuovi investimenti siano basati sulla domanda, e dall'altro per garantire, a lungo termine, una concorrenza leale tra i porti. Si terrà anche conto che è necessaria una certa flessibilità per soddisfare le esigenze delle regioni meno sviluppate e per tener conto dei costi esterni parallelamente agli altri sviluppi nel settore dei trasporti.

L'applicazione di un approccio comunitario alla tariffazione dei servizi portuali ed al finanziamento dei porti dovrà inoltre essere graduale ed inserirsi nell'ambito dell'elaborazione di un approccio generale alla tariffazione ed al finanziamento delle infrastrutture per tutti i modi di trasporto. La Commissione intende elaborare nel 1998 una comunicazione relativa ad un approccio intermodale a tale materia che, in particolare sulla base della discussione sul presente Libro verde, esaminerà l'approccio attualmente seguito per quanto riguarda gli investimenti pubblici in infrastrutture e proporrà iniziative concrete per lo sviluppo di un quadro legislativo adeguato da applicarsi ai porti.

Nel settore degli aiuti di Stato, tenuto conto delle informazioni che saranno ottenute grazie a una maggiore trasparenza sul finanziamento dei porti, la Commissione continuerà ad esaminare il sostegno finanziario accordato dal settore pubblico agli attivi utilizzati dalle imprese che esercitano attività commerciali nei porti. Conformemente alle disposizioni del trattato, la Commissione considera aiuto di Stato il sostegno finanziario che determina vantaggi per operatori specifici rispetto agli altri. Tale approccio contribuirà a rafforzare l'applicazione del principio di un recupero dei costi garantendo che, ad eccezione delle deroghe previste dal trattato, gli investimenti siano finanziati dalle imprese portuali su base commerciale e che i relativi costi vengano quindi trasferiti sugli utenti. Nell'ambito dell'elaborazione di tale sistema, sarà esaminata la necessità di collegare le norme in materia di aiuti di Stato al sistema proposto.

All'esterno del porto

70. Anche l'hinterland, l'accesso marittimo ai porti e le politiche tariffarie relative ai modi di trasporto terrestre incidono sulla concorrenza tra i porti. L'applicazione di una politica basata sul principio "l'utente paga" a tutti i modi di trasporto, come propone la Commissione, potrebbe incidere sulla distribuzione dei flussi di carichi tra i porti europei. L'elaborazione di un sistema generale di tariffazione delle infrastrutture per tutti i modi di trasporto è evidentemente necessaria per garantire uno sviluppo equilibrato delle politiche tariffarie tra i diversi modi di trasporto. La comunicazione sull'approccio intermodale citata qui sopra esaminerà anche in che modo i principi di tariffazione relativi alle infrastrutture portuali possano essere integrati in un approccio più globale.

71. Le implicazioni del principio del recupero dei costi per due categorie specifiche di infrastrutture, l'accesso marittimo ai porti e i dispositivi di ausilio alla navigazione, meritano un'attenzione particolare e vengono esaminate nei paragrafi seguenti.

Accesso marittimo

72. Alcuni porti europei, principalmente quelli del Mare del Nord, sono situati su estuari di fiumi o sono porti fluviali che sono soggetti ad insabbiamento cronico. La fornitura di un accesso marittimo adeguato in tali porti richiede notevoli spese annuali di dragaggio, che attualmente sono per la maggior parte finanziate dallo Stato. Anche se non vi è alcun motivo aprioristico per

il quale l'accesso marittimo debba essere considerato in maniera diversa dalle altre infrastrutture portuali³⁹, l'applicazione generale e repentina del principio "l'utente paga" determinerebbe in questo caso un grave svantaggio per alcuni porti, alcuni dei quali costituiscono porte d'accesso importanti agli scambi europei, e potrebbe avere un'incidenza negativa sul traffico della navigazione interna. L'opportunità di applicare il principio del recupero dei costi ai canali di accesso dovrà pertanto essere esaminata con cautela⁴⁰. Altre soluzioni per pervenire ad un'applicazione uniforme del principio del recupero dei costi risulteranno probabilmente più rapide e più facili da attuare.

Dispositivi di ausilio alla navigazione

73. I dispositivi di ausilio alla navigazione sono stati tradizionalmente utilizzati nella teoria economica come gli esempi più caratteristici di beni pubblici⁴¹. Oltre ai dispositivi classici come i fari, le boe, ecc., i dispositivi di ausilio alla navigazione moderni utilizzati su rotte marittime con molto traffico e lungo coste pericolose o sensibili sotto il profilo ambientale comprendono lo sviluppo di sistemi di radionavigazione (ad es. LORAN-C o GNSS), le infrastrutture fisiche necessarie per ospitare sistemi di traffico marittimo (VTS) o sistemi di gestione del traffico marittimo e di informazione (VTMIS), nonché sistemi per l'assegnazione obbligatoria delle rotte e per la segnalazione obbligatoria delle navi.

74. In diversi casi, la sicurezza o gli interessi commerciali sia del traffico locale che di quello in transito sono tutelati meglio da sistemi che oltrepassano le frontiere nazionali e potrebbero essere sviluppati su una base regionale⁴². Inoltre, l'importanza di numerosi itinerari marittimi europei per il commercio mondiale e la crescente sofisticazione di tali sistemi che richiede una crescente intensità di capitale fanno sì che sia ingiusto far sostenere le spese della loro realizzazione esclusivamente ai singoli Stati costieri interessati, poiché tutto il traffico di transito e gli utenti regionali (ad es. le navi da pesca) ne traggono beneficio. Il rischio di tale opzione è che i dispositivi necessari possano non essere forniti o che gli Stati che li forniscono possano cercare di recuperarne i costi in una maniera non ottimale. Inoltre, i dispositivi di ausilio alla navigazione situati sulla costa determinano vantaggi per un traffico che, ai fini del recupero dei costi, è "vincolato" esclusivamente se i sistemi sono organizzati su una vasta base regionale. Un'iniziativa comunitaria potrebbe fornire gli strumenti per realizzare i meccanismi di recupero dei costi. Infatti, la necessità di elaborare di una proposta della Commissione che stabilisca sia i principi dei sistemi tariffari, intesi al recupero dei costi di sviluppo e di investimento di tali dispositivi di ausilio, sia un meccanismo di condivisione equa degli oneri finanziari con gli utenti, è già stata rilevata nella comunicazione della Commissione "Una politica comune sulla sicurezza dei mari"⁴³ (punti da 101 a 114).

³⁹ In particolare quando i canali d'accesso possiedono fondali tali che, anche se sono aperti a tutti, essi sono effettivamente destinati ad un numero ridotto di utenti facilmente identificabili.

⁴⁰ In altri paesi industrializzati, ad esempio gli Stati Uniti ed il Giappone, i canali di accesso vengono considerati beni pubblici e di conseguenza vengono finanziati con fondi pubblici.

⁴¹ Per una definizione cfr. nota 17.

⁴² Nell'ambito dello sviluppo di una rete transeuropea di sistemi di gestione del traffico marittimo e di informazione (VTMIS), la Comunità ha già concesso un sostegno finanziario ad alcuni servizi portuali o costieri di traffico marittimo nelle regioni periferiche della Comunità. Inoltre, con il progetto relativo all'Osservatorio europeo permanente del traffico (EPTO), la Commissione ha messo a disposizione di tutti i porti o sistemi VTS della Comunità uno strumento che consente l'analisi sistematica e il miglioramento delle condizioni locali di traffico nella zona portuale. L'estensione dell'attività dell'EPTO ad un maggior numero di porti ne migliorerà notevolmente gli effetti positivi. La Commissione sta infine esaminando misure di armonizzazione dei sistemi di traffico marittimo, che stabiliranno criteri minimi di prestazione per le apparecchiature relative ai VTS (interfaccia tra sistemi di traffico marittimo) nonché procedure armonizzate per migliorare la comunicazione tra le navi e la costa.

⁴³ COM(93) 66 def. del 24.2.1993.

75. Per quanto riguarda i dispositivi locali di ausilio alla navigazione, in particolare quelli destinati a consentire l'accesso ai porti, i principali beneficiari sono gli utenti locali del porto. Lo sviluppo e l'applicazione di dispositivi di ausilio alla navigazione nelle zone portuali sono pertanto strettamente correlati agli investimenti effettuati nel porto o nelle sue vicinanze e dovrebbero normalmente essere considerati nello stesso modo. In linea di principio, i costi devono essere pertanto recuperati attraverso gli oneri portuali con modalità simili in tutta la Comunità. Tuttavia, anche in questo contesto può risultare necessario valutare l'opportunità di deroghe specifiche per i porti dotati di lunghe vie d'accesso ai quali non si applica alcun sistema di recupero dei costi delle infrastrutture costiere del tipo sopra descritto.

76. In tutti i casi sopra menzionati, le proposte dovranno essere compatibili con il quadro più ampio creato dalla rete transeuropea di posizionamento e di navigazione, che sarà oggetto di una prossima comunicazione.

Azione

Le infrastrutture marittime situate al di fuori della zona portuale necessitano di un'attenzione particolare. Nel caso di dispositivi costieri di ausilio alla navigazione deve essere approntata un'iniziativa comunitaria per stabilire i principi dei sistemi tariffari, intesi al recupero dei costi di sviluppo e di investimento di tali dispositivi, ed un meccanismo per una condivisione equa degli oneri finanziari con gli utenti. Per quanto riguarda i dispositivi locali di ausilio alla navigazione all'interno del porto e nelle immediate vicinanze, nonché per il dragaggio dei canali di accesso ai porti, il principio "l'utente paga" dovrà essere esaminato con cautela, al fine di tener conto in maniera adeguata delle varie situazioni geografiche in cui si trovano i porti.

