

Relazione speciale

**Il trasporto marittimo  
dell'UE è in cattive acque:  
molti investimenti  
risultano inefficaci  
e insostenibili**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5775-8	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/736855	QJ-AB-16-023-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5786-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/38142	QJ-AB-16-023-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5828-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/042373	QJ-AB-16-023-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della figura 1, della foto 5 e delle foto nella figura 2, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

Relazione speciale

## **Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Henri Grethen, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Oskar Herics, Membro relatore, coadiuvato da: Thomas Obermayr, attaché di Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Luc T'Joen, capo incarico; Kurt Bungartz, Luis de la Fuente Layos, Rafal Gorajski, Enrico Grassi, Di Hai, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Afonso Malheiro de Castro e Christian Wieser, auditor.



*Da sinistra a destra: T. Obermayr, E. Grassi, C. Wieser, P. Puricella, A. Malheiro de Castro, A. Kliś-Lemieszonek, O. Herics, L. T'Joen, R. Gorajski, D. Hai.*

## Paragrafi

### **Glossario**

### I-IV **Sintesi**

### 1-25 **Introduzione**

1-7 **Principali caratteristiche dei servizi portuali in Europa**

8-9 **I servizi offerti dagli operatori portuali**

10-16 **Principali strategie d'intervento e iniziative legislative riguardanti i porti**

17-24 **Il finanziamento dell'infrastruttura portuale**

25 **La precedente relazione speciale della Corte dei conti europea sui porti**

### 26-30 **Estensione ed approccio dell'audit**

### 31-101 **Osservazioni**

31-49 **Strategie portuali dell'UE e nazionali: tra le debolezze essenziali, è mancata la realizzazione tempestiva e coordinata di una capacità portuale aggiuntiva accuratamente pianificata**

33-37 **I cinque Stati membri visitati avevano tutti sviluppato strategie nazionali di sviluppo portuale, ma la solidità dei piani di attuazione e del coordinamento rimaneva un problema**

38-49 **Nonostante nel tempo si sia sviluppata una strategia dell'UE per i porti, mancano ancora informazioni valide sulla pianificazione della capacità**

50-81 **Le infrastrutture portuali finanziate dall'UE: infrastrutture inutilizzate o sottoutilizzate, ritardi e sfioramento dei costi, nonché investimenti insostenibili a causa del finanziamento di infrastrutture simili in porti limitrofi**

52-55 **Con investimenti finanziati dall'UE sono sorte molte infrastrutture inutilizzate o sottoutilizzate**

56-61 **Ritardi e sfioramento dei costi per parecchi progetti**

62-65 **L'impiego dei finanziamenti UE è tutt'altro che ottimale**

66-73 **Il finanziamento di infrastrutture simili ha accresciuto il rischio di investimenti insostenibili**

74-81 **Tra la Commissione e la BEI il coordinamento dei finanziamenti per le infrastrutture portuali è stato inefficace**

- 82-101 **Creare condizioni di parità concorrenziale tra i porti: necessità di meglio garantire un'applicazione uniforme della normativa comune, ad esempio in materia di aiuti di Stato e di controlli doganali**
- 83-87 Per i porti, occorre assicurare un maggiore rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato a livello degli Stati membri e della Commissione
- 88-92 La Commissione deve assumere un ruolo più attivo riguardo agli aiuti di Stato erogati ai porti
- 93-99 Il monitoraggio svolto dalla Commissione sulle prassi di controllo doganale adottate dagli Stati membri non comprende informazioni essenziali
- 100-101 «Cintura blu», ovvero gli svantaggi del trasporto marittimo rispetto al trasporto su strada

## 102-114 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Spesa UE per progetti a favore del trasporto marittimo (periodo 2000-2013)**

**Allegato II — Panoramica dei progetti esaminati**

**Allegato III — Panoramica dei progetti non ultimati**

**Allegato IV — Principali caratteristiche dei sistemi portuali degli Stati membri e sostegno dell'UE e della BEI alle zone portuali sottoposte ad audit (periodo 2000-2013)**

**Allegato V — Panoramica delle sovrastrutture destinate a utenti specifici e cofinanziate con fondi UE**

**Allegato VI — Panoramica delle decisioni in materia di aiuti di Stato adottate dal 2007**

## **Risposte della Commissione**

**Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA):** L'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA) è il successore dell'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-TEA), istituita dalla Commissione europea nel 2006 per gestire l'attuazione tecnica e finanziaria del programma TEN-T. Il 1° gennaio 2014, l'INEA ha ufficialmente avviato le attività per attuare parti dei seguenti programmi UE: il meccanismo per collegare l'Europa (CEF), Orizzonte 2020, nonché i programmi di cui ha ereditato l'attuazione (TEN-T e Marco Polo 2007-2013).

**Aiuto di Stato:** Si configura come aiuto di Stato qualsiasi forma di sostegno finanziario diretto o indiretto erogato da enti pubblici a imprese del settore privato. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta in genere gli aiuti di Stato nel mercato comune, laddove non siano debitamente giustificati. La normativa UE in materia di aiuti di Stato precisa i casi in cui tale sostegno non falsi (o minacci di falsare) la concorrenza. La Commissione europea ha la competenza esclusiva per accertare se gli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri ottemperino a detta normativa. Le decisioni procedurali e le azioni adottate dalla Commissione europea sono soggette all'esame del Tribunale e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

**Autostrade del mare:** L'espressione «autostrade del mare» designa la parte marittima della rete transeuropea di trasporto (TEN-T). Fornisce finanziamenti per: a) i collegamenti marittimi tra porti all'interno della rete globale o tra un porto all'interno della rete globale e un porto di un paese terzo qualora tali collegamenti siano di importanza strategica per l'UE; b) impianti portuali, terminali merci, piattaforme logistiche e interporti situati al di fuori dell'area portuale ma associati alle operazioni portuali, tecnologie di informazione e comunicazione (TIC) come sistemi elettronici di gestione della logistica, e procedure doganali, amministrative e di protezione e sicurezza, in almeno uno Stato membro; c) infrastrutture per l'accesso diretto alla terra e al mare; d) attività che comportano più ampi benefici e non sono collegate a porti specifici, come servizi e azioni per sostenere la mobilità di persone e merci, attività per migliorare le prestazioni ambientali (ad esempio l'erogazione di elettricità da reti elettriche terrestri che aiuterebbero le navi a ridurre le emissioni), offerta di dispositivi rompighiaccio, attività dirette a garantire la navigabilità per tutto l'arco dell'anno, operazioni di dragaggio e impianti di rifornimento di combustibili alternativi, nonché l'ottimizzazione dei processi, delle procedure e dell'elemento umano, le piattaforme TIC e i sistemi di informazione, tra cui sistemi di gestione del traffico e di comunicazione elettronica.

**«Cintura blu»:** Il quadro d'intervento per l'ambiente «Cintura blu» consisteva di due misure: ulteriore semplificazione del regime del servizio di linea (applicabile dal marzo 2014) e sviluppo di un manifesto elettronico (il «manifesto doganale delle merci») che permette di distinguere tra merci UE e merci non-UE a bordo di una nave, onde facilitare il trasporto di merci unionali. Questo nuovo manifesto sarà uno degli strumenti a disposizione dell'emittente per dichiarare la posizione unionale delle merci. Detta misura si applica a partire dal 1° maggio 2016 per gli emittenti autorizzati; gli emittenti non autorizzati avranno la possibilità di registrare i documenti di prova della posizione unionale in una nuova banca dati gestita da personale doganale, che si prevede sarà pienamente operativa a partire dall'ottobre 2019. Un progetto pilota per il manifesto elettronico (*e-manifest*) è stato istituito per armonizzare il manifesto di carico richiesto dalle autorità nazionali per le navi in arrivo nei o in partenza dai porti dell'UE. La presentazione e lo scambio di detto manifesto elettronico avverrà mediante il prototipo dell'interfaccia unica marittima europea, sviluppata dall'EMSA.

**Condizionalità ex ante:** Si tratta di condizioni, basate su criteri predefiniti fissati in accordi di partenariato, che sono considerate presupposti necessari per un uso efficace ed efficiente dei finanziamenti UE previsti da detti accordi. Durante la preparazione dei PO del FESR, dell'FC e dell'FSE per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri devono valutare se tali condizioni siano state soddisfatte. Qualora non siano state soddisfatte, è necessario elaborare piani di azione intesi a garantirne il rispetto entro il 31 dicembre 2016.

**Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE):** I Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) constano di cinque distinti Fondi miranti a ridurre gli squilibri tra regioni dell'UE, con ambiti d'intervento fissati per il periodo di sette anni previsto nel quadro finanziario pluriennale. Comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

**Fondo di coesione (FC):** Il Fondo di coesione è teso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti in materia di ambiente e trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE.

**Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR):** Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) intende rafforzare la coesione economica e sociale in seno all'Unione europea eliminando le principali disparità regionali. Questo obiettivo viene perseguito attraverso il sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture e tramite investimenti per la creazione di posti di lavoro, principalmente a favore delle imprese.

**Infrastrutture portuali:** Per infrastrutture portuali si intendono le infrastrutture risultanti dalle opere che consentono un ormeggio e un ancoraggio in sicurezza delle navi (come moli, dighe, frangiflutti), il transito delle stesse tra specchi d'acqua con livelli diversi (chiuse), la realizzazione di impianti per la costruzione e la riparazione di navi (ad esempio, bacini di carenaggio).

**Meccanismo per collegare l'Europa (CEF):** Il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) fornisce, dal 2014, aiuti finanziari a tre settori: energia, trasporti e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). In queste tre aree, individua priorità di investimento che dovrebbero essere attuate nel prossimo decennio, come i corridoi dell'energia elettrica e del gas, l'uso di energie rinnovabili, i corridoi di trasporto interconnessi e modi di trasporto meno inquinanti, connessioni a banda larga ad alta velocità e reti digitali.

**Politica di coesione:** La politica di coesione, uno degli ambiti di intervento di maggiore rilievo per la spesa UE, mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni, ristrutturando le zone industriali in declino e diversificando le attività nelle zone rurali, nonché a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. È finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione (FC).

**Porti cruciali (core):** I porti cruciali (cosiddetti porti *core*) sono i porti marittimi dell'UE considerati di interesse strategico. Nel 2013 la Commissione ha stilato un elenco di 104 porti *core*. Gli Stati membri devono assicurare entro il 2030 collegamenti adeguati tra questi porti e la rete ferroviaria, la rete delle vie navigabili interne e la rete stradale.

**Porti di accesso (porti gateway):** I porti di accesso (cosiddetti porti *gateway*) sono porti funzionali alle esigenze economiche e industriali della rispettiva zona di influenza (entroterra). I porti misti servono da scali sia per il traffico con l'entroterra sia per il traffico di trasbordo.

**Porto di trasbordo:** I porti di trasbordo sono porti in cui le merci sono caricate su un'altra nave o, talvolta, su un'altra modalità di trasporto per il trasferimento a una destinazione finale.

**Programma operativo (PO):** Un programma operativo (PO) stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici per uno Stato membro nonché le modalità con cui i finanziamenti (cofinanziamenti UE nonché nazionali pubblici e privati) saranno utilizzati per sovvenzionare i progetti durante un determinato periodo (generalmente di sette esercizi). Questi progetti devono concorrere a conseguire un dato numero di obiettivi specificati nell'ambito dell'asse prioritario del PO. I PO possono ricevere finanziamenti dal FESR, dall'FC e/o dall'FSE. Il PO è predisposto dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione perché possa aver luogo un pagamento a carico del bilancio dell'UE. I PO possono subire modifiche durante il periodo cui fanno riferimento solo previo accordo di entrambe le parti.

**Reti transeuropee di trasporto (TEN-T):** Le reti transeuropee di trasporto (TEN-T) consistono in un insieme di infrastrutture pianificate per reti di trasporto stradale, ferroviario, marittimo e aereo in Europa. Le reti TEN-T fanno parte di un sistema più ampio di reti transeuropee (TEN) che include una rete di telecomunicazioni (eTEN) e la proposta di una rete energetica (TEN-E). Lo sviluppo infrastrutturale della rete TEN-T è strettamente legato all'attuazione e all'ulteriore evoluzione della politica dei trasporti dell'UE.

**Rettifiche finanziarie:** Le rettifiche finanziarie hanno lo scopo di tutelare il bilancio dell'UE dall'onere derivante da spese errate o irregolari. Per le spese soggette alla gestione concorrente, il recupero dei pagamenti incorretti compete in primo luogo agli Stati membri. Le rettifiche finanziarie possono essere operate ritirando le spese irregolari dalle dichiarazioni di spesa degli Stati membri o attraverso recuperi presso i beneficiari. Le rettifiche finanziarie possono anche essere imposte dalla Commissione.

**Sovrastrutture portuali:** Le sovrastrutture portuali sono beni immobili (ad esempio, capannoni, magazzini, uffici) costruiti sulle infrastrutture portuali, nonché attrezzature fisse e mobili (ad esempio, gru) usate nelle aree portuali.

**Unità equivalente a 20 piedi (Twenty-foot Equivalent Unit, TEU):** È un'unità di misura della capacità di carico utilizzata per descrivere la capacità di navi portacontainer e di terminal container. È basata sul volume di un container intermodale lungo 20 piedi, impiegato da più modi di trasporto, come navi, treni e autocarri.

I porti marittimi rivestono un grande importanza economica nell'Unione europea (UE). In 23 dei 28 Stati membri che la compongono sorgono oltre 1 200 porti marittimi commerciali. Essi rappresentano il fulcro della rete commerciale mondiale, dal momento che vi transitano circa tre quarti delle merci scambiate dall'UE con i paesi terzi e oltre un terzo delle merci trasportate all'interno dell'UE. Si stima che, nel 2013, il settore del trasporto marittimo europeo abbia contribuito per l'1 % circa al PIL dell'UE e abbia dato lavoro a circa 2,2 milioni di persone.

Gli investimenti in infrastrutture portuali sono ammissibili al cofinanziamento dell'UE tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) nell'ambito della gestione concorrente, nonché tramite le reti transeuropee di trasporto (TEN-T) e il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) nell'ambito della gestione diretta della Commissione europea. Nel complesso, tra il 2000 e il 2013, dal bilancio UE sono stati erogati finanziamenti per 6,8 miliardi di euro destinati agli investimenti nei porti. Oltre ai finanziamenti a titolo del bilancio UE, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha finanziato, sotto forma di prestiti, investimenti nei porti per un ammontare di circa 10,1 miliardi di euro.

La Corte ha valutato le strategie di trasporto merci per via marittima della Commissione e degli Stati membri dell'UE, nonché il rapporto benefici/costi conseguito dagli investimenti finanziati dall'UE nei porti; presso questi ultimi, sono stati esaminati 37 nuovi progetti e cinque progetti oggetto di nuova valutazione. Nel complesso, dall'audit è emerso che:

- le strategie di sviluppo portuale a lungo termine poste in essere dagli Stati membri e dalla Commissione non hanno costituito una base solida e coerente per pianificare la capacità necessaria nei porti dell'UE e per individuare i finanziamenti dell'UE e i finanziamenti pubblici nazionali necessari per le infrastrutture portuali;
- in porti limitrofi, il finanziamento di infrastrutture e sovrastrutture portuali simili ha avuto come conseguenza investimenti inefficaci e non sostenibili: sulla base di 30 dei 37 progetti esaminati e già completati tra il 2000 e il 2013, un euro su tre (corrispondente a 194 milioni di euro per 12 progetti) è stato finora speso senza efficacia. Circa la metà di questi finanziamenti (97 milioni di euro di finanziamenti UE per nove progetti) è stata investita in infrastrutture che non sono state utilizzate o sono state fortemente sottoutilizzate per oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori. Ciò mette in luce carenze nella valutazione ex ante delle esigenze e denota un elevato rischio di spreco degli importi investiti;
- quanto appena osservato è vero anche per i cinque progetti già esaminati nel 2010 oggetto di una nuova valutazione. Questa nuova valutazione ha delineato nel complesso un impiego delle risorse tutt'altro che ottimale: dopo quasi un decennio di attività, l'utilizzo della capacità finanziata dall'UE per questi porti era ancora inadeguato. In quattro porti, le aree portuali erano ancora ad un livello di utilizzo bassissimo o erano vuote. Complessivamente, si è giudicato che 292 milioni di euro di investimento sono stati spesi in modo inefficace;
- sfioramento dei costi e ritardi sono ulteriori illustrazioni delle inefficienze riscontrate negli investimenti in infrastrutture portuali esaminati. Nel complesso, per i progetti finanziati dall'UE esaminati dagli auditor della Corte vi erano stati sfioramenti dei costi per 139 milioni di euro. Inoltre, 19 dei 30 progetti completati hanno fatto registrare ritardi, in 12 casi superiori al 20 % della durata prevista del progetto. I ritardi sono giunti fino al 136 % della durata inizialmente pianificata. Anche sei dei sette progetti non ancora ultimati al momento dell'audit (corrispondenti a un finanziamento UE pari a 524 milioni di euro) hanno fatto registrare ritardi;

- molti collegamenti con l'entroterra inadeguati o assenti, quali ad esempio collegamenti stradali e ferroviari mancanti, necessiteranno di ulteriori finanziamenti pubblici per assicurare il corretto sfruttamento degli investimenti iniziali nei porti;
- né il coordinamento all'interno della Commissione né le procedure operanti tra la BEI e la Commissione per valutare i prestiti proposti dalla BEI per le infrastrutture portuali hanno funzionato adeguatamente, in quanto la BEI non condivide con la Commissione tutte le informazioni pertinenti. Inoltre, per alcune proposte di prestito, alcuni problemi critici sono stati evidenziati internamente, nell'ambito della Commissione, ma non sono stati segnalati alla BEI sotto forma di parere negativo della Commissione;
- per quanto riguarda gli aiuti di Stato e le procedure doganali, la Commissione non ha intrapreso le azioni necessarie ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti. Il controllo della Commissione sugli aiuti di Stato avrebbe potuto essere più fattivo ed efficace, verificando a posteriori se le condizioni alle quali erano state assunte le decisioni precedenti (ad esempio, per le concessioni) fossero rimaste immutate, oppure rifiutando il sostegno a sovrastrutture destinate a utenti specifici.

Ad esempio, i progetti comprendenti sovrastrutture utilizzate da operatori privati erano stati cofinanziati con circa 92,5 milioni di euro a valere sul bilancio dell'UE.

## IV

Nella relazione, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- instaurare un monitoraggio della capacità dei porti *core*, tenendo conto dei piani degli Stati membri per l'attuazione delle strategie a lungo termine;
- rivedere il numero attuale di «porti *core*» (104) considerati necessari a mantenere un livello adeguato di accessibilità per l'UE nel suo complesso;
- elaborare un piano di sviluppo portuale a livello di UE per i porti *core*, le vie di navigazione marittime e i canali;
- collaborare con gli Stati membri per ridurre gli oneri amministrativi e i ritardi nella selezione e nell'attuazione dei progetti, promuovendo il principio di uno «sportello unico» nazionale per il rilascio, o il rifiuto, di tutti i permessi e le autorizzazioni per investimenti relativi ad infrastrutture portuali. Inoltre dovrebbe essere applicato quanto prima il principio del «tacito consenso» (dopo, ad esempio, due anni);
- applicare in modo rigoroso il regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE, nonché il regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa (CEF) alle rettifiche finanziarie causate da investimenti inefficienti per il periodo 2014-2020;
- valutare la possibilità di non concedere finanziamenti UE, durante il periodo 2014-2020, ad infrastrutture portuali destinate al trasbordo o allo stoccaggio di container (ad esempio, costruzione di moli, banchine e capacità di stoccaggio). In aggiunta, le sovrastrutture che esulano dal mandato pubblico dovrebbero essere escluse dai finanziamenti UE, in quanto dovrebbero esser considerate rientranti in un contesto commerciale;
- attribuire ai porti *core* la priorità per i co-finanziamenti dell'UE, a titolo sia del CEF sia dei Fondi SIE, al fine di migliorare i collegamenti con il rispettivo entroterra;

- finanziare infrastrutture portuali diverse dai collegamenti con l'entroterra soltanto a condizione che vi sia una manifesta necessità, che sia dimostrato il valore aggiunto UE e che la componente di investimenti privati sia sufficientemente importante rispetto all'investimento complessivo;
- far sì che tutte le necessarie informazioni sui prestiti proposti dalla BEI siano condivise tra la BEI e la Commissione, per facilitare valutazioni robuste;
- chiarire internamente, ed attuare sistematicamente, la procedura per stabilire se le osservazioni critiche debbano condurre ad un parere negativo su un prestito proposto dalla BEI;
- emanare orientamenti sugli aiuti di Stato ai porti marittimi;
- assicurare un trattamento omogeneo delle sovrastrutture portuali destinate a utenti specifici;
- aumentare il numero di indagini documentali sugli aiuti di Stato per i porti e potenziare il follow up delle precedenti decisioni in materia di aiuti di Stato, in modo da garantire che le condizioni presenti al momento della decisione rimangano anche in seguito;
- la Corte raccomanda agli Stati membri di notificare in modo sistematico alla Commissione ogni sostegno finanziario pubblico ai porti, nel rispetto della normativa UE in materia di aiuti di Stato;
- chiedere agli Stati membri di fornire periodicamente informazioni specifiche sul tipo e sul numero di procedure doganali nei singoli porti *core*, per valutare se vi sia pari trattamento tra porti;
- migliorare la competitività del trasporto marittimo rispetto ad altri modi di trasporto semplificando ulteriormente le formalità doganali e di trasporto via mare, in particolare andando verso una «interfaccia unica» a livello UE.

## Principali caratteristiche dei servizi portuali in Europa

### Oltre 1 200 porti marittimi commerciali nell'UE

#### 01

I porti rivestono una grande importanza economica nell'Unione europea (UE). In 23 dei 28 Stati membri che la compongono sorgono oltre 1 200 porti marittimi commerciali. Essi rappresentano il fulcro della rete commerciale mondiale, dal momento che vi transitano circa i tre quarti delle merci scambiate dall'UE con i paesi terzi e oltre un terzo delle merci trasportate all'interno dell'UE. Nel 2014, le rinfuse liquide costituivano il 37 % di tutte le merci in transito nei porti marittimi dell'UE, seguite dalle rinfuse solide (23 %) e dai container (21 %). Inoltre, questi porti sono utilizzati da circa 400 milioni di passeggeri all'anno<sup>1</sup>.

#### 02

Si stima che, nel 2013, il contributo del trasporto marittimo europeo al PIL dell'UE abbia raggiunto i 147 miliardi di euro (o l'1 % circa)<sup>2</sup>. Ha inoltre concorso all'occupazione dando lavoro, secondo le stime, a 2,2 milioni di persone. Di queste, circa 1,5 milioni erano assunte direttamente dai porti dell'UE<sup>3</sup>. I porti svolgono anche un ruolo importante nel collegare le isole e le zone periferiche con il continente.

#### 03

Il settore portuale è estremamente eterogeneo: i porti presentano notevoli differenze fra loro in termini di dimensioni, tipologia, organizzazione e collegamenti con il rispettivo entroterra. L'efficienza e la produttività variano molto da un porto all'altro dell'UE e, negli anni recenti, queste diversità sono addirittura aumentate<sup>4</sup>. Circa il 96 % di tutte le merci e il 93 % di tutti i passeggeri che transitano per i porti dell'UE utilizzano i 329 porti marittimi principali considerati essenziali al funzionamento del mercato interno negli orientamenti dell'UE sulla rete transeuropea di trasporto (TEN-T)<sup>5</sup>.

#### 04

Anche tra questi porti principali sussistono differenze considerevoli: nel 2012 i tre maggiori porti dell'UE (Rotterdam, Amburgo e Anversa) contavano circa un quinto delle movimentazioni merci, in parte a causa della loro vicinanza a importanti mercati di produzione e consumo nell'Europa nord-occidentale. Per contro, l'attività dei nove maggiori porti del Mediterraneo negli Stati membri dell'UE, considerata nel suo insieme, includeva meno del 15 % delle movimentazioni merci totali<sup>6</sup>.

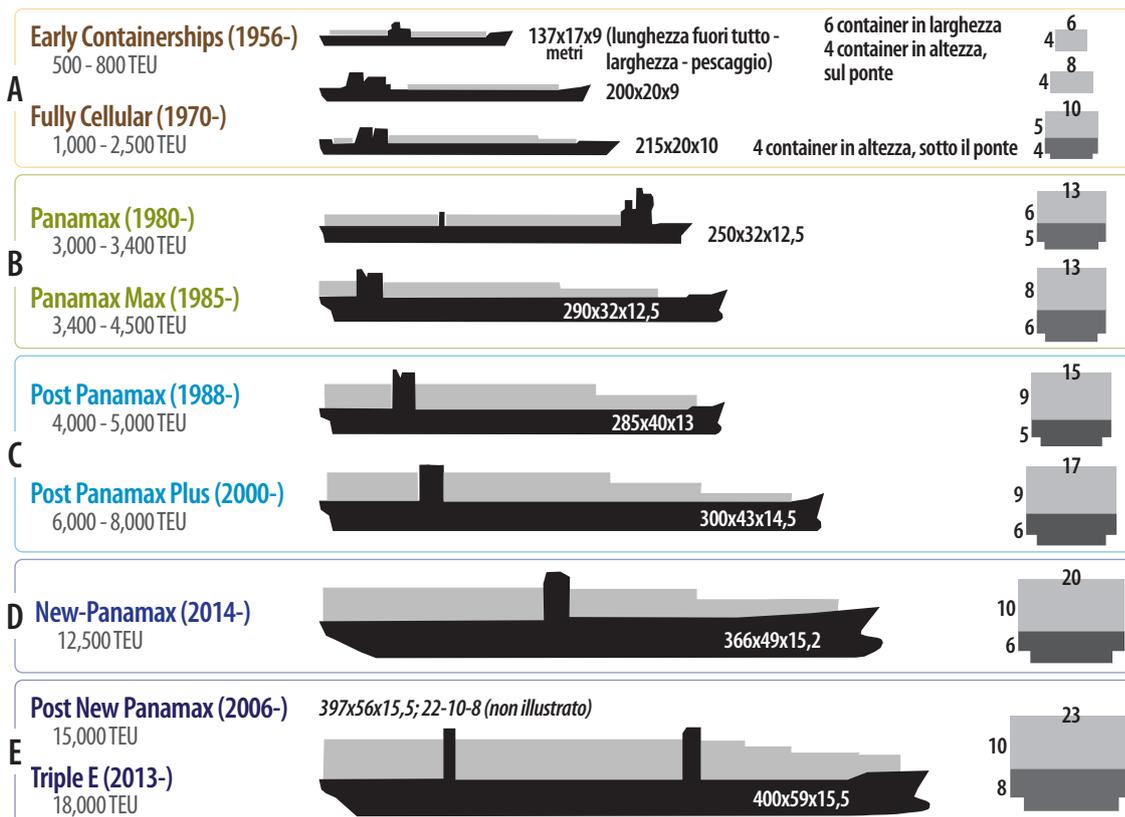
- 1 Statistiche Eurostat su trasporti e attività economiche nel settore marittimo.
- 2 Oxford Economics, *The economic value of the EU shipping industry – update: a report for the European Community Ship Owners' Association (ECSA)*, febbraio 2015.
- 3 Commissione europea, *I porti marittimi europei nel 2030: le sfide che ci attendono*, Memo/13/448 del 23.5.2013.
- 4 SWD(2013) 181 final del 23 maggio 2013, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports*.
- 5 Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).
- 6 Servizi di ricerca del Parlamento europeo, *Briefing EU Legislation in Progress – The liberalisation of EU port services*, 7.12.2015; pag. 3.

Crescono le dimensioni delle navi

05

Poiché gli attori globali cercano di ridurre i costi, accrescere l'efficienza operativa e migliorare l'impronta ambientale del trasporto marittimo, le dimensioni delle navi sono costantemente aumentate per tutti i segmenti (come le navi cisterna o le navi portacontainer) negli anni recenti (cfr. **figura 1**).

**Figura 1** Evoluzione delle dimensioni nel trasporto marittimo: l'esempio delle navi portacontainer



Fonte: Dr. Jean-Paul Rodrigue, Dept. of Global Studies & Geography, Hofstra University, © 1998-2015.

06

Per avere un'indicazione di quanto siano grandi queste imbarcazioni nella realtà, si consideri che una nave «Tripla E» è lunga 400 metri (pari a due campi di calcio, due piste per hockey su ghiaccio e due campi di pallacanestro insieme) e trasporta un carico di 18 000 TEU (più di recente fino a 22 000 TEU). Se lo stesso carico fosse trasportato su autocarri, questi occuperebbero un'intera corsia dell'autostrada da Amsterdam a Parigi, formando un «muro di camion» (cfr. **figura 2**).

Figura 2

Esempio del carico trasportato da una nave «Tripla E»



Fonte: Corte dei conti europea.

## Introduzione

### 07

Le maggiori dimensioni delle navi consentono una riduzione dei costi del trasporto marittimo. Si produce così un effetto a cascata: le navi divenute in sovrannumero in ragione delle mega-navi appena costruite sono impiegate su altre tratte commerciali, sostituendosi ad altre navi, che a loro volta ne sostituiscono altre e così via, fino a che le imbarcazioni più piccole vengono ritirate dalla circolazione. Infine, l'impiego di navi più grandi richiede nuove infrastrutture e si ripercuote anche sulla concorrenza tra autorità portuali e tra operatori portuali.

### I servizi offerti dagli operatori portuali

### 08

Nel settore portuale convergono le attività di un'ampia gamma di comparti industriali, come l'industria petrolchimica, siderurgica, automobilistica, manifatturiera e della distribuzione energetica.

### 09

I servizi portuali includono l'offerta di:

- infrastruttura generale di trasporto (ad esempio, canali marittimi di accesso, moli) e attrezzature infrastrutturali ausiliarie (come draghe, rompighiaccio);
- servizi nautici tecnici: pilotaggio, rimorchio e attracco (generalmente servizi commerciali)<sup>7</sup>;
- infrastruttura operativa e «sovrastutture» (come ormeggi e gru), che sono in genere servizi offerti dagli operatori dei terminal;
- servizi di movimentazione passeggeri e merci.

### Principali strategie d'intervento e iniziative legislative riguardanti i porti

#### Servizi portuali e investimenti in infrastrutture

### 10

Nella comunicazione pubblicata nel 2013 dalla Commissione, in cui era riportato un piano d'azione<sup>8</sup>, è stata individuata una serie di tendenze recenti del trasporto marittimo, che spesso richiedono ammodernamenti significativi dell'infrastruttura portuale esistente. Fra queste tendenze, si annoverano:

- l'aumento delle dimensioni e la maggiore complessità delle navi marittime, che richiedono maggiori capacità di picco al momento dello scarico delle merci o dell'imbarco di un maggior numero di passeggeri;

7 Il «pilotaggio» è la guida di una nave dentro e fuori dal porto (obbligatorio in osservanza dei requisiti internazionali per la sicurezza); il «rimorchio» consiste nell'assistenza prestata, con un rimorchiatore, a un'imbarcazione nelle manovre dentro e fuori dal porto; l'«attracco» corrisponde all'insieme delle operazioni necessarie a legare la nave al molo.

8 COM(2013) 295 final del 23 maggio 2013, «Porti: un motore per la crescita».

## Introduzione

- la sostituzione di prodotti petroliferi e raffinati con il gas e combustibili alternativi, come il gas naturale liquefatto (GNL), il che comporta grandi impianti di gassificazione nonché la fornitura di alimentazione elettrica lungo le coste<sup>9</sup>;
- aspetti di sicurezza nei porti, in quanto questi possono costituire un punto d'ingresso per droghe, armi, merci di contrabbando, sostanze chimiche o biologiche e materiali radiologici e nucleari<sup>10</sup>.

### 11

La Commissione ha peraltro presentato un'iniziativa legislativa<sup>11</sup> volta ad agevolare l'accesso al mercato dei servizi portuali e a stabilire norme comuni in materia di trasparenza finanziaria e diritti applicabili da parte degli enti di gestione dei porti o dai prestatori di servizi portuali.

### 12

Mentre le due proposte precedenti tese a disciplinare questi temi nel 2004 e nel 2006 erano state respinte dal Parlamento europeo, oppure radicalmente modificate e successivamente ritirate dalla Commissione, nell'ottobre 2015 il Consiglio ha adottato una posizione provvisoria, così come il Parlamento nel marzo 2016, su questa proposta di regolamento del 2013, creando pertanto i presupposti per un accordo nel dibattito tra organi legislativi.

## L'iniziativa «Cintura blu» e le procedure doganali

### 13

Rispetto ad altri modi di trasporto, il trasporto marittimo è svantaggiato perché si considera che le navi, dal momento in cui lasciano le acque territoriali di uno Stato membro (12 miglia nautiche dalla costa), escano dal territorio doganale dell'UE: ciò significa che le merci devono essere sottoposte alle formalità doganali tanto in partenza quanto all'arrivo nei porti dell'Unione, con conseguenti ritardi e maggiori costi. Questo problema della distorsione tra modi di trasporto esiste dal 1992 e, nel 2013, la Commissione ha stilato una comunicazione sulle misure volte a semplificare le formalità amministrative e doganali (l'iniziativa «Cintura blu»)<sup>12</sup> che ha condotto a modifiche nella normativa doganale. I lavori per istituire punti centralizzati nazionali per la dichiarazione dei dati («interfacce uniche nazionali») sono in corso per le formalità di dichiarazione applicabili al trasporto (nel rispetto dei requisiti della direttiva relativa alle formalità di dichiarazione)<sup>13</sup>, con l'obiettivo di semplificare e armonizzare le procedure amministrative per il trasporto marittimo standardizzando la trasmissione elettronica delle informazioni e riducendo le formalità di dichiarazione. In parallelo, nel corso di un periodo di transizione che va fino al 2020 vengono sviluppati sistemi doganali elettronici, al fine di adattarsi gradualmente agli obblighi previsti dal nuovo codice doganale dell'Unione modernizzato.

- 9 Ai sensi della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (GU L 307 del 28.10.2014, pag. 1), tutti i porti marittimi della rete centrale della TEN-T sono tenuti a dotarsi, entro la fine del 2025, di punti di rifornimento per il GNL e di installazioni per la fornitura di elettricità lungo le coste.
- 10 Ai sensi della direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa al miglioramento della sicurezza dei porti (GU L 310 del 25.11.2005, pag. 28) e del regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (GU L 129 del 29.4.2004, pag. 6), la Commissione è tenuta a effettuare ispezioni in collaborazione con le autorità nazionali competenti per assicurare l'applicazione delle misure di sicurezza pertinenti nei porti dell'UE.
- 11 COM(2013) 296 *final* del 23 maggio 2013, «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti».
- 12 «La cintura blu: uno spazio unico del trasporto marittimo», COM(2013) 510 *final* dell'8 luglio 2013.
- 13 Direttiva 2010/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri e che abroga la direttiva 2002/6/CE (GU L 283 del 29.10.2010, pag. 1).

### 14

Per quanto concerne i controlli doganali, è stato adottato un nuovo codice doganale dell'Unione<sup>14</sup>, che sostituisce il codice doganale del 1992<sup>15</sup>. Questo stabilisce il quadro generale che disciplina l'attività svolta dalle autorità doganali degli Stati membri.

