servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 36/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	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		
NUMERO ATTO	COM(2013) 296 def.		
NUMERO PROCEDURA	2013/0157 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	23/05/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	04/06/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	30/07/2013		
ASSEGNATO IL	04/06/2013		
COMM.NE DI MERITO	8ª	**Parere motivato entro**	11/07/2013
COMM.NI CONSULTATE	3ª e 14ª	**Oss.ni e proposte entro**	04/07/2013
OGGETTO	La proposta 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.		
BASE GIURIDICA	Articolo 100, paragrafo 2, 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.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Come sottolineato dalla Commissione europea, "gli interventi messi in atto dai singoli Stati membri non sono in grado di garantire condizioni eque di concorrenza sul mercato interno dell'Unione europea, né tali Stati membri possono intervenire al fine di migliorare l'efficienza di porti ubicati nello stesso corridoio transeuropeo ma in altri Stati membri". Viste le ragioni attinenti al mercato interno, gli effetti di rete e la dimensione internazionale del settore portuale, la proposta viene ritenuta conforme al principio di sussidiarietà.		

Il regolamento si limita a quanto necessario per conseguire l'obiettivo prefisso.

ANNOTAZIONI:

La proposta è accompagnata dai seguenti documenti di lavoro dei Servizi della Commissione: una valutazione d'impatto (SWD(2013) 181 def. - Voll. 1, 2, 3) e un piano di attuazione (SWD(2013) 183 def).

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Contesto della proposta

Come riferito nella relazione della Commissione europea, lungo i 70.000 km di coste dell'Unione operano più di 1.200 porti marittimi commerciali. In totale i porti rappresentano fino a 3 milioni di posti di lavoro (diretti e indiretti) nei 22 Stati membri. Il 96% di tutte le merci e il 93% di tutti i passeggeri che transitano per i porti dell'Unione utilizzano i 319 porti marittimi indicati nella "**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 def.).

Mentre la necessità di sviluppare collegamenti con l'entroterra è chiaramente indicata come una delle sfide principali e costituisce già parte integrante della strategia TEN-T, la Commissione ritiene che altri problemi di importanza fondamentale per i porti TEN-T siano tuttora irrisolti:

- non tutti i porti TEN-T offrono gli stessi servizi di livello elevato;

- l'attuale quadro di *governance* dei porti non è in tutti i casi sufficientemente attraente per gli investitori.

L'obiettivo della proposta è quello di **contribuire a un funzionamento più efficiente, interconnesso e sostenibile della TEN-T**, definendo un quadro che permetta di migliorare l'efficienza di tutti i porti e li aiuti ad affrontare i cambiamenti dei requisiti nei settori della logistica e dei trasporti. 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 def.). Essa integra politiche già in atto o proposte già formulate, quali la già citata proposta di orientamenti per la rete di trasporto transeuropea; il meccanismo per collegare l'Europa; la "**proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione**", che si applica ai contratti di concessione nei porti, presentata dalla Commissione europea il 20 dicembre 2011 (COM(2011) 897 def.); i lavori preparatori dell'iniziativa "cintura blu" (che la Commissione intende presentare entro l'estate al fine di ridurre la burocrazia e le formalità amministrative nei porti).

Nell'ambito della proposta di bilancio pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, il 19 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il **meccanismo per collegare l'Europa** (COM(2011) 665 def.), su cui la 3171ª sessione del Consiglio Trasporti, telecomunicazioni e energia del 7 e 8 giugno 2012 ha convenuto un orientamento parziale (*11236/12*). Il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) dovrebbe divenire lo strumento futuro di finanziamento delle reti transeuropee (TEN) energetiche, di telecomunicazione e di trasporto. Il progetto di regolamento stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure concernenti il contributo finanziario dell'Unione ai progetti TEN, mentre le strategie di sviluppo, le priorità e le misure di esecuzione per ciascuno dei settori sono definite in orientamenti politici settoriali che saranno adottati separatamente. Il Consiglio ha già concordato un orientamento generale sugli orientamenti per il settore dei trasporti (orientamenti TEN-T: *8047/12*).

La proposta costituisce, inoltre, una delle azioni principali dell'"**Atto per il mercato unico II - Insieme per una nuova crescita**" (COM(2012) 573 def.), presentato dalla Commissione europea il 3 ottobre 2012, in cui viene ribadito che l'attrattiva del trasporto marittimo dipende

dalla disponibilità, efficienza e affidabilità dei servizi portuali e dalla necessità di affrontare aspetti relativi alla trasparenza dei finanziamenti pubblici e dei diritti portuali, dagli interventi di semplificazione amministrativa nei porti e dalla revisione delle restrizioni alla fornitura di servizi portuali.

Nella **valutazione d'impatto** che accompagna la proposta di regolamento, la Commissione ha messo in luce cinque obiettivi operativi relativi alle due principali sfide individuate:

1. **Modernizzare i servizi e le operazioni portuali**:
   - chiarire e facilitare l'accesso al mercato dei servizi portuali;
   - prevenire gli abusi di mercato da parte di prestatori di servizi portuali designati;
   - migliorare i meccanismi di coordinamento all'interno dei porti.
2. **Creare le condizioni quadro per attirare gli investimenti nei porti**:
   - rendere trasparenti le relazioni finanziarie fra autorità pubbliche, autorità portuali e prestatori di servizi portuali;
   - garantire la fissazione autonoma e trasparente dei diritti d'uso delle infrastrutture portuali.

Nella valutazione d'impatto sono evidenziati i benefici potenziali in termini di: risparmi sui costi (10 miliardi di euro fino al 2030), sviluppo del trasporto marittimo di corto raggio, riduzione del congestionamento delle arterie stradali, creazione di posti di lavoro.

Sintesi delle misure proposte:

- **Ambito di applicazione**. Il regolamento dovrà applicarsi a tutti i porti marittimi indicati nella proposta della Commissione sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto (*articolo 1*).
- Ai prestatori di servizi portuali stabiliti nell'Unione sarà applicabile la **libera prestazione dei servizi** (*articolo 3*). L'*articolo 4* prevede, tuttavia, che gli enti di gestione dei porti possano imporre **requisiti minimi** ai prestatori di specifici servizi portuali. Questi potranno riferirsi esclusivamente: alle qualifiche professionali, alle attrezzature necessarie, alla sicurezza marittima o alla sicurezza generale all'interno del porto, alla conformità ai requisiti ambientali. Tali requisiti dovranno essere non discriminatori, obiettivi e pertinenti ai fini della fornitura di servizi portuali. Nel caso vengano richieste conoscenze specifiche a livello locale, l'ente di gestione del porto dovrà garantire un accesso adeguato alla formazione necessaria.
- L'*articolo 6* prevede **limitazioni al numero di prestatori di servizi portuali**, in base a due elementi: 1) la carenza o la destinazione ad altro scopo degli spazi, a condizione che l'ente di gestione possa dimostrare che lo spazio costituisce un impianto portuale essenziale e che tale limitazione è conforme al piano ufficiale di sviluppo del porto; 2) gli obblighi di servizio pubblico imposti a un operatore, nel caso in cui l'assenza di limiti al numero di operatori osrtacoli l'adempimento del servizio pubblico.
- In relazione ai servizi portuali gli Stati membri potranno imporre **obblighi di servizio pubblico** (*articolo 8*), al fine di garantire: la disponbilità del servizio senza interruzioni, la disponibilità del servizio per tutti gli utenti, l'accessibilità economica del servizio per determinate categorie di utenti. Tali obblighi dovranno essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori, verificabili e garantire parità di acceso a tutti i prestatori di servizi portuali stabiliti nell'Unione. Le autorità competenti, designate in uno Stato membro per l'imposizione di tali obblighi di servzio pubblico, potranno decidere se assicurare esse stesse i servizi portuali mediante obblighi di servizio pubblico o se affidare la fornitura di tali servizi direttamente a un "**operatore interno"** (*articolo 9*). Qualora l'autorità competente decida di fornire essa stessa i servizi in parola, la prestazione dei servizi potrà avvenire mediante agenti impiegati dall'autorità competente o su commissione della stessa.

- La proposta di regolamento lascia impregiudicata l'applicazione della **legislazione sociale e del lavoro** in vigore negli Stati membri. Gli enti di gestione dei porti potranno esigere che il prestatore di servizi portuali designato, qualora sia diverso dal prestatore storico di servizi portuali, conceda al personale impiegato dal prestatore storico di servizi portuali gli stessi diritti che tale personale avrebbe potuto rivendicare in caso di un trasferimento a norma della direttiva 2001/23/CE[1] (*articolo 10*).

La proposta prevede che tutte le disposizioni inerenti l'accesso al mercato (*capo II: articoli 3-10*), e le disposizioni transitorie, non vengano applicate ai "servizi di movimentazione delle merci" e ai "servizi passeggeri"[2].

Per quanto riguarda gli articoli in materia di **trasparenza finanziaria e autonomia** (*capo III*), la proposta contiene le seguenti previsioni:

- Nel caso in cui l'ente di gestione del porto riceva finanziamenti pubblici e fornisca in proprio servizi portuali, dovrà mantenere la contabilità relativa a ciascun servizio portuale separata dalla contabilità relativa alle sue altre attività in modo che tutti i costi e i ricavi siano correttamente imputati o attribuiti e i principi di contabilità dei costi secondo i quali vengono tenuti conti separati siano chiaramente definiti (*articolo 12*).
- Nei casi in cui i prestatori designati di servizi portuali non siano stati oggetto di una procedura pubblica di gara e nel caso di operatori interni, i diritti per i servizi da loro forniti dvranno essere fissati in modo trasparente e non discriminatorio. Questi dovranno riflettere le condizioni vigenti in un mercato aperto alla concorrenza e non dovranno essere sproporzionati rispetto al valore economico del servizio erogato (*articolo 13*).
- Gli enti di gestione dei porti dovranno fissare gli oneri di utilizzo dell'infrastruttura portuale in modo autonomo e sulla base della propria strategia commerciale e di investimento. I diritti di utilizzo dell'infrastruttura portuale potranno essere modificati sulla base delle pratiche commerciali riservate agli utilizzatori frequenti o al fine di promuovere un uso più efficiente dell'infrastruttura portuale, il trasporto marittimo di corto raggio o una maggiore efficienza ambientale, energetica e delle emissioni di carbonio nelle operazioni di trasporto (*articolo 14*).

Le disposizioni generali e finali prevedono che:

- In ogni porto venga istituito un "**comitato consultivo degli utenti del porto**", comprendente i rappresentanti degli operatori di navi, dei proprietari dei carichi o di altri utenti del porto che sono tenuti a pagare i diritti d'uso dell'infrastruttura o dei servizi portuali. Tale comitato verrà consultato in merito alla struttura e al livello dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale (*articolo 15*).
- L'ente di gestione del porto dovrà consultare le **parti interessate**, quali imprese stabilite nel porto, prestatori di servizi portuali, operatori di navi, proprietari di carichi, operatori dei trasporti terrestri e pubbliche amministrazioni, in merito ad aspetti riguardanti il coordinamento dei servizi portuali, i collegamenti con l'entroterra, le procedure amministrative (*articolo 16*).
- Gli Stati membri dovranno provvedere affinché **organismi indipendenti di vigilanza** controllino e supervisionino l'applicazione del presente regolamento. Tali organismi si scambieranno informazioni in merito al loro lavoro e ai loro principi e prassi decisionali al fine di facilitare un'applicazione uniforme della proposta in oggetto. Dovranno, inoltre, fornire alla Commissione, su richiesta motivata di questa, le informazioni necessarie all'esecuzione dei suoi compiti (*articolo 18*).

---

[1] Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti.

[2] La Commissione specifica, infatti, che tali servizi sono spesso organizzati mediante l'aggiudicazione di contratti che rientrano nel campo di applicazione della futura direttiva sull'aggiudicazione di contratti di concessione.

***

Il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per i Porti** ha inviato sulla proposta in oggetto una relazione tecnica, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Il Ministero ha segnalato numerose criticità in merito alla proposta in oggetto, delle quali si fornisce una breve sintesi[3]:

- La scelta del regolamento quale strumento giuridico appare non adeguata alla luce della grande diversità degli ordinamenti portuali dei vari paesi. La Commissione europea avrebbe dovuto elaborare linee-guida o, al massimo, proporre una direttiva.
- Si riscontrano problemi interpretativi e di certezza del diritto per quanto riguarda i c.d. "servizi di movimentazione della merce", che sono formalmente sottratti dallo schema di regolamento in materia di accesso al mercato, e che andrebbero più correttamente precisati in sede di definizioni. Tale circostanza, unitamente al rinvio alle disposizioni della direttiva orizzontale 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.
- La proposta consente di limitare il numero di prestatori di servizi solo in caso di scarsità di aree operative nel porto o a seguito dell’imposizione di obblighi di servizio pubblico, tralasciando di citare (come nella stesura informale precedente alla proposta) l’interesse pubblico della sicurezza della navigazione in ambito portuale e senza alcun riferimento alla possibilità di conferire diritti esclusivi per la tutela di tale interesse pubblico.
- Gli articoli in materia di trasparenza finanziaria appaiono i più delicati e meritevoli di attenzione, in quanto 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 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"). Sarà, pertanto, necessario chiarire che tali trasferimenti non comportino vantaggi competitivi per l’Autorità portuale, la quale - si sottolinea - non opera in Italia come impresa.
- Per quanto concerne la previsione di un comitato degli utenti portuali, si sottolinea che questo è concepito in maniera molto ampia, andando oltre la composizione dei Comitati portuali previsti nella legislazione nazionale. Analoghe perplessità suscita la previsione degli organismi indipendenti di vigilanza, che rischia di appesantire i processi di verifica e controllo già presenti nel nostro ordinamento (vigilanza del MIT e del MEF, controlli dei revisori dei conti e della Corte dei Conti, eventuali interventi di Organismi indipendenti).
- Non si ritiene rispettoso delle "prerogative dei vari attori del processo decisionale normativo come configurato nei Trattati" il conferimento alla Commissione europea del potere di adottare atti delegati in base all'articolo 21 della proposta di regolamento, che andrebbe quindi soppresso, anche in relazione all'articolo 14, comma 5. Tale potere rischierebbe di accentrare presso la Commissione compiti appartenenti alla sovranità degli Stati membri.

***

La proposta è attualmente all'esame delle Assemblee legislative dell'Unione europea.

[3] Il testo integrale della relazione è a disposizione delle Commissioni permanenti.

L'**Assemblea nazionale francese,** il **Parlamento svedese,** la **Camera dei deputati (*Sejm*) della Polonia** hanno completato l'esame, emettendo parere motivato con riguardo al principio di sussidiarietà.

L'**House of Commons britannico** ha manifestato serie perplessità circa la reale necessità della proposta di regolamento in oggetto, che è ancora in corso di esame. Attende maggiori dettagli da parte del Ministero competente al fine di fornire adeguate motivazioni sul giudizio di non conformità al principio di sussidiarietà espresso dal Governo.

---

8 luglio 2013
A cura di Viviana Di Felice
Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)