4.6 La rete transeuropea dei trasporti ed il sostegno finanziario dell'Unione europea per lo sviluppo delle infrastrutture

77. L'approccio futuro alla rete transeuropea dei trasporti deve essere conforme all'approccio adottato in generale per gli investimenti nei porti. La linea di bilancio relativa alle RTE-T⁴⁴ è destinata a sostenere i porti come punti di trasferimento essenziali nel sistema europeo di trasporto multimodale, riconoscendo nel contempo i potenziali effetti distorsivi delle sovvenzioni pubbliche. La Commissione ritiene pertanto che, come regola generale, la linea di bilancio relativa alle RTE-T non debba essere utilizzata per finanziare progetti nel settore portuale, salvo che per l'applicazione dei sistemi EDI e per la realizzazione di progetti di infrastrutture relativi ai trasporti ferroviari, alla navigazione interna e alla navigazione a corto raggio per il trasporto combinato. Deve essere inoltre data una priorità ai progetti relativi all'hinterland che colleghino i porti con il resto della rete, in particolare istituendo collegamenti con il sistema ferroviario e quello della navigazione interna.

78. Nelle regioni ammissibili agli aiuti, si deve mantenere la possibilità di utilizzare il Fondo di Coesione e il FESR, in particolare nelle regioni che rientrano nell'obiettivo 1, per finanziare gli investimenti in infrastrutture portuali. Tali fondi devono servire obiettivi prioritari quali la migliore integrazione dei porti nella rete transeuropea dei trasporti, il miglioramento dell'accesso all'hinterland, e il rinnovamento delle infrastrutture all'interno della zona portuale. Si deve trovare un corretto equilibrio tra gli obiettivi della politica regionale e la necessità di evitare indebite distorsioni della concorrenza tra i porti.

⁴⁴ Principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (regolamento (CE) n. 2236/95 del 18 settembre 1995).

Il finanziamento in base alla linea di bilancio relativa alla rete transeuropea dei trasporti concentrerà, nel settore portuale, su studi di fattibilità, sistemi EDI e supporto al trasporto combinato. Sarà inoltre data priorità al miglioramento dei collegamenti con l'hinterland, in particolare quelli ferroviari e quelli della navigazione interna. Saranno disponibili finanziamenti del fondo di Coesione e del FESR, principalmente per servire obiettivi prioritari quali una migliore integrazione dei porti nelle reti transeuropee dei trasporti, il miglioramento dei collegamenti con l'hinterland e il rinnovamento all'interno della zona portuale. I criteri ecologici costituiranno parte integrante delle condizioni per il finanziamento comunitario dei progetti portuali.

5. SERVIZI PORTUALI: ORGANIZZAZIONE ED ACCESSO AL MERCATO

5.1 Considerazioni generali

79. Oltre alla loro funzione principale, che consiste nel trasferire passeggeri e merci dal trasporto marittimo a quello terrestre e viceversa, i porti forniscono una gamma di servizi e di impianti, tra i quali si possono distinguere quelli relativi alle navi (come il pilotaggio, il rimorchio e l'attracco) e quelli relativi ai carichi (principalmente la movimentazione e l'immagazzinaggio). I porti forniscono inoltre alcuni servizi ausiliari, come i servizi antincendio, il rifornimento di carburante, l'approvvigionamento d'acqua e gli impianti per il deposito dei rifiuti. A seconda dell'organizzazione, della posizione giuridica e degli obiettivi di un porto, i servizi portuali possono essere forniti in blocco o separatamente e su base obbligatoria o volontaria.

80. Finora i servizi portuali sono generalmente stati prestati in strutture isolate, protette da diritti esclusivi e/o da monopoli, legali o di fatto, di natura pubblica o privata. Tale organizzazione tradizionale dei servizi portuali, principalmente di quelli riguardanti i carichi, è stata tuttavia ampiamente rimessa in discussione negli ultimi dieci anni, in quanto non risponde alle nuove esigenze tecnologiche e all'incremento della concorrenza. Pertanto sono state gradualmente eliminate le restrizioni esistenti nel mercato dei servizi di movimentazione dei carichi, che ha acquisito un carattere maggiormente commerciale ed ha registrato una crescente partecipazione del settore privato, mentre spesso sussistono ancora restrizioni nel mercato dei servizi relativi alle navi (servizi tecnico-navali).

5.2 Servizi relativi ai carichi

81. Tra tutti i servizi portuali, **la movimentazione dei carichi** è stata il servizio sul quale hanno inciso più profondamente lo sviluppo tecnologico e la maggiore concorrenza tra i porti, quest'ultima principalmente in seguito al completamento del mercato interno⁴⁵. Le nuove tendenze del mercato sono principalmente, la concentrazione del capitale, la specializzazione e l'integrazione verticale.

82. L'organizzazione dei servizi di movimentazione dei carichi dipende ampiamente dalla struttura del porto e dal quadro normativo applicabile all'occupazione. Esiste una tendenza persistente a trasferire la fornitura di tali servizi dal settore pubblico a quello privato al fine di aumentare l'efficienza, di utilizzare le competenze del settore privato e di ridurre la spesa pubblica relativa

⁴⁵ La containerizzazione e l'elevata intensità di capitale del trasporto marittimo hanno aumentato, la pressione sui porti per quanto riguarda ulteriori miglioramenti della produttività e dell'efficienza operativa della manodopera. Nel tentativo di adeguarsi alle nuove esigenze della domanda, anche il settore portuale stesso si è trasformato gradualmente in un settore ad elevata intensità di capitale, richiede forti investimenti in apparecchiature sofisticate per la movimentazione dei carichi ed una riduzione proporzionale dell'occupazione diretta nei porti.

ai costi di manodopera nei porti. A tal fine, recentemente sono state approvate in alcuni Stati membri riforme legislative intese ad adeguare il mercato del lavoro ai cambiamenti tecnologici e strutturali, tenendo conto nel contempo delle implicazioni sociali ad essi correlate. La ristrutturazione consentirà ai porti di trarre vantaggio dalla loro posizione strategica nei trasporti intermodali e di sfruttare le possibilità di creare posti di lavoro in servizi come il riempimento e lo svuotamento dei container, la distribuzione materiale, l'immagazzinaggio e l'imballaggio. Lo sviluppo di nuovi servizi richiederà l'utilizzazione di tecnologie avanzate e l'applicazione di reti di trasmissione di dati ad alta velocità. Per far fronte alle crescenti esigenze in materia di qualificazione dei lavoratori e in materia di flessibilità e di sensibilizzazione alle questioni ambientali e della sicurezza marittima, devono essere ulteriormente elaborati opportuni concetti di formazione nel quadro di un processo di educazione permanente.

83. Tuttavia, la rigidità della manodopera portuale continua ad essere una delle caratteristiche del settore e sono principalmente connesse all'obbligo di iscrivere la manodopera in appositi elenchi e all'esistenza di riserve di manodopera in alcuni porti dell'Unione europea. Tale situazione risale ad un'epoca in cui l'attività portuale era estremamente irregolare ed era necessario far fronte a "punte" dovute principalmente al fatto che non era possibile prevedere l'arrivo delle navi. Al giorno d'oggi, tali riserve costituiscono un elemento di transizione tra la precedente organizzazione portuale basata sull'intensità di manodopera e fondata su un'occupazione saltuaria e l'attuale organizzazione ad elevata intensità di capitale, in cui le relazioni lavorative dirette e a lungo termine con l'operatore portuale divengono la norma. In entrambi i casi, esse prevedono la partecipazione ed il contributo finanziario da parte di tutti gli operatori stabiliti in un determinato porto.

84. Indipendentemente dall'esistenza di riserve di manodopera, in alcuni Stati membri viene ancora data priorità alla manodopera iscritta negli elenchi, come raccomandato dalla Convenzione n. 137 dell'OIL del 1973 sulle attività nella zona portuale. In generale, le restrizioni o le condizioni cui è subordinata l'iscrizione negli elenchi non pongono problemi nella misura in cui siano necessarie, proporzionali e non discriminatorie. Tuttavia, l'obbligo degli operatori portuali di partecipare alla costituzione delle riserve e/o di utilizzare esclusivamente per le loro attività portuali lavoratori che siano membri delle riserve può costituire in alcune circostanze una restrizione di fatto all'accesso al mercato.

5.3 Servizi connessi alle navi

85. In generale, la necessità di garantire la sicurezza delle navi, dei passeggeri e della comunità portuale nel suo insieme ha determinato un notevole intervento da parte della pubblica amministrazione al fine di garantire un'adeguata formazione del personale incaricato. Di conseguenza, l'organizzazione dei servizi tecnico-navali, in particolare il pilotaggio, è spesso modellata sull'approccio basato sull'idea di "servizio pubblico", con oneri determinati o controllati dall'amministrazione nazionale competente.

86. Il **pilotaggio** costituisce un esempio caratteristico di un servizio tecnico-navale obbligatorio, organizzato come monopolio nella maggior parte dei porti europei. L'accesso ai porti è soggetto al pilotaggio obbligatorio delle navi che superano un determinato tonnellaggio o una determinata lunghezza e delle navi che trasportano merci pericolose. Possono essere rilasciati certificati di esenzione per i comandanti e le navi (di solito i traghetti) che utilizzano spesso il porto, anche se tale rilascio avviene sulla base di norme complesse e non uniformi.

87. Il livello della partecipazione del settore pubblico alla prestazione di tale servizio varia notevolmente da un paese europeo all'altro. In alcuni Stati membri, tale servizio è affidato alle autorità nazionali o portuali e in questo caso i piloti sono funzionari. In altri Stati membri, i piloti sono lavoratori autonomi che fanno parte di associazioni o cooperative di partner, che possono

essere autonomi sotto il profilo economico ed operativo. Anche in questo caso, tuttavia, la partecipazione del settore pubblico continua ad essere rilevante per quanto riguarda il rilascio di autorizzazioni, la formazione, la tariffazione e l'istituzione di norme sulla qualità. Il quadro regolamentare che disciplina la prestazione dei servizi concede alle associazioni di piloti giuridicamente costituite diritti esclusivi, che sono generalmente limitati ad un unico porto e che sono spesso connessi ad obblighi di servizio pubblico, e limita la responsabilità dei piloti in caso di incidente.

88. Anche se le informazioni in possesso della Commissione riguardanti i servizi di **rimorchio e di attracco** sono più frammentate e limitate, sembra esistere, in Europa, una notevole diversità di strutture organizzative. Anche in questo caso i servizi sono forniti dal settore pubblico o dal settore privato, su base volontaria o obbligatoria e su base esclusiva o in concorrenza con altri operatori.