### Aiuti di Stato

### 15

Il finanziamento di infrastrutture non destinate ad essere sfruttate economicamente non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Tale finanziamento, pertanto, non può essere verificato dalla Commissione. Non rientra tra gli aiuti di Stato, ad esempio, il finanziamento di infrastrutture utilizzate per le attività che lo Stato effettua di norma nell'esercizio dei suoi pubblici poteri (ad esempio, i fari e le altre strutture necessarie per la navigazione generale anche sulle vie navigabili interne, la protezione dalle alluvioni e la gestione delle acque poco profonde nel pubblico interesse, la polizia e le dogane). Inoltre, il finanziamento di infrastrutture non utilizzate per offrire beni o servizi su un determinato mercato (ad esempio, le strade messe a disposizione gratuitamente per un uso pubblico) non costituisce aiuto di Stato. Invece, il finanziamento di infrastruttura sfruttabile commercialmente, come le infrastrutture portuali, è soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato. Il finanziamento pubblico di infrastrutture portuali e/o il sostegno finanziario concesso ad autorità portuali può falsare la concorrenza tra porti, perché potrebbe consentir loro di applicare prezzi inferiori alle compagnie di navigazione allo scopo di attrarre traffico. Ciò può verificarsi anche per gli aiuti indiretti a tali operatori economici (ad esempio, gli operatori dei terminal) e agli utenti, laddove non paghino il prezzo di mercato per l'infrastruttura portuale. Qualsiasi aiuto di Stato deve essere notificato alla Commissione perché possa esserne valutata la compatibilità con il mercato interno.

### 16

Il nuovo regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)<sup>16</sup>, entrato in vigore nel luglio 2014, definisce casi in cui è possibile concedere aiuti di Stato ad imprese senza previa notifica alla Commissione. La Commissione sta al momento considerando di definire in detto regolamento gli investimenti non problematici nei porti (ossia le categorie di investimenti nei porti che non occorre notificare).

14 Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1). Le principali disposizioni sono applicate a decorrere dal 1° maggio 2016.

15 Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1).

16 Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

## Il finanziamento dell'infrastruttura portuale

### Principali tendenze attuale nel trasporto marittimo

#### 17

La stragrande maggioranza delle autorità portuali in Europa appartiene al settore pubblico. L'autorità portuale possiede l'infrastruttura di base che offre in locazione agli operatori portuali, solitamente mediante una concessione, mantenendo al contempo tutte le funzioni di regolamentazione (cosiddetto modello «landlord»). Le operazioni portuali sono assicurate da società private, che mettono a disposizione la propria sovrastruttura (fra cui edifici e attrezzature per la movimentazione merci ai terminal) e ne curano la manutenzione. Nel Regno Unito, alcuni dei maggiori porti (come Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham e Southampton) sono interamente privatizzati.

#### 18

Le autorità portuali hanno in genere un'autonomia limitata nel fissare i diritti portuali (definiti in genere dalle amministrazioni pubbliche), sebbene gravi su di loro una parte significativa delle responsabilità di investimento<sup>17</sup>.

#### 19

Nei porti europei principali, quanto meno, un fattore chiave che concorre all'esigenza di ulteriore capacità e di nuove infrastrutture e sovrastrutture portuali è l'aumento delle dimensioni delle navi. Oltre alle necessità di investimenti specifici per adattare i porti, le mega-navi pongono anche altre sfide ai porti: il loro volume di carico, considerevolmente maggiore, comporta picchi nell'attività portuale e crea il rischio di congestione nelle aree portuali e nei collegamenti di trasporto con il tessuto economico dell'entroterra. L'attenuazione di tale rischio potrebbe risultare onerosa. Inoltre, a causa dei carichi di punta, i porti avranno bisogno di occupare una superficie più vasta. Poiché le mega navi possono essere redditizie solo se gestite molto rapidamente nei porti, vi sarà anche una tendenza crescente all'automazione. Infine, le mega navi accrescono il rischio di investimenti insostenibili nell'infrastruttura portuale poiché è possibile trasferire da un porto all'altro ingenti quantità di container e grandi volumi di carico, con un conseguente aumento della pressione sui porti per offrire tariffe di sbarco convenienti.

17 Fonte: ESPO, *European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European seaports*, 2010, pagg. 7-11.

### Il finanziamento UE attraverso FESR/FC, TEN-T e CEF

#### 20

Gli investimenti in infrastrutture portuali sono stati cofinanziati a valere sul bilancio dell'UE tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) nell'ambito della gestione concorrente, nonché tramite il programma delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T) e il meccanismo per collegare l'Europa (CEF), nell'ambito della gestione diretta.

#### 21

Nel complesso, tra il 2000 e il 2013, sono stati erogati dal bilancio UE circa 6,8 miliardi di euro di finanziamento per investimenti in porti marittimi: 3 miliardi di euro durante il periodo di programmazione 2000-2006 e 3,8 miliardi di euro durante il periodo 2007-2013. In entrambi i periodi, il finanziamento UE è avvenuto in gran parte (per il 91 % circa) a titolo del FESR/FC tramite i programmi operativi (per una rassegna per Stato membro cfr. *allegato I*).

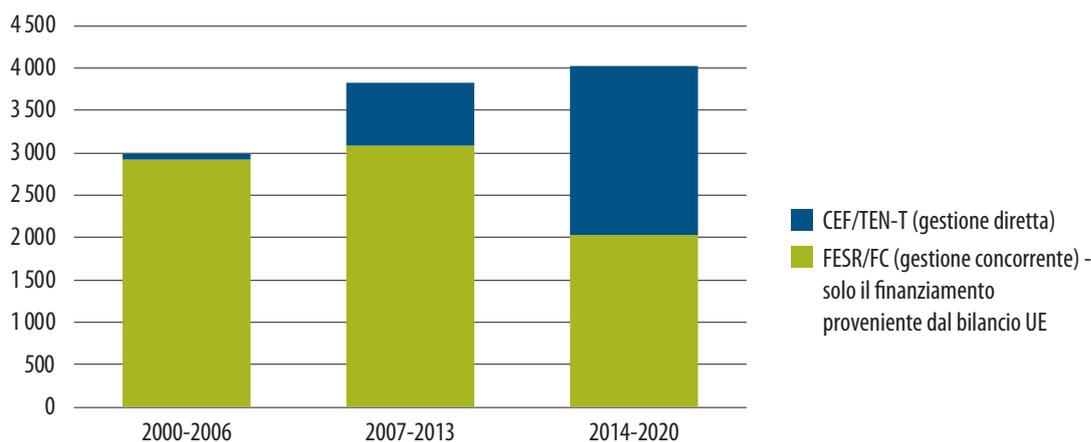
#### 22

Tuttavia, non sono disponibili informazioni complete sul totale degli investimenti pubblici e privati effettuati nei porti degli Stati membri senza fruire del cofinanziamento dell'UE.

#### 23

Per il periodo di programmazione 2014-2020, il finanziamento UE rimarrà importante: il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) dispone indicativamente di 24 miliardi di euro per cofinanziare investimenti in trasporti (per l'insieme dei modi di trasporto), sia mediante gestione diretta sia utilizzando strumenti finanziari (delegati alla BEI). I progetti di trasporto marittimo, compresi gli investimenti in infrastrutture portuali e nelle autostrade del mare, sono ammissibili a detto finanziamento. Ai progetti di autostrade del mare sono stati destinati fino a 900 milioni di euro, mentre i progetti per la rete nel suo insieme e i progetti per i servizi di trasporto merci disporranno di dotazioni ammontanti, rispettivamente, fino a 1 miliardo di euro e a 200 milioni di euro. Per il primo invito a presentare proposte nell'ambito del CEF (2014), sono state presentate domande di cofinanziamento per i porti per 7,1 miliardi di euro e sono state approvate sovvenzioni per un totale di 907 milioni di euro, principalmente per i 104 porti *core* (cfr. paragrafo 41) e i progetti di autostrade del mare. In aggiunta, sono stati destinati ai porti marittimi circa 2 miliardi di euro di finanziamenti UE attraverso il FESR/FC: 1,5 miliardi di euro per porti marittimi importanti (TEN-T) e 0,5 miliardi di euro per porti marittimi di più piccole dimensioni (cfr. *grafico 1*).

### Finanziamenti UE per l'infrastruttura portuale nei periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 (in milioni di euro)



*Nota:* L'importo dichiarato nell'ambito della gestione diretta per il periodo 2014-2020 è una stima basata sui dati raccolti dal primo invito a presentare proposte per il finanziamento CEF.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla DG Politica regionale e urbana e da INEA.

## Il sostegno finanziario della BEI

### 24

In forza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Banca europea per gli investimenti (BEI) «ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno nell'interesse dell'Unione»<sup>18</sup>. Nello svolgimento dei suoi compiti, «la Banca facilita il finanziamento di programmi di investimento congiuntamente con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari dell'Unione». Inoltre, ai sensi del proprio statuto, la BEI vigila affinché i suoi fondi siano impiegati nel modo più razionale nell'interesse dell'Unione. Può concedere prestiti o garanzie solo «[...] quando l'esecuzione dell'investimento contribuisca all'incremento della produttività economica in generale e favorisca l'attuazione del mercato interno»<sup>19</sup>. Oltre al finanziamento dal bilancio UE, la BEI ha finanziato investimenti in infrastrutture e sovrastrutture portuali nell'UE e nei paesi limitrofi del Mediterraneo (Marocco ed Egitto) sotto forma di prestiti per circa 10,1 miliardi di euro tra il 2000 e il 2013.

18 Articolo 309 del TFUE.

19 Articolo 18 dello statuto della BEI.

### La precedente relazione speciale della Corte dei conti europea sui porti

#### 25

In una precedente relazione speciale del 2012, la Corte dei conti europea, dopo aver esaminato nel 2010 un campione di 27 progetti relativi a porti (selezionati in maniera casuale), ha rilevato problemi di pianificazione e di assegnazione dei finanziamenti UE e nazionali per l'infrastruttura portuale a titolo del FESR/FC. In particolare, in detta relazione si riscontrava che molti progetti non erano stati ultimati, alcuni non venivano utilizzati e altri avevano bisogno di ingenti investimenti aggiuntivi prima di poter essere utilizzati efficacemente<sup>20</sup>.

20 Relazione speciale n. 4/2012 «L'uso dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi costituisce un investimento efficace?» (<http://eca.europa.eu>).

# Estensione ed approccio dell'audit

## 26

Nel presente audit, la Corte ha valutato la strategia adottata per il trasporto merci per via marittima dalla Commissione e dagli Stati membri dell'UE, nonché il rapporto costi/benefici conseguito dagli investimenti finanziati dall'UE in servizi portuali. In particolare, si è verificato se:

- gli Stati membri e la Commissione avessero posto in essere strategie coerenti per lo sviluppo di servizi portuali destinati al trasporto merci per via marittima, avessero sviluppato una solida pianificazione della capacità e avessero determinato i fondi pubblici nazionali e UE necessari per le infrastrutture portuali;
- i progetti per infrastrutture portuali finanziati dall'UE (selezionati tra il 2000 e il 2013) fossero stati ultimati nel rispetto della dotazione finanziaria e dei tempi previsti, nonché fossero stati realizzati con efficacia per migliorare i servizi portuali destinati al trasporto merci per via marittima e al trasporto verso l'entroterra di riferimento del porto in questione;
- se la Commissione avesse intrapreso, per quanto riguarda gli aiuti di Stato e le procedure doganali, le azioni necessarie ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti marittimi.

## 27

L'audit è consistito in un esame documentale (comprendente le strategie UE e nazionali per il trasporto marittimo, i piani di sviluppo per i porti e i piani generali per gli scali), in colloqui tenutisi presso la Commissione e con i rappresentanti delle autorità regionali e portuali negli Stati membri, nonché in controlli in loco dei porti e dei progetti attinenti. Inoltre, gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui con rappresentanti delle federazioni delle autorità portuali, operatori portuali, armatori e imprese di logistica (principali portatori di interesse), nonché hanno svolto un'indagine presso questi stessi soggetti<sup>21</sup>. Inoltre, gli esperti esterni dell'OCSE e la Vrije Universiteit Brussel (VUB) hanno fornito agli auditor un'analisi delle capacità portuali e proiezioni relative ai volumi delle merci trasportate.

## 28

L'attività di audit è stata svolta tra il febbraio 2015 e l'aprile 2016, sia presso la Commissione (con il coinvolgimento delle direzioni generali Mobilità e trasporti, Politica regionale e urbana, Affari economici e finanziari, Fiscalità e unione doganale e Bilancio) sia in cinque Stati membri: Spagna, Italia, Germania, Polonia e Svezia. Questi paesi rappresentano il 60 % della totalità dei fondi UE assegnati a investimenti in infrastrutture portuali tra il 2000 e il 2013 e, secondo Eurostat, circa il 40 % (in valore) delle merci trasportate per via marittima e transitate dall'insieme dei porti UE nel 2013.

21 Sono stati consultati i seguenti enti: l'organizzazione europea dei porti marittimi (*European Sea Ports Organisation*, ESPO), l'associazione europea degli armatori (*European Community Shipowners' Association*, ECSA), la federazione europea degli operatori portuali privati (*Federation of European Private Port Operators*, Fepoport) e l'associazione europea delle imprese di spedizione, trasporto, logistica e servizi doganali (Clecat).

## Estensione ed approccio dell'audit

### 29

Per i cinque Stati membri su cui verte la presente relazione, l'audit della Corte ha incluso:

- visite di audit presso 19 porti marittimi, per esaminare i risultati degli investimenti finanziati dall'UE in infrastruttura portuale<sup>22</sup>. Questi porti sono stati selezionati in base alla rispettiva ubicazione (ossia la loro prossimità a porti che offrono servizi analoghi), all'ammontare complessivo dei finanziamenti UE percepiti e alla misura in cui vi erano state costruite infrastrutture per un operatore privato specifico. Gli auditor della Corte hanno selezionato anche i porti la cui infrastruttura risultava, dalla precedente relazione della Corte del 2012, essere vuota o collegata in modo insoddisfacente all'entroterra;
- studi di casi specifici su porti limitrofi nella costa nord-occidentale italiana (Genova, La Spezia, Livorno e Savona) e nel Mare Adriatico in Italia, Slovenia e Croazia (porti appartenenti all'associazione dei porti dell'Adriatico settentrionale o *North Adriatic Ports Association* – NAPA): Venezia, Trieste, Capodistria e Fiume) per valutare le potenzialità e i vantaggi della collaborazione interportuale, nonché un caso di studio in Germania sul Nord-Ostsee-Kanal (NOK).

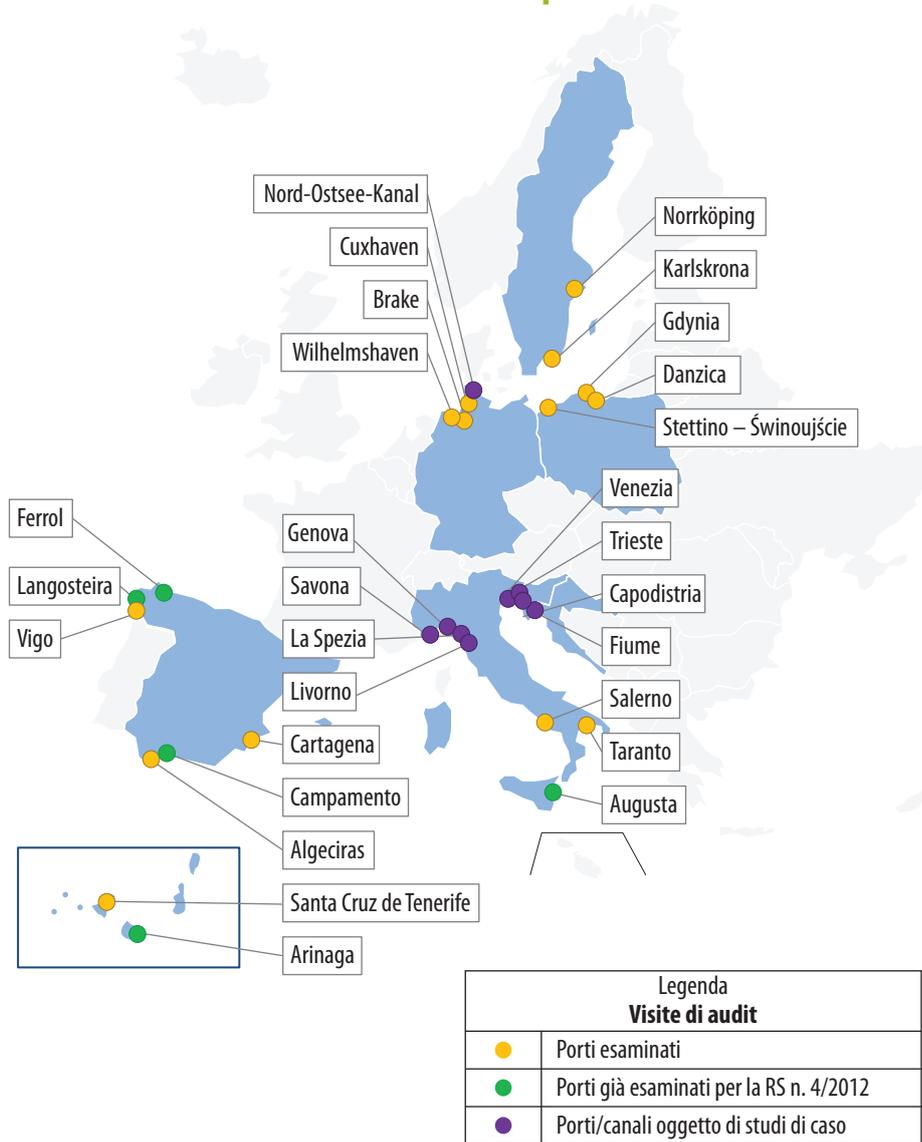
### 30

La Corte ha esaminato investimenti in infrastrutture portuali destinatari di 1,4 miliardi di euro di finanziamenti UE tra il 2000 e il 2013 (circa il 20 % del cofinanziamento UE totale). Questo ammontare si suddivide in 1 076 milioni di euro (37 progetti esaminati per la prima volta) e 329 milioni di euro (cinque nuove valutazioni dei risultati di progetti già esaminati nel 2010). I progetti esaminati riguardavano, per la maggior parte, un incremento della capacità: 24 dei 42 progetti esaminati, pari al 55 % del finanziamento UE (774 milioni di euro) del campione considerato dalla Corte, prevedevano la costruzione o l'ampliamento di moli e frangiflutti. La seconda categoria riguardava il miglioramento dei collegamenti con il porto (strade e ferrovie: 17 progetti, corrispondenti a circa 600 milioni di euro di finanziamenti UE), mentre la parte restante della spesa esaminata è costituita dall'acquisizione di sovrastrutture (ad esempio, gru). La **figura 3** offre una panoramica dei porti visitati durante il presente audit.

22 Quattro porti in Spagna (Algeciras, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife e Vigo), tre porti in Polonia (Danzica, Gdynia e Stettino–Świnoujście) e Germania (Brake, Cuxhaven e Wilhelmshaven), nonché due porti in Italia (Salerno e Taranto) e Svezia (Karlskrona e Norrköping). Sono stati riesaminati i porti di Arinaga, Campamento, Ferrol e Langosteira (Spagna), nonché di Augusta (Italia), che erano già stati oggetto di audit nel 2010.

Figura 3

Porti e Stati membri dell'UE visitati durante il presente audit



Fonte: Corte dei conti europea.

## Strategie portuali dell'UE e nazionali: tra le debolezze essenziali, è mancata la realizzazione tempestiva e coordinata di una capacità portuale aggiuntiva accuratamente pianificata

### 31

Gli investimenti in infrastrutture e sovrastrutture portuali sono estremamente dispendiosi e richiedono una pianificazione a lungo termine per assicurarne la redditività. Per questo gli Stati membri dovrebbero porre in essere una strategia a lungo termine, solida e coerente, per lo sviluppo dei propri porti. A partire dal 2013, il regolamento TEN-T ha fornito una pianificazione infrastrutturale a livello di UE, istituendo una rete centrale e una rete globale, corredata di norme tecniche e scadenze per l'attuazione. Perché gli investimenti portuali usufruiscano del finanziamento UE durante il periodo 2014-2020, sussiste persino l'obbligo giuridico di farli rientrare in un piano strategico di sviluppo del porto più generale e ampio (norme in merito alle «condizionalità ex ante»<sup>23</sup>). Detto piano dovrebbe accrescere le potenzialità per una maggiore efficacia degli investimenti futuri in infrastrutture portuali, poiché una simile strategia dovrebbe includere l'individuazione della capacità portuale già esistente e dell'esigenza di capacità aggiuntiva, la valutazione della domanda di mercato attuale e plausibile in futuro, nonché l'esplorazione di collaborazioni e sinergie tra porti, con una loro eventuale specializzazione.

### 32

Gli auditor della Corte hanno valutato se i cinque Stati membri di cui al presente audit avessero posto in essere una simile strategia in relazione allo sviluppo dei porti e alla pianificazione della relativa infrastruttura.

## **I cinque Stati membri visitati avevano tutti sviluppato strategie nazionali di sviluppo portuale, ma la solidità dei piani di attuazione e del coordinamento rimaneva un problema**

### 33

Dall'audit della Corte è emerso che, a fine 2015, i cinque Stati membri visitati avevano tutti sviluppato una strategia a lungo termine per i porti. La Spagna aveva iniziato a stilare documenti a sostegno della propria strategia sin dal 1998 e dal 2000, e li aveva completati rispettivamente nel 2005 e nel 2013. La Polonia disponeva di un piano dal 2007, la Germania dal 2009, la Svezia dal 2010 e l'Italia solo dal 2015. In Germania, tale strategia era stata riveduta nel 2016, mentre la strategia in Svezia veniva aggiornata periodicamente (cfr. **tabella 1**)

23 Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), allegato XI: Condizionalità ex ante 7.1 e 7.3.

Tabella 1

## Strategie per i porti adottate dagli Stati membri visitati durante il presente audit

Stato membro	Denominazione della strategia portuale	Anno di adozione
Germania	Gemeinsame Plattform des Bundes und der Küstenländer zur Deutschen Seehafenpolitik	1999
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen	2009
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen 2015	2016
Spagna	Marco estratégico del sistema portuario de titularidad estatal (MESPTE);	1998
	Plan de infraestructuras 2000-2007 (PIT);	2000
	Plan estratégico de infraestructuras y transporte (2005-2020) (PEIT);	2005
	Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (2012-2024) (PITVI)	2013
Italia	Piano strategico nazionale della portualità e della logistica	2015
Polonia	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku	2007
Svezia	Nationell plan för transportsystemet för perioden 2010-2021	2010, con aggiornamenti quadriennali

## 34

L'analisi condotta dalla Corte su queste strategie nazionali ha mostrato che la sola presenza di una strategia non ha comportato necessariamente una riuscita attuazione di investimenti sostenibili. Il  **riquadro 1**  contiene informazioni sulle strategie nazionali.

### I dati comunicati dalle autorità portuali erano incompleti e non sempre attendibili

## 35

Per il campione di porti trattati nella presente relazione, gli auditor della Corte hanno verificato l'attendibilità dei dati sulla capacità di trasbordo dei container riferita dalle autorità portuali (ossia il traffico di container, espresso in TEU, che può essere gestito in un anno). Da questa analisi è emerso che non hanno comunicato dati aggregati sulla capacità le autorità portuali di sette dei 16 porti oggetto della presente relazione nei quali vi erano attività di trasbordo dei container<sup>24</sup>. Per sette dei nove porti rimanenti (che avevano compilato dati sulla capacità per i container), la capacità disponibile effettiva è superiore a quanto indicato dalle autorità portuali<sup>25</sup>. Per due porti, il dato comunicato è superiore a quello calcolato dagli auditor della Corte<sup>26</sup>. Ciò dimostra che, anche quando le autorità portuali comunicano dati sulla capacità, permangono dubbi sulla validità di tali informazioni. Si pongono allora interrogativi riguardo alla base su cui vengono adottate le decisioni relative a importanti investimenti nell'infrastruttura portuale.

24 Cuxhaven, Brake, Salerno, Danzica, Vigo, Ferrol e Karlskrona.

25 Wilhelmshaven, Taranto, Gdynia, Swinoujście-Stettino, Cartagena, SC Tenerife e Norrköping.

26 Algeciras e Augusta (vuoto).

### Rassegna delle strategie a lungo termine negli Stati membri

- o La **Germania** disponeva di una strategia portuale nazionale a lungo termine, ma erano gli Stati federali (Bundesländer) a decidere dei principali investimenti in infrastrutture portuali. Non c'è stato un coordinamento efficace tra le autorità regionali e federali. Il governo federale (*Bund*) non è competente per la pianificazione dei porti, che avviene a livello locale e regionale. Il coinvolgimento diretto del *Bund* nella pianificazione dei porti a livello locale è insufficiente e non abbastanza tempestivo. Tuttavia, il governo federale è responsabile dei collegamenti con l'entroterra e del dragaggio dei canali di accesso.
- o La **Spagna** aveva posto in essere una strategia completa: un organismo centrale, collegato al ministero nazionale dei lavori pubblici e dei trasporti, valutava e monitorava costantemente l'esigenza di investimenti nel settore portuale per l'intero paese. Nonostante siano state ravvisate debolezze in alcuni documenti (ad esempio, la mancanza di un'analisi dell'entroterra e di una ricerca di sinergie tra porti limitrofi per motivi di libera concorrenza), c'erano in genere fondamenti tecnici sufficienti per l'avvio dei progetti.
- o Anche l'**Italia** aveva adottato una strategia nazionale con molti elementi utili come base per l'esecuzione di validi investimenti nel settore portuale, ma detta strategia è stata adottata nel 2015 e non era ancora accompagnata da un piano di attuazione. Il primo atto di realizzazione di questa strategia è stato introdurre un nuovo sistema di governance portuale, che ha portato alla decisione di accorpate vari porti esistenti, riducendo così il numero delle autorità portuali e accrescendo le potenzialità di coordinamento e risparmio.
- o La **Polonia** aveva adottato una strategia nazionale con molti elementi su cui basare validi investimenti nel settore portuale, ma questa strategia non è stata né accompagnata da un piano di attuazione né monitorata in maniera adeguata. Di conseguenza, i progetti selezionati non erano sempre della massima priorità o sufficientemente ben sviluppati. Inoltre, in alcuni casi, con le dotazioni assegnate al trasporto marittimo sono stati finanziati progetti che esulavano da tale sfera (come tipiche strade cittadine, moli con attrazioni turistiche).
- o Sebbene costituisca un obiettivo di primaria importanza per il governo della **Svezia** dotare i propri porti di capacità sufficiente, sono i comuni a decidere gli investimenti in infrastrutture nei 52 principali porti del paese. Il governo nazionale è responsabile solo dei tratti navigabili (di accesso ai porti) e dei collegamenti terrestri con i porti. Questo sistema si riflette nella strategia e, a livello del ministero nazionale, erano disponibili solo informazioni limitate sugli investimenti nell'infrastruttura portuale.

## 36

La situazione è analoga per i dati sulla creazione di posti di lavoro. Dall'audit della Corte è emerso che le autorità portuali non erano in genere in grado di fornire dati sull'occupazione, compresi i posti di lavoro creati dai loro concessionari e dai prestatori di servizi esterni. Pertanto, sono estremamente limitati anche i dati e le informazioni della Commissione sulla creazione di posti di lavoro ad opera dei porti.

## 37

Nel 2013, la Commissione ha avviato un progetto di ricerca («Portopia») nell'ambito del quale i dati dei porti sono raccolti su base volontaria. Nondimeno, pochi Stati membri e poche autorità portuali hanno fornito tali dati e si sono osservate differenze metodologiche nell'analisi degli effetti in termini di creazione di posti di lavoro.

### Nonostante nel tempo si sia sviluppata una strategia dell'UE per i porti, mancano ancora informazioni valide sulla pianificazione della capacità

#### La Commissione ha adottato nel 2013 la propria strategia a lungo termine per i porti

## 38

Da oltre vent'anni, e in particolare dal primo Libro bianco della Commissione sui trasporti pubblicato nel 1992<sup>27</sup>, l'UE è dotata di una politica di sostegno allo sviluppo dei porti e delle relative infrastrutture quale modo per migliorare la mobilità. Da allora, gli investimenti nell'infrastruttura portuale, nei terminal multimodali e nell'interoperabilità sono considerati cruciali per accrescere la mobilità sostenibile in Europa.

## 39

Nel 1997, la Commissione ha stilato un Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime<sup>28</sup>. Nel 2007, ha adottato una comunicazione che sottolineava la necessità di migliorare i collegamenti dei principali porti con l'entroterra economico e di conseguire una combinazione più equilibrata dei modi di trasporto all'interno dell'UE<sup>29</sup>.

## 40

Nel 2013, la Commissione ha pubblicato una nuova comunicazione in cui elabora ulteriormente la propria strategia per lo sviluppo dei porti nell'UE<sup>30</sup>. In questo documento, stabilisce per la prima volta un nesso tra i proposti investimenti infrastrutturali e il finanziamento UE disponibile nel quadro del CEF durante il periodo di programmazione 2014-2020. Si tratta di un notevole passo avanti rispetto alla precedente comunicazione del 2007.

## 41

In aggiunta, la Commissione ha classificato 329 porti come porti principali dell'UE, 104 dei quali sono stati considerati porti *core* sulla base di un insieme prestabilito di criteri<sup>31</sup>. Scopo della Commissione è che questi porti *core* siano collegati al rispettivo entroterra entro il 2030, mentre il termine ultimo per i restanti 225 porti della rete più ampia è il 2050<sup>32</sup>. È stato così attribuito de facto uno statuto prioritario ai porti *core* per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti UE destinati a tali collegamenti.

- 27 COM(92) 494 definitivo del 2 dicembre 1992, Libro bianco 1992, «Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti – Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile».
- 28 COM(97) 678 definitivo del 10 dicembre 1997, «Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime».
- 29 COM(2007) 616 definitivo del 18 ottobre 2007, «Comunicazione su una politica europea dei porti».
- 30 COM(2013) 940 *final* del 7 gennaio 2014, «Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l'Europa».
- 31 SWD(2013) 542 *final* del 7 gennaio 2014. Ad esempio, per i porti classificati in base ai volumi il criterio era il seguente: se l'1 % dei volumi trasportati dell'UE transita attraverso il porto, questo viene allora considerato un porto *core*; se vi transita lo 0,1 % dei volumi trasportati, allora il porto rientra nella rete più ampia; altri criteri si applicano per i porti classificati in base a finalità di coesione (ossia porti dai volumi modesti, che però servono un entroterra esteso), oppure per i porti insulari.
- 32 Regolamento (UE) n. 1315/2013.

42

Nel corso dell'audit, alcune organizzazioni di portatori di interesse hanno sottolineato che, nella strategia della Commissione, il numero dei porti designati *core* era troppo elevato. Inizialmente, la Commissione aveva proposto 94 porti *core*, ma durante la procedura legislativa erano state avanzate ulteriori proposte<sup>33</sup>. Comunque, perfino la proposta iniziale della Commissione era già significativamente superiore ai 50 porti *core* considerati necessari a mantenere un livello adeguato di accessibilità per l'UE nel suo complesso<sup>34</sup>.

**Debolezze nella pianificazione della capacità da parte della Commissione**

**La Commissione e l'OCSE si attendono un incremento del traffico portuale**

43

Nonostante le ricadute negative temporanee della crisi economica mondiale sui volumi complessivi trasportati tra il 2007 e il 2009, il traffico portuale è in aumento da 15 anni (cfr. **grafico 2**). Questa tendenza dovrebbe proseguire: nel 2013, la Commissione ha previsto un aumento del traffico portuale del 50 % per i porti dell'UE entro il 2030. Anche l'OCSE si attende un ulteriore incremento del traffico portuale, ma lievemente più contenuto. I tassi di crescita previsti variano a seconda del tipo di carico e di nave. Per il settore relativo ai container dovrebbero essere relativamente più moderati. L'espansione attesa di questo settore per i porti dell'UE si colloca al 38 % per il periodo fino al 2030, mentre si stima che sia più sostenuta negli altri segmenti di mercato: 46 % per le rinfuse liquide, 50 % per le rinfuse solide e 58 % per le navi Ro/Ro. Inoltre, questa crescita attesa non è distribuita in modo uniforme nel mondo: l'Asia meridionale conoscerà l'espansione più rapida e l'Europa quella più lenta<sup>35</sup>.

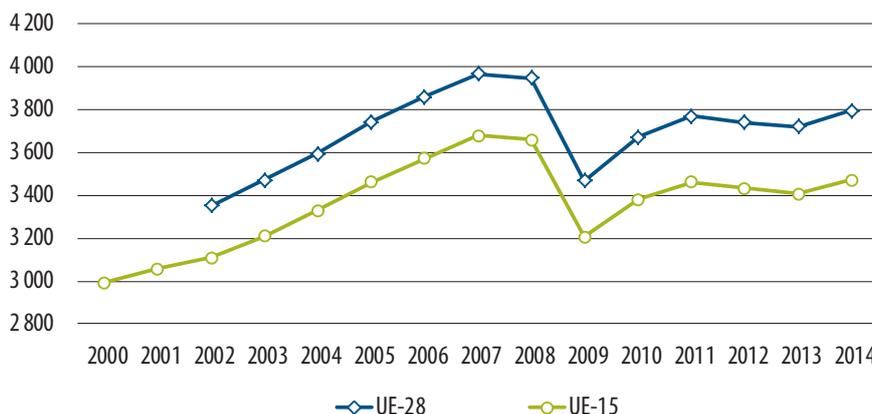
33 Allegato II del documento COM(2011) 650 definitivo del 19 ottobre 2011.

34 Commissione europea, *Ports and their connections within the TEN-T*, 29.6.2010. Studio condotto da NEA, TNO e dall'Università di Leeds.

35 OCSE e International Transport Forum, *ITF Transport Outlook 2015*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, 2015 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>).

Grafico 2

**Panoramica dei volumi (peso lordo espresso in milioni di tonnellate) trasportati via mare (2000-2014)**



Fonte: Eurostat, *Maritime ports freight and passenger statistics*, gennaio 2016.

## La Commissione non sorveglia la capacità dei porti core

### 44

In base all'audit della Corte, la Commissione non riceve dati dettagliati e aggiornati dagli Stati membri sulla capacità disponibile, sulla capacità effettivamente utilizzata o sulle loro esigenze di capacità in futuro. Di conseguenza, non c'è stato un monitoraggio a livello UE della capacità dei 104 porti core e dei 329 porti principali totali dell'UE. In assenza di simili informazioni, la Commissione finora non è stata in condizioni di presentare un piano di sviluppo portuale di portata europea. Poiché nessuno (né a livello dell'UE né a livello di Stato membro) disponeva di una visione strategica che indicasse quali porti necessitavano finanziamenti e per quali finalità, molti porti limitrofi hanno investito contemporaneamente in infrastrutture e sovrastrutture analoghe per il trasbordo dei container.

## Sussiste il rischio che la capacità portuale necessaria secondo le previsioni della Commissione sia sovrastimata

### 45

Stando a proiezioni di traffico aggiornate<sup>36</sup> e al confronto con altri studi e relazioni comprendenti previsioni<sup>37</sup>, la Commissione ha stimato, nel 2013, che l'utilizzo medio della capacità di tutti i porti dell'UE si collocava al 90 % e che si correva il rischio di una congestione degli scali negli anni a venire<sup>38</sup>.

### 46

Per contro, l'OCSE, che ha trasmesso alla Corte una valutazione delle capacità portuali necessarie in futuro, ha stimato che:

- il tasso di utilizzo dei porti dell'UE per i container è in genere nettamente inferiore al livello mondiale del 67 %;
- l'uso della capacità portuale varia in misura significativa da una regione europea all'altra, collocandosi al 50 % nei porti scandinavi e baltici, al 56 % nell'Europa nord-occidentale, al 61 % nel Mediterraneo orientale e nel Mar Nero, al 62 % nel Mediterraneo occidentale;
- si prevede che l'utilizzo previsto della capacità diminuisca in numerose regioni. Ad esempio, dal 50 % al 30 % nei porti scandinavi e baltici e dal 61 % al 50 % nel Mediterraneo orientale e nel Mar Nero.

36 SWD(2013) 181 final, volume 1, punto 3.

37 Previsioni del traffico portuale fino al 2025, a cura dell'ISL; Porto di Rotterdam, *Port Vision 2025*; Optimar e HIS Fairplay, *Benchmarking Strategic Options for European Shipping and for the European Maritime transport System in the Horizon 2008-2018*, aggiornamento del 2010.

38 SWD(2013) 181 final, volume 2, allegato VII.

**47**

Sussiste quindi il rischio che la Commissione abbia sovrastimato le esigenze di capacità portuale aggiuntiva, specie nel caso delle regioni menzionate.

**48**

In questo contesto, la Corte ha inoltre rilevato un'incongruenza tra il finanziamento UE stabilito nella strategia e i flussi commerciali: la maggior parte delle merci di paesi terzi entra nell'UE attraverso i porti del sistema portuale «Amburgo-Le Havre». Tuttavia, oltre il 90 % dei finanziamenti destinati ai porti durante il periodo 2000-2013 viene erogato a titolo del FESR/FC e, per la maggior parte, è assegnato ai porti mediterranei e polacchi (cfr. gli importi per Stato membro nell'*allegato I*). Sono le autorità degli Stati membri e regionali che decidono i progetti da finanziare nell'ambito del FESR/FC, tranne che per i grandi progetti, che devono essere approvati dalla Commissione.

**49**

Nel regolamento CEF, un'importante via di navigazione, il Nord-Ostsee-Kanal (NOK), è stata identificata come una tratta della rete centrale. Tuttavia, il NOK non faceva parte dei corridoi della rete centrale e non è stato selezionato per il finanziamento (cfr. *riquadro 2*).

**Riquadro 2****Il Nord-Ostsee-Kanal (NOK)**

Il NOK costituisce il canale artificiale utilizzato più intensamente al mondo: vi transitano 32 000 navi merci all'anno. Si tratta di una via navigabile strategica per mantenere la competitività degli Stati del Mar Baltico, di cui Danimarca, Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia sono membri dell'UE. Il NOK collega i porti di Brunsbüttel e Kiel nella Germania settentrionale (cfr. *figura 4*).

Vi è un'urgente necessità di migliorare l'infrastruttura esistente, sia all'ingresso orientale del canale, dove alcune chiuse sono in cattivo stato, sia all'ingresso occidentale. Il costo aggiuntivo per circumnavigare lo Jutland, anziché attraversare il NOK, ammonta a 70 000 euro circa. Inoltre, va considerato il risparmio di tempo, poiché il periplo dello Jutland richiede dalle 10 alle 14 ore. Stando a una stima del settore, si potrebbero risparmiare potenzialmente 2,2 miliardi di euro all'anno se si rendesse questa infrastruttura sicura e affidabile. Nel 2015, una domanda di sovvenzione per 161 milioni di euro come cofinanziamento dell'UE attraverso il CEF, finalizzata alla costruzione di una quinta camera della conca di Brunsbüttel, non è stata selezionata. Sebbene questo canale rientri nella rete centrale TEN-T, non era una priorità di finanziamento del CEF nel 2015.

Figura 4

Il Nord-Ostsee-Kanal (NOK)



Nota: I porti cerchiati in rosso sono i porti visitati dagli auditor della Corte.  
Fonte: Corte dei conti europea.

### **Le infrastrutture portuali finanziate dall'UE: infrastrutture inutilizzate o sottoutilizzate, ritardi e sfioramento dei costi, nonché investimenti insostenibili a causa del finanziamento di infrastrutture simili in porti limitrofi**

#### **50**

Date le debolezze nella pianificazione della capacità per l'infrastruttura portuale a livello nazionale e dell'UE, sussiste un rischio significativo che il finanziamento UE dia luogo a investimenti insostenibili, dal momento che la capacità aggiuntiva creata non è in realtà necessaria. Ai fini del presente audit, gli auditor della Corte hanno visitato 19 porti in cinque Stati membri per esaminare in tutto 42 progetti finanziati dall'UE, di cui:

- 37 progetti venivano esaminati per la prima volta e
- cinque progetti venivano riverificati sulla scorta dell'esame originario eseguito nel 2010 (cfr. relazione speciale n. 4/2012).

#### **51**

In particolare, la Corte ha valutato se:

- la capacità portuale aggiuntiva creata grazie agli investimenti fosse stata sfruttata appieno;
- i progetti fossero stati completati nel rispetto dei tempi e della dotazione finanziaria previsti;
- fossero stati assegnati finanziamenti UE a porti limitrofi per investimenti simili;
- il coordinamento tra la Commissione e la BEI avesse funzionato correttamente.

### **Con investimenti finanziati dall'UE sono sorte molte infrastrutture inutilizzate o sottoutilizzate**

#### **52**

Gli investimenti in infrastrutture portuali hanno bisogno di tempo per produrre risultati e, per loro stessa natura, i progetti relativi ai porti vertono sulla costituzione di capacità nel futuro a lungo termine (ciò significa che, nella maggior parte dei casi, il rendimento degli investimenti è modesto e lento). La tempestività degli investimenti spesso è cruciale per la loro efficacia, specie in un contesto molto competitivo come quello del trasporto marittimo.

## Osservazioni

### 53

L'analisi svolta dalla Corte sui 37 progetti controllati per la prima volta ha mostrato che, a metà 2015, erano stati ultimati 30 progetti destinatari di finanziamenti UE per 553 milioni di euro. Di questi 30 progetti:

- 18, destinatari di fondi UE per 359 milioni di euro, venivano utilizzati così come inizialmente pianificato; e
- 12, per i quali erano stati spesi 194 milioni di euro di fondi UE, non venivano utilizzati (erano vuoti) o erano fortemente sottoutilizzati: ciò significa che un euro su tre è stato speso finora in modo inefficace<sup>39</sup>. Circa la metà di questi finanziamenti (97 milioni di euro di finanziamenti UE per nove progetti<sup>40</sup>) è stata investita in infrastrutture che non sono state utilizzate o sono state fortemente sottoutilizzate per oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori<sup>41</sup>. Ciò mette in luce carenze nella valutazione ex ante delle esigenze e denota elevati rischi di spreco degli importi investiti; Questa osservazione riguarda anche i cinque porti oggetto di nuova valutazione, che sono in attività da quasi un decennio (cfr. paragrafo 63).

### 54

I sette progetti rimanenti (524 milioni di euro di fondi UE, principalmente in Italia) del campione considerato dalla Corte non erano ancora stati ultimati al momento dell'audit. Questi sette progetti non sono stati quindi inclusi nell'analisi della Corte sul loro impiego effettivo.

### 55

L'**allegato II** riporta informazioni dettagliate sui porti e sui progetti esaminati. Nel successivo  **riquadro 3** si illustrano due esempi di infrastrutture utilizzate in modo appropriato e due esempi di progetti su infrastrutture portuali finanziati dall'UE che sono rimasti vuoti o sono sottoutilizzati. Altri esempi di infrastrutture inutilizzate o sottoutilizzate figurano nel  **riquadro 4**, nel  **riquadro 6** e nel  **riquadro 8**).

- 39 Metodologia applicata: questo risultato è stato determinato considerando la valutazione dettagliata dell'uso delle infrastrutture portuali verificate al momento della visita di audit. Se si è ritenuto che un porto fosse vuoto o fortemente sottoutilizzato alla luce di criteri accettati a livello internazionale, la spesa per il progetto è stata calcolata in proporzione al grado di sottoutilizzo.
- 40 Si tratta dei tre progetti controllati a Cuxhaven, dei due progetti di Wilhelmshaven e di uno dei progetti verificati rispettivamente a Taranto, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife e Karlskrona: solo la Polonia non annoverava progetti inutilizzati o fortemente sottoutilizzati da oltre tre anni.
- 41 Si fa riferimento allo schema per la misurazione dei risultati (*Results Measurement (ReM) Framework*) introdotto dalla BEI. Su tale base, la BEI adotta sistematicamente due punti di riferimento per valutare la qualità e la solidità delle proprie operazioni di prestiti: uno al completamento del progetto e un altro a tre anni dal completamento del progetto (cfr. <http://www.eib.org/projects/cycle/monitoring/rem.htm?lang=en>).

### Esempi di infrastruttura portuale utilizzata in modo appropriato:

#### 1. Porto di Norrköping: ampliamento dei canali di accesso e abbassamento del loro fondale, nonché consolidamento degli ormeggi esistenti

Questo progetto ha contribuito a una navigazione più sicura, in osservanza delle norme internazionali. Le restrizioni esistenti per scarsa luminosità, visibilità e vento sono state ridotte, consentendo a navi di dimensioni notevolmente maggiori di accedere al porto 24 ore su 24, 7 giorni su 7. È stata inoltre accresciuta la possibilità delle navi di incrociarsi nel canale di accesso, ottenendo un risparmio di tempo e condizioni di maggiore sicurezza; sono stati peraltro conseguiti anche effetti ambientali positivi grazie al maggiore fattore di riempimento delle navi più grandi. L'UE ha cofinanziato questo progetto con 3,5 milioni di euro su un costo totale di 35,3 milioni di euro.

#### 2. Collegamento stradale da Stettino al porto

La costruzione del tratto stradale di 2,63 km è stata ultimata nel 2009 e tale infrastruttura è utilizzata. Il principale effetto del progetto è stato un migliorato accesso viario al porto di Stettino (cfr. **foto 5**), evitando la precedente strada con numerosi semafori. Nonostante la presenza di notevoli problemi di collegamento finale, il miglioramento dell'accesso viario all'entroterra è tangibile, con una riduzione della congestione stradale da e verso il porto e una maggiore sicurezza per gli abitanti. L'UE ha cofinanziato questo progetto con 23 milioni di euro su un costo totale di 28 milioni di euro.

### Foto 5 — La nuova via Struga che conduce al porto



© Comune di Stettino.

### Esempi di infrastruttura portuale vuota o fortemente sottoutilizzata:

#### 1. Il Terminal Contenitori del porto di Taranto (Italia)

Il Terminal Contenitori del porto di Taranto è entrato in funzione nel 2002. Il progetto ha portato a volumi di traffico considerevoli subito dopo l'avvio delle attività del terminal. I volumi, però, sono diminuiti a partire dal 2006. La rotta di navigazione con scalo a Taranto ha smesso gradualmente di servire il porto; inoltre, la società che gestiva il terminal è stata incorporata in un gruppo avente sede in un porto limitrofo concorrente (Pireo) e ha cessato le attività a Taranto nel giugno 2015 (cfr. **foto 6**). L'accordo di concessione tra il gestore del terminal e l'autorità portuale di Taranto prevedeva che quest'ultima intraprendesse ulteriori lavori infrastrutturali, ad esempio di dragaggio, che però non sono mai stati eseguiti. Nel porto di Taranto, durante il periodo di programmazione 2000-2006 sono stati investiti 38 milioni di euro di finanziamenti UE in un terminal di trasbordo e nei collegamenti con l'entroterra. Il terminal è attualmente inutilizzato.

**Foto 6 — Capacità di trasbordo inutilizzata nel porto di Taranto**

Fonte: Corte dei conti europea.

**2. Terminal multifunzionale nel porto di Cartagena (Spagna)**

Nel febbraio 2013, il porto di Cartagena ha finito di predisporre una banchina lunga 575 metri, una zona adiacente di 4,5 ettari e un'area di stoccaggio di 20 ettari per le operazioni connesse a un futuro terminal multifunzionale. Il costo congiunto totale dei due progetti ha raggiunto i 62,8 milioni di euro e sono stati versati 29,7 milioni di euro. Attualmente, parte della zona è utilizzata come deposito di rinfuse solide e materiale di scarto, nonché per lo stoccaggio di sottoprodotti della raffineria attigua. L'altra parte (20 ettari) non è stata ancora pavimentata e rimane inutilizzata (cfr. **foto 7**). A questo particolare progetto erano stati assegnati finanziamenti UE per un valore di 10,4 milioni di euro a titolo del FESR.

**Foto 7 — Zona deserta destinata a un terminal multifunzionale nel porto di Cartagena**

Fonte: Corte dei conti europea.

### Ritardi e sforamento dei costi per parecchi progetti

#### Ritardi di attuazione in 19 dei 30 progetti completati

##### 56

Nella relazione del 2012, la Corte aveva già osservato e riferito in merito a importanti ritardi nell'attuazione di progetti portuali, dovuti a disposizioni amministrative in vigore: per costruire e gestire una marina in Italia erano occorse 33 autorizzazioni e ci erano voluti 22 anni per ottenere i permessi necessari ad avviare la costruzione di un porto in Grecia<sup>42</sup>. Ciò era indice di problemi strutturali connessi al rilascio di permessi e autorizzazioni.

##### 57

Dall'analisi condotta per la prima volta sui 30 progetti già ultimati è emerso che 11 progetti sono finiti nei tempi previsti, ma non gli altri 19 progetti. Per questi 19 progetti, il ritardo medio era di quasi 13 mesi e andava da tre mesi (fornitura di attrezzature per un terminal Ro/Ro nel porto di Vigo, Spagna) a 33 mesi (JadeWeserPort a Wilhelmshaven, Germania). Dodici di questi 19 progetti hanno fatto registrare ritardi superiori al 20 % della loro durata prevista. Per il porto di Santa Cruz de Tenerife (Spagna), i ritardi sono giunti fino al 136 % della durata pianificata inizialmente.

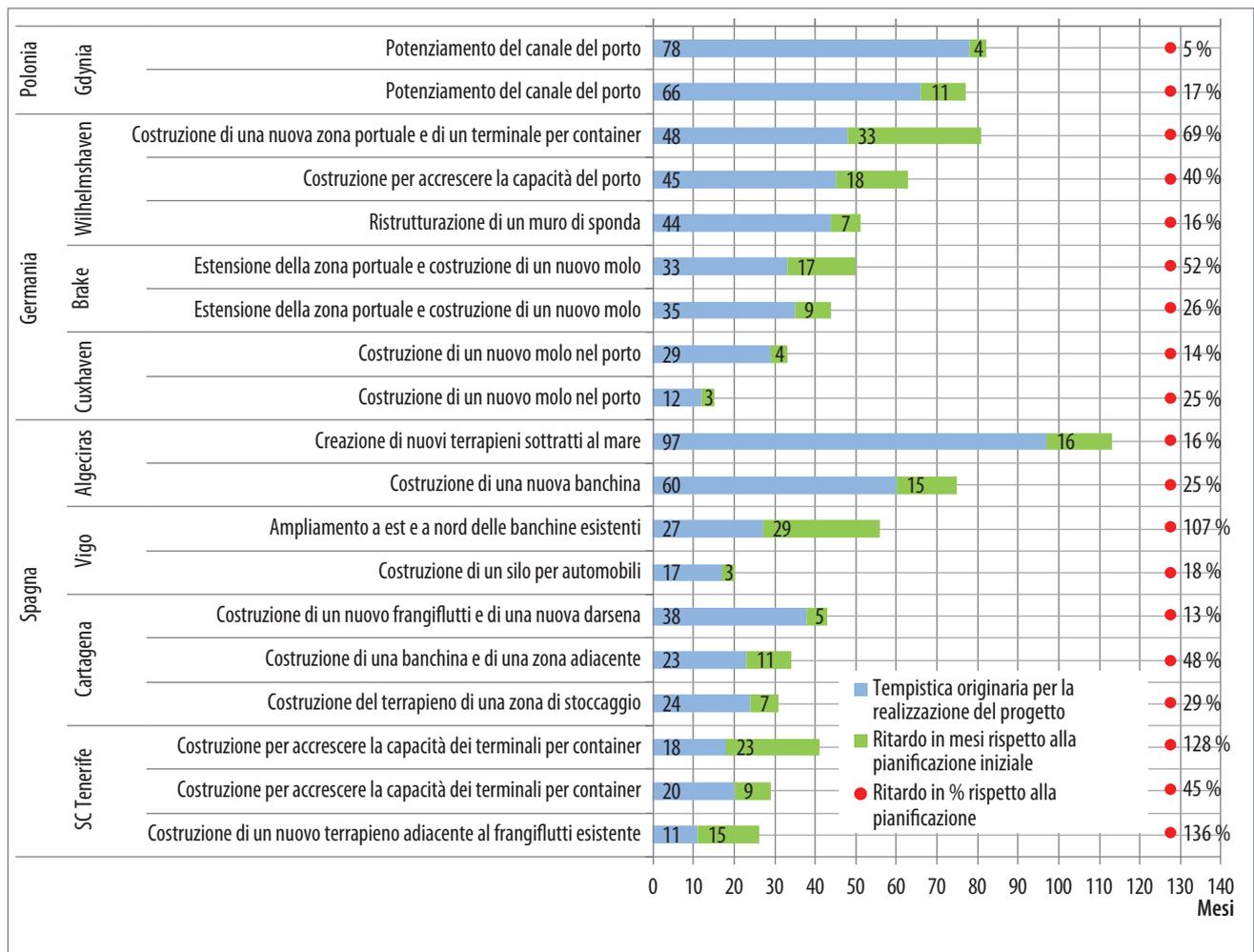
##### 58

Nel **grafico 3** sono riportati dettagli sui 19 progetti (ultimati) in questione.

42 Relazione speciale n. 4/2012 sulle infrastrutture nei porti marittimi.

Grafico 3

Quadro d'insieme dei ritardi nei 19 progetti ultimati



Fonte: Corte dei conti europea.

## Le procedure amministrative possono contribuire a ritardare l'attuazione dei progetti: il caso dell'Italia

### 59

Come menzionato in precedenza, sette dei 37 progetti sottoposti ad audit per la prima volta non erano ancora stati completati al momento dell'audit, principalmente a causa delle procedure amministrative. A questi progetti era stata assegnata quasi la metà della spesa sottoposta ad audit (524 milioni di euro di finanziamenti UE). Sei di questi sette progetti incompleti avevano registrato ritardi che andavano dai 13 mesi per i lavori di dragaggio ad almeno 36 mesi per i collegamenti nell'ambito del porto di Salerno. Le procedure amministrative nazionali e regionali possono contribuire significativamente a ritardare il completamento dei progetti di infrastrutture portuali. Dall'audit è emerso che, solo in Italia, cinque dei sei progetti esaminati avevano subito ritardi, principalmente a causa di problemi nel rilascio di autorizzazioni e permessi, il che evidenzia difficoltà di coordinamento tra i diversi enti coinvolti. L'*allegato III* contiene informazioni dettagliate sui progetti incompleti.

### 60

Inoltre, in diversi Stati membri, la procedura per l'adozione di un piano generale per lo scalo (necessario prima che possano iniziare i lavori infrastrutturali) coinvolge numerosi organismi intermedi. Ad esempio, per il porto di Taranto, una proposta di piano generale dello scalo presentata nel 2006, che coinvolgeva il Comitato portuale, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale, la Regione interessata e il Comune, non era ancora stata approvata al momento della visita di audit (fine 2015).

## Sforamento dei costi per 16 dei 30 progetti completati

### 61

Dall'audit della Corte è inoltre emerso che soltanto per 14 dei progetti esaminati non sono stati oltrepassati i costi previsti, cosa invece avvenuta per 16 dei 30 progetti completati, per un totale di 139 milioni di euro. Tali sforamenti hanno riguardato principalmente i porti marittimi tedeschi e spagnoli (i progetti italiani non sono ancora stati completati, per cui non è ancora possibile una valutazione definitiva). I costi previsti sono stati oltrepassati in media per circa 8,7 milioni di euro, con variazioni tra 0,2 milioni per un edificio per ispezioni nel porto di Vigo (Spagna) e 67 milioni di euro per una infrastruttura di trasbordo nel porto di Algeciras (Spagna). Rispetto ai costi inizialmente pianificati<sup>43</sup>, gli sforamenti sono giunti fino al 38 % (costruzione di una nuova banchina a Cuxhaven). La *tabella 2* presenta un riepilogo dei casi di sforamento dei costi per 16 progetti in sette diversi porti.

43 Detti sforamenti riguardano soltanto i costi ammissibili a livello di progetto e non l'intero costo dell'investimento portuale, rispetto al quale potrebbero essere ben più elevati.

Tabella 2

## Riepilogo dei casi di sfioramento dei costi per i 16 progetti completati

Stato membro	Porto	Progetti da esaminare	Costo del progetto (in euro) <sup>1</sup>	Finanziamento UE <sup>2</sup>	Sfioramento dei costi (in euro) <sup>2</sup>	% del costo totale
Germania	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	3 300 000	10,3
		Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	15 600 000	37,7
		Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	1 000 000	29,4
	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	305 000	1,9
		Großprojekt «JadeWeserPort»	146 856 096	32 930 149	17 000 000	11,6
	Brake	Großprojekt «JadeWeserPort» «Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe»	14 803 596	5 924 021	400 000	2,7
Spagna	Cartagena	Ampliación dársena de escombreras — Fase 1	116 492 375	46 035 682	22 461 000	12,5
		Terminal polivalente de graneles	34 454 637	19 275 477		
		Relleno y urbanizacion terminal polivalente	28 314 601	10 440 783		
	Algeciras	Infraestructuras portuarias y auxiliares en Isla Verde (3ª fase) en Algeciras	511 460 000	127 314 481	67 045 000	9,9
		Muelle y explanada exterior al dique , junto a Isla Verde	168 576 557	52 199 106		
	Vigo	Mejora de la operatividad de los muelles comerciales (1ª fase)	48 249 668	27 973 501	5 449 000	11,3
		Ampliación del puesto de inspección fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	236 000	10,88
	SC Tenerife	Nueva base de contenedores en la dársena del este del puerto de Santa Cruz de Tenerife	17 770 802	7 860 602	4 301 000	24,2
		Nueva base de contenedores en la dársena del este, 2ª fase	15 605 808	6 387 113	1 153 000	7,4
		Tramo 1º Fase 2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	562 000	9,9
		<b>Totale<sup>3</sup></b>	<b>1 203 685 726</b>	<b>382 597 768</b>	<b>138 812 000</b>	

1 Costi totali ammissibili a livello di progetto, non il costo totale degli investimenti nel porto.

2 Gli sfioramenti dei costi si riferiscono al costo totale ammissibile per il progetto in questione, non al costo totale degli investimenti nel porto.

3 Esclusi i progetti oggetto della nuova valutazione.

Fonte: Corte dei conti europea.

## L'impiego dei finanziamenti UE è tutt'altro che ottimale

### Nuova valutazione dei risultati per cinque porti esaminati nel 2010: un impiego delle risorse tutt'altro che ottimale, anche cinque anni dopo

#### 62

Nel 2012, la Corte aveva indicato<sup>44</sup> che una elevata percentuale (82 %) dei finanziamenti UE spesi in un campione di 27 progetti portuali selezionati casualmente erano stati usati in modo non efficace. Nel presente audit, si è proceduto ad una nuova valutazione di cinque porti (Augusta in Italia, più Arinaga, Campamento, Ferrol e Langosteira in Spagna) rivelatisi particolarmente problematici nel 2010, in quanto le costruzioni non erano utilizzate e l'infrastruttura finanziata dall'UE era vuota o mal collegata. Questi porti avevano ricevuto 329 milioni di euro di finanziamenti UE nel periodo 2000-2006 per la costruzione di dette infrastrutture.

#### 63

Le principali constatazioni scaturite da questa nuova valutazione sono le seguenti:

- i) complessivamente, l'efficacia era molto bassa: dopo quasi un decennio di funzionamento, solo il 5 % circa (pari a 18 milioni di euro di fondi UE investiti) della capacità totale creata era utilizzato secondo le modalità inizialmente previste<sup>45</sup>. Il fatto che, a quasi un decennio dal completamento dei lavori<sup>46</sup>, non vi sia stata, in media, alcuna attività portuale di livello significativo evidenzia che non era necessario spendere fondi UE per queste infrastrutture e che non vi era alcuna valida giustificazione economica né era stata inizialmente effettuata un'adeguata analisi dei costi e dei benefici. In totale, secondo la Corte, nel 2015 risultano ancora inefficaci 292 milioni di euro di investimenti finanziati dall'UE. Come indicato nella precedente relazione della Corte<sup>47</sup>, gli Stati membri prestano maggiore attenzione all'assorbimento dei fondi UE piuttosto che all'efficacia degli investimenti in capacità portuale aggiuntiva;
- ii) tre dei quattro porti spagnoli (Arinaga, Ferrol e Langosteira) hanno mostrato un modesto incremento delle operazioni rispetto al 2010, ma erano ancora significativamente al di sotto della capacità massima dell'infrastruttura finanziata dall'UE (circa al 10 % per Arinaga e Langosteira, e circa al 25 % per Ferrol). Nel porto commerciale di Augusta non vi è alcuna attività né nel terminal per container né nell'area d'attracco Ro/Ro, entrambi finanziati dall'UE.

A Campamento, le aree di stoccaggio container oggetto degli iniziali investimenti finanziati dall'UE rimangono ampiamente inutilizzate, ma hanno luogo attività di riparazione delle navi (cfr. **foto 8**).

44 Cfr. relazione speciale n. 4/2012.

45 Metodologia applicata: questo risultato è stato determinato tenendo conto della nuova valutazione dettagliata dell'uso delle infrastrutture portuali già sottoposte ad audit una prima volta nel 2010. Se si è ritenuto che un porto fosse vuoto o fortemente sottoutilizzato alla luce di criteri accettati a livello internazionale, la spesa è stata calcolata in proporzione al grado di sottoutilizzo.

46 I lavori sono stati completati nei porti di Arinaga nel 2008, di Campamento nel 2004, di Ferrol nel 2005, di Langosteira nel 2011 e di Augusta nel 2006.

47 Relazione speciale n. 4/2012, paragrafo 22.

iii) A partire dal 2012, la Commissione ha monitorato tre di questi cinque porti effettuando una visita in loco o discutendo a livello centrale come procedere. Ad esempio:

- per Arinaga, la fase 3 dell'ampliamento del porto è stata posticipata dalle autorità spagnole fino a quando non vi sarà un livello di attività sufficiente;
- per il porto commerciale di Augusta, le autorità italiane hanno concesso ulteriori finanziamenti per investimenti, al fine di completare i lavori nel periodo 2014-2020. Il costo stimato dei lavori da eseguire è di 145 milioni di euro, di cui l'UE cofinanzia 67 milioni di euro tramite il FESR (una decisione della Commissione relativa a questo grande progetto è stata emanata il 27.3.2013). Il quadro strategico nazionale generale per i porti recentemente adottato in Italia ha condotto ad una fusione con il vicino porto di Catania e questo potrebbe creare sinergie con Augusta per il traffico Ro/Ro, il traffico di navi da crociera e i carichi alla rinfusa. I lavori da eseguire e i finanziamenti UE assegnati dovrebbero quindi essere rivisti alla luce della recente fusione, per accrescere le possibilità di conseguire una maggiore efficacia.

Foto 8

**Capacità portuale inutilizzata creata nel 2004 nel porto di Campamento: 16,5 milioni di euro sono stati investiti in questa infrastruttura.**



Fonte: Corte dei conti europea.

### **Molti collegamenti inadeguati o assenti necessiteranno di ulteriori finanziamenti pubblici per assicurare il corretto sfruttamento degli investimenti iniziali nei porti**

#### **64**

Nei 14 porti esaminati, i collegamenti con la rete erano assenti (in Italia e Spagna) o erano inadeguati (in Germania e Polonia). In Italia (Salerno e Taranto), Spagna (Algeciras, Ferrol e, in parte, Langosteira), Germania (JadeWeserPort) e Polonia (Stettino-Świnoujście, Danzica e Gdynia), i collegamenti stradali e ferroviari erano assenti, oppure erano in ritardo o non erano ancora stati programmati, o avevano dovuto fronteggiare problemi critici «nell'ultimo miglio». Tra questi, il progetto di autostrada del mare (MoS) Gdynia-Karlskrona tra la Polonia e la Svezia, dove la costruzione di un terminal traghetti necessario per collegare i due porti è stata posticipata al 2019 (cfr. **riquadro 6**)

#### **65**

Saranno necessari significativi finanziamenti pubblici aggiuntivi, affinché i progetti possano funzionare adeguatamente. Ad esempio, i costi aggiuntivi per la costruzione dei collegamenti ferroviari con i porti spagnoli di Algeciras, Ferrol e Langosteira sono stimati a circa 183 milioni di euro. In Polonia, occorrerà investire altri 350 milioni di euro per aumentare fino a -12,5 m la profondità del canale di accesso al porto di Stettino lungo 65 km, per consentire l'ingresso al porto delle navi più grandi, per le quali sono state potenziate le infrastrutture.

### **Il finanziamento di infrastrutture simili ha accresciuto il rischio di investimenti insostenibili**

#### **Spostamento del traffico tra porti limitrofi**

#### **66**

Poiché l'Europa è solo una piccola porzione geografica del globo, i porti sono divisi in «sistemi portuali» (*port ranges*). Ad esempio, c'è il sistema portuale «Amburgo-Le Havre», o il sistema portuale mediterraneo comprendente l'«East Med» e il «West Med».(cfr. **figura 9**).

#### **67**

I porti all'interno di uno stesso sistema competono tra loro, e la concorrenza esiste anche tra diversi sistemi portuali. Nel corso dell'audit espletato dalla Corte, sono stati esaminati i volumi di traffico dei 171 maggiori porti per container dell'UE nel periodo 2005-2014, ossia i porti con un volume di container di almeno 200 000 TEU nel 2005.

Figura 9

**Sistema portuale mediterraneo, comprendente l'«East Med» e il «West Med»**

Fonte: Corte dei conti europea.

**68**

L'analisi ha mostrato che l'attività di sei di questi 171 porti per container era diminuita di oltre il 50 % rispetto al 2005: Savona e Taranto (Italia, cfr. **riquadro 3**), Medway e Thamesport (Regno Unito), Rouen (Francia) e Malaga (Spagna, cfr. **riquadro 5**). Il declino di un porto era collegato alla crescita di un porto vicino, spesso più grande.

**69**

Inoltre, sono stati individuati significativi spostamenti del traffico tra porti vicini esaminati nella presente relazione: tra Salerno e Napoli (Italia) e tra Danzica e Gdynia (Polonia). Non appena in un porto sono diventate operative nuove infrastrutture, ciò ha inciso negativamente sui volumi di traffico del porto vicino.

## Finanziamenti di infrastrutture simili per lo più finalizzati ad aumentare la capacità

### 70

Tutti i progetti esaminati prevedevano lavori per aumentare la profondità dei canali di accesso, allargare i bacini di manovra/evoluzione, ampliare gli ormeggi e le aree di stoccaggio, migliorare i collegamenti portuali e fornire idonee gru e attrezzature di movimentazione per gestire efficacemente i maggiori volumi di carico previsti.

### 71

L'analisi della Corte ha individuato 14 casi di investimenti simili realizzati in porti limitrofi di uno stesso sistema portuale: diverse autorità portuali e operatori portuali avevano investito simultaneamente nell'aumento della capacità per le infrastrutture e le sovrastrutture di trasbordo, nonostante fosse già disponibile capacità inutilizzata nei porti vicini. Questi investimenti simili sono stati effettuati anche in porti che servono lo stesso entroterra e situati nello stesso Stato membro, il che denota uno scarso coordinamento nella pianificazione della capacità a livello nazionale.

### 72

Tali investimenti sono stati considerati non sostenibili (cfr. esempi nel riquadro 4).

#### Riquadro 4

### Esempi di investimenti simili in porti vicini

#### a) Porti sulla costa nordoccidentale italiana (Genova, La Spezia, Livorno e Savona)

In Italia, tutti i quattro porti sulla costa nord-occidentale (Genova, La Spezia, Livorno e Savona) hanno investimenti programmati o in corso per aumentare del 50 % (ossia di altri 1 800 000 TEU) la loro capacità combinata (attualmente di 3 730 000 TEU). Tutti questi porti sono in concorrenza tra loro per lo stesso entroterra: negli ultimi anni, Savona ha manifestamente perso quote di mercato a favore di Genova, come avvenuto anche a Livorno, seppure in misura minore. Inoltre, l'attuale capacità non è pienamente utilizzata: nel 2014, i tassi di utilizzo del terminal container erano circa del 20 % a Savona, 65 % a Livorno, 74 % a La Spezia e 77 % in Genova. Non sono attesi significativi incrementi del traffico negli anni a venire.

#### b) Porti polacchi (Danzica e Gdynia)

In Polonia, il ministero delle Infrastrutture e dello sviluppo ha approvato contemporaneamente un significativo ampliamento dei terminal per container di Danzica e il dragaggio del porto di Gdynia, entrambi destinati allo stesso traffico container poiché hanno entroterra simili, senza valutare in che misura fosse utilizzata la capacità esistente.

**c) Porti spagnoli (Cartagena, Algeciras e Ferrol)**

In Spagna, i porti di Cartagena, Algeciras e Ferrol includevano tutti nella strategia di crescita l'obiettivo di attrarre maggior traffico a destinazione di/proveniente dalla regione di Madrid, che è anche il mercato tradizionale per altri grandi porti (in particolare, Valenza). L'aumento della capacità è stato intrapreso senza valutare se vi fosse traffico sufficiente per servire lo stesso entroterra.

**d) Porti NAPA in Italia, Slovenia e Croazia (Venezia, Trieste, Capodistria e Fiume)**

Tutti i porti NAPA (Venezia, Trieste, Capodistria e Fiume) miravano ad attrarre più traffico e navi più grandi, ma senza una strategia per accrescere le sinergie tra di essi una volta che una nave avesse deciso di fare scalo nell'Alto Adriatico. Il fatto che questi porti siano ubicati in tre diversi Stati membri, con diversi sistemi di governance sia a livello nazionale che dei singoli porti, con diversi tassi di cofinanziamento nell'ambito della politica di coesione e del regolamento CEF, ostacola una maggiore cooperazione e potrebbe far sì che considerazioni individuali prevalgano su quelle collettive.

**73**

Un aumento simultaneo della capacità nei porti vicini comporta inoltre il rischio di una ulteriore guerra dei prezzi tra questi porti per attrarre i necessari volumi supplementari di traffico. Di conseguenza, a meno che non aumentino i volumi generali di traffico, in tutti i porti vi sarà capacità inutilizzata o sottoutilizzata mentre, nello stesso tempo, la redditività dei porti diminuirà. In caso di porti di trasbordo, questo rischio è particolarmente alto, dal momento che le compagnie di navigazione possono decidere di cambiare porto di scalo in base al loro approccio alla rete.

**Tra la Commissione e la BEI il coordinamento dei finanziamenti per le infrastrutture portuali è stato inefficace****74**

In base al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno nell'interesse dell'Unione. I diversi porti esaminati nel corso del presente audit hanno ricevuto, oltre ai 6,8 miliardi di euro di finanziamenti UE (attraverso FESR/FC o CEF), un prestito dalla BEI, per un totale di 10,1 miliardi di euro, tra il 2000 e il 2013.

