



## COMMISSIONE EUROPEA

*Bruxelles, 10.01.2014  
C(2014) 46 final*

*On. Pietro GRASSO  
Presidente del  
Senato della Repubblica  
Piazza Madama, 1  
IT – 00186 ROMA*

*Signor Presidente,*

*La Commissione ringrazia il Senato della Repubblica per il parere motivato concernente la proposta di regolamento relativa all'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti {COM(2013)296 final} e si scusa per la risposta tardiva.*

*La Commissione osserva che il Senato della Repubblica esprime una netta preferenza per uno strumento normativo di "legislazione morbida" (soft law) o una direttiva rispetto a un regolamento, ma non contesta l'analisi economica effettuata dalla Commissione e la prospettiva di realizzare l'obiettivo politico di un quadro a livello di UE per la promozione della concorrenza leale, di una migliore connettività e di una maggiore efficienza nei porti dell'Unione.*

*La proposta della Commissione si basa sul fatto che oltre la metà del traffico che transita attraverso i porti ha rilevanza a livello di UE e transnazionale. Il legislatore dell'UE ha riconosciuto i porti come parte integrante della rete transeuropea di trasporto (TEN-T). I porti svolgono un ruolo fondamentale nel trasporto marittimo di corto raggio, sviluppando così ulteriormente gli scambi tra Stati membri nel mercato interno, in particolare con le regioni periferiche e insulari. Infine, ma non in termini di importanza, i porti TEN-T sono in concorrenza gli uni con gli altri all'interno dell'UE. Di qui la necessità di condizioni eque di concorrenza. L'elaborazione del suddetto quadro normativo dell'UE è quindi un passo logico.*

*Per quanto concerne la scelta di uno strumento di soft law, in passato la Commissione ha ribadito a più riprese, in particolare in un Libro verde del 1997<sup>1</sup> e in una comunicazione del 2007<sup>2</sup>, la necessità di garantire l'effettivo rispetto dei principi summenzionati nel settore portuale. Nonostante questi sforzi di soft law, la Commissione, pur riconoscendo le notevoli differenze tra gli Stati membri, ha constatato che la situazione globale a livello dell'UE è ancora insoddisfacente. Inoltre, per sua natura, le linee guida non vincolanti non sono in grado di fornire la certezza del diritto necessaria per gli operatori intenzionati ad accedere*

<sup>1</sup> Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime del 10 dicembre 1997, COM(97) 678 definitivo.

<sup>2</sup> Comunicazione su una politica europea dei porti del 18/10/2007, COM(2007) 616 definitivo.

*al mercato dei servizi portuali. In caso di controversie giuridiche la legittimità delle singole fattispecie rispetto al trattato sul funzionamento dell'Unione europea può essere confermata solo caso per caso dalla Corte di giustizia in applicazione, nella maggior parte dei casi, dell'articolo 49 sulla libertà di stabilimento.*

*Da un'analisi dei possibili strumenti nel quadro della valutazione d'impatto della Commissione<sup>3</sup> è emerso chiaramente che per vari motivi un regolamento è maggiormente funzionale di una direttiva al conseguimento degli obiettivi. Il primo motivo è dato dal fatto che uno degli obiettivi principali della proposta è garantire condizioni eque di concorrenza, il che richiede un'attuazione uniforme delle norme di quantità limitata ma di importanza essenziale, come la necessità di mantenere una contabilità conforme alle norme applicabili ai porti finanziati con fondi pubblici (requisito legato alla trasparenza finanziaria) o il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità da parte delle autorità preposte alla gestione dei porti della rete TEN-T. Un regolamento, che è applicabile in ogni sua parte, è più idoneo a promuovere l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza. Il secondo motivo è costituito dal fatto che un regolamento non necessariamente impone un modello rigido e uniforme, ma può essere redatto in modo tale da lasciare agli Stati membri la flessibilità necessaria per tenere conto di circostanze particolari come, ad esempio, il regolamento recentemente adottato sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti. Ciò vale anche per la proposta di regolamento relativo ai porti, poiché essa non si basa su un approccio universale ma, al contrario, dà agli Stati membri e alle diverse autorità responsabili per i porti la possibilità di scegliere le norme più adatte alle loro esigenze tra una serie condivisa ma completa di strumenti di regolamentazione. Un terzo motivo a favore di un regolamento è rappresentato dal fatto che questo strumento offre un quadro giuridico più chiaro e più facile per le parti interessate poiché è direttamente applicabile. Infine si può osservare che una direttiva avrebbe richiesto di elaborare e notificare alla Commissione norme di attuazione nazionali, che a parere della Commissione sono già chiare.*

*Per quanto riguarda la compatibilità con il principio di proporzionalità, va innanzitutto sottolineato che il regolamento proposto si applicherebbe esclusivamente ai 319 porti che fanno parte della rete TEN-T e non a tutti i 1 300 porti dell'Unione. Questa scelta è dovuta alla rilevanza dei porti TEN-T per la creazione di una rete centrale e globale rispettivamente entro il 2030 ed entro il 2050 nonché al fatto che questi porti saranno prioritari nel contesto dei fondi strutturali e del meccanismo per collegare l'Europa. Per quanto riguarda i porti minori della rete TEN-T, se da un lato il loro ruolo può essere meno significativo dal punto di vista della concorrenza a livello di UE, rimane il fatto che rivestono un ruolo di particolare importanza per la coesione territoriale dell'Unione e per lo sviluppo delle regioni periferiche marittime. Purtroppo negli ultimi anni, diversi di questi porti in alcune regioni marittime europee hanno registrato un declino strutturale degli scambi commerciali, con conseguenze negative per l'economia locale e regionale e per lo sviluppo sostenibile*

---

<sup>3</sup> DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE — VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna 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 (documento in inglese), del 23.5.2013, SWD/2013/0181 final.

*dell'intero sistema di trasporto. Pertanto la Commissione ritiene che le misure intese a promuovere un migliore collegamento tra i porti e una maggiore efficienza dei servizi portuali in queste regioni siano giustificate.*

*Per quanto concerne i poteri delegati di cui all'articolo 5, paragrafo 14, della proposta, l'obiettivo principale è determinare una classificazione comune di imbarcazioni e carburanti che possono essere usati nei porti che mireranno a promuovere un trasporto marittimo più ecologico applicando diritti d'uso dell'infrastruttura portuale differenziati. Gli armatori hanno bisogno di segnali sul piano dei prezzi coerenti a livello internazionale e l'attuale proliferazione di classificazioni compromette la loro propensione a investire in imbarcazioni meno inquinanti. Pertanto, piuttosto che creare nuove norme, l'obiettivo dev'essere quello di agevolare l'armonizzazione delle classificazioni esistenti, allineandole il più possibile a quelle internazionali. L'obiettivo principale della delega dei poteri alla Commissione va inteso pertanto in riferimento alle norme tecniche delle imbarcazioni.*

*Per quanto riguarda le definizioni di movimentazione merci e servizi passeggeri, la Commissione concorda con il Senato della Repubblica sul fatto che sono necessarie definizioni chiare e univoche e che dovrebbe essere riservato lo stesso trattamento a tutti i casi. Nell'approccio della Commissione, la nuova direttiva sulle concessioni<sup>4</sup> si applicherebbe in maniera trasversale a contratti di concessione in tutti i porti, indipendentemente dal fatto che rientrino o meno nella rete TEN-T. L'approccio ha il vantaggio di evitare norme speciali per i porti, garantendo il rispetto dei principi di base in materia di appalti pubblici analogamente a quanto avviene in altri settori economici.*

*Per quanto riguarda i criteri di accesso al mercato di cui al capo II, la Commissione concorda con l'analisi del Senato della Repubblica secondo cui l'organizzazione dei servizi portuali deve tenere conto dell'interesse pubblico, compresi i possibili requisiti relativi alla sicurezza della navigazione nelle aree portuali e marittime interessate. In particolare, l'articolo 4 della proposta di regolamento consente alle autorità nazionali di applicare i criteri che ritengono necessari per garantire, tra l'altro, un'adeguata sicurezza marittima e condizioni di sicurezza in funzione della situazione specifica di ogni porto. Inoltre, l'articolo 8 mira a definire in maniera chiara il concetto di obblighi di servizio pubblico nei porti, pur senza pregiudicare gli elementi particolari che ogni Stato membro può considerare appropriati. La proposta di regolamento non preclude la possibilità per l'autorità competente di garantire una compensazione per l'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, a condizione che ciò sia compatibile con la normativa applicabile in materia di aiuti di Stato.*

*Per quanto riguarda le disposizioni relative alla trasparenza finanziaria di cui al capo III della proposta di regolamento, l'obbligo fondamentale imposto agli enti di gestione dei porti è di tenere una contabilità conforme ai principi di contabilità dei costi applicati in modo coerente e obiettivamente giustificato. Questo requisito di base, non sempre rispettato nel settore portuale europeo, richiede una solida gestione delle risorse pubbliche e non pregiudica l'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato nel settore portuale.*

---

<sup>4</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, del 20.12.2011, COM(2011) 897 definitivo.

*Per quanto l'applicazione dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale, la proposta di regolamento è in linea con l'orientamento strategico del Libro bianco sui trasporti nell'UE<sup>5</sup>. I diritti e le tasse attualmente applicati nel settore dei trasporti devono essere ristrutturati in direzione di una più diffusa applicazione dei principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga". Essi dovrebbero sostenere il ruolo dei trasporti nel promuovere la competitività europea e gli obiettivi di coesione, mentre gli oneri complessivi per il settore dovrebbero riflettere i costi totali di trasporto, compresi i costi per l'infrastruttura e quelli esterni.*

*A questo proposito va inoltre notato che, indipendentemente dalla denominazione nella legislazione nazionale (tassa, diritto o commissione) e dalle modalità di trasporto, la normativa UE e la giurisprudenza hanno costantemente considerato i diritti d'uso dell'infrastruttura di trasporto alla stregua di un pagamento per la concessione dell'accesso a un'infrastruttura e in quanto tale come un aspetto che rientra nelle politiche dei trasporti e non nelle politiche fiscali (cfr. in particolare la sentenza della Corte del 12 settembre 2000 nella causa C-276-97).*

*In seguito ad attenta analisi, la Commissione è giunta alla conclusione che, al fine di promuovere un sistema efficiente di tariffazione e, di conseguenza, un uso migliore delle risorse per gli investimenti, il regolamento non dovrebbe imporre diritti direttamente correlati ai costi in base a una metodologia di tariffazione uniforme, ma, al contrario, dovrebbe garantire che i diritti possano essere determinati in funzione delle strategie commerciali e dei piani di investimento di ciascun porto, purché la struttura tariffaria che ne risulta sia trasparente e non discriminatoria.*

*Per quanto attiene all'organismo indipendente di vigilanza previsto all'articolo 17 della proposta di regolamento, la Commissione non intende creare nuovi organismi nel settore portuale. Come avviene già in alcuni Stati medefimbri, una o più autorità nazionali dovrebbero essere in grado di garantire la corretta attuazione del regolamento proposto, assicurando un'applicazione efficace dei due principi fondamentali di cui sopra, ovvero un accesso equo al mercato e la trasparenza finanziaria nell'uso dei fondi pubblici.*

*In conclusione, la proposta di regolamento non vuole stabilire un modello uniforme per tutti i porti europei. Essa mira a garantire il rispetto dei principi che sono al centro del mercato unico e che costituiscono la regola generale in molti altri settori economici.*

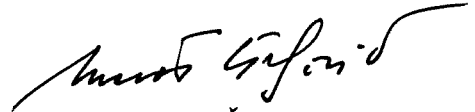
*Infine, alla Commissione preme informare il Senato della Repubblica del carattere di urgenza dell'adozione del regolamento proposto. La sua applicazione è necessaria per garantire la corretta ed efficace attuazione dei nuovi orientamenti TEN-T e dello strumento finanziario costituito dal meccanismo per collegare l'Europa entro il 2014. E in ultimo, ma non in ordine di importanza, la proposta in oggetto trova le sue fondamenta nell'Atto per il mercato unico II, approvato dal Consiglio europeo nel marzo 2013 nel quadro della strategia dell'UE per la crescita.*

---

<sup>5</sup> Libro bianco — Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, COM/2011/0144 definitivo.

*Confidando che questi chiarimenti rispondano alle osservazioni formulate nel parere, la Commissione auspica di poter continuare in futuro il dialogo politico con il Senato della Repubblica.*

*Voglia gradire, Signor Presidente, i sensi della nostra più alta considerazione.*

A handwritten signature in black ink, reading "Maroš Šefčovič". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

*Maroš Šefčovič  
Vicepresidente*