

Bruxelles, 23.5.2013
SWD(2013) 182 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

**che istituisce un quadro normativo in materia di accesso al mercato dei servizi portuali e
trasparenza finanziaria dei porti**

{ COM(2013) 296 final }

{ SWD(2013) 181 final }

{ SWD(2013) 183 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce un quadro normativo in materia di accesso al mercato dei servizi portuali e trasparenza finanziaria dei porti

DG CAPOFILA: DIREZIONE GENERALE DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI

1. CONTESTO GENERALE

L'Europa è una delle regioni a più forte densità portuale al mondo.

Come principale blocco commerciale a livello mondiale, l'UE dipende in misura elevata dal sistema di trasporto marittimo. Il 37% delle merci scambiate nel suo mercato interno transitano attraverso porti. Sotto il profilo del trasporto di passeggeri i porti servono il traffico locale e regionale per collegare zone periferiche e insulari. I porti sono facilitatori essenziali per l'economia in quanto svolgono una funzione logistica fondamentale e costituiscono un'importante fonte di posti di lavoro.

I 319 porti della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) che rappresentano il 96% delle merci e il 93% dei passeggeri che transitano per i porti dell'UE svolgono un ruolo essenziale nel sistema europeo dei trasporti.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il problema principale è costituito dal divario di prestazioni strutturali tra alcuni porti marittimi TEN-T. Il problema è aggravato dalla necessità di adeguare i porti ai nuovi requisiti in materia di trasporti e logistica in un momento di scarsità di finanziamenti pubblici. Ciò crea rischi di congestione e mette a rischio una rete TEN-T efficiente, interconnessa e sostenibile e quindi il buon funzionamento del mercato interno.

In uno scenario di assenza di cambiamenti la prevista crescita dei trasporti, le modifiche nei requisiti in materia di trasporti e logistica e i divari strutturali nelle attuali prestazioni dei porti provocheranno problemi di capacità aggravando l'attuale utilizzo non equilibrato della rete. Ciò comporterà problemi di insufficiente capacità in alcuni porti e un'ulteriore congestione nei relativi retroterra, il che a sua volta frenerà lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio. Le mediocri prestazioni di alcuni porti TEN-T costituiscono un'opportunità mancata per lo sviluppo economico delle relative zone servite e di conseguenza dell'insieme dell'Unione. Infrastrutture portuali superate e non adattate possono incidere sulla competitività delle industrie europee.

Se non si affrontano questi problemi si mette a rischio il conseguimento degli obiettivi della rete TEN-T.

Infine, una delle preoccupazioni maggiori riguarda la concorrenza sleale tra i porti connessa a pratiche di finanziamento pubblico. I sindacati dei lavoratori portuali si oppongono alle norme dell'UE che intervengono sui regimi del lavoro esistenti negli Stati membri.

3. CAUSE FONDAMENTALI

La Commissione ha individuato tre cause fondamentali dei problemi. La prima è la mancanza di adeguati collegamenti tra porti e ferrovia, vie navigabili e reti stradali: essa viene affrontata dalla politica in materia di TEN-T e pertanto non viene ulteriormente dibattuta nella valutazione di impatto. Le altre cause sono descritte di seguito.

3.1. Prima causa di problemi: servizi e operazioni portuali non ottimali in alcuni porti TEN-T

Tre cause fondamentali sono collegate a questo aspetto:

- (1) molti dei servizi portuali sono soggetti a una debole pressione competitiva a causa di restrizioni all'accesso al mercato;
- (2) i diritti esclusivi o speciali, benché giustificati in un certo numero di casi, possono portare ad abusi di mercato e
- (3) in alcuni porti, per mancanza di coordinamento al loro interno, gli utenti devono far fronte a eccessivi oneri amministrativi.

3.2. Seconda causa di problemi: quadri normativi di governance portuale non sufficientemente interessanti per poter attrarre investimenti in tutti i porti marittimi TEN-T

Due cause fondamentali spiegano il clima complessivamente non attraente per gli investimenti in numerosi porti:

- (4) relazioni finanziarie non chiare tra autorità pubbliche, autorità portuali e fornitori di servizi portuali e
- (5) debole autonomia dei porti nel fissare i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura e collegamento non trasparente con i costi sostenuti.

4. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Gli articoli 58, 90 e 100 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) estendono ai porti gli obiettivi di un vero mercato interno nel contesto della politica comune dei trasporti.

Nonostante la natura specifica del settore portuale e la sua lunga storia e cultura locali, questo settore ha una forte dimensione internazionale ed europea. A causa di quest'ultima e per ragioni di mercato interno nonché per gli effetti della rete transfrontaliera, la proposta di iniziativa che riguarda i porti TEN-T è in linea con il principio di sussidiarietà.

5. OBIETTIVI

5.1. Obiettivo generale

L'obiettivo generale è quello di migliorare le prestazioni dei porti marittimi TEN-T al fine di contribuire all'obiettivo di un funzionamento più efficiente, interconnesso e sostenibile della rete TEN-T in linea con gli obiettivi del Libro bianco sui trasporti e la Strategia UE 2020 per una crescita efficiente sotto il profilo delle risorse.

5.2. Obiettivi specifici (OS)

OS1. Modernizzare servizi e operazioni portuali in tutti i porti TEN-T.

OS2. Ottimizzare i quadri normativi di governance portuale per consentire un clima più favorevole agli investimenti.

5.3. Obiettivi operativi (OO)

5.3.1. Modernizzazione di servizi e operazioni portuali

- (a) OO1. Chiarire e facilitare l'accesso al mercato dei servizi portuali.
- (b) OO2. Prevenire abusi di mercato da parte di fornitori di servizi portuali designati.
- (c) OO3. Assicurare la consultazione degli utenti dei porti sulle principali decisioni che incidono sul funzionamento del porto in tutti (100%) i porti TEN-T entro la data di attuazione dell'iniziativa.

5.3.2. Creazione di condizioni quadro in grado di attirare investimenti nei porti

- (d) OO4. Assicurare la trasparenza nelle relazioni finanziarie tra autorità pubbliche, autorità portuali e fornitori di servizi portuali in tutti (100%) i porti TEN-T entro la data di attuazione dell'iniziativa.
- (e) OO5. Assicurare che tutte (100%) le autorità portuali TEN-T siano libere di fissare autonomamente i propri diritti di utilizzo delle infrastrutture portuali entro la data di attuazione dell'iniziativa, con possibilità di modulazione ambientale degli stessi.

6. OPZIONI STRATEGICHE

6.1. Misure strategiche respinte

La Commissione ha respinto le seguenti misure, dopo aver consultato le parti interessate:

- (1) la riforma del mercato del lavoro portuale non viene presa in considerazione né viene proposta in nessuno dei pacchetti strategici (PS) visti i recenti progressi compiuti nell'istituzione del dialogo sociale tra datori di lavoro e dipendenti: il comitato per il dialogo sociale per i lavoratori portuali dovrebbe essere istituito e reso operativo nel corso del 2013.
- (2) Dalla consultazione emerge che la questione della "autoassistenza" non è più una questione da considerare a livello dell'UE.
- (3) Dato che il TFUE prevede un'ampia discrezionalità degli Stati membri nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale che essi ritengono appropriati, nessuno dei PS lede tale margine di discrezionalità.

6.2. Pacchetti strategici

6.2.1. PS1: "Strumenti orizzontali e trasparenza"

Il PS1 combina l'uso di strumenti orizzontali, una misura "soft" sull'accesso al mercato e disposizioni giuridicamente vincolanti in materia di trasparenza finanziaria, coordinamento intraportuale e diritti di accesso all'infrastruttura portuale. La misura "soft" è una comunicazione della Commissione non vincolante che spiega le norme del TFUE in materia di non discriminazione nonché la futura direttiva sulle concessioni.

6.2.2. PS2: "Concorrenza regolamentata"

Il PS2 introduce la libertà di fornitura di servizi portuali. Questa libertà può essere limitata se necessario, sulla base di motivazioni oggettive e trasparenti connesse alla mancanza di spazio o per ragioni di interesse pubblico. Quando limitano tale libertà, le autorità pubbliche o portuali dovrebbero stipulare un contratto con un fornitore di servizi portuali per mezzo di una gara d'appalto con procedura aperta, tranne in casi debitamente giustificati.

La trasparenza viene applicata nei casi in cui sono coinvolti fondi pubblici per poter individuare eventuali aiuti di Stato distortivi e sovvenzioni incrociate tra servizi portuali. Se il

servizio è fornito da un operatore interno o da un altro operatore con un diritto esclusivo, un obbligo di esercizio limitato garantisce la reciprocità nel primo caso e una sorveglianza regolamentare sui prezzi evita abusi in entrambi i casi.

L'imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale avviene in modo trasparente e sulla base dei costi sostenuti.

Un comitato degli utenti del porto contribuisce ad orientare maggiormente le attività portuali verso gli utilizzatori e i clienti del porto.

6.2.3. PS2bis: "Concorrenza regolamentata e autonomia portuale"

Il PS2bis consiste nel PS2 con le seguenti varianti:

- l'obbligo di ricorrere a gare aperte nel caso di limitazioni di spazio o di obblighi di servizio pubblico si applica oltre che ai nuovi contratti, anche quando vengono introdotte importanti modifiche ai contratti esistenti;
- la sorveglianza regolamentare dei fornitori di servizi con diritti esclusivi si applica solo ai mercati che non sono stati oggetto di concessione mediante gara con procedura aperta (se non è utilizzata la procedura aperta, il mercato non può essere sottoposto a effettiva concorrenza);
- ogni porto ha diritto di stabilire autonomamente la struttura e il livello dei propri diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale a condizione che la politica tariffaria rimanga trasparente. L'iniziativa favorisce inoltre una distinzione in base alle prestazioni ambientali di navi o combustibili.

6.2.4. PS3: "Piena concorrenza e autonomia portuale"

Il PS3 si basa sul PS2bis prevedendo inoltre almeno due operatori concorrenti e indipendenti per ogni servizio portuale nel quale il numero di operatori è limitato in conseguenza di vincoli di spazio. Vi è inoltre una separazione funzionale/legale. Per garantire che il porto continui a funzionare, viene rafforzato il ruolo di coordinamento centrale delle autorità portuali.

7. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

7.1. Impatti economici

Sono stati stimati gli impatti dei PS **in termini di costi di trasporto**. I potenziali risparmi di costi totali correlati al porto sono presentati nella tabella 1 che segue.

Tabella 1: effetti dei pacchetti strategici sui risparmi nei costi portuali totali (PWC 2013)

	Variazione (in %) nei costi portuali totali	Risparmi annui (in milioni EUR)
PS1	-2.0%	318.15
PS2	-3.0%	481.47
PS2bis	-6.8%	1,071.37
PS3	-7.9%	1,245.21

Per poter giudicare se i pacchetti strategici **attirino più investimenti**, sono stati valutati sulla base di quattro criteri. I risultati figurano nella Tabella 2.

La **trasparenza finanziaria** promuoverà una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e ridurrà il rischio di aiuti di Stato distorsivi. Gli investitori privati vedranno meno rischi di concorrenza sleale derivanti da aiuti di Stato potenzialmente illeciti.

Tabella 2: impatto dei pacchetti strategici sul clima per gli investimenti

	PS1	PS2	PS2bis	PS3
Allocazione efficiente dei finanziamenti pubblici	+	++	++	+++
Minori rischi di aiuti di Stato distorsivi della concorrenza ai porti	+	++	++	+++
Clima migliore per gli investimenti privati	+	++	+++	++
Razionalità economica dei diritti portuali	+	+++	++	+

("+" si riferisce all'intensità di una correlazione positiva: ad esempio nel caso di "minori rischi di aiuti di Stato distorsivi della concorrenza ai porti", un "+" significa meno rischi sugli aiuti di Stato distorsivi)

I **costi amministrativi** totali dei pacchetti strategici sono calcolati e presentati nella Tabella 3.

Tabella 3: costi amministrativi supplementari per pacchetto strategico rispetto allo scenario di riferimento (PWC, 2013)

	Ricorrenti (milioni di EUR/anno)		Una tantum (milioni di EUR)	
	Settore pubblico	Imprese	Settore pubblico	Imprese
PS1	9.0	16.2	9.9	15.7
PS2	7.7	14.0	32.4	15.7
PS2bis	2.3	2.2	24.4	0.8
PS3	33.0	3.9	121.8	0.8

Nel caso delle **PMI e delle microimprese** è difficile valutare l'effetto totale. In generale, un ambiente più favorevole alle imprese contribuirà a creare nuove PMI nel settore portuale, sbloccando investimenti e opportunità per la creazione di posti di lavoro.

Sono stati stimati gli impatti sulla **multimodalità, il trasporto marittimo di corto raggio e il trasferimento del traffico dalla terra al mare**. Vi sono ripercussioni regionali differenziate a causa di una distribuzione squilibrata (e variabile) dei flussi di merci. Ciò spiega perché regioni specifiche otterranno maggiori benefici dal trasporto marittimo di breve raggio rispetto alla media UE (Tabella 4).

Da un punto di vista della **competitività internazionale**, i porti europei (MED e Baltico) che attualmente stanno perdendo determinate attività di trasbordo a vantaggio di porti non UE, saranno rafforzati attraverso una base di investimento solida. Mentre si dovrebbe prestare attenzione a eventuali posizioni dominanti derivanti dall'integrazione verticale, il libero accesso al mercato può agevolare gli investimenti internazionali e potrebbe essere accompagnato da un accesso reciproco ai mercati dei paesi terzi per i porti europei e gli operatori di terminali.

Tabella 4: potenziali aumenti (%) del tonnellaggio del trasporto marittimo a corto raggio tra le regioni (PWC 2013)

Potenziali variazioni del trasporto marittimo a corto raggio tra le varie regioni costiere						
	MED est	MED cent	Med/Atl occ.	UK/IRL	Fascia Nord	Scandinavia/Baltico
MED est	1.51	6.50	1.98	0.68	0.64	0.24
MED cent	8.39	6.12	6.43	0.25	2.68	1.19
Med/Atl occ.	1.25	4.79	6.56	2.67	2.35	0.83
UK/IRL	0.16	0.07	3.90	3.23	1.10	1.36
Fascia Nord	0.51	4.54	1.80	1.54	4.34	2.59
Scandinavia/Baltico	0.37	0.84	3.09	5.04	5.35	2.49

Le categorie si riferiscono a: MED est (Grecia, Mar Nero UE, Slovenia); MED cent (Italia, Malta, MED francese); Med. occ./Atl (Spagna, Portogallo, Atlantico francese); UK/IRL; Fascia Nord (Amburgo-Le Havre); Scandinavia/Baltico

7.2. Impatti ambientali

Tutti i PS contribuiscono ad attenuare l'impatto ambientale complessivo del trasporto. Il risultato complessivo è presentato nella Tabella 5:

Tabella 5: effetti dei pacchetti strategici sui risparmi annuali nei costi esterni (PWC 2013)

Risparmi nei costi esterni (milioni EUR/anno)	
PS1	23
PS2	34
PS2bis	69
PS3	76

7.3. Impatti sociali

Tutti i PS creeranno un ambiente più favorevole alle imprese che porterà a una maggiore attività e alla creazione di posti di lavoro. Le misure riguardanti i regimi del lavoro sono stati respinte, non si prevedono particolari ripercussioni in termini di retribuzioni, rapporti di lavoro e condizioni di lavoro.

Tabella 6: sintesi degli impatti economico, ambientale e sociale aggregati

Impatti rispetto allo scenario di base	PS1	PS2	PS2bis	PS3
Efficienza	+	++	+++	+++
Investimenti	+	+	++	++
Oneri amministrativi	+	++	+++	+
PMI	++	++	++	++
Impatto sul settore dei trasporti	+	+	++	++
Impatto ambientale	+	+	++	++
Impatto sociale	+	++	++	++

+ si riferisce a una correlazione positiva: ad esempio, nel caso degli oneri amministrativi, l'indicazione di più segni "+" significa meno oneri, nel caso degli impatti ambientali, l'indicazione di più segni "+" significa maggiore considerazione data alla dimensione ambientale

8. CONFRONTO DELLE OPZIONI

8.1. Efficacia

Tutti i PS saranno efficaci, anche se ciascuno di essi potrà dare risultati in periodi diversi e non con la stessa affidabilità.

8.2. Efficienza

Per quanto riguarda i guadagni in termini di efficienza annuale netta, il PS3 è il migliore, ma è seguito da vicino dal PS2bis, per il quale i costi amministrativi sono decisamente inferiori rispetto al PS3 ed è vicino a zero per le imprese. PS1 e PS2 danno risultati decisamente meno buoni rispetto a PS2bis e PS3.

8.3. Coerenza

Tutti i PPS sono coerenti con il completamento del mercato interno dei trasporti e con gli obiettivi politici dell'UE contenuti nell'Atto per il mercato unico, il Libro bianco sui trasporti e la Strategia di crescita Europa 2020. PS2, PS2bis e, in misura maggiore, PS3 mostrano notevoli compromessi tra l'impatto economico e l'impatto sociale.

8.4. Sintesi del confronto delle opzioni strategiche

Tabella 7: efficacia, efficienza e coerenza dei pacchetti strategici

	PS1	PS2	PS2bis	PS3
Efficacia	+	++	+++	+++
001 Chiarire e facilitare l'accesso al mercato dei servizi portuali	+	++	+++	+++
002 Impedire gli abusi di mercato da parte dei fornitori di servizi portuali con diritti esclusivi o speciali	+	++	++	++
003 Migliorare i meccanismi di coordinamento all'interno dei porti	++	+	+	++
004 Assicurare un quadro normativo più trasparente per i rapporti finanziari tra autorità pubbliche, autorità portuali e fornitori di servizi portuali	+	++	++	+++
005 Assicurare che i diritti per l'utilizzo delle infrastrutture portuali siano stabiliti autonomamente, consentendo l'internalizzazione dei costi esterni	+	++	+++	++
Efficienza	+	+	+++	+++
Coerenza	Minori compromessi	Compromessi limitati tranne per la movimentazione delle merci (compromessi importanti)	Compromessi limitati tranne per la movimentazione delle merci (compromessi importanti)	(compromessi importanti)

"+" si riferisce all'intensità di una correlazione positiva, non sono state individuate correlazioni negative o neutre

9. OPZIONE PRESCELTA

In base all'analisi illustrata nella valutazione dell'impatto, PS2bis è il pacchetto strategico da preferire. Secondo le stime, PS2bis permetterebbe di realizzare un risparmio nei costi portuali dell'ordine di 1 miliardo di euro all'anno. Esso indurrà un ulteriore traffico di trasporto marittimo a corto raggio di circa 13,3 miliardi di tonnellate/chilometro (con un aumento fino al 6,5% su una serie di rotte). Ciò provocherà un aumento delle attività portuali, che consentirà la creazione di posti di lavoro direttamente o indirettamente collegati all'attività portuale.

Tuttavia, la presente valutazione d'impatto raccomanda cautela per quanto riguarda l'accesso al mercato della movimentazione delle merci, per tre motivi:

- sussiste un importante compromesso con le questioni sociali;
- i servizi di movimentazione merci sono già esposti a pressioni competitive in alcuni porti;
- la maggior parte dei servizi di movimentazione merci rientreranno nella futura direttiva sulle concessioni.

Sì, per quanto riguarda il chiarimento e la facilitazione dell'accesso al mercato dei servizi di movimentazione merci, l'approccio del PS1 potrebbe essere altrettanto appropriato.

Se venisse scelta questa variante del PS2bis¹, gli impatti inizialmente stimati per PS2bis diminuirebbero leggermente di intensità ma rimarrebbero nel complesso tendenzialmente simili; i risparmi nei costi portuali ammonterebbero ancora fino a 10 miliardi fino al 2030. I dettagli degli impatti quantificati sono presentati nella tabella 8.

Tabella 8: confronto PS2bis e "VariantePS2bis" (escluse le misure di accesso al mercato per la movimentazione delle merci) (PWC 2013)

	PS2bis	Variante PS2bis
Variazione (in %) nei costi portuali totali	-6.8	-4
Risparmi annuali nei costi portuali totali (in milioni di euro)	1071.37	635
Aumento del trasporto marittimo a corto raggio (%)	1.63	0.97
Tonnellate km indotte (miliardi) nei porti dell'UE	13.311	7.205
Costi amministrativi (ricorrenti — pubblici) (milioni di euro)	2.3	2.1
Costi amministrativi (ricorrenti — imprese) (milioni di euro)	2.2	1.7
Risparmi annui nei costi esterni (in milioni di euro)	69	46

Lo stesso ragionamento si può fare per i servizi passeggeri, e si potrebbe pertanto prevedere un approccio simile. Tuttavia, a causa della indisponibilità dei dati non è stato possibile effettuare un calcolo separato dell'impatto.

10. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione monitorerà l'applicazione e l'efficacia di questa iniziativa attraverso una serie di indicatori di base. I dati saranno raccolti utilizzando un metodo sviluppato dal

¹ "Variante PS2bis = PS2bis con una differenza: una comunicazione esplicativa della Commissione sulle modalità di applicazione delle norme esistenti ai servizi di movimentazione merci, in luogo della proposta di nuove disposizioni legali in materia.

progetto PPRISM² e dal progetto di RST nell'ambito del 7° PQ che la Commissione sta lanciando per poter fornire dati su base continuativa.

Per quanto riguarda la valutazione, l'idea è che, dopo tre anni dall'entrata in vigore della proposta di normativa, la Commissione valuti se gli obiettivi dell'iniziativa sono stati raggiunti. Tale valutazione si baserà in parte sui principali indicatori di progresso summenzionati.

² <http://pprism.espo.be> .