89. Per quanto riguarda il rimorchio, il settore pubblico può prestare questo servizio per mezzo delle autorità portuali o per mezzo di operatori autorizzati in base a diritti esclusivi. Le tariffe sono stabilite e controllate dalle autorità portuali competenti. Quando tale servizio viene fornito da operatori privati, non esistono restrizioni formali all'accesso al mercato e la partecipazione del settore pubblico si limita generalmente a garantire il rispetto delle norme in materia di sicurezza e di protezione dell'ambiente. In linea di principio, le tariffe sono liberamente negoziate.

90. Il servizio di attracco è fornito direttamente dalle autorità portuali, da società o cooperative autorizzate che operano in base a diritti esclusivi o da alcune società private. In alcuni casi, gli operatori autorizzati sono tenuti, in base alla legislazione o ad un contratto, a rispettare obblighi di servizio pubblico, garantendo la loro partecipazione in situazioni di emergenza. Il sistema di autorizzazioni prevede anche la partecipazione delle autorità portuali ed eventualmente delle organizzazioni professionali nella fissazione delle tariffe.

5.4 I servizi portuali in base alle disposizioni del trattato CE

91. In base al principio di neutralità, sancito dall'articolo 222 del trattato CE, la Comunità deve rimanere neutrale in merito alla posizione giuridica, pubblica o privata, degli operatori portuali. Inoltre, si deve rispettare il diritto degli Stati membri di stabilire il regime dei servizi prestati nei porti in base a motivazioni di carattere geografico, amministrativo, sociale, tecnico e storico. Tuttavia, le disposizioni del trattato CE si applicano anche, in linea di principio, alle imprese ed autorità portuali. Indipendentemente dal loro regime, le imprese portuali pubbliche e private devono concorrere alle medesime condizioni per quanto riguarda i servizi portuali di natura commerciale⁴⁶. Qualora le attività portuali stesse, nella loro qualità di imprese pubbliche, forniscano servizi portuali di natura commerciale, come la movimentazione dei carichi, in concorrenza con altri operatori, come hanno la facoltà di fare, esse devono tenere contabilità separate relative per tali attività. La proposta di modifica della direttiva sulla trasparenza prevederà espressamente tale requisito (cfr. paragrafo 45).

92. La Corte di giustizia delle Comunità europee e la Commissione europea hanno adottato alcune decisioni relative ai porti, in particolare nel settore della concorrenza. Per quanto riguarda l'applicazione delle regole di concorrenza ai servizi portuali, una sentenza della Corte ha ritenuto illegittimo un regime di servizi di stivaggio basato su un duplice monopolio degli operatori

⁴⁶ Soltanto le attività economiche dei porti e non quelle pubbliche o amministrative possono rientrare nell'ambito delle regole di concorrenza. La Corte ha recentemente affermato nella causa "Cali" (*sentenza della Corte di giustizia del 18.3.1997, in causa C-343/95, Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SPEG), non ancora pubblicata*) che l'articolo 86 del trattato non si applica al monopolio legale per il controllo antinquinamento sulla base che tale attività è inerente alle prerogative essenziali dello Stato responsabile per la protezione dell'ambiente marino.

portuali e delle società che operano nell'area portuale, per abuso di posizione dominante⁴⁷. In una sentenza successiva, le tariffe discriminatorie applicate dalle imprese di pilotaggio in un porto sono state considerate incompatibili con le regole di concorrenza comunitarie⁴⁸. Inoltre, anche la Commissione ha adottato decisioni che applicano le regole di concorrenza al settore portuale, condannando in particolare le imprese portuali operanti contemporaneamente come autorità portuali e compagnie di navigazione (per la maggior parte operatori di traghetto), per aver rifiutato ai loro concorrenti l'accesso agli impianti portuali essenziali⁴⁹.

93. La suddetta tendenza giuridica verso un'applicazione più sistematica delle disposizioni del trattato al settore portuale è conforme alla politica dell'Unione europea mirante ad incoraggiare la modernizzazione e l'efficienza, tenendo conto dell'evoluzione strutturale della concorrenza a livello mondiale e della necessità delle imprese di ricercare una migliore qualità a prezzi ragionevoli. Tale esigenza diviene ancora più rilevante quando gli utenti hanno in pratica scarse possibilità di scelta tra i porti.

94. Oltre alle regole di concorrenza, il funzionamento dei regimi di servizi portuali deve essere conforme alle principali libertà garantite dal trattato CE (diritto di stabilimento, libera circolazione dei lavoratori, dei beni e dei servizi). La Commissione deve tuttavia tener conto dei requisiti di sicurezza e degli obblighi di servizio pubblico, che mirano a garantire la continuità del servizio su base non discriminatoria e a risolvere le situazioni di emergenza. Tali considerazioni possono costituire motivi legittimi per stabilire restrizioni all'accesso al mercato per la prestazione di servizi tecnico-navali. La dimensione del porto o l'organizzazione ottimale di alcuni servizi, in particolare di quelli tecnico-navali, possono rientrare tra i fattori che determinano il livello di accesso al mercato.

95. Tuttavia, le restrizioni non possono essere illimitate. È opportuno rispettare le condizioni stabilite per quanto riguarda la natura della restrizione e la qualificazione del servizio come servizio di "interesse economico generale"⁵⁰. In proposito, la Commissione valuterà in base al principio di proporzionalità se i medesimi obiettivi non potevano essere raggiunti attraverso pratiche meno restrittive o senza applicare restrizioni. La sfida consiste quindi nel conciliare gli imperativi di sicurezza e gli obblighi di servizio pubblico con una struttura compatibile con modelli concorrenziali. Ciò è particolarmente importante quando un'unica impresa gestisce sia i servizi che rientrano nell'ambito dell'articolo 90 del trattato CE che i servizi di natura puramente commerciale⁵¹.

96. Nelle situazioni in cui il gioco delle forze di mercato è ancora limitato, si deve concentrare l'attenzione sulle tariffe applicate al fine di garantire che i prezzi siano equi, trasparenti e rispecchino i costi sostenuti per la prestazione del servizio. Una mancanza di correlazione tra le tariffe applicate e i servizi prestati potrebbe giustificarsi molto difficilmente sulla base dei "servizi di interesse economico generale", come nei casi in cui un servizio non viene prestato ma

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 1991, in causa C-179/90, *Merci convenzionali del porto di Genova/Gabrielli*, in Racc. I, pag. 5923.

⁴⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 17 maggio 1994, in causa C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti del porto di Genova*, in Racc. 1994, I, pag. 1824.

⁴⁹ Decisione 94/119/CE del 21 dicembre 1993, porto di Rødby, in GUCE n. L 55 del 26.2.1994, pag. 52; decisione IV/34.689 del 21.12.1993, *Sea Containers/Sealink*, in GUCE n. L 15 del 18.1.1994, pag. 8. In seguito alla causa C-18/93 sopra indicata, la Commissione, in una decisione del 21 ottobre 1997, ha ritenuto che il sistema di rimborsi applicato alle tariffe per il pilotaggio nel porto di Genova continua ad essere discriminatorio ed in violazione del trattato CE.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa, COM(96) 443 def. dell'11. 9.1996.

⁵¹ Nella soprammenzionata causa C-179/90, la Corte ha esplicitamente affermato che i servizi di stivaggio non possono essere considerati servizi di interesse economico generale.

deve essere pagato in ogni caso. Tali elementi sottolineano l'importanza di un controllo adeguato da parte delle autorità nazionali competenti per l'approvazione o la fissazione dei prezzi, al fine di evitare una tariffazione eccessiva o abusiva.

97. L'autoapprovvigionamento, in base al quale gli utenti portuali prestano essi stessi uno o più tipi di servizi, può in alcuni casi essere considerato un'alternativa alla prestazione dei servizi. In pratica, l'importanza di tale opzione dipende in notevole misura dalla natura del servizio e da particolarità locali. In generale, le restrizioni sembrano giustificate soltanto se l'autoapprovvigionamento sarebbe in contrasto con norme di sicurezza o con il rispetto degli obblighi di servizio pubblico, e soltanto nella misura in cui esse sarebbero assolutamente necessarie per evitare tale rischio.

Azione

I servizi portuali devono essere considerati come parte integrante del sistema di trasporto marittimo, in quanto sono indispensabili per il corretto funzionamento di questo modo di trasporto e forniscono un contributo essenziale ad un'utilizzazione efficiente e sicura delle infrastrutture portuali e marittime. Le pratiche attuali hanno dato luogo a reclami da parte degli utenti e dei potenziali prestatori di tali servizi per presunte violazioni del trattato CE, che la Commissione sta attualmente esaminando caso per caso, e per l'esistenza di norme divergenti in materia di sicurezza e di qualità del servizio.

5.5 Ricerca di un nuovo orientamento

98. Considerato quanto sopra esposto, possono prevedersi varie opzioni: da un lato, la Commissione può continuare il suo approccio attuale che consiste nell'esaminare ciascun reclamo caso per caso, tenendo in debito conto le considerazioni che precedono. Essa applicherebbe le disposizioni del trattato CE, in particolare le regole di concorrenza, al settore portuale, affidando l'elaborazione di una regolamentazione specifica sull'organizzazione di tali servizi alle autorità locali, regionali o nazionali degli Stati membri.
99. A complemento dell'approccio caso per caso, si potrebbe prevedere un'azione comunitaria consistente nell'istituzione di un quadro normativo a livello comunitario inteso ad una più sistematica liberalizzazione dei mercati dei servizi portuali nei principali porti che svolgono traffico internazionale, tenendo nel contempo in debita considerazione i requisiti di sicurezza e gli obblighi di servizio pubblico, che sono particolarmente importanti per i servizi tecnico-navali. In proposito, si dovrebbero esaminare gli effetti economici e sociali della modificazione dei regimi di servizi portuali esistenti.
100. Tale quadro normativo comporterebbe l'adozione a livello comunitario di alcune qualifiche professionali minime e di requisiti minimi di servizio per i prestatori dei servizi tecnico-navali, come i piloti e le imprese di attracco e di rimorchio, sulla base dei livelli professionali e delle norme già esistenti all'interno degli Stati membri e delle azioni delle organizzazioni internazionali attualmente in corso in questo settore. Tale iniziativa contribuirebbe a migliorare tali livelli professionali e le norme in tutti i porti che svolgono traffico internazionale, garantendo in tal modo il rispetto di adeguati requisiti di sicurezza in tutta la Comunità, ed agevolerebbe inoltre la circolazione di questa categoria di lavoratori e la prestazione dei servizi in questione all'interno della Comunità.
101. Il quadro normativo potrebbe inoltre prevedere norme comuni per l'accesso al mercato dei servizi portuali, tenendo in debito conto le caratteristiche specifiche di tale mercato. L'obiettivo sarebbe quello di garantire che l'accesso al mercato sia assicurato in maniera obiettiva, trasparente e non discriminatoria, tenendo conto nel contempo dei limiti esistenti nei singoli porti. Poiché alcuni limiti pratici esistono principalmente a causa di problemi di sicurezza,

talvolta determinati dalle caratteristiche geografiche specifiche dei porti, possono essere necessarie alcune limitazioni all'accesso al mercato.

102. In alcune situazioni eccezionali in cui l'accesso ad un servizio viene limitato autorizzando, spesso attraverso concessioni o licenze, soltanto un numero limitato di prestatori, è necessario prevedere una procedura di selezione neutrale, obiettiva e trasparente, al fine di evitare discriminazioni. Tali autorizzazioni, in particolare i diritti esclusivi, devono essere concesse soltanto per un periodo di tempo limitato che consenta in particolare un recupero normale degli investimenti. Anche gli obblighi di servizio pubblico devono essere organizzati in modo equo, ad esempio istituendo un sistema in base al quale tutti gli operatori portuali si assumano una parte ragionevole ed equa dell'obbligo di garantire la continuità del servizio, oppure attribuendo le concessioni o licenze assoggettate all'obbligo di servizio pubblico ad un unico operatore, debitamente selezionato, che riceva una compensazione per i costi supplementari sostenuti per adempiere l'obbligo di servizio pubblico⁵². L'obiettivo è garantire la concorrenza leale tra gli operatori, tanto pubblici che privati, impedendo ad alcuni operatori di lasciare agli altri i segmenti del mercato meno redditizi, come la prestazione dei servizi notturni.

103. Infine, potrebbero essere previsti alcuni principi generali relativi ad un sistema di tariffazione dei servizi portuali, al fine di garantire che i prezzi imputati agli utenti rispecchino i costi degli impianti utilizzati e dei servizi prestati. I regimi tariffari relativi ai servizi portuali potrebbero essere esaminati nel contesto della proposta di un sistema generale di oneri portuali già illustrata nel capitolo 4. Ogni misura di liberalizzazione deve essere introdotta gradualmente per lasciare al settore un periodo sufficiente per adeguarsi. Il nuovo quadro normativo cui si è accennato nei paragrafi precedenti non pregiudicherà in alcun modo l'esame, da parte della Commissione, dei reclami presentati in singoli casi sulla base delle regole di concorrenza.

Azione

A complemento dell'attuale approccio caso per caso, deve essere elaborato a livello comunitario un quadro normativo inteso ad una liberalizzazione più sistematica del mercato dei servizi portuali nei principali porti che svolgono traffico internazionale, al fine di istituire, entro un termine ragionevole, condizioni di concorrenza eque tra i porti della Comunità e all'interno dei porti stessi, garantendo nel contempo il rispetto delle norme di sicurezza portuali e marittime. Il nuovo quadro non pregiudicherà in alcun modo l'esame, da parte della Commissione, dei reclami presentati in singoli casi sulla base delle regole di concorrenza.

L'obiettivo delle misure di liberalizzazione è garantire il libero accesso al mercato dei servizi portuali mediante l'adozione di adeguati meccanismi e requisiti basati sui principi di trasparenza e non discriminazione e mediante l'adozione di alcuni principi in materia tariffaria, determinando nel contempo un quadro normativo appropriato per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, qualora siano considerati necessari, nonché per il rispetto dei requisiti di sicurezza. Come parte integrante delle suddette misure, devono essere istituite a livello europeo norme armonizzate, o almeno norme minime, relative alla formazione e alle qualifiche del personale e alle apparecchiature utilizzate. L'insieme di tali azioni è particolarmente importante per i servizi tecnico-navali, in quanto contribuiscono alla sicurezza e all'efficienza delle infrastrutture portuali e marittime.

Tuttavia, la natura eterogenea di tali servizi e la diversità dei porti (per quanto riguarda le dimensioni, la funzione e le caratteristiche geografiche) richiedono un approccio

⁵² Per la trasparenza relativa alla contabilità, cfr. paragrafo 45.

differenziato per la liberalizzazione dei diversi tipi di servizi portuali, nonché disposizioni applicabili a situazioni specifiche, in particolare la possibilità di concedere deroghe nei casi in cui esse siano giustificate. Le iniziative di liberalizzazione devono essere introdotte gradualmente per lasciare al settore un periodo di tempo sufficiente per adeguarsi.

Invito a presentare osservazioni

Il presente Libro verde ha l'obiettivo di avviare un vero e proprio dibattito al quale possono partecipare il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, le autorità portuali, gli operatori portuali, i rappresentanti dell'industria marittima e le parti associate interessate, nonché i sindacati e le altre organizzazioni rappresentative degli interessi sociali nel settore. Si sollecitano osservazioni e pareri su tutte le opinioni espresse nel presente Libro verde.

Le osservazioni devono essere inviate alla Commissione europea, DG VII D/4, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, all'attenzione del signor Aragon Morales (fax: +32 2 295 30 76 o posta elettronica: ports-green-paper@dg7.cec.be.) entro il 1° aprile 1998.

Allegato I

Il settore portuale europeo, la sua diversità e le sue prospettive

I porti dell'Unione europea riflettono la sua diversità per quanto riguarda la geografia, la ripartizione della popolazione, nonché i livelli e i tipi di attività economica. I sistemi portuali delle quattro principali regioni marittime vengono illustrati qui di seguito al fine di fornire una breve descrizione del settore portuale e delle sue prospettive, di individuare con precisione alcuni dei settori più importanti per lo sviluppo dei porti e di preparare il terreno per le iniziative future della Comunità.

La Regione del Mar Baltico è una regione che sta attraversando profondi cambiamenti ed è in fase di transizione. L'apertura dell'Europa dell'Est sta offrendo nuove opportunità per gli scambi ed i viaggi. Nel 1996 il volume di attività dei porti dell'Unione europea situati nella regione ha superato del 10,5% il volume del 1993⁵³. È stato stimato che il traffico internazionale aumenterà di circa il 65% entro il 2010. Il trasporto marittimo ha un notevole potenziale nella regione, in quanto, sotto il profilo geografico, il Mar Baltico offre spesso le rotte più brevi. I sistemi portuali dei paesi membri dell'Unione sono caratterizzati da un numero rilevante di porti di piccole e medie dimensioni (cfr. allegato II, carta 1). La specializzazione e la cooperazione tra i porti potrebbero costituire una soluzione per utilizzare le risorse in maniera più efficiente. Per far fronte alla potenziale crescita dei trasporti marittimi, in questa regione è necessario dare la priorità ad un più efficace collegamento e ad una migliore integrazione dei porti con i trasporti terrestri, in particolare dei porti con un notevole volume di traffico internazionale, nonché allo sviluppo di sistemi EDI.

La Regione del Mare del Nord presenta la maggiore concentrazione di industrie e di popolazione dell'Unione europea. Tale situazione ha evidenti ripercussioni sia sui trasporti terrestri che su quelli marittimi: i porti del Mare del Nord (cfr. allegato II, carta 2) gestiscono il 50% del traffico marittimo dell'Unione europea, che comprende quasi la metà del traffico di alto mare in partenza dall'Europa e a destinazione di essa (cfr. allegato II, carta 6). Nel 1996 il volume di attività dei porti di questa regione ha superato di circa il 6% il volume del 1993 e, secondo le previsioni, il traffico marittimo continuerà ad aumentare, probabilmente grazie all'incremento del traffico di container. A causa della concentrazione del traffico, alcuni collegamenti con l'hinterland devono far fronte a problemi di capacità e di congestione, dovuti a strozzature piuttosto che a lacune nei collegamenti. Oltre alla necessità di migliorare la qualità e la capacità delle reti stradali e ferroviarie, occorrerà, per quanto possibile, sviluppare il traffico per via navigabile e il traffico di raccordo (*feeder traffic*) piuttosto che i trasporti terrestri. Inoltre, numerosi porti della regione devono far fronte ai limiti imposti dalle maree. I principali problemi riguardano i fondali dei canali di accesso e dei posti di ormeggio, che sono importanti per le navi di alto mare, e l'ampiezza delle conche marittime, che è importante per le navi destinate alla navigazione a corto raggio.

La forza dei trasporti marittimi nella Regione Atlantica è costituita dal traffico di merci alla rinfusa con altre parti dell'Europa e con il resto del mondo. Tale traffico rappresenta il 77% del volume globale e riguarda in misura sempre maggiore le industrie pesanti situate vicino ai porti, in particolare le raffinerie, le centrali elettriche e gli impianti chimici. Esso riguarda anche il settore agricolo, con l'importazione di mangimi per animali e l'esportazione di cereali e costituisce la base per lo sviluppo del traffico generale di merci. Poiché i porti sono strettamente connessi alle attività

⁵³ I dati sul volume dei porti riportati nel presente allegato e nelle mappe dell'allegato II sono forniti dagli Stati membri.

industriali ed agricole, essi svolgono un ruolo importante nelle economie regionali. Nel 1996 il volume di attività dei porti della regione ha superato di circa il 5,5% il volume del 1993. Tuttavia, i porti della Regione Atlantica (cfr. allegato II, carta 3) stanno attraversando difficoltà nel mantenere i livelli attuali di traffico e le loro possibilità di espansione sono limitate, principalmente in quanto essi non hanno i medesimi mercati e livelli di popolazione di quelli situati in molte altre regioni dell'Unione europea. Infatti, nella maggior parte dei casi il loro hinterland effettivo non si estende al di là dei 200 km dalla costa. Uno dei principali problemi di tali porti è che essi non sono adeguatamente collegati alla rete strategica di trasporti terrestri e soffrono della mancanza di corridoi assiali di trasporto est-ovest.

La Regione Mediterranea è caratterizzata da grande complessità e forti contrasti: vi sono enormi differenze di scala, di sviluppo e di relazioni commerciali, e nella maggior parte della regione lo sviluppo e la coesione costituiscono problemi importanti. In generale, i porti della regione (cfr. allegato II, carte 4 e 5) accusano un certo ritardo rispetto ai loro concorrenti dell'Europa settentrionale per quanto riguarda gli investimenti, la tariffazione, l'efficacia della gestione e l'accessibilità fisica ai grandi mercati europei. Nel 1995 il volume di attività dei porti della regione ha superato di circa il 4,4% il volume del 1990 (cfr. allegato II, carta 6). Negli ultimi anni è stato rilevato un notevole aumento del traffico di container nella regione e tale tendenza continua chiaramente a manifestarsi. Per favorire tale aumento del traffico, si deve rivolgere particolare attenzione ad una maggiore integrazione dei porti nella catena dei trasporti. Le misure da adottare in materia devono comprendere la soluzione dei problemi organizzativi e operativi delle zone portuali, lo sviluppo di sistemi informativi e logistici portuali che siano compatibili con quelli delle reti terrestri e la promozione della navigazione a corto raggio, in particolare nella prospettiva di un aumento dei collegamenti commerciali con i paesi terzi della regione. In questo modo i porti dovrebbero essere in grado di acquisire maggiore traffico e di pervenire a tassi di utilizzazione più elevati.

ALLEGATO II

CARTE DEI PORTI*



* I porti indicati nelle carte sono individuati sulla base dei seguenti criteri:

- volume totale di traffico non inferiore a 1 milione di tonnellate di merci all'anno; o,
- volume totale di traffico non inferiore a 200,000 passeggeri internazionali trasportati

I dati sul volume di attività dei porti utilizzati nelle carte sono stati forniti dagli Stati membri, mentre i dati sul traffico di container sono estrapolati da quelli pubblicati in "The European container market - prospects to 2008" Ocean Shipping Consultants, 1997

I flussi di traffico indicati nelle carte 6 e 7 dell'allegato II sono stimati sulla base delle statistiche delle Nazioni Unite sugli scambi di merci per il 1993..



SCHEMA DELLA RETE TRANSEUROPEA DEI TRASPORTI SEZIONE : PORTI MARITTIMI MAR BALTICO

TARIFFICO PORTUALE NEL 1996

MERCI (in milioni di tonnellate/anno)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSEGGERI/anno*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Soltanto i porti il cui traffico è inferiore a un milione di tonnellate di merci annue ma con almeno 200.000 passeggeri internazionali annui

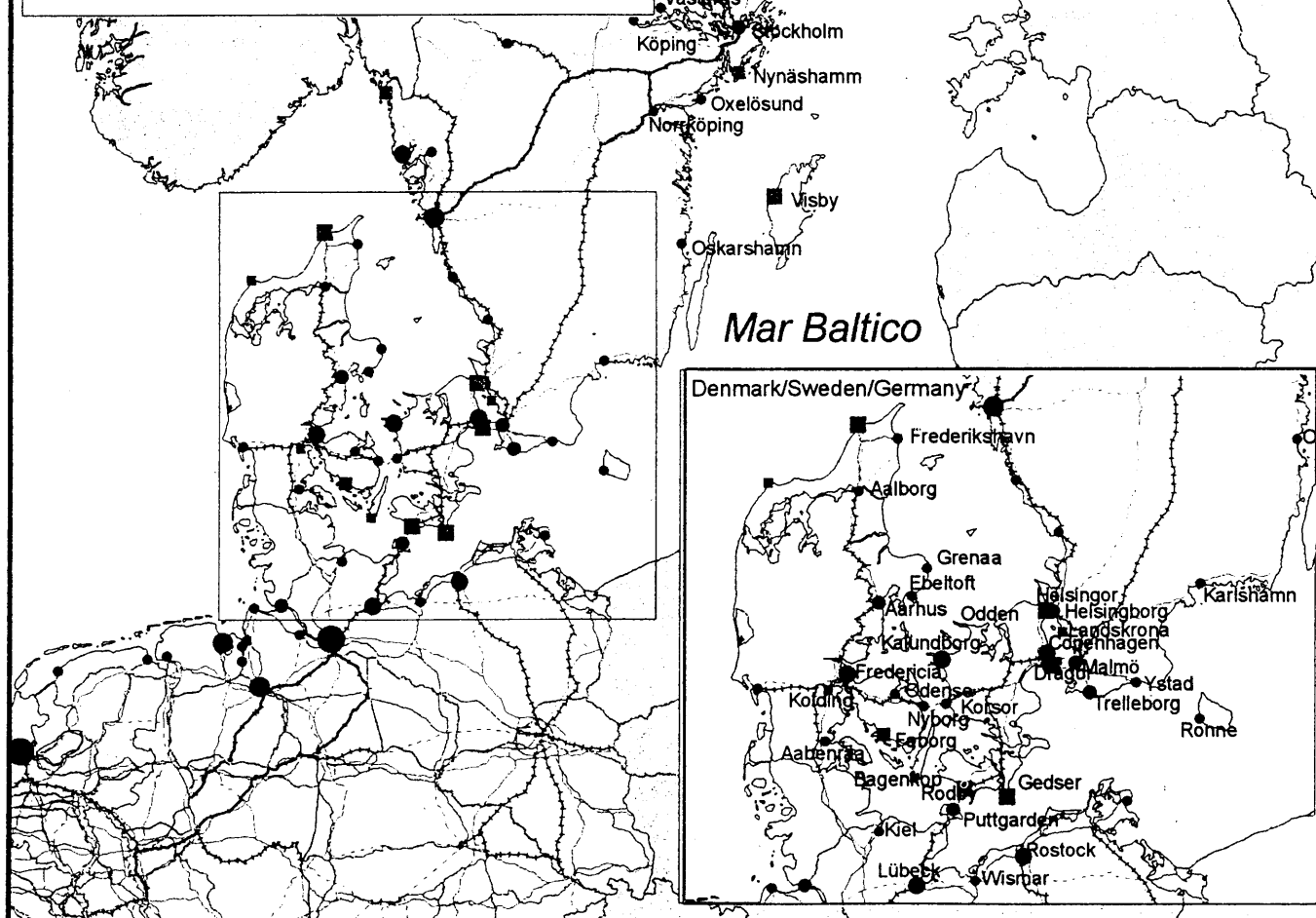
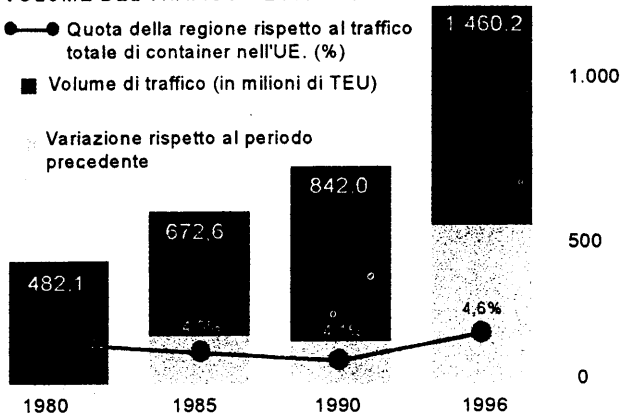
Carta 1

VOLUME DEL TRAFICO REGIONALE DI CONTAINER

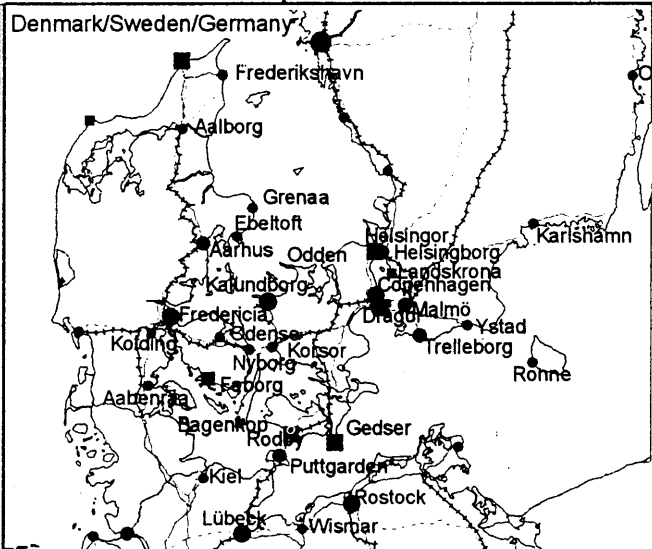
● Quota della regione rispetto al traffico totale di container nell'UE. (%)

■ Volume di traffico (in milioni di TEU)

Variatione rispetto al periodo precedente



Mar Baltico





TRAFFICO PORTUALE NEL 1996

MERCI (in milioni di tonnellate/anno)

- 1 - 5
 • 5 - 10
 • 10 - 20
 • 20 - 50
 • > 50

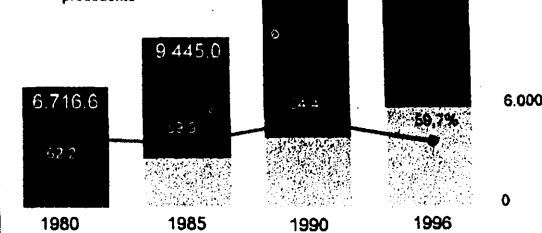
PASSEGGERI/anno*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Soltanto i porti il cui traffico è inferiore a un milione di tonnellate di merci annue ma con almeno 200.000 passeggeri internazionali annui



- Quota della regione rispetto al traffico totale di container nell'UE (%)
- Volume di traffico (in milioni TEU).

Variazione rispetto al periodo precedente

Mare del Nord

UK-F-B-NL

Carta 2



SCHEMA DELLA RETE TRANSEUROPEA DEI TRANSPORTI SEZIONE : PORTI MARITTIMI OCEANO ATLANTICO E ISOLE PERIFERICHE

TRAFFICO PORTUALE NEL 1996

MERCI (in milioni di tonnellate/anno)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSEGGERI/anno*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

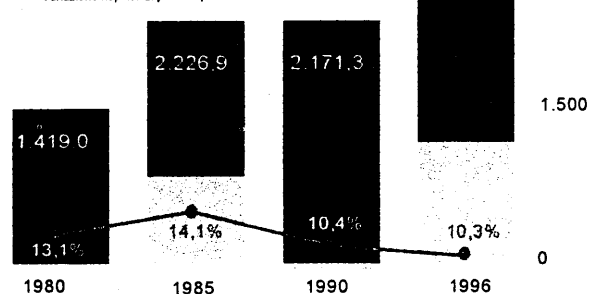
*Soltanto i porti il cui traffico è inferiore a un milione di tonnellate di merci annue ma con almeno 200.000 passeggeri internazionali annui

VOLUME DEL TRAFFICO REGIONALE DI CONTAINER

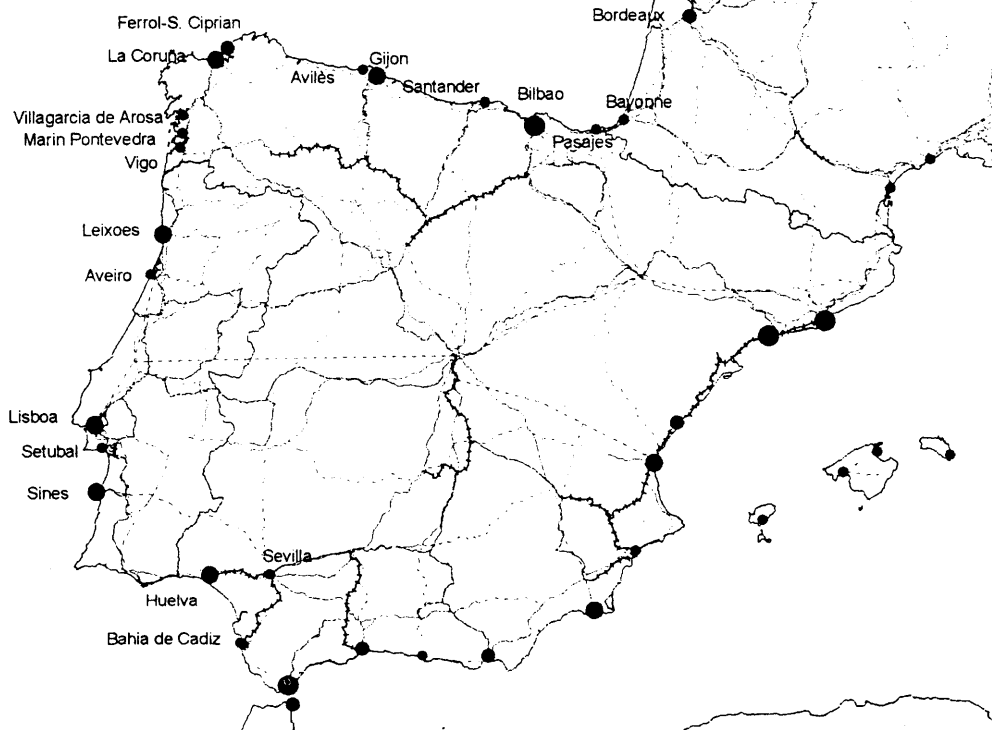
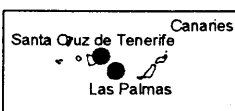
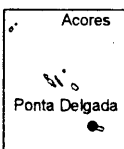
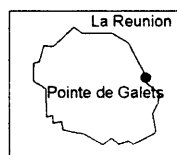
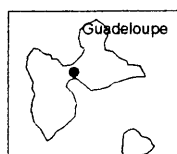
● Quota della regione rispetto al traffico totale di container nell'UE (%)

■ Volume di traffico (in milioni di TEU)

Variazione rispetto al periodo precedente



Oceano Atlantico





SCHEMA DELLA RETE TRANSEUROPEA
DEI TRASPORTI
SEZIONE : PORTI MARITTIMI

MEDITERRANEO (Occidentale)

TRAFFICO PORTUALE NEL 1996

MERCI (in milioni di tonnellate/anno) PASSEGGERI/anno*

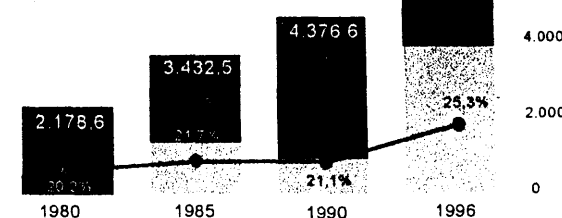
- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50
- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Soltanto i porti il cui traffico è inferiore a un milione di tonnellate di merci annue ma con almeno 200.000 passeggeri internazionali annui

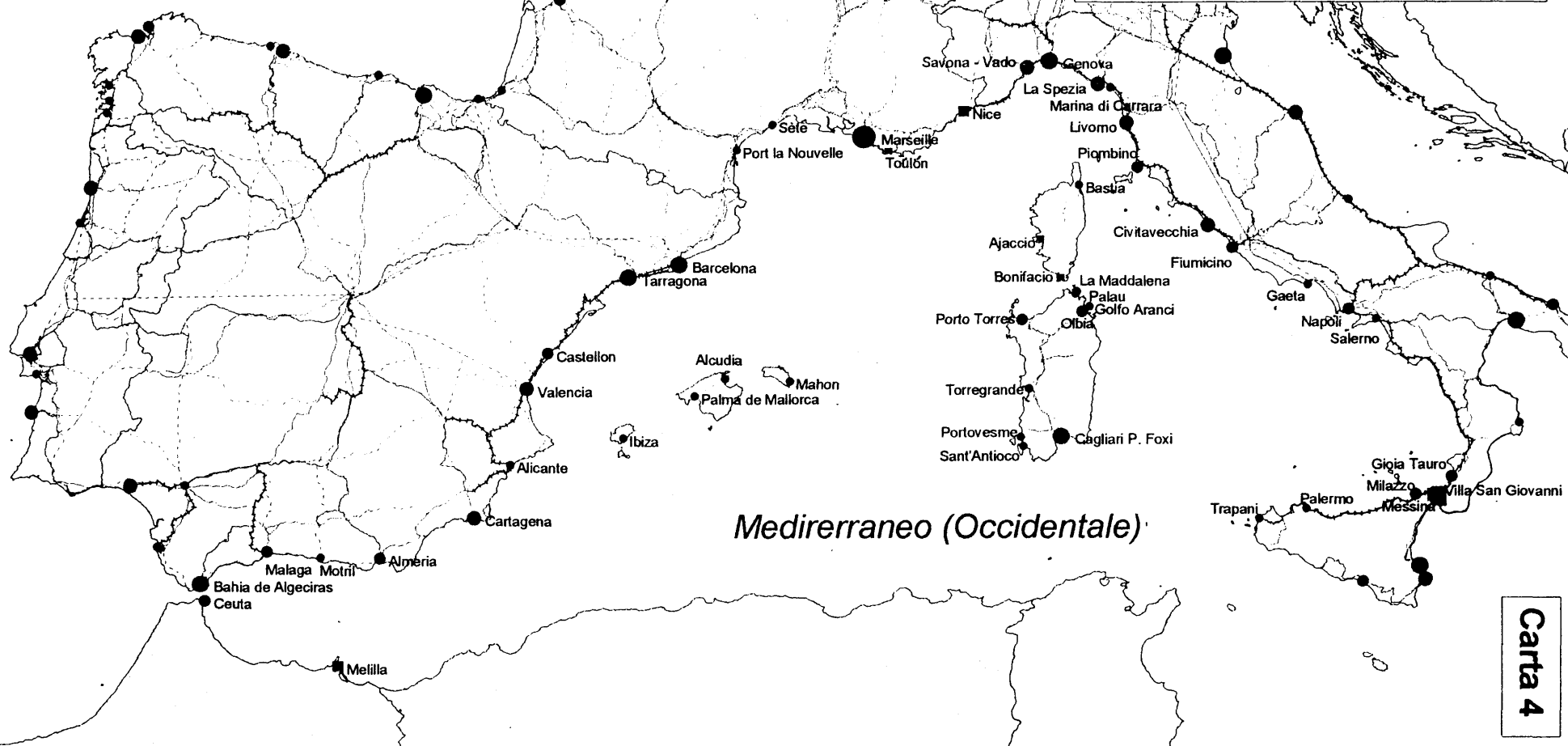
VOLUME DEL TRAFFICO REGIONALE DI CONTAINER¹

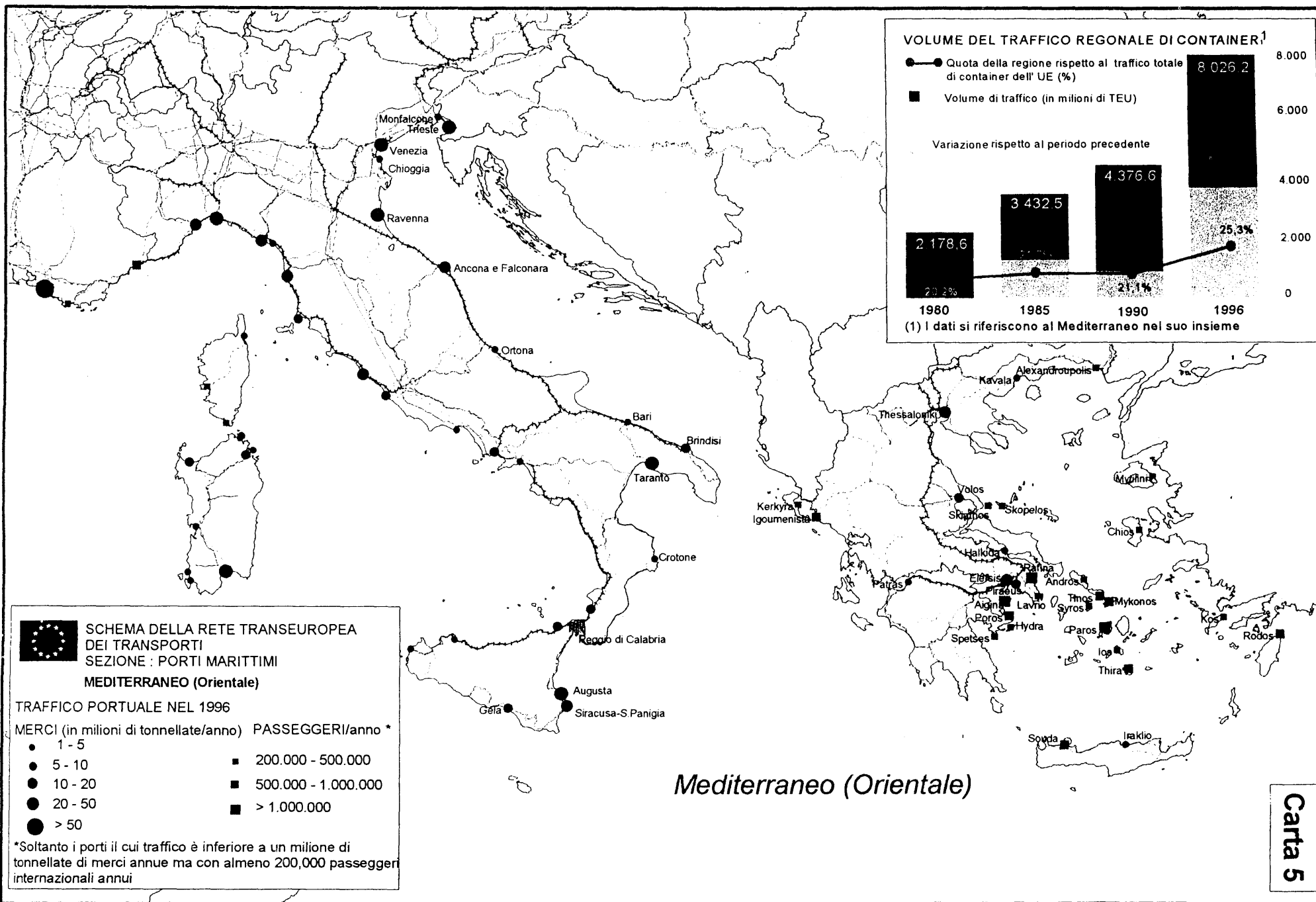
- Quota della regione rispetto al traffico totale di container dell' UE (%)
- Volume di traffico (in milioni di TEU)

Variazione rispetto al periodo precedente



(1) I dati si riferiscono al Mediterraneo nel suo insieme







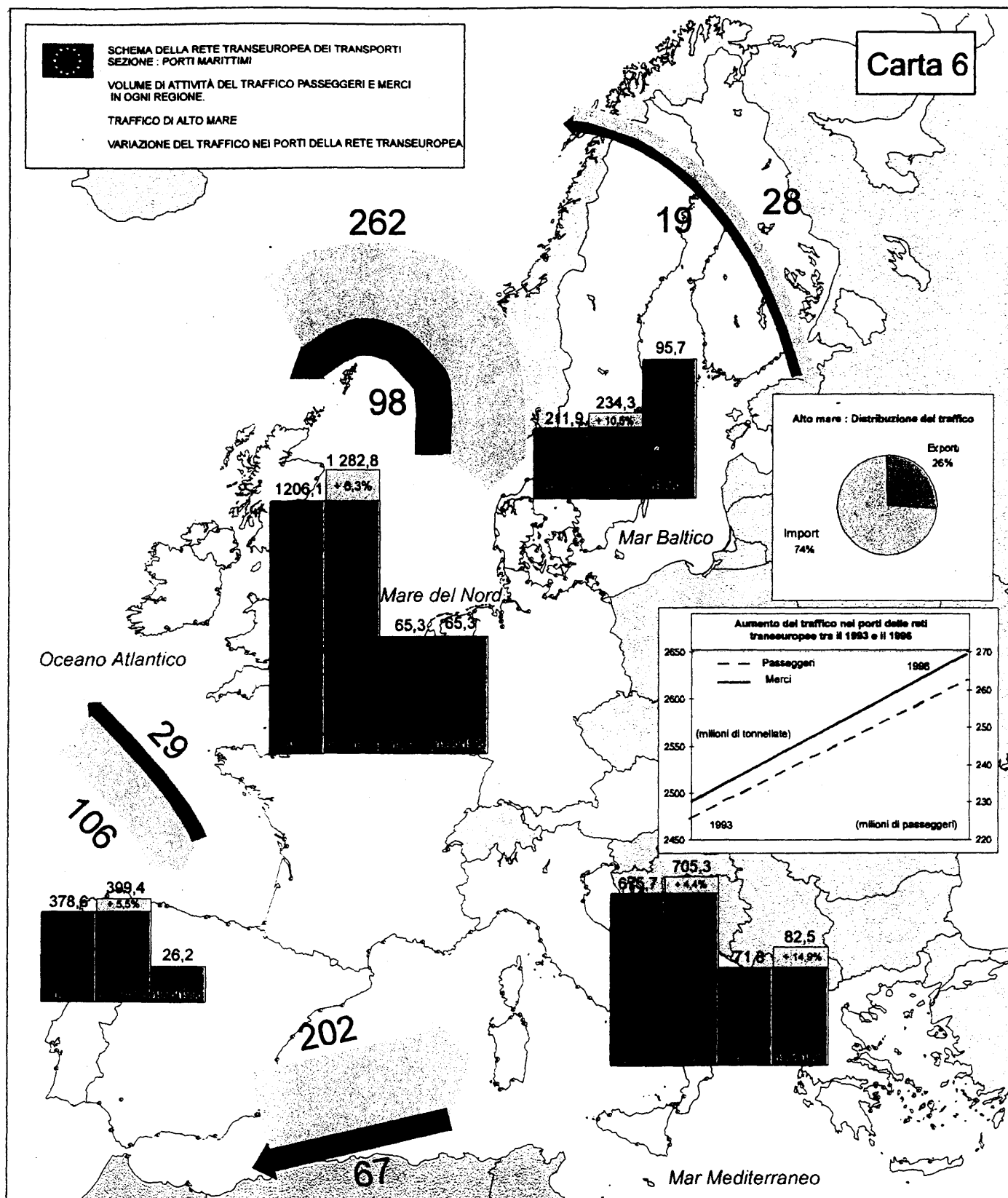
SCHEMA DELLA RETE TRANSEUROPEA DEI TRASPORTI
SEZIONE : PORTI MARITTIMI

VOLUME DI ATTIVITÀ DEL TRAFFICO PASSEGGERI E MERCI
IN OGNI REGIONE.

TRAFFICO DI ALTO MARE

VARIAZIONE DEL TRAFFICO NEI PORTI DELLA RETE TRANSEUROPEA

Carta 6



Volume di passeggeri all'anno in ciascuna regione marittima, nel 1993 e nel 1994/95/96 (in milioni di passeggeri). Per quanto riguarda l'Oceano Atlantico e il Mar Baltico, i dati per il 1993 non sono disponibili (1).

Variazione del traffico tra il 1993 e il 1996 nelle diverse regioni marittime, in % (1)

Volume di traffico merci annuale in ciascuna regione marittima nel 1993 e nel 1995/96 (in milioni di tonnellate). I dati riguardano il 1990 e il 1995 per la regione mediterranea (1)

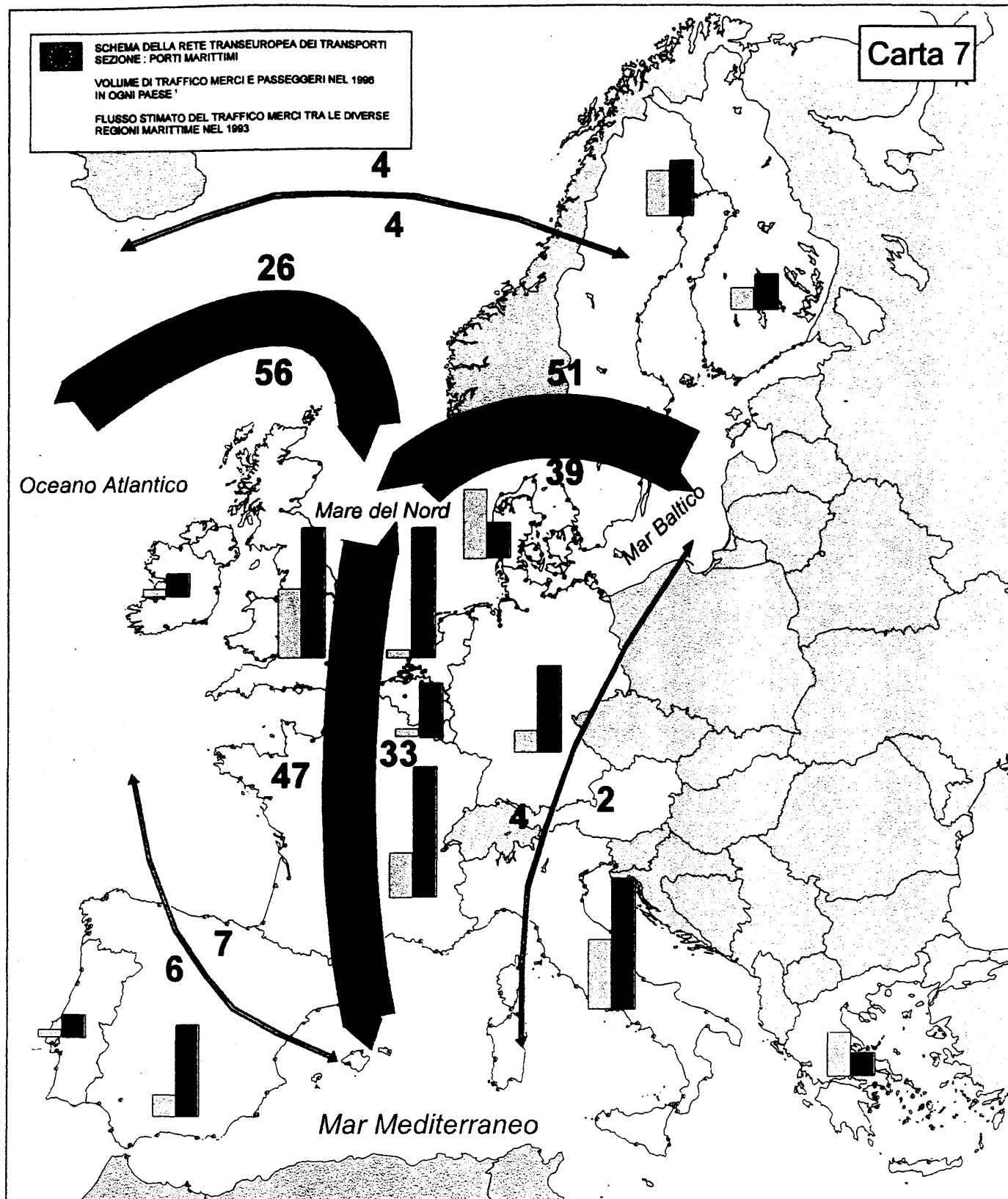
(1) Per stimare la variazione del traffico nelle diverse regioni marittime tra il 1993 e il 1996, la valutazione è stata effettuata sulla base dei porti per i quali i dati sul traffico erano disponibili sia per il 1993 sia per il 1996. Di conseguenza, i dati sul traffico di ciascuna regione marittima non rappresentano il volume di attività globale della regione.

106

Traffico di alto mare (flussi stimati per il 1993)

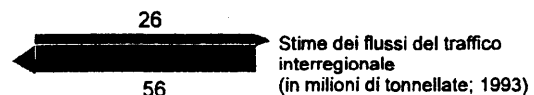
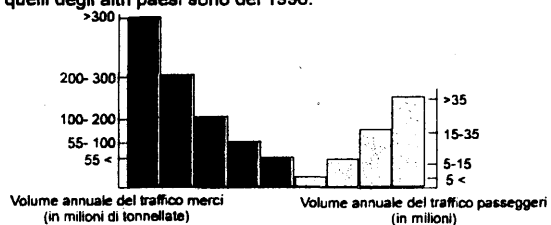
● Porto

SCHEMA DELLA RETE TRANSEUROPEA DEI TRASPORTI
SEZIONE : PORTI MARITTIMI
VOLUME DI TRAFFICO MERCI E PASSEGGERI NEL 1996
IN OGNI PAESE (1)
FLUSSO STIMATO DEL TRAFFICO MERCI TRA LE DIVERSE
REGIONI MARITTIME NEL 1993



VOLUME DI TRAFFICO MERCI E PASSEGGERI IN OGNI PAESE (1)

(1) I dati relativi alla Grecia sono del 1994; quelli della Spagna, dell'Italia e del Regno Unito sono del 1995, quelli degli altri paesi sono del 1996.



● Porto

Allegato III: Tariffazione dei servizi portuali

Nell'elaborazione di un eventuale, futuro sistema comunitario di tariffazione dei servizi portuali, si deve tener conto almeno dei tre obiettivi seguenti:

- l'efficienza economica;
- la parità di trattamento tra i porti maggiormente sviluppati e quelli meno sviluppati;
- le politiche di coesione.

È probabile che non sia possibile rispettare contemporaneamente tutti e tre gli obiettivi, ma il futuro sistema deve essere elaborato in modo da tener conto dei suddetti obiettivi in maniera equilibrata. Nei paragrafi che seguono, i diversi obiettivi vengono descritti ed analizzati.

L'efficienza economica

L'efficienza economica richiede che gli oneri siano allineati ai costi marginali, in modo che gli utenti dei porti siano informati di tutti i costi che le loro decisioni in materia di trasporti comportano per la società nel suo insieme. A condizione che gli oneri siano stabiliti in maniera analoga per tutti i modi di trasporto, tale approccio determinerebbe una ripartizione modale ottimale (vale a dire al minor costo). Inoltre, l'applicazione di tale principio determinerebbe anche una distribuzione ottimale del traffico tra i vari porti e consentirebbe quindi di minimizzare i costi di gestione dei trasporti marittimi in tutta l'Unione europea. Tuttavia, per questi progetti, come per qualsiasi altra infrastruttura, la maggior parte dei costi totali è dovuta ad investimenti di capitale piuttosto che a costi di esercizio. Di conseguenza, qualora venisse introdotto il principio di tariffazione in base al costo marginale, potrebbe verificarsi che, a causa della sovraccapacità o della concorrenza, vengano imputati soltanto i costi marginali a breve termine (vale a dire i costi di esercizio). In tal caso, i costi degli investimenti effettuati in passato non verrebbero recuperati integralmente. D'altra parte, la possibilità di un recupero integrale dei costi degli investimenti mediante una tariffazione basata sul costo marginale dipende dalle modalità specifiche di applicazione di tale principio.

Alcuni sostengono che si potrà pervenire ad una migliore efficienza economica del settore portuale se gli investimenti in infrastrutture portuali saranno basati sulla domanda e che tale condizione deve essere garantita richiedendo che siano imputati agli utenti tutti i costi relativi agli investimenti. In linea di principio, si potrebbe garantire un recupero integrale dei costi qualora si tenesse conto degli investimenti effettuati in passato (vale a dire tariffazione in base al costo medio). Tuttavia, un approccio fondato sulla tariffazione in base al costo marginale, che tenga conto dei nuovi investimenti oltre ai costi di esercizio e ai costi esterni, contribuirebbe in maniera significativa al recupero dei costi e consentirebbe nel contempo di non dover prendere in considerazione gli investimenti storici nei porti.

La parità di trattamento tra i porti maggiormente sviluppati e quelli meno sviluppati

L'introduzione repentina di un nuovo principio di tariffazione basato sull'efficienza economica potrebbe tuttavia determinare una situazione di disuguaglianza tra i porti, considerato che essi hanno avuto uno sviluppo diverso in passato. Si può pertanto affermare che l'introduzione di un regime comunitario di tariffazione dei servizi portuali deve essere corredato di norme atte ad evitare una disparità di trattamento dei nuovi porti o dei porti che necessitano di sviluppi di notevole entità. La motivazione è la seguente: poiché in assenza di un regime comunitario i porti "maggiormente sviluppati" hanno avuto l'opportunità di espandersi in maniera rilevante attraverso il sostegno degli enti pubblici, si dovrebbe concedere un trattamento analogo (se possibile temporaneamente) ai porti "nuovi" o "meno sviluppati" nel quadro del regime di tariffazione comunitario. Qualunque sia il fondamento del suddetto argomento a favore dell'equità, tale approccio pregiudicherebbe

l'efficienza economica, in quanto una parte della capacità disponibile nei porti "maggiormente sviluppati" può essere utilizzata ad un costo inferiore, anche se si tiene conto dei costi determinati dai tragitti più lunghi fino ai porti in questione. Sembra inutile aggiungere nuova capacità prima di assicurarsi che la capacità esistente venga meglio utilizzata. La questione dell'equità può essere parzialmente risolta con l'introduzione graduale del nuovo sistema tariffario (che non dovrebbe tuttavia prevedere un periodo transitorio troppo lungo, in quanto potrebbe avere effetti negativi). Inoltre, nella misura in cui la distinzione tra porti maggiormente sviluppati e quelli meno sviluppati tende a coincidere con la classificazione adottata in materia di coesione, le disposizioni particolari riguardanti i porti situati nelle regioni dell'obiettivo 1 e delle zone di coesione potrebbero applicarsi anche ai "nuovi" porti.

Le politiche di coesione

Per promuovere la coesione, le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato consentono agli enti pubblici di partecipare agli investimenti realizzati nelle regioni meno sviluppate in misura più ampia rispetto agli investimenti effettuati nel resto della Comunità. Tale approccio potrebbe essere seguito anche dal sistema di tariffazione dei servizi portuali mediante la concessione di deroghe parziali alle norme in materia di tariffazione a beneficio dei porti situati nelle regioni dell'obiettivo 1 e in quelle di coesione. Ovviamente, l'accettabilità di tali deroghe è temperata dall'effetto distorsivo che tali deroghe hanno sulla concorrenza tra i porti e di conseguenza sull'efficienza economica.

Una possibile soluzione

La presente analisi mostra che obiettivi diversi hanno implicazioni differenti per quanto riguarda l'elaborazione di un regime comunitario di tariffazione. L'approccio proposto dal Libro verde propone che il calcolo degli oneri venga progressivamente basato sui costi marginali e garantisca il recupero dei costi dei nuovi investimenti, oltre ai costi di esercizio e ai costi esterni, ma che esista la possibilità di prevedere deroghe parziali nelle regioni dell'obiettivo 1 e nelle regioni di coesione. Tale approccio consente di perseguire in maniera equilibrata i diversi obiettivi, che sono in una certa misura concorrenti.

Si dovranno elaborare le modalità pratiche per la definizione e l'applicazione del principio di tariffazione in base al costo marginale. Una possibilità potrebbe consistere nel calcolare gli oneri portuali sulla base di una valutazione del costo per unità di trasporto che comporta l'aumento previsto del volume gestito da un porto in una determinata percentuale (che potrebbe eventualmente variare in base al tipo di porto). In tal caso, sarebbe necessario risolvere il problema relativo al modo in cui i costi fissi debbano essere imputati agli utenti dei porti. Un altro approccio potrebbe consistere nell'effettuare tale valutazione in funzione di un periodo fisso (ad es.: cinque anni). Una terza possibilità potrebbe essere quella di esigere che gli oneri portuali consentano di recuperare pienamente i costi di esercizio e i costi relativi al capitale degli investimenti effettuati dopo una data determinata. Tale metodo potrebbe rendere necessario fornire informazioni sull'ammortamento degli investimenti.

ISSN 0254-1505

COM(97) 678 def.

DOCUMENTI

IT

07 13 11

N. di catalogo : CB-CO-97-738-IT-C

ISBN 92-78-29758-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo