

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 15

RISOLUZIONE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

(Estensore FLORIS)

approvata nella seduta del 23 luglio 2013

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO
E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN QUADRO NORMA-
TIVO PER L'ACCESSO AL MERCATO DEI SERVIZI PORTUALI
E LA TRASPARENZA FINANZIARIA DEI PORTI (COM (2013) 296
definitivo)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2013

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	7

La Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 144, l'atto comunitario COM(2013) 296 definitivo sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà, recante la 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,

– tenuto conto che, secondo quanto precisato nella stessa proposta, essa si iscrive nella strategia annunciata dalla Commissione europea il 28 marzo 2011, nel Libro bianco «Tabella di marcia verso uno spazio unico dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM(2011) 144 definitivo) e che costituisce una delle azioni principali dell'«Atto per il mercato unico II – Insieme per una nuova crescita» (COM(2012) 573 definitivo), che richiama l'esigenza di infrastrutture ben collegate, di servizi portuali efficienti e della trasparenza sul finanziamento dei porti;

– preso atto che la Commissione europea individua la necessità dell'intervento nei bassi livelli di qualità dei servizi portuali, nella *governance* inefficace e nella conseguente scarsa attrattività del settore per gli investitori, richiamando come base giuridica per la scelta dello strumento del regolamento l'articolo 100, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

– rilevato che il provvedimento si applica ai porti marittimi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), salva la facoltà degli Stati membri di estenderlo ad altri porti marittimi;

– considerato che i porti europei TEN-T presentano profonde differenze di carattere organizzativo e strutturale, non solo tra i diversi Paesi ma anche al loro interno, che sono il prodotto di una complessa serie di fattori geografici, storici, culturali, economici e sociali;

– tenuto conto che la proposta di regolamento delinea un modello uniforme di organizzazione portuale tendenzialmente rigido, suscettibile di incidere profondamente sull'attuale assetto organizzativo e sul funzionamento dei diversi porti europei della rete TEN-T;

– valutata la relazione tecnica sulla proposta in oggetto, trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione generale per i porti, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

– considerate, altresì, le osservazioni rese dalla Commissione Politiche dell'Unione europea,

esprime parere motivato contrario, ai sensi del protocollo n. 2 al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per non conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità in base alle seguenti motivazioni:

a) violazione del principio di sussidiarietà: l'adozione della proposta di regolamento in esame si configura come un'azione:

non necessaria: la materia oggetto della proposta, ossia la regolazione dell'accesso al mercato dei servizi portuali, si presta difficilmente alla definizione di un modello organizzativo unico da applicarsi in tutti i porti europei. La stessa relazione illustrativa della proposta di regolamento riconosce del resto che in Europa «il settore portuale è molto eterogeneo e caratterizzato da una grande diversità per quanto riguarda tipologia e organizzazione», sottolineando che il regolamento in discussione intende rispettare tale diversità e «non ha l'obiettivo di proporre un modello uniforme per i porti». Tale assunto appare però in contraddizione con la scelta dello strumento del regolamento che, essendo immediatamente esecutivo e vincolato nella sua applicazione, non consente di graduare a sufficienza l'intervento normativo per tenere in giusta considerazione le notevoli differenze esistenti a livello operativo e strutturale tra i vari sistemi portuali dell'Unione europea.

Senza questi margini di flessibilità, la nuova disciplina proposta dal regolamento rischia di introdurre effetti distorsivi e controproducenti sul funzionamento delle economie e delle infrastrutture dei territori coinvolti, sia tra gli Stati membri dell'Unione europea, sia all'interno dei singoli Stati. Occorre infatti ricordare che anche tra i porti della rete TEN-T ai quali la proposta normativa si rivolge esistono significative differenze in termini di dimensioni e di rilevanza dal punto di vista della concorrenza a livello dell'Unione e nazionale.

Tali aspetti potrebbero essere sicuramente meglio regolati a livello nazionale o comunque mediante strumenti normativi di «legislazione morbida» (*soft law*) che lascino un maggior grado di adattabilità alle autorità dei singoli Stati membri. A ciò si aggiunge il fatto che, nella maggior parte dei casi, gli ordinamenti portuali nazionali si conformano già ai principi generali dell'ordinamento dell'Unione, e l'ordinamento italiano è anzi uno dei più rispettosi da questo punto di vista.

Di conseguenza, la proposta di regolamento in esame appare eccessiva e non necessaria, in quanto sarebbe stato sufficiente – e anche più aderente agli obiettivi auspicati dalla Commissione europea – individuare una serie di principi generali applicabili alle differenti legislazioni degli Stati membri attraverso l'emanazione di linee-guida o, al massimo, di una direttiva (qual è del resto, sostanzialmente, l'intervento proposto);

non necessariamente foriera di un valore aggiunto al livello dell'Unione europea: è discutibile che l'adozione del modello organizzativo previsto dallo schema di regolamento in esame sia di per sé in grado di realizzare, in maniera più efficace di quanto potrebbero fare gli interventi dei singoli Stati membri, gli obiettivi di maggiore competitività, efficienza e trasparenza indicati per i porti della rete TEN-T. Tali condizioni sono in-

fatti fortemente influenzate dalle differenti caratteristiche operative e strutturali dei vari porti europei, i quali sono inoltre gestiti spesso da autorità pubbliche, anche a carattere regionale o locale. Tali peculiarità non sarebbero eliminate con la mera imposizione di un modello rigidamente uniforme, che anzi, senza i necessari adattamenti, potrebbe accentuare le differenze esistenti, creando una serie di distorsioni e di vantaggi competitivi impropri a favore di certi Paesi o di certi porti.

Viceversa, come già ricordato, l'adozione di strumenti normativi quali linee-guida o direttive, che offrano maggiore flessibilità ai Paesi membri – sia pure entro limiti ragionevoli e all'interno di una cornice legislativa generale –, consentirebbe di gestire meglio le peculiarità delle varie realtà nazionali e locali e di conseguire in modo più equilibrato ed efficace gli obiettivi auspicati. A tal fine, sarebbe utile per gli Stati membri disporre anche di un più congruo periodo di adattamento alla nuova disciplina, in quanto il termine del 1° luglio 2015 previsto dall'articolo 25 della proposta di regolamento in esame per la sua applicazione appare invero troppo esiguo, ove si considerino le differenti condizioni di partenza degli ordinamenti portuali interessati.

Infine, per quanto concerne la base giuridica della proposta, non risulta del tutto convincente il richiamo agli articoli 58, 90 e 100 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per dimostrare la conformità della proposta in esame al principio di sussidiarietà. Il paragrafo 3.3 della relazione illustrativa del provvedimento, infatti, afferma che tali articoli «estendono ai porti gli obiettivi di un autentico mercato interno nel contesto della politica comune dei trasporti». Queste norme tuttavia si riferiscono alla liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimo, che non rientrano nella proposta di regolamento e disciplinano l'attività dei vettori marittimi piuttosto che quella degli operatori portuali.

Esse quindi non appaiono direttamente applicabili al settore dei servizi portuali, che ricade solo in parte nel settore dei trasporti, atteso che, chiaramente, non tutte le operazioni che avvengono nei porti sono riconducibili alle attività di trasporto in quanto tali. In ogni caso, giova ricordare che, in base all'articolo 59 del Trattato, «Per realizzare la liberalizzazione di un determinato servizio, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono direttive».

Da questo punto di vista, pertanto, la proposta non appare conforme al principio di sussidiarietà, sia nell'aspetto riguardante il parametro della «necessità» – in quanto gli obiettivi indicati potrebbero conseguirsi in modo più coerente ed efficace con un intervento legislativo degli Stati membri, nel quadro di principi generali stabiliti da linee-guida ovvero da una direttiva – sia nell'aspetto riguardante il parametro del «valore aggiunto UE», che non si può ritenere sussistente perché, stante la grande diversificazione strutturale e funzionale dei porti europei, la rigida applicazione agli stessi di un modello organizzativo uniforme proposta dal regolamento in esame non è sufficiente a garantire condizioni di maggiore

concorrenza, efficienza e trasparenza, ma può al contrario determinare forti distorsioni nel funzionamento delle varie realtà portuali;

b) violazione del principio di proporzionalità: per gli stessi motivi richiamati in precedenza, deve ritenersi che lo schema di regolamento in oggetto superi i limiti di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Infatti, anche se per ipotesi si convenisse sull'opportunità di un intervento legislativo dell'Unione, lo strumento del regolamento appare eccessivo, in quanto – come più volte osservato – le stesse finalità potrebbero essere realizzate con il ricorso a strumenti di «legislazione morbida» o *soft law* (quali linee guida o direttive). Tale convinzione è rafforzata dalla constatazione che il provvedimento detta perlopiù principi generali (seppure di grande rilievo per il settore portuale) per il cui efficace recepimento negli ordinamenti nazionali non sembra necessaria l'adozione di uno strumento tendenzialmente rigido come quello regolamentare.

Il paragrafo 3.4 della relazione illustrativa della proposta afferma che la stessa è conforme al principio di proporzionalità perché, riguardando esclusivamente i porti marittimi della TEN-T, «evita di imporre norme inutili ai porti di dimensioni molto ridotte che non svolgono un ruolo significativo nel sistema europeo dei trasporti». Tale affermazione, pur formalmente corretta, non è però interamente convincente, perché anche all'interno della rete TEN-T esistono, accanto a porti di grande rilevanza, anche realtà assai meno significative dal punto di vista della concorrenza, sia essa a livello dell'Unione o nazionale, per le quali le norme proposte potrebbero risultare eccessive.

Inoltre, la proposta in esame non appare conforme al principio di proporzionalità relativamente al potere conferito alla Commissione europea, in base all'articolo 21, di adottare atti delegati nelle materie indicate dall'articolo 14, comma 5 (classificazione comune di imbarcazioni, carburanti e tipi di operazioni e relativi principi di fissazione dei diritti d'uso delle infrastrutture portuali). Pur con alcune garanzie procedurali per gli Stati membri, infatti, tale potere risulta eccessivamente ampio e rischia di accentrare presso la Commissione compiti appartenenti alla sovranità degli Stati membri, con una procedura che – come osservato nella relazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – «non appare del tutto rispettosa delle prerogative dei vari attori del processo decisionale e normativo come configurato dai Trattati».

Infine, con riferimento ai profili di merito della proposta di regolamento, che rilevano nell'ambito del dialogo politico con le istituzioni dell'Unione, la Commissione formula, per quanto di competenza, le seguenti osservazioni:

– si rilevano problemi interpretativi e di certezza del diritto relativamente ai cosiddetti «servizi di movimentazione della merce» – ai quali non si applica il Capo II dello schema di regolamento in materia di accesso al mercato – che andrebbero meglio precisati, in quanto la defini-

zione contenuta dall'articolo 2 della proposta di regolamento differisce da quella in uso nell'ordinamento italiano. Tale circostanza, unitamente al rinvio alle disposizioni della futura direttiva sulle concessioni di lavori e di servizi ed al riferimento della proposta ai soli porti della rete TEN-T (pur estensibile agli altri porti da ciascuno Stato membro), determina una disciplina frammentata e diversificata per i diversi segmenti del ciclo portuale ed una limitata omogeneità, chiarezza e certezza della regolamentazione applicabile, nonché, forse, qualche possibile alterazione competitiva tra porti appartenenti o meno alla predetta rete.

– come già segnalato e come affermato anche nella relazione del Ministero, perplessità sussistono anche in ordine all'assoluta coerenza ed alla particolare efficacia in termini funzionali dell'estensione della proposta normativa in esame a tutti i porti della rete TEN-T, tra i quali rientrano porti di notevole rilievo, ma anche realtà portuali sicuramente molto meno significative dal punto di vista della concorrenza a livello nazionale o dell'Unione;

– nella proposta sono quasi del tutto assenti gli aspetti della sicurezza e i relativi compiti affidati alle pubbliche autorità. Ciò desta notevoli perplessità, trattandosi di funzioni di preminente interesse pubblico, la cui espressa menzione si ritiene invece imprescindibile: in particolare, le esigenze di tutela della sicurezza della navigazione in ambito portuale dovrebbero essere ricomprese tra le ragioni che consentono alle pubbliche autorità di limitare il numero di prestatori di servizi portuali e di conferire diritti esclusivi per la salvaguardia di tale interesse pubblico;

– si rileva la necessità di chiarire l'effettiva portata degli articoli in materia di trasparenza finanziaria di cui al Capo III del testo in esame, che possono avere notevoli ripercussioni sul vigente ordinamento italiano. Si ricorda in particolare che la Commissione europea ha più volte assunto l'orientamento di considerare aiuti di Stato i trasferimenti di risorse pubbliche alle Autorità portuali italiane per la realizzazione di infrastrutture portuali (che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottolinea essere «trasferimenti tra Amministrazioni pubbliche per realizzare opere sul demanio dello Stato, che ad esso restano nella sua veste di «proprietario» dei beni pubblici»). Occorre quindi ribadire che tali trasferimenti non sono di per sé aiuti e non comportano vantaggi competitivi per l'Autorità portuale, la quale non opera in Italia come impresa;

– in maniera analoga, occorre approfondire gli effetti del regolamento in esame sul nostro ordinamento là dove qualifica come «corrispettivi» sia le tariffe pagate dall'utenza per i servizi resi da specifici prestatori all'interno del porto sia il «corrispettivo» per l'utilizzo delle infrastrutture portuali. Tale equiparazione non tiene conto del fatto che, in vari ordinamenti europei (ad esempio in Italia e in Spagna), i diritti per l'uso delle infrastrutture portuali sono configurati come una forma di tassazione vera e propria, facente capo, quindi, ad un potere impositivo di carattere statale;

– le norme del regolamento sull'organizzazione istituzionale di gestione dei porti non sembrano tenere in adeguata considerazione l'assetto

assai diversificato esistente nei vari Stati membri e potrebbero comportare problemi di tipo interpretativo e applicativo, per i quali sarebbe forse opportuno un ripensamento da parte della Commissione europea. In particolare, per quanto riguarda l'ordinamento italiano:

l'ente di gestione del porto, cui il regolamento attribuisce in esclusiva i compiti di amministrazione e gestione delle infrastrutture e dei servizi portuali, coincide in larga parte con l'Autorità portuale italiana, ma non tiene conto delle funzioni di vigilanza tecnica e di sicurezza della navigazione svolte in Italia dall'Autorità marittima;

per quanto concerne la previsione di un Comitato degli utenti portuali, questo è concepito in maniera molto ampia, andando oltre la composizione dei Comitati portuali previsti nella legislazione italiana e, in tal senso, andando in controtendenza rispetto all'orientamento emerso in sede di riforma della legge 28 gennaio 1994, n. 84, volto ad un ridimensionamento del Comitato portuale, al fine di rendere più manageriale l'azione del Presidente dell'Autorità portuale e snellire i relativi percorsi burocratici e procedurali;

analoghe perplessità suscita la previsione degli organismi indipendenti di vigilanza, che rischia di appesantire i processi di verifica e controllo già presenti nell'ordinamento italiano (vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze, controlli dei revisori dei conti e della Corte dei Conti, eventuali interventi di Organismi indipendenti) senza apportare un chiaro vantaggio rispetto alla situazione attuale.

Il presente atto è da intendersi anche quale atto di indirizzo al Governo ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: MOLINARI)

10 luglio 2013

La Commissione,

esaminato l'atto COM (2013) 296 definitivo,

considerato che esso intende istituire un quadro normativo definito per l'accesso al mercato dei servizi portuali, nonché norme comuni in materia di trasparenza finanziaria e diritti applicabili da parte degli enti di gestione dei porti o dai prestatori di servizi portuali;

considerata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) (COM(2011) 650 definitivo), presentata dalla Commissione europea al fine di definire una strategia di lungo termine per la politica delle reti transeuropee dei trasporti fino al 2030/2050;

considerata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) (COM(2011) 665 definitivo), meccanismo che dovrebbe divenire lo strumento futuro di finanziamento delle reti transeuropee energetiche, di trasporto e di telecomunicazione;

considerata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM(2011) 897 definitivo), adottata dalla Commissione europea al fine di istituire norme relative alle procedure d'appalto per le concessioni il cui valore stimato non sia inferiore a 5.000.000 di euro e che coinvolge anche le attività «relative allo sfruttamento di un'area geografica al fine della messa a disposizione di aeroporti, porti marittimi o interni e di altri terminali di trasporto ai vettori aerei, marittimi e fluviali»;

tenuto conto che la proposta si iscrive nella strategia annunciata dalla Commissione europea, il 28 marzo 2011, nel Libro bianco «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM(2011) 144 definitivo) e che essa costituisce una delle principali azioni dell'Atto per il mercato unico II – Insieme per una nuova crescita (COM(2012) 573 definitivo), in cui

viene sottolineata l'esigenza di infrastrutture portuali ben collegate, di servizi portuali efficienti e della trasparenza nel finanziamento dei porti;

preso atto della Relazione sulla proposta in oggetto, trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione generale per i porti, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 100 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea.

Per quanto concerne il principio di sussidiarietà, suscita perplessità la scelta del regolamento quale strumento giuridico volto a regolare i servizi portuali e a creare un quadro adeguato che attiri gli investimenti in tutti i porti della rete trans-europea di trasporto. Come sottolineato nella relazione tecnica inviata dal Governo, l'adozione di linee guida o dello strumento della direttiva avrebbero comunque consentito il raggiungimento degli obiettivi auspicati dalla Commissione europea, di liberalizzazione dei servizi portuali e di trasparenza ed efficienza nelle relazioni finanziarie, pur mantenendo una maggiore conformità al principio di sussidiarietà.

Si invita, pertanto, la Commissione europea a fornire chiarimenti in merito all'effettiva necessità dell'adozione di un regolamento, anche in termini di valore aggiunto dell'intervento dell'Unione, quale strumento giuridico direttamente e interamente vincolante per gli Stati membri, alla luce di una corretta attuazione e applicazione di condizioni di concorrenza uniformi nel mercato interno dei servizi portuali che sono per gran parte gestiti da autorità pubbliche, spesso a carattere regionale o locale e dunque difficilmente flessibili alla definizione di un modello organizzativo unico.

A giustificazione del rispetto del principio di sussidiarietà, la Commissione europea cita gli articoli 58, 90 e 100 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto essi «estendono ai porti gli obiettivi di un autentico mercato interno nel contesto della politica comune dei trasporti». Si rileva che tali articoli prescrivono che la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti venga regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, nel quadro di una politica comune dei trasporti, mentre l'articolo 59 del trattato specifica che «per realizzare la liberalizzazione di un determinato servizio, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono direttive».

Pur con le perplessità sopra menzionate, la proposta di regolamento appare conforme al principio di proporzionalità, in quanto non va la di là degli obiettivi prefissi.

Si segnalano le seguenti criticità, che potrebbero comportare frammentarietà nell'applicazione della normativa relativa ai servizi portuali:

l'esenzione per i «servizi di movimentazione merci» e per i «servizi passeggeri» dall'applicazione del capo II relativo all'accesso al mercato e delle disposizioni transitorie di cui all'articolo 24 della proposta di regolamento, la cui regolamentazione è rinviata all'applicazione della futura direttiva sull'aggiudicazione di contratti di concessione;

il riferimento della proposta ai soli porti della rete TEN-T. Si rileva, tuttavia, che la proposta consente agli Stati membri di avvalersi del diritto di applicare il regolamento anche ad altri porti marittimi;

la mancata citazione di un interesse pubblico per la «sicurezza della navigazione» in ambito portuale, la cui menzione si ritiene al contrario imprescindibile, anche alla luce dell'impatto della nuova normativa sulle vigenti discipline nazionali;

la definizione di «diritti d'uso dell'infrastruttura portuale», che andrebbe precisata e correlata all'esistenza di diversi sistemi giuridici all'interno dell'Unione;

la previsione di un «comitato consultivo degli utenti portuali» e di un «organismo indipendente di vigilanza», la cui istituzione rischierebbe di sovrapporsi ad organismi già esistenti a danno dell'auspicata ottimizzazione della *governance* in ambito portuale.

Pur esprimendo apprezzamento per le previsioni in materia di trasparenza finanziaria contenute nel capo III della proposta in oggetto, in base alle quali nella contabilità dovranno essere indicate in modo chiaro le relazioni finanziarie fra autorità pubbliche ed enti di gestione dei porti che ricevono finanziamenti pubblici, al fine di dimostrarne l'uso efficace e adeguato, si invita la Commissione europea a tenere nel dovuto conto e chiarire la specificità dei singoli ordinamenti nazionali in relazione alla qualifica di «enti di gestione dei porti». Ciò anche in considerazione del fatto che, come nel caso dell'Italia, le «autorità portuali» non operano in qualità di impresa, bensì in quanto amministrazioni pubbliche, per le quali dunque i trasferimenti di risorse pubbliche per la realizzazione di infrastrutture portuali non possono essere considerati aiuti di Stato.

Perplessità suscita, infine, la previsione contenuta nell'articolo 21 della proposta in oggetto, in base alla quale viene conferito alla Commissione europea, «per un periodo indeterminato», il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 14, ovvero «in relazione alla classificazione comune di imbarcazioni, carburanti e tipologie di operazioni sulla base della quale possono variare i diritti d'uso dell'infrastruttura e i principi comuni di tariffazione per i diritti d'uso delle infrastrutture portuali», materie che, come segnalato nella relazione fornita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «dovrebbero rimanere nella competenza dello Stato membro».