**75**

L'**allegato IV** presenta informazioni dettagliate sulle principali caratteristiche dei sistemi portuali degli Stati membri e una panoramica del sostegno dell'UE e della BEI alle zone portuali sottoposte ad audit (2000-2013).

**76**

Prima che la BEI conceda un prestito, la Commissione e lo Stato membro interessato sono tenuti ad esprimere un parere sulla conformità degli investimenti da finanziare con le risorse della BEI alla normativa e alle politiche dell'UE<sup>48</sup>. La procedura per il coordinamento tra la Commissione e la BEI è disciplinata da un memorandum d'intesa<sup>49</sup>. Per i porti esaminati ai fini della presente relazione, questa consultazione è stata eseguita in quattro casi: Algeciras (Spagna), Tanger-Med (Marocco), Taranto (Italia) e JadeWeserPort (Germania).

**77**

Dall'analisi della Corte è emerso che solo poche informazioni sono state scambiate tra la Commissione e la BEI. Ad esempio, non era indicato l'importo del prestito né il nome del beneficiario, la valutazione tecnica e finanziaria e la valutazione dei rischi per l'efficacia della politica di coesione svolte dalla BEI non erano state messe a disposizione della Commissione. Le informazioni fornite dalla BEI limitano la capacità della Commissione di valutare un caso in modo adeguato.

**78**

La Commissione inoltre non ha la facoltà di bloccare una proposta di prestito in caso di disaccordo. Quando ciò si è verificato, la Commissione non ha mai espresso un parere negativo su una proposta di prestito della BEI, anche se vi sono stati casi fortemente controversi. L'assenza di una adeguata risposta della Commissione ai prestiti proposti dalla BEI per sostenere porti limitrofi in paesi terzi ha ridotto l'efficacia dei fondi UE investiti nei porti dell'UE. L'esempio riportato nel  **riquadro 5** per i porti del «West Med» dimostra l'inadeguato coordinamento all'interno dei servizi della Commissione e la mancata segnalazione di problemi da parte della Commissione alla BEI; ciò ha portato a una sovraccapacità delle infrastrutture per il trasbordo e a investimenti insostenibili, con la perdita, da parte di alcuni porti, di ingenti volumi movimentati in precedenza.

48 Articolo 19 dello Statuto della Banca europea per gli investimenti (BEI).

49 *Memorandum of Understanding (MoU) between the Commission of the European Communities and the European Investment Bank concerning working procedures for consulting the Commission on Global Loans, Mid-Caps Loans, Framework Loans, and Investment Loans under Article 21 of the EIB statute* (13 giugno 2006), modificato da ultimo il 13 dicembre 2010. Questo memorandum d'intesa è attualmente in corso di revisione: l'ultima bozza era del settembre 2015.

**Il finanziamento simultaneo, da parte della BEI e del bilancio dell'UE, di infrastrutture portuali in porti limitrofi ha reso gli investimenti insostenibili e comportato la perdita in porti UE di ingenti volumi movimentati in precedenza: l'esempio del porto Tanger-Med (Marocco) e dei porti in Spagna e Portogallo**

Dal 2000, sono stati forniti oltre 500 milioni di euro dal FESR/FC e 229 milioni di euro di prestiti della BEI per sostenere le infrastrutture in diversi porti in Spagna (Andalusia) e in Portogallo. Il porto di Algeciras (Spagna) ha ricevuto, da solo, circa 248 milioni di euro di finanziamenti UE. La BEI ha concesso un prestito di circa 129 milioni di euro per aumentare la capacità.

Nel 2008 e nel 2010, l'UE ha fornito garanzie per due prestiti della BEI ammontanti in totale a 240 milioni di euro per creare capacità supplementare nel porto Tanger-Med (Marocco) per la movimentazione di traffico container per 8 milioni di TEU. Questo porto è vicinissimo a quello di Algeciras, dall'altro lato dello Stretto di Gibilterra. Entrambi i porti sono specializzati nel trasbordo, e sono in diretta concorrenza tra loro e con le attività di trasbordo vicine (ad esempio, Cadiz, Malaga e Sines, cfr. **figura 10**).

**Figura 10 — Panoramica della capacità portuale finanziata con fondi pubblici nel West Med**



Fonte: Corte dei conti europea.

Anche se un nuovo operatore terminalista ha iniziato a operare nel terminal per il trasbordo dei container recentemente costruito nel porto di Algeciras (Spagna), 30 ettari di superficie per il trasbordo (che rappresentano il 58 % del finanziamento UE di 144 milioni di euro) erano inutilizzati al momento dell'audit, e l'efficacia dell'investimento UE in questo porto dipenderà dalla capacità dell'autorità portuale di attrarre operatori aggiuntivi.

Ciò potrebbe però incidere negativamente sui volumi di traffico dei porti vicini.

Inoltre, tra il 2007 e il 2015, i porti spagnoli vicini di Cadice e Malaga hanno registrato notevoli riduzioni del traffico container: del 53 % a Cadice e del 92 % a Malaga.

**79**

Infine, la Commissione non ottiene informazioni sulle decisioni finali della BEI riguardo alle domande di prestito, né una copia firmata del contratto di prestito, garantito o meno dall'UE. Né viene presentata una relazione finale sull'attuazione dei progetti o sull'utilizzo del prestito, o qualsiasi altra informazione pertinente indicante se il prestito sia stato interamente rimborsato o meno.

**Nei periodi 2000-2006 e 2007-2013, i finanziamenti UE a livello di progetto erano collegati alle realizzazioni, ma non ai risultati****80**

Nel corso dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, i finanziamenti UE a livello di progetto dovevano essere collegati alle realizzazioni, ma non ai risultati (ossia, effetti o impatto). Anche se alcuni degli investimenti finanziati dall'UE non erano effettivamente utilizzati (erano vuoti, fortemente sottoutilizzati, o non avevano raggiunto gli obiettivi perseguiti né prodotto i risultati e gli impatti voluti), i loro costi continuavano così ad essere ammissibili al cofinanziamento UE a titolo dei programmi del FESR/FC e del TEN-T.

**81**

Il riquadro 6 fornisce uno dei tanti esempi di casi in cui sono state prodotte le realizzazioni dei progetti, ma non sono stati raggiunti i risultati voluti.

**Riquadro 6****Le realizzazioni dei progetti sono state ottenute, ma non i risultati voluti: esempio del progetto di autostrada del mare Gdynia-Karlskrona (collegamento via traghetto tra la Polonia e la Svezia)**

Questo progetto di autostrada del mare, gestito direttamente dall'agenzia esecutiva della Commissione INEA, prevedeva il collegamento di due porti: uno in Polonia (Gdynia) e l'altro in Svezia (Karlskrona). Mirava a ridurre i quantitativi di merci trasportati su strada, aumentando la quota intermodale sul corridoio, dal 3 % nel 2008, al 10 % nel 2015 e al 36 % nel 2025. Sono stati concordati indicatori chiave di performance (ICP), oggetto di uno specifico monitoraggio, per indicare i progressi compiuti annualmente nel conseguimento dei risultati attesi.

Entro la fine del 2013 sono stati costruiti i collegamenti stradali e ferroviari nel porto di Gdynia e modernizzate le linee ferroviarie in Svezia. Tuttavia, nessuno degli obiettivi perseguiti dal progetto (effetti) è stato raggiunto, perché mancava un elemento essenziale per attivare il collegamento: non è stato costruito il terminal traghetti nel porto di Gdynia, un prerequisito per attuare pienamente il progetto e un presupposto essenziale per ottenere i benefici attesi dallo stesso. Il terminal, il cui completamento era previsto durante il periodo 2007-2013, è stato posticipato al 2016 perché, già nella fase della domanda, i volumi di traffico originariamente attesi avevano dovuto essere rivisti al ribasso per il porto di Gdynia. La costruzione dell'edificio è stata poi ulteriormente posticipata a non prima della fine del 2018. Ciò significa che l'autostrada del mare come inizialmente prevista sarà operativa, nel migliore dei casi, soltanto nel 2019 (almeno sei anni dopo il completamento del progetto esaminato).

## Riquadro 6

L'UE ha comunque pagato 34,4 milioni di euro per le realizzazioni, senza poter attendere alcun effetto o impatto reale nei prossimi anni: 17,3 milioni di euro in fondi UE a titolo del FESR per la Polonia per gli accessi stradali e ferroviari (cfr. **figura 11**) e 17,1 milioni di euro a titolo delle TEN-T dal lato svedese per la modernizzazione delle linee ferroviarie. Tale situazione va imputata alle informazioni errate fornite dal beneficiario, all'insufficiente monitoraggio degli ICP convenuti da parte dell'agenzia esecutiva INEA, e all'inadeguatezza del testo della convenzione di sovvenzione, che consentiva di eseguire i pagamenti in assenza di risultati. Se il terminal non fosse stato incluso nella domanda per il progetto, le autorità svedesi avrebbero potuto richiedere soltanto il normale finanziamento del 10 % per un investimento TEN-T, mentre in questo caso è stato co-finanziato il 20 %, perché è stato considerato un progetto di autostrada del mare.

**Figura 11 — I collegamenti stradali e ferroviari nel porto di Gdynia senza un terminal traghetti per il collegamento con il porto di Karlskrona**



Fonte: Corte dei conti europea.

**Creare condizioni di parità concorrenziale tra i porti: necessità di meglio garantire un'applicazione uniforme della normativa comune, ad esempio in materia di aiuti di Stato e di controlli doganali**

**82**

La concorrenza tra porti può essere molto intensa se i porti servono lo stesso entroterra o lo stesso tipo di merci e traffico. Concedere sostegno pubblico alle autorità portuali può però falsare il mercato. L'assenza di linee-guida in materia di aiuti di Stato per i porti marittimi e le differenze tra le procedure di controllo doganale negli Stati membri possono rendere un porto più attrattivo rispetto ad altri per le compagnie di navigazione mondiali. Gli auditor della Corte hanno quindi esaminato se la Commissione avesse intrapreso, per quanto riguarda gli aiuti di Stato e le procedure doganali, le azioni necessarie ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti.

## Per i porti, occorre assicurare un maggiore rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato a livello degli Stati membri e della Commissione

### In diversi casi è stato rilevato il rischio di provocare distorsioni della concorrenza attraverso gli aiuti di Stato

#### 83

Già nel 2000, il Tribunale dell'Unione europea ha chiarito che lo sfruttamento di una infrastruttura pubblica, quale un aeroporto, può costituire una attività economica<sup>50</sup>; questo principio è stato ribadito ed ulteriormente sviluppato nella sentenza «Leipzig-Halle» nel 2011<sup>51</sup>.

### Scarsa chiarezza per quando riguarda le sovrastrutture portuali

#### 84

L'audit della Corte ha rilevato comunque che vi sono alcuni rischi significativi di falsare la concorrenza nel settore portuale. Ad esempio, i concessionari sono responsabili del finanziamento delle sovrastrutture che utilizzano nei loro terminal (come gru, attrezzature di carico e scarico e magazzini). Per tale ragione, nella comunicazione del 2001 sui porti<sup>52</sup> la Commissione ha operato una distinzione tra infrastrutture pubbliche («di interesse generale») e infrastrutture «specifiche di un utente». Il finanziamento pubblico di sovrastrutture aperte a tutti gli utenti su base non discriminatoria non è stato considerato aiuto di Stato, mentre il cofinanziamento di queste attrezzature tenendo presente uno specifico utente o a vantaggio di una specifica società che già aveva la concessione<sup>53</sup> era considerato aiuto di Stato, in quanto forniva un vantaggio a tale imprese e poteva quindi falsare la concorrenza.

#### 85

Gli auditor hanno rilevato scarsa chiarezza per quanto riguarda il finanziamento pubblico delle sovrastrutture portuali: in linea di principio, l'invito a presentare offerte del CEF del 2014 considerava «spesa non ammissibile» i finanziamenti per sovrastrutture portuali. Erano però previste due eccezioni: le sovrastrutture potevano essere finanziate nell'ambito dello stesso bando, ma nella parte relativa alla multimodalità e (a determinate condizioni) in quella sulle «autostrade del mare». Di conseguenza, molti porti hanno presentato domanda di fondi UE per queste attrezzature ai sensi di queste parti del bando. Inoltre, le condizioni per i Fondi SIE non considerano, in linea di principio, come «spese non ammissibili» i finanziamenti per le sovrastrutture portuali.

50 Sentenza del Tribunale T-128/98 «Aeroporti di Parigi».

51 Cause riunite T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig/Halle/ Commissione e T-443/08 Freistaat Sachsen e Land Sachsen Anhalt/Commissione, del 24.3.2011.

52 «Migliorare la qualità dei servizi nei porti marittimi, passaggio essenziale per il sistema dei trasporti in Europa», COM(2001) 35 def. del 13 febbraio 2001, pag. 11.

53 A meno che tale vantaggio per il vincitore non sia già previsto nel capitolato, garantendo così parità di condizioni a tutti gli offerenti.

**86**

Complessivamente, gli auditor della Corte hanno individuato 10 casi di sovrastrutture destinate a utenti specifici sostenute con finanziamenti UE nei porti esaminati, principalmente in Polonia (nei tre porti esaminati di Stettino-Świnoujście, Danzica e Gdynia) e in Spagna (porto di Algeciras). I progetti comprendenti gru e attrezzature da trasbordo utilizzate da operatori privati erano stati cofinanziati con circa 92,5 milioni di euro a valere sul bilancio dell'UE. La Commissione, a cui gli Stati membri interessati avevano notificato tali casi nel 2005 (Polonia) e 2010 (Spagna), li aveva autorizzati senza sollevare alcuna obiezione sul loro finanziamento. Il  **riquadro 7** fornisce un esempio al riguardo e l'elenco completo dei casi è riportato nell'**allegato V**.

**Riquadro 7****Finanziamento pubblico di sovrastrutture destinate a utenti specifici in Spagna**

Nel porto spagnolo di Algeciras, sono stati investiti 22 milioni di fondi UE per l'acquisto di otto gru da banchina («da nave a terra») per un determinato terminalista privato (cfr. **foto 12**).

**Foto 12 — Sovrastrutture cofinanziate dall'UE nel porto di Algeciras**

Fonte: Corte dei conti europea.

**Seguito dato a precedenti decisioni sugli aiuti di Stato nel caso di notevoli cambiamenti****87**

Il sistema UE di controllo sugli aiuti di Stato si basa su una valutazione ex ante operata dalla Commissione e sull'efficace cooperazione tra quest'ultima e gli Stati membri. Possono sorgere problemi quando le condizioni degli aiuti notificati vengono fortemente modificate successivamente alla decisione della Commissione e quando quest'ultima non effettua alcun controllo a posteriori per valutare se tali mutate circostanze risultino in una distorsione della concorrenza (cfr. esempio nel  **riquadro 8**).

### Mancata notifica formale nel caso di modifiche significative – JadeWeserPort in Germania

In Germania, tra il 2008 e il 2012, è stato costruito un nuovo terminal container, il «JadeWeserPort» (JWP), con una capacità di 2,7 milioni di TEU, nelle dirette vicinanze del porto in acque profonde di Wilhelmshaven (uno dei 104 porti *core*). L'infrastruttura di base del terminal è stata costruita dal Land della Bassa Sassonia grazie ad una sovvenzione. Accanto ai finanziamenti nazionali e privati, sono stati forniti dall'UE 33 milioni di euro. La BEI ha inoltre concesso due prestiti, per un totale di 325 milioni di euro, per finanziare la costruzione delle infrastrutture.

Nel dicembre 2008, la Commissione ha deciso di non sollevare alcuna obiezione alle misure che le erano state notificate (accordo di concessione di 40 anni con una compagnia internazionale), in quanto non riteneva si trattasse di aiuti di Stato<sup>54</sup>.

Invece, le condizioni indicate nella notifica sono state significativamente modificate dopo la decisione: due modifiche significative all'accordo di concessione (firmato nel 2006) introdotte rispettivamente nel 2010 (addirittura prima che il terminal iniziasse a funzionare) e nel 2014, hanno significativamente alterato le condizioni iniziali della gara pubblica. Queste modifiche hanno inoltre avuto un impatto sulle tariffe portuali per le navi di compagnie di navigazione esterne<sup>55</sup>. Complessivamente, fino ad ottobre 2015 queste modifiche hanno prodotto un impatto finanziario negativo di circa 15 milioni di euro (minori entrate, maggiori spese per tassi di interesse) per l'ente pubblico che aveva assegnato la concessione alla compagnia privata. Le autorità tedesche non hanno notificato tali modifiche alla Commissione, anche se sarebbe stato opportuno farlo per creare condizioni di certezza del diritto, e la Commissione, dal canto suo, non ha controllato il seguito dato alla sua decisione originaria per vedere se le condizioni modificate creavano distorsioni alla concorrenza.

Anche se l'ente pubblico concedente avrebbe dovuto operare realizzando profitti in modo da garantire il prestito contratto, in realtà ha operato in perdita in quanto il JadeWeserPort è fortemente sottoutilizzato: dalla sua apertura nel settembre 2012, i volumi di container, sia pur aumentati da 76 000 TEU (2013) a 429 000 TEU (2015), corrispondono solo a circa il 16 % della capacità finale di 2,7 milioni di TEU che esisterà una volta ultimati tutti i lavori e quando il porto sarà diventato pienamente operativo nel medio termine (cfr. **grafico 4** e **foto 13**).

A causa delle modifiche all'accordo di concessione e delle perdite subite dall'ente pubblico concedente, ammontanti a 21,5 milioni di euro alla fine del 2014, sia la Bassa Sassonia che Brema, proprietari congiunti dell'ente, avevano deciso di concedere a quest'ultimo 3 milioni di euro (2015) e 5,5 milioni di euro (2016).

<sup>54</sup> Questo perché la concessione prevedeva l'applicazione delle condizioni di mercato: le autorità tedesche non avrebbero potuto fornire discrezionalmente sovvenzioni o vantaggi al concessionario; le infrastrutture portuali sarebbero state accessibili a tutti gli utenti del porto su base non discriminatoria, e il prezzo per la movimentazione dei carichi sarebbe stato basato sulle condizioni del mercato.

<sup>55</sup> Le condizioni riguardavano il rinvio del versamento del canone di concessione e una modifica delle garanzie per gli oneri per le navi a favore della compagnia. Riducevano inoltre gli oneri per le navi per un determinato periodo a favore delle compagnie di navigazione esterne.

Grafico 4

**Utilizzo della capacità creata nel JadeWeserPort**

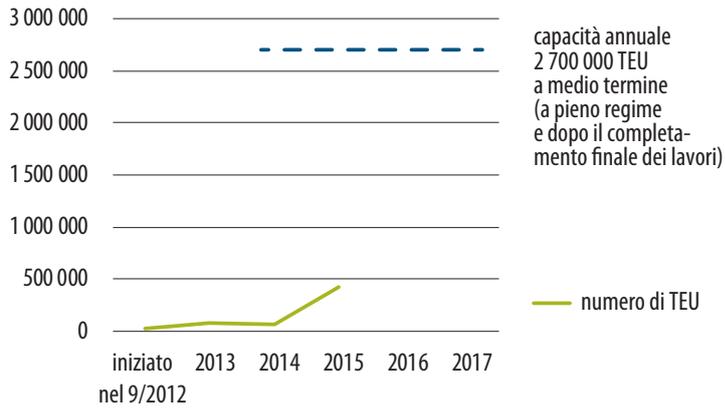


Foto 13

**Capacità portuale di trasbordo largamente sottoutilizzata nel JadeWeserPort**



Fonte: Corte dei conti europea.

## La Commissione deve assumere un ruolo più attivo riguardo agli aiuti di Stato erogati ai porti

### Pochi casi di notifiche di aiuti di Stato da parte degli Stati membri e basso numero di denunce presentate alla Commissione

#### 88

Dall'audit espletato dalla Corte è emerso che negli ultimi anni gli Stati membri avevano notificato pochissimi casi di aiuti di Stato ai porti:

- prima del 2007, la Commissione non aveva raccolto dati sulle notifiche degli aiuti di Stato ai porti;
- tra il 2007 ed il 2010, gli Stati membri hanno notificato solo quattro casi di aiuti di Stato per infrastrutture portuali;
- tra il 2011 e il 2015, vi sono state 27 notifiche di aiuti di Stato (cfr. *allegato VI*).

#### 89

Dall'audit è emerso che la Commissione aveva ricevuto pochissime denunce:

- prima del 2007, non erano disponibili dati sulle denunce;
- tra il 2007 e il 2011, vi era stata una sola decisione formale della Commissione su una denuncia, mentre in tutti gli altri casi le denunce erano state archiviate senza alcuna decisione formale della Commissione (ossia archiviate a seguito della mancata risposta del ricorrente alla lettera di valutazione preliminare o per il ritiro della denuncia) e
- tra il 2011 e il 2015, erano state presentate alla Commissione solo tre denunce relative ad aiuti individuali.

### Il monitoraggio degli aiuti di Stato ai porti effettuato dalla Commissione si limita ai regimi di aiuto

#### 90

La Commissione ha condotto pochissime indagini documentali sui finanziamenti pubblici alle infrastrutture portuali<sup>56</sup>. Inoltre, nel rispetto delle disposizioni normative, l'esercizio annuale di monitoraggio degli aiuti di Stato condotto dalla Commissione copre i porti solo parzialmente, in quanto si limita ai regimi di aiuto piuttosto che alle notifiche di aiuti individuali<sup>57</sup>.

56 Queste indagini hanno riguardato la valutazione degli investimenti annuali effettuati con fondi pubblici per due porti tedeschi, Amburgo e Brema, e per un caso in Belgio.

57 Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

## 91

Dato il numero significativo di porti principali (329) e l'ingente importo di fondi pubblici investiti in questi porti, la Corte ritiene che l'attuale numero di notifiche di aiuti sia irrealisticamente basso. L'assenza di queste notifiche di aiuti è stata constatata dalla Corte anche in molti audit finanziari e di conformità per progetti finanziati dal FESR/FC nei porti. Ad esempio, nella relazione annuale sull'esercizio 2012 la Corte ha rilevato lo scarso numero di notifiche in relazione al sostegno del FESR per la costruzione di strutture nei porti di Patrasso (Grecia) e Rostock (Germania)<sup>58</sup>.

### Necessità di ulteriori orientamenti della Commissione

## 92

Durante l'audit, diversi portatori di interessi (ad esempio, autorità portuali, operatori portuali, armatori e società di logistica) hanno indicato la necessità di orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato ai porti, per chiarire quali investimenti dovessero essere considerati tali e dovessero essere oggetto di notifica. Tuttavia, nonostante siano stati più volte annunciati dalla Commissione, non esistono attualmente orientamenti sugli aiuti di Stato per gli investimenti nel settore portuale<sup>59</sup>. La Commissione ha incluso l'emanazione di tali orientamenti tra le azioni per il periodo 2014-2019<sup>60</sup>.

### Il monitoraggio svolto dalla Commissione sulle prassi di controllo doganale adottate dagli Stati membri non comprende informazioni essenziali

### Le procedure di controllo doganale attuate dagli Stati membri nei porti sono un aspetto fondamentale nel determinare l'attrattività di un porto

## 93

Gli auditor della Corte hanno valutato inoltre se le differenze nell'organizzazione, nella qualità e nella rapidità dei controlli doganali abbiano avuto come risultato di rendere alcuni porti più attraenti rispetto ad altri per le compagnie marittime mondiali. Hanno rilevato che la normativa doganale dell'UE prevede la possibilità di applicare procedure di domiciliazione e di semplificazione per il trattamento delle merci al loro arrivo e prima dell'immissione in libera pratica; ad esempio:

- effettuazione di un'analisi dei rischi prima dell'arrivo delle merci (o prima del loro carico), in primo luogo per rischi relativi alla sicurezza, sulla base della dichiarazione sommaria di entrata. Ciò dovrebbe essere affiancato, per le stesse partite, da un ulteriore livello di analisi dei rischi, in primo ruolo per rischi finanziari, sulla base delle dichiarazioni doganali;
- raccolta anticipata di informazioni relative a requisiti aggiuntivi previsti per le merci (ad esempio, certificati) e

58 Corte dei conti europea, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, riquadro 5.4 (GU C 331 del 14.11.2013)

59 Da non confondere con gli orientamenti sugli aiuti di Stato ai trasporti marittimi, che riguardano l'imposizione fiscale sul tonnellaggio e le misure riguardanti i lavoratori del settore marittimo. Fonte: Comunicazione C(2004) 43 della Commissione — Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi (GU C 13 del 17.1.2004, pag. 3).

60 Commissione europea: Capitolo 2: Spazio unico europeo dei trasporti – Punto 2.5 – Mercato interno, Porti marittimi, paragrafo 3.3.

- accelerazione del rilascio del carico all'arrivo e della conferma finale della corrispondenza delle merci con la dichiarazione presentata prima dell'arrivo.

## 94

Tutti i controlli doganali sono basati sull'articolo 13 del codice doganale, che prevede che gli Stati membri possano effettuare qualsiasi controllo doganale che ritengano necessario. Le ispezioni doganali si basano sull'analisi dei rischi. Le autorità doganali possono decidere di usare procedure semplificate, a determinate condizioni e dopo aver verificato l'affidabilità dell'operatore. Nel 2014, l'UE ha adottato un sistema di gestione comune per le dogane<sup>61</sup>, ma la Commissione non ha ancora predisposto un sistema di gestione dei rischi per le autorità doganali degli Stati membri: una tabella di marcia dettagliata dovrebbe portare all'attuazione di tale sistema entro il 2020.

## 95

Ogni autorità doganale aveva le proprie procedure. Inoltre, vi erano diverse modalità di semplificazione e le procedure di controllo doganale differivano per rapidità, qualità ed impatto. Ciò ha reso alcuni porti più interessanti per le compagnie di navigazione mondiali. Ad esempio, diversi Stati membri, come il Belgio, la Danimarca, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Finlandia o la Svezia esoneravano sistematicamente dall'obbligo di notificare alle autorità doganali l'arrivo delle merci o l'intenzione di procedere allo svincolo, mentre ciò avrebbe dovuto essere deciso di volta in volta, sulla base di una accurata analisi dei rischi. In questo modo, le autorità doganali non possono procedere a controlli basati sui rischi<sup>62</sup>.

## 96

In un precedente audit, gli auditor della Corte avevano anche constatato che le differenze nelle prassi di controllo doganale facevano sì che le merci arrivassero alla destinazione finale attraverso rotte inusuali: le merci venivano scaricate ad Amburgo (Germania) e trasportate a Rotterdam (Paesi Bassi), dove venivano svincolate per l'immissione in libera pratica e trasportate alla destinazione finale in Polonia<sup>63</sup>. In altre parole, gli importatori cercavano di sdoganare le merci in uno Stato membro diverso da quello di importazione per ridurre la probabilità di essere soggetti a controlli o per complicare un'eventuale procedura di recupero.

## 97

Le ispezioni sulle risorse proprie svolte dalla Commissione presso l'ufficio doganale del porto di Rotterdam nel 2013 hanno rilevato che le verifiche sulla correttezza dello «status UE» delle merci venivano effettuate solo su base casuale e che, in alcuni casi, la vigilanza doganale si concludeva senza che fossero state verificate tutte le informazioni. Delle 200 polizze di carico ricevute giornalmente, solo 15-20 erano oggetto delle normali dichiarazioni doganali e, in caso di procedure di domiciliazione per il deposito doganale o per l'immissione in libera pratica, non vi erano controlli, né elettronici né di altro tipo, volti a garantire che la dichiarazione sommaria per la custodia temporanea fosse coerente con la successiva dichiarazione per un regime doganale, prima di concludere la vigilanza doganale.

- 61 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo relativa alla strategia e al piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali: affrontare i rischi, rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento e agevolare gli scambi, COM(2014) 527 final del 21 agosto 2014.
- 62 Commissione europea *Thematic report of the inspections carried out in Member States in 2011 on the Local Clearance Procedure*.
- 63 Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, riquadro 2.1, ultimo esempio (GU C 398 del 10.11.2015).

## 98

Gli auditor della Corte hanno anche valutato i dati a disposizione della Commissione provenienti dalle ispezioni relative alle risorse proprie sui controlli a posteriori dopo lo sdoganamento e confrontato i dati relativi ai Paesi Bassi con quelli relativi ai paesi vicini e ad altri paesi. Dal confronto è emerso che il personale doganale che effettua i controlli post-sdoganamento nei Paesi Bassi è significativamente inferiore in numero rispetto a quello di altri Stati membri dell'UE ed è significativamente diminuito negli ultimi anni (da 164 equivalenti a tempo pieno (ETP) nel 2007 a 141 ETP nel 2013). A titolo di confronto, i dati relativi agli uffici doganali di altri porti importanti indicano che il Belgio ha un numero doppio di funzionari doganali incaricati dei controlli post-sdoganamento (292 ETP), la Germania ne ha un numero 50 volte superiore (7 222 ETP), il Regno Unito ne ha 1 033, la Polonia 794, la Francia 491 e la Spagna 413<sup>64</sup>.

### Debolezze del monitoraggio svolto dalla Commissione sulle procedure di controllo doganale adottate dagli Stati membri

## 99

Benché il Codice doganale fornisca a tutte le autorità un quadro di riferimento in base al quale decidere se adottare o meno procedure semplificate, le procedure doganali nell'UE devono essere applicate in modo uniforme. In altre parole, la mancanza di una autorità doganale UE unica non dovrebbe comportare un diverso trattamento degli operatori economici. Anche se esiste un alto rischio di distorsioni, non esiste un sistema per monitorare eventuali differenze. Ad esempio, dall'audit della Corte è emerso che:

- gli Stati membri non sono tenuti a fornire alla Commissione informazioni sul numero di controlli doganali specifici a livello dei singoli porti *core*. Tali informazioni sono tuttavia essenziali per individuare se vi siano differenze nel trattamento applicato dalle autorità doganali agli operatori economici;
- era stato avviato il programma «Dogana 2013», che includeva azioni volte ad armonizzare o a snellire le procedure di controllo doganale. La valutazione ex post operata dalla Commissione<sup>65</sup> ha indicato che, nonostante i progressi conseguiti nell'attuazione dell'obiettivo fondamentale del programma di far agire all'unisono tutte le autorità doganali, l'esecuzione delle procedure di importazione restava notevolmente diversificata all'interno dell'UE e ciascuno Stato membro disponeva ancora di un proprio sistema di importazione automatizzato;
- esistono buone pratiche concernenti la valutazione dei controlli che potrebbero essere condivise: ad esempio, l'autorità portuale di Santa Cruz de Tenerife ha costruito all'interno dell'area portuale un edificio dove riunire tutti gli organismi ispettivi (autorità doganali, organismi di controllo sanitario, fitosanitario e veterinario alle frontiere). Ciò significa che viene eseguita soltanto un'unica ispezione integrata, il che rende possibile misurare il tempo necessario per l'ispezione e migliora la qualità e la rapidità delle ispezioni nel tempo.

64 Analisi delle ispezioni sulle risorse proprie svolte dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 2007/436/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1) e il regolamento (CE, Euratom) n. 1026/1999 del Consiglio, del 10 maggio 1999, che stabilisce i poteri e gli obblighi degli agenti incaricati dalla Commissione per l'esercizio dei controlli delle risorse proprie delle Comunità (GU L 126 del 20.5.1999, pag. 1) e delle relazioni di attività degli Stati membri sulle risorse proprie tradizionali (2013).

65 *Final evaluation of the Customs 2013 Programme – Final Report*, cfr. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs\\_2013\\_final\\_evaluation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf)

## «Cintura blu», ovvero gli svantaggi del trasporto marittimo rispetto al trasporto su strada

### 100

Nelle condizioni attuali, il trasporto su strada è ancora il modo più diffuso per trasferire merci da un punto all'altro dell'UE, in quanto ha il vantaggio di essere flessibile, meno costoso, agevole e di garantire una consegna rapida «da porta a porta». Il trasporto marittimo all'interno dell'UE sarà competitivo solo se diventerà più veloce e affidabile. Uno dei principali problemi del trasporto marittimo è il fatto che il mercato interno nel settore marittimo non è ancora stato pienamente realizzato. Le navi che lasciano le acque territoriali di uno Stato membro (12 miglia nautiche dalla costa) di fatto escono dal territorio doganale dell'UE e devono quindi espletare le formalità doganali quando arrivano nel successivo porto dell'Unione, anche se trasportano solo merci UE e non hanno fatto scalo in un porto di un paese terzo. A titolo di confronto, un autocarro che viaggia da Tallinn (Estonia) a Lisbona (Portogallo) può attraversare l'UE senza dover sbrigare alcuna formalità burocratica alle frontiere interne dell'UE.

### 101

La disparità di condizioni concorrenziali tra il trasporto marittimo e altri modi di trasporto è stata evidente sin dall'apertura delle frontiere interne nel 1992. Nel 1995, la Commissione ha affermato<sup>66</sup> che non tutti i modi di trasporto godevano dello stesso trattamento e che il trasporto via mare era svantaggiato. Nonostante l'importanza della questione, i progressi sono stati particolarmente lenti:

- sulla base del piano d'azione «Cintura blu» per la creazione di uno «spazio europeo per il trasporto marittimo senza frontiere», nel marzo 2014 è entrato in vigore un nuovo regime per facilitare il trasporto marittimo all'interno dell'Unione grazie ad una registrazione più rapida ed alla possibilità di eliminare i controlli doganali<sup>67</sup> per i «servizi regolari di trasporto marittimo» (RSS) che devono essere preventivamente autorizzati dalle autorità doganali. Tuttavia, solo il 10-15 % delle navi può usare l'RSS, mentre tutte le altre devono ancora sbrigare tutte le formalità doganali;
- la direttiva 2010/65/UE relativa alle formalità di dichiarazione per il trasporto marittimo (una iniziativa «e-Maritime»), che promuove l'utilizzo di tecnologie informatiche nel settore del trasporto marittimo, è stata adottata al fine di semplificare ed armonizzare le procedure amministrative applicate a tale settore. Il lavoro per semplificare la trasmissione elettronica delle informazioni sulle merci a bordo delle navi è in corso, ma riguarda solo la creazione di una «interfaccia unica nazionale» per la trasmissione di informazioni. Ciò significa che tutti gli Stati membri manterranno i loro sistemi nazionali di trasmissione delle informazioni, mentre non è ancora stata posta in essere una interfaccia unica dell'UE per le formalità di dichiarazione. In parallelo, durante un periodo di transizione che va fino al 2020 vengono sviluppati sistemi doganali elettronici, al fine di adattarsi gradualmente agli obblighi previsti dal nuovo codice doganale dell'Unione modernizzato. In altre parole, a quasi 30 anni dal primo manifestarsi del problema, quest'ultimo sarà ancora irrisolto.

66 «Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: sfide e prospettive», COM(95) 317 def. del 5 luglio 1995.

67 Esso comporta la riduzione del periodo di consultazione tra Stati membri dai 45 giorni attuali a 15 giorni e la possibilità di estendere il regime a futuri porti di scalo in modo più rapido e diretto.

# Conclusioni e raccomandazioni

## 102

L'audit espletato dalla Corte sulle strategie di trasporto merci per via marittima della Commissione e degli Stati membri dell'UE, nonché sul rapporto benefici/costi conseguito dagli investimenti finanziati dall'UE nei porti (ai fini del quale gli auditor della Corte hanno esaminato per la prima volta 37 progetti e ne hanno riesaminati cinque) ha rilevato significativi problemi. Nel complesso, la Corte ha riscontrato quanto segue.

- Le strategie di sviluppo portuale a lungo termine poste in essere dagli Stati membri e dalla Commissione non hanno costituito una base solida e coerente per pianificare la capacità necessaria nei porti dell'UE e per individuare i finanziamenti dell'UE e i finanziamenti pubblici nazionali necessari per le infrastrutture portuali.
- In porti limitrofi, il finanziamento di infrastrutture e sovrastrutture portuali simili ha avuto come conseguenza investimenti inefficaci e non sostenibili: sulla base di 30 dei 37 progetti esaminati e già completati tra il 2000 e il 2013, un euro su tre (corrispondente a 194 milioni di euro per 12 progetti) è stato finora speso senza efficacia. Circa la metà di questi finanziamenti (97 milioni di euro di finanziamenti UE per nove progetti) è stata investita in infrastrutture che non sono state utilizzate o sono state fortemente sottoutilizzate per oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori. Ciò mette in luce carenze nella valutazione ex ante delle esigenze e denota un elevato rischio di spreco degli importi investiti.
- Quanto appena osservato è vero anche per i cinque progetti già esaminati nel 2010 oggetto di una nuova valutazione. Questa nuova valutazione ha delineato nel complesso un impiego delle risorse tutt'altro che ottimale: dopo quasi un decennio di attività, l'utilizzo della capacità finanziata dall'UE per questi porti era ancora inadeguato. In quattro porti, le aree portuali erano ancora ad un livello di utilizzo bassissimo o erano vuote. Complessivamente, si è giudicato che 292 milioni di euro di investimento sono stati spesi in modo inefficace.
- Sforamento dei costi e ritardi sono ulteriori illustrazioni delle inefficienze riscontrate negli investimenti in infrastrutture portuali esaminati. Nel complesso, per i progetti finanziati dall'UE esaminati dagli auditor della Corte vi erano stati sforamenti dei costi per 139 milioni di euro. Inoltre, 19 dei 30 progetti completati hanno fatto registrare ritardi, in 12 casi superiori al 20 % della durata prevista del progetto. I ritardi sono giunti fino al 136 % della durata inizialmente pianificata. Anche sei dei sette progetti non ancora ultimati al momento dell'audit (corrispondenti a un finanziamento UE pari a 524 milioni di euro) hanno fatto registrare ritardi.
- Molti collegamenti con l'entroterra inadeguati o assenti, quali ad esempio collegamenti stradali e ferroviari mancanti, necessiteranno di ulteriori finanziamenti pubblici per assicurare il corretto sfruttamento degli investimenti iniziali nei porti.
- Né il coordinamento all'interno della Commissione né le procedure operanti tra la BEI e la Commissione per valutare i prestiti proposti dalla BEI per le infrastrutture portuali hanno funzionato adeguatamente, in quanto la BEI non condivide con la Commissione tutte le informazioni pertinenti. Inoltre, per alcune proposte di prestito, alcuni problemi critici sono stati evidenziati internamente, nell'ambito dei servizi della Commissione, ma non sono stati segnalati alla BEI sotto forma di parere negativo della Commissione.

## Conclusioni e raccomandazioni

- Per quanto riguarda gli aiuti di Stato e le procedure doganali, la Commissione non ha intrapreso le azioni necessarie ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti. Il controllo della Commissione sugli aiuti di Stato avrebbe potuto essere più fattivo ed efficace, verificando a posteriori se le condizioni alle quali erano state assunte le decisioni precedenti (ad esempio, per le concessioni) fossero rimaste immutate, oppure rifiutando il sostegno a sovrastrutture destinate a utenti specifici.

Ad esempio, i progetti comprendenti sovrastrutture utilizzate da operatori privati erano stati cofinanziati con circa 92,5 milioni di euro a valere sul bilancio dell'UE.

### **Le strategie di sviluppo portuale a lungo termine a livello della Commissione e degli Stati membri dovrebbero focalizzarsi sulla creazione dei necessari collegamenti alla rete**

#### **103**

Tutti i cinque Stati membri visitati (Germania, Italia, Polonia, Spagna, Svezia) avevano elaborato strategie di sviluppo portuale a lungo termine da attuare entro il 2015, in parte per effetto dell'introduzione delle condizionalità ex ante per i finanziamenti UE. Sono state rilevate debolezze nelle modalità di analisi delle possibilità di collaborazione tra porti, in termini di sinergie e di potenzialità di specializzazione, e nel modo di tradurre queste strategie in investimenti nei porti tempestivi e ben coordinati.

#### **104**

A livello dell'UE, la Commissione ha sviluppato nel tempo la strategia per i porti, ma mancano ancora informazioni valide sulla pianificazione della capacità. Vi sono inoltre troppi porti *core* (104 in totale, ai quali deve essere assegnata la maggior parte dei finanziamenti dell'UE). Ciò impedisce di concentrare i fondi dell'UE sui porti più importanti. D'altro canto, alcune importanti vie navigabili che necessitano di finanziamenti non sono incluse nella strategia della Commissione.

#### **105**

Inoltre, la Commissione dispone di poche informazioni sulla reale situazione di questi porti *core*: in particolare, non riceve dati sulla capacità di cui dispongono, sulla capacità realmente utilizzata o sul fabbisogno futuro di capacità, né sugli investimenti pubblici degli Stati membri in tali porti. In assenza di queste informazioni di monitoraggio, non esiste un quadro generale della situazione nell'UE che consenta di meglio coordinare la pianificazione della capacità dei porti *core*. La scarsità di valide informazioni a disposizione della Commissione riguardo alla capacità disponibile nei porti e le stime eccessive sulla crescita futura hanno fatto sì che venisse sovrastimata la capacità supplementare necessaria nei porti dell'UE, almeno per determinate regioni (cfr. paragrafi 31-49).

## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 1

---

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) instaurare un monitoraggio della capacità dei porti *core*, tenendo conto dei piani degli Stati membri per l'attuazione delle strategie a lungo termine

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017;**

- b) rivedere il numero attuale di «porti *core*» (104) considerati necessari a mantenere un livello adeguato di accessibilità per l'UE nel suo complesso

**Data-obiettivo di attuazione: entro il 2023;**

- c) elaborare un piano di sviluppo portuale a livello di UE per i porti *core*, le vie di navigazione marittime e i canali

**Data-obiettivo di attuazione: entro il 2020.**

### **Gli investimenti in infrastrutture portuali finanziate dall'UE dovrebbero diventare più efficaci e più efficienti**

#### 106

Gli investimenti in infrastrutture portuali hanno bisogno di tempo per produrre risultati e, per loro stessa natura, i progetti relativi ai porti vertono sulla costituzione di capacità nel futuro a lungo termine. La tempestività degli investimenti spesso è cruciale per la loro efficacia, specie in un contesto molto competitivo come quello del trasporto marittimo. Molti progetti esaminati erano inutilizzati (vuoti) o ampiamente sottoutilizzati al momento dell'audit. Sulla base dell'esame dei 30 progetti già completati tra il 2000 e il 2013, finora un euro su tre (corrispondente a 194 milioni di euro per 12 progetti) è stato speso senza efficacia. Circa la metà di questi finanziamenti (97 milioni di euro di finanziamenti UE per nove progetti) è stata investita in infrastrutture che non sono state utilizzate o sono state fortemente sottoutilizzate per oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori. Ciò mette in luce carenze nella valutazione ex ante delle esigenze e denota un elevato rischio di spreco degli importi investiti.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 107

Come nella precedente relazione sui porti marittimi, gli auditor della Corte hanno rilevato un numero significativo di progetti che avevano fatto registrare ritardi, in parte a causa delle gravose procedure amministrative. Il ritardo medio era di quasi 13 mesi, con ritardi che andavano dai 3 ai 33 mesi. I ritardi sono giunti fino al 136 % della durata inizialmente pianificata. Sono stati inoltre rilevati casi di sfioramento dei costi per 139 milioni di euro (8,7 milioni di euro in media), senza considerare i progetti che non erano ancora stati completati. Inoltre, vi erano molti collegamenti con l'entroterra (strade e ferrovie) inadeguati o assenti che necessiteranno di ulteriori finanziamenti pubblici per assicurare il corretto sfruttamento degli investimenti iniziali nei porti.

### 108

La nuova valutazione dei cinque progetti esaminati nel 2010 ha delineato nel complesso un impiego delle risorse tutt'altro che ottimale: dopo quasi un decennio di attività, l'utilizzo della capacità finanziata dall'UE per questi porti era ancora inadeguato. In quattro porti, le aree portuali erano ancora ad un livello di utilizzo bassissimo o erano vuote, mentre in un altro porto non vi era alcuna attività. Complessivamente, la Corte ritiene che 292 milioni di euro (circa l'89 % del totale di 329 milioni di euro) di investimenti siano stati spesi in modo inefficace.

### 109

Molte autorità portuali in Europa hanno investito simultaneamente (e pianificato ulteriori investimenti) in infrastrutture e sovrastrutture portuali simili, per migliorare la propria competitività. Tale situazione comporta rischi significativi per l'efficacia e la sostenibilità dei progetti.

### 110

Né il coordinamento all'interno della Commissione né le procedure operanti tra la BEI e la Commissione per valutare i prestiti proposti dalla BEI per le infrastrutture portuali hanno funzionato adeguatamente, in quanto la BEI non condivide con la Commissione tutte le informazioni pertinenti. Inoltre, per alcune proposte di prestito, alcuni problemi critici sono stati evidenziati internamente, nell'ambito della Commissione, ma non sono stati segnalati alla BEI sotto forma di parere negativo della Commissione (cfr. paragrafi 50-81).

### Raccomandazione 2

---

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) collaborare con gli Stati membri per ridurre oneri amministrativi e ritardi nella selezione e nell'attuazione dei progetti, promuovendo il principio di uno «sportello unico» nazionale per il rilascio, o il rifiuto, di tutti i permessi e le autorizzazioni per investimenti relativi ad infrastrutture portuali. Inoltre dovrebbe essere applicato quanto prima il principio del «tacito consenso» (dopo, ad esempio, due anni)

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017;**

- b) applicare in modo rigoroso il regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE, nonché il regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa (CEF) alle rettifiche finanziarie causate da investimenti inefficienti per il periodo 2014-2020

**Data-obiettivo di attuazione: immediatamente;**

- c) valutare la possibilità di non concedere finanziamenti UE, nel corso del periodo 2014-2020, ad infrastrutture portuali destinate al trasbordo o allo stoccaggio di container (ad esempio, costruzione di moli, banchine e capacità di stoccaggio). In aggiunta, le sovrastrutture che esulano dal mandato pubblico dovrebbero essere escluse dai finanziamenti UE, in quanto dovrebbero essere considerate rientranti in un contesto commerciale

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2018.**

### Raccomandazione 3

---

La Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di:

- a) attribuire ai porti *core* la priorità per i co-finanziamenti dell'UE, sia a titolo del CEF che dei Fondi SIE, al fine di migliorare i collegamenti con il rispettivo entroterra

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2016;**

- b) finanziare infrastrutture portuali diverse dai collegamenti con l'entroterra soltanto a condizione che vi sia una manifesta necessità, che sia dimostrato il valore aggiunto UE e che la componente di investimenti privati sia sufficientemente importante rispetto all'investimento complessivo

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2016.**

### Raccomandazione 4

---

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) far sì che tutte le necessarie informazioni sui prestiti proposti dalla BEI siano condivise tra la BEI e la Commissione, onde facilitare valutazioni robuste

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017;**

- b) chiarire internamente, ed attuare sistematicamente, la procedure per stabilire se le osservazioni critiche debbano condurre ad un parere negativo su un prestito proposto dalla BEI

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2016.**

### **Norme sugli aiuti di Stato e controlli doganali: occorre fare di più per garantire parità di condizioni**

#### 111

Diverse interpretazioni delle norme sugli aiuti di Stato nel settore dei porti, nonché la differente applicazione delle procedure doganali dell'Unione possono contribuire a creare distorsioni sul mercato e ad indebolire la sana concorrenza tra i porti. In entrambi i settori, la Commissione non ha adottato ancora misure sufficienti per creare parità di condizioni tra i porti.

#### 112

La Commissione ha esaminato i potenziali aiuti di Stato ai porti solo sporadicamente dal 2010, nonostante gli Stati membri abbiano speso ingenti fondi pubblici nelle infrastrutture portuali. Inoltre, gli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato specifici per i porti marittimi non sono stati emanati, nonostante siano stati promessi da tempo.

#### 113

Dall'audit della Corte è emerso che le differenze nei controlli doganali possono influire sulla competitività di un porto, e che il monitoraggio svolto dalla Commissione sulle procedure di controllo doganale fra porti nei diversi Stati membri è inadeguato per individuare le pratiche che possono creare ingiusti vantaggi competitivi.

### 114

Inoltre, le norme doganali penalizzano il trasporto marittimo intra-UE, in quanto le navi che lasciano le acque territoriali di uno Stato membro devono espletare formalità doganali quando arrivano nel successivo porto dell'UE, anche se trasportano solo merci UE e non hanno fatto scalo in un porto di un paese terzo (cfr. paragrafi 82-101).

#### Raccomandazione 5

---

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) emanare orientamenti sugli aiuti di Stato ai porti marittimi

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017;**

- b) assicurare un trattamento omogeneo delle sovrastrutture portuali specifiche per determinati utenti

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017;**

- c) aumentare il numero di indagini documentali sugli aiuti di Stato per i porti e potenziare il follow up delle precedenti decisioni in materia di aiuti di Stato, in modo da garantire che le condizioni presenti al momento della decisione rimangano anche in seguito

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.**

#### Raccomandazione 6

---

La Corte raccomanda agli Stati membri di notificare in modo sistematico alla Commissione ogni sostegno finanziario pubblico ai porti, nel rispetto della normativa UE in materia di aiuti di Stato

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.**

### Raccomandazione 7

---

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) chiedere agli Stati membri di fornire periodicamente informazioni specifiche sul tipo e sul numero di procedure doganali specifiche nei singoli porti *core*, per valutare l'esistenza di pari trattamento tra porti

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017;**

- b) migliorare la competitività del trasporto marittimo rispetto ad altri modi di trasporto semplificando ulteriormente le formalità doganali e di trasporto via mare, in particolare andando verso una «interfaccia unica» marittima livello UE

**Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 20 luglio 2016.

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

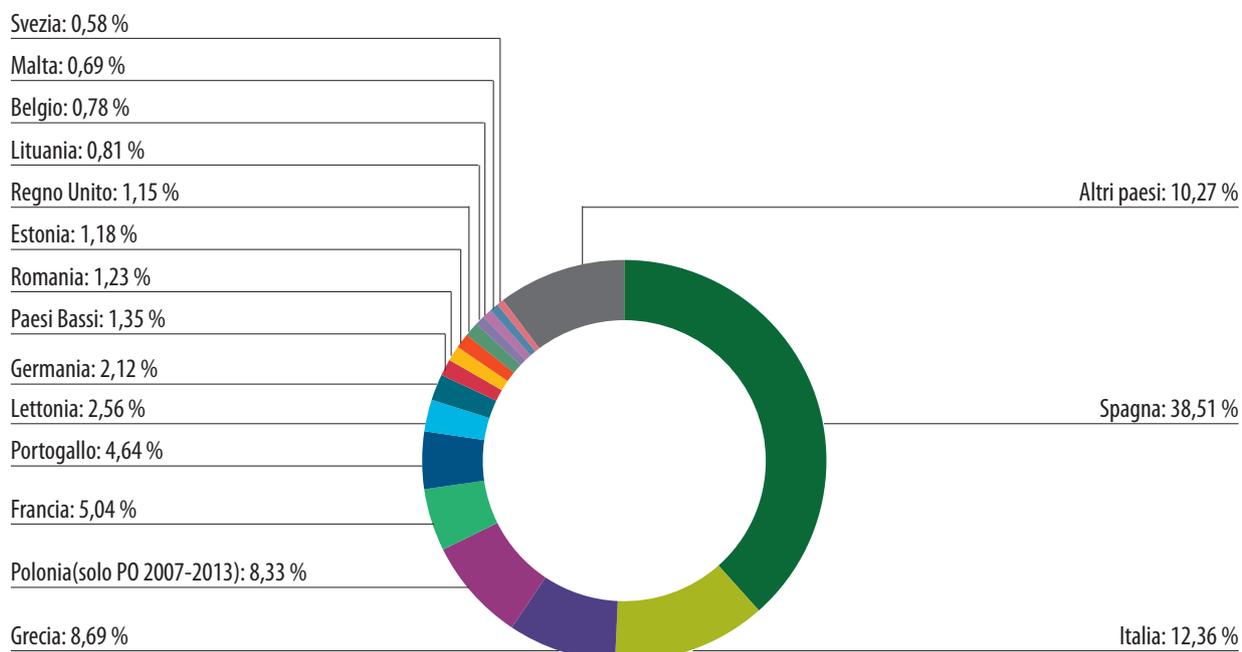
## Spesa UE per progetti a favore del trasporto marittimo (periodo 2000-2013)

Spagna	2 610 322 428	38,51 %
Italia	837 719 751	12,36 %
Grecia	588 742 943	8,69 %
Polonia <sup>1</sup>	564 232 876	8,33 %
Francia	341 726 711	5,04 %
Portogallo	314 324 344	4,64 %
Lettonia	173 729 139	2,56 %
Germania	143 786 488	2,12 %
Paesi Bassi	91 333 779	1,35 %
Romania	83 148 025	1,23 %
Estonia	80 303 497	1,18 %
Regno Unito	78 033 155	1,15 %
Lituania	54 675 005	0,81 %
Belgio	52 685 257	0,78 %
Malta	46 945 423	0,69 %
Svezia	38 982 443	0,58 %
Austria <sup>2</sup>	26 910 589	0,40 %
Cipro	22 085 473	0,33 %
Slovenia	13 330 356	0,20 %
Ungheria <sup>2</sup>	12 275 556	0,18 %
Finlandia	6 515 269	0,10 %
Repubblica ceca <sup>2</sup>	4 203 737	0,06 %
Irlanda	1 842 000	0,03 %
Bulgaria	1 200 000	0,02 %
Progetti transfrontalieri	109 561 318	1,62 %
Interreg	24 290 310	0,36 %
Altri progetti UE	454 519 870	6,71 %
<b>Totale</b>	<b>6 777 425 742</b>	<b>100,00 %</b>

1 I dati si riferiscono unicamente al periodo di programmazione 2007-2013.

2 Pur non disponendo di porti marittimi, questi paesi hanno dichiarato spese per infrastrutture portuali nell'ambito del FESR/FC, probabilmente per errore.

## Allegato I



Allegato II

Panoramica dei progetti esaminati

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>	
<b>Progetti sottoposti ad audit per la prima volta</b>													
1	Germania	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basisshafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	Costruzione di una nuova banchina portuale	15 942 509				X	7 971 255	
2			Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	Costruzione di una nuova banchina portuale	18 800 000				X		18 800 000
3			Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	Costruzione nel porto di un molo con basamento predisposto per navi autosollelevanti	1 250 000	1 250 000			X		1 250 000
4			Sanierung «Alter Vorhafen» Wilhelmshaven	2 175 813	761 534	Ristrutturazione di un muro di sponda	761 534			761 534		X	
5		Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	Costruzione per accrescere la capacità del porto	6 704 346			X			
6			Großprojekt «JadeWeserPort»	146 856 096	32 930 149	Costruzione di una nuova zona portuale e di un terminale per container	32 930 149					X	26 344 119
7			Norderweiterung Hafen Brake - Sandaufspülung und Errichtung Kaianlage	24 600 000	8 610 000	Estensione dell'area portuale e costruzioni di un nuovo molo.	8 610 000				X		
8			Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe	14 803 596	5 924 021	Estensione dell'area portuale e costruzioni di un nuovo molo	5 924 021				X		

1 Rilevamento al momento della visita di audit.  
2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>
9			Logistica e porti. Sistema integrato portuale Salerno	73 000 000	53 262 297	1) Ampliamento dell'imboccatura del porto 2) Stabilizzazione della banchina 3) Dragaggio	26 631 149	26 631 149	X			
10		Salerno	Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 1° lotto	146 600 000	115 245 000	Collegamenti stradali e ferroviari con il porto		115 245 000	X			
11	Italia	Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 2° lotto										
12			Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale	25 500 000	1 875 000	Collegamento ferroviario con il porto		1 875 000	X			
13		Taranto	Dragaggio e cassa di colmata	83 000 000	15 000 000	Dragaggio e abbassamento del fondale marino		15 000 000	X			
14			Area del terminal per container, porto di Taranto (2000-2006)	41 100 000	11 250 000	Ampliamento di un terminal esistente	11 250 000					11 250 000

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione non ultimata <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>
15			Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	337 572 017	273 634 889	Costruzione di un tratto stradale lungo 10,4 km		273 634 889		X			
16		Danzica	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap I - przebudowa falochronu wschodniego	12 550 797	10 644 987	Potenziamento di un frangiflutti esistente, ampliamento e dragaggio del canale di accesso	5 322 493,50	5 322 493,50		X			
17			Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Motławie	6 705 529	5 676 090	Ricostruzione di un molo turistico (centro città)		5 676 090		X			
18	Polonia		Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia	29 070 083	10 968 299	Potenziamento di un'infrastruttura necessaria per accrescere la capacità e accogliere navi Ro/Ro: rampa, accesso stradale e ferroviario		10 968 299			X		5 484 149
19		Gdynia	Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	22 129 659	14 691 975	Potenziamento del canale del porto mediante dragaggio		14 691 975			X		
20			Infrastruttura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części Portu Gdynia	27 474 031	17 731 050	Ricostruzione/costruzione di un tratto stradale (2,12 km) e di un binario (2,85 km)		17 731 050				X	17 731 050

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>
21	Polonia	Stettino - Świnoujście	Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin (Kanał Piastowski i Mielniński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia	77 825 375	65 264 553	Ricostruzione del canale navigabile tra i due porti		65 264 553		X		
			Modernizacja do- stępu drogowego do Portu w Szczecinie	28 534 045	23 002 547	Ricostruzione di una sezione stradale di collegamento con il porto		23 002 547			X	
22			Przebudowa falochronu wschodniego w Świnoujściu	10 318 058	8 422 871	Ricostruzione di 1,47 km di frangiflutti		8 422 871		X		
23	Svezia	Norrköping	2008-SE-92606-P (gruppo di infrastrutture intermodali a Norrköping, miglioramento del canale di accesso)	35 300 000	3 528 000	Ampliamento del canale di accesso con abbassamento del relativo fondale		3 528 000		X		
			2009-EU-21010-P» (progetto di Autostrade del mare: collegamento baltico Gdynia-Karlskrona)	85 400 000	17 090 800	Lavori infrastrutturali per collegare i due porti e creare una catena di trasporto intermodale ferroviario-marittima, senza soluzione di continuità		17 090 800				X

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione non ultimata <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>
26			Ampliación dársena de escombreras – Fase 1	116 492 375	46 035 682	Costruzione di un nuovo frangiflutti e di una nuova dársena	46 035 682			X			
27		Cartagena	Terminal polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477	Costruzione di una banchina di 575 m e una zona adiacente di 4,5 ha	19 275 477			X			
28			Relleno y urbanización terminal polivalente	28 314 601	10 440 783	Costruzione del terrapieno di una zona di stoccaggio di circa 20 ha	10 440 783					X	10 440 783
29			Infraestructuras portuarias y auxiliares en Isla Verde (3ª Fase) en Algeciras	511 460 000	127 314 481	Creazione di nuovi terrapieni, sottratti al mare, per 125 ha	127 314 481					X	73 842 399
30	Spagna	Algeciras	Muelle y explanada exterior al dique , junto a Isla Verde	168 576 557	52 199 106	Costruzione di una nuova banchina	52 199 106				X		
31			Terminal pública de contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Acquisizione di sovrastrutture destinate a un terminale per container	22 226 148		22 226 148	X			
32			Mejora de la operatividad de los muelles comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	Ampliamento a est e a nord delle banchine esistenti	27 973 501			X			
33		Vigo	Almacenamiento de coches en altura en la terminal de transbordadores	20 054 823	15 143 049	Costruzione di un silo per automobili al terminale Ro/Ro	15 143 049			X			
34			Ampliación del puesto de inspección fronteriza arenal	2 188 957	750 884	Costruzione di un nuovo edificio per l'ispezione sanitaria delle merci	750 884		750 884	X			

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione non ultimata <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>
35			Nueva base de contenedores en la dársena del este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	Costruzione per accrescere la capacità dei terminali per container, miglioramento la funzionalità	7 860 602			X			
				15 605 808	6 387 113	Costruzione per accrescere la capacità dei terminali per container, miglioramento la funzionalità	6 387 113			X			
36	Spagna	SC Tenerife	Nueva base de contenedores en la dársena del este, 2ª fase	5 673 967	2 809 113	Costruzione di un nuovo terrapieno adiacente al frangiflutti esistente, a sostegno delle operazioni sulla banchina per le rinfuse solide e liquide	2 809 113					X	2 809 113
				2 461 546 621	1 076 626 856	Totale dei progetti sottoposti per la prima volta ad audit, per categoria:	447 553 574	599 658 626	29 414 656	7	18	12	193 775 022
				1 076 626 856		Totale generale dei progetti sottoposti per la prima volta ad audit:	1 076 626 856						
				41,57		Totale generale dei progetti sottoposti per la prima volta ad audit, in % del totale:	41,57	55,70	2,73				

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanzia-mento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collega-menti	Altro	Realizza-zione non ultimata <sup>1</sup>	Realiz-zazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realiz-zazione ultimata e inutilizza-ta o forte-mente sottou-tizzata	Importo dei fondi UE, corrispo-ndenti o da corrispon-dere, che è inutilizzato o fortemen-tilizzato, in percentuale <sup>2</sup>	
<b>Progetti sottoposti nuovamente ad audit</b>														
38	Italia	Augusta	Porto di Augusta	15 493 707	3 839 328	Costruzione di edifici, moli, attracchi Ro/Ro, marciapiedi, barriere, sistemi esterni per il completamento del porto commerciale di Augusta	1 919 664	1 919 664				X	3 839 328	
39	Spagna	Campa-mento San Roque	infrastrutture portuari- as en las instalaciones de Campamento, San Roque	37 688 436	16 582 912	Ristrutturazione di un molo e costruzio- ne di uno spazio per terminal di 33,2 ha, di cui 17,6 ha ex novo	16 582 912					X	16 582 912	
40		Punta Lango- steira (La Coruña)	Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira (La Coruña) – 1ª Fase – Beneficiario: Autoridad Portuaria de La Coruña	590 172 648	257 539 720	Costruzione di un porto esterno adiacente a quello esistente	257 539 720					X	244 662 734	
41		Ferrol	Ampliación del Puerto de Ferrol (puerto exterior) – Beneficiario: Autoridad Portuaria de Ferrol – San Cibrao («re-audit»)	110 860 209	39 065 500	Costruzione di un porto esterno a in- tegrazione di quello esistente	39 065 500						X	35 158 950
42		Arinaga - Las Palmas	Puerto de Arinaga – Muelle de Agüimes – 1ª fase A – Beneficiario: Autorità portuale di Las Palmas	23 480 152	11 750 152	Costruzione di un nuovo porto per decongestionare Las Palmas	11 750 152						X	10 692 638

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

Allegato II

N. del progetto	Stato membro	Porto	Progetto esaminato	Costo del progetto, in euro	Finanziamento UE, in euro	Contenuto del progetto	Capacità	Collegamenti	Altro	Realizzazione non ultimata <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e usata come previsto <sup>1</sup>	Realizzazione ultimata e inutilizzata o fortemente sottoutilizzata	Importo dei fondi UE, corrisposti o da corrispondere, che è inutilizzato o fortemente sottoutilizzato, in percentuale <sup>2</sup>
			somma 2 (soltanto i progetti riverificati)	777 695 152	328 777 612	Totale dei progetti riverificati, per categoria:	326 857 948	1 919 664		0	0	5	310 936 562
			somma 3 (progetti sottoposti per la prima volta ad audit + progetti riverificati)	3 239 241 773	1 405 404 468	Totale di tutti i progetti verificati, per categoria:	774 411 522	601 578 290	29 414 656	7	18	17	
						Totale generale di tutti i progetti verificati:	1 405 404 468						
						Totale generale di tutti i progetti verificati, in % del totale:	55,10	42,80	2,09				
						Infrastruttura connessa all'incremento delle potenzialità di trasbordo:	943 805 903						

1 Rilevamento al momento della visita di audit.

2 Solo per i progetti ultimati.

## Panoramica dei progetti non ultimati

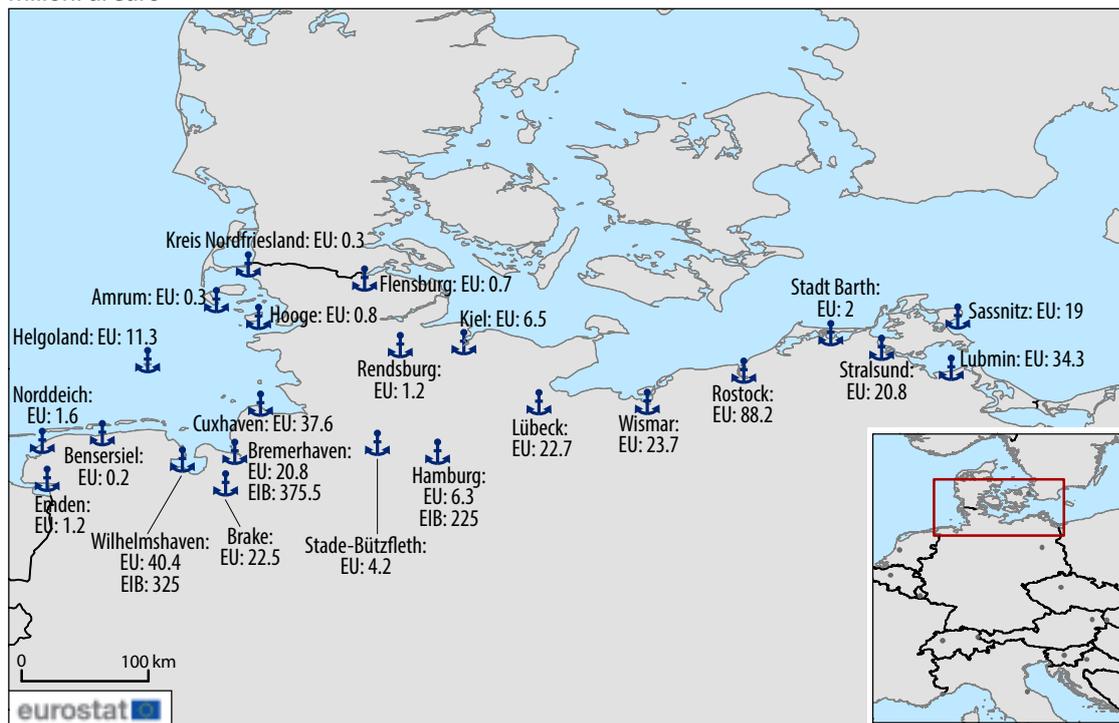
Stato membro	Porto coinvolto	Progetto non ultimato	Quando avrebbe dovuto essere ultimato il progetto? (data iniziale nel contratto)	Quanto ritardo è stato accumulato rispetto all'obiettivo fissato inizialmente? (in mesi, in base alle informazioni attuali)	Contributo UE interessato (euro)
Italia	Salerno	Logistica e porti. Porto integrato di Salerno	31.12.2015	13 mesi	53 262 297
		Collegamenti stradali e ferroviari del porto di Salerno Porta Ovest, 1° lotto	30.6.2014	Minimo 36 mesi	115 245 000
		Collegamenti stradali e ferroviari del porto di Salerno Porta Ovest, 2° lotto			
	Taranto	Collegamento ferroviario del porto di Taranto alla rete ferroviaria nazionale	31.12.2015	Minimo 24 mesi	1 875 000
		Dragaggio e bonifica di terreni	31.12.2014	Minimo 26 mesi	15 000 000
Polonia	Danzica	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	30.9.2015	Minimo 16 mesi	273 634 889
	Stettino - Świnoujście	Modernizzazione del canale di accesso Świnoujście - Stettino (Kanał Piastowski i Mielniński) - fase II, da est a ovest	30.9.2015	Nessun ritardo	65 264 553
				Ritardo minimo totale, espresso in mesi, già noto al momento dell'audit: 115	524 281 739

**Principali caratteristiche dei sistemi portuali degli Stati membri e sostegno dell'UE e della BEI alle zone portuali sottoposte ad audit (periodo 2000-2013)<sup>1</sup>**

**1. Germania**

La Germania conta, all'incirca, 21 porti marittimi e 250 porti interni. Le responsabilità sono ripartite fra governo federale, Stati federali (Länder), autorità locali e altri importanti portatori di interesse del settore portuale (come l'industria, i sindacati); di qui le difficoltà a individuare obiettivi e strategie comuni. Spetta, in linea di massima, al governo federale elaborare il quadro generale di regolamentazione dei trasporti e fornire i collegamenti infrastrutturali da e verso i porti marittimi e interni (collegamento con l'entroterra), mentre gli Stati federali (e le autorità locali) sono competenti in particolare per l'infrastruttura portuale e l'industria, unitamente ai sindacati, assicura l'operatività portuale. Di seguito sono illustrati i principali investimenti (fondi strutturali) rilevati.

milioni di euro



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

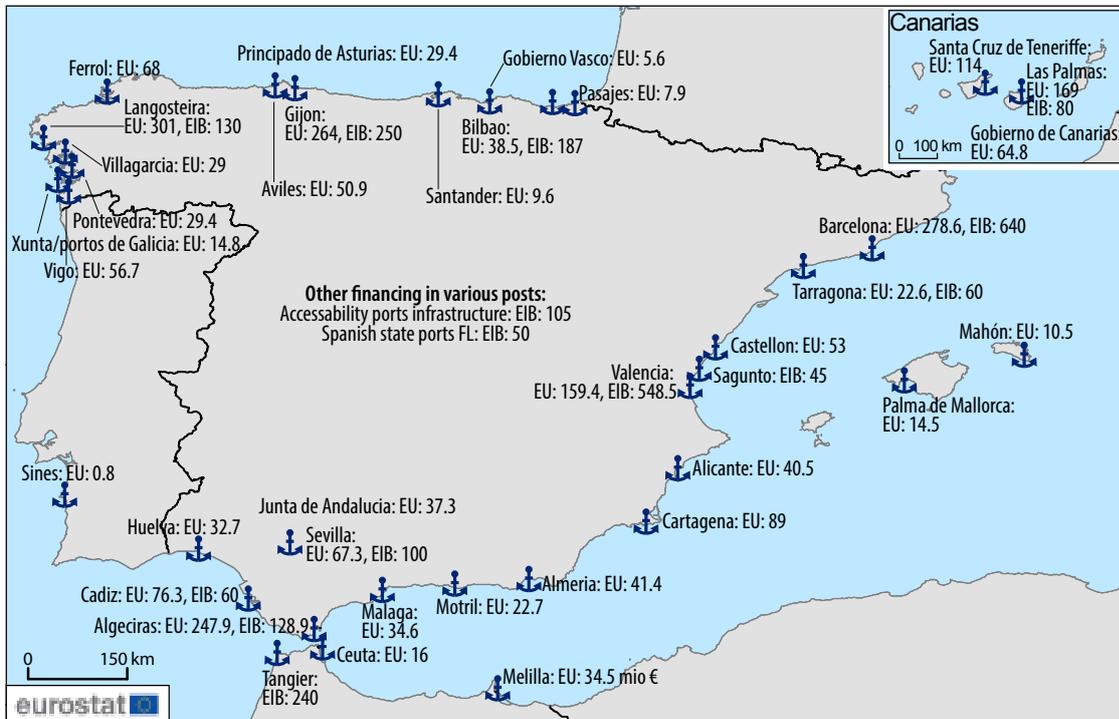
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

1 Fonte: elaborazione, a cura della Corte, dei dati della Commissione e dei dati pubblici della BEI (disponibili sul sito Internet).

2. Spagna

La Spagna ha una delle fasce costiere più lunghe d'Europa (8 000 km). Inoltre, la sua posizione geografica, essendo la più vicina all'asse di una delle principali rotte marittime mondiali, ne rafforza la condizione di zona strategica nel trasporto marittimo internazionale e di piattaforma logistica nell'Europa meridionale. Il sistema portuale spagnolo, di proprietà dello Stato, annovera 46 porti di interesse generale, gestiti da 28 autorità portuali, di cui l'ente governativo Puertos del Estado monitora e gestisce gli investimenti, il coordinamento e l'efficienza. Detto ente dipende dal ministero dei Lavori pubblici, cui è affidata l'attuazione della politica portuale del governo. La Spagna è il paese che ha investito l'ammontare più elevato di fondi UE nei propri porti (quasi il 40 % dell'intero ammontare dell'UE). Seguono i principali investimenti osservati.

milioni di euro



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

### 3. Italia

Il sistema portuale italiano è frammentato: consta di una moltitudine di piccoli porti caratterizzati da inefficienze di scala e scarso potere di mercato rispetto agli operatori dei terminali di livello mondiale. Il governo italiano ha di recente adottato una nuova riforma legislativa del settore portuale finalizzata, fra l'altro, a conseguire la fusione dei porti attigui e delle rispettive autorità portuali per razionalizzare il sistema portuale, migliorare il coordinamento, attrarre ulteriori volumi di merci e investimenti, nonché fornire una maggiore autonomia finanziaria. Gli investimenti nel Meridione sono stati effettuati principalmente a titolo dei fondi della politica di coesione, mentre nel Settentrione hanno prevalso i fondi della BEI e della TEN-T. Sono stati osservati gli investimenti seguenti.

*milioni di euro*



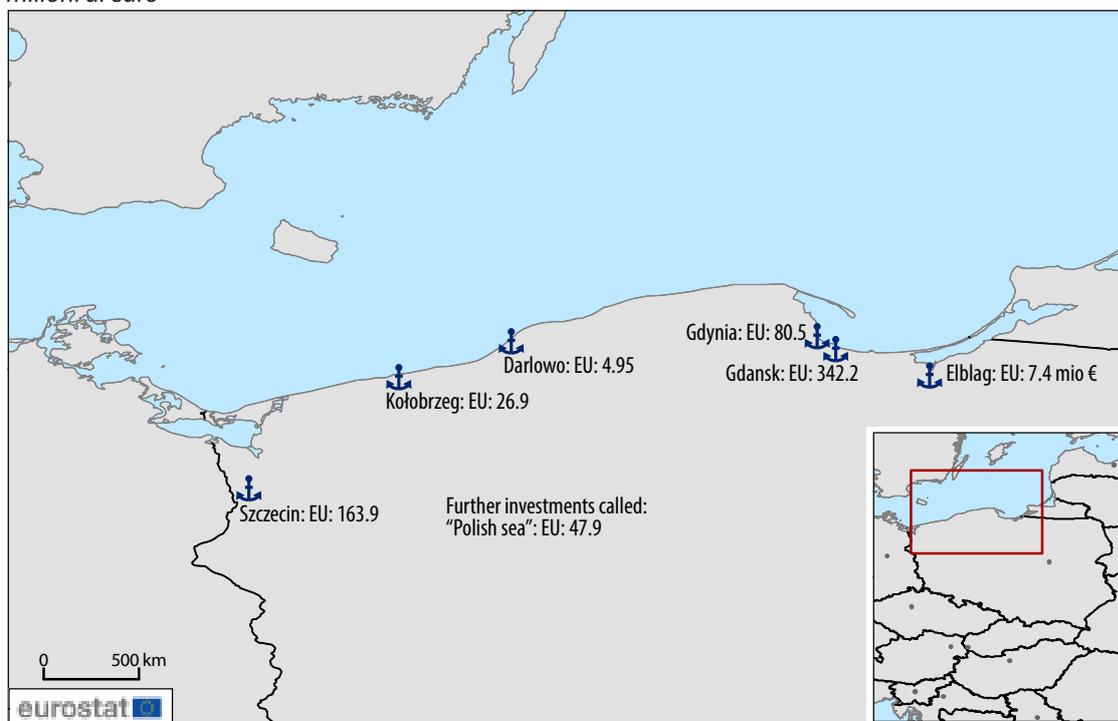
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

### 4. Polonia

La strategia nazionale del 2007 per lo sviluppo dei porti polacchi entro il 2015 si prefiggeva di migliorare la competitività dei porti polacchi, aumentarne il contributo allo sviluppo socio-economico del paese e accrescerne la rilevanza nella rete di trasporto internazionale. Tre porti sono stati considerati essenziali al funzionamento dell'economia nazionale: Danzica, Gdynia e Stettino-Świnoujście. Gli investimenti pubblici, pertanto, sono perlopiù concentrati in questi tre porti e nei relativi collegamenti ai corridoi internazionali, come di seguito illustrato.

milioni di euro



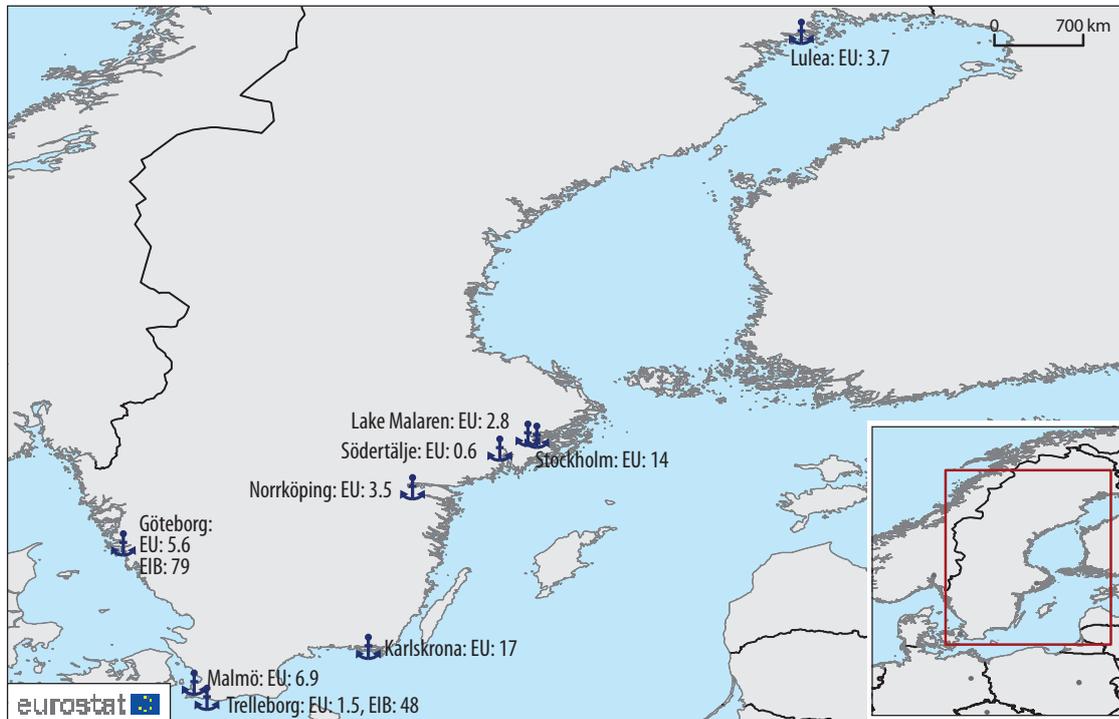
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

### 5. Svezia

L'ordinamento giuridico svedese conferisce all'amministrazione centrale la gestione e le responsabilità finanziarie per i canali esterni di accesso ai porti e per i collegamenti con l'entroterra, mentre l'area all'interno della zona portuale ricade nella responsabilità dell'autorità locale o regionale. Dal 2010, vige un piano nazionale generale di investimenti in progetti infrastrutturali per tutti i modi di trasporto in Svezia. Il piano, concernente il periodo 2010-2021, viene aggiornato ogni quattro anni e comprende il trasporto marittimo, i porti e i canali di accesso. Le decisioni relative agli investimenti in infrastrutture portuali spettano alle autorità portuali, facenti capo ai comuni locali, e lo Stato non ha voce in capitolo al riguardo in ragione dell'autonomia locale e regionale; per contro, i diritti relativi ai canali di accesso, gestiti dall'Amministrazione marittima svedese, competono allo Stato. Dal 2000 sono stati riscontrati i seguenti investimenti principali dell'UE e della BEI.

milioni di euro



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Panoramica delle sovrastrutture destinate a utenti specifici e cofinanziate con fondi UE

Stato membro	Beneficiario	Titolo del progetto	Costo totale (in euro)	Finanziamento UE (in euro)	Estensione del progetto
Polonia	GCT Gdynia	Fase III della costruzione del terminal container GCT di Gdynia	50 007 971	15 195 631	Ampliamento delle infrastrutture (ossia sede delle rotaie delle gru a portale, piazzali di stoccaggio container e acquisto di attrezzature: gru a portale, trattori portuali, semirimorchi per il trasporto di container)
	BCT Gdynia	Modernizzazione del terminal BCT di Gdynia	49 666 124	13 469 631	Ampliamento/Ricostruzione di infrastrutture (manto stradale) e acquisto di attrezzature e sistemi informatici (ad esempio, macchinari ed attrezzature usate per la movimentazione dei container)
	Autorità portuale di Gdynia	Ricostruzione del terminal ferroviario intermodale del porto di Gdynia	24 108 770	9 773 125	Ampliamento/Ricostruzione di infrastrutture tra cui il tracciato dei binari delle gru, sistema stradale
	DCT Danzica	Fase III del DCT di Danzica	23 942 459	8 339 326	Costruzione di infrastrutture (piazzali di stoccaggio container, modernizzazione delle sedi per le rotaie delle gru a portale) e acquisto di attrezzature (gru a portale, trattori portuali, semirimorchi per il trasporto di container)
	DCT Danzica	Fase II del DCT di Danzica	40 845 816	6 710 647	Ampliamento/Ricostruzione di infrastrutture (binari di scorrimento, piazzali di stoccaggio container) e acquisto di attrezzature (gru a portale, trattori portuali, semirimorchi per il trasporto di container)
	GCT Gdynia	Fase II della costruzione del terminal container GCT di Gdynia	45 660 580	5 251 613	Ampliamento/Ricostruzione di infrastrutture (magazzini, piazzali di stoccaggio container, parcheggi, installazioni elettriche) e acquisto di attrezzature (gru a portale, trattori portuali, semirimorchi per il trasporto di container)
	DB Stettino	Terminal container nel porto di Stettino - Livello I Fase I	14 161 270	4 887 595	Costruzione di infrastrutture per terminal container e acquisto di attrezzature (gru a portale)
	BCT Gdynia	Acquisto di gru da banchina per aumentare i volumi di traffico intermodale nel terminale BCT di Gdynia	16 275 975	3 969 750	Acquisto di attrezzature (gru a portale)
	Autorità portuale di Danzica	Espansione del terminal container intermodale presso la banchina Szczecińskie del porto di Danzica	6 724 173	2 704 222	Ricostruzione dei piazzali di stoccaggio e movimentazione container, impianti sotterranei e posteggi
Spagna	Porto di Algeciras	Terminal container pubblico TTI di Algeciras	168 950 665	22 226 148	Acquisto di 8 gru da banchina («da nave a terra»)
<b>Totale fondi UE per infrastrutture:</b>				<b>92 527 688</b>	

Allegato VI

Panoramica delle decisioni in materia di aiuti di Stato adottate dal 2007

Casi di aiuti di Stato ai porti marittimi	Anno	Paese	Porto marittimo interessato	Tipo di merci, infrastrutture (I) e/o sovrastrutture (S) interessate	Costo dell'investimento pianificato (in euro)	Intensità dell'aiuto	Aiuto (in euro)	Numero decisione	Beneficiario
1	2007	Estonia	Muuga	Ampliamento ad est del porto di Muuga	92 976 699	81 %	nessun aiuto	N 507/06	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Harju 11; EE-15072 Tallinn
2	2007	Paesi Bassi	Rotterdam	Ampliamento del porto di Rotterdam (contributo al finanziamento di infrastrutture pubbliche e di acquisizione di partecipazioni nell'autorità portuale di Rotterdam)	934 000 000	571 milioni di euro per infrastrutture pubbliche e 500 milioni di euro per acquisizione di partecipazioni	nessun aiuto di Stato	N60/06	Progetto Mainportontwikkeling Rotterdam
3	2008	Germania	JadeWeserPort Wilhelmshaven	a) progettazione e costruzione di infrastrutture portuali (370 milioni di euro); b) progettazione e costruzione di infrastrutture per il terminal (240,2 milioni di euro); c) progettazione e costruzione del terminal container e dei relativi edifici	960 000 000		nessun aiuto di Stato	N 110/08	JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH
4	2009	Grecia	Pireo	a) le attrezzature di carico e scarico nel terminal container (causa C-169/08) sono escluse da questo caso; b) costruzione di un pontile (C 168/08) (cfr. anche decisione SA.28876 — accuse)	159 768 000	meno del 50 %	35 000 000	C21/09	Autorità portuale del Pireo
nessuno	2010	no	nessun progetto di porto	nessun progetto di porto					
5	2011	Lettonia	Ventspils	a) costruzione di un terminal per rinfuse secche; b) costruzione di ormeggi; c) costruzione di frangiflutti; d) dragaggio; e) costruzione di linee ferroviarie; f) rinnovo dei pontili di attracco; g) rafforzamento delle sponde del canale	non conosciuto, nessuna cifra fornita per ragioni di riservatezza	62,86 %	31 400 000	C39/09 (ex. 358/09)	Autorità portuale di Ventspils
6	2011	Lettonia	Krievu Sala	Spostamento del Freeport of Riga dal centro città alla zona portuale attualmente inutilizzata denominata Krievu Sala per consentire l'espansione della città di Riga	195 380 916	61,10 %	119 387 658	N 44/2010	Riga Freeport Authority
7	2011	Paesi Bassi	Rotterdam	Creazione di un hub container multimodale a 60 km dal terminal marittimo di Rotterdam	46 300 000	17,90 %	8 300 000	SA 32224	Ablasserdam container transferium

Allegato VI

Casi di aiuti di Stato ai porti marittimi	Anno	Paese	Porto marittimo interessato	Tipo di merci, infrastrutture (I) e/o sovrastrutture (S) interessate	Costo dell'investimento pianificato (in euro)	Intensità dell'aiuto	Aiuto (in euro)	Numero decisione	Beneficiario
<b>8</b>	2012	Italia	Augusta	a) espansione del porto esistente (82.000 m <sup>2</sup> per lo stoccaggio di container e di rifiuti solide (28,3 milioni di euro); b) installazione di due gru a portale per la movimentazione di container (21,7 milioni di euro) e rafforzamento di una parte del molo esistente (17 milioni di euro); c) costruzione di un nuovo molo ed annesso piazzale (45.000 m <sup>2</sup> ) (25,83 milioni di euro); d) costruzione di un nuovo molo (410 m e 116.000 m <sup>2</sup> ) (52,5 milioni di euro)	145 330 000	68,87 %	100 088 771	SA 34940	Autorità portuale di Augusta
<b>9</b>	2012	Lituania	Klaipeda	Costruzione di infrastrutture per un nuovo terminale passeggeri e navi da carico di linea a Klaipeda: a) investimenti in costruzioni da parte dell'autorità portuale 27 825 milioni di euro; b) investimenti in magazzini merci, punti di controllo ed ispezione, investimenti in attrezzature di sicurezza da parte di terminalista privato (KKIKT) 21 335 milioni di euro)	49 200 000	64 %	17 900 000	SA30742 (N 137/10)	Autorità portuale di Klaipeda (SE KSSA) e Klaipedos keleviu ir kroiniu terminals (KKIKT)
<b>10</b>	2013	Spagna	Cadice	a) costruzione di un nuovo terminal per container con dragaggio delle vie di accesso ai frangiflutti (con tunnel) (108,4 milioni di euro); b) sistemazione della stazione marittima per le navi da crociera (1 milione di euro); risistemazione di strutture portuali esistenti (17,53 milioni di euro) detraendo 8,4 milioni di euro per il valore della superfici di 9,8 ha).	118 538 678	50,70 %	60 099 110	SA.36953	Autorità portuale di Baiha de Cadiz
<b>11</b>	2013	Grecia	Pireo	a) costruzione di frangiflutti e superfici a terra; b) reti (drenaggio, fibre ottiche, approvvigionamento idrico ed elettrico)	120 000 000	95 %	113 900 000	SA.35418	Piraeus Port Authority S.A. (PPA)
<b>12</b>	2013	Grecia	Katakolo	a) ampliamento del molo sopravento (160 m); b) ampliamento della banchina esistente di fronte ai ristoranti (63 m); c) lavori aggiuntivi sul molo esistente (ampliamento); d) costruzione di un edificio per l'accoglienza dei passeggeri; e) ampliamento/rinnovo di un vecchio magazzino; f) costruzione di un teatro all'aperto; g) ricostruzione delle aree circostanti e degli spazi pubblici; h) costruzione di un edificio per il controllo del traffico portuale e dei passaporti	12 265 965	91,23 %	11 190 240	SA.35738	Pyrgos Municipal Port Fund (PMPF)

Allegato VI

Casi di aiuti di Stato ai porti marittimi	Anno	Paese	Porto marittimo interessato	Tipo di merci, infrastrutture (I) e/o sovrastrutture (S) interessate	Costo dell'investimento pianificato (in euro)	Intensità dell'aiuto	Aiuto (in euro)	Numero decisione	Beneficiario
<b>13</b>	2013	Spagna	Santa Cruz de Tenerife	a) lavori di copertura del porto (protezione e rafforzamento del lato nord della banchina e della barriera frangiflutti esterna (128 milioni di euro); b) contro-frangiflutti per proteggere il lato sud della banchina (27,8 milioni di euro); c) superfici commerciali per stoccaggio rinfuse solide e container (86,8 milioni di euro); d) ripristino della vicina riserva naturale (fase 1) (0,6 milioni di euro).	243 800 000	27,48 %	67 000 000	SA.36223	Porto di Santa Cruz de Tenerife e Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LEPEYMM)
<b>14</b>	2013	Polonia	Sovrastrutture dei porti polacchi	Modifica del regime di aiuti N 546/2008 — Aiuti agli investimenti per lo sviluppo di trasporti intermodali nell'ambito del programma operativo Infrastrutture e Ambiente (aumento della dotazione da 111 milioni di euro a circa 170 milioni di euro) a causa della pressante necessità di modernizzare ed investire nelle infrastrutture intermodali in Polonia (le infrastrutture portuali saranno particolarmente interessate). a) trasporto intermodale: costruzione di centri logistici e terminal container, strutture di stoccaggio e movimentazione, strade interne e ferrovie, rete idrica e apparecchiature elettroniche; b) rete di trasporto interno tra porti (strade, ferrovie, passaggi sotterranei, parcheggi, piazzali di stoccaggio; sistemi di telecomunicazione.	170 000 000	50 % per le infrastrutture portuali e multimodali; 30 % per apparecchiature informatiche e di telecomunicazione		SA.36485	Sono disponibili aiuti alle imprese degli Stati membri dell'UE che svolgono o intendono svolgere operazioni di trasporto intermodale in Polonia, quali operatori di terminal container e di centri logistici, con l'esclusione di imprese in difficoltà finanziarie e imprese per cui la Commissione ha richiesto il recupero degli aiuti versati, fintanto che questi non siano stati integralmente recuperati.
<b>15</b>	2013	Italia	Capo d'Orlando	Banchina frangiflutti, dragaggio, attracco, infrastrutture turistiche		48,71 %	20 020 000	SA.36621	

**Allegato VI**

Casi di aiuti di Stato ai porti marittimi	Anno	Paese	Porto marittimo interessato	Tipo di merci, infrastrutture (I) e/o sovrastrutture (S) interessate	Costo dell'investimento pianificato (in euro)	Intensità dell'aiuto	Aiuto (in euro)	Numero decisione	Beneficiario
<b>16</b>	2014	Lettonia	Ventspils	Miglioramento della stabilità del terreno del terrapieno di sbarramento del canale del fiume Venta, dietro ai posti di attracco 2 e 3 — Prima decisione	6 150 000	38,60 %	3 775 918	SA.38771	Autorità portuale del porto libero di Ventspils
<b>17</b>	2014	Grecia	Patrasso	a) modernizzazione del porto di Patrasso (5° molo); b) lavori di rifacimento del manto stradale per migliorare il drenaggio delle acque pluviali; c) edificio Terminal 1; d) edificio Terminal 2; e) edificio ausiliario	52 247 600	100 %	52 247 600	SA.38048	Patras Port Authority S.A. (OLPa)
<b>18</b>	2014	Italia	Salerno	a) ampliamento dell'imboccatura del porto; b) stabilizzazione della banchina; c) dragaggio	73 000 000	97,28 %	71 016 396	SA.38302	Autorità portuale di Salerno (PAS) via ministro degli Affari esteri, P.le della Farnesina 1, 00194-Roma
<b>19</b>	2014	Lettonia	Ventspils	Stabilizzazione del terreno			2 300 000	SA.38771	
<b>20</b>	2015	Lettonia	Ventspils	Miglioramento della stabilità del terreno del terrapieno di sbarramento del canale del fiume Venta, dietro ai posti di attracco 2 e 3 — Seconda decisione (cfr. anche SA.38771)	6 150 000 (cfr. prima decisione nel 2014)	aumento dell'aiuto dal 38,6 % all'85 %	cifre aggiornate: da 3 775 918 euro fino a 5 227 500 euro	SA. 40838	Autorità portuale del porto libero di Ventspils
<b>21</b>	2015	Germania	Sassnitz	Ampliamento del porto con costruzione di un nuovo posto di attracco (n.10) per ottimizzare l'uso dei punti di attracco nn. 8 e 9	5 100 000	88,68 %	4 523 000	SA.41865	Fährhafen Sassnitz GmbH
<b>22</b>	2015	Francia	Calais	Ampliamento del porto di Calais e costruzione di un nuovo terminal per l'attraversamento del Canale della Manica e consentire un miglior funzionamento dei servizi di trasporto marittimo sulla Manica	887 500 000	30,40 %	270 000 000	SA.39688	Porto di Calais
<b>23</b>	2015	Italia	Taranto	Dragaggio e smaltimento dei materiali di dragaggio a causa all'inadeguatezza delle infrastrutture per accogliere navi portacontainer sempre più grandi	83 000 000	54 %	38 158 587	SA.39542	Autorità portuale di Taranto

Allegato VI

Casi di aiuti di Stato ai porti marittimi	Anno	Paese	Porto marittimo interessato	Tipo di merci, infrastrutture (I) e/o sovrastrutture (S) interessate	Costo dell'investimento pianificato (in euro)	Intensità dell'aiuto	Aiuto (in euro)	Numero decisione	Beneficiario
<b>24</b>	2015	Germania	Wismar	Aumento della capacità portuale per la movimentazione del legname con a) estensione del diritto di banchina; b) dragaggio e bonifica; c) terminale per rifiuti liquidi; d) terminale per raffreddamento dell'acqua; e) misure compensative ambientali	37 141 615	65,98 %	24 506 881	SA.39608	Autorità portuale del porto marittimo di Wismar
<b>25</b>	2015	Germania	Wismar	Ampliamento e modernizzazione del terminal attuale per navi da crociera con a) estensione della lunghezza del punto di attracco di 240 m; b) edificio per gli uffici doganali e di polizia; barriera di sicurezza ISP; c) dragaggio; d) costruzione di strade; e) impianti per approvvigionamento di acqua dolce/smaltimento acque reflue; f) area per approvvigionamento navi da crociera; d) parcheggio per bus	33 899 000	8,19 %	2 776 300 euro (la costruzione dell'edificio per la Polizia e le Dogane non costituisce aiuto di Stato e pertanto non è incluso in tale importo)	SA.39637	Autorità portuale del porto marittimo di Wismar
<b>26</b>	2015	Paesi Bassi	Lauwersoog	Eliminazione delle strozzature nel porto attraverso l'allungamento del molo per pescherecci di 200 m	4 161 300	Nessun aiuto	Nessun aiuto	SA.39403	Exploitatiemaatschappij Havencomplex Lauwersoog
<b>27</b>	2015	Germania	Porto di Maasholm	Barche da pesca, ristrutturazione della banchina		Nessun aiuto	Nessun aiuto	SA.42219	
<b>28</b>	2015	Portogallo	Porto di Leixoes	Terminal per navi da crociera, marina (nessun effetto sul commercio)		Nessun aiuto	Nessun aiuto	SA.43250	
<b>29</b>	2015	Lettonia	Porto di Lepaja	Dragaggio		75 %	32 300 000	SA.41734	
<b>30</b>	2015	Grecia	Porto di Mykonos	Infrastrutture per trasporto passeggeri, alcune infrastrutture turistiche (aiuto regionale)	10 718 252	100 %	10 600 000	SA.39232	Ente di gestione del porto municipale di Mykonos
<b>31</b>	2015	Germania	Porto di Rostock	Numerosi investimenti, carico secco senza merci sfuse	7 182 900	80 %	5 600 000	SA.43376	Rostocker Fracht- und Fischereihafen GmbH

## Sintesi

### III Primo trattino

La Commissione osserva che il regolamento TEN-T e i piani di lavoro per i corridoi della rete centrale prevedono lo sviluppo di strategie a livello di UE affinché le priorità europee siano prese in considerazione nel quadro dello sviluppo dei porti.

Il regolamento TEN-T prevede dal 2013 una pianificazione delle infrastrutture a livello di UE attraverso la definizione di una rete centrale e di una rete globale, associata ai requisiti tecnici e ai termini per il completamento. Questo regolamento si basa sull'analisi dei volumi di traffico dei porti marittimi dell'UE.

L'attuazione della rete centrale e della rete globale TEN-T è sostenuta da strumenti di governance quali: i piani di lavoro relativi ai corridoi, il sostegno dei coordinatori europei e i forum dei corridoi, che aiutano a monitorare meglio l'attuazione della TEN-T e a individuare la riserva di progetti.

La Commissione sta inoltre mettendo a punto una strategia a lungo termine per le attività portuali volta ad accrescere l'efficienza dei servizi portuali e la trasparenza dei finanziamenti pubblici. In tale contesto, ha presentato un progetto di regolamento<sup>1</sup> attualmente al vaglio dei legislatori. La Commissione sta anche monitorando il rispetto dell'articolo 49 del TFUE sulla libertà di stabilimento. Tali misure dovrebbero condurre a un migliore utilizzo della capacità infrastrutturale nei porti e a una migliore gestione dei finanziamenti dell'UE e dei finanziamenti pubblici nazionali.

Nel quadro della politica regionale per il periodo di programmazione 2014-2020, una della condizionalità ex ante nel settore dei trasporti è lo sviluppo di infrastrutture di lungo termine (obiettivo tematico 7). Tra gli altri requisiti figura l'obbligo per gli Stati membri di approvare piani di trasporto globali, ivi incluso lo sviluppo di strategie a lungo termine a favore dei porti.

### III Secondo trattino

Secondo la Commissione, le infrastrutture portuali sono pianificate e progettate in una prospettiva di lungo termine (10-20 anni) dal completamento. Gli investimenti nei porti non possono quindi essere valutati in una prospettiva relativamente breve.

La Commissione ritiene che, a tre anni dalla fine dei lavori, sia prematuro concludere che gli investimenti nei porti sottoutilizzati siano stati inefficaci e uno spreco di denaro.

La crisi finanziaria del 2008-2009 ha generato un calo della domanda, portando a una capacità sottoutilizzata in quasi tutti i settori dei trasporti, non solo in quello marittimo. Ciò avrebbe influenzato la valutazione delle esigenze.

La politica di coesione per il periodo 2014-2020 ha introdotto un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per esaminare ciascun programma operativo. Questo quadro di riferimento prevede, tra l'altro, la possibilità di sospendere i pagamenti o di applicare rettifiche finanziarie in caso di attuazione al di sotto delle aspettative.

<sup>1</sup> COM(2013) 296: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti.

### III Terzo trattino

Relativamente ai progetti sottoposti ad audit per la prima volta, la Commissione riconosce i ritardi e gli sconfinamenti di spesa, ma osserva che questi rischi sono insiti negli investimenti infrastrutturali. Le imprese di infrastrutture marittime sono complesse e lente. Tali progetti sono soggetti a modifiche di progetto e di bilancio. In particolare, la Commissione riconosce la complessità delle procedure di autorizzazione amministrative e sta esaminando possibili soluzioni per semplificare il contesto normativo, ad esempio attraverso la creazione di uno sportello unico, come raccomandato dalla Corte dei conti.

Secondo la Commissione, le autorità di gestione dovrebbero poter scegliere tra diverse proposte di progetto mature per finanziare i progetti che consentono di conseguire meglio gli obiettivi del programma. Tuttavia, la concorrenza tra i grandi progetti infrastrutturali è sovente limitata, sia perché i progetti pronti per l'attuazione sono pochi sia perché non sono in linea con gli obiettivi fissati dal programma.

### III Quarto trattino

Sulla base delle informazioni ricevute dalle autorità spagnole, la Commissione osserva che la capacità utilizzata, per la maggior parte dei porti esaminati dalla Corte, ha registrato un incremento. La Commissione sottolinea che i risultati della Corte andrebbero letti in una prospettiva sufficientemente lunga (10-20 anni) degli investimenti portuali. Si dovrebbe altresì tenere conto degli effetti della crisi finanziaria sui trasporti marittimi.

### III Quinto trattino

La Commissione rileva che i collegamenti portuali con l'entroterra sono analizzati e presi in considerazione nei piani di lavoro relativi ai corridoi.

Gli investimenti nelle infrastrutture sono «mattoni» che creano e migliorano la rete globale dei trasporti. I singoli progetti da finanziare, selezionati dalla Commissione, fanno quindi sempre parte di un progetto globale più ampio, comprendente diversi progetti individuali.

Tuttavia, gli investimenti non possono essere realizzati tutti insieme, ma vanno effettuati in ordine di priorità, per rispondere alle esigenze nel migliore dei modi, tenendo conto delle risorse disponibili.

### III Sesto trattino

Secondo la Commissione, gli accordi di consultazione per le proposte di prestiti della BEI sono conformi alla procedura di cui all'articolo 19 dello statuto della BEI, che si applica a tutti gli investimenti finanziati con risorse proprie della BEI. Il ruolo della Commissione è fornire un parere sulla conformità di tali investimenti con la normativa e le politiche dell'UE pertinenti.

Il parere della Commissione viene formulato sulla base delle informazioni presentate dalla BEI nel quadro della procedura di cui all'articolo 19.

Il parere può essere negativo se la Commissione non riceve informazioni sufficienti per valutare la conformità con la normativa e le politiche dell'UE.

### III Settimo trattino

La Commissione ha lavorato per creare condizioni di parità tra i porti europei in vari modi: dalla sentenza *Leipzig Halle* del 2011 ha esaminato diversi casi che le sono stati notificati o nell'ambito dei quali i concorrenti hanno presentato denuncia. Questa prassi decisionale ha contribuito ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti.

Ulteriori semplificazioni delle formalità di dichiarazione nel trasporto marittimo sono attese con il progetto eManifest, con l'iniziativa «Interfaccia unica marittima europea», con la valutazione dell'attuazione della direttiva sulle formalità di dichiarazione nonché la revisione della direttiva.

Per quanto concerne le sovrastrutture, la Commissione sottolinea quanto segue: se il finanziamento di sovrastrutture costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, ciò non vieta necessariamente agli Stati membri di finanziare tali sovrastrutture. La Commissione può dichiarare il finanziamento compatibile con il trattato. Gli aiuti di Stato a favore dei porti sono disciplinati dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

Quanto al monitoraggio, la Commissione sottolinea che il sistema di controllo sugli aiuti di Stato si basa su una valutazione ex ante e sulla cooperazione leale degli Stati membri. Viste le risorse della Commissione, non è possibile verificare sistematicamente ex post tutte le singole decisioni. Tutte le decisioni vengono tuttavia pubblicate e consentono alle parti interessate di sporgere denuncia se ritengono che si siano verificate violazioni. A tale proposito, la Commissione è del parere che vi siano strumenti sufficienti, a livello sia nazionale che di UE, atti a garantire un'adeguata condotta da parte delle autorità nazionali per quanto concerne l'aggiudicazione delle concessioni, nonché il perseguimento di eventuali irregolarità da parte degli offerenti non aggiudicatari.

### IV Primo trattino

La Commissione accoglie la raccomandazione di monitorare la capacità dei porti *core* e di riconsiderare i piani di sviluppo degli Stati membri. La Commissione intende studiare gli impatti macroeconomici del completamento della rete TEN-T.

### IV Secondo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione.

### IV Terzo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione. Un piano di sviluppo per il settore portuale verrà realizzato in particolare dal programma «Piano di attuazione dettagliato per le autostrade del mare», inoltre le grandi vie di navigazione sono incluse nei rispettivi piani di lavoro per i corridoi della rete centrale.

### IV Quarto trattino

La Commissione osserva che questa raccomandazione è in parte rivolta agli Stati membri.

Nei limiti in cui essa la riguarda, la Commissione accetta di attuare questa raccomandazione come descritto di seguito e la considera parzialmente attuata.

La Commissione ha avviato uno studio allo scopo di individuare possibili soluzioni per semplificare le procedure amministrative nell'ambito dei progetti TEN-T. I problemi principali sono già stati mappati e le possibili soluzioni sono attualmente al vaglio. La Commissione valuterà in particolare la possibilità di creare uno sportello unico per i promotori di progetto al fine di snellire e accelerare le procedure di autorizzazione per i progetti TEN-T, in aggiunta ad altre misure di semplificazione. Esaminerà anche la possibilità di definire un quadro unico di autorizzazione per i progetti TEN-T dell'UE pertinenti. In seguito, nel 2017, la Commissione intende realizzare una valutazione d'impatto nell'ottica di presentare una proposta legislativa.

La Commissione ha già annunciato queste iniziative nella comunicazione del 1° giugno 2016: «L'Europa ricomincia a investire. Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi [1]: «(..) la Commissione vaglierà la possibilità di definire un quadro unico di autorizzazione a livello di UE che si applichi direttamente ai grandi progetti di dimensione transfrontaliera o alle grandi piattaforme di investimento che implicano il cofinanziamento nazionale, sostituendo una vasta gamma di procedure di autorizzazione a livello UE e nazionale».

### **IV Quinto trattino**

La Commissione accetta la raccomandazione, ma sottolinea che può applicare correzioni finanziarie solo quando vi sia stata una violazione delle condizioni giuridiche.

### **IV Sesto trattino**

La Commissione accetta in parte la raccomandazione. Rivaluterà la necessità di un ulteriore sostegno in questi due settori.

Tuttavia, gli investimenti nei container, nel trasbordo e nello stoccaggio sono ammissibili al cofinanziamento dell'UE se è possibile garantire un accesso uguale e non discriminatorio a tutti gli operatori, anche tenendo conto, ove necessario, della duplice funzione svolta da alcune infrastrutture, quella di trasbordo e di punto di accesso verso l'entroterra.

Per quanto riguarda le sovrastrutture che esulano dal mandato pubblico, la Commissione osserva che esse sono escluse dai finanziamenti nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa (CEF), purché non siano legate agli obiettivi della politica ambientale ed energetica, come pure nel quadro dell'obiettivo 7 (trasporti) del FESR. Le sovrastrutture possono essere ammesse nell'ambito di altri settori del FESR, ad esempio come investimento produttivo.

### **IV Settimo trattino**

La Commissione accetta la raccomandazione per quanto riguarda il CEF e nella misura in cui non sia creata ulteriore congestione nei collegamenti con l'entroterra attraverso una maggiore concentrazione dei flussi marittimi verso alcuni porti.

### IV Ottavo trattino

La Commissione accetta in parte la raccomandazione per quanto riguarda il valore aggiunto UE e, ove applicabile, le condizionalità legate alla componente di investimenti privati, come illustrato sotto. Tuttavia, per quanto riguarda i casi specifici degli accessi marittimi ai porti (come il dragaggio) e dei porti situati in regioni periferiche (isole), non è sempre possibile garantire componenti di investimenti privati.

I criteri di aggiudicazione per i progetti candidati nel quadro degli inviti a presentare proposte finanziati dal CEF, includono già la dimostrazione di un «valore aggiunto UE» e, se del caso, il potenziale effetto di stimolo sugli investimenti pubblici e privati, come descritto nella parte V dell'allegato I del regolamento CEF. A partire dal 2015, gli inviti del CEF chiedono la presentazione sistematica di analisi dei costi e dei benefici che giustifichino il sostegno UE richiesto e mettano in evidenza gli impatti del progetto.

### IV Nono trattino

La Commissione accetta la raccomandazione, ma rileva che la modifica del memorandum d'intesa non può essere imposta unilateralmente.

### IV Decimo trattino

La Commissione non accetta la raccomandazione. I servizi della Commissione che partecipano alla consultazione interservizi della procedura di cui all'articolo 19 hanno già la possibilità di formulare un parere negativo su un progetto quando hanno osservazioni critiche. Fino a quando il servizio interessato manterrà tale parere negativo, il commissario responsabile degli Affari economici e finanziari non approverà un parere positivo tramite procedura di abilitazione.

### IV Undicesimo trattino

La Commissione non accetta la raccomandazione. Ha lavorato per fornire orientamenti sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato nel settore portuale attraverso lo sviluppo di una prassi decisionale, la pubblicazione di griglie di analisi per i progetti infrastrutturali e l'adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato. La Commissione, inoltre, sta attualmente lavorando all'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria ai finanziamenti delle infrastrutture portuali, che fornirà ulteriori indicazioni. Allo stato attuale, oltre alle misure summenzionate, non è prevista l'emanazione di orientamenti in materia di aiuti di Stato specifici per il settore portuale.

La Commissione ritiene che la questione possa essere riesaminata una volta realizzata l'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria e non appena sia stata sviluppata una sufficiente prassi decisionale.

### IV Dodicesimo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione e si adopererà per continuare a garantire un'analisi coerente delle sovrastrutture destinate a utenti specifici nella sua valutazione di singoli casi di aiuto di Stato. La Commissione intende inoltre fornire ulteriori orientamenti sulle sovrastrutture destinate a utenti specifici nel regolamento generale di esenzione per categoria.

### IV Tredicesimo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione.

Ha già aumentato il numero delle indagini d'ufficio. In seguito all'adozione del regolamento generale di esenzione per categoria saranno disponibili ulteriori risorse per tali indagini. L'adozione di questo regolamento è attualmente prevista per la prima metà del 2017.

### IV Quattordicesimo trattino

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Ai sensi dell'articolo 108 TFUE, gli Stati membri sono già tenuti a notificare sistematicamente qualsiasi sostegno finanziario pubblico a favore di progetti per infrastrutture portuali che costituiscano un'attività economica. La Commissione osserva che non ha competenza per richiedere agli Stati membri la notifica di eventuali sostegni finanziari pubblici che non costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE.

### IV Quindicesimo trattino

La Commissione non accetta la raccomandazione poiché introdurrebbe un ulteriore obbligo di dichiarazione, facendo quindi crescere l'onere amministrativo per le amministrazioni degli Stati membri dell'UE, senza portare chiaramente a congrui benefici.

### IV Sedicesimo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione riconosce che occorrono ulteriori sforzi di semplificazione per ridurre l'onere amministrativo nel settore dei trasporti marittimi.

Essa precisa che sono già in corso iniziative sulle formalità di dichiarazione nel trasporto marittimo, quali il lancio del progetto pilota e-Manifest, incentrato sul principio della dichiarazione unica per il settore, nonché lo sviluppo di un servizio di «Interfaccia unica marittima europea» insieme all'EMSA, grazie al quale tutte le imbarcazioni potrebbero effettuare le dichiarazioni in maniera standardizzata.

La Commissione sta inoltre effettuando una valutazione della direttiva sulle formalità di dichiarazione nel settore marittimo, che potrebbe condurre a una sua revisione.

## Introduzione

### 04

La concentrazione del traffico in porti specifici è dovuta alla loro prossimità con le principali rotte marittime e al loro ruolo di infrastrutture di trasbordo per le linee di raccordo. Tale concentrazione è il risultato degli sviluppi storici e geografici dei porti. La Commissione ritiene che ciò non sia di per sé un fenomeno negativo.

### 13

La Commissione ritiene che le formalità doganali per le merci dell'Unione trasportate tra porti dell'UE siano state ridotte al minimo e che siano molto più snelle rispetto a quelle per le merci provenienti da altri paesi. In sostanza, tali formalità per le merci dell'Unione richiedono soltanto una semplice prova della posizione unionale delle merci al rientro nell'UE. Persino quella prova non è necessaria se le merci vengono trasportate tramite un «servizio regolare di trasporto marittimo» autorizzato. Un altro vantaggio risiede nel fatto che le merci non unionali, trasportate tra porti dell'UE, non devono essere vincolate a un regime di transito doganale, a meno che non siano trasportate insieme a merci unionali mediante un servizio regolare di trasporto marittimo autorizzato. In tal caso, si applica una procedura di transito piuttosto semplificata, che si basa sul manifesto marittimo e che prevede l'esonero da una garanzia finanziaria.

L'iniziativa «Cintura Blu» è stata avviata per creare tali condizioni di parità attraverso procedure doganali più semplici e l'istituzione entro il 1° giugno 2015 di interfacce uniche nazionali marittime, volte a snellire le formalità nei trasporti marittimi, come richiesto dalla legislazione.

La nuova legislazione doganale (il codice doganale dell'Unione) è entrata in vigore il 1° maggio 2016 e prevede un periodo di transizione, fino al 2020, per la creazione e/o il potenziamento dei sistemi elettronici ai fini della dichiarazione dei dati doganali.

### 23

Gli investimenti nei porti riceveranno solo un sostegno alquanto modesto dalle fonti di cofinanziamento dell'UE: il sostegno dei Fondi di coesione/del FESR viene erogato soltanto in casi limitati, quando viene dimostrata l'importanza strategica dell'investimento (ad esempio in un piano di trasporto globale), e coprirebbe soltanto il deficit di finanziamento. Ciò significa che i Fondi di coesione/il FESR non sostituirebbero gli investimenti privati, ma piuttosto li sosterebbero, laddove necessario.

### 25

La Commissione osserva che, entro gennaio 2012, erano stati completati 25 dei 27 progetti per le infrastrutture portuali. Ventidue di esse venivano utilizzate, anche se quattro progetti necessitavano di investimenti complementari per realizzare un collegamento efficace verso l'entroterra. Per tre progetti era necessario migliorare ulteriormente l'efficacia e l'utilizzo delle infrastrutture.

## Osservazioni

### 31

La politica della Commissione in materia di infrastrutture (pianificazione TEN-T) si basa su una metodologia meticolosa e trasparente, basata sui volumi di traffico dei porti dell'UE, volta a stabilire la loro inclusione nella rete centrale o nella rete globale.

Qualsiasi analisi costi/benefici per un determinato investimento fa supposizioni sui futuri flussi di traffico prendendo in esame i dati storici, le simulazioni del traffico, nonché i pareri degli esperti riguardo a come un nuovo investimento possa far crescere il numero di unità gestite o contribuire a una gestione più efficiente delle unità.

Le previsioni sul traffico a lungo termine possono variare in maniera significativa in termini reali, per via delle condizioni di mercato mutevoli nelle economie globali, dei cambiamenti tecnologici e di altri fattori che influenzano la previsione.

### 34

La Commissione osserva che il regolamento TEN-T e i piani di lavoro per i corridoi della rete centrale prevedono lo sviluppo di strategie a livello di UE affinché le priorità europee siano prese in considerazione nel quadro dello sviluppo dei porti.

Inoltre, per quanto concerne i Fondi SIE, la Commissione verifica l'esistenza e l'attuazione di piani nazionali in materia di trasporti nel quadro della valutazione delle condizionalità ex ante per il periodo di programmazione 2014-2020.

### Riquadro 1 – Terzo trattino

Il piano nazionale dell'Italia è stato realizzato solo di recente. Pertanto, la sua attuazione genererà nei prossimi anni nuovi piani di investimento nei porti per le cosiddette Autorità di Sistema Portuale (Piano regolatore di sistema portuale).

La Commissione sta trattenendo i pagamenti a titolo del programma FESR per il mancato adempimento della condizionalità ex ante 7.3 (in linea con le raccomandazioni specifiche per paese formulate nel 2014 e nel 2015), in attesa della piena attuazione della pianificazione e riforma portuale, che include un piano di dragaggio completo, l'istituzione di nuove autorità responsabili del «bacino portuale», comprendente porti situati nelle stesse aree, la riduzione degli oneri amministrativi (interfaccia unica nazionale marittima) ecc.

### Riquadro 1 – Quarto trattino

Nel 2014 il Consiglio dei ministri ha adottato il documento sull'attuazione della strategia di sviluppo dei trasporti.

Negli anni precedenti molti investimenti urgenti erano stati pianificati e attuati in maniera adeguata benché la strategia di allora non fosse ben monitorata. Il fatturato dei porti polacchi è cresciuto ogni anno e i Fondi SIE relativi a periodi diversi hanno fornito assistenza, e continueranno a sostenere questo processo finanziando importanti investimenti infrastrutturali.

I progetti non marittimi sono stati complementari agli investimenti nei porti e in un solo caso l'ammodernamento delle banchine è stato realizzato insieme alla loro pedonalizzazione.

### 35

La Commissione osserva che il calcolo della capacità di trasporto è un'operazione complessa poiché occorre tenere conto di molti fattori; inoltre, i metodi di calcolo possono variare a seconda dei paesi, dei tipi di porto o delle merci trasportate.

La capacità totale, inoltre, non è l'unica o la principale unità di misura dell'efficienza, e dovrebbe essere considerata in una prospettiva di lungo periodo, come avviene per la progettazione dei porti.

Infine, negli ultimi dieci anni il traffico di trasbordo è diventato estremamente volatile ed è legato alle opzioni di mercato dei grandi investitori privati.

### 36

La Commissione precisa che la crescita e l'occupazione indotte dai porti non dovrebbero essere considerate soltanto in ambito portuale. I porti sono il punto di transito del 75% del commercio estero e del 40% del commercio interno; inoltre, quello marittimo è il modo di trasporto più competitivo (e a più bassa intensità energetica). In aggiunta, i lavori infrastrutturali non creano posti di lavoro soltanto nel settore della costruzione, ma anche in settori quali il turismo e la logistica, che ne beneficiano indirettamente nel più lungo periodo.

L'impatto sulla crescita e sull'occupazione dovrebbe essere stabilito tramite un processo di valutazione che includa la maggiore competitività raggiunta grazie a minori costi di logistica e di trasporto per l'area interessata.

La Commissione ha valutato l'impatto economico dell'attuazione della politica TEN-T, ivi inclusa la sua componente portuale<sup>2</sup>. Nel 2017 essa intende effettuare un'analisi degli impatti globali che i progetti della rete transeuropea di trasporto, completati su scala europea, hanno avuto su crescita e occupazione. Lo farà basandosi sui risultati e sui dati preliminari della valutazione intermedia del programma «Meccanismo per collegare l'Europa» attualmente in corso.

Nel quadro della politica regionale, i dati sulla creazione di posti di lavoro sono stati raccolti tramite l'indicatore principale pertinente a livello di programmi operativi (PO), tenendo conto del fatto che nel periodo di programmazione 2007-2013 la rendicontazione su tali programmi non era obbligatoria. Per il periodo 2014-2020, l'utilizzo dell'indicatore comune pertinente è obbligatorio, ove applicabile, ancora a livello di programma operativo (cfr. il paragrafo 79 sulla definizione di indicatori a livello di programma operativo).

### 40

La Commissione sta altresì sviluppando una strategia a lungo termine per le attività portuali, volta ad accrescere l'efficienza dei servizi portuali e la trasparenza dei finanziamenti pubblici. In tale contesto, ha presentato un progetto di regolamento<sup>3</sup>, attualmente al vaglio dei colegislatori. La Commissione monitora anche il rispetto dell'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento. Ciò dovrebbe condurre a un migliore utilizzo della capacità infrastrutturale nei porti e a una migliore gestione dei finanziamenti dell'UE e dei finanziamenti pubblici nazionali.

Nel 2018 la Commissione dovrà presentare una relazione su questa strategia.

### 41

Tutti i porti sono collegati con il rispettivo entroterra almeno su strada. La Commissione osserva che il suo obiettivo è far sì che questi porti siano collegati tramite ferrovia e, dove la geografia lo consente, tramite vie navigabili interne.

### 42

La Commissione ricorda che il regolamento TEN-T attualmente in vigore è il risultato dell'accordo tra i colegislatori europei a seguito della procedura legislativa ordinaria.

La proposta della Commissione per la componente portuale del regolamento TEN-T<sup>4</sup> si basava sulla metodologia oggettiva approvata in seguito ad ampie consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate e pubblicata parallelamente alla proposta legislativa. La metodologia, messa a punto da un gruppo di esperti, includeva criteri basati sul volume e di altro tipo, al fine di assicurare la copertura geografica necessaria.

Il numero dei porti *core* è stato successivamente ampliato dai colegislatori per includere i porti situati su isole<sup>5</sup>.

La Commissione precisa che, a parte i criteri basati sul volume, la selezione ha tenuto conto della necessità di garantire coesione al territorio dell'UE. Questo ha permesso di evitare che alcuni Stati membri, come la Romania o la Bulgaria, rimanessero senza alcun porto *core*. Per ulteriori dettagli si rimanda al paragrafo 2.1, lettera b), della metodologia di pianificazione.

2 Studio sul costo del non completamento della TEN-T: <http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2015-06-fraunhofer-cost-of-non-completion-of-the-ten-t.pdf>

3 COM (2013) 296: proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti.

4 COM 2011(650)

5 Heraklion, Huelva, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Augusta, Cagliari, Moerdijk, Galați, Milford Haven. La proposta della Commissione non includeva il porto croato di Fiume.

### 44

La Commissione monitora l'evoluzione dei volumi annui di traffico nei porti, ma non la loro capacità. Essa ritiene che i volumi di traffico siano un indicatore più rilevante per le decisioni strategiche.

In virtù dell'articolo 49, paragrafo 4, del regolamento TEN-T, queste informazioni vengono utilizzate per includere o escludere porti dalla rete globale TEN-T. Questo esercizio si basa su dati oggettivi e comparabili forniti da EUROSTAT.

### 48

La Commissione ritiene che l'obiettivo dei finanziamenti non sia solo quello di promuovere i porti con le migliori prestazioni in Europa, ma anche di promuovere la navigazione marittima a corto raggio e, nel caso della politica di coesione, di favorire la crescita economica nelle regioni periferiche e meno sviluppate dell'UE. La concentrazione di finanziamenti pubblici nei porti con le migliori prestazioni farebbe ulteriormente peggiorare la situazione nei porti più piccoli e aumenterebbe la pressione sui collegamenti terrestri verso i porti del Mare del Nord.

Inoltre, i crescenti volumi dei trasbordi nei porti del Mare del Nord portano allo sviluppo di servizi di raccordo in altri bacini marittimi. Questo problema va affrontato in maniera efficace per ridurre al minimo il trasporto di merci a lungo raggio verso l'Europa tramite i porti del Mare del Nord, trasporto che prosegue via terra, in molti casi su strada. Pertanto, lo sviluppo delle infrastrutture portuali nei porti più piccoli è inteso ad accrescere l'attrattiva delle linee marittime a corto raggio e ad attirare i collegamenti diretti oceanici al di fuori del Mare del Nord, proprio come è avvenuto a Danzica.

### 49

Le domande di finanziamento a seguito all'invito a presentare proposte per le sovvenzioni del CEF del 2014 sono state quasi tre volte superiori rispetto all'obiettivo di finanziamento di questo progetto.

Nel processo di selezione e di aggiudicazione la Commissione ha dovuto fissare priorità e ha individuato in altri progetti un più alto valore aggiunto europeo, nonché una maggiore pertinenza, maturità e qualità delle domande.

### Riquadro 2 - Secondo trattino

La Commissione desidera precisare che il Nord-Ostsee-Kanal (NOK) è incluso nella rete centrale ed è quindi considerato prioritario. Inoltre, anche se non figura ufficialmente in alcun corridoio della rete centrale, esso può ricorrere ai finanziamenti del CEF di cui alla parte III dell'allegato I del regolamento CEF.

I finanziamenti a titolo del CEF vengono destinati in particolare ai progetti finanziabili esclusivamente mediante sovvenzioni, e ciò avviene per ridurre l'effetto inerziale dei fondi UE. Tutti i progetti che presentano flussi di entrate chiari vengono indirizzati verso strumenti finanziari, ivi inclusi gli strumenti del CEF e il nuovo fondo FEIS.

### 50

Gli investimenti infrastrutturali richiedono una pianificazione a lungo termine e devono soddisfare esigenze a lungo termine, pertanto, normalmente, non vengono interamente utilizzati nel breve termine. Le infrastrutture portuali sono generalmente progettate per i 10-20 anni successivi alla loro costruzione. Gli investimenti nei porti non possono essere analizzati in una prospettiva di breve periodo.

La crisi finanziaria del 2008/2009 ha portato a un calo del traffico e ha frenato l'utilizzo di capacità aggiuntiva. Ha inoltre portato alla modifica, al rinvio o alla cancellazione di molti piani di investimento.

I ritardi e gli sconfinamenti di spesa sono rischi insiti negli investimenti infrastrutturali e scostamenti ragionevoli fanno parte della gestione dei rischi.

### 53

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 50.

### 53 Secondo trattino

La Commissione ritiene che le infrastrutture portuali siano pianificate e progettate in una prospettiva di lungo termine (10-20 anni) dal completamento. Gli investimenti nei porti non possono quindi essere valutati in una prospettiva relativamente breve.

La Commissione ritiene che, a tre anni dalla fine dei lavori, sia prematuro concludere che gli investimenti nei porti sottoutilizzati siano stati inefficaci e uno spreco di denaro.

I Fondi SIE possono sostenere soltanto i grandi progetti di investimento in grado di dimostrare chiaramente, tramite un'accurata analisi costi-benefici (ACB), di essere vantaggiosi da un punto di vista economico e finanziariamente sostenibili. Per la maggior parte di questi progetti, i dati e le informazioni utilizzati nelle ACB risalgono al periodo pre-crisi.

Per quanto concerne i finanziamenti CEF, la Commissione osserva che il sostegno finanziario viene accordato in via prioritaria ai progetti che favoriscono l'accessibilità portuale, la multimodalità e i collegamenti con l'entroterra piuttosto che un incremento della capacità. Inoltre, ogni progetto presentato viene sottoposto a un'analisi costi-benefici (ACB) verificata da esperti indipendenti al fine di ridurre il rischio di investimenti inefficaci. Tali ACB sono supportate da stime dei volumi di traffico.

La crisi finanziaria del 2008/2009 ha generato un calo della domanda, portando a una capacità sottoutilizzata in quasi tutti i settori dei trasporti, non solo in quello marittimo. Ciò avrebbe influenzato la valutazione delle esigenze.

La politica di coesione per il periodo 2014-2020 ha introdotto un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per esaminare ciascun programma operativo. Questo quadro di riferimento prevede, tra l'altro, la possibilità di sospendere i pagamenti o di applicare rettifiche finanziarie in caso di attuazione al di sotto delle aspettative.

### 56

La Commissione riconosce la complessità del quadro normativo degli Stati membri per l'autorizzazione dei progetti nel settore dei trasporti e osserva che si sta cercando di risolvere questo problema con riguardo ai progetti di rilevanza UE.

### 57

La Commissione riconosce il problema dei ritardi nella costruzione di infrastrutture di rilievo. Ha sollevato regolarmente la questione in seno ai comitati di sorveglianza, alle riunioni bilaterali nonché nelle lettere formali inviate agli Stati membri.

La responsabilità di stabilire i poteri per le autorizzazioni spetta alle autorità nazionali. Ciononostante, la Commissione ha ripetutamente notificato alle autorità degli Stati membri la necessità di semplificare le procedure decisionali e ha raccomandato di non aggiungere ulteriori oneri sull'amministrazione dei fondi UE.

### 59

La Commissione sottolinea di aver affrontato tali questioni durante i negoziati sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020, chiedendo sia un nuovo piano per i porti e la logistica, ora concretizzatosi, sia nuove regole in materia di appalti pubblici (conformemente alla condizionalità ex ante per il periodo 2014-2020).

In particolare, il piano sui porti nazionali faceva anche parte della raccomandazione specifica per paese 2015, formulata dal Consiglio in seguito alle proposte della Commissione.

La Commissione ha inoltre avviato uno studio per identificare i principali ostacoli normativi e amministrativi per i progetti TEN-T (inclusi i porti) e per individuare possibili soluzioni a tali problemi. Tra le possibili opzioni contemplate figurano la creazione di uno «sportello unico» per i promotori di progetto al fine di snellire e accelerare le procedure di autorizzazione per i progetti TEN-T e la progettazione di un quadro unico di autorizzazione a livello di UE. Quale passo successivo, la Commissione intende realizzare una valutazione d'impatto nel 2017 nell'ottica di presentare una proposta legislativa.

### 60

La Commissione precisa che il nuovo piano portuale in Italia comporterà una serie di misure semplificative per l'adozione dei piani generali per gli scali. Ciò dovrebbe ridurre i tempi necessari per l'adozione.

### 61

Le infrastrutture marittime implicano lavori complessi e lenti. Tali progetti sono soggetti a modifiche di progetto e di bilancio. Di ciò si tiene conto nelle norme nazionali e UE sugli appalti, concedendo un certo margine di flessibilità.

Nel caso della Spagna, la Commissione osserva, inoltre, che lo Stato membro non dichiara gli sconfinamenti di spesa nell'ambito della dichiarazione delle spese alla Commissione. Di conseguenza, tali sconfinamenti non vengono cofinanziati dal bilancio dell'UE.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 53.

### 62

L'obiettivo dei programmi del FESR riguarda principalmente lo sviluppo regionale e locale. I progetti devono pertanto allinearsi agli obiettivi della politica di coesione e agli obiettivi fissati in ogni programma specifico. Questi obiettivi sono stati raggiunti.

La Commissione ricorda l'impatto della crisi economica del 2007 (con un fortissimo calo della crescita del PIL) sul traffico marittimo nei mari dell'UE e che l'attività registrata nell'UE-28 nel 2014 non ha ancora raggiunto il precedente livello di attività del 2007.

Per quanto riguarda i porti spagnoli, l'autorità di gestione ha notificato alla Commissione che l'investimento è stato completato secondo i piani e che i porti sono operativi e in fase di sviluppo. In tutti i porti si registrano attività e le autorità portuali stanno pianificando investimenti complementari per svilupparle ulteriormente.

I livelli di attività sono cresciuti dall'ultimo audit condotto dalla Corte. Inoltre, sono stati approvati alcuni collegamenti ferroviari e stradali (ad es. Ferrol e Langosteira), il che darà ulteriore impulso alla loro attività.

Per quanto riguarda il porto italiano di Augusta, la Commissione osserva che è stato erogato solo un milione di euro circa a carico del bilancio dell'UE.

### 63 i)

I progetti di costruzione dei porti sono grandi opere di ingegneria che richiedono un lungo periodo di pianificazione e di costruzione, durante il quale numerosi fattori possono influenzare l'avanzamento dei lavori. I porti non vengono progettati in base alla capacità che avranno nell'arco di cinque anni, ma piuttosto per la capacità che si prevede avranno nell'arco di 20 o più anni.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 53.

### 63 ii)

Per quanto riguarda l'orizzonte di pianificazione a lungo termine, non era previsto un pieno utilizzo della capacità entro il 2010. Considerata la crisi economica in atto e la minore domanda di capacità di trasporto, non si poteva prevedere un aumento dell'utilizzo tra il 2010 e il 2015.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 62.

### 64

La Commissione precisa che gli investimenti nelle infrastrutture sono «mattoni» che creano e migliorano una rete. I singoli progetti fanno quindi sempre parte di un progetto globale più ampio. Gli investimenti non possono essere realizzati tutti insieme, ma vanno effettuati in ordine di priorità per rispondere alle esigenze nel migliore dei modi, tenendo conto della disponibilità delle risorse necessarie.

La Commissione osserva che nel periodo 2014-2020 sia il FESR che il CEF hanno posto maggiore enfasi sul collegamento dei porti alla rete dei trasporti (e non solo le infrastrutture portuali).

Gli Stati membri dovrebbero assicurare che venga fatto il miglior uso possibile dei limitati fondi UE. Affinché gli investimenti nei porti siano realmente efficaci occorrono investimenti complementari nelle reti stradali/autostradali e ferroviarie. Alcuni di questi investimenti vengono attualmente finanziati dai programmi dell'UE o dai fondi nazionali.

Per quanto riguarda i progetti CEF, la Commissione precisa che i collegamenti portuali con l'entroterra sono presi in considerazione nei piani di lavoro relativi ai corridoi.

Le priorità saranno stabilite al momento di adottare decisioni sui finanziamenti.

### 65

La Commissione osserva che, nel quadro di un progetto globale, non è insolito riscontrare che diverse azioni vengono attuate successivamente in base alla capacità tecnica e finanziaria del promotore di progetto.

Ad esempio, i porti di Langosteira e Ferrol erano inizialmente collegati con la rete dei trasporti su strada. L'accesso per ferrovia al porto di Ferrol è stato approvato dal Fondo finanziario per l'accessibilità dei porti, come indicato nel piano annuale del 2016. Per quanto riguarda l'accesso per ferrovia al porto di Longosteira, la progettazione verrà ultimata entro il 2017 e i lavori saranno ultimati entro il 2021.

### 67

I trasporti marittimi sono un settore concorrenziale e secondo la Commissione la concorrenza è complessivamente positiva. Essa riconosce che una maggiore capacità in un porto può temporaneamente avere un impatto su altri porti.

### 68

Secondo la Commissione, l'impatto del declino di un'attività per un effetto di cannibalizzazione resta contenuto in 6 porti su 171. Cfr. la risposta della Commissione al riquadro 5.

### 69

Per quanto concerne i due porti limitrofi di Danzica e Gdynia, in Polonia, la Commissione ricorda che i due porti sono complementari e che entrambi registrano una crescita delle operazioni. Danzica, ad esempio, a differenza di Gdynia, dispone di un grande terminal per le rinfuse liquide. È possibile rafforzare ulteriormente la cooperazione tra i due porti e cercare ulteriori soluzioni per favorire la complementarità tra i due porti. Questo è ciò che la Commissione intende promuovere attraverso il programma «Autostrade del mare» e tramite le attività del coordinatore europeo per il corridoio Baltico-Adriatico della rete centrale. Queste iniziative consentiranno di ottimizzare l'assegnazione dei fondi disponibili a beneficio di questo cluster di porti nella baia di Danzica.

Inoltre, l'accordo di partenariato per il periodo 2014-2020 richiede in modo specifico che gli investimenti finanziati dai Fondi SIE nei due porti limitrofi siano basati sulla cooperazione e la complementarità.

Per quanto riguarda l'Italia, il nuovo piano portuale del paese dovrebbe affrontare questo problema unendo due o più porti contigui. Il piano prevede che ciò avverrà per Salerno e Napoli.

### 76

Secondo la Commissione, gli accordi di consultazione per le proposte di prestiti della BEI sono conformi alla procedura di cui all'articolo 19 dello statuto della BEI, che si applica a tutti gli investimenti finanziati a titolo di risorse proprie della BEI. Il ruolo della Commissione è fornire un parere sulla conformità di tali investimenti con la normativa e le politiche dell'UE pertinenti.

Il parere della Commissione viene formulato sulla base delle informazioni presentate dalla BEI nel quadro della procedura di cui all'articolo 19. Il parere può essere negativo se la Commissione non riceve informazioni sufficienti per valutare la conformità con la normativa e le politiche dell'UE.

### 77

La valutazione tecnica e finanziaria di un progetto non rientra nel quadro della procedura di cui all'articolo 19. Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 76.

### 78

Durante la preparazione del parere formale della Commissione, i servizi della Commissione che partecipano al Gruppo interservizi BEI possono formulare i seguenti tipi di parere su un progetto:

- un parere favorevole,
- un parere favorevole con commenti,
- un parere negativo.

Nel caso di un parere negativo della Commissione, l'approvazione del progetto da parte del Consiglio di amministrazione della BEI richiede un'approvazione unanime e l'astensione della Commissione.

Nel processo di consultazione in seno alla Commissione, si verificano ogni anno casi in cui un servizio della Commissione esprime un parere negativo su un progetto. In tali casi, la BEI deve fornire risposte soddisfacenti sulle questioni sollevate dal servizio in questione, affinché il parere negativo sia revocato, oppure ritira il progetto e non lo presenta al consiglio di amministrazione.

### Riquadro 5 – Quarto trattino

La Commissione osserva che i porti di Cadice e Malaga sono porti a uso misto (import, export e passeggeri). Il calo di traffico merci in questi porti è anche ascrivibile agli effetti della crisi finanziaria. Nel caso di Cadice, tale perdita è stata compensata da un aumento considerevole del traffico passeggeri.

### 79

La procedura di cui all'articolo 19 riguarda una verifica ex ante delle richieste di prestiti per investimenti da finanziarsi con risorse proprie della BEI in vista della loro conformità con la normativa e le politiche dell'UE. Non riguarda il monitoraggio di tali prestiti da parte della Commissione, di cui è responsabile unicamente la BEI.

La Commissione riceve, tuttavia, informazioni dalla BEI sui progetti per i quali viene fornita una garanzia dell'UE.

### 80

In periodi precedenti la Commissione ha già valutato i risultati attesi dei progetti nel contesto dell'ACB. Tuttavia, non era in grado di effettuare rettifiche finanziarie in caso di attuazione al di sotto delle aspettative. Questo è cambiato nel periodo 2014-2020 e le rettifiche finanziarie sono possibili nell'ambito del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

Nel periodo 2014-2020 l'ACB è stata introdotta come prerequisito per i finanziamenti CEF al fine di rendere lo strumento più orientato ai risultati rispetto al programma TEN-T.

### Riquadro 6

La Commissione osserva che il terminal traghetti nel porto di Gdynia non rientrava nella decisione della Commissione di sostenere il progetto Autostrade del mare (MoS). È stato concordato che il terminal stesso sarebbe stato completato entro il 2016, un termine considerato ragionevole per progetti infrastrutturali di simili dimensioni, specialmente in un periodo di crisi economica e di ridotta domanda di traffico.

La Commissione precisa che il progetto MoS Gdynia-Karlskrona ha seguito un doppio processo di preselezione a quel tempo ed è stato proposto dopo aver raggiunto il sostegno della Task force del Mar Baltico cui partecipano le autorità dei trasporti di sette Stati membri, che non solo hanno accettato la responsabilità, ma hanno anche riconosciuto la qualità di questo singolo progetto. Il progetto ha seguito la procedura applicabile ed è stato sottoposto a una valutazione sia interna che esterna.

Il sostegno viene erogato in base ai risultati pianificati, ossia ai lavori/agli studi pianificati. Le previsioni del traffico e altri indicatori, ad esempio gli indicatori chiave di performance (ICP) citati vengono utilizzati nella selezione delle proposte, ma non costituiscono la base per l'erogazione del sostegno UE.

Secondo la Commissione il progetto non può produrre tutti i risultati attesi fino a quando gli investimenti nel porto di Gdynia non saranno completati, ma è tuttavia possibile produrre alcuni risultati in base agli investimenti completati.

### 82

La Commissione non è d'accordo sul fatto che la mancanza di orientamenti in materia di aiuti di Stato per il settore portuale e le differenze nelle procedure di controllo doganale possa rendere un porto più attraente rispetto ad altri per le compagnie di navigazione mondiali (cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 92 e 93).

### 83

Secondo la Commissione, in seguito alla sentenza sull'*Aéroport de Paris*, la prassi decisionale su questa questione ha conosciuto uno sviluppo soltanto graduale; questo è il motivo principale per cui, prima della sentenza *Leipzig Halle*, gli Stati membri (che in virtù del trattato erano tenuti a notificare eventuali aiuti), consideravano la costruzione di infrastrutture portuali generalmente di natura non economica, il che significa che il loro finanziamento pubblico non rientrerebbe nell'esame degli aiuti di Stato e non richiederebbe una notifica. Le pochissime notifiche comunque ricevute dalla Commissione in questo periodo sono state presentate principalmente per motivi di certezza del diritto e nella maggior parte dei casi la Commissione ha constatato che la misura in questione non costituiva un aiuto di Stato.

In seguito ai chiarimenti forniti nell'ambito della sentenza *Leipzig Halle* nel 2011, il numero di notifiche ha registrato un aumento significativo. Nel periodo compreso tra il 2011 e la fine del 2015, la Commissione ha adottato 27 decisioni in materia di aiuti di Stato che riguardavano il finanziamento di infrastrutture portuali.

### 85

La Commissione prevede alcune condizioni per il cofinanziamento delle sovrastrutture multimodali e delle autostrade del mare; in particolare il cofinanziamento deve essere aperto a qualsiasi utente senza discriminazioni. Inoltre, si applicano le seguenti condizioni: l'investimento deve essere legato al miglioramento del collegamento marittimo, deve essere giustificato da una maggiore capacità di movimentazione delle navi e dovrebbe servire allo scopo dell'azione per almeno cinque anni dal suo completamento.

I servizi della Commissione riesamineranno tuttavia la necessità di un ulteriore sostegno in questi due settori nel quadro dei successivi inviti.

### 86

La Commissione sottolinea quanto segue: se il finanziamento di sovrastrutture costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, ciò non vieta necessariamente agli Stati membri di finanziare tali sovrastrutture. La Commissione può dichiarare l'aiuto compatibile con il trattato. Gli aiuti di Stato nel settore portuale sono disciplinati dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, in virtù del quale essi possono essere ritenuti compatibili se sono «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

### Riquadro 7

L'investimento nel porto spagnolo, cofinanziato dal FESR, non si è qualificato come progetto preminente. La spesa è stata certificata dallo Stato membro, che l'ha accettata come ammissibile.

Stando alle informazioni attualmente disponibili, pare che l'investimento sia stato accettato poiché ritenuto un «investimento produttivo», come prevedono i regolamenti.

### 87

La Commissione sottolinea che il sistema di controllo sugli aiuti di Stato si basa su una valutazione ex ante e sulla cooperazione leale degli Stati membri. Viste le risorse della Commissione, non è possibile verificare sistematicamente ex post tutte le singole decisioni. Tutte le decisioni vengono tuttavia pubblicate e consentono alle parti interessate di sporgere denuncia se ritengono che si siano verificate violazioni. A tale proposito, la Commissione è del parere che vi siano strumenti sufficienti, a livello sia nazionale che di UE, atti a garantire un'adeguata condotta da parte delle autorità nazionali per quanto concerne l'aggiudicazione delle concessioni, nonché il perseguimento di eventuali irregolarità da parte degli offerenti non aggiudicatari.

### Riquadro 8

Sulla base delle informazioni ricevute dalla Corte dei Conti, la Commissione esaminerà il caso descritto nel riquadro 8 e valuterà se si pongano potenziali questioni relative agli aiuti di Stato.

### 88

Il trattato impone agli Stati membri di notificare eventuali aiuti di Stato alla Commissione prima di accordarli.

Prima del 2007 gli Stati membri potevano legittimamente ritenere che i finanziamenti pubblici destinati ai progetti di infrastrutture portuali non costituissero un aiuto di Stato, pertanto non erano tenuti a notificare tali progetti.

Nel periodo 2007-2010 vi erano molti dubbi riguardo al fatto che il finanziamento di tali progetti costituisse un aiuto di Stato e in generale si riteneva che non costituisse un aiuto di Stato.

Dalla sentenza *Leipzig Halle* del 2011, il numero di notifiche è cresciuto in maniera significativa. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 83.

### 89

La Commissione precisa che il numero di denunce che essa riceve dipende, tra l'altro, dal mercato e dal grado di concorrenza tra i vari soggetti del mercato. A tal riguardo, un basso numero di denunce potrebbe evidenziare un basso numero di (potenziali) violazioni delle norme sugli aiuti di Stato oppure un grado di concorrenza piuttosto limitato tra i diversi operatori di mercato in un determinato settore.

### 91

La Commissione osserva che l'obbligo di notifica dei progetti volti a istituire aiuti di Stato deriva direttamente dall'articolo 108 del trattato. Gli Stati membri sono quindi tenuti a notificare i progetti riguardanti gli aiuti di Stato. Nei casi in cui la Commissione venga a conoscenza di aiuti istituiti senza previa notifica, essa può avviare un'indagine a norma dell'articolo 12 del regolamento procedurale 2015/1589. Inoltre, la Commissione conduce regolarmente indagini sui casi di potenziali aiuti in base alle denunce ricevute dai concorrenti.

### 92

La Commissione può adottare orientamenti in materia di aiuti di Stato specifici per il settore portuale, ma non è obbligata a farlo poiché ha un ampio margine di discrezionalità, a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato (cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi III e IV). L'assenza di ulteriori orientamenti o documenti non può aver determinato un'incertezza giuridica dal momento che le disposizioni del trattato costituiscono un quadro giuridico esaustivo. Anche per altri settori (ad esempio, fino a pochissimo tempo fa, quello della cultura) non esistevano altri orientamenti oltre alle singole decisioni sugli aiuti di Stato.

A dispetto del quadro giuridico esistente, la Commissione ha lavorato per fornire orientamenti sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato nel settore portuale attraverso lo sviluppo di una prassi decisionale che ha chiarito numerosi punti (come i costi ammissibili, le intensità degli aiuti, i criteri di compatibilità), la pubblicazione di griglie di analisi per i progetti infrastrutturali nel settembre 2015 e l'adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato nel maggio 2016. La Commissione sta inoltre lavorando all'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria ai finanziamenti delle infrastrutture portuali. Queste misure, adottate insieme, hanno già fornito un orientamento specifico sulle norme in materia di aiuti di Stato applicabili al settore e continueranno a farlo.

Infine, la Commissione è sempre disponibile a fornire orientamenti sui singoli casi nel corso del procedimento di prenotifica. Gli Stati membri colgono questa opportunità regolarmente per preparare una notifica.

La Commissione, in questa fase, non è pertanto convinta dell'utilità e della necessità di orientamenti sugli aiuti di Stato specifici per il settore portuale, in aggiunta alle succitate misure. Questa questione potrà essere riesaminata non appena l'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria ai finanziamenti delle infrastrutture portuali sarà completata e quando la Commissione avrà sviluppato una prassi decisionale sufficiente.

### 93

I controlli doganali si basano su un'analisi del rischio automatica. Se un particolare itinerario o alcuni operatori nel porto presentano rischi più elevati, questo porterà a maggiori (e più accurati) controlli. In tali casi, le differenze nelle procedure di controllo doganale possono essere giustificate ed essere considerate appropriate con riferimento all'attuazione armonizzata dell'unione doganale.

In questo contesto, la Commissione ritiene che i controlli doganali non siano, e non debbano essere, un elemento di attrattiva di un porto.

### 94

Nel 2013 la Commissione ha valutato il quadro di gestione dei rischi doganali già esistente (cfr. la comunicazione COM(2013)793 della Commissione). Nel 2014 la comunicazione che definisce la strategia e il piano d'azione per la gestione dei rischi doganali (COM(2014)527), intesa a istituire un migliore quadro di gestione dei rischi, è stata approvata dal Consiglio ed è ora in fase di attuazione.

Le procedure doganali semplificate si basano su autorizzazioni rilasciate in seguito all'esame dell'operatore economico e della sua affidabilità, sulla base di rigorosi criteri stabiliti dal codice doganale dell'Unione. Tutti i controlli doganali si basano su un'analisi dei rischi e non è quindi necessario, né in linea con la normativa dell'Unione, richiedere un certo numero di controlli.

### 95

Il codice doganale dell'Unione prevede che tutti gli Stati membri forniscano, a parità di condizioni, le stesse semplificazioni; dovrebbe essere accordato lo stesso trattamento e quindi non dovrebbe essere più vantaggioso scegliere un porto rispetto a un altro, oppure un itinerario, in base alla probabilità che si verifichino controlli o alla disponibilità di semplificazioni. Se un porto è più efficiente e fornisce un servizio logistico migliore, continuerà ad attirare più commercio e trasporti, ma non in funzione della probabilità che si verifichino controlli o della disponibilità di semplificazioni.

### 96

Un porto efficiente dove operano compagnie affidabili può essere oggetto di minori controlli (basati su un'analisi dei rischi) e avere effettivamente un vantaggio competitivo.

In seguito al caso menzionato dalla Corte, nel 2014 la Commissione ha identificato le azioni necessarie per rafforzare i controlli degli importatori, come stabilito dall'obiettivo 4 della strategia e del piano d'azione per la gestione dei rischi doganali (COM(2014)527) «Rafforzare le capacità per garantire l'equivalenza nell'attuazione efficace del quadro comune in materia di gestione dei rischi (CRMF) e migliorare la capacità di risposta ai nuovi rischi identificati».

### 97

Le ispezioni della Commissione hanno riscontrato lacune nelle procedure doganali olandesi. Le autorità olandesi hanno confermato, in seguito a ispezioni, che a partire dal luglio 2015 lo status UE di tutte le spedizioni verrà sempre verificato. Dal rapporto d'ispezione della Commissione risulta che delle 200 polizze di carico non completamente scaricate giornalmente alla scadenza del termine di 45 giorni per lo scarico, soltanto 15-20 vengono ulteriormente esaminate dalle autorità olandesi. In caso di procedure di domiciliazione non vi erano controlli, né elettronici né di altro tipo, volti a garantire che la dichiarazione sommaria per la custodia temporanea delle merci fosse coerente con la successiva dichiarazione delle merci per un regime doganale, prima della conclusione della vigilanza doganale. I servizi della Commissione, insieme alle autorità olandesi, stanno effettuando controlli di follow-up di tutti questi punti.

### 98

I dati menzionati dalla Corte sono forniti dagli Stati membri stessi e possono non essere del tutto comparabili tra i vari paesi; ciò è dovuto, in particolare, al modo in cui i controlli sono definiti e al fatto che allo stesso personale vengono teoricamente assegnati compiti diversi. Inoltre, un cospicuo numero di dichiarazioni presentate nei Paesi Bassi riguarda importazioni di soggetti aventi sede in altri Stati membri e i controlli di questi importatori possono soltanto essere effettuati dalle loro rispettive autorità doganali. Detto questo, stando ai dati forniti dagli Stati membri stessi, i Paesi Bassi operano con un livello relativamente basso d'intensità di personale doganale.

### 99

La Commissione effettua ispezioni delle procedure e pratiche doganali degli Stati membri per assicurare che siano conformi con la normativa dell'UE e che la legislazione sia applicata in maniera uniforme in tutti gli Stati membri. Quando si verificano, la Commissione prende iniziative forti contro le violazioni della normativa doganale dell'UE avviando procedure di infrazione.

La legislazione sancisce che i controlli doganali debbano essere effettuati nell'ambito di un quadro comune di gestione dei rischi, che va ben oltre i controlli, poiché mira a creare la capacità di identificare e mitigare i rischi in maniera equivalente in tutta l'UE.

### 99 Primo trattino

Nel quadro dell'unione doganale la Commissione interagisce con le autorità doganali nazionali per garantire che gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati, che le procedure doganali nazionali siano conformi con la normativa doganale dell'UE e che questa venga applicata in maniera uniforme in tutti gli Stati membri.

### 99 Secondo trattino

Il nuovo codice doganale dell'Unione si applica a partire dal 1° maggio 2016 e semplifica tutti i processi e le procedure, limitando le divergenze nell'applicazione e nell'espletamento delle procedure. Inoltre, i sistemi informatici verranno snelliti e in alcuni casi estesi a livello di UE, il che contribuirà ad armonizzare le procedure doganali.

### 101 Primo trattino

Per quanto concerne l'iniziativa «Cintura Blu», la Commissione precisa che le due misure menzionate nella comunicazione, ossia la facilitazione dei servizi regolari di trasporto marittimo e l'identificazione di un mezzo per dimostrare lo status UE di merci situate a bordo di imbarcazioni che fanno scalo anche nei porti di paesi terzi, sono state introdotte mediante modifiche alla legislazione doganale.

### 101 Secondo trattino

La Commissione concorda sul fatto che l'interfaccia unica europea per le formalità di dichiarazione nel trasporto marittimo abbia apportato benefici e precisa che è già in corso l'evoluzione verso un'interfaccia unica marittima dell'UE, attraverso il:

- a) lancio del progetto pilota eManifest, incentrato sul principio della dichiarazione unica per il settore;
- b) lo sviluppo di un servizio di «Interfaccia unica marittima europea» insieme all'EMSA, grazie al quale tutte le imbarcazioni potranno effettuare le dichiarazioni in maniera standardizzata.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 102 Primo trattino

La politica della Commissione (comunicazione «Porti: un motore per la crescita») mira ad accrescere l'efficienza dei servizi portuali e la trasparenza dei finanziamenti pubblici. Il regolamento sui porti, approvato il 27 giugno 2016, contribuirà in particolare a migliorare l'utilizzo della capacità portuale e la gestione dei finanziamenti pubblici nei porti.

Dal 2013 il regolamento TEN-T prevede una pianificazione delle infrastrutture a livello di UE istituendo una rete centrale e una rete globale associate a norme tecniche e a termini di attuazione. Questo esercizio di pianificazione si basa su un'analisi dei volumi di traffico dei porti dell'UE volta a stabilire la loro inclusione nella rete centrale o in quella globale.

Nuovi strumenti di governance sono stati introdotti per l'attuazione della rete centrale TEN-T allo scopo di monitorarne l'attuazione e di individuare la riserva di progetti che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi politici dell'UE, nel cui ambito lo sviluppo portuale riveste un ruolo centrale.

I 104 porti *core* di cui al regolamento TEN-T, identificati dai colegislatori, hanno fornito una solida base per assegnare finanziamenti CEF ai porti che presentano il valore aggiunto europeo più elevato.

Nel quadro della politica regionale per il periodo 2014-2020, il requisito dello sviluppo di infrastrutture a lungo termine è una delle condizionalità *ex ante* nel settore dei trasporti (obiettivo tematico 7). Tra gli altri requisiti è previsto l'obbligo per gli Stati membri di approvare piani complessivi in materia di trasporti, ivi incluso lo sviluppo di strategie a lungo termine per i porti.

### 102 Secondo trattino

Secondo la Commissione le infrastrutture portuali vengono pianificate e progettate in una prospettiva di lungo termine (da 10 a 20 anni) dal completamento. Gli investimenti nei porti non possono quindi essere valutati in una prospettiva relativamente breve.

La Commissione ritiene che, a tre anni dalla fine dei lavori, sia prematuro concludere che gli investimenti nei porti sottoutilizzati siano stati inefficaci e uno spreco di denaro.

I Fondi SIE possono sostenere soltanto i grandi progetti di investimento in grado di dimostrare chiaramente, tramite un'accurata analisi costi-benefici (ACB), di essere vantaggiosi da un punto di vista economico e finanziariamente sostenibili. Per la maggior parte di questi progetti, i dati e le informazioni utilizzati nelle ACB risalgono al periodo pre-crisi.

Per quanto concerne i finanziamenti CEF, la Commissione osserva che il sostegno finanziario viene accordato in via prioritaria ai progetti che favoriscono l'accessibilità portuale, la multimodalità e i collegamenti con l'entroterra piuttosto che un incremento della capacità. Inoltre, ogni progetto presentato viene sottoposto a un'analisi costi-benefici (ACB), verificata da esperti indipendenti, al fine di ridurre il rischio di investimenti inefficaci. Tali ACB sono supportate da stime dei volumi di traffico.

La crisi finanziaria del 2008-2009 ha generato un calo della domanda, portando a una capacità sottoutilizzata in quasi tutti i settori dei trasporti, non solo in quello marittimo. Ciò avrebbe influenzato la valutazione delle esigenze.

La politica di coesione per il periodo 2014-2020 ha introdotto un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per esaminare ciascun programma operativo. Questo quadro di riferimento prevede, tra l'altro, la possibilità di sospendere i pagamenti o di applicare rettifiche finanziarie in caso di attuazione al di sotto delle aspettative.

### 102 Terzo trattino

Relativamente ai progetti sottoposti ad audit per la prima volta, la Commissione riconosce i ritardi e gli sconfinamenti di spesa, ma osserva che questi rischi sono insiti negli investimenti infrastrutturali. Le imprese nelle infrastrutture marittime sono complesse e lente. Tali progetti tendono a subire modifiche sia di progetto che di bilancio. In particolare, la Commissione riconosce la complessità dei procedimenti amministrativi di autorizzazione e sta esaminando possibili soluzioni per semplificare il contesto normativo, ad esempio attraverso la creazione di uno sportello unico, come raccomandato dalla Corte dei conti.

Secondo la Commissione, le autorità di gestione dovrebbero poter scegliere tra diverse proposte di progetto mature per finanziare i progetti che possono conseguire meglio gli obiettivi del programma. Tuttavia, la concorrenza tra i grandi progetti infrastrutturali è sovente limitata, sia perché i progetti pronti per l'attuazione sono pochi, sia perché non sono in linea con gli obiettivi fissati dal programma.

### 102 Quarto trattino

Sulla base delle informazioni ricevute dalle autorità spagnole, la Commissione osserva che la capacità utilizzata, per la maggior parte dei porti esaminati dalla Corte, ha registrato un incremento. La Commissione sottolinea che i risultati della Corte andrebbero letti in una prospettiva sufficientemente lunga (10-20 anni) degli investimenti portuali. Si dovrebbe altresì tenere conto degli effetti della crisi finanziaria sui trasporti marittimi.

### 102 Quinto trattino

La Commissione rileva che i collegamenti portuali con l'entroterra sono analizzati e presi in considerazione nei piani di lavoro relativi ai corridoi.

Gli investimenti nelle infrastrutture sono fondamentali per creare e migliorare la rete globale dei trasporti. I singoli progetti fanno quindi sempre parte di un progetto globale più ampio.

Gli Stati membri sono obbligati a operare scelte per garantire che venga fatto il miglior uso dei limitati fondi UE. Affinché gli investimenti nei porti siano realmente efficaci occorrono investimenti complementari nelle reti stradali/autostradali e ferroviarie.

Tuttavia, gli investimenti non possono essere realizzati tutti insieme, ma in ordine di priorità, per rispondere alle esigenze nel migliore dei modi, tenendo conto delle risorse disponibili. Alcuni di questi investimenti sono attualmente finanziati da fondi UE o nazionali.

### 102 Sesto trattino

Secondo la Commissione, gli accordi di consultazione per le proposte di prestiti della BEI sono conformi alla procedura di cui all'articolo 19 dello statuto della BEI (procedura di cui all'articolo 19), che si applica a tutti gli investimenti finanziati con risorse proprie della BEI. Il ruolo della Commissione è fornire un parere sulla conformità di tali investimenti con la normativa e le politiche dell'UE pertinenti. Il parere della Commissione viene formulato sulla base delle informazioni fornite dalla BEI nel quadro della procedura di cui all'articolo 19.

### 102 Settimo trattino

Sin dalla sentenza *Leipzig Halle* del 2011, grazie alla quale è stato chiarito che il finanziamento dei progetti di infrastrutture intese ad essere sfruttate economicamente rientra nelle norme sugli aiuti di Stato, la Commissione ha esaminato diversi casi che le sono stati notificati o nell'ambito dei quali i concorrenti hanno presentato denuncia. Questa prassi decisionale ha contribuito ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti.

La Commissione sottolinea quanto segue: se il finanziamento di sovrastrutture costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, ciò non vieta necessariamente agli Stati membri di finanziare tali sovrastrutture. La Commissione può dichiarare il finanziamento compatibile con il trattato. Gli aiuti di Stato a favore dei porti sono disciplinati dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

Quanto al monitoraggio, la Commissione sottolinea che il sistema di controllo sugli aiuti di Stato si basa su una valutazione ex ante e sulla cooperazione leale degli Stati membri. Viste le risorse della Commissione, non è possibile verificare sistematicamente ex post tutte le singole decisioni. Tutte le decisioni vengono tuttavia pubblicate e consentono alle parti interessate di sporgere denuncia se ritengono che si siano verificate violazioni. A tale proposito, la Commissione è del parere che vi siano strumenti sufficienti, a livello sia nazionale che di UE, atti a garantire un'adeguata condotta da parte delle autorità nazionali per quanto concerne l'aggiudicazione delle concessioni, nonché il perseguimento di eventuali irregolarità da parte degli offerenti non aggiudicatari.

Le procedure doganali nei porti sono già state semplificate in misura considerevole. Ulteriori semplificazioni delle formalità di dichiarazione nel trasporto marittimo sono attese con il progetto eManifest, con l'iniziativa «Interfaccia unica marittima europea», con la valutazione dell'attuazione della direttiva sulle formalità di dichiarazione nonché la revisione della direttiva.

### 103

Secondo la Commissione, la cooperazione tra i porti e la loro agevole integrazione nei rispettivi corridoi della rete centrale costituiscono una competenza centrale dei coordinatori europei, segnatamente il coordinatore del programma MoS e i coordinatori dei corridoi della rete centrale.

### 104

La selezione dei 104 porti *core* è stata effettuata per individuare i principali generatori di traffico nell'UE, ma anche per garantire una coesione territoriale e un'accessibilità adeguate.

La Commissione ritiene che la politica dei porti europei, mirante a raggiungere la trasparenza finanziaria e servizi portuali più efficienti, contribuisca a una migliore pianificazione delle infrastrutture.

### 105

La Commissione fa riferimento al lavoro che sta portando avanti per sviluppare sensibilmente la sua banca dati TEN-tec allo scopo di introdurre dati sui porti estremamente dettagliati, raccolti nel quadro dei pertinenti studi in corso, per aggiornare i piani di lavoro relativi ai corridoi e preparare il piano dettagliato d'attuazione per MoS. I collegamenti con l'entroterra sono inclusi negli studi e nei piani di lavoro per i rispettivi corridoi terrestri multimodali della rete centrale.

### Raccomandazione 1 a)

La Commissione accetta la raccomandazione di monitorare la capacità dei porti *core* e di rivalutare i piani di sviluppo degli Stati membri.

Essa studierà gli impatti macroeconomici del completamento della rete TEN-T.

### Raccomandazione 1 b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

### Raccomandazione 1 c)

La Commissione accetta la raccomandazione. Un piano di sviluppo per il settore portuale verrà realizzato in particolare dal programma «Piano di attuazione dettagliato per le autostrade del mare» e le grandi vie di navigazione sono incluse nei rispettivi piani di lavoro per i corridoi della rete centrale.

### 106

La Commissione ritiene che gli investimenti nelle infrastrutture richiedano una pianificazione a lungo termine poiché devono soddisfare bisogni a lungo termine.

Gli sviluppi delle infrastrutture marittime dovrebbero quindi essere valutati in una prospettiva relativamente lunga. La crisi finanziaria ha generato un calo della domanda portando a una capacità sottoutilizzata in quasi tutti i settori dei trasporti.

Come indicato nella risposta della Commissione al secondo trattino del paragrafo 102, la politica di coesione per il periodo 2014-2020 ha introdotto un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Questo quadro di riferimento prevede, tra l'altro, la possibilità di sospendere i pagamenti o di applicare rettifiche finanziarie in caso di attuazione al di sotto delle aspettative.

### 107

La Commissione riconosce il problema dei ritardi nella costruzione di infrastrutture di rilievo. Con riferimento ai progetti finanziati dal FESR e dal fondo di coesione, la Commissione ha sollevato regolarmente la questione in seno ai comitati di sorveglianza, alle riunioni bilaterali e nella corrispondenza con gli Stati membri.

La Commissione ha ripetutamente ricordato alle autorità degli Stati membri di semplificare le rispettive procedure decisionali a livello nazionale/regionale e l'amministrazione dei fondi UE.

La Commissione ha inoltre avviato uno studio per identificare i principali ostacoli normativi e amministrativi per i progetti TEN-T (inclusi i porti) e per individuare possibili soluzioni a tali problemi.

Cfr. anche la risposta della Commissione al secondo trattino del paragrafo 102.

### 108

Sulla base delle informazioni ricevute dalle autorità spagnole, la Commissione osserva che la capacità utilizzata, per la maggior parte dei porti esaminati dalla Corte, ha registrato un incremento. La Commissione sottolinea che i risultati della Corte andrebbero letti in una prospettiva sufficientemente lunga (10-20 anni) di investimenti portuali. Si dovrebbe altresì tenere conto degli effetti della crisi finanziaria sui trasporti marittimi.

### 109

La Commissione riconosce la natura concorrenziale del mercato portuale. Per ridurre il rischio di inefficacia dei progetti, essa incoraggia strategie di sviluppo dei porti. Inoltre, salvaguardia l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e in materia di concorrenza.

### 110

Secondo la Commissione, gli accordi di consultazione per le proposte di prestiti della BEI sono conformi alla procedura di cui all'articolo 19 dello statuto della BEI, che si applica a tutti gli investimenti finanziati con risorse proprie della BEI. Il ruolo della Commissione è fornire un parere sulla conformità di tali investimenti con la normativa e le politiche dell'UE pertinenti.

Il parere della Commissione viene formulato sulla base delle informazioni presentate dalla BEI nel quadro della procedura di cui all'articolo 19.

Il parere può essere negativo se la Commissione non riceve informazioni sufficienti per valutare la conformità con la normativa e le politiche dell'UE.

### Raccomandazione 2 a)

La Commissione osserva che questa raccomandazione è in parte rivolta agli Stati membri.

Nei limiti in cui essa la riguarda, la Commissione accetta di attuare questa raccomandazione come descritto di seguito e la considera parzialmente attuata.

La Commissione ha avviato uno studio allo scopo di individuare possibili soluzioni per semplificare le procedure amministrative nell'ambito dei progetti TEN-T. I problemi principali sono già stati mappati e le possibili soluzioni sono attualmente al vaglio. La Commissione valuterà in particolare la possibilità di creare uno sportello unico per i promotori di progetto al fine di snellire e accelerare le procedure di autorizzazione per i progetti TEN-T, in aggiunta ad altre misure di semplificazione. Esaminerà anche la possibilità di definire un quadro unico di autorizzazione per i progetti TEN-T dell'UE pertinenti. In seguito, nel 2017, la Commissione intende realizzare una valutazione d'impatto nell'ottica di presentare una proposta legislativa.

La Commissione ha già annunciato queste iniziative nella comunicazione del 1° giugno 2016: «L'Europa ricomincia a investire. Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi [1]: «(...) la Commissione vaglierà la possibilità di definire un quadro unico di autorizzazione a livello di UE che si applichi direttamente ai grandi progetti di dimensione transfrontaliera o alle grandi piattaforme di investimento che implicano il cofinanziamento nazionale, sostituendo una vasta gamma di procedure di autorizzazione a livello UE e nazionale».

### Raccomandazione 2 b)

La Commissione accetta la raccomandazione, ma sottolinea che può applicare correzioni finanziarie solo quando vi sia stata una violazione delle condizioni giuridiche.

### Raccomandazione 2 c)

La Commissione accetta in parte la raccomandazione. Riesaminerà la necessità di ulteriore sostegno in questi due settori.

Tuttavia, gli investimenti nei container, nel trasbordo e nello stoccaggio sono ammissibili al cofinanziamento dell'UE se è possibile garantire un accesso uguale e non discriminatorio a tutti gli operatori, anche tenendo conto, ove necessario, della duplice funzione svolta da alcune infrastrutture, quella di trasbordo e di punto di accesso verso l'entroterra.

Per quanto riguarda le sovrastrutture che esulano dal mandato pubblico, la Commissione osserva che esse sono escluse dai finanziamenti nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa (CEF), purché non siano legate a obiettivi della politica ambientale ed energetica, come pure nel quadro dell'obiettivo 7 (trasporti) del FESR. Le sovrastrutture possono essere ammesse nell'ambito di altri settori del FESR, ad esempio come investimento produttivo.

### Raccomandazione 3

La Commissione osserva che questa raccomandazione è in parte rivolta agli Stati membri. Nell'ambito dei Fondi SIE la selezione dei singoli progetti è responsabilità degli Stati membri e la responsabilità diretta della Commissione è limitata ai progetti di rilievo.

### Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta la raccomandazione per quanto riguarda il CEF e nella misura in cui non sia creata ulteriore congestione nei collegamenti con l'entroterra attraverso una maggiore concentrazione dei flussi marittimi verso alcuni porti.

### Raccomandazione 3 b)

La Commissione accetta in parte la raccomandazione per quanto riguarda il valore aggiunto UE e, ove applicabile, le condizionalità legate alla componente di investimenti privati, come illustrato sotto. Tuttavia, per quanto riguarda i casi specifici degli accessi marittimi ai porti (come il dragaggio), e dei porti situati in regioni periferiche (isole), non è sempre possibile garantire componenti di investimenti privati.

I criteri di aggiudicazione per i progetti candidati nel quadro degli inviti a presentare proposte finanziati dal CEF includono già la dimostrazione di un «valore aggiunto UE<sup>6</sup>» e, se del caso, il potenziale effetto di stimolo sugli investimenti pubblici e privati, come descritto nella parte V dell'allegato I del regolamento CEF. A partire dal 2015, gli inviti del CEF chiedono la presentazione sistematica di analisi dei costi e dei benefici che giustificano il sostegno UE richiesto e mettano in evidenza gli impatti del progetto.

### Raccomandazione 4 a)

La Commissione accetta la raccomandazione, ma rileva che la modifica del memorandum d'intesa non può essere imposta unilateralmente.

### Raccomandazione 4 b)

La Commissione non accetta la raccomandazione. I servizi della Commissione che partecipano alla consultazione interservizi della procedura di cui all'articolo 19 hanno già la possibilità di formulare un parere negativo su un progetto quando hanno osservazioni critiche. Fino a quando il servizio interessato manterrà tale parere negativo, il commissario responsabile degli Affari economici e finanziari non approverà un parere positivo tramite procedura di abilitazione.

## 111

La Commissione ha lavorato per fornire orientamenti sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato nel settore portuale allo scopo di garantire condizioni di parità per i porti in Europa in vari modi: attraverso lo sviluppo di una prassi decisionale, la pubblicazione di griglie di analisi per i progetti infrastrutturali e l'adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato. La Commissione, inoltre, sta attualmente lavorando all'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria ai finanziamenti delle infrastrutture portuali. Queste misure, adottate insieme, hanno già fornito un orientamento specifico sulle norme in materia di aiuti di Stato applicabili al settore, e continueranno a farlo.

---

<sup>6</sup> Il valore aggiunto europeo, definito all'articolo 3, lettera a), del regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti per lo sviluppo della TEN-T, si riferisce al valore di un progetto che, in aggiunta al valore per il solo Stato membro in questione, determina un miglioramento significativo dei collegamenti e dei flussi di trasporto fra gli Stati membri in termini di **efficienza, sostenibilità, concorrenza e coesione**, come illustrato ulteriormente negli orientamenti sulla rete TEN-T.

### 112

Dal 2011 la Commissione si è occupata di un numero sempre crescente di casi di potenziali aiuti di Stato ai porti. Ha inoltre lavorato per fornire orientamenti sulle norme in materia di aiuti di Stato applicabili al settore portuale attraverso la pubblicazione di griglie di analisi per i progetti infrastrutturali e l'adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato. La Commissione, inoltre, sta attualmente lavorando all'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria ai finanziamenti delle infrastrutture portuali, che fornirà ulteriori orientamenti. Queste misure, adottate insieme, hanno già fornito un orientamento specifico sulle norme in materia di aiuti di Stato applicabili al settore, e continueranno a farlo.

Allo stato attuale, oltre alle misure summenzionate, non è prevista l'emanazione di orientamenti in materia di aiuti di Stato specifici per il settore portuale.

La Commissione ritiene che la questione possa essere riconsiderata quando il regolamento generale di esenzione per categoria sarà esteso ai finanziamenti delle infrastrutture portuali e non appena la Commissione avrà sviluppato una sufficiente prassi decisionale.

### 113

La Commissione ritiene adeguato il monitoraggio che essa conduce sulle procedure di controllo doganali degli Stati membri per individuare le pratiche suscettibili di creare ingiusti vantaggi competitivi. L'obiettivo delle ispezioni della Commissione sulle procedure di controllo doganali degli Stati membri è garantire che gli interessi finanziari dell'Unione siano protetti, che tali procedure siano conformi con la legislazione doganale dell'UE e che la legislazione doganale dell'UE sia applicata in maniera uniforme in tutti gli Stati membri. Questi controlli riducono in larga misura la concorrenza sleale tra gli Stati membri dovuta alla diversa qualità dei controlli in violazione della normativa doganale dell'UE. Tuttavia, il quadro legislativo doganale dell'UE lascia ancora un margine per la concorrenza tra gli Stati membri.

La Commissione precisa inoltre che il codice doganale dell'Unione stabilisce un quadro di norme e di procedure uniformi e dovrebbe quindi portare a uno scrupoloso allineamento dei controlli.

### 114

L'introduzione nel codice doganale dell'Unione del manifesto doganale delle merci e del sistema della prova dello status unionale si prevede fornirà una soluzione alla questione sollevata dalla Corte.

### Raccomandazione 5 a)

La Commissione non accetta la raccomandazione. Ha lavorato per fornire orientamenti sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato nel settore portuale attraverso lo sviluppo di una prassi decisionale, la pubblicazione di griglie di analisi per i progetti infrastrutturali e l'adozione della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato. La Commissione, inoltre, sta attualmente lavorando all'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria ai finanziamenti delle infrastrutture portuali, che fornirà ulteriori orientamenti. Allo stato attuale, oltre alle misure summenzionate, non è prevista l'emanazione di orientamenti in materia di aiuti di Stato specifici per il settore portuale.

La Commissione ritiene che la questione possa essere riconsiderata una volta attuata l'estensione del regolamento generale di esenzione per categoria e non appena la Commissione avrà sviluppato una sufficiente prassi decisionale.

### Raccomandazione 5 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e si adopererà per continuare a garantire un'analisi coerente delle sovrastrutture portuali destinate a utenti specifici nella sua valutazione dei singoli casi di aiuto di Stato. La Commissione intende inoltre fornire ulteriori orientamenti sulle sovrastrutture portuali destinate a utenti specifici nel regolamento generale di esenzione per categoria.

### Raccomandazione 5 c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Ha già aumentato il numero delle indagini d'ufficio. In seguito all'adozione del regolamento generale di esenzione per categoria saranno disponibili ulteriori risorse per tali indagini. L'adozione di questo regolamento è attualmente prevista per la prima metà del 2017.

### Raccomandazione 6

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Ai sensi dell'articolo 108 del TFUE gli Stati membri sono già tenuti a notificare sistematicamente qualsiasi sostegno finanziario pubblico a favore di progetti per infrastrutture portuali che costituiscano un'attività economica. La Commissione osserva che non ha competenza per richiedere agli Stati membri la notifica di eventuali sostegni finanziari pubblici che non costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE.

### Raccomandazione 7 a)

La Commissione non accetta la raccomandazione poiché introdurrebbe un ulteriore obbligo di dichiarazione, facendo quindi crescere l'onere amministrativo per le amministrazioni degli Stati membri dell'UE senza portare a congrui benefici.

### Raccomandazione 7 b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione riconosce che occorrono ulteriori sforzi di semplificazione per ridurre l'onere amministrativo nel settore dei trasporti marittimi.

Essa precisa che sono già in corso iniziative sulle formalità di dichiarazione nel trasporto marittimo, quali il lancio del progetto pilota e-Manifest, incentrato sul principio della dichiarazione unica per il settore, nonché lo sviluppo di un servizio di «Interfaccia unica marittima europea» insieme all'EMSA, grazie al quale tutte le imbarcazioni potrebbero effettuare le dichiarazioni in maniera standardizzata.

La Commissione sta inoltre effettuando una valutazione della direttiva sulle formalità di dichiarazione nel settore marittimo, che potrebbe condurre a una sua revisione.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### Publicazioni gratuite:

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### Publicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	18.12.2014
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	25.5.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	20.7.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	31.8.2016

I porti marittimi costituiscono una parte molto importante della rete commerciale dell'Unione europea (UE). Tra il 2000 e il 2013, l'UE ha investito 6,8 miliardi di euro nei porti. La Corte ha constatato che le strategie di sviluppo portuale poste in essere dagli Stati membri e dalla Commissione non hanno fornito sufficienti informazioni per consentire un'efficace pianificazione della capacità. Ne è conseguito che gli investimenti in infrastrutture portuali cofinanziati dall'UE sono inefficaci e non sostenibili, con un elevato rischio che circa 400 milioni di euro investiti vadano sprecati. I collegamenti stradali e ferroviari tra i porti ed il rispettivo entroterra erano spesso assenti o inadeguati: ciò significa che saranno necessari ulteriori finanziamenti pubblici per assicurare il corretto sfruttamento degli investimenti iniziali nei porti. La Corte ha altresì constatato che, per quanto riguarda gli aiuti di Stato e le procedure doganali, la Commissione non aveva intrapreso le azioni necessarie ad assicurare condizioni di parità concorrenziale tra i porti.